

## HORIZONTALNA KONTROLA INTEGRITETA I SUZBIJANJE KORUPCIJE U JAVNOJ SLUŽBI\*

Aleksandra Bulatović\*

Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd

Srđan Korać\*

Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

*Prevenција korupcije je interes i dužnost koje država ima u sprečavanju korupcije. Ujedno, programi prevencije korupcije zasnovani su na i na ekonomskoj logici, jer je iznos potrebnih investicija niži nego što je to iznos troška krivično-pravne reakcije države. Razmatrajući savremeni pristup prevenciji korupcije u javnom sektoru, autori u ovom tekstu istražuju mesto etičke kompetencije javnog službenika u okvirima profesionalnih standarda rada javne službe koje određuju zahtevi ekonomičnosti, efikasnosti i delotvornosti.*

*Suzbijanje korupcije u javnom sektoru tradicionalno se zasniva na kontroli i normiranju. Iako je utvrđivanje standarda i uspostavljanje mehanizama neophodno, iskustvo je pokazalo da ono nije dovoljno, a očekivanja građana od javne službe odnose se i na postojanje odgovarajuće infrastrukture, jer nijedan mehanizam nije dovoljan da samostalno obeshrabruje svakovrsne transgresije pravila.*

*Tradicionalna vertikalna kontrola putem reakcija institucija koje raspolažu represivnim ovlašćenjima pokazala se kao*

---

\* Ovaj tekst je nastao kao rezultat na projektima "Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnosti socijalne intervencije" (broj 47011) i "Srbija u savremenom međunarodnim odnosima: strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima — spoljnopolitički, međunarodni, ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti" (broj 179029) koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS.

\* E-mail: abulatovic@sezampro.rs

\* E-mail: srdjan@diplomacy.bg.ac.rs

*neprimerena i, čak, kao kontraproduktivna u borbi protiv korupcije. A uspešna horizontalna kontrola koja se odvija u samim institucijama, podrazumeva odgovarajuće kapacitete infrastrukture u okviru kojih izgrađena etička kompetencija javnog službenika predstavlja ključan element. Zbog toga je jačanje etičke kompetencije javnog službenika, zajedno sa formiranjem vrednosne kulture javnog sektora, u središtu svakog uspešnog program prevencije korupcije.*

*KLJUČNE REČI: etika / integritet / korupcija / etička kompetencija / prevencija*

## 1. UVOD

Etika javnog službenika se u određenoj meri razlikuje od lične etike. Osim određenih vrednosti koje javni službenik kao pojedinac usvaja, poput poštenja i poštovanja drugog, a koje ga usmeravaju u ličnim odnosima, on se suočava sa drugačijim skopom vrednosti i načela koje dominiraju potkulturom javne službe. Podkultura predstavlja skup normi, sistema vrednosti i obrazaca ponašanja koje razlikuju jednu grupu ljudi od kulture šire zajednice kojoj pripada, pa tako etička potkultura javne službe nosi osobenosti koje je razlikuju od drugih. Iako u okviru javne službe postoji pravi lavirint institucija sa različitim ulogama, nivoima odgovornosti i etičkim potkulturama, etika javne službe sadrži osnovne principe koji imaju univerzalan karakter jer se odnose na svakog javnog službenika i čine integralni deo jačanja integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu tijela državne vlasti i s tim u vezi jačanja poverenja građana u državne institucije.

U vrhu hijerarhije etičkih principa javne službe stoje etički imperativi poput pravednosti i poštenja, a tu je zapravo reč o безусловnim pravilima koja su utemeljena ili u shvatanju o ljudskim pravima ili u religiji. Za njima slede međunarodno prihvaćena načela demokratske i odgovorne vlasti kao što su odgovornost, efikasnost i izbegavanje sukoba interesa. Koje će sve vrednosti činiti konkretnu etiku konkretne javne službe, svaka država određuje svojim propisima na osnovu konkretnih okolnosti, na jednoj strani, i načela, međuinstitucionalnih standarda i pravila za javne službenike, na drugoj strani. Međutim, uprkos formalnom propisivanju pravila, javni službenik se u odlučivanju i potupanju suočava sa etičkim izborima, jer

postupanje u svojstvu javnog službenika zahteva određivanje prioriteta vrednosti kao izvora nedoumice — dileme (Frederickson, G., 1993).

Izgradnja i negovanje visokog nivoa etike u javnom sektoru je središte savremenog pristupa suzbijanja korupcije. Iz perspektive rukovođenja u javnoj službi, važno je razumeti uticaj etike jer se on proteže od razmišljanja, verovanja, ponašanja, percepcije, preko stavova, stereotipa, ideologije, pristupa formulisanju strateških aktivnosti, do odlučivanja, stava prema riziku i odnosa prema saradnji.

O horizontalnoj odgovornosti se govori u kontekstu političke odgovornosti kao osnove odgovornosti izabranih predstavnika vlasti koja se ostvaruje na osnovu podele vlasti na tri grane: izvršnu, zakonodavnu i sudsku, a obuhvata i mogućnost da institucije pozovu na odgovornost bilo druge institucije bilo službenike iz sopstvene kuće. Osnov vertikalne odgovornost je javnost i različiti oblici javnog delovanja, od onog putem političkih partija, delovanja medija, pa do javnog zagovaranja određene inicijative, monitoringa i drugih oblika uticaja građanskog društva.

Horizontalna kontrola integriteta javne službe se formirala kao oblik društvene reakcije na porast kriminala belog okovratnika kako u javnom tako i u privatnom sektoru. Za kriminal belog okovratnika je ključno da izvršilac poseduje faktičku institucionalnu vlast i u određenim marginama raspolaže moći i resursima. Krivična dela iz domena kriminala belog okovratnika su brojna, ali je za sva jedinstveno da prilika za njihovo izvršenje nastaje kad profesionalno okruženje, odn. njegova organizacija omogućava da se krivično delo izvrši bilo da se to čini činjenjem ili propuštanjem da se postupi na određeni način koji je inače oportun za instituciju (Montefiore, A., David Vines, D., 1999). Zloupotreba ovlašćenja koja je inherentna kriminalu belog okovratnika u javnom sektoru, ne generiše posledice samo u jednoj sferi društvenih odnosa, već znatno šire — u okvirima u kojima funkcioniše poverenje građana u institucije i u njihov integritet što i određuje dimenzije etičke odgovornosti javnih službenika jer ugrožava vladavinu prava, demokratiju i ljudska prava, potkopava dobru upravu, pravednost i socijalnu pravdu, narušava konkurenciju, ometa ekonomski razvoj i ugrožava stabilnost demokratskih institucija i moralne osnove društva.

Podrivanjem legitimiteta javnog ovlašćenja u smislu formalne vlasti, putem kriminalizacije te vlasti, kriminal belog okovratnika proizvodi devijaciju u

načinu na koji institucije nastupaju spram javnosti i društva u celini.<sup>1</sup> Ukupna šteta koju to proizvodi društvu je sve značajnija u obimu, uprkos normiranju, uspostavljanju institucionalnih mehanizama i različitim regulatornim telima koja se uspostavljaju. Političke posledice kriminala belog okovratnika slične su onim posledicama koje izaziva pojava korupcije u opštem smislu, a to je stvaranje deficita legitimiteta javnog ovlašćenja i, posledično tome, ozbiljno narušavanje poverenja javnosti u institucije (Armstrong, E., 2005).

## 2. INTEGRITET JAVNOG SLUŽBENIKA

Javni službenici svojim delovanjem utiču na javno poverenje. Svojim postupanjem, javni službenik bi trebalo da održava i povećava poverenje u integritet javne administracije. Integritet će javni službenik u praksi pokazati tako što će voditi računa o javnom interesu i što svojim postupanjem neće ugrožavati te interese. Zbog toga se integritet prepoznaje i kao jedna od temeljnih osobina za dobru i produktivnu komunikaciju sa drugima. Načini na koje se integritet stavlja pod pritisak veoma se razlikuju, i tu nije reč samo o direktnoj korupciji. Naprotiv, integritet javnog službenika se, pre svega, urušava napravnim korišćenjem delegirane javne moći, što je širok pojam koji uključuje degeneraciju, propadanje i eroziju standarda utvrđenih za vršenje službe, a eskalira u prevare i korupciju. Etika počiva na volji pojedinca da postupa na način predviđen smernicama koje rukovode njegovo ponašanje, a kako etika javnog službenika neposredno utiče na način korišćenja i raspolaganja javnim resursima, pristup zasnovan na izgradnji i unapređenju individualne etike predstavlja suštinsku preventivu (Stewart, D., Garson, D, 1983). U praksi se pokazalo da je prevencija daleko "profitabilniji" pristup od onog pristupa koji se oslanja na represiju, iako etika u javnom sektoru podrazumeva određene troškove: troškove održavanja sistema nadzora, troškove kontrole i troškove žalbi.

Javni službenik je pripadnik državno-pravne vlasti. Takva pozicija daje ovlašćenja da se odlučuje o pojedinačnim aktima o pravima i dužnostima

---

<sup>1</sup> Integritet javnog službenika, u smislu njihove nezavisnosti i nepristrasnosti javnih službenika, obezbeđuje se putem posebnih zakonskih rešenja koja specifično navode određeno stanovište, standard "čestitosti" i model ispoljavanja odstupanja u konkretnim slučajevima. Najčešće posebni zakonski propisi postavljaju određena ograničenja u pogledu mogućnosti javnih službenika da primaju poklone od lica sa kojima su bili u kontaktu u tom svojstvu, kao i ograničenja u pogledu zapošljavanja javnih službenika nakon isteka vršenja javne službe. Etički kodeks je tipična forma u kojoj se utvrđuju standardi. Na ovaj način se formira društveno okruženje u kom građani imaju poverenja u institucije.

drugih subjekata — diskrecionu moć. Pošto rad javnog službenika podrazumeva donošenje odluka, u tom procesu on bi trebalo da nastoji da proces i rezultat odlučivanja budu u skladu sa etičkim načelima kao temeljnim pravilima kojima se on rukovodi u obavljanju svog posla (Dobel, P., 1999). Međutim, formalni propisi i pravila ne mogu do kraja odrediti diskreciono postupanje. Etička pitanja u javnoj službi su složena i na njih se nailazi na svim nivoima, od ličnog do nacionalnog, ali i u međunarodnim odnosima. Među tim pitanjima posebno se ističu pitanja odnosa javnog i privatnog interesa, sukoba interesa, zloupotrebe ovlašćenja i korupcije (Pažanin, A.)

Nastojanja da se unapredi prevencija korupcije u javnom sektoru integralni su deo napora u domenu strategije samoregulacije. I dok se spoljašnja samoregulacija odvija putem regulative (internog propisivanja pravila i sankcionisanja ponašanja kojima se ta pravila krše), unutrašnja samoregulacija bi trebalo da omogući internalizovanje pravila. Kako je potvrđeno empirijskim istraživanjima, strategije samoregulacije i pobuđivanja etičkog prosuđivanja zaposlenih imaju snažan uticaj na prevenciju ponašanja kojima se krše utvrđena pravila i standardi (Tayler, 2009). Naime, službenici će pre poštovati institucionalizovana pravila ukoliko veruju da ona imaju legitimitet, da se poklapaju sa već usvojenim sopstvenim moralnim vrednostima i da je prirodno da ih poštuju, jer ih doživljavaju kao svoja.

Osnovna funkcija horizontalne kontrole kao mehanizma kontrole integriteta u javnoj službi jeste sprečavanje (prevencija) korupcije. U poređenju s vertikalnom kontrolom koja podrazumeva i spoljni nadzor, horizontalna kontrola je širi pojam i obuhvata spektar različitih mera usmerenih na podsticanje etičkog postupanja javnih službenika. Svrha horizontalne kontrole je dobrovoljno ispunjavanje etičkih standarda utvrđenih zakonom, etičkim kodeksom i drugim dokumentima koji su usmereni na izgradnju integriteta javne službe. Horizontalna kontrola u javnom sektoru se odvija na nivou nadzora i predstavlja sistem kontrole kvaliteta koji se zasniva na uzajamnom poverenju kolega, razumevanju i transparentnosti u radu kao osnovnim rukovodećim načelima (Richter, W., Burke, F., Doig J., 1990).

Poverenje osnažuje osećaj da će određeni razvoj situacije imati pozitivan ili očekivani tok. Takođe, poverenje znači i da se od kolega očekuje da njihovo postupanje bude u okvirima koji su postavljeni standardima. Odnosi među kolegama reflektovani su međusobnim očekivanjima i rizicima koje su

spremni da podnesu, pa se poverenje pokazuje i kao spremnost na prihvatanje rizika ili njegovo ignorisanje.<sup>2</sup>

Razumevanje u horizontalnoj kontroli integriteta mora biti obostrano. Neophodno je da postoje mehanizmi koji obezbeđuju potpuno razumevanje načela koja rukovode rad javne uprave kao što su zakonitost, srazmernost u zaštiti prava stranaka i javnih interesa, utvrđivanja materijalne istine, samostanost i slobodna procena dokaza, efikasnost, ekonomičnost itd. Uobičajeno je da u okviru pravnog sistema postoje propisi koji se donose da bi se utvrdili standardi za javnu službu. Od javnog službenika se očekuje da pozna je, razume i strogo poštuje prava i slobode koje jamči ustav i određuju zakoni, ali to važi i za sve ratifikovane međunarodne standarde u ovoj oblasti. Većina tih standarda je bazirana na principima legitimacije (autoritet javnog službenika koji je nosilac javne moći), racionalnosti (zasnivanje rezonovanja na propisima i cilju koji treba postići) i meritokratije (ličnih sposobnosti).

Transparentnost predstavlja dostupnost informacija, odn. omogućava pribavljanje informacija što može biti presudno u razotkrivanju zloupotreba. Princip transparentnosti podrazumeva da oni na koje se odnose posledice političkog i administrativnog odlučivanja budu upoznati sa svim detaljima tog postupanja uključujući načela, mehanizme i procese koji su kao rezultat imali donošenje određene odluke. Dužnost javnog službenika je da deluje javno, predvidivo i razumljivo, da omogućava javnu raspravu i pokreće proces u pravcu razboritijeg i pravednijeg rukovođenja javnim resursima u krajnjoj instanci. Transparentan sistem ima jasne procedure donošenja odluka od javnog interesa i otvorene komunikacijske kanale za zainteresovane strane, pa na taj način omogućava pristup informacijama (Bowman, J., West, J., M. Berman, E., Wart, M., 2004).

Oblici etičnog ponašanja koji se odnose na profesionalni rad javnih službenika su, po samoj suštini njihovih ovlašćenja, brojniji nego u standardnim profesijama. Pored situacija u kojima se postavlja pitanje etičnosti ponašanja, a koje su moguće u svakom profesionalnom okruženju poput seksualnog uznemiravanja ili neprimerenog ophođenja sa kolegama, javni službenici moraju da se nose i sa izazovima kao što je to korupcija, a koji se ne postavljaju pred profesionalce u "običnim" profesijama. Profesija javnog službenika podrazumeva specifičnu etičku ranjivost i s tim u vezi

---

<sup>2</sup> Poverenje je, kao oblik racionalnog pristupa, nužnost u situaciji u kojoj postoji određeni oblik nesigurnost usled nejednakosti u znanju činjenica, a što je uvek slučaj u odnosu na ono što kolega radi.

posebne profesionalne etičke rizike. Izloženost etičkim izazovima je nerazdvojiva kod određenih delatnosti kao što su one koje podrazumevaju finansijske transakcije, nabavke, sklapanje ugovora, inspekcijski nadzor i sprovođenje propisa posebno u slučajevima kada je neophodno ponovo uspostaviti etičko funkcionisanje. Sistematična procena etičkih rizika na radu je neophodan inicijalni korak ka uspostavljanju odgovarajućih mehanizama odgovornosti i transparentnosti i njihovog pozicioniranja unutar institucionalnog sistema.

### **3. INSTITUCIONALNI INTEGRITET, MINIMALNI STANDARDI I ETIČKA INFRASTRUKTURA**

Integritet institucije obuhvata njene aktivnosti, vrednosti, metode, postupke i načela. Suština institucionalnog integriteta je ostvarivanje zadate društvene funkcije, odn. omogućavanje građanima da ostvare potrebe i interese. Posledice narušavanja integriteta institucije su u krajnjem ishodu gubitak poverenja građana u rad te institucije i gubitak poverenja građana državnog aparata u rad institucije, te narušavanje ukupnog rada i efikasnosti svih institucija (Thompson, V.). Integritet institucije čini više elementata od kojih su ključni individualna čestitost, profesionalizam, etičnost, institucionalna celovitost i usklađenost, kao i način postupanja u skladu sa moralnim vrednostima u cilju smanjenja rizika da se javna ovlašćenja obavljaju suprotno svrsi zbog kojih su ustanovljena, što doprinosi poboljšanju kvaliteta rada institucije, a tim i povećanju poverenja javnosti (Willa, B., 2001).

Građansko društvo ima važnu ulogu u nadziranju integriteta i rada javnih službi. To se odnosi kako na aktivnosti kojima se promoviše etičko ponašanje, tako i na ukazivanje da se ono krši. Institucionalni integritet je tipičan "trošak" koji instituciji dolazi na "naplatu" zbog sukoba interesa, bilo da je on stvaran, potencijalan ili prividan, jer je predmet te "transakcije" poverenje građana koji očekuju da će njihova prava i interesi biti zadovoljeni. Način da se ovaj trošak izbegne ispostavlja se kao "troškovnik" sačinjen od: prevencije sukoba interesa, procene sukoba interesa i kontrole rizika, tj. nadzora. Horizontalna kontrola integriteta institucija smanjuje troškove nadzora, jer teret očuvanja institucionalnog integriteta snose sami službenici institucije i podrazumeva stalan usmeren napor u tom pravcu, kao i incidencu stvarnog sukoba interesa. Mehanizmi izbegavanja sukoba interesa obuhvataju njegovo izbegavanje putem povećane informisanosti o prepoznavanju sukoba interesa, kontrolu kroz

odgovarajuću zakonsku regulativu i otkrivanje na osnovu podizanja svesti o neophodnosti prijavljivanja slučajeva eventualnih sukoba interesa.

Standardi su pojmovi koji menjaju svoju konkretnu sadržinu zavisno od svakog konkretnog slučaja kada se pravi procena i vrši vrednovanje, ali, ipak, u suštini ostaju isti. Etički standardi za javne službenike su vrednosno orijentisan sistem unapređenja integriteta javne službe. Debata o etici javnog sektora kreće se između rasprave o principima etičkog postupanja u javnoj službi i karaktera javnog službenika, postavljanjem pitanja u kojoj meri oni odgovaraju etičkim standardima o tome šta je dobro, a šta loše. Ova rasprava se sve više pomera od teorijskih razmatranja u pravcu konkretnih situacija u kojima se ljudi ponašaju manje ili više etično stavljajući u centar interesovanja posebnosti okruženja za određene etički izazovne situacije i okolnosti koje ih prate.

Okruženje predstavlja skup faktora koji utiču na primenu ili odsustvo etičkih načela u odlučivanju, odn. uticaje koji postavljaju hijerarhiju načela kojima se rukovodi javna služba. Postupanje pojedinca sa ciljem održanja etičkih standarda može biti izvor velike frustracije kada se u sukobu nađu usvojena uverenja i konkretno okruženje.<sup>3</sup> Kriminalističko-obaveštajni rad predstavlja tipičan primer, jer je po svojoj suštini suprotstavljen načelu javnosti i transparentnosti upravljanja u elementarno pravičnoj državi (Fatić, A., 2005).

Etika dolazi od građana, ali javna politika utiče na ograničenja unutar kojih pojedinci i organizacije slede svoje ciljeve. Međusobno delovanje formalnih ograničenja, oličenih u pravnim propisima, i neformalnih ograničenja koji su oličeni u etici, određuju unutar određenog političkog konteksta ponašanja pojedinaca koja vode ka krajnjim rezultatima (Flores, A, Johnson, D., 1983). Pravo i zakoni predstavljaju osnovnog "promotera" etičkih vrednosti. Međutim, pravo i zakoni određuju samo minimalne standarde etičkog ponašanja koje zajednica nameće sebi da bi ostala civilizovana u skladu sa prirodnom potrebom ljudi da žive bezbedno i prema ustaljenom redu. Ako bi se minimalni moralni standardi prekršili, zajednica bi sklznula u haos.

Javni službenici moraju da se nose sa izazovima koji se ne postavljaju pred profesionalce u običnim profesijama. Izloženost ovim izazovima je neodvojiva od delatnosti kao što su javne nabavke, finansijske transakcije, sklapanje ugovora, inspekcijski nadzor i sprovođenje propisa. Vrednosti

---

<sup>3</sup> Iako ljudi obično radije ne saopštavaju činjenice koje zahtevaju etičku intervenciju, tzv. "bele laži" su i dalje laži, dakle, neetično postupanje, a "gledanje na drugu stranu" može imati ozbiljne posledice i za instituciju i za profesiju.

oblikuju složenu mrežu međuzavisnih smernica. Od etike se očekuje da pomogne u određivanju vrednosti, njihov hijerarhijski odnos i način na koji utiču na postupke ljudi. Lična ocena objektivnosti u postupanju ne može takvo postupanje dovesti u kategoriju etičnog. Neophodni standardi su oni koji uspostavljaju vrednosti i kriterijume za ocenu. Uobičajen način za opisanu standardizaciju je putem donošenja etičkog kodeksa kao skupa pravila ponašanja i standarda koje su nosioci javnih funkcija obavezni da poštuju pri vršenju javnih poslova i koji uključuje obavezu izvršavanja dužnosti u skladu sa zakonom i obavezujućim upustvima i standardima u vezi sa obavljanjem te dužnosti koji podrazumevaju i političku neutralnost, principe ličnog morala i profesionalne vrednosti. Značaj koji etički kodeks javnih službenika ima za etiku javnog službenika jeste u tome što etički kodeks može da pomogne da se definiše šta je ispravno, može da utemelji etičku kulturu i da uspostavi standarde postupanja u oblastima koja nisu zakonom precizno definisana. Osobnosti etičkog kodeksa određuju njegovu efektivnost, a samim tim i održivost. Etički kodeks je održiv ako je sastavljen tako da održava ravnotežu određenih procesa ili stanja unutar sistema na koji se odnosi i zato bi trebalo da bude:

- specifičan, odn. da smernice koje sadrži budu precizne;
- da podstiče razmišljanje, odn. da određuje analitički pristup u rasuđivanju;
- jednostavan, odn. da ne zahteva posebno uputstvo da bi ga bilo moguće razumeti;
- jasan, odn. da je pisan jezikom koji je razumljiv širokom krugu ljudi;
- jezgrovit, odn. da je sastavljen u kompaktnoj formi kako ne bi nepotrebno bio opterećen obimom;
- realističan, odn. da propisuje nešto što je realno moguće ispuniti;
- primenjiv, odn. da je u skladu sa svim drugim elementima infrastrukture integriteta službe, kao i da se njim uspostavlja uverljiv i efikasan mehanizam za nadzor i postupanje ukoliko se utvrdi kršenje propisanih standarda;
- fleksibilan, odn. da omogućava potrebno prilagođavanje ili menjanje standarda u skladu sa onim što proistekne iz primene utvrđenih standarda i
- da obezbeđuje odvijanje promena kao rezultat ciljanih aktivnosti.

Posebni etički kodeks donosi se s osnovnom svrhom da utvrdi jasna pravila u oblastima koje su od vitalnog značaja za funkcionisanje države kao što su to odbrana, pravosuđe i oblast sprovođenja zakona, a posebno su osetljive u smislu da represivna ovlašćenja kojima raspolažu

mogu narušiti građanska prava i slobode. Takođe, posebni kodeksi se donose u poreskoj i carinskoj upravi kao oblastima ključnim za državne finansije i u delatnostima u kojima je velika izloženost sukobu interesa kao što je to slučaj kod postupka javnih nabavki, kao i u profesijama koje imaju tradiciju samoregulacije, kao što su to profesije lekara i advokata.

Infrastruktura integriteta javne službe obuhvata različite aspekte etike, od normativnog, preko institucionalnog, do personalnog. Drugim rečima, etika javne službe ima više izvora i predstavlja mešavinu ličnih vrednosti javnog službenika, institucionalne subkulture, nacionalnih i međunarodnih propisa i pravila oličenih u etičkim kodeksima. Pristup kojim se utvrđuju etički standardi i postavlja etički sistem razlikuje se od zemlje do zemlje, a iskustvo u funkcionisanju tih sistema govori o tome da ne postoji jedinstven obrazac. Ti različiti pristupi se kreću u određenom rasponu oddonošenja opšteg kodeksa i pojedinačnih, koji reflektuju posebnosti pojedinačnih institucija, profesija ili delatnosti, do izrade dodatnih smernica, priručnika i uputstava. Unutar određenog modela etičke infrastrukture, etički kodeks će ispunjavati svoju svrhu ukoliko je dovoljno inkluzivan, tj. ako se odnosi na sve, bez obzira na kom su mestu u hijerarhiji službe i ukoliko je važeći, tj. ako je njegov sadržaj u skladu sa važećim standardnim principima (Waldo, D. (1980).

Neke zemlje imaju i dodatne posebne dokumente ili materijale kao što su obavezujuća tumačenja, specijalizovani udžbenici ili sudska praksa. Metodološki, pristup, po pravilu, obuhvata i obuku javnih službenika, bilo kao uslov ulaska u službu ili kao integralni deo kontinuiranog karijernog obrazovanja. Pojedine zemlje imaju i praksu redovne dopune etičkih smernica u vezi sa primenom etičkih propisa i pravila — obaveza da osigura njihovu primenu je na službeniku u čijoj nadležnosti je etički nadzor, interna etička revizija u određenoj instituciji kojom se preispituju i verifikuju svi etički značajni elementi procesa. Razumevanje etike kao neodvojivog elementa svakodnevnih aktivnosti iniciralo je i uvođenje etičkog savetovanja kao podrške rešavanju etičkih nedoumica, pa se u etički razvijenim sistemima javne uprave sve češće nailazi na etičke savetnike čija je uloga da službenicima unutar institucije pomažu da pronađu najbolje rešenje u konkretnim slučajevima. Kada svi etike javnog sektora izvori upućuju na isti smer, etička infrastruktura najefikasnije funkcioniše. Uspostavljanje efikasne i delotvorne etičke infrastukture zahteva vreme, a svaki element te strukture stoji u zavisnosti od drugih elemenata koji je čine u smislu funkcionalne zavisnosti i organizacione povezanosti sa različitim komponentama.

Nadogradnja minimalnih standarda kada je reč o etici suočava se sa nekoliko teškoća.

Kratkovidost društvene elite koja rukovodi procesima u društvu posledica je neprepozavanja važnosti etike za sve procese društvenog rukovođenja. Od vlasti se ne očekuje da obezbedi etiku kao neku vrstu finalnog proizvoda, već se od nje očekuje da obezbedi javna dobra i usluge koje zajednica vrednuje, kao što su pravda, bezbednost, odvijanje saobraćaja, čisto prirodno okruženje, bezbednu hranu i vodu, hitne službe itd. Imajući ovo u vidu, jasno je zašto se često etika ne nalazi visoko na listi prioriteta javne politike sve dok ne nastane ozbiljan etički ispad kao što je učestalo vršenje krivičnih dela od strane elitnih policijskih snaga, uništavanje prirodnog dobra zbog zloupotrebe službenog položaja ili nepružanje adekvatne zdravstvene nege zbog korupcije. Tek u takvim situacijama postaje očigledno da postoje dimenzije političke sfere koje se ne mogu poistovećivati sa tržišnim procesima, te da je etika temelj efikasne, delotvorne i demokratske organizacije jedne zajednice. U tom smislu etika se pokazuje kao neophodan instrument čijim se korišćenjem stiže do željenog cilja. Javni i pojedinačni interesi dobijaju meru i društveno značenje na osnovu kriterijuma koje etika postavlja. Nepoštovanje etičke obaveze izaziva kao reakciju javne politike različite oblike preterivanja institucionalne represije — umnožavanje zakona, preterano regulisanje i procesuiranje. Međutim, glavni izazov odoleva takvim postupcima. A glavni izazov je obezbediti da javni službenici razumeju značaj etike u izvršavanju svojih svakodnevnih dužnosti i da postupaju u saglasju sa tim razumevanjem. Zbog toga je neophodno sistemsko kontinuirano unapređivanje etičkog rasuđivanja javnih službenika.

Nedovoljno razvijena svest o nedopustivosti kršenja etičkih standarda ima za posledicu neprijavlivanje, prikrivanje i nekažanjavanje takvog postupanja. U takvim okolnostima ne samo da nije moguće unapređivati etičke standarde, već je izvesno da je to siguran put kojim se ide u pravcu ispod minimalnih standarda. Kontinuitet funkcionisanja javnih službi, to kako su nekad postupale, prenosi se i u sadašnjost. To znači da ako je etičko postupanje osciliralo u pravcu ili ispod minimalnih standarda, takva istorija predstavlja teškoću za nadogradnju minimalnih etičkih standarda. "Etička nepismenost" je možda najveća prepreka za uspostavljanje viših etičkih standarda. Etički izazovi su po pravilu složeni, a posledice odluka su brojne, pa je to teško sagledati, posebno ako nedostaje osnovno znanje o etičkim kategorijama i slojevitosti etičkog rasuđivanja. Ovakva nepismenost po pravilu se pokazuje sa fatalnim posledicama, kada se stvari posmatraju iz etički uske i ograničene perspektive. Izazov etičkoj nepismenosti jeste način razmišljanja i rada koji izlazi izvan ustaljenih obrazaca. Dobro utemeljeno etičko rasuđivanje zahteva više od ispunjavanja minimuma.

#### 4. RAZLIČITI ASPEKTI ETIKE I JAVNA SLUŽBA

Jedan od aspekata etike podrazumeva sposobnost da se razlikuje dobro i zlo, kao i primereno i neprimereno. Drugi aspekt etike se odnosi na posvećenost da se čini ono što je ispravno, dobro i primereno. Etika podrazumeva procenu ličnih vrednosti, znanje o standardima koje rukovode čovekov život, kao i standardima zajednice i univerzalne principe, kratkoročne i dugoročne posledice, izbore koje činimo i uticaj tih izbora na druge i sebe, te prihvatanje odgovornosti za učinjene izbore. Razlikovanje etike na normativnu i deskriptivnu počiva na razlici između utvrđivanja standarda ispravnosti i neispravnosti u ponašanju kao i u empirijskom istraživanju moralnih uverenja.

Javni službenik je odgovoran prema građanima i prema javnosti, a to podrazumeva spremanost da se objašnjavaju postupci i posledice tih postupaka, odn. dužnost da se pruže odgovori na pitanja i informacije, te da se javno objašnjavaju preduzete radnje i odluke. Ujedno, to ne znači da dužnost javnog službenika može da ugrožava tako važne vrednosti kao što su neutralnost, nepristrasnost i profesionalizam. Potrebno je naći odgovarajuću ravnotežu između odgovornosti javnog službenika i anonimnosti koja štiti neutralnost (Ingraham, P.).

Etično postupanje javnog službenika bi trebalo da podrazumeva:

- prepoznavanje potencijalno etički problematične situacije,
- pronalaženje relevantnih informacija,
- posebno razmatranje svih elemenata koji omogućavaju više različitih odluka,
- procenu mogućih rešenja, odluka ili budućeg postupanja,
- donošenje odluke i
- finalno razmatranje odluke pre nego što se po njoj postupi (Geuras, D., Garofalo, C., 2005).

Različite perspektive ukazuju na potencijal promovisanja vrednosti i etike u javnoj službi putem otvorenog dijaloga zasnovanog na demokratskoj strukturi i etičkom rukovođenju javnim resursima. U osnovi, reč je o načinu usmeravanja javne službenika ka onom što je "dobro", razvijanjem demokratske svesti putem dijaloga i njenim širenjem na svim nivoima. Postupanje javne službe kojom se ona zadržava u granicama zakona i svojih ovlašćenja, ali faktički narušava dostojanstvo, fundamentalne interese i razumna očekivanja građana, predstavlja usmeravanje javne službe u pravcu činjenja "administrativnog zla" (Bryane, M.). Unapređivanje etičkog

rezonovanja zasnovanog na opšteprihvaćenim društvenim vrednostima, poboljšava opštu spremnost svih u zajednici, pojedinaca i institucija, da se povinuju pravilima i normama.

Koren ovakvog pristupa koji podrazumeva unapređivanje ukupnih kapaciteta javne službe za etičko odlučivanje i postupanje jeste svest o potrebi integrisanja ličnih vrednosti pojedinca i vrednosti demokratske tradicije (Johnson, R., 2004).

Koristi od nastojanja da se ponašanje službenika etički usmerava su višestruke i prostiru se u domenu lične koristi, institucionalne koristi i koristi me poput odgovornosti, društvene jednakosti i političke odogovnosti. za društvo u celini. Postojanje integriteta neposredno utiče na način korišćenja i raspolaganja sa javnim resursima, bilo da je reč o potrošnji kancelarijskog materijala, korišćenju službenog vozila ili planiranju raspolaganja budžetskim suficitom u organu lokalne samouprave. Etika javne službe unapređuje efikasnosti u radu i osećaj profesionalne pripadnosti tako što ujednačava lične vrednosti sa "koroporativnim" vrednostima institucije putem stalnog, otvorenog dijaloga o tim vrednostima, što doprinosi osećaju zajedništva, integritetu i transparentnosti. Radna motivacija neposredno zavisi od profesionalne etike, a najčešće se verifikuje prilikom napredovanja u službi. Javni ugled službenika i institucije direktno su proporcionalni stepenu "etičnosti" u njenom funkcionisanju. Gradnja integriteta institucije i službenika povećava poverenje u rad javnog sektora. Tradicija integriteta institucije i sektora počiva na brižljivom negovanju etičkog odlučivanja koje podstiče odgovornost i transparentnost i, obezbeđujući stabilnost, pokazuje se kao jedan od nosećih stubova društva. Razlozi dugoročne održivosti zajednice govore u prilog promovisanju etičkog ponašanja i izgradnji integriteta.

Koristi od nastojanja da se ponašanje službenika etički usmerava su višestruke i prostiru se u domenima lične i institucionalne koristi, kao i koristi za društvo u celini.

Etika neposredno utiče na način korišćenja i raspolaganja sa javnim resursima, bilo da je reč o potrošnji kancelarijskog materijala, korišćenju službenog vozila ili planiranju raspolaganja budžetskim suficitom u organu lokalne samouprave. Etika javne službe unapređuje efikasnosti u radu i osećaj profesionalne pripadnosti tako što ujednačava lične vrednosti sa korporativnim vrednostima institucije putem stalnog, otvorenog dijaloga o tim vrednostima, što doprinosi osećaju zajedništva, integritetu i transparentnosti. Javni ugled službenika i institucije direktno su proporcionalni "stepenu etičnosti" u njenom funkcionisanju. Gradnja etički snažnog ugleda institucije i službenika povećava poverenje u rad javnog sektora. Tradicija etičke kulture institucije i

samog javnog sektora počiva na brižljivom negovanju etičkog odlučivanja koje podstiče odgovornost i transparentnost i, obezbeđujući stabilnost, pokazuje se kao jedan od nosećih stubova društva.

Razlozi dugoročne održivosti zajednice govore u prilog promovisanju etičkog ponašanja. Etičko rasuđivanje određuje ponašanje pojedinca i na taj način utiče na ishod njegovih aktivnosti. Na etičkom prosuđivanju počiva procena dobiti za zajednicu i unapređivanje procesa u vezi sa tim. Odnos između ponašanja pojedinaca i političkog procesa obeležavaju etičke osnove odgovornosti. Razumevanje etičkih principa ujedno i određuje njihov značaj za društvene procese.

Lična etika može biti u sukobu sa profesionalnom etikom ili potkulturom institucije. Svaki javni službenik ima lične interese proistekle iz egzistencijalnih potreba čije ostvarivanje, neizbežno, s vremena na vreme, dolazi u sukob sa odlukama koje donosi u vršenju dužnosti. To znači, da javni službenik motivisan privatnim interesima, može da pristrasno donese ili sprovede neku odluku i nanese štetu javnom interesu, ili povredi nečije ljudsko pravo ili omogući privilegije nekom sebi bliskom licu. Takvim postupanjem javnog službenika uspostavlja se praksa zloupotrebe poverenih ovlašćenja.

Niska tolerancija građana za neefikasnost, greške u radu, pa čak i za objektivne teškoće, predstavlja rastući trend. Tako stvoren pritisak utiče da se usluge javnog sektora na koje su građani upućeni u ostvarivanju svojih prava tržišno sagledavaju. Ovo ima za posledicu adaptaciju na tržišne uslove putem uključivanja privatnog sektora kao krajnjeg davaoca onih usluga koje su primarno u domenu javnog sektora. Način da se obezbedi etička odgovornost u tim slučajevima definiše se kroz detalje procedure javnih nabavki i ugovorno pravo. Za javne službenike, glavni mehanizmi utvrđivanja odgovornosti zasnovani su na internim propisima i pravilima, hijerarhijskoj strukturi službe i posebno obrazovanim telima za nazor i sprovođenje istrage.

## 5. ZAKLJUČAK

U modernoj demokratiji, poverenje javnosti u opredeljeni pravac razvoja zavisi od delovanja javnih službenika koji bi trebalo da svojim postupanjem održavaju i povećavaju poverenje u integritet javne administracije. Isključivo formalno sprovođenje propisa nije dovoljno za stvaranje funkcionalnog i na korupciju otpornog sistema. Uvođenjem etičkih standarda olakšava se rad i omogućava efikasniji i kvalitetniji rad institucija i jača njihov integritet čime se povećava poverenje javnosti u njihov rad. Sistem integriteta ne može biti izgrađen samo na osnovu jedne inicijative, kao što je to donošenje etičkog

kodeksa, usvajanjem brojnih propisa ili pukim određivanjem autonomnog mehanizma etičke revizije neke institucije, već kao sveobuhvatan skup inicijativa koje podržavaju jedna druga i međusobno su komplementarne.

U Srbiji je osnov etičke infrastrukture postavio Ustav propisivanjem osnovnog etičkog standarda prema kom niko ne može vršiti državnu ili javnu funkciju koja je u sukobu sa njegovim drugim funkcijama, poslovima ili privatnim interesima. Ostale ključne normativne elemente čine:

- zakoni o etičkim standardima vršenja javne funkcije koji izričito navode zabrane,<sup>4</sup>
- međunarodni etički standardi koje je Srbija prihvatila 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 imati neki poslovni interes koji je u suprotnosti sa funkcijom koju obavljaju,<sup>5</sup> i
- usvojeni opšti etički kodeks za službenike i posebni kodeksi za određene delatnosti i profesije.<sup>6</sup>

Usvajanje planova integriteta u javnim institucijama dodatno unapređuje etičku normativnu infrastrukturu uspostavljanjem autonomnih mehanizama nadzora svake institucije, koji propisuju elemente etičke revizije i obuhvataju i nadzor i preporuke za unapređivanje rada. Istovremeno, usvajanje dokumenata kojima se mapiraju i razvijaju javne politike kao što je to nova Strategija za borbu protiv korupcije koja bi trebalo da se primenjuje do 2018. godine i Akcion plan za sprovođenje ove strategije, stvorena je mogućnost da same institucije uvode dodatne etičke standarde, planiraju obuku i uključuju u rad profesionalne etičke savetnike. Ipak, horizontalna kontrola integriteta kao značajan element borbe protiv sistemske korupcije u Srbiji neće zaživeti dok se normativni segment ne zaokruži propisivanjem efikasne zaštite uzbunjivača (Kregar, J., Sekulić, D., Ravlić, S., Malenica, Z., Jeknić, R., Petričušić, A., 2012). Preduslov uspešnosti reformskih procesa u Srbiji jeste unapređivanje i jačanje odgovornosti. Iako započeta izgradnja etičke infrastrukture u većoj meri

---

<sup>4</sup> To su zakonodavni propisi poput *Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija*, *Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, *Zakon o državnoj upravi*, *Zakon o sudijama*, *Zakon o javnom tužilaštvu*, *Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije* itd.

<sup>5</sup> Najznačajni međunarodni standardi su Međunarodni kodeks ponašanja za javne službenike, Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, Kodeks ponašanja javnih službenika Saveta Evrope.

<sup>6</sup> To su: Etički kodeks za javne službenike, Etički kodeks za službenike lokalne samouprave, Kodeks sudijske etike itd.

fokusira zakonsku odgovornost, kako pokazuje i postojanje svesti o potrebi samoregulacije oličene u unapređivanju i jačanju etičkih standarda očekuje se da horizontalna kontrola integriteta zaživi i u Srbiji.

## REFERENCE

- (1) Armstrong, E. (2005) Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues, United Nations, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf>1–2.
- (2) Bowman, J., West, J., M. Berman, E., Wart, M. (2004) *The Professional Edge: Competencies in Public Service*, Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- (3) Bryane, M. (2005) Questioning Public Sector Accountability, *Public Integrity*, 7 (1), 95-109.
- (4) Dobel, P. (1999) *Public Integrity*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- (5) Fatić, A. (2005) Osnovni principi etike i javna služba. U Radovanović, D., Bulatović, A. (urs) *Korupcija*, Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja i Centar za menadžment.
- (6) Flores, A, Johnson, D. (1983) "Collective Responsibility and Professional Roles", *Ethics*, 93 (April), pp. 537-545.
- (7) Frederickson, G. (1993) *Ethics and Public Administration*, Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- (8) Geuras, D., Charles Garofalo, C. (2005) *Practical Ethics in Public Administration*, Vienna: Management Concepts.
- (9) Ingraham, P. (2005) "You Talking to Me?" Accountability and the Modern Public Service, *Political Science and Politics*, 38 (1), 17-26.
- (10) Johnson, R. (2004), *The Struggle Against Corruption: A Comparative Study*, New York: Palgrave Macmillan.
- (11) Kregar, J., Sekulić, D., Ravlić, S., Malenica, Z., Jeknić, R., Petričušić, A. (2012) *Izgradnja institucija: Etika i korupcija*, Zagreb: Pravni fakultet.
- (12) Montefiore, A., and David Vines, D. (1999) *Integrity in the Public and Private Domains*, London and New York: Routledge, 1999.
- (13) Pažanin, A. (2006) Demokracija i etika, *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 2 (1), 283-289.
- (14) Richter, W., Burke, F., Doig J. (1990) *Combating Corruption/Encouraging Ethics: Sourcebook for PA Ethics*, Washington, DC: American Society for Public Administration.

- (15) Stewart, D., Garson, D. (1983) *Organisational Behavior and Public Management*, New York: Marcel Dekker.
- (16) Taylor, T. (2009) Self-regulatory approaches to white-collar crime: The importance of legitimacy and procedural justice. U S. Simpson, D. Weisburd (eds.), *The criminology of white-collar crime*, New York, NY: Springer, 195–216.
- (17) Thompson, V. (1965) *Bureaucracy and Innovation*, *Administrative Science Quarterly*, 10 (1), 1-20.
- (18) Waldo, D. (1980) *The Enterprise of Public Administration*, Novato, CA: Chandler and Sharp.
- (19) Willa, B. (2001) *Classics of Administrative Ethics*, Bulder: Westview Press.

## HORIZONTAL INTEGRITY CONTROL AND FIGHTING CORRUPTION IN PUBLIC SERVICE

*Corruption prevention constitutes both an interest and a duty of the state. Corruption-prevention programmes also follow logic of economy given that prevention requires less investments if compared to state's repressive reaction related costs. Authors focus corruption in public sector prevention by examining contemporary approach based on ethical competence of public servants. Fighting corruption in the public sector traditionally is founded on controll and normative regulation that often falls into prerogatives proliferation. Although it is necessary to set standards and establish mechanisms, practice showed that it is not sufficient. Expectation of citizens stretch to setting adequate infrastructure since there is not a single mechanism that could discourage myriad transgressions of rules. Tradicional vertical oversight employed by institutions with repressive powers, has proven to be inadequate, and even, counter-productive in fighting corruption. A succesful horizontal control is based in institutions themselves, and it regularly involves a functional infrastructure with ethically competent public servants as a key element. Therefore, every succesful prevent corruption programme must be around strenghtening ethical competences of public servants.*

*KEY WORDS: Ethics / integrity / corruption / ethical competence / prevention*