

KORPORATIVNO-MENADŽERSKO POMODARSTVO I URUŠAVANJE DRUŠTVENE ULOGJE JAVNE UPRAVE U SRBIJI*

Srdan Korać**

Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Apstrakt: Polazište ovog rada može se sažeti u tvrdnji da ugradnja neoliberalne paradigme u reformu javne uprave u Srbiji posredstvom modela novog javnog rukovođenja (New Public Management) nije donela očekivan porast nivoa kvaliteta javnih dobara i usluga, već je ostvarenje društvene pravde učinila još zamagljenijim i manje izvesnim ciljem društvenog razvoja. Analiza primene metoda i tehnika poslovanja privatnog sektora u obavljanju javnih poslova usredsređena je na pitanja efikasnosti, merenja radnog učinka, privatizacije javnih funkcija i poslova, javno-privatnog partnerstva i distorzije profesionalnog integriteta. Shodno uverenju da je najbolja ona vlada koja najmanje košta građane, politički odlučioi su tokom protekle decenije i po nastojali da modernizuju disfunkcionalan i delimično urušen administrativni aparat nasleđen iz doba preobimne realsocijalističke države, i to nekritičkim presađivanjem upravljačkih metoda i tehnika iz korporativnog sveta u područje sprovođenja javnih politika po uzoru na postindustrijske poliarhije. Suštinske razlike između etičkog odlučivanja zaposlenih u privatnom preduzeću koje deluje u okolnostima maksimalizacije profita i javnih službenika koji su dužni da postupaju u skladu sa javnim interesima neizbežno vode zanemarivanju društvene pravde u sprovođenju javnih politika. Primena modela novog javnog rukovođenja u okolnostima „zakasnele tranzicije“ i nedoslednog sprovođenja reforme javnih institucija u Srbiji teško da će moći da bez obnove društvene uloge javne uprave povрати poverenje građana u verodostojnost zalaganja domaćih javnih službenika da unapređuju javni interes zasnovan na društvenoj pravdi.

Ključne reči: reforma javne uprave, novo javno rukovođenje, društvena pravda, Srbija

* Rad predstavlja deo naučnog i istraživačkog angažovanja na projektu „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“ (br. OI179029), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

** srdjan@diplomacy.bg.ac.rs

Konceptualni snobizam u organizaciji domaće javne uprave

Shodno klasičnom liberalnom uverenju da je najbolja ona vlada koja najmanje košta građane i minimalno zadire u privatnu sferu, politički odlučioi su nakon 2000. godine u sklopu sprovođenja tranzicione reforme nastojali da modernizuju razgranat, disfunkcionalan i delimično urušen administrativni aparat nasleđen iz doba preobimne realsocijalističke države. Domaći reformski program iznikao je u pozitivističkom polju savremene teorije i prakse javne uprave, koje suštinski značaj pridaje efikasnosti rada na operativnom nivou i uzdiže njegovu konceptualnu i upotrebnu vrednost na makro nivo, neopravdano ga pretvarajući u jedno od osnovnih načela obavljanja javnih poslova (SJURS, 2014). Pretraživanje učestalosti pojedinih termina pokazuje da je „efikasnost“ jedan od najčešće korišćenih pomodnih birokratskih izraza (buzzword) sadržanih u Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji od 2014. godine (Strategija, 2014). Uporno ponavljanje termina kroz dokument je vidno frazeološke prirode, što je najočiglednije u odeljku III-d u kojem se unapređenje etičkih standarda i odgovornosti javne uprave pogrešno predstavlja kao da je u funkciji efikasnosti. Iz navedene analitičke greške proističe da je efikasnost u poretku vrednosti „iznad“ moralno ispravnog postupanja javnih službenika, odnosno da činovnik treba da dela etično da bi ostvario veću efikasnost u obavljanju poverenih zadataka – a ne zato što je to ispravno samo po sebi jer podupire kolektivni napor ka ostvarenju opšteg dobra u okvirima jedne političke zajednice. Reč je zapravo o „snobovskom“ nastojanju da se nekritički ugrade koncepti, metode i praksa korporativnog poslovanja u područje javnih poslova, iako je takav reformski zahvat u postindustrijskim poliarhijama, na koje se domaći politički odlučioi ugledaju, tokom protekle tri dekade već dao negativan učinak (Overeem & Tholen, 2011: 723–725; Dunleavy et al., 2006: 469–478), prouzrokovao brojne disfunkcionalnosti u sprovođenju sektorskih javnih politika (Levy, 2010), te posledično izazvao hroničan pad poverenja građana u javni sektor uopšte.

Početak vrednovanja javne uprave iz perspektive efikasnosti njenog rada podudara se sa pobedom neoliberalne političke opcije početkom osamdesetih godina minolog veka u postindustrijskim poliarhijama. Usledile su dve dekade reformi koje su se sastojale od prenosa javnih funkcija na privatni i neprofitni sektor i presađivanja upravljačke i organizacione kulture iz privrede u područje javnih poslova kako bi se razgradila glomazna država društvenog staranja (Gregory, 2007). Organizacija i praksa korporativnog rukovođenja trebalo je da povećaju efikasnost u

pružanju javnih usluga primenom elastičnosti u angažovanju službenika i privatnih preduzeća, razvojem preduzetničkog duha, preuzimanjem rizika radi ostvarenja profita, smanjenjem troškova i uvođenjem odgovornosti za postignute rezultate (Pollitt & Bouckaert, 2011: 31–46; Bovaird and Elke Löffler, 2003: 6). Na taj način, javna administracija trebalo je da pruži veći kvantitet i kvalitet javnih usluga za jednak iznos sredstava raspoloživih u državnom budžetu.

Akademsku literaturu o javnoj upravi od osamdesetih godina XX veka do danas odlikuje stalna debata o konceptu novog javnog rukovođenja (New Public Management) koji sažima ideje i praksu metodologije, tehnikâ i stila poslovanja privatnog sektora u javnom sektoru (Hughes, 2003: 45–48).¹ Koncept obuhvata pitanja preduzetništva i preuzimanja rizika u obavljanju javnih poslova, deregulacije, privatizacije, komercijalizacije, strukturne devolucije u vidu agencifikacije, sprovođenja javnih nabavki, upravljanja budžetskim sredstvima tako da se dobije „vrednost za novac“, prenošenja dela javnih poslova privatnom i neprofitnom sektoru i jačanja odgovornosti merenjem radnog učinka (Bovaird and Elke Löffler, 2003: 7; Hughes, 2003: 4–6; Lynn Jr, 2006: 105–127). Shodno tržišnoj terminologiji, javne službe su pružaoci javnih usluga usmereni na postizanje što boljeg kvaliteta, a građani su potrošači. Rukovodiocima javnih službi data je tzv. menadžerska autonomija (let the manager manage), kako bi neometani tradicionalnim birokratskim kočnicama lakše preuzimali rizike i koristili inovacije radi pružanja valjanog odgovora na brze promene u političko-ekonomskom okruženju.

Jedan broj autora predstavlja novo javno rukovođenje kao novi normativni model javne uprave, pa čak zastupa i tezu o promeni paradigme, budući da koncept preuzima i tržišne i korporativne vrednosti oslonjene na postavke neoliberalnog ekonomskog modela (Hughes, 2003: 1–6, 256–282; Gray & Jenkins, 2006: 543–572). Premda se prema našem mišljenju ne može govoriti o promeni čitave paradigme u organizaciji rada javne uprave, zastupamo stanovište da je vrednosna ravan primene koncepta novog javnog rukovođenja ipak od suštinske važnosti za razumevanje zašto je kod nas sprovođenje reformskih mera u ovoj oblasti krenulo naopako. U ranijim razdobljima autoritarnih poredaka tzv. realnog socijalizma i simulirane demokratije u vreme vladavine Slobodana Miloševića, javna uprava je često bila zloupotrebljavana za nametanje nedemokratskih vladavinskih praksi posredstvom sprovođenja

1 Umesto uobičajenog prevoda na srpski jezik kao „upravljanje“, engleski izraz *management* prevodimo rečju „rukovođenje“, prateći jezički smisao izvorne latinske reči *manus* – „rukovati“, „uzeti stvar u ruke“, kojim se naglašavaju lična umešnost i autonomnost delatnika.

javnih politika. Primera radi, umesto da služi građanima i da se stara o zaštiti i unapređenju javnog interesa u poverenom domenu javnih poslova, deo državnog aparata sa nadležnostima u bezbednosnoj politici je bio svojevrsan izvor ljudske nebezbednosti zarad očuvanja privilegija elite vlasti i bliskih krugova društvene elite. Čini se da danas domaća javna uprava preti da preraste u strukturnu potporu korporativnih interesa i da se time iznova reprodukuje kao nosilac vladavinskih procesa – ovog puta možda ne toliko očigledno – čiji je ishod kršenje ljudskih prava i ometanje građana da ostvare lične životne potencijale.

Ugradnja neoliberalne paradigme u reformu javne uprave u Srbiji posredstvom modela novog javnog rukovođenja nije donela očekivan porast nivoa kvaliteta javnih dobara i usluga, već je ostvarenje društvene pravde učinila još zamagljenijim i manje izvesnim ciljem razvoja. Nedavno u jednom radu izneli smo argumentaciju u prilog oživljavanju društvene uloge javnog službenika XXI veka zasnovane na ideji društvene pravde u okolnostima duboke i skoro decenijske recesije izazvane nekritičkim forsiranjem neoliberalnog modela razvoja i primenom korporativno-tržišnih metoda u upravljanju javnim politikama (Korać, 2017). U radu smo potvrdili polaznu pretpostavku da, u okolnostima duboke i skoro decenijske recesije sa vidnim posledicama po životni standard, faktička tehnokratska nadmoć i sposobnost ispravnog razumevanja sadržaja javnog interesa u svakom konkretnom slučaju formulisanja ili sprovođenja javne politike moralno obavezuju javne službenike da postupanjem u okviru poverenih javnih ovlašćenja doprinose ostvarenju društvene pravde (shvaćene kao društvene jednakosti u mogućnostima i pravične raspodele društvenog bogatstva) kao temeljne svrhe postojanja demokratski uređene zajednice.

Analizu korporativno-menadžerskog pomodarstva kao koraka ka daljem urušavanju društvene uloge javne uprave u Srbiji zasnivamo na ukratko predstavljenim nalazima prethodnog istraživanja (Korać, 2017), jer smatramo da oni mogu da pruže valjano polazište za saznajni uvid u vrednosnu dinamiku koncepta i prakse novog javnog rukovođenja oličenu u moralnoj indiferentnosti prema suštinskim potrebama građana za samoostvarenjem u okvirima političke zajednice. Takođe, polazna pretpostavka ove analize jeste da okvir delanja današnjeg javnog službenika mora da bude država koja u suočavanju sa rizicima i izazovima XXI veka treba da bude prevashodno zajednica solidarnosti ili, kako to Ernst Forsthof (Ernst Forsthoff) definiše, „država koja se stara za opstanak“, odnosno da bude usmerena na ostvarenje složenog kompleksa izjednačavajuće, međugeneracijske i distributivne pravde (Hefe, 2008: 88–92).

Moralna indiferentnost koncepta novog javnog rukovođenja u domaćoj praksi

Možemo li da izmerimo nemerljivo?

Ortodoksni teoretičari javne uprave smatrali su da vrednosno neutralna nauka o upravi treba da otkrije univerzalno primenjive i empirijski proverljive principe, koji nisu u vezi sa etikom i političkom filozofijom (McCurdy & Rosenbloom, 2006; Kolthoff et al., 2006–7). Preraspodela društvenog bogatstva kao jedno od temeljnih pitanja političke filozofije otkriva da je skoro nemoguće doneti neku odluku potpuno „očišćenu“ od vrednosne potke. Kada brinu o vrednostima vlastite političke zajednice, građani zapravo kroz osećanje pripadnosti toj zajednici brinu kako da jedni prema drugima postupaju pravedno. Ljudi kroz društveni ugovor savladavaju kolektivnim snagama teškoće i tako ostvaruju egzistencijalne potrebe koje nisu u mogućnosti da zadovolje kao izolovani pojedinci. Uprkos potpunom otuđenju i preovlađujućem osećanju savremenog čoveka da živi i umire sâm, pojedinačni životi su i dalje uslovljeni uspehom ili neuspehom društva u kojem pojedinac živi. Ma koliko da su vođeni sebičnim nagonom, ljudi se ne mogu posmatrati kao da su „istrgnuti“ iz društvenih odnosa, niti se njihovo delanje može sagledati samo u kontekstu najvećeg mogućeg zadovoljenja ličnih preferencija. Na tragu pretpostavki o vrednosno neutralnoj birokratiji tejlorsko-veberovskog tipa, primena menadžerskih tehnika u obavljanju javnih poslova postala je cilj za sebe i, potpuno odvojena od opisane svrhe života u političkoj zajednici, nastavlja da iznalazi nove i nove načine kako da što efikasnije i preciznije obavi konkretne zadatke u okvirima kvantifikovanih standarda.² Tako se i odgovornost javnih službenika sve više vezuje za kvantifikovane pokazatelje ostvarenih rezultata rada, a moralna valjanost sprovođenja procedura i propisa je skrajnuta.

Novo javno rukovođenje je uvelo širok opseg kriterijuma za merenje efikasnosti rada javnih službenika i upravljanja kvalitetom, ali su na površinu isplivale protivrečnosti koje su uočljive samo ako ih posmatramo

2 Ovde ukazujemo na Frederika Tejlora (Frederick Taylor) i njegovu teoriju naučnog rukovođenja (*theory of scientific management*) koja je u prvoj polovini XX veka bila veoma popularna u organizaciji javne uprave u SAD i drugim zapadnim državama. Osnovne postavke naučnog rukovođenja mogu se sažeti u proglašavanju efikasnosti i racionalnosti za vodeće vrednosti, a organizacija zadataka i rukovođenje zaposlenima temelji se na standardizovanju radnih operacija, kontroli poštovanja standarda rada i motivisanju zaposlenih putem povišica. Osnovni zadaci službenika su planiranje, organizovanje, kadrovanje, upravljanje, koordinisanje, izveštavanje i staranje o budžetu. Opširnije u: Taylor, 2007: 36–38.

iz perspektive društvene uloge javne uprave. Ukoliko pažljivo razmotrimo stalno prebrojavanje proizvedenih javnih roba i pruženih javnih usluga kao jednu od omiljenih tema zagovornika ovog modela, primetićemo da oni olako zaboravljaju da je svaka odluka, ma koliko površinski delovala „tehnički“, zapravo plod slobodne volje i promišljanja u koje su utkani idejna opredeljenja, vrednosni sistem i etičko odlučivanje delatnika.³ Postoji anegdota da je na vratima Ajnštajnovog kabineta na Univerzitetu Princeton stajala poruka koja, čini se, dobro sažima oprečnost svrsishodnosti merenja rezultata rada javnih službenika i društvene uloge delovanja javne uprave:

Not everything that counts can be counted, and not everything that can be counted counts.

Nažalost, menadžerska pomodna logika u spoju sa nastojanjem političkih odlučilaca da stalno javnost obasipaju medijskim prikazima rezultata rada državnih organa – ma koliko oni u krajnjem ishodu bili banalni i beznačajni za većinu građana – počiva na uverenju da se može obaviti samo ono što se može izmeriti i obrnuto. Reč je o ideji da se obavljanje javnih poslova, pa i važnost samih zadataka za ostvarenje ciljeva sektorskih javnih politika, ocenjuje isključivo kroz prizmu osnovnih kvantitativnih pokazatelja (poznati kao *key performance indicators*).⁴ Drugim rečima, radni zadaci u okviru pojedinačnog javnog posla čiji se konkretni rezultati ne mogu jasno kvantitativno iskazati i privući pažnju javnosti marginalizuju se kao bezvredni ili manje važni.

Uzmimo primer kvantitativnog iskazivanja uspeha politike suzbijanja trgovine narkoticima kao jedne od najprofitabilnijih kriminalnih industrija. Šta tačno označava neka brojčana vrednost zaplenjene količine narkotika ili broja otkrivenih krivičnih dela ove vrste, odnosno broja njihovih počinilaca u jednoj godini na primer? Kako je vrednost ukupnog obima proizvedene, prokrijumčarene i prodane droge u nekoj zemlji samo „vrh ledenog brega“ – to jest delić stvarnog obima koji se može samo grubo proceniti na osnovu kriminalističko-obaveštajnih podataka – značaj

3 Prema našem shvatanju, javne robe i usluge obuhvataju sva materijalna i nematerijalna dobra koja su od opšteg interesa, odnosno ona u kojima članovi jedne političke zajednice uživaju shodno pravima zajamčenim upravo na osnovu tog članstva.

4 Osnovni pokazatelji radnog učinka različiti su za svaki pojedinačan javni posao u okviru jedne javne nadležnosti, ali obuhvataju skup kvantitativnih pokazatelja kojima se mere aspekti ukupnog delovanja jedne organizacije koji su od kritične važnosti za njen trenutni i budući uspeh (Parmenter, 2010: 4). Osnovni pokazatelji radnog učinka nalaze se na vrhu hijerarhije različitih vrsta kvantitativnih pokazatelja kojima rukovodstvo meri efikasnosti i delotvornost izvršavanja radnih zadataka i na osnovu kojih potom otklanja eventualne slabosti i unapređuje rad organizacione jedinice.

zvanične statistike kao pokazatelja efikasnosti rada policije u sprovođenju politike borbe protiv kriminala je uvek relativan i nepouzdan. Nikada ne možemo da budemo sigurni da li se porast količine zaplenjenog kokaina u jednoj u odnosu na neku drugu posmatranu godinu može nužno dovesti u vezu sa efikasnijim radom policijskih službenika ili sa porastom ukupnog obima krijumčarenja. Ono što uvek ostaje nepoznanica jeste koja je to tačno referentna vrednost u kontekstu trgovine kokainom u odnosu na koju merimo efikasnost domaće policije. Građane ne zanimaju kvantifikovani pokazatelji ostvarenih rezultata rada policije nego oni rad policijskih službenika prvenstveno vrednuju iz ravni ophođenja policajaca prema njima i sugrađanima, opažanja obima kriminala u neposrednom okruženju i subjektivnog osećanja nivoa ugroženosti lične i bezbednosti njihovih najbližih. Jedino su ishodi neke sektorske javne politike ili javnog programa relevantni za ciljne grupe čije potrebe i interese ta politika ili program treba da ostvare i zadovolje.

Šta u slučaju kada kvantitativni pokazatelji učinka (i potom statistički podaci) ne iskazuju pojedine devijantne vidove ponašanja kažnjive po krivičnim propisima zato što ih državni organi zaduženi za njihovo suzbijanje ne prepoznaju u praksi? Ozbiljne kritike su godinama unazad upućivane na rad policijskih službenika povodom raširene prakse da se ne reaguje u slučajevima porodičnog nasilja i otkrivanja trgovine ženama radi prinudne prostitucije. Budući da su policajci-muškarci postupali isključivo vođeni pseudopatrijarhalnim stereotipnim predstavama o „urođenoj“ krivici žena, najvećem broju žrtava nasilja je faktički bila uskraćena delotvorna zaštita više osnovnih prava. Tek su nedavno sprovođenje vladine kampanje o važnosti problema porodičnog nasilja i početak primene Zakona o sprečavanju nasilja u porodici (od 1. juna 2017) doveli do porasta broja prijava slučajeva ove vrste krivičnih dela, te je sada samim tim i broj intervencija policije veći nego pre normativnog regulisanja ovog tipa nasilja. Dakle, da nije bilo kampanje protiv porodičnog nasilja, ne bi ni bilo zabeleženo nezakonito delovanje, jer bi se policija i dalje oglašivala na pozive žrtava i ova vrsta zločina ostala bi u području tzv. tamnih brojki. Sličan ishod je kada policija ili neki državni organ pokrenu kampanju sankcionisanja običnih građana za sitne prekršaje (npr. saobraćajne), a ignorišu obelodanjene krupne slučajeve korupcije ili utaje poreza dovoljno dokumentovane za pokretanje istražnih radnji na osnovu razumne sumnje. Posmatrano sa stanovišta brojčanog pokazatelja uspešnosti primene odluke o sankcionisanju, državni organi su zaista efikasno kaznili građane u prekršaju, ali ta efikasnost se lako utapa u okeanu neresenih ignorisanih problema usled nesposobnosti ispravnog razumevanja

sadržaja javnog interesa.⁵ Očigledno je da ustanovljavanje kvantifikovanja kao jedinog verodostojnog merila rezultata rada javnih službenika trpi suštinska ograničenja koja mogu da u složenom spletu dinamičnih odnosa unutar tranzicionog društva prouzrokuju ometanje ostvarenja društvene pravde u demokratski uređenoj političkoj zajednici.

Insistiranje na kvantifikovanju radnog učinka i uvođenju drugih metoda primerenih organizaciji korporativnog poslovanja u obavljanja pojedinih vrsta javnih poslova može na duži rok da drastično snizi kvalitet života građana i ugrozi njihova osnovna prava i slobode. To se možda najbolje vidi na primeru reorganizacije rada lekara u javnom zdravstvu Srbije, posebno na nivou primarne zdravstvene zaštite, gde je zarad povećanja efikasnosti pružanja zdravstvenih usluga u okolnostima oskudnih resursa uveden sistem zakazivanja i svakom pacijentu je dodeljen određen broj minuta za pregled. Za vladu kao nalogodavca (principal) broj izvršenih medicinskih pregleda u domu zdravlja ili bolnici u odnosu na broj lekara je pokazatelj efikasnosti pruženih usluga, bez ulaženja u to da li je dužina predviđenog termina dovoljna za obavljanje kvalitetnog pregleda u svakom pojedinačnom slučaju. Ovde nastaje problem konceptualne prirode zato što je svrha ustanova javnog zdravstva dugoročno i sistematično staranje o opštem stanju zdravlja stanovništva kao jednoj dimenziji ostvarenja društvene pravde. Skoro svakodnevni primeri nesavesnog lečenja i bahatog tretmana, u čijoj osnovi stoji moralno pogrešno postupanje prema pacijentima kao prema pukim objektima koji ne zavređuju pažnju i pomoć, prevashodno se ogleda u primeni predviđenih medicinskih protokola i uskraćivanju nege – bilo u pogledu obima bilo prema sadržaju, odnosno kvalitetu.

Pominjana menadžerska autonomija data rukovodećem sloju javne uprave odražava poverenje u profesionalizam, preduzetnički duh i vođstvo kao pretpostavke kvalitetne organizacije podređenih službenika radi svakodnevnog obavljanja radnih zadataka. Statistički povoljni pokazatelji radnog učinka medicinskog osoblja su moralno indiferentni prema kršenju Hipokratove zakletve kao temelja profesionalnog integriteta ovog esnafa.

5 U središtu savremenih teorija demokratije i javne uprave nalazi se koncept javnog interesa kao jedan od „mernih instrumenata“ koje bi javni službenici trebalo da koriste u obavljanju dodeljenih javnih poslova. Javni interes prevashodno obuhvata potrebe koje pojedinci sami, bez uzajamne pomoći i podrške, ne bi mogli da zadovolje. Prema Volteru Lipmanu (Walter Lippmann), javni interes je ono što bi ljudi izabrali kada bi mogli da vide jasno, misle racionalno i postupaju nepristrasno i dobromamerno (Bozeman 2007: 83). Jaču analitičku snagu ima sintetizovano normativno-vrednosno određenje koje javni interes shvata kao najbolji kolektivni odgovor na neki problem iz područja odlučivanja o vođenju javnih poslova, zasnovan na zajedničkim željama i vrednostima jednog društva (Denhardt & Denhardt, 2007: 68–69, 71–73).

Društvena svrha jedne profesije kao ustanovljene delatnosti ogleda se u opskrbljivanju članova jedne zajednice potrebnim robama/uslugama na moralno ispravan način i obavljanju svakodnevnih radnih zadataka na način koji, neposredno ili posredno, doprinosi očuvanju i unapređenju javnog interesa (Johnson, 2009: 208; Shafritz et al., 2009: 31). Stoga više definicija naglašava pretvaranje apstraktnog znanja u akciju, odnosno njegovu primenu na rešavanje konkretnih problema u određenoj oblasti delovanja koje ljudi ne mogu sami da reše (Gargan, 2007: 1126–1128). Tako se lekari organizuju kao profesionalna zajednica da bi što bolje lečili bolesne sugrađane. Budući da postoji širok prostor za diskreciono odlučivanje o izboru smeru delanja koje može da pogodi dobrobit drugih ljudi, profesionalni standardi postavljaju okvir tog delanja tako što spajaju stručno znanje ne samo sa nacionalnim zakonskim okvirom već i sa dužnostima koje imaju moralni predznak, a čiji osnov leži u tradiciji profesije i društvenim očekivanjima. Džefri Hazard ml. (Geoffrey C. Hazard Jr.) terminom „profesionalna etika“ obuhvata pravila profesionalne etike, etičku tradiciju (uključujući profesionalne mitove, folklor i narative) i standarde ponašanja, odnosno konvencije profesije o tome kako se ona svakodnevno praktikuje (Hazard Jr., 1992: 134). U skladu sa nivoom znanja i statusom, pripadnik profesije je odgovoran za kvalitet obavljanja radnih zadataka, ishod načinjenih izbora u toku rada, poštovanje pozitivnih propisa i za moralne obzire prema drugima. Koliko god da je maksimalizacija dobiti i prihoda osnovni motiv rada i privređivanja, ipak je zaštitni znak svake profesije koja drži do društvenog ugleda ostvarenje ciljeva koji su vredni sami po sebi, odnosno zadovoljstvo koje proističe iz uspešnog obavljanja jedne profesije nije nužno povezano sa materijalnim dobrima, već se čini da u njemu preteže upravo dostizanje viših svrha (Bishop, 2004: 112).

Privatizacija javnih funkcija

Pitanje profesionalnog integriteta tesno je povezano sa kvalitetom obavljanja radnih zadataka u javnoj upravi. Budući da značajan broj javnih službenika po pravilu pripada nekoj od važnih strukovnih grupa, i za njih jednako vredi očekivanje zajednice u pogledu njihove verodostojne privrženosti ostvarenju društvene pravde. Utoliko efikasnosti ne možemo da pridamo status načela koji uživa u privatnom sektoru, već se ona mora vrednovati kao pravilo drugog reda spram temeljnih načela demokratskog poretka. Kao što duhovito primećuje Donald Savoie (Donald J. Savoie), u preduzeću nije toliko važno ako 10 odsto vremena radite pogrešno dokle god donosite profit, dok u državi nije toliko važno ako 90 odsto vremena radite ispravno zbog toga što će u središte pažnje doći onih 10

odsto kada ste grešili (Savoie, 2006: 596). O tome svedoči sporan slučaj primene „Busplusa“ kao novog sistema naplate karata za javni prevoz u Beogradu. Beogradske vlasti su 2010. godine raspisale konkurs za dodelu ovog javnog posla privatnoj kompaniji u obliku javno-privatnog partnerstva sa obrazloženjem da je neophodno hitno rasteretiti gradski budžet u pogledu subvencioniranja javnog prevoza, što je jedan od omiljenih legitimacijskih osnova neoliberalne paradigme u obliku modela novog javnog rukovođenja. Ovde ćemo ostaviti po strani navode obelodanjene u javnosti (Vasić, 2012) da je sprovođenje konkursa proteklo u neregularnim okolnostima, i usredsredićemo se na ishod ovog javno-privatnog partnerstva, koje je trebalo da poveća gradske prihode bez javnog ulaganja u novi sistem. Grad Beograd potpisao je ugovor na deset godina sa konzorcijumom koji predstavlja kompanija *Apex Solution Technology*, ali se nakon godinu dana u javnosti pojavila sumnja da postavljeni ciljevi javno-privatnog partnerstva nisu ispunjeni – čak ni oni kvantitativno merljivi. Da podsetimo, Direkcija za javni prevoz je, pored smanjenja troškova funkcionisanja sistema prevoza, kao očekivane rezultate uvođenja novog sistema naplate navela zadovoljne putnike i podizanje nivoa bezbednosti vozača i putnika (Izveštaj, 2010).

Tim novinara istraživača CINS-a i BIRN-a utvrdio je analizom dostupne zvanične dokumentacije da je uz početno ulaganje od oko 14 miliona evra Apex već u prvoj godini poslovanja zaradio oko osam miliona evra (Vasić i Georgiev, 2013). Za razliku od zadovoljnih vlasnika konzorcijuma koji su ostvarili profit, građani kao korisnici usluga nisu neposredno niti posredno kao poreski obveznici osetili najavljivane pozitivne učinke. Iznos za subvencionisanje javnog prevoza iz gradskog budžeta u istom periodu je porastao umesto da se smanji, a privatna preduzeća su iz budžeta dobila čak za četvrtinu više novca nego što su dobijala pre uvođenja „Busplusa“ (Vasić i Georgiev, 2013). Da stvar bude gora, privatni prevoznici, počevši od 2004. godine, osim udela u prodaji karata, redovno dobijaju i dodatne prihode iz gradskog budžeta koji su, gledano po broju autobusa u posedu, nesrazmerno veći od onih koje dobija GSP – 680 naspram 1.200 vozila (Vasić i Georgiev, 2013). Pojedina istraživanja učinaka prenosa pojedinih javnih funkcija na aktere iz privatnog sektora jasno potvrđuju da takva praksa ne donosi nužno smanjenje troškova u javnom sektoru (Alonso et al., 2015). Ne samo da je javni prevoz u Beogradu već nekoliko meseci nakon uvođenja novog sistema neopravdano poskupeo, nego je normalan prevoz putnika bio ometan, a ponekad i privremeno paralisano, nastojanjem kontrolora u najmu kompanije *Apex* da po svaku cenu naplate kazne slepim putnicima i uvođenjem ulaska samo na prednja vrata vozila. Komercijalizacija naplate javnog prevoza u spoju sa nasil-

nim obrascima ponašanja i komunikacije inherentnim našem mentalitetu usloвила je česte fizičke i verbalne obračune između građana, s jedne strane, i kontrolora i komunalnih policajaca, s druge strane. Tako je nakaradna primena neoliberalne paradigme u području javnog prevoza kao vitalne javne funkcije u prostranom milionskom gradu umesto dobrobiti za većinu prerasla u otvoreni bunt osiromašenih građana protiv kontrolora kao nevoljnih saučesnika u bogaćenju privatne kompanije na račun novca već obespravljenih poreskih obveznika.

Opisani primer privatizacije jedne od gradskih javnih funkcija u vidu „Busplusa“ nagoveštava suštinske razlike između ravni u kojoj odlučuje javni službenik kada se stara o opštem dobru i perspektive zaposlenog u privatnom sektoru. Za razliku od privatnih preduzeća čiji su vlasnici pojedinci, grupa pojedinaca ili brojni deoničari, javna uprava nema konkretnog vlasnika ali, u širem smislu, dužna je da zastupa interese građana kao članova političke zajednice. Dok je privatno preduzeće isključivo zaokupljeno izvlačenjem što veće dobiti iz ulaganja u poslovne poduhvate – makar na moralno nedopušten način ili bez uzimanja u obzir potreba pojedinaca – javna administracija je prevashodno dužna da dela ka ostvarenju društvene pravde. Javni službenik ne juri za profitom; on nastoji da pomogne građanima da ostvare blagostanje i štite zajedničke vrednosti, pa se samim tim stepen opštosti interesa zaposlenih u javnoj upravi i zaposlenih u privatnom sektoru u najvećoj meri ne podudaraju. Budući da su od životnog značaja, karakter roba i usluga koje javne službe proizvode daje im daleko veću moralnu „težinu“, pa utoliko svaki propust izaziva daleko burniju reakciju javnog mnjenja nego kada je reč o grešci koju načini zaposleni iz privatnog sektora. Javni službenici opravdavaju vlastiti rad zastupanjem javnih interesa kao izraza volje građana uobličenog u demokratskom političkom procesu, dok zaposleni u preduzeću rade u skladu sa interesima poslodavaca i vlasnika, koji su po svojoj prirodi partikularni – odnosno nisu usmereni na unapređenje društvene pravde. Predstavljene razlike uslovljavaju različite načine razmišljanja koje usvajaju javni službenik i zaposleni u privatnom sektoru, a potom primenjuju kada se suoče sa nekom moralnom dilemom u profesionalnom radu. Svakako da nameštenik u korporaciji čini moralne izbore sa jasnom svešću o tome da njegov nadređeni očekuje od njega da dokaže profesionalnu sposobnost i veštinu tako što će poslodavcu doneti određeni profit, pa time on može lako da racionalizuje svaki izbor koji vodi ostvarenju poslovne politike – i po cenu štetnih posledica po interese drugih preduzeća ili čak društva. Dakle, reč je o različitoj vrsti posvećenosti profesionalnom radu sa motivacijom koja počiva na drugačijim razlozima i svetonazoru.

Politika urbanističkog razvoja pod bremenom neoliberalne paradigme: stvaranje prostora društvene (ne)pravde?

Pod pritiskom zahteva za ubrzanjem privrednog rasta i poboljšanjem drastično urušenog životnog standarda i suženih mogućnosti za ostvarenje životnih potencijala, vlade Srbije su se u razdoblju nakon političkih promena od 2000. godine pri izboru modela ekonomskog razvoja uglavnom priklanjale rešenjima koja u praksi ne uzimaju dovoljno u obzir – ili potpuno zanemaruju – brigu o važnim dimenzijama vođenja kvalitetnog života u političkoj zajednici XXI veka. Kako za većinu građana povećanje materijalnog standarda predstavlja glavno merilo uspešnosti jedne vlade, nije bilo teško legitimisati pred biračima opredeljenje za maksimalizaciju profita shodno logici seobe transnacionalnog kapitala u zemlje sa nižom cenom radne snage i manjom radnopravnom zaštitom.

U okolnostima globalne recesije i potrebe domaće privrede za svežim kapitalom, republičke i gradske vlade su tokom poslednjih desetak godina očajnički pokušavale da različitim instrumentima ekonomske politike privuku inostrane ulagače. Tako je u glavnom gradu Srbije juna 2014. godine najavljen urbani megaprojekat „Beograd na vodi“ kao projekat od nacionalnog značaja (3,5 mlrd dolara i 20.000 radnih mesta) i idealno rešenje za pospešivanje privrednog rasta i stvaranje preduslova za pretvaranje Beograda u investiciono središte čitavog regiona. Kao model inostranih ulaganja u urbanistički razvoj izabrano je javno-privatno partnerstvo, iako su pojedina istraživanja pokazala da ovaj instrument nije primeren dinamičnim projektima koje tokom samog sprovođenja prati velika verovatnoća nužnih promena osnovnih postavki, niti je odgovarajuće rešenje za brzo sređivanje nagomilanih nedostataka gradskog planiranja (Boardman et al., 2015). Megaprojekat „Beograd na vodi“ od samog predstavljanja pratile su brojne kontroverze zbog netransparentnih i neregularnih okolnosti u kojima je ugovor o javno-privatnom partnerstvu potpisan 2015. godine, te kako su osnovni planski dokumenti potom „nasilno“ prilagođavani projektu – protivno važećim propisima i pravilima urbanističke struke (SANU, 2014; AAS, 2015; Slavković, 2015). Bez ulaženja u finansijske detalje ovog javno-privatnog partnerstva – za koje postoji opravdana sumnja da je suprotno javnom interesu jer je grad preuzeo veći finansijski teret uz manji udeo u vlasništvu – mi ćemo težište staviti na činjenicu da je privatni ulagač bez međunarodnog javnog konkursa dobio ekskluzivno pravo da po svom nahođenju u naredne tri dekade oblikuje Savski amfiteatar – urbani prostor u starom gradskom tkivu veličine oko 100 hektara (dat u najam na 99 godina).

Ishod neke javne politike, programa ili projekta teško je predvideti zato što su proizvod velikog broja spoljnih činilaca koji u sticaju ili pojedinačno mogu lako da naruše projektovanu kauzalnu vezu između postavljenih ciljeva i primenjenih sredstava i mera. Pošto je dugoročno sprovođenje megaprojekta podložno dejstvu nemerljivih, te time i teško predvidivih činioaca, onda se čini razumnom pretpostavka da planirane (i reklamirane) javne koristi „Beograda na vodi“ mogu da s vremenom iščile u uslovima neizvesnog krajnjeg ishoda. Time bi početna demokratska legitimizacija velikih ulaganja gradske vlasti u megaprojekat i prepustanja javnog dobra stranom investitoru, zasnovana na perspektivi neoliberalnog utilitarnog kalkulusa, mogla lako da podrije jednak tretman (*fairness*) kao načelo dobre uprave tako što bi korist bila dostupna samo investitoru i uskom krugu građana, dok bi teret pao na buduća pokoljenja Beograđana. Koncept jednakog tretmana sadržan je u ideji da prema svim članovima jedne zajednice treba da se postupa na isti način, i to tako što se ujednačeno ostvaruju opšteprimenjiva načela opravdana uverljivim skupom razloga. Prema Rešeru (Nicholas Rescher) reč je konceptu koji čuva skladne odnose unutar kolektiviteta tako što stvara kod građana uverenje da niko nije žrtva nepravednog postupanja (Rescher 2002: H); drugim rečima, građanima pripada srazmeran udeo u kolektivnim povlasticama i teretima (isto: 17).

Demokratski legitimitet upravo počiva na uverenju da vlast mora svim građanima da pruži jednake mogućnosti da uživaju slobode i ljudska prava proistekla iz pripadnosti političkoj zajednici, pa javni službenici moraju da u najvećoj mogućoj meri pomognu da svaki pojedinac posredstvom jednakog tretmana i pravične raspodele ima korist od uspeha zajednice kao celine (Svara & Brunet, 2005). Ovde se opet vraćamo na supstancijalnu važnost profesionalnog integriteta za obavljanje javne službe usmereno na ostvarenje društvene pravde. Kroz slučaj „Beograda na vodi“ ovo pitanje se prelama u kontekstu pritiska neoliberalne paradigme podržane utilitarističkim kalkulusom, prema kojem je moralno opravdano i dobro sve ono što vodi ka dobrom ishodu – shvaćenom u apstraktnim kategorijama zadovoljstva većine građana. Megaprojekat je izazvao i oprečne stavove unutar stručnih krugova u pogledu njegove vrednosti spram univerzalno priznatih profesionalnih standarda osmišljavanja i sprovođenja urbanističke politike i prostornog planiranja. Za razliku od većinskog mišljenja struke (SANU, 2014; AAS, 2015), stručnjaci u svojstvu javnih službenika zaduženih za urbanističko planiranje i razvoj Beograda prihvatili su „Beograd na vodi“ kao navodno korak ka rekultivisanju i regenerisanju gradskog pejzaža (Wright, 2015). Ipak, ako pažljivije razmotrimo koncept koji stoji iza tvoraca „Beograda na vodi“ i uporedimo ga sa megaprojektima

sprovedenim u zemlji porekla investitora, videćemo da je utkana antiegalitarna ideja o zatvorenom gradu unutar grada namenjenom samo imućnim građanima, turistima i poslovnoj eliti. Utoliko se ovde čini korisnom misao Dejvida Harvija (David Harvey) da kapitalističko ulaganje u gradsko tkivo preoblikuje fizički predeo shodno ciljevima proizvodnje, razmene i potrošnje (1985: 6).

„Beograd na vodi“ je primer prilagođavanja procesa urbanizacije potrebama transnacionalnog kapitala koji, u večnoj potrazi za novim prilikama za maksimalizacijom dobiti uz pomoć jeftine radne snage i privilegovanog položaja na lokalnom tržištu, na duži rok osujećuje članove lokalne zajednice u uživanju jednakog pristupa delu javnog prostora kao opšteg dobra. U odsustvu javnih sadržaja i objekata namenjenih ostvarenju životnih potencijala svih, visoke cene nekretnina, luksuzni turistički, prodajni i ugostiteljski objekti teško da će privući građane u Savski amfiteatar. Nekritičkom primenom instrumentarijuma novog javnog rukovođenja ovaj sada zapušten prostor u starom gradskom tkivu mogao bi da u budućnosti postane delimično zatvoren za većinu osiromašenih građana, koji bi postali nepoželjna „remetilačka“ pojava u luksuznom okruženju sazdanom isključivo prema finansijskim merilima privilegovane manjine. Tako bi godinama unižavan običan građanin ostao žrtva nepravednog postupanja sa nesrazmerno velikim udelom u kolektivnim teretima, a Beograd bi se kao zajednica još više udaljio od ideje Avišaja Margalita (Avishai Margalit) o pristojnom društvu kao onom u kome institucije ne ponižavaju ljude (1998: 183).

Zaključak

Ugradnja neoliberalne paradigme u reformu javne uprave u Srbiji posredstvom modela novog javnog rukovođenja nije donela očekivan porast nivoa kvaliteta javnih roba i usluga, a ostvarenje društvene pravde učinila je još zamagljenijim i manje izvesnim ciljem društvenog razvoja. U mnoštvu praktičnih problema koji se pojavljuju u svakodnevnom radu javne uprave, kritičku analizu primene metoda i tehnika poslovanja privatnog sektora u obavljanju javnih poslova suzili smo na pitanja efikasnosti, merenja radnog učinka, privatizacije javnih funkcija i poslova, javno-privatnog partnerstva i distorzije profesionalnog integriteta. Analiza nabrojanih pokazatelja je potvrdila polaznu pretpostavku da su korporativna i menadžerska paradigma neprimerene ulozi javne uprave u jednom društvu.

Za razliku od privatnog sektora vođenog maksimalizacijom profita, efikasnost ne bi trebalo da bude glavno merilo vrednovanja rezultata rada javne uprave jer ona, kao što pokazuju analizirani primeri iz domaće prakse, ne vodi nužno i neposredno povećanju kvaliteta proizvedenih javnih roba i pruženih javnih usluga niti automatski doprinosi boljoj zaštiti ili ostvarenju javnog interesa. Model novog javnog rukovođenja upravo polazi od te, prema našem mišljenju, pogrešne pretpostavke da efikasniji rad javnih službenika vođen proverenim menadžerskim tehnikama i metodama izvesno vodi ishodima dobrim za većinu građana. Utoliko se i merenje radnog učinka u vitalnim javnim službama, poput npr. policije i zdravstva, pokazuje pre kao svojevrsna prepreka valjanom utvrđivanju stvarnog stanja i konkretnog doprinosa policijskih službenika i zdravstvenih radnika u staranju o bezbednosti, odnosno javnom zdravlju stanovništva Srbije. Insistiranje na nekritičkoj primeni efikasnosti motivisanoj simuliranjem tranzicione reforme može samo da onemogući popravljavanje manjkavosti u sadašnjem načinu organizacije i obavljanja javnih poslova. Privatizacija javnih poslova takođe je primenjena sa proklamovanom namerom da se uvođenjem tržišnih i preduzetničkih modela dobije viši kvalitet javnih usluga koji država ne može u potpunosti sama da finansira usled oskudnih javnih prihoda. Dosadašnji ishod privatizacije pojedinih javnih nadležnosti ne samo da drastično odudara od najavljene koristi koju je trebalo da donesu privatna ulaganja, nego se čini da je ovaj instrument novog javnog rukovođenja otvorio i slobodan prostor za odlivanje dela javnog budžeta i zloupotrebu javnih dobara zarad ostvarenja nelegitimnih partikularnih interesa.

Svrha obavljanja javnih poslova ne leži u efikasnosti, nego u odgovoru na pitanje koliko njihovo kvalitetno obavljanje pomaže pojedincu da kao konstituent političke zajednice u njenim okvirima zadovolji potrebe i ostvari sve životne potencijale – koje inače ne bi mogao da dosegne da živi izolovano. Javne službe nisu „kiosci“ gde se građani pojavljuju kao slučajni potrošači u prolazu, već one poseduju moć da odlučuju o obrascima raspodele društvenog bogatstva i na taj način ostvare ili osujete strateške odluke o smeru društvenog razvoja. Pomodarska primena ovog koncepta u okolnostima „zakasnele tranzicije“ i nedosledne reforme javnih institucija teško da bez obnove društvene uloge javne uprave u Srbiji može da povрати poverenje poniženih građana u verodostojnost zalaganja javnih službenika da javnim robama i uslugama jačaju društvenu pravičnost – uz srazmernu preraspodelu koristi i troškova. Stoga postupanje javnih službenika prema građanima mora da bude prožeto osećanjem pripadnosti zajednici, brigom za druge i ispravnim shvatanjem učešća javnosti u odlučivanju i nadzoru vlasti.

Preispitivanje praktičnih domaćih koncepta novog javnog rukovođenja sa stanovišta ostvarenja društvene pravde mora da uzme u obzir sadašnju dinamiku socijalnih odnosa sazdanu na shvatanju neoliberalne paradigme kao „rata svih protiv svakoga“, koje je prirodno izniklo na „tlu“ sebičnih nagona za preživljavanjem pojačanih građanskim ratovima, međunarodnim embargom i urušavanjem vrednosnog poretka. Prema našem mišljenju, javna uprava ima težak zadatak da obnovi kod građana osećanje solidarnosti i volju da individualne snage usmere na rešavanje problema od zajedničkog interesa. Prema kvalitetu odnosa koji imaju sa javnim službenicima, građani procenjuju demokratičnost aktuelne vlasti i same političke zajednice čiji su konstituenti. Pouzdanost javnog službenika u odnosu prema građanima kao strani koja zavisi od njegovog budućeg ponašanja, javnost procenjuje prema tome šta on čini ili propušta da čini i koji su pokretački motivi tog ponašanja. Građani imaju poverenje u službenika i prosuđuju njegovu pouzdanost, a ako su norme koje on zastupa neprihvatljive, poverenje u njega biće podriveno. Stoga javni službenik nikako ne sme da bude menadžer i zastupnik korporativnih interesa moralno indiferentan prema štetnim posledicama neoliberalnog oblika kapitalističke regulacije u Srbiji, niti da ih opravdava geslom „svako je kovač svoje sreće“, zgodnim za prikrivanje sve većeg socijalnog raslojavanja prvenstveno uslovljenog nejednakim tretmanom. Današnji javni službenik – pogotovo iz rukovodećeg sloja – dužan je da preuzme moralnu obavezu da profesionalnim delovanjem doprinosi ostvarenju društvene pravde kao temeljne svrhe postojanja demokratski uređene političke zajednice.

Literatura

- AAS – Akademija arhitekture Srbije. 2015. *Deklaracija: O „Beogradu na vodi“*. <http://aas.org.rs/wp-content/uploads/2015/03/Deklaracija-AAS-o-Beogradu-na-vodi-05.-mart-2015..pdf>, pristupljeno 17. septembra 2017.
- Alonso José M., Clifton, Judith & Díaz-Fuentes, Daniel. 2015. Did New Public Management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. *Public Management Review*, Vol. 17, No. 5: 643–660.
- Bishop, Sharon. 2004. Thinking About a Professional Ethics. *Language Assessment Quarterly*, Vol. 1, No. 2–3: 109–122.
- Boardman, Anthony E., Greve, Carsten & Hodge, Graeme A. 2015. Comparative Analyses of Infrastructure Public-Private Partnerships. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 17, No. 5: 441–447.

- Bovaird, Tony & Löffler, Elke. 2003. Understanding public management and governance, in: Tony Bovaird & Elke Löffler (eds). *Public Management and Governance*. London and New York: Routledge.
- Bozeman, Barry. 2007. *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Denhardt, Janet V. & Denhardt, Robert B. 2007. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Dunleavy, Patrick, Margetts, Helen, Bastow, Simon & Tinkler, Jane. 2006. New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, Issue 3: 467–494.
- Gargan, John J. 2007. The Public Administration Community and the Search for Professionalism, in: Jack Rabin, W. Bartley Hildreth and Gerald J. Miller (eds). *Handbook of Public Administration*. Boca Raton (FL): CRC Press.
- Gray, Andrew & Jenkins, Bill. 2006. From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?, in: Eric E. Otenyo & Nancy S. Lind (eds). *Comparative Public Administration: The Essential Readings*. Oxford, Amsterdam, San Diego: Elsevier/JAI Press: 543–572.
- Gregory, Robert. 2007. New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting?, in: Tom Christensen and Per Læg Reid (eds). *Transcending new public management: The transformation of public sector reforms*. Aldershot: Ashgate: 221–243.
- Harvey, David. 1985. The Urban Process under Capitalism: A Framework for Analysis, in: *The Urbanisation of Capital, Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanisation 2*. Oxford: Basil Blackwell: 1–31.
- Hazard Jr., Geoffrey C. 1992. Personal Values and Professional Ethics. *Cleveland State Law Review*, Vol. 40, Issue 2: 133–141.
- Hefe, Otfried. 2008. *Pravda: filozofski uvod*. Novi Sad: Akademska knjiga.
- Hughes, Owen E. 2003. *Public Management and Administration: An Introduction*. Basingstoke: Palgrave.
- Izveštaj. 2010. Direkcija za javni prevoz, Sekretarijat za saobraćaj, Gradska uprava Grada Beograda [21. septembar]. <https://www.cins.rs/uploads/useruploads/Documents/Izvestaj-Sekretarijata-za-saobra%C4%87aj-Beograda-efekti-Bus-Plus.pdf>, pristupljeno 10. oktobra 2017.
- Johnson, Harry M. 2009. Bureaucracy and Modernization, in: Ali Farazmand (ed.). *Bureaucracy and Administration*. Boca Raton (FL): CRC Press: 203–218.
- Kolthoff, Emile, Huberts, Leo & Heuvel, Hans van den. 2006–2007. The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake?. *Public Administration Quarterly*, Vol. 30, No. 4: 399–439.
- Korać, Srđan T. 2017. Javni službenik za 21. vek: ka savremenom učitanju gesla „plemstvo obavezuje“. *Srpska politička misao*, god. 24, vol. 57, br. 3: 273–288.
- Levy, Roger. 2010. New Public Management: End of an Era? *Public Policy and Administration*, Vol. 25, No. 2: 234–240.

- Lynn Jr., Laurence E. 2006. *Public Management: Old and New*. London and New York: Routledge.
- Margalit, Avišaj. 1998. *Pristojno društvo*. Beograd: Radio B92.
- McCurdy, Howard E. & Rosenbloom, David H. (eds). 2006. *Revisiting Waldo's Administrative State: Constancy and Change in Public Administration*. Washington D.C: Georgetown University Press.
- Overeem, Patrick & Tholen, Berry. 2011. After Managerialism: MacIntyre's Lessons for the Study of Public Administration. *Administration & Society*, Vol. 43, No. 7: 722–748.
- Parmenter, David. 2010. *Key Performance Indicators: Developing, Implementing, and Using Winning KPIs*. Hoboken (NJ): John Wiley & Sons.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Rescher, Nicholas. 2002. *Fairness: Theory and Practice of Distributive Justice*. New Brunswick (NJ): Transaction Publishers.
- SANU. 2014. Primedbe i sugestije na Nacrt prostornog plana područja posebne namene uređenja dela priobalja grada Beograda [28 oktobar]. <http://aas.org.rs/wp-content/uploads/2014/11/Savski-amfiteatar-komplet-28.-10.pdf>, pristupljeno 14. septembra 2017.
- Savoie, Donald J. 2006. What is Wrong With the New Public Management?, in: Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind (eds). *Comparative Public Administration: The Essential Readings*. Oxford, Amsterdam, San Diego: Elsevier/JAI Press.
- Shafritz, Jay M., Russel, E.W. & Borick, Christopher P. 2009. *Introducing Public Administration [6th Edition]*. New York: Pearson Longman.
- SJURS (Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji). 2014. Službeni glasnik RS, br. 9/14, ispr. br. 42/14.
- Slavković, Ljubica. 2015. *Belgrade Waterfront: An Investor's Vision of National Significance, 15 May, Failed Architecture*, www.failedarchitecture.com/belgrade-waterfront/, pristupljeno 2. septembra 2017.
- Svara, James H. & Brunet, James R. 2005. Social Equity Is a Pillar of Public Administration, *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 11, No. 3: 253–258.
- Taylor, Frederick W. 2007. Scientific Management, in: Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (eds). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth: 36–38.
- Vasić, Jelena. 2012. *Do Busplusa kroz rupe u sistemu*, Centar za istraživačko novinarstvo (CINS) Nezavisnog udruženja novinara Srbije, <https://www.cins.rs/news/srpski/article/do-busplusa-kroz-rupe-u-sistemu-1>, pristupljeno 10. oktobra 2017.
- Vasić, Jelena i Georgiev, Slobodan. 2013. *Busplus godinu dana kasnije: neispunjena očekivanja*. Centar za istraživačko novinarstvo (CINS). https://www.cins.rs/srpski/research_stories/article/busplus-godinu-dana-kasnije-neispunjena-ocekivanja, pristupljeno 10. oktobra 2017.

CORPORATE AND MANAGERIAL SNOBBERY AND THE COLLAPSE OF THE SOCIAL ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN SERBIA

Srdan Korac

Institute of International Politics and Economics, Belgrade

Abstract: The paper starts with the thesis that the implementation of neoliberal paradigm through New Public Management as a part of the public administration reform in Serbia has not brought the expected increase in the quality of public goods and services; it additionally blurred the aim of social justice and made social development less plausible. The analysis focuses on several selected issues: efficiency, performance measurement, privatisation of public functions, Public-Private Partnerships (PPPs), and low professional integrity. Following the motto that the best government is that which costs least, political decision makers strive to modernise the broken and collapsing administrative apparatus inherited from the age of voluminous socialist state by the uncritical transplantation of the corporate and managerial methods and techniques to public policy implementation – based on the role model of post-industrial polyarchies. The substantial differences between the ethical decision-making in a private company driven by the maximisation of profits at any cost, on the one side, and the ethical decision-making of civil servant who ought to support the public interest, on the other side, inevitably neglect the social justice in policy implementation process. As the New Public Management is being implemented in the context of so-called “late transition” and overall inconsistent reforming of the public sector in Serbia, it will be difficult to restore the citizens’ trust in the credibility of the domestic public officials’ efforts to improve the public interest based on social justice without restoring the social role of public administration as the previous step.

Key words: public administration reform, new public management, social justice, Serbia