



ULOGA I ZNAČAJ ETIČKIH STANDARDA ZAPOSLENIH U JAVNOJ UPRAVI I SMANJENJE KORUPCIJE

PUBLIC ADMINISTRATION EMPLOYEES' ETHICS AND ITS IMPORTANCE FOR REDUCTION OF CORRUPTION

Dr Tanjević Nataša, Narodna banka Srbije, tanjevicn@gmail.com

Sažetak

Danas su mnoge države, uključujući i Republiku Srbiju suočene sa neophodnošću reformi javnog sektora, odnosno potrebom stvaranja efikasnije i bolje javne službe, čime bi se postiglo ne samo stvaranje efikasnije, stručnije i bolje administracije, već i sprečavanje mogućih zloupotreba u ovom sektoru. Naime, prisustvo korupcije je jedan od najvažnijih uzroka neefikasnog rada javnih službi i narušenog poverenja građana u institucije vlasti. Zbog toga smo u radu ukazali na značaj uvođenja etičkog kodeksa u principe poslovanja, rada i rukovođenja u javnoj upravi, a imajući u vidu činjenicu da se u fokusu savremenog pristupa suzbijanja korupcije i drugih nezakonitosti, naglašeno insistira na izgradnji i negovanju visokog nivoa etike u javnom sektoru. U skladu sa tim, učinjen je osvrt na etički sistem u Republici Srbiji uz zaključak da u zemljama u tranziciji, među kojima je i Republika Srbija, do izražaja dolazi problem moralne (ne)odgovornosti i još uvek nedovoljno jasno izrađen sistem moralnih standarda i etičkih kodeksa, zbog čega je od ključne važnosti širenje svesti o značaju poštovanja utvrđenih etičkih i profesionalnih standarda ponašanja i jačanje mehanizama kojima bi se osigurala njihova efikasna primena.

Abstract

Many countries, including the Republic of Serbia, today are faced with the necessity of reforming the public sector, and the need to create more efficient and better public services which would help create not only a more professional efficient administration, but also help prevent possible abuses in this sector. This is because corruption is one of the most important causes of inefficient public services and

impaired public confidence in government institutions. Therefore, we have highlighted the importance of introducing the principles of ethical conduct in business, labor and management in the public administration, given that the focus of the modern approach to combating corruption and other illegalities strongly insists on building and fostering a high level of ethics in the public sector. Accordingly, reference is made to the ethical system in the Republic of Serbia with the conclusion that in countries in transition, including the Republic of Serbia, the problem of moral (non) accountability and still insufficiently developed system of moral standards and ethical codes comes to the fore, which is why it is crucial to raise awareness of the importance of respecting the established ethical and professional standards of conduct and to strengthen mechanisms so as to ensure their effective implementation.

Ključne reči: korupcija, etički kodeks, integritet, reforma javne uprave, sukob interesa

Keywords: corruption, code of ethics, integrity, public administration reform, conflict of interest

1. Uvod

Iskustva većine zemalja u razvoju pokazuju da su nagle promene ekonomske strukture istovremeno doba velike nestabilnosti, porasta svih vidova kriminaliteta, krize morala, vrednosno-normativnog sistema i sl. Naime, brojna regionalna istraživanja u jugoistočnoj Evropi pokazuju da su problemi ovih zemalja slični, a među vodećim je korupcija. Ovaj pojam se prevashodno veže za društveno i moralno neprihvatljiv odnos ostvarivanja interesa i u najširem smislu se određuje kao zloupotreba

javne službe radi sticanja privatne koristi. Međutim, to ne znači da korupcija nije moguća i u vezi sa vršenjem ovlašćenja koja nisu javna. U našoj zemlji do donošenja Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (1) nije postojala zakonska defincinija ovog pojma. U skladu sa tim, ovim zakonom korupcija se određuje kao „odnos koji se zasniva zloupotrebom službenog, odnosno društvenog položaja ili uticaja u javnom ili privatnom sektoru, u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga“.

Pojava i raširenost korupcije u zemljama u tranziciji, među kojima je i Republika Srbija, posledica je nagomilanih ekonomskih problema, niskih primanja, pada standarda života većeg dela stanovništva itd. Pored navedenih, kao činioci koji posebno doprinose rastu korupcije u zemljama u tranziciji, ističu se i sledeći: slaba državna administracija, nepostojanje pravne države, političke institucije i siromaštvo (2).

Prema Indeksu percepcije korupcije (CPI) koji objavljuje Transparency International, a koji meri stepen u kojem se opaža korumpiranost u javnom sektoru, Republika Srbija je već dugi niz godina svrstana među zemlje sa veoma rasprostranjenom korupcijom. Navedeno potvrđuju i rezultati sprovedenih istraživanja u našoj zemlji koji se bave ovim problemom, a koji pokazuju da se korupcija izdvaja kao jedan od najznačajnijih problema građana Srbije (odmah iza siromaštva, nezaposlenosti i kriminala), kao i da korupcija ima sistemski karakter, da je zahvatila sve javne službe i da su građani prihvatili koruptivno ponašanje kao oblik društveno prihvatljivog načina komunikacije. Iako većina građana korupciju smatra štetnom društvenom pojavom, ona se vidi kao uspešan metod rešavanja problema i zaobilaznja komplikovanih administrativnih procedura, onoga što u svakodnevnom životu nazivamo „birokratija“.

Sa druge strane, s obzirom na to da je situacija u javnoj upravi uvek odraz šire slike celokupnog društva, ne treba da čudi podatak da je prema ocenama građana Srbije korupcija najviše prisutna upravo u javnoj službi, te da predstavlja jedan od ključnih problema kvalitetnog funkcionisanja javne uprave. Ovo iz razloga što

građani opažaju veliki upliv politike u rad javnih službi, pri čemu politizacija ove vrste službi dovodi u pitanje etičke standarde i stvara preduslove za delovanje drugih činilaca koji utiču na pojavu korupcije. Jedan od najznačajnijih su široko definisana diskreciona ovlašćenja javnih službenika, koja otvaraju prostor za različite vidove pristrasnog odlučivanja radi sticanja lične koristi na račun javnog interesa.

Prisustvo korupcije u javnom sektoru i nizak nivo integriteta službenika dovodi do nepoverenja građana u ulogu javnih službi, što nadalje rađa nepoverenje u sve institucije demokratskog poretka. Iz navedenog razloga su povećanje transparentnosti, unapređenje i jačanje etičkih standarda i odgovornosti u obavljanju poslova javne uprave - preduslovi za sistemsko smanjenje korupcije i smatraju se ključnim za ostvarenje načela zakonitosti i osiguranje delovanja u javnom interesu.

Imajući u vidu navedeno, u zemljama u tranziciji zapaža se pojačan interes za etiku i etičko ponašanje državnih/javnih službenika. S jedne strane, etičko, nezavisno i neutralno ponašanje službenika treba da bude zasnovano na njihovoj profesionalnosti i odgovornosti. S druge strane, potrebno je putem prikladnog pravnog okvira osigurati etično postupanje i minimizirati mogućnost da privatni interes dobije primat nad javnim.

2. Pravni okvir etičke infrastrukture u Republici Srbiji i podsticaji evropskih integracija

Osnov etičke infrastrukture u Republici Srbiji postavio je Ustav Republike Srbije (3) propisivanjem osnovnog etičkog standarda, prema kojem niko ne može vršiti državnu ili javnu funkciju koja je u sukobu sa njegovim drugim funkcijama, poslovima ili privatnim interesima (član 6 Ustava). Pravila etičkog ponašanja sadržana su i u zakonskim aktima o etičkim standardima vršenja javne funkcije, pre svega u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (4), Zakonu o državnoj upravi (5) i sl.

U savremenom demokratskom društvu građanin može delotvorno da kontroliše rad državnih

organa samo ako su mu informacije koje poseduju i kojima raspolažu organi javne vlasti dostupne (6). Zbog toga je usvajanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja od velike važnosti, jer se njime ostvaruje i štiti interes javnosti da raspolaže znanjem o svim relevantnim informacijama od javnog značaja, što je osnov slobodnog demokratskog poretka i otvorenog društva. Naime, pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja predstavlja osnov otvorenosti i transparentnosti rada i postupanja javnih organa i tela, naročito uprave i drugih sa njima povezanih javnih subjekata. Priznavanjem prava na pristup informacijama kao ljudskog prava, građani danas mogu da saznaju, na primer, na koji način su potrošena budžetska sredstva jednog organa lokalne samouprave, kolika je plata jednog javnog službenika i sl., odnosno da dobiju informacije koje su od javnog interesa i koje se smatraju opštim dobrom koje pripada svim građanima.

Na ovom mestu zadržaćemo se na Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije koji propisuje da je funkcioner dužan da javnu funkciju vrši tako da javni interes ne podredi privatnom; da se pridržava propisa koji uređuju njegova prava i obaveze i da stvara i održava poverenje građana u savesno i odgovorno vršenje javne funkcije; da izbegava stvaranje odnosa zavisnosti prema licu koje bi moglo da utiče na njegovu nepristrasnost u vršenju javne funkcije, a u slučaju da ne može da izbegne takav odnos ili takav odnos već postoji, da učini sve što je potrebno radi zaštite javnog interesa. Funkcioner ne sme da koristi javnu funkciju za sticanje bilo kakve koristi ili pogodnosti za sebe ili povezano lice, a može da vrši samo jednu javnu funkciju, osim ako je zakonom i drugim propisom obavezan da vrši više javnih funkcija (član 27 i 28). Takođe, Zakon predviđa da je funkcioner dužan da, prilikom stupanja na dužnost i tokom vršenja javne funkcije, u roku od osam dana, pismeno obavesti neposredno pretpostavljenog i Agenciju o sumnji u postojanje sukoba interesa ili o sukobu interesa koji on ili sa njim povezano lice ima. Zakon propisuje i zabranu funkcioneru primanja poklona u vezi s vršenjem javne funkcije, izuzev

protokolarnog ili prigodnog poklona, ali ni tada ako je u novcu ili hartijama od vrednosti.

Republika Srbija je prihvatila i međunarodne etičke standarde (Međunarodni kodeks ponašanja za javne službenike, Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, Kodeks ponašanja javnih službenika Saveta Evrope) koji osim zabrane vršenja više funkcija preciziraju u vezi sa sprečavanjem sukoba interesa da službenici ne smeju koristiti svoj položaj za unapređivanje ličnih finansijskih interesa, niti mogu imati neki poslovni interes koji je u suprotnosti sa funkcijom koju obavljaju.

Povećana zabrinutost zbog korupcije i pad poverenja u državnu administraciju podstakao je mnoge vlade da izmene svoj pristup etičkim kodeksima. Kako bi pomogla ovaj proces, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) je razvila niz načela koja mogu da pomognu pojedinim državama da preispituju svoje institucije, sisteme i mehanizme za unapređenje etike u javnim službama. U vezi sa navedenim, značajna je Preporuka kojom se propisuje etički kodeks u javnoj službi (7), a koji se zasniva na velikom broju etičkih principa od kojih su najvažniji sledeći: etički standardi za obavljanje javnih službi moraju biti jasni (koncizni, jednostavni i propisani u vidu kodeksa); etički standardi se moraju odnositi na legalne okvire koji propisuju minimum standarda i principa ponašanja; treba da postoje jasne smernice za interakciju između javnog i privatnog sektora; uslovi zapošljavanja u javnim službama i upravljanja ljudskim resursima treba da promovišu etičko ponašanje; odgovarajući postupci i sankcije treba da budu predviđeni radi sprečavanja nepravilnosti itd.

U skladu sa navedenim, u našoj zemlji je usvojen veći broj etičkih kodeksa: Etički kodeks za javne službenike, Etički kodeks za službenike lokalne samouprave, Kodeks sudijske etike, koji donose opšti etički kodeks za službenike i posebne kodekse za određene delatnosti i profesije.

Međutim, jedan od ključnih izazova celokupnog procesa reforme javne uprave jeste definisanje opsega reforme (definicija javnog sektora i javne uprave). U tom smislu, Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015.-2017.

godine (8) obezbeđuje nastavak započetih reformskih aktivnosti i proširuje ih na sistem javne uprave. Ključni razlog proširenja predmeta Strategije sa državne na javnu upravu odnosi se prvenstveno na potrebu obezbeđenja funkcionalnog jedinstva i standarda kvaliteta aktivnosti kojima se vrše određene vrste upravnih poslova i javnih ovlašćenja, nezavisno od subjekata (organa, organizacija, institucija) koji ih obavljaju (vrše). Međutim, iako je Strategija uvela termin "javna uprava", čini se da nije jasno odredila njegove granice i koncept javne uprave.

Strategija se, pored principa koje je afirmisala Strategija reforme državne uprave za period 2004.-2013. (decentralizacija, depolitizacija, profesionalizacija, racionalizacija i modernizacija) zasniva na evropskim principima u ovoj oblasti, a to su: pouzdanost i predvidivost, odnosno pravna sigurnost; otvorenost i transparentnost upravnog sistema i unapređenje učešća građana i drugih društvenih subjekata u radu javne uprave (tzv. "participacija"); odgovornost rada organa javne uprave; efikasnost i delotvornost.

U skladu sa navedenim, kao posebni ciljevi reforme javne uprave u Strategiji se navode sledeći: unapređenje organizacionih i funkcionalnih podistema javne uprave; uspostavljanje usklađenog javno-službeničkog sistema zasnovanog na zaslugama i unapređenje upravljanja ljudskim resursima; unapređenje upravljanja javnim finansijama i javnim nabavkama; povećanje pravne sigurnosti i unapređenje poslovnog okruženja i kvaliteta pružanja javnih usluga i jačanje transparentnosti, etičnosti i odgovornosti u obavljanju poslova javne uprave.

Na kraju, u etičkoj infrastrukturi značajno mesto zauzima i usvajanje planova integriteta u javnim institucijama. Ova obaveza propisana je Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije i podrazumeva da su državni organi, organizacije, organi teritorijalne autonomije, lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća dužni da donose svoje planove integriteta. Plan integriteta predstavlja dokument koji nastaje kao rezultat samoprocene izloženosti institucije

rizicima za nastanak i razvoj korupcije, kao i izloženosti etički i profesionalno neprihvatljivim postupcima. Čine ga mere pravne i praktične prirode kojima se sprečavaju, umanjuju i otklanjaju rizici za nastanak i razvoj etičkih i profesionalno neprihvatljivih postupaka, koruptivnih postupaka i korupcije, kao i drugih nepravilnosti.

Cilj donošenja Plana integriteta je jačanje integriteta institucije, koji podrazumeva individualnu čestitost, profesionalizam, etičnost, institucionalnu celovitost, kao i način postupanja u skladu sa moralnim vrednostima. Navedeno je veoma značajno jer jačanje integriteta institucije dovodi do smanjenja rizika da se javna ovlašćenja obavljaju suprotno svrsi zbog kojih su ustanovljena, što doprinosi poboljšanju kvaliteta rada institucije, a time i povećanju poverenja javnosti u njihov rad.

Prema podacima Agencije za borbu protiv korupcije koja je prikupljala podatke nakon urađenog prvog kruga planova integriteta u javnom sektoru u Republici Srbiji, od četrnaest sistema, čak trinaest je oblast etike i integriteta procenilo kao srednje rizičnu oblast (9). Bitno je napomenuti da institucije nijednu oblast nisu procenile kao visoko rizičnu, zbog čega možemo reći da je oblast etike i integriteta označena kao primarna rizična oblast. Ovi podaci nam govore o tome da sami zaposleni prepoznaju povezanost ličnog integriteta zaposlenih sa institucionalnim integritetom, te da postoji potreba za unapređivanjem profesionalnog integriteta institucije, upravo kroz jačanje etike i ličnog integriteta zaposlenih (10).

Ne smatramo suvišnim da na ovom mestu ukažemo na to da u otkrivanju i dokazivanju korupcije u javnom sektoru veoma važnu ulogu imaju i „uzbunjivači“ ili „duvači u pištaljku“. Ova lica imaju značajnu ulogu u nacionalnim i globalnim naporima za borbu protiv korupcije. Reč je o ljudima koji upozoravaju javnost da se dešava nešto nedozvoljeno, nešto na šta bi trebalo reagovati i povodom čega bi trebalo da se stvar istraži, sankcioniše, obelodani. Dosadašnja zaštita ovih lica u našoj zemlji nije bila sveobuhvatna i adekvatna. Primera radi, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog

značaja nije pružao zaštitu za one koji su obelodanili informacije koje ukazuju na korupciju, druge nezakonitosti ili njihovo prikrivanje ako su podaci sadržani u dokumentu koji je označen kao poverljiv ili koji sadrži neke lične podatke. U Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, zaštita je bila predviđena samo ako je prijavljena korupcija unutar institucije u kojoj službenik radi, ali ne i u nekoj drugoj o čemu službenik takođe ima saznanja i sl.

Ovakav vid zaštite, u kome su zakonske odredbe bile "rascepkane u više zakona" ili u kojem se ovaj problem nastojao rešiti jednim podzakonskim aktom, nije mogao da obezbedi sistemsku zaštitu, već je ukazivao na potrebu da se donese poseban zakon koji bi regulisao zaštitu lica koja čine razotkrivanje u javnom interesu, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru, na način da će moći da prijave uočene nezakonitosti, bez bojazni da će dobiti otkaz ili da će na drugi način biti kažnjeni.

U vezi s tim, u našoj zemlji učinjen je značajan korak usvajanjem Zakona o zaštiti uzbunjivača (11). Navedeni zakon pruža zaštitu licu koje izvrši uzbunjivanje u vezi sa svojim radnim angažovanjem, postupkom zapošljavanja, korišćenjem usluga državnih i drugih organa, nosilaca javnih ovlašćenja ili javnih službi, poslovnom saradnjom i pravom vlasništva na privrednom društvu. Podrška države u usvajanju i primeni ovog zakona je veoma značajna, jer se pružanjem zaštite ljudima koji ukazuju na zloupotrebe, korupciju i nezakonitosti, šalje pozitivan signal svim građanima koji se ohrabruju da prijave zloupotrebe i ujedno doprinesu promenama u društvu.

Međutim, ako imamo u vidu da u našem društvu institucije generalno slabo funkcionišu, da je nivo integriteta službenika nizak i da je kriza morala i vrednosno-normativnog sistema očigledna, postavlja se pitanje, ima li uopšte smisla "uzbunjivanje, odnosno duvanje u pištaljku"? Jer, čini se da ono ima smisla samo u uređenom sistemu, u organizacijama koje su dobro ustrojene i koje karakteriše visok nivo integriteta, gde uočena nepravilnost odudara od opšte društvene atmosfere, koja je uređena i obeležena integritetom službenika i institucija

(12). Osim toga, neophodno je pridobiti poverenje javnosti i lica koja su potencijalni uzbunjivači da će usvojeni zakon zaista garantovati njihovu punu zaštitu. S obzirom na to da je navedeni zakon u primeni od juna 2015. godine, još uvek nema dovoljno slučajeva da bi se moglo govoriti o uspešnosti novih rešenja, te ostaje da se vide efekti ovog zakona u budućnosti, jer kao i kod svakog zakona, donošenje zakona je samo prvi korak, a najvažnije je obezbediti njegovu doslednu primenu u praksi.

3. Uloga i značaj etičkog kodeksa

Definisati ulogu i značaj etičkog kodeksa nije moguće bez prethodnog objašnjenja pojmova morala i etike. Moral ima svoje korene u latinskoj reči *mos-moralis* što označava običaj, naviku i način života. Pod moralom se obično podrazumevaju pravila ljudskog ponašanja – skup običaja, navika, normi i ponašanja, kojim se ljudi rukovode u svojim postupcima. Sa druge strane, reč etika potiče od grčke reči *ethos* – običaj i *ethikos* – moralan. U skladu sa tim, etika je nauka o moralu, nauka o proučavanju i procenjivanju moralnih vrednosti.

Etika kao oblast nema posebne pravne norme, ali ima standarde ponašanja koji su zasnovani na zajedničkim načelima i vrednostima o tome koje je ponašanje ispravno, a kojima se rukovode pojedinci ili institucije. U skladu sa tim, možemo reći da etika tumači šta je dobro a šta loše i donosi moralna načela i norme kako se ponašati u datoj profesiji, te da je etički prihvatljiva ona odluka koja je pravno i moralno prihvatljiva široj zajednici.

Načela za upravljanje etikom javnih službi naglašavaju važnost upoznavanja javnih službenika sa temeljnim standardima i vrednostima kojih treba da se pridržavaju u obavljanju svojih poslova. Zbog toga etički standardi moraju biti jasno izloženi u jednom dokumentu – kodeksu ponašanja, a utvrđenim standardima neophodno je dati normativni okvir tako što će ponašanje javnih službenika, kao i disciplinsko i krivično kažnjavanje biti uređeno zakonima i propisima (13). Ovi kodeksi mogu biti različiti, od navođenja osnovnih etičkih principa

do razrađenih, detaljnih pravila i veoma su korisni budući da je poznato da tamo gde ima više etike ima manje nečasnih i nezakonitih radnji i obrnuto.

Neka od osnovnih moralnih načela koja su predviđena u gotovo svim etičkim kodeksima su: posvećenost poslu, stručnost, samostalnost, savesnost i lojalnost u obavljanju poslova, poštenje i zakonitost pri obavljanju poslova, međusobno uvažavanje i poštovanje kolega i drugih lica, prihvatanje i poštovanje različitosti, uzdržavanje od bilo kakvog ponašanja koje drugi zaposleni mogu shvatiti kao uvredljivo, itd. To dalje podrazumeva da zaposleni treba da se ponašaju na način kojim se obezbeđuje poštovanje najviših standarda poslovnog ponašanja, obezbeđuje posvećenost poslovima i lojalnost u njihovom obavljanju, izbegava nastajanje sukoba interesa, obezbeđuje zaštita podataka i informacija, poštovanje obaveze čuvanja tajnih podataka i zabrane davanja informacija, izbegava postojanje sukoba interesa itd.

Međutim, sami po sebi, standardi utvrđeni putem propisa i pravila ne mogu osigurati etično ponašanje za koje je neophodno da postoji snažna, vitalna, duboko ukorenjena kultura integriteta. U prethodnom delu govorili smo o značaju usvajanja planova integriteta u javnim institucijama. Na ovom mestu objasnićemo detaljnije pojam integriteta. Reč integritet potiče od latinske reči integritas i znači potpunost, nedeljivost, besprekornost, poštenje.

Integritet službenika podrazumeva da on ima potrebno znanje i veštine, ponaša se etično, u skladu sa zakonom i moralom, i da nije podložan neetičkim ili nemoralnim (korupcijskim) pritiscima. Sa druge strane, integritet institucije podrazumeva način rada institucije i zaposlenih u njoj, koji rade i deluju nezavisno, nepristrasno, transparentno i pošteno. Ne može se govoriti o integritetu institucije ako ne postoji integritet pojedinca, koji je svestan da interes institucije mora biti iznad njegovog privatnog interesa (14). Jačanjem integriteta, kako službenika tako i institucije, jača i poverenje javnosti u rad organa. Takođe, integritet i korupcija su dva suprotstavljena pojma. Jačanjem integriteta,

automatski nastaje nepovoljan ambijent za koruptivno delovanje i obrnuto (15).

Kada je reč o javnoj upravi, ovaj princip je zbirni naziv za više principa koji karakterišu "dobru državnu upravu", a to su pre svega: efikasnost, transparentnost, odgovornost, izbegavanje stavljanja privatnog ispred javnog interesa, lojalnost, celishodnost, ekonomičnost. Dakle, integritet predstavlja način rada određene institucije i zaposlenih u njoj, koji rade i deluju nepristrasno, nezavisno, transparentno, pošteno.

Danas su mnoge zemlje, uključujući i našu, suočene sa neophodnošću reformi javnog sektora, odnosno potrebom stvaranja efikasnije i bolje javne službe, čime bi se postiglo ne samo stvaranje efikasnije stručnije i bolje administracije, već i sprečavanje mogućih zloupotreba u ovom sektoru. Naime, s obzirom na to da je jedan od ključnih problema kvalitetnog funkcionisanja javne uprave i ekonomskog razvoja zemlje - problem korupcije, jasno je da su povećanje transparentnosti, unapređenje etičkih standarda i odgovornosti u obavljanju poslova javne uprave preduslovi za sistemsko smanjenje ove društveno negativne pojave. U skladu sa navedenim, kao jedan od ciljeva Strategije reforme javne uprave u Srbiji izdvaja se povećanje transparentnosti i etičkog nivoa u javnoj upravi, a sve to radi efikasnijeg rada javne uprave, profesionalnijeg odnosa prema građanima, odnosno korisnicima usluga, profesionalnijeg odnosa među zaposlenima i smanjenja korupcije.

Kao neki od osnovnih principa javnog delovanja obično se ističu sledeći:

1. odgovornost – nosioci javnih funkcija su odgovorni javnosti za svoje odluke i dela i moraju se podvrci svakoj potrebnoj kontroli primerenoj njihovoj dužnosti
2. integritet – nosioci javnih funkcija treba da se stavljaju pod finansijsku ili bilo koju drugu obavezu u odnosu na neku osobu ili instituciju spolja koje bi mogle uticati na obavljanje njihovih dužnosti
3. nesebičnost – nosioci javnih funkcija treba da donose odluke koje su isključivo u javnom interesu

4. otvorenost – nosioci javnih funkcija moraju u najvećoj mogućoj meri biti transparentni u donošenju odluka u svom delovanju
5. iskrenost – nosioci javnih funkcija imaju dužnost da obelodane svaki element privatnog interesa pri obavljanju javne funkcije i da preduzmu korake ka razrešavanju mogućeg sukoba interesa, tako što će štiti javni interes
6. lični primer – nosioci javnih funkcija moraju podsticati i podržavati ove principe svojim ličnim primerom i delovanjem.

Svakako, najvažnije za delotvornu primenu etičkih standarda je izgradnja povoljnog okruženja unutar javne administracije i u političkom životu. Ovo iz razloga što ukoliko političari ne pokažu privrženost etičkim standardima ličnim primerom kroz zalaganje za usvajanje propisa i mera za jačanje etičkog ponašanja, neće posedovati moralni autoritet koji je nužan da bi zaposleni u državnoj upravi mogli da se privole na poštovanje standarda (16). Shodno tome, na nivou čitavog društva, za stvaranje povoljnog okruženja za primenu etičkih načela unutar javnih službi odgovorni su rukovodioci javnih službi koji treba da sopstvenim primerom postave uzor profesionalnih odnosa sa ostalim javnim službenicima, političarima i građanima (17).

I iskustva razvijenih zemalja pokazuju da je etično ponašanje funkcionera javnih službi od presudne važnosti za osiguranje efikasnog i ispravnog rada činovnika na nižim nivoima hijerarhije. Radno okruženje gde rukovodioci ohrabruju poštovanje pravila etičkog kodeksa neposredno podstiče javne službenike da svakodnevno obavljanje profesionalnih zadataka zasnivaju na privrženosti javnom interesu. U skladu sa navedenim, svi uporedno-pravni sistemi sadrže posebno uređenje prava i dužnosti državnih službenika. Razlog za to ogleda se u prirodi odnosa između državnih službenika i države, kao i u zadacima koje državni službenici vrše.

Imajući u vidu navedeno, usvajaju se etički kodeksi, odnosno kodeksi ponašanja državnih

službenika koji predstavljaju sistem moralnih principa koji se propisuju kao standardi kvaliteta u ponašanju državnih službenika. To su moralna načela koja deluju paralelno sa pravima i dužnostima državnih službenika, (koja potpadaju pod pravno obavezujući režim ponašanja) (18).

U zemljama koje imaju svoje etičke kodekse, osnovni problem je njihova primena, odnosno činjenica da je često teško utvrditi kada određeno ponašanje predstavlja povredu nekog etičkog principa. Ipak, bez obzira na navedenu činjenicu, kao i činjenicu da etički principi nemaju obavezan karakter, njihova uloga i značaj su nesporni jer utiču na jačanje i razvijanje svesti službenika i mogu biti korisni za stručno usavršavanje u oblasti etike u javnoj upravi. Ujedno, oni ukazuju na put kojim treba ići u strategiji prevencije, jer ukoliko se državni funkcioneri ponašaju kako treba od samog početka, problemi će biti svedeni na najmanju meru.

4. Kodeks ponašanja državnih službenika u Republici Srbiji

Za rad državnih službenika je poštovanje moralnih normi od izuzetno velike važnosti, a sve sa ciljem smanjenja rizika da se javna ovlašćenja obavljaju suprotno svrsi zbog kojih su ustanovljena, što doprinosi smanjenju korupcije, poboljšanju kvaliteta rada institucija, jačanju integriteta, a time i povećanju poverenja javnosti u njihov rad. Prava i dužnosti državnih službenika uređena su pre svega Zakonom o državnim službenicima (19) koji je više puta inoviran. Naročito bitna izmena odnosila se na uvođenje posebnog tromesečnog ocenjivanja rezultata rada i ispunjenja postavljenih ciljeva, dok se integralna ocena izriče na godišnjem nivou. Takođe, značajne izmene sadržane su u vezi sa sprovođenjem konkursa u organima državne uprave. Zakon u osnovnim odredbama propisuje da je državni službenik dužan da postupa u skladu sa Ustavom, zakonom i drugim propisom, prema pravilima struke, nepristrasno i politički neutralno. Zakon, između ostalog, propisuje i obavezu čuvanja službene i druge tajne, dužnost obaveštavanja o sumnji postojanja korupcije,

zabranu primanja poklona, osnivanja privrednih društava i javnih službi, sukoba interesa itd.

Kodeks ponašanja državnih službenika u Republici Srbiji usvojen je 2008. godine (20). Cilj ovog kodeksa je da bliže utvrdi standarde integriteta i pravila ponašanja državnih službenika iz organa državne uprave, službi Vlade i stručnih službi upravnih okruga (u daljem tekstu: organi) i da obavesti javnost o ponašanju koje ima pravo da očekuje od državnih službenika. U skladu sa navedenim, Kodeks predviđa da je državni službenik dužan da se ponaša na način koji doprinosi očuvanju i podsticanju poverenja javnosti u integritet, nepristrasnost i efikasnost organa i da svoju dužnost obavlja u okviru datog ovlašćenja, u skladu sa zakonom i drugim propisom i postupajući po pravilima struke i odredbama ovog kodeksa. Državni službenik ne sme da se u privatnom životu ponaša na način koji ga čini prijemčivim uticaju drugih lica, a koji se može odraziti na zakonito i nepristrasno vršenje dužnosti. Takođe, pri donošenju odluka i vršenju diskrecionih ovlašćenja, državni službenik dužan je da vodi računa o javnom interesu i relevantnim činjenicama i ne sme da deluje na način koji ga dovodi u položaj obaveze vraćanja usluge nekom fizičkom ili pravnom licu.

Među najvažnijim pravnim instrumentima osiguravanja etičnosti i integriteta u javnoj upravi nalazi se regulacija sukoba interesa. Naime, svaka osoba u okviru obavljanja određenih delatnosti ostvaruje čitav niz interesa i može se naći u položaju u kojem može doći do sukoba navedenih interesa. Jasno je da ono što je javno i ono što je privatno predstavlja dve suprotnosti, te da njihovo preplitanje gotovo uvek predstavlja uzrok korupcije i kriminala. Sukob interesa nastaje kada neki službenik u javnom sektoru ili državni funkcioner svoj posao obavlja pod uticajem privatnih interesa. Tipičan primer je situacija u kojoj javni službenik (funkcioner) vršenje određenih javnih (državnih) poslova koristi kako bi omogućio profit ili druge pogodnosti za privatnu firmu čiji je vlasnik, ili čiji je vlasnik njegov bračni drug ili neko od članova njegove porodice.

Pored toga, poseban oblik sukoba javnih i privatnih interesa predstavlja nepotizam koji nastaje kada neko upotrebljava svoja diskreciona ovlašćenja kako bi obezbedio prednost za članove svoje porodice. Ukoliko je pak, pored privilegovanja rođaka ili bračnog druga, u pitanju favorizovanje bliskih prijatelja, reč je o kronizmu, koji predstavlja širi pojam u odnosu na nepotizam, i obuhvata slučajeve kada se neopravdana prednost pri izboru na radno mesto u javnoj upravi ili pri zapošljavanju daje prijateljima ili kolegama (21).

Imajući u vidu da sukob interesa spada u štetne društvene pojave koje se najvećim delom otklanjaju primenom etičkih pravila, Kodeksom se propisuje da u vršenju svojih poslova državni službenik ne sme da dozvoli da njegov privatni interes dođe u sukob s javnim interesom, te da je dužan da vodi računa o stvarnom ili mogućem sukobu interesa i preduzme mere predviđene zakonom radi izbegavanja sukoba interesa.

Pored regulacije sukoba interesa, Kodeks uređuje i pitanja postupanja sa poklonom; postupanja sa poverenim sredstvima; zaštite privatnosti; ophođenja sa strankama, pretpostavljenima i drugim državnim službenicima; očuvanja ugleda organa; zabrane seksualnog uznemiravanja; standarda odevanja na radu; zaštite standarda ponašanja i zabrane mobinga.

Izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima iz septembra 2014. godine, uvedena je po prvi put obaveza da se svi podaci o poštovanju Kodeksa slivaju na jedno mesto – u Visoki službenički savet. Naime, članom 164a predviđeno je da se Kodeksom ponašanja državnih službenika uređuju pravila etičkog ponašanja državnih službenika i način praćenja njegove primene i da su organi državne uprave i službe Vlade dužni da Visokom službeničkom savetu dostavljaju potrebne podatke i informacije neophodne za praćenje primene Kodeksa ponašanja državnih službenika.

Takođe, novim rešenjima precizirano je stručno usavršavanje javnih službenika, koje sada postaje njihovo prava i obaveza, precizirano je i ocenjivanje državnih službenika, čime se "uspostavlja hirjerarhija i direktnija disciplinska odgovornost", pooštavaju se i kriterijumi za

ocenjivanje rada i uvode nove odredbe za razrešenje. Najzad, preciziraju se procedure za objavljivanje javnih konkursa, po kojima će se birati službenici, a sve u cilju profesionalizacije i depolitizacije službeničkog sistema.

Pored toga, shvatajući neophodnost utvrđivanja standarda rada "dobre uprave" njihove primene na širi krug lica koja obavljaju poslove javne uprave, Zaštitnik građana je pripremio i dostavio Narodnoj skupštini Kodeks dobre uprave (22), koji predstavlja opšti okvir pravilnog administrativnog ponašanja za organe javne vlasti i javne službenike i sadrži profesionalne standarde i etička pravila ponašanja za obavljanje službenih poslova i ostvarivanje komunikacije sa građanima.

Sve navedeno treba da doprinese kvalitetu i profesionalizaciji službeničkog sistema, kao i rada državnih službenika, pojačavanju njihove odgovornosti, ekonomičnosti i efikasnosti procedura, sprečavanju sukoba interesa, korupcije i drugih nezakonitih ponašanja. Međutim, treba imati u vidu činjenicu da Kodeks ponašanja državnih službenika Srbije predstavlja izvor tzv. mekog prava, te da ima smisla samo ukoliko postoji efikasan sistem primene i praksa izricanja korektivnih i represivnih mera. To ujedno podrazumeva da je neophodno da postoje odgovarajuće procedure i sredstva za praćenje, izveštavanje, istraživanje prestupa u oblasti pravila javnih službi, kao i srazmerne administrativne ili disciplinske sankcije koje bi obeshrabrile malverzacije. Mehanizmi treba da budu poštjeni i dostojni poverenja i oni treba da štite nevine i naivne, isto kao što treba da otkrivaju krivce, a kazne treba da budu proporcionalne i dosledne (23). Režim sankcija u koji osoblje nema poverenje može ozbiljno da podrije napore za podizanje i zaštitu etičkih standarda (24). To nadalje znači da javni službenik koji deluje u sukobu interesa ili se na drugi način ponaša neprofesionalno i neetično mora ne samo da u tome bude sprečen, već i da se suoči sa posledicama navedenog ponašanja u vidu moralne i profesionalne odgovornosti ili političke odgovornosti.

5. Zaključak

Rad u organima javne uprave je vrlo složen i kompleksan. Zaposleni u javnoj upravi odlučuju o pravima i obavezama građana, postupaju u najsloženijim stvarima, te se stoga i pred zaposlenima vrlo često postavljaju etičke dileme. Etika javne službe, pre svega, iako je pitanje individualnog integriteta, podrazumeva sistemske pretpostavke kako bi se u javnu službu izabrali ljudi za koje postoje dobri razlozi za verovanje da poseduju dovoljan lični integritet i potom, da bi im se pomoglo da taj integritet u specifičnoj poziciji javnog službenika očuvaju (25). Imajući u vidu navedeno, etički kodeksi imaju značajnu ulogu i predstavljaju način da se opšta etička načela prilagode specifičnim potrebama javne službe i očekivanjima građana od javne administracije, zbog čega predstavljaju jedan od prioriteta pri formulisanju politike izgradnje etike javne službe.

Sa druge strane, treba imati u vidu da je refoma javne uprave složen i dugoročan proces koji predstavlja bitan uslov za uspeh reformi ostalih segmenata društva. To je trajan proces koji se ne okončava ulaskom u međunarodne integracije, o čemu svedoči i činjenica da je u većini razvijenih evropskih zemalja ova reforma i dalje veoma značajan segment ukupnog razvoja.

U periodu sprovođenja Strategije Reforme državne uprave (od 2004. do 2013. godine) u najvećoj meri ostvaren je osnovni cilj da se obezbedi neophodan pravni okvir za delovanje sistema državne uprave i lokalne samouprave. Takođe, Vlada Republike Srbije je usvojila i niz strateških dokumenata koji su u vezi sa procesom reforme. Reformske aktivnosti predviđene novom Strategijom reforme javne uprave direktno ili indirektno doprinose smanjenju mogućnosti za korupciju unutar javne uprave a proces reforme javne uprave će shodno Strategiji obuhvatiti dalje unapređenje usvojenog pravnog okvira i usklađivanje pojedinih delova sistema javne uprave sa utvrđenim principima, institucionalno i profesionalno jačanje kapaciteta, kao i povezivanje procesa reforme javne uprave sa procesom evropskih integracija.

Posebnu pažnju potrebno je posvetiti uspostavljanju mehanizama za sprečavanje i otklanjanje sukoba interesa, imajući u vidu da se među najvažnijim pravnim instrumentima osiguravanja etičnosti i integriteta u javnoj upravi nalazi upravo regulacija sukoba interesa. Navedeno zahteva uspostavljanje jedinstvenog pravnog okvira kojim će se stvoriti jednaki mehanizmi za sprečavanje i otklanjanje sukoba interesa za sve zaposlene u javnom sektoru. Takođe, u sprečavanju sukoba interesa, pored zakona, potrebno je obezbediti efikasne mehanizme nadzora.

Međutim, treba imati u vidu činjenicu da reforma javne uprave ne podrazumeva samo usvajanje brojnih zakona i drugih propisa i javnih politika, već pre svega njihovo dosledno sprovođenje u praksi. Zbog toga, iako se ne može osporiti činjenica da je u našoj zemlji usvojen veliki broj propisa koji sadrže rešenja koja bi trebalo da doprinesu sprečavanju korupcije, sukoba interesa i drugih mogućih zloupotreba u vršenju javnih funkcija, kako to izgleda u praksi, to je sasvim drugo pitanje.

Imajući u vidu sve navedeno, smatramo da su problemi u ovoj sferi pre svega moralnog karaktera i da je ono što se kod nas učestalo dešava, u drugim zemljama ipak retkost, jer tamo postoji jedno nepisano moralno pravilo koje kaže „to se ne radi“ (26). Da bi u našoj zemlji građani rezonovali na navedeni način i da bi se obezbedila delotvorna primena etičkih standarda, potrebno je izgraditi povoljno okruženje, ne samo u političkom životu i unutar javne administracije, već i u celokupnom društvu. Poseban značaj u tom cilju ima jačanje svesti o značaju borbe protiv korupcije, kao i jačanje kapaciteta zaposlenih za sprečavanje korupcije u javnoj upravi.

Uz harmonizaciju zakonodavstva sa propisima Evropske unije, buduće reformske aktivnosti bi trebalo da budu usmerene pre svega na preventivno delovanje, iji cilj mora da bude insistiranje na moralnosti i profesionalizmu nosilaca javnih funkcija, promeni predstave o etičkim standardima, podizanju svesti o značaju poljtovanja utvrrenih etičkih i profesionalnih standarda ponaljanja, kao i jaianje mehanizama

kojima bi se osigurala njihova efikasna primena. Sve navedeno, uz doslednu primenu usvojenih propisa i javnih politika, odnosno najvažnije uz postojanje političke volje da se reforme u ovoj oblasti dosledno sprovedu, omogućuje stvaranje druljtvene atmosfere koja je urerena i obelećena intergitetom slučbenika i institucija, jaianju saradnje javnog i privatnog sektora, smanjenju mogućnosti za pojavu zloupotreba i korupcije, ljito sve zajedno treba da doprinese ukupnom druljtveno-ekonomskom napretku nalje zemlje.

Bibliografija

1. Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije, „Službeni glasnik RS“, br. 97/2008, 53/2010.
2. Šoškić N., Oblici i načini suzbijanja korupcije, Akademska štampa, Beograd, 2004.
3. Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 83/06.
4. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, „Službeni glasnik RS“, br. 120/04, 54/07, 104/09.
5. Zakon o državnoj upravi, "Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014.
6. Milenković D., Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2010.
7. Recommendation of the Council on Improving Ethical conduct in the Public Service of 23 April 1998. Tekst Preporuke Saveta OECD iz juna 2003. godine (Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service), dostupno na: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>
8. Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, "Službeni glasnik RS", br. 9/14, 42/14.
9. Izveštaj o samoproceni integriteta organa javne vlasti", Agencija za borbu protiv korupcije, http://www.acas.rs/wpcontent/uploads/2010/07/PI_izvestaj.pdf
10. Tomašević T., Etika i integritet u javnom sektoru – Priručnik za izvođenje obuke, Agencija za borbu protiv korupcije, Beograd, 2015
11. Zakon o zaštiti uzbunjivača, „Službeni glasnik RS“, br. 128/2014.

12. Fatić A., "Duvanje u pištaljku" u Korupcija, Centar za menadžment, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005, pp. 311-329.
13. Marčetić G., Musa A., Europeizacija službeničkog prava; usklađivanje hrvatskog zakonodavstva sa evropskim standardima, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2013, god.50 (3): pp.725-756.
14. Dobanović, B., Princip integriteta i njegova primena u javnoj upravi: Integritet ili korupcija?, IPA 2010 Tvinig projekat "Podrška implementaciji antikorupcijske strategije i akcionog plana, Podgorica, 2014, pp 8-12.
15. Dobanović, B., Princip integriteta i njegova primena u javnoj upravi: Integritet ili korupcija?, IPA 2010 Tvinig projekat "Podrška implementaciji antikorupcijske strategije i akcionog plana, Podgorica, 2014, pp 8-12.
16. Pope J., Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, TI Source Book, 2000.
17. Korać S., Korupcija u javnim službama, u Korupcija, Centar za menadžment, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005, pp. 501-523.
18. Ilić M, Ilić - Petković A., Kodeks ponašanja državnih službenika, Godišnjak Učiteljskog fakulteta u Vranju, knjiga V, 2014, pp. 307-314.
19. Zakon o državnim službenicima, "Službeni glasnik RS", br. 79/05, 81/05 – ispravka, 83/05 – ispravka, 64/07, 67/07 – ispravka, 116/08 i 104/09.
20. Kodeks ponašanja državnih službenika, "Službeni glasnik RS", br. 29/2008.
21. Transparency International Source Book (u prevodu: Antikorupcijski priručnik, Beograd 2004, poglavlje 21, dostupno na http://www.transparentnost.org.rs/publikacije/source_book/21poglavlje.pdf
22. Predlog Kodeksa dobre uprave, <http://ombudsman.yucom.org.rs/predlog-kodeksa-dobre-uprave/>
23. Transparency International Source Book (u prevodu: Antikorupcijski priručnik, Beograd 2004, poglavlje 20, dostupno na http://www.transparentnost.org.rs/publikacije/source_book/20poglavlje.pdf
24. Transparency International Source Book (u prevodu: Antikorupcijski priručnik, Beograd 2004, poglavlje 20, dostupno na http://www.transparentnost.org.rs/publikacije/source_book/20poglavlje.pdf
25. Fatić, A, Osnovni principi etike i javna služba, Korupcija, Centar za menadžment, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005, pp. 147-180.
26. Mrvić-Petrović N., Ćirić J., Sukob javnog i privatnog interesa u trouglu moći, novca i politike, Vojnoizdavački zavod, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2004

Istorija rada:

Rad primljen: 19.04.2016.

Prva revizija: 23.05.2016.

Prihvaćen: 31.05.2016.