

Etika javnih službi, kontrola imovine i provera čestitosti

Vlast je ili čestita ili nije. Nije moguće biti "pomalo pošten". Državna uprava opstaje ili pada zavisno od čestitosti vlade. Ako vlada izgubi integritet, ona gubi poverenje naroda. Bez poverenja javnosti demokratija ne može da funkcioniše. U tom slučaju nema demokratije. Ovo je zastrašujuća slika.

Catherine I. Dales, ministar unutrašnjih poslova u obraćanju na godišnjoj konferenciji Saveza holandskih lokalnih vlasti, juna 1992.

Sve više je u središtu pažnje pitanje kako postići i održati visok nivo etičnosti javnog sektora. Opšta je sumnja da se državni službenici (činovnici i njihovi politički gospodari) bogate na račun države, pa se pozivi na praćenje imovinskog stanja državnih funkcionera, a posebno onih koji su na položajima gde se donose značajne odluke, čuju sa svih kontinenata. Ovu sumnju pothranjuju skandal koji izlaze na videlo gotovo svakodnevno, kako u zemljama u tranziciji tako i u razvijenim.

U razvijenim zemljama pritisak na državne službenike potiče iz različitih krugova. Pojačana privatizacija i sklapanje ugovora sa privatnim sektorom u oblastima koje su bile tradicionalno vezane za javni; razvoj javne odgovornosti, a posebno odgovornosti za finansije u okviru organizacija javnog sektora; pritisci za veću otvorenost i intenzivni nadzor medija nad radom javnog sektora; pojačan intenzitet lobiranja onih koji bi da preuzmu poslove vlade; velika spremnost građana da se žale kada je kvalitet rada javnih službi loš - svi ovi razlozi su doprineli jačanju svesti o potrebi da se preduzmu koraci kako bi se poduprla moralna osnova na kojoj su zasnovane javne funkcije.

Skorašnje reforme uprave su donele prenošenje odgovornosti javnih službi i nove načine pružanja usluga od javnog interesa. Te promene predstavljaju izazov tradicionalnoj etici javnih službi. Povećanje broja viših javnih službenika pod ugovorom i druge promene okruženja u kome rade javne službe mogu da utiču na pad kvaliteta rada i vernost javnih službenika. Možda se moral neće promeniti, ali će se proširiti oblasti u kojima se primenjuje diskreciono odlučivanje.¹

U zemljama u razvoju i zemljama u tranziciji problem je još veći. U tim zemljama ove službe ne funkcionišu, a neretko su i duboko obuzete sistemskom korupcijom. Taj razlog je dovoljan da opravda proaktivan pristup na etičkom frontu, čak i bez pritiska koji stvaraju pokušaji "modernizacije" javnih službi koje ni u starom sistemu vlasti nisu radile na odgovarajući način.²

Glavna briga u svim zemljama potiče iz pojačane sumnje (koja često nije poduprta ničim sem dokazima anegdotske prirode) da se opšte vrednosti nalaze u opadanju. Takvu sumnju pothranjuje

¹ Videti: Ethics Framework for the State Sector, avgust 1999, State Services Commission, Wellington, New Zealand.

² Na primer, godišnje pismo izvršnim rukovodiocima kojim su iskazana očekivanja novozelandske Komisije za javne službe 1997/98, sadrži i očekivanje da se donese kodeks ponašanja i da se vodi politika za sprečavanje sukoba interesa. Komisija naročito očekuje da vidi dokaze o:

- uobičajenom kodeksu ponašanja koji se bavi prirodom poslova u svakom organu;
- razvoju strategija za podučavanje, poboljšavanje i nadzor nad primenom etičkog kodeksa, npr. o planovima koji se odnose na pitanja integriteta u izjavi o misiji organizacije, u planiranju ljudskih resursa, politici davanja informacija i slično;
- sistematičnom pristupu savetovanju sa javnošću;
- smernicama za zaključivanje ugovora;
- procedurama za razrešavanje sukoba interesa;
- sredstvima koja se koriste za odnose sa javnošću;
- merama za jasno razumevanje obaveza ustanovljenih zakonima i drugim propisima;
- radu na uzajamnom razumevanju pitanja od javnog interesa u kontekstu organizacije.

Neusaglašeno, nesistematično, jednostrano, bez učešća...

... tim rečima je sekretar portugalske vlade opisao tradicionalno reagovanje države na etička pitanja i napomenuo da se etička pitanja koriste za partijske svrhe:

Reakcija nije bila usaglašena, jer ništa nije bilo unapred isplanirano, niti je određeno ko je odgovoran za akciju. Nije se vodilo računa ni o vremenu ni o načinu na koji će se postupati i razni centri moći su sproveli reforme bez ikakve međusobne koordinacije. Iako je ministarstvo odgovorno za reformu državne uprave stajalo iza većine inicijativa, nema sumnje da su one često bile u protivnočnosti sa tonom, a ponegde i sa metodologijom inicijativa drugih ministarstava. Druga odlika intervencija vlasti je ta da su one nesistematične. Mere koje se preduzimaju su pojedinačne i nepovezane i ne prati se razvoj situacije nakon što se mere donesu. Sve one su, pa čak i kada su bile donošene u obliku zakona i standarda, sprovedene u nadi da će ih javni službenici spontano prihvatiti. Isto važi i za sve glavne ideje o modernizaciji državne uprave, koje su se pojavljivale tek da bi se nešto radilo, pri čemu nije uzimano u obzir da li će ih ljudi na koje se odnose prihvatiti. Mada je istina da su postojali značajni napor da se osoblje upozna i obuča za primenu novog Zakona o upravnom postupku, koji je možda i značajnije sredstvo za unošenje etike u rad ovih organa od Kodeksa ponašanja javnih službenika, izgleda da je ova obuka bila usmerena više na operativne procedure nego na načela upravnog postupka koja se odnose na načela postavljena kodeksom.

Treća odlika je da je akcija bila jednostrana. Kada je postala jasna potreba da se uradi nešto po pitanju etike, političke vlasti su odgovorile donošenjem posebnih mera u pojedinim sektorima a da nisu konsultovale ljude na koje će se mere odnositi. Dobar primer za to je Kodeks ponašanja javnih službenika, koji je napisan u kancelariji ministra i potom prosleđen ljudima kojima je namenjen lišivši ih na taj način bilo kakve uloge u pripremi tako važnog dokumenta. Vrednosti nisu proistekle odozdo, već su ih javnim službenicima izdale političke vlasti kao zapovest.

Ovo nas dovodi i do četvrtih karakteristika - odsustva učešća. Vlasti i javne službe nisu imale sveobuhvatnu diskusiju o profesionalnoj etici. Propisane smernice nisu stvorene zajednički. Drugim rečima, nije bilo nikakvog zajedničkog rada sa ljudima kojih se dokument tiče. Najzad, dolazimo do partijske eksploatacije. Nemoralno ponašanje nije ograničeno na jednu struku niti na jedan deo vlasti; javnost doživljava nemoralnost kao nešto što prožima i kalja sve oblasti vlasti i sve političke stranke. Očigledno je da javnost ne pravi razliku između "nepodmitljivih" i "podmitljivih" javnih službenika i partija. Zbog toga političari svih boja pokušavaju da optuže za korupciju iskoriste kao najsnažnije oružje u kampanji. Etika javnih službenika i visokih državnih funkcionera je dugo služila kao topovsko meso za političke obračune, korisćena jednako i od vlasti i od opozicije. Činjenica da je u poslednjih pet godina bilo čak pet raznih zakona o sukobu interesa i o nespojivosti funkcija govori sama za sebe.

Vargas Moniz na skupu: *The Management of Ethics and Conduct in the Public Service*, 1995, OECD

način na koji se u zemljama u razvoju gleda na državnu upravu. Odnos koji je nekada bio čisto administrativan u međuvremenu je postao komercijalan. Na državne službe se sada gleda kao na stvaraoc i isporučioce određenih dobara i usluga, dok su građani postali kupci i korisnici. Zbog toga je pažnja sada usmerena na pitanja efikasnosti, produktivnosti i kvaliteta, a odvrćena od stvari koje se teže mogu izmeriti, kao što su stavovi i ubeđenja.³ Štaviše, javni službenici žive u stvarnom svetu, pa promena držanja u njihovim zajednicama, a pogotovo dileme šta je a šta nije prihvatljivo ponašanje služe samo za to da zadatak razvoja etike javnih službi učine još težim i još potrebnijim.

Zbog čega pristup zasnovan na moralu?

Integritet može da se nađe pod pritiskom na mnogo načina i to ne samo zbog korupcije, već pre svega i iznad svega zbog zbog neprikladne upotrebe moći. A "neprikladna upotreba moći je širok koncept, koji obuhvata degeneraciju, raspad i eroziju standarda ponašanja... tako da prerasta u prevare i korupciju".⁴

Stoga je sprečavanje rđavog ponašanja složena stvar kao i samo takvo ponašanje. Za uspeh je neophodan i sistem za obezbeđivanje etičnosti. Isto važi i za javni i za privatni sektor.

Većina ljudi bi želela da bude poštena i poštovana i da ih drugi kao takve vide kako zbog sopstvene čestitosti tako i zbog čestitosti njihovih porodica i prijatelja. Ukoliko je ova pretpostavka tačna, ona pruža polaznu tačku za stvaranje sistema kojim se obezbeđuje etičnost i koji bi mogao da predstavlja udarac neprimerenom ponašanju - pogotovo kada se ima u vidu činjenica da prestupi mogu da budu kako posledica nerazumevanja i pogrešnih tumačenja, tako i očiglednog kršenja zakona.

Pristup zasnovan na etici je u suštini preventivan i kao takav daleko unosniji od onog koji je zasnovan na dugom štapu prisile i gonjenja. Dobro motivisane javne službe su u boljem položaju od onih koje rade u strahu i zebnji i gde svaka lična inicijativa, kako god bila dobronamerna, izaziva ispitivanje i cenzuru.

Takav kurs može još više da odgovara situaciji u kojoj se nalaze javni službenici u nekim zemljama u razvoju gde tradicionalno društvo očekuje od onih koji se nalaze na vlasti da se zalažu za interese svoje porodice ili klana pre nego za širi javni interes.

Dva afrička komentatora su primetila da se većina istraživanja o uzrocima korupcije u upravi na njihovom kontinentu usredsređuje na istrajnost tradicionalnih vrednosti i običaja (obično u obliku nepotizma), koje su u suprotnosti sa savremenim birokratskim pravilima. Oni su primetili da se afričke birokrate (kao i one u drugim zemljama u razvoju) suočavaju sa dva sistema vrednosti.

Mada državni službenici prođu obuku i upoznaju se sa normama kojima se uređuje moderna administracija, teret tradicije je takav da čak i kada sam činovnik ne deli tradicionalne vrednosti, on se ipak nalazi pod stalnim pritiskom da im se oda. Na primer, kako bi izbegli optužbe za nezahvalnost, političari i viši javni službenici moraju da se okruže članovima svog klana, kao i svojim bližim rođacima. Ova situacija stvara nekim javnim službenicima teškoće u usklađivanju sa zahtevima moderne birokratije za bezličnošću, nepristrasnošću i legalizmom.⁵ Jasno je da je put zasnovan na etici pravi put.

Takođe je važno da je etički kodeks prilagođen uslovima društva za koje je namenjen. U razvijenom svetu ima smisla zabraniti državnim službenicima da se angažuju u privatnom sektoru, ali to u nekim zemljama u razvoju nije realističan koncept. Aktivnost državnih službenika u privatnom sektoru je nužnost

³ Vargas Moniz, Portugalija: *The Management of Ethics and Conduct in the Public Service*, 1995, OECD.

⁴ Johan Maas, Holandija: *The Management of Ethics and Conduct in the Public Service*, 1995, OECD.

⁵ *Fraud and Corruption: Experiences of Other African Countries*, N. Mhembere i C. Rukobo, Zimbabwe, Institute of Public Administration and Management, 1992.

tamo gde su zarade u javnom preniske. U takvim situacijama izazov je urediti na delotvoran način situaciju u kojoj je javni službenik često umešan u privatne aktivnosti.

Kao što je jedan afrički pisac komentarisao:

Etički kodeks mora biti takve prirode da ne pretvori vođe u siromah - napaćene misionare i crkvene miševce. Takođe, ne treba da bude oštar i neizvodljiv, niti da u one koji bi želeli da vode zemlju usadi strah koji bi mogao da ih odvрати od te uloge.⁶

Organizacije javnog sektora su različite

Organizacije u javnom sektoru se razlikuju od većine drugih institucija po tome što poverenje javnosti u vladu može da zavisi od njihovog integriteta i rezultata rada. Ova posebnost važi zato što je službenicima u javnom sektoru povereno da upravljaju javnim fondovima i resursima, tako da oni mogu da deluju kao zaštitnici ustavnosti i ispravnosti rada vlasti.

Introduction to the Principles, Conventions and Practice Guidance Series, OECD (1995)

Osnovne odlike delotvornog sistema za upravljanje etikom

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, OECD je razvio niz načela koja mogu da pomognu pojedinim državama da preispituju svoje institucije, sisteme i mehanizme za unapređenje etike u javnim službama.⁷

Načela se mogu prilagoditi uslovima u pojedinim državama i zemlje mogu da nađu svoj put za uravnoteženje raznih elemenata kako bi sačinile delotvoran okvir koji će poslužiti u okolnostima u kojima se nalaze. Načela naravno nisu sama za sebe dovoljna da obezbede sredstva za uključivanje sistema za upravljanje etikom u šire upravljačko okruženje.

1. Etički standardi za javne službenike treba da budu jasni.

Javni službenici treba da znaju osnovne principe i standarde koje treba da primenjuju u svom radu, kao i gde su granice prihvatljivog ponašanja.

Sažeta, dobro promovisana izjava o suštinskim etičkim standardima i načelima kojima treba da se rukovode javne službe, na primer, u obliku kodeksa ponašanja, može tome da doprinese, jer stvara i širi razumevanje u okviru vlasti i u široj zajednici.

(Napomena:⁸ Ovde je naglasak na jasnoj izjavi o načelima. Takva izjava ne treba da opiše sve detalje, da liči na zakonske odredbe, niti da bude lista zabrana i ograničenja. U njenoj srži treba da budu osnovne vrednosti. Ona treba da ukaže na više vrednosti od minimalnog praga dozvoljenog ponašanja koji propisuje, na primer, krivični zakon. Njome se ukazuje na ono čemu se teži. O kodeksima ponašanja više se govori u tekstu ispod, a o kodeksima ponašanja u privatnom sektoru u odgovarajućem poglavlju.)

2. Etički standardi treba da se odražavaju u propisima.

Zakonski okvir predstavlja osnovu koja predviđa minimalne standarde i načela ponašanja svakog javnog službenika. Zakoni i drugi propisi mogu da postave osnovne vrednosti javnih službi i treba da pruže okvir za savetovanje, istragu, disciplinske mere i krivično gonjenje.

(Napomena: Postoji i obrnut tok. Kada se donosi kodeks, njegove težnje mogu biti tako određene da pojačaju vrednosti koje se štite propisima koji mu slede.)

3. Saveti za etičnost treba da budu dostupni javnim službenicima.

Kroz profesionalnu socijalizaciju javni službenici treba da razviju neophodne sposobnosti za primenu etičkih principa i rasuđivanje u konkretnim okolnostima. Obuka olakšava sticanje svesti o etici i razvija sposobnosti neophodne za analiziranje zasnovano na etici i moralno rezonovanje. Nepristrasan savet može da pomogne u stvaranju okruženja u kojem će javni službenici biti spremni da se uhvate u koštac sa etičkim napetostima i problemima i razreše ih. Savetovanja i unutrašnje konsultacije treba da budu dostupni javnim službenicima koji treba da primenjuju osnovne etičke standarde na radnom mestu.

(Napomena: Kodeks bez mentora je kao brod bez krme na uzburkanom okeanu. Javni službenici treba da znaju gde i kome da se obrate kada se suoče sa teškoćama. To treba da budu osobe u koje oni imaju poverenje i kojima bi u tajnosti mogli da se povere.)

⁶ C. H. M. Barlow, "Ethical Codes for African Administrations: Nature, Content, Limitations and Required Improvements," u delu "Ethics and Accountability in African Public Service", autora Sadig Rasheed i Dele Olowu (Ekonomski komisija UN za Afriku i Afrička asocijacija za javnu administraciju i upravljanje, 1993), str. 270.

⁷ Improving Ethical Conduct in the Public Service: Principles for Managing Ethics in the Public Service, preporuke Saveta OECD-a od 23. aprila 1998.

⁸ Napomene su autorove i ne pripadaju originalnom tekstu.

4. Javni službenici treba da znaju svoja prava i obaveze kada ukazuju na prestupe.

Potrebno je da javni službenici znaju koja su im prava i obaveze kada žele da ukažu na prestup koji se desio u okviru javne službe ili na koji sumnjaju. Treba da postoje jasna pravila i postupci koje službenici treba da slede i formalan lanac odgovornosti. Službenici treba da znaju na kakvu zaštitu mogu da računaju kada otkriju prestupe.

(Napomena: Osnovna vrednost javne službe je posvećenost vladavini prava. To je viša vrednost od obaveze prema pretpostavljenima, kolegama i podređenima i lojalnosti prema partiji koja je na vlasti.)

Pitanje "duvanja u pištaljku" je obrađeno u poglavlju 25. Nikad, sem u izuzetnim slučajevima, ne bi trebalo da bude potrebno da javni službenik bude prisiljen da van sistema traži pažnju za prestup koji je uočio. Ovo je oblast koja sve više zanima i privatni sektor. Nekadašnji menadžeri su više voleli da ne saznaju za probleme, ali današnji su spremniji da obezbede uslove u kojima će se njihovo osoblje osećati slobodno da ukaže na zabrinjavajuća pitanja kako bi se stvari postavile na mesto, a utisak popravio. Zbog toga je važno da zvanični kanali za pritužbe budu dostojni poverenja (kako bi ih osoblje koristilo bez straha da će biti izloženo represalijama pretpostavljenih na koje se žale) i delotvorni /kako bi ih osoblje koristilo s poverenjem i znajući da će pritužbe biti ozbiljno razmotrene./)

5. Politička privrženost etici treba da pojača etički kodeks javnih službenika.

Političke vođe su odgovorne za očuvanje visokih standarda prikladnosti ponašanja u obavljanju javnih funkcija. Oni svoju privrženost treba da pokažu ličnim primerom i preduzimanjem akcija koje su moguće samo na političkom nivou, na primer stvaranjem zakonskih i institucionalnih aranžmana koji podržavaju etičko ponašanje i sankcionišu prestupe, pružanjem adekvatne podrške i sredstava za aktivnosti koje se odnose na etiku a koje se sprovode u okviru vlade i izbegavanjem da se etička pravila koriste u političke svrhe.

(Napomena: Sve dok političke vođe ne pokažu visok nivo moralnosti, one nemaju autoritet na koji bi se mogli pozvati kada treba da ukore druge koji pogreše. Tačna je izreka da riba smrdi od glave, a iskustvo pokazuje da tamo gde se smatra da se pretpostavljeni ponašaju nepravilno slično se može očekivati i od podređenih. Važno je da političke vođe jasno artikuliraju svoju nedvosmislenu podršku visokim etičkim standardima i da na njima insistiraju.)

6. Proces donošenja odluka treba da bude transparentan i otvoren za nadzor.

Javnost ima pravo da zna kako javne institucije koriste svoja ovlašćenja i poverena sredstva. Nadzor treba da bude olakšan transparentnim i demokratskim postupcima kao što su parlamentarni nadzor i postupak za pristup informacijama. Transparentnost može da se dalje obezbedi merama kao što su sistemi za obelodanjivanje informacija i priznanje uloge aktivnih nezavisnih medija.

(Napomena: Korumpirana i/ili neefikasna administracija želeće da se sakrije tako što će uskratiti pristup informacijama. Uspešan lek za ovu boljku je pravo na pristup i obezbeđivanje kanala za protok informacija. Što je veća transparentnost, manja je senka u kojoj takva administracija može da se sakrije.)

7. Treba da postoje jasni putokazi za interakciju između javnog i privatnog sektora.

Prilikom poslovanja sa privatnim sektorom javni službenici moraju da imaju jasne putokaze za primenu etičkih standarda, na prime, u javnim nabavkama ili kod uslova zapošljavanja u javnom sektoru. Povećana interakcija između privatnog i javnog sektora traži da se više pažnje posveti vrednostima javnih službi i da se očekuje da se i van njih ta pravila poštuju.

(Napomena: Znatna deo "korupcije velikog obima" koja kviri administracije širom sveta dešava se na dodirnim tačkama privatnog i javnog sektora. Ovom problemu je posvećena posebna pažnja u poglavlju o javnim nabavkama. Pitanje poštovanja zajedničkih vrednosti ne vezuje se isključivo za javni sektor. Vodeći akteri privatnog sektora se pojačano trude da obezbede da njihovi partneri u privatnom sektoru takođe poštuju i dele iste vrednosti kojima su i oni odani.)

8. Menadžeri treba da demonstriraju i promoviraju etičko ponašanje.

Okrugljenje u kojem se na odgovarajući način podstiče visokomoralno ponašanje, obezbeđivanjem adekvatnih uslova rada i delotvornom ocenom radnih ostvarenja, direktno utiče na primenu vrednosti i etičkih standarda u javnim službama. Menadžeri imaju važnu ulogu jer treba da se ponašaju dosledno i da služe kao uzor u pogledu etičkog ponašanja i profesionalnog odnosa sa političarima, drugim javnim službenicima i građanima.

(Napomena: Ovo načelo odražava, samo ovde u vezi sa menadžerima, iste interese koji su sadržani u načelu broj 5.)

9. Politika, postupci i praksa menadžmenta treba da potpomaže etičko ponašanje.

Politika i praksa menadžmenta treba da ukaže na privrženost organizacije etičkim standardima. Nije dovoljno da vlasti imaju samo strukturu zasnovanu na pravima ili na pridržavanju zakona. Sistemi zasnovani na pridržavanju zakona, ako nema ničega više, mogu nenamerno da dovedu do toga da službenici rade na ivici malverzacija, uz izgovor da ako ne krše zakon, postupaju moralno. Vladina politika treba ne samo da ocrta minimalne standarde ispod kojih službene radnje neće biti tolerisane već i da jasno artikuliše vrednosti javnih službi kojima zaposleni treba da teže.

(Napomena: Ovo načelo naglašava važnost aspekta težnji etičkog kodeksa i potrebu da se izbegne minimalistički pristup u kome je sve što nije izričito zabranjeno dozvoljeno.)

10. Uslovi za rad u javnim službama i upravljanje ljudskim resursima treba da pomognu etičkom ponašanju.

Uslovi za zasnivanje radnog odnosa, šanse za napredovanje, lični razvoj, adekvatna nadoknada i politika upravljanja ljudskim resursima treba da stvore okruženje pogodno za etičko ponašanje. Dosledno korišćenje osnovnih načela u svakodnevnom procesu zapošljavanja i unapređivanja, kao merilo pokazane vrednosti, pomaže razvoju integriteta u javnim službama.

(Napomena: Moralno ponašanje može da isceli, kao što i nemoralno može da bude zaražno. Ukoliko vlada praksa nepotizma, favorizma, selektivne primene i zaobilaženja pravila, svi postavljeni standardi biće dovedeni u pitanje.)

11. Javne službe treba da imaju adekvatne mehanizme odgovornosti.

Javni službenici treba da budu odgovorni za svoje radnje pretpostavljenima i, u širem smislu, javnosti. Odgovornost treba da se odnosi na povinovanje propisima i etičkim pravilima, kao i na ostvarivanje rezultata. Mehanizmi odgovornosti mogu da budu unutrašnji, u okviru samog organa ili na nivou cele vlade, a može ih obezbediti i građansko društvo. Mehanizmi za unapređenje odgovornosti mogu biti stvoreni tako da obezbede adekvatnu kontrolu i u isto vreme ostave prostora za dovoljno fleksibilnosti u upravljanju.

(Napomena: Korupcija i neefikasnost cvetaju u okruženju lišenom odgovornosti. U tom smislu ombudsman može da igra veoma značajnu ulogu.)

12. Treba da postoje odgovarajuće procedure za sankcionisanje malverzacija.

Mehanizmi za otkrivanje i nezavisnu istragu u slučaju prestupa poput korupcije su neophodni deo etičke infrastrukture. Neophodne su pouzdane procedure i sredstva za praćenje, izveštavanje i istraživanje prestupa u oblasti pravila javnih službi, kao i srazmerne administrativne ili disciplinske sankcije koje bi obeshrabrile malverzacije. Menadžeri treba da rasuđuju na odgovarajući način kada koriste ove mehanizme i kada odlučuju da li treba preduzeti određene radnje.

(Napomena: Mehanizmi treba da budu poštteni i dostojni poverenja. Oni treba da štite nevine i naivne, isto kao što treba da otkrivaju krivce. Kada se primenjuju kazne, one treba da budu proporcionalne i dosledne. Režim sankcija u koji osoblje nema poverenje može ozbiljno da podrije napore za podizanje i zaštitu etičkih standarda.)

Stvaranje etičkih kodeksa u javnom sektoru

Kodeksi ponašanja u javnom sektoru, kao i oni u privatnom, deo su sistema društvenog integriteta koji narasta. Oni ukazuju na put kojim treba ići u strategiji prevencije.⁹ Očigledno, ukoliko se državni funkcioneri ponašaju kako treba od samog početka, problemi će biti svedeni na najmanju meru.

Kao što smo napomenuli u prethodnom tekstu, kodeksi u javnom sektoru se obično pišu na vrhu, a zatim se prosleđuju ostalom osoblju. Suviše retko je osoblje na svim nivoima uključeno u pripremu ovih kodeksa. Ishod je da ne samo da kodeks ne uspeva da na odgovarajući način odrazi situaciju i težnje osoblja na svim nivoima nego ga niži službenici manje osećaju svojim. Na neki način, važnost postupka pripreme je jednaka važnosti samog kodeksa.

Takođe je važno da kodeks govori o težnjama, barem u jednom svom delu, umesto da naprosto navodi listu zabranjenih aktivnosti. Treba mu dati pozitivan karakter da ne bi ličio na neku vrstu krivičnog zakona.

⁹ Kodeksi ponašanja mogu da obuhvate, na primer, članove vlade i parlamenta, celokupni sektor javnih službi, pojedina ministarstva i odeljenja u okviru vlasti, pojedine profesije u okviru javnog sektora. Primeri kodeksa se mogu naći i u poglavlju o najboljoj praksi u izdanju ove knjige na Internetu, na engleskom jeziku. O njima se govori i u poglavlju o privatnom sektoru.

Kada se kodeks dovrši, mnogi misle da je proces završen. Da bi bili delotvorni, kodekse treba objaviti u celoj organizaciji u kojoj važi, kao i spoljnim zainteresovanim licima, tako da se svako može upoznati sa njegovim sadržajem. I više od toga, treba redovno održavati obuke, na kojima bi grupe službenika zajedno razrešavale probleme koji proističu iz stvarnog života.

Tumačenje kodeksa je takođe važno radi zaštite osoblja koje ima pritužbe. Iz tog razloga dobar kodeks treba da odredi ko će da savetuje i upućuje službenike u situacijama kada imaju teškoće u određivanju svoje pozicije u odnosu na odredbe kodeksa. Čak i kada je službenik pogrešno razumeo savet, ako obznani sve relevantne činjenice i trudi se da po savetu postupi, trebalo bi ga osloboditi krivice.

Služba za etičnost u vladi, SAD¹⁰

Radi uspešnije primene pravila, odgovornost za etičnost javnih službi se jasno vezuje za jedno ministarstvo ili drugi državni organ. Obično je to ministarstvo za državnu upravu.

U relativno novom eksperimentu (a na tragu skandala Votergejt), SAD su 1978. oformile Službu za etičnost u vladi (Office of Government Ethics, OGE).¹¹

OGE obezbeđuje političko vođstvo i izdaje smernice za etičke programe u okviru izvršne vlasti. Sistem je decentralizovan i svako ministarstvo je odgovorno za sprovođenje sopstvenih etičkih programa. Ova odgovornost leži na rukovodiocu državnog organa koji postavlja službenika za etiku u okviru organa, koji je odgovoran rukovodiocu za svakodnevno sprovođenje etičkih programa.

OGE je izdala jedinstven set Standarda za etičko ponašanje zaposlenih u izvršnoj vlasti, koji se primenjuju na sva ministarstva i odeljenja. Ovaj propis sadrži izjavu o 14 opštih načela kojima treba da se rukovode zaposleni u federalnoj administraciji. Središnji od ovih principa je koncept da javna služba treba da opravda poverenje javnosti. Federalni službenici moraju da budu nepristrasni u radu i ne smeju da koriste položaj za privatnu korist. Takođe su navedeni posebni standardi koji pružaju detaljna uputstva u mnogim oblastima: pokloni sa strane, pokloni među zaposlenima, sukob finansijskih interesa, nepristrasnost, traženje zaposlenja, zloupotreba položaja, aktivnosti sa strane. Pravila se primenjuju u disciplinskom postupku ako je potrebno.

OGE takođe primenjuje jedinstven sistem za objavljivanje finansijskih izveštaja. Ovi sistemi, kako poverljivih tako i javnih izveštaja, primenjuju se u svim delovima izvršne vlasti i podležu periodičnim proverama OGE.

OGE održava blisku vezu sa službenicima za etiku u 129 odeljenja izvršne vlasti preko sistema službenika za vezu. Svaki od njih prikuplja podatke iz jednog broja odeljenja, kojima takođe pruža informacije, savete i pomoć pri sprovođenju programa. OGE redovno nadzire etičke programe u pojedinim odeljenjima, daje odgovarajuće preporuke za unapređenje sistema finansijskih izveštaja službenika, daje savete i obučava službenike.

OGE redovno organizuje obuke za službenike zadužene za etiku u Vašingtonu i širom zemlje. Takođe je ustanovljen i centar za informisanje, koji deli edukativne materijale. OGE izdaje bilten i održava godišnje konferencije na kojima se razmenjuju informacije i izgrađuje na etici zasnovana zajednica. Biro za elektronski bilten pruža na brz, pogodan i neposredan način obilje informacija.

U isto vreme, svako odeljenje izvršne vlasti može da opštim standardima pridoda i posebne, koji su prilagođeni njegovim potrebama. Obično se tu propisuju zabranjeni finansijski interesi, zabranjene aktivnosti sa strane, odnosno aktivnosti za koje se traži prethodno odobrenje.

Poslednjih godina je mnogo zemalja sledilo ovaj model, a među njima su Argentina i Južnoafrička Republika.

Prilaz problemu u Kvinslendu¹²

Zakon o javnim službama australijske države Kvinslend iz 1996. potertava ono što ministri tradicionalno očekuju - da profesionalne javne službe budu apolitične, odgovorne vladi i osetljive na

¹⁰ Opis je preuzet iz: Stuart Gilman, The United States Federal Government: The Management of Ethics and Conduct in the Public Service, OECD, decembar 1995.

¹¹ Služba je ustanovljena Zakonom o etičnosti u vlasti iz 1978, kao deo personalne službe. Unapređena je 1989, kada je Kongres odlučio da ona bude poseban organ u okviru izvršne vlasti. Službom rukovodi direktor koga postavlja predsednik, po savetu i po pristanku Senata, na period od 5 godina. Potpuni opis organizacione šeme OGE, kao i standardi ponašanja i načela etičkog ponašanja, sistem finansijskih izveštaja, obrasci, neformalni saveti, materijal za obuku i propisi od značaja dostupni su na Internetu, na adresi <http://www.uso-ge.gov>.

¹² Huard Viton (Howard Whitton), The Ethics of Managing Risk: A Public Sector Ethics Perspective, (mimeo), jul 1999. Razgovori sa Huardom Vitonom su znatno doprineli izgledu ovog poglavlja.

programske ciljeve. Odluka da se pojača aspekt zapošljavanja "službenika od karijere" u javnim službama jasno je izražena 1997, a podršku za koncept predstavljaju odredbe Zakona o zapošljavanju, razvoju karijere i žalbama.

Odvojeno, okvir vrednosti koje određuju integritet javnih službi - profesionalizam, etičnost (na primer, lična nepristrasnost u radu u službi) i služenje zajednici - definisan je Zakonom o etici u javnom sektoru, koji je usvojen 1994.

Kvinslend je jedna od retkih država koje su usvojile posebne zakone koji se odnose na etičnost ponašanja u javnom sektoru. Zakon iz 1994, kao i njegov parnjak, Zakon o zaštiti "duvača u pištaljku", prvi su primeri posebnih zakona sa ciljem obezbeđivanja visokih profesionalnih standarda. Zakonima se traži od izvršnih rukovodilaca ministarstava da razviju kodekse, da ih učine dostupnim javnosti, da ustanove obuku i da u godišnji izveštaj o radu zaposlenog uključe i izveštaj o pridržavanju etičkog kodeksa. Jasno se priznaje potreba da upravljanje javnim poslovima bude moralno, stručno i odgovorno.¹³

Zakon o etici u javnom sektoru eksplicitno izražava niz očekivanja u vezi sa pridržavanjem profesionalnih standarda, kao što je vrednost "socijalizacije", što je do 1988. u Kvinslendu bilo stvar konvencije. Oba zakona su nastala kao odgovor na zahteve zaposlenih i njihovih šefova za većom određenošću ponašanja koje se od njih očekuje na radnom mestu. Ovaj zahtev je rukovođen svakodnevnom brigom za poštenje, pravičnost, pravovremeno reagovanje, integritet, kao i za očekivanje zajednice da se prestupi zvaničnika delotvorno obuzdaju u okviru samog sistema.

Zakon o etici u javnom sektoru iz 1994. (Kvinslend)

Zakon je proglasio pet načela kao osnovu "Moralnih obaveza", koje su takođe određene Zakonom, i naložio da one budu osnova za posebne etičke kodekse pojedinih državnih organa. Posebne etičke kodekse organi treba da razviju uz konsultacije sa svojim osobljem i zainteresovanim krugovima iz šire zajednice.

Ove osnovne vrednosti su:

- poštovanje zakona i sistema parlamentarne demokratije;
- poštovanje ličnosti;
- integritet;
- marljivost;
- ekonomičnost i delotvornost.¹⁴

Obaveza integriteta je izražena na sledeći način:

Integritet

Prihvatajući da javna služba zahteva poverenje javnosti, svaki javni službenik treba da teži:

- a. da održi i unapredi poverenje javnosti u čestitost javne administracije;
- b. da radi za dobro zajednice kojoj služi;

U vezi sa tom obavezom, javni službenik:

- a. ne treba da na neprikladan način koristi svoja ovlašćenja ili položaj, niti da dozvoli da oni budu iskorišćeni na neprikladan način;
- b. treba da obezbedi da se bilo koji sukob koji se pojavi između njegovog ličnog interesa i službene dužnosti razreši u korist javnog interesa;
- c. treba da otkrije prevaru, korupciju i loše upravljanje za koje sazna.¹⁵

Praktično, ova obaveza znači da službenik neće, na primer, otkriti službene informacije na neprikladan način, neće zloupotrebiti ovlašćenja niti sredstva koja su mu na raspolaganju, da će izbegavati svaki sukob između ličnog interesa i službene dužnosti, a kada je sukob neizbežan, takav sukob će razrešiti u korist javnog interesa.

Obaveza takođe podrazumeva da će javni službenici izbegavati ponašanje koje bi moglo da podrije poverenje javnosti u vlasti ili sistem javne administracije, kao što bi bio, na primer, propust službenika da izvesti nadležne o prevarnom ili koruptivnom ponašanju za koje sazna ili o neodgovarajućem vršenju službe od strane drugog službenika.

Bugarska skupština odobrila zakon za borbu protiv korupcije među državnim funkcionerima

Skupština je 26. aprila odobrila zakon po kome će biti javni podaci o prihodima, troškovima i vlasništvu viših državnih službenika, javio je AP pozivajući se na BTA.

Na osnovu tog zakona, glavna bugarska institucija za reviziju će prikupljati i prikazivati zapisnike o prihodima i rashodima predsednika, premijera, ministra, poslanika, viših vladinih i sudskih funkcionera. Zapisnici će biti dostupni javnosti i medijima.

Radio Slobodna Evropa, 27. april 2000.

¹³ Oba zakona se mogu naći u odeljku Najbolja praksa u izdanju ove knjige na Internetu, na engleskom.

¹⁴ Član 4 (2).

¹⁵ Član 9.

Obaveza marljivosti je definisana na sledeći način:

Marljivost

U vršenju službenih dužnosti službenik treba da pokaže umesnu marljivost, brigu i pažnju i treba da teži dostizanju visokih standarda javne administracije.¹⁶

U praksi ova obaveza znači da će službenik, na primer, obezbediti "pošten svakodnevni rad", koji obuhvata poštovanje procedura ("prirodno pravo"), pravila za donošenje odluka; učiniti sve razumne napore da bi obezbedio visok standard usluga koje se pružaju strankama; postupati u skladu sa pravilima o "dužnoj pažnji"; izbegavati nemarno ponašanje; pružati stručne i razumljive savete ministru; težiti održavanju visokih standarda vođenja javnih poslova.

Tu je i obaveza ekonomičnosti i delotvornosti:

U vršenju službenih dužnosti javni službenik treba da obezbedi da su javna sredstva zaštićena od rasipanja, zloupotrebe i neprikladne upotrebe.¹⁷

U praksi ona znači da javni službenici treba da sve oblike javnih sredstava (kao što su ljudski, materijalni i finansijski resursi, intelektualna svojina i informacije) koriste čuvajući državnu imovinu i obezbeđujući efikasno sprovođenje programa i pružanje usluga.

Obaveze izvršnih rukovodilaca

Zakon traži od izvršnih rukovodilaca organa i odeljenja u javnom sektoru da obezbede primenu zakona u svojim organima, obuku službenika u oblasti etike, kao i to da "administrativna praksa i postupci" budu u skladu sa Zakonom i internim kodeksom ponašanja.

Sankcije za propuštanje izvršenja ovih obaveza predviđaju se u ugovoru o radu rukovodilaca, a mogu da imaju ishod i u građanskopravnoj tužbi za nadoknadu troškova koji su nastali kao posledica propusta koje izvršni rukovodilac napravi. Do takve tužbe može doći kada su interesi stranke ili javne službe pretrpeli štetu usled neetičnog ponašanja zaposlenog, koje se moglo predvideti i sprečiti, na primer u oblasti pregovaranja ili tendera za nabavke u okviru odeljenja tog rukovodioca.

Uloga državnih funkcionera

Zakon jasno utvrđuje uloge u postizanju etike, koje su zasnovane na tradicionalnom shvatanju uloge postavljenih državnih funkcionera u sistemu odgovorne vlasti i parlamentarne demokratije.

Smernice izdate službama u javnom sektoru Kvinslenda 1995. otišle su još dalje od pojačavanja tradicionalnih viđenja odgovornosti državnih funkcionera i njihovih odnosa prema delegiranim ovlašćenjima i zajednici u celini. Smernice sadrže sledeću izjavu:

Zaposlenje u javnom sektoru podrazumeva poverenje javnosti.

Standardi ponašanja koji se očekuju od javnih službenika na svim nivoima su zato stvar legitimne i stalne brige onih koji su na vlasti, organizacija javnog sektora i zajednice.

Državni funkcioneri kontrolišu na razne načine upotrebu finansijskih i drugih vrednih resursa koje zajednica obezbeđuje. Upotreba i zloupotreba tih resursa u vezi je sa pitanjem njihove profesionalne etike.

Od državnih funkcionera koji kontrolišu te resurse očekuje se da obezbede da se oni koriste efikasno i na odgovarajući način.

Ovo tradicionalno shvatanje uloge državnih funkcionera nije u suprotnosti sa usredsređenošću javnih službi na korisnike, efikasnim pružanjem usluga, odgovornosti, predviđanjem rizika i upravljanjem rizicima. Etičnost upravljanja je izazov današnjeg vremena.

Kao što primećuje Služba za javno upravljanje (PUMA), koju je osnovao OECD, narasla interakcija između javnog i privatnog sektora:

... stvara više situacija u kojima postojeća pravila i smernice za ponašanje funkcionera mogu da budu neadekvatni, na primer u odnosu na mogući sukob interesa. Situacije dovode do moralnih dilema, kada smernice i pravila ne mogu da pruže sve odgovore koji su funkci-

¹⁶ Član 10.

¹⁷ Član 11.

onerima potrebni da bi doneli jasan moralni sud. Štaviše, za brigu je i to što se zamagljuju granice između javnog i privatnog sektora, pa suštinske vrednosti javnog sektora mogu da se razvodne na štetu javnog interesa.¹⁸

Umesto da razvodni razlike koje već postoje, zakonodavstvo Kvinslenda je uspostavilo standarde integriteta javnog sektora kako bi ukazalo na pitanja u kojima se prožimaju vrednosti javnog i privatnog sektora.

Kanadski pristup

Brojne kanadske pokrajine, kao i federalna vlada, ustanovile su službe koje pružaju smernice u vezi sa pitanjima etike članovima parlamenta i višim državnim službenicima. Službe se različito nazivaju - "poverenik za etiku" u Alberti, "poverenik za integritet" u Ontariju, "poverenik za sukob interesa" u Britanskoj Kolumbiji, Saskačevanu, Novoj Škotskoj, Novom Brunsviku, Severozapadnoj teritoriji i Jukonu, "poverenik za interese članova (parlamenta i javnih službi)" u Njufundlendu, odnosno "etički savetnik" na federalnom nivou.¹⁹

Ove službe prepoznaju da u oblasti etike postoje dva velika rizika u potpunom oslanjanju na pravni sistem. Prvo, nosioci javnih funkcija često zaborave šta je u stvarnom životu moralno ponašanje i brane se zaklanjanjem iza svog tumačenja slova i koncepta zakonskih normi.

Drugo, pravila su često veoma detaljna u stvarima koje bi trebalo da podrazumeva svako ko pravilno moralno rasuđuje, što na prosečne građane ostavlja utisak da nosioci javnih funkcija uopšte nemaju osećaj šta je moralno. Kada se to desi, norme će doneti više štete nego koristi u sticanju poverenja javnosti.

Kanadska federalna vlada je pošla od toga da nosioci javnih funkcija žele da postupaju moralno. Ona pretpostavlja da funkcioneri žele da zadobiju veće poštovanje među građanima. Iz tog razloga nije izabran čest pristup ovom problemu - rigidna kodifikacija etičkog ponašanja koja se odražava kroz niz normi "Ne treba da..."²⁰

Kanadski pristup za izgradnju etičkog sistema i upravljanje njime okreće se izbegavanju mogućnosti za sukob interesa pre nego što on postane činjenica. Pristup je okrenut radu sa ljudima i zasnovan na pretpostavci da i oni sami žele da rade ispravno.

Federalna služba etičkog savetnika se bavi potencijalnim sukobom interesa i drugim etičkim pitanjima za koja je najverovatnije da mogu da utiču na donošenje ključnih odluka u federalnoj vladi. Predmet razmatranja je ponašanje svih članova kabineta, uključujući i premijera. Obuhvaćeni su i supružnici ovih lica i njihova deca koju izdržavaju, politički nameštenici u ministarstvima, kao i viši javni službenici savezne države. Služba se bavi kontrolom imovine, prihoda i obaveza tih lica.

Služba je odgovorna i za sprovođenje Zakona o registraciji lobiranja i Kodeksa ponašanja lobista.²¹ Ovi propisi su osmišljeni da bi se uneo jedan nivo otvorenosti u aktivnosti lobiranja i da bi se obezbedili visoki profesionalni standardi rada ljudi koji su uključeni u te aktivnosti.

Služba naravno nije zamena za policiju, tužioce i sudije kada postoji sumnja da je učinjeno krivično delo. Ona se bavi situacijama koje se nalaze u "sivoj zoni" i koje se mogu činiti pogrešnim u očima građana čak i ako nisu nezakonite.²²

Osmišljeno je da uloga službe bude da savetuje ljude iz vlasti, a ne da deluje kao tužilaštvo, sudija ili porota. U praksi služba tesno saraduje sa osobama koje kontroliše. One dolaze sa pitanjima kako tretirati određenu imovinu ili interes, a služba im nudi savete. Na molbu premijera služba istražuje i komentariše posebna pitanja koja se pokrenu.

¹⁸ Iz rasprave o dokumentu pripremljenom za Seminar o etici u javnom sektoru, novembar 1997, u organizaciji PUMA.

¹⁹ Linkovi za relevantne veb-sajtove mogu se naći na <http://www.ontla.on.ca/Library/BPs/offices/o5.htm>

²⁰ Ovaj deo potiče iz teksta "Etika i vlada", napomene za prezentaciju Hauarda Vilsona (Howard R. Wilson), etičkog savetnika kanadske federalne vlade, sa II svetskog foruma "Demokratska država i upravljanje u XXI veku", Brazilija, Brazil, 29. maj 2000.

²¹ Videti u odeljku Najbolja praksa, u izdanju ove knjige na Internetu.

²² Šta, na primer, sa slučajem kada ministar podnosi predstavku kvazisudskom telu u ime birača? Ona se može odnositi recimo na izdavanje dozvola za emitovanje, žalbe u vezi sa penzijama, zahtevom za priznavanje izbegličkog statusa ili na nešto drugo. Kvazisudsko telo, poput tribunala, deo je izvršne vlasti, ne sudske. Kanadski federalni etički savetnik je ukazao na šire ustavne razloge zbog kojih bi ovakvo ponašanje bilo neprikladno. Članove tribunala su imenovali vlada ili ministar i njihovo poštenje bi bilo izloženo opasnosti ukoliko bi primali predstave od strane onih koji im daju posao. "Principles respecting government contacts: Backdoor communications: Principles respecting government contacts with judicial and quasi-judicial bodies", napomene uz prezentaciju Hauarda Vilsona, etičkog savetnika, na 15. godišnjem seminaru o administrativnom pravu, Otava, Ontario, 2. april 1998.

Da li izgleda kao da ova služba funkcionira? Jedan funkcioner veruje da je odgovor pozitivan:

"Da li funkcionira? Rekao bih da. Ljudi sa kojima radim shvataju da donošenje pravih odluka pomaže da se obezbedi zdrav politički život na duže staze. Oni shvataju da Kanađani očekuju visoke standarde ponašanja i da na to imaju pravo. Uopšteno rečeno, oni su na putu da dostignu te standarde."²³

Kontrola imovine, prihoda i obaveza

Sa porastom sumnjičenja državnih funkcionera, koje delom potiče i iz otkrivenih činjenica o državniciima koji su opljačkali državne blagajne ili iz sumnji o poreklu novca kojim kupuju skupe

automobile, poraslo je i verovanje da treba nadgledati imovinu, prihode i obaveze državnih funkcionera. Nekada se u razvijenim zemljama smatralo dovoljnim da članovi vlade neformalno obznane svoje investicije šefu vlade. U današnjem svetu, usled porasta sumnjičavosti, i sam šef vlade je predmet sumnje. Traže se rigoroznija rešenja, kao i nezavisno telo koje će kontrolisati tačnost datih podataka ukoliko oni nisu u potpunosti otvoreni za javnost.

U mnogim delovima sveta se čuje argument da bi jedno od glavnih sredstava za očuvanje integriteta javnih službi trebalo da bude periodično popunjavanje podataka o prihodima, imovini i obavezama funkcionera na uticajnim položajima, kao i članova njihovih porodica.

Iako oni koji primaju mito neće ažurno popunjavati ove izveštaje, smatra se da obaveza da formalno iskažu finansijske pozicije može da bude dobar osnov za neko buduće krivično gonjenje. Kada postoje finansijski izveštaji, ograničen je manevarski prostor za tvrdnje kako je bogatstvo koje nije prijavljeno u njima legitimno stečeno.

Tvrđi se da bi obelodanjivanje ovakvih informacija trebalo da se proteže i na period posle napuštanja državne službe kako bi se sprečilo plaćanje mita posle isteka mandata. Istraživanja su pokazala da je malo verovatno da bi plaćanje po osnovu korupcije moglo da bude izvršeno tri godine posle odlaska u penziju/isteka mandata/napuštanja službe.

Da li ovi sistemi funkcioniraju? Šri Lanka je jedna od brojnih zemalja koje su pokušale da se protiv korupcije bore uz pomoć krivičnih zakona, ali su shvatile da taj način nije adekvatan. Kao što je državni tužilac Šri Lanke izjavio na sastanku ministara prava zemalja Komonvelta 1990, takav pristup se pokazao kao "nepotpun". Zbog toga je ova zemlja uvela obavezu za sve javne službenike i političke funkcionere koji rade u državnoj službi da daju izjavu o svojoj imovini odmah po preuzimanju službe, kao i s vremena na vreme u potonjem periodu. Takve izjave su dostupne državnom tužiocu, kao i bilo kom građaninu koji plati potrebnu taksu. Pokloni i gostoprinstva takođe podležu kontroli.²⁴

Nažalost, ako se o poverenju javnosti može suditi po naslovima novina iz Kolomba, problem je još ozbiljniji nego što je bio pre deset godina. Tačno je da nadgledanje može da bude nametljivo i da utiče negativno na privatnost, pogotovo ako se proteže ne samo na javne službenike nego i na članove njihovih

porodica. Ima tradicionalista koji su protiv pravila o obelodanjivanju i koji se zalažu za vestminster-sku tradiciju neformalnih i nepisanih pravila. Ta pravila su stvorena da bi se po njima usmeravala elita koja živi po visokim etičkim standardima, koji su viši i fleksibilniji od onih koji se mogu postaviti crno na belo. Ipak, svi dokazi današnjice ukazuju da je neformalni sistem postao potpuno neodgovarajući. Današnja korupcija se može smanjiti samo ako postane delatnost koja je visokorizična i koja donosi malu dobit. Neformalna pravila ne funkcioniraju i ne mogu da opravdaju osumnjičene u očima javnosti.²⁵

Ako se prihvati koncept obelodanjivanja, postavlja se nekoliko pitanja: Kome davati podatke? Šta uključiti u obavezu obelodanjivanja? Koliko širok krug članova porodice treba da bude obuhvaćen? Koliko često treba davati podatke? Koliki stepen dostupnosti ovim podacima bi trebalo da

Falsifikovana izjava o imovini tajlandskog ministra

Moćni tajlandski ministar unutrašnjih poslova je danas podneo ostavku nakon što ga je novoformirana antikorupcijska agencija optužila da je prikrivo visinu svoje imovine tako što je isfabrikovao zajam od milion dolara. Ostavka ministra predstavlja snažan udarac vladajućoj partiji na početku izborne godine, u kojoj se očekivalo da će g. Sanan (bivši ministar) igrati značajnu ulogu. "Ja sam nevin" - rekao je g. Sanan u svojoj izjavi prilikom davanja ostavke - "i dokazaću istinu pred Ustavnim sudom". Ukoliko sud odluči protiv njega, biće mu izrečena petogodišnja zabrana obavljanja političkih aktivnosti.

G. Sanan je najmoćniji državni funkcioner koji je postao meta antikorupcijske agencije od njenog osnivanja 1997. Agencija je stvorena kao deo pokušaja da se reformišu politika na Tajlandu. Prema nalazima agencije, g. Sanan je izneo falsifikovane tvrdnje da je od jedne privatne firme pozajmio 45 miliona bahta (1,21 miliona dolara) kako bi prikrivo stvarno stanje svoje imovine.

Šta god da je istina u ovim optužbama, činjenica da je nezavisno telo bilo u stanju da sruši sa vlasti jednu od najmoćnijih figura tajlandske politike je znak da su počele promene u duboko korumpiranom političkom sistemu te zemlje. Posebna komisija formirana sa ciljem da se kontrolišu prevare na izborima je tokom poslednjih nedelja diskvalifikovala 78 od 200 pobedničkih kandidata na izborima za novi sastav Senata. Jedna od diskvalifikovanih je supruga g. Sanana.

New York Times, 29. mart 2000.

²³ Ibid.

²⁴ Zapisnici sa sastanka ministara prava zemalja Komonvelta, Krajstčerc, Novi Zeland (Commonwealth Secretariat, London, 1990).

²⁵ Videti: Michael Atkinson and Maureen Mancuso, "Edicts and etiquette: regulating conflict of interest in Congress and the House of Commons", u "Corruption and Reform", Vol. 7, No. 1, 1992, str. 1-18.

imaju mediji i šira javnost? Koji nivoi službenika od karijere treba da budu obuhvaćeni? Ne postoji jednostavan odgovor ni na jedno od ovih pitanja.

Najteži deo u definisanju procesa obelodanjivanja nije koje kategorije imovine treba da budu obuhvaćene, niti koje kategorije lica, već obim u kom informacije treba da budu dostupne javnosti. Pri određivanju bi se trebalo rukovoditi pitanjem šta je to što će doneti spokoj javnosti, a ne šta žele ogorčeni protivnici obelodanjivanja. Nijedna stvar nije prosta kao što se čini. Često se citira ministar finansija Kolumbije, koji je rekao da političar koji javno saopšti podatke o svom bogatstvu otvoreno poziva kidnapere da krenu u akciju i da zahtevaju obelodanjeni iznos kao otkupninu.

U Australiji se smatra da je sistem u kojem funkcioneri podnose godišnje izveštaje svojim pretpostavljenima uspešan. Ti izveštaji nisu javni. Slično se postupa i u Kanadi. U mnogim zemljama su ovakva rešenja poslužila za podnošenje lažnih izjava o imovnom stanju.

Nigerijska Komisija za etički kodeks iz 1979. ima ovlašćenje da zahteva od svih javnih službenika da popune izveštaje. Ova komisija nema ni sredstva ni ovlašćenja da proverava sadržaj potpunijih izveštaja. Kao posledica, u dugom periodu u kome je državne funkcionere odlikovalo pljačkaško ponašanje, dešavalo se da budu tuženi samo oni koji izveštaje nisu podnosili dok niko nije kažnjen zbog podnošenja lažnog. U Tanzaniji pisci zakona nisu bili ništa vičniji tom poslu. Iako se zakonom zahteva izjašnjavanje o celokupnoj imovini u posedu državnog funkcionera, od očekivanja da se one poštuju nije ostalo ništa. Zakon koji je usvojen u poslednjim danima posebno korumpirane administracije bio je planiran samo za promotivnu upotrebu. Za vreme Jeljcinove vladavine u Rusiji postojao je predlog da svaki funkcioner i javni službenik, od predsednika do čistača ulica, treba da napišeno da izjavu poreskoj policiji, verovatno najkorumpiranijoj grani ruske administracije. Čitav predlog je bio neostvariv i nije čudo što se na kraju ništa nije desilo.

Pravila o obelodanjivanju imovine koje su 1999. predložili članovi dolazeće Evropske komisije su stidljiva i nedelotvorna. Ona su pripremljena posle naglog odlaska njihovih prethodnika koji je usledio posle optužbi za nepotizam i korupciju. Pažljivo formulisane, ove odredbe čine članove Komisije sudijama u sopstvenom slučaju i oni su dužni da prijave samo činjenice za koje smatraju da bi mogle u budućnosti da budu povod za sukob interesa. Ne traži se potpuno obelodanjivanje. Rezultat je da se prema izjavama većine članova Komisije koji se može naći na sajtu EU, kao i izjava njihovih supružnika, može zaključiti da su oni siromašni po evropskim standardima i nema nikakve sumnje da ove izjave ne bi mogle da pomognu da ne dođe do skandala kakav je gotovo progutao njihove prethodnike. Odredba glasi:

Finansijski interesi i imovina

Članovi Komisije moraju da prijave svaki finansijski interes ili imovinu koji bi mogli da dovedu do sukoba interesa u vršenju njihovih dužnosti. Prilikom preuzimanja dužnosti, i kada god bude nekih promena za vreme mandata, oni treba da daju, saglasno modelu u Aneksu, izjavu o takvim interesima. Izjava će biti pod nadzorom predsednika i sa dužnim poštovanjem biće tretirana oblast odgovornosti člana Komisije. Ove izjave treba da budu javne.

U današnjem svetu vlasti uvode sve smislenije obaveze obelodanjivanja, a Bugarska i Tajland su dva primera za to. JAR je treći primer, jer je uvela plan nadgledanja svih članova parlamenta (među kojima su i ministri). Postignut je kompromis u naporu da se očuvaju legitimni interesi privatnosti. Neki delovi izjava su otvoreni za javnost; neki se objavljuju tako da se vidi suština interesa, ali sama vrednost ostaje u sferi privatnosti; interesi članova porodice se takođe prijavljuju, ali se ne objavljuju. Argument u korist ovakvog rešenja je da članovi porodica imaju pravo na privatnost i da je dovoljno da se podaci o njihovim interesima nalaze u spisima, a da ne moraju da budu objavljeni.²⁶

Razvoj uspešnih i pravičnih sistema za nadgledanje prihoda, imovine i obaveza viših javnih službenika će pratiti antikorupcijski aktivisti, jer ukoliko se sistemi pokažu kao funkcionalni (a u tome postoje očigledne teškoće), oni mogu da posluže kao vredno oruđe za uzdržavanje od zloupotreba u službi.

Proveravanje čestitosti

Ako se delo korupcije ne otkrije, kako možemo da znamo da je službenik korumpiran? Još važnije, kako da budemo sigurni da ti službenici neće biti unapređeni na položaje sa kojih mogu da čine još više štete? Kako da budemo sigurni da tvrdnje o korumpiranosti službenika nemaju za cilj samo nanošenje štete? Kako zaštititi one koji iznesu optužbe, kao i nevinu treću stranu? Lako je optužiti. Ukoliko optužbe nisu zasnovane na istini, one mogu da donesu velike štete optuženima.

²⁶ Više o rešenjima iz JAR u verziji ove knjige na Internetu, na www.transparency.org

Dodatnu komplikaciju predstavlja kad oni koji optužuju imaju krivični dosije, pogotovo kada stavljaju pritužbe na račun policije. Takva optužba ima slabu verodostojnost. Kako dakle doći do pouzdanog dokaza koji bi poštovao ustavom garantovana prava funkcionera i građana, i to na način na koji ni žalilac, ni lice na koje se pritužba odnosi ne bi bili prekomerno izloženi opasnosti?

Testovi čestitosti se javljaju kao posebno korisno sredstvo za "čišćenje" policijskih snaga od korupcije, kao i za održavanje "čistoće" jednom kada se do nje dođe.

U mnogim razvijenim zemljama korupcijski skandali u policiji se ciklično javljaju. Kada se otkrije razgranata korupcija, sprovode se mere za njeno odstranjivanje, a krivci bivaju kažnjeni i otpušteni. Ali, posle nekoliko godina izbiju na videlo novi skandali. Danas se shvata da je to posledica smeštanja strategije reforme na pogrešno mesto. Nekada se verovalo da je odstranjivanje "trulih jabuka", odnosno korumpiranih policajaca dovoljno da se problem obuzda. Sada se shvata da nije dovoljno "počistiti" oblast u kojoj je korupcija izbila na videlo. Treba razviti sistem koji će obezbediti da ne bude ponavljanja. Ovo je oblast u kojoj naknadno posmatranje i testovi čestitosti mogu da nađu svoje pravo mesto.

Provere čestitosti u gradu Njujorku

Od 1994. se u njujorškoj policiji (NYPD) praktikuju intenzivni programi proveravanja čestitosti.²⁷

Jednostavno rečeno, to znači da biro za unutrašnje poslove osmišljava scenarije zasnovane na poznatim činjenicama o korupciji u policiji, kao što su uzimanje droge i novca od uličnih narkodilera, sa ciljem provere poštenja policajaca. Provere se pažljivo motre i snimaju uz pomoć audio i video uređaja za prismotru, kao i smeštanjem brojnih "svedoka" na mesto događaja ili u blizini.

Policija teži da scenariji budu što realniji i razvijaju ih na osnovu obaveštajnih podataka i analiza. Svi policajci znaju da takvi programi postoje i da svako može da bude podvrgnut kontroli s vremena na vreme (iako im nije poznat tačan broj provera koje se vrše, što stvara utisak da ih je daleko više nego što je stvarno slučaj).

Provere se vrše ciljno ili na slučajnoj osnovi. Znači, neke provere se vrše u odnosu na policajce koji su pod sumnjom usled optužbi javnosti, kriminalaca ili drugih policajaca da su počinili akt korupcije.²⁸

Druge provere se vrše na slučajnoj osnovi među policajcima koji rade na poslovima za koje se vezuje krađa ili korupcija. Sve provere se pažljivo planiraju kako bi se izbeglo da budu okarakterisane kao podstrekavanje, tako da nijedan policajac ne može da smatra da je "namamljen" na akt korupcije. Scenarijima se samo stvaraju realne okolnosti u kojima policajac može da se odluči da počinii akt korupcije.

Više od hiljadu i po provera se obavi svake godine (policija ima ukupno 40.000 pripadnika). Podaci prikupljeni na osnovu provera pružaju pouzdane, empirijske dokaze o stepenu korupcije u njujorškoj policiji. Ti podaci su i korisni i poučni.

Učešće provera koje pokazuju umešanost u korupciju je značajna kada su provere ciljane. Oko 20 posto takvih provera ima ishodište u krivičnom gonjenju i otpuštanju policajaca. Čini se da se na ovaj način potvrđuje pouzdanost pažljivo analiziranih pritužbi na korupciju u policiji, kao i efikasnost provera čestitosti.

Uvođenje ovog sistema je dovelo do toga da policajci češće prijavljuju pokušaje podmićivanja. Dok su nekada ponuđače mita ismejavali ili ih nisu uzimali za ozbiljno, sada ih prijavljuju. Nijedan policajac više nije siguran da li je ponuda mita u stvari provera njegovog poštenja i bolje je za njih da se osiguraju tako što će da prijave događaj, nego da rizikuju da ga tretiraju kao nebitan, a da ne govorimo o tome da mito prime.

Nasuprot velikom broju slučajeva gde je korupcija dokazana primenom ciljnih provera, u svega jednom procentu slučajeva pri slučajnim proverama je poštenje policajaca palo na ispitu. Čini se da ovi nalazi potvrđuju tvrdnje rukovodilaca NYPD da većina njihovih policajaca nije korumpirana.

Pored toga što pruža vredne empirijske dokaze o stepenu korupcije među policajcima, testiranje je pružilo i veoma korisne lekcije o snazi i slabostima nadzora i kontrole policajaca na terenu. Neke

²⁷ Za pisanje ovog odeljka bili su korisni razgovori sa antikorupcijskom jedinicom londonske prestoničke policije i sa Kevinom Fordom, direktorom Goldman Sachs-a i bivšim zamenikom šefa komisije za istrage grada Njujorka (1994-98). On je proveo više od 25 godina istražujući i uklanjajući korupciju u SAD.

²⁸ U Velikoj Britaniji su se policijski sindikati u početku protivili slučajnim proverama tvrdeći da bi provere trebalo vršiti samo kada za to postoji razlog. Takvo stanovište su napustili kada im je ukazano da će pozitivan ishod ovakvih provera po policajca uticati povoljno na njegovu ocenu, što je moguće samo ako postoje i slučajne provere. Inače bi prolaženje na "testu" bilo pokazatelj da su postojale ozbiljne optužbe za korumpiranost, ali da je policajac ipak "preživeo" test. Najzad, prolaženje ovakvog testa je jedan od elemenata koji utiču na mogućnost dobijanja unapređenja.

lekcije su iskorišćene da bi se osmislile bolje obuke i delotvornija politika da bi se obezbedilo da policija svoj posao radi delotvorno i pošteno.²⁹

Uopšte ne dolazi u sumnju da je testiranje izvanredna mera za odvracanje od korupcije. Njujorška policija je primer neverovatnog povećanja broja izveštaja policajaca o pokušajima podmićivanja od strane građana ili kolega. Taj pomak je svakako značajnim delom posledica spoznaje policajaca da njihove radnje mogu biti posmatrane i da ih čak i propuštanje da prijave pokušaj podmićivanja može koštati disciplinskih kazni.

Londonska prestonička policija je inicirala sličan program, a prvi izveštaji ukazuju na to da će i korist od sprovedene akcije biti slična.

Šira upotreba provera čestitosti

Ovaj koncept ne treba da se ograniči samo na policijske aktivnosti. U nekim zemljama je skrivena kamera korišćena u krivičnim procesima kako bi se motrilo na nezakonite aktivnosti u sudnicama, sudskim kabinetima ili privatnim kancelarijama sudija. Na taj način su otkrivene nezakonite transakcije između sudija i advokata. Tehnika za proveravanje se može osmisliti i u kontekstu pravosuđa. Čini se da ova metoda može da se koristi i u drugim oblastima gde je javni sektor umešan u neposredne transakcije sa građanima, na primer u carinskoj službi.

Bilo bi zanimljivo videti kakav bi efekat imao ovakav pristup u oblasti javnih nabavki sa međunarodnim elementom. Primena provera čestitosti u ovoj oblasti bi mogla da dovede do toga da se međunarodne korporacije koje se nadmeću za dobijanje poslova u zemljama u razvoju uhvate u koštac i sa proverama poštenja uz saznanje da će svako nuđenje mita (pa čak i propuštanje da se prijavi traženje mita) istog časa da ih izloži stavljanju na crnu listu.³⁰ Čini se da je jednostavno koristiti ovakve provere da bi se odstranilo osoblje nižeg ranga koje često prima manje iznose mita. Ipak, niži službenici ne predstavljaju suštinu problema korupcije. Biće mnogo teže prilagoditi metodologiju za suzbijanje korupcije među višim službenicima koji su umešani u mali broj veoma unosnih transakcija.

Mogućnosti ove tehnike se još uvek ne koriste dovoljno u zemljama u razvoju. Čini se ipak da bi bilo razborito ustanoviti ovaj sistem tako da bude poznat svim javnim službenicima ako ni zbog čega drugog, a ono radi smanjenja nivoa sitne korupcije.

Tajne istrage

Tajne istrage su slične prethodno opisanom metodu, osim što se ne sprovode na slučajnoj osnovi. U ovim istragama se traga jedino za prestupnicima.

Postoje brojne opasnosti koje treba svesti na minimum i zemlje treba da slede jasna pravila kada primenjuju ovakve vidove istrage. Opasnosti mogu biti sledeće:

- povrede tajnih agenata;
- nanošenje štete pojedincima ili firmama, uz rizikovanje da država odgovara za nanetu štetu;³¹
- ugrožavanje privatnosti;

Priča o korumpiranom komesaru policije...

Godine 1988, vlada australijske države Kvinslend je shvatila da je komesar policije korumpiran. Ne samo to. On je bio korumpiran već duže vreme, tokom karijere za koju se činilo da je izvanredna.

Dok se peo na policijskoj lestvici, ostavljao je iza sebe zamršene tragove prevara i iznuda. Tokom gotovo 12 godina je, kao najviši policijski službenik u državi, vodio sistematski korumpiranu organizaciju. Pošteni policajci su ili sa gađenjem napuštali službu ili su bili poslani tamo gde nisu mogli da načine nikakvu štetu - da drže đacima časove o prevenciji zločina.

U zamenu za deo dobiti od korupcije on je "obezbeđivao da policajac bude postavljen na poziciju sa većim ovlašćenjima i uticajem, što bi olakšalo namereno izbegavanje vršenja dužnosti policajaca u slučaju onih koji su platili mito". Takođe je uzimao deo od novca plaćenog "za zaštitu" od strane onih koji su umešani u nelegalno kockanje i prostituciju.

Možda najbolji primer njegovih postupaka je taj da se saglasio (za sumu od 15.000 američkih dolara) da pošalje vladi te države preporuku protiv uvođenja poker-mašina ne da bi zaštitio javni interes, već radi interesa onih koji su širom zemlje takve mašine držali ilegalno!

Presuda Vrhovnog suda Kvinslenda (koji je naložio da se uhapšenom komesaru oduzme penzija) može da bude poučna. Sudija je takođe potpuno odbacio tvrdnju komesarove žene da je bila nevinna u celoj stvari i da stoga, kao osoba "koja nije bila svesna dela", treba da uživa zaštitu od finansijskih posledica daljih sudskih odluka.

Ona je preuzimala neke od smeđih koverata u kojima se nalazio novac za nelegalna plaćanja (mada tvrdi da nije znala šta se unutra nalazi); njen muž se često vraćao kući, posle večeri provedene sa njom i nekoliko kolega, "sa dva-tri džepa napunjena svežnjevima novca"; ona je morala da zna da njen muž nije mogao da priušti takav stil života, niti da je vodi na skupe odmomore u inostranstvu, da je koristio samo policijsku platu kao izvor prihoda.

Videti: Re Terence Murray Lewis, Supreme Court of Queensland O.S. No. 156 of 1994; presuda B.W. Ambrose J., 28. april 1995.³²

²⁹ Na Novom Zelandu je dokaz o zloupotrebi ovlašćenja komesara policije već sledećeg dana korišćen na obukama za policajce. To je dovelo do objavljivanja događaja u javnosti i ostavke komesara u januaru 2000.

³⁰ Sugestija Kevina Forda u kontekstu Internet foruma za razvoj antikorupejske strategije 1999/2000, koji je koordinisala Svetska banka.

³¹ Podmićivanje urbaniste da na neprikladan način promeni namenu zemljišta može da bude način za identifikovanje korumpiranih lokalnih službenika, ali bi posledice za one koje žive u kraju čija se urbanistička namena menja bile toliko ozbiljne da je bolje izbeći primenu ove metode.

³² Postoje kliše "nevinih supruga", "razvoda" brakova i "sporazuma o bračnoj imovini" koji stupaju na scenu kada se skandal otkrije i koji se primenjuju kako bi nezakonita dobit bila prenetna u ruke nevinog trećeg lica da bi se zaštitila od oduzimanja. Neki pravni sistemi bi trebalo da se pozabave otvorenim zloupotrebama u ovoj oblasti. Trebalo bi omogućiti da se prihodi od korupcije mogu oduzeti od svakoga ko nije u dobroj veri i za pravu vrednost nabavio stvar.

- pretvaranje provere u podsticanje (t.j. krivično delo koje se verovatno ne bi dogodilo u stvarnosti, poput nuđenja velikog mita);
- prikladnost tajnih agenata ili njihovih saradnika za učešće u operaciji.

Obično se misli da je poželjno da onaj ko će biti tužilac u potencijalnom slučaju nadzire istragu. Na taj način se može obezbediti da dokazi koji se prikupe budu takvi da se mogu uzeti u obzir u sudskom postupku, te da njihov kvalitet bude takav da mogu da obezbede donošenje osuđujuće presude.³³

Opominjuća napomena

Provere čestitosti se moraju osmišljavati i sprovesti veoma pažljivo. Na primer, bitno je da iskušenje koje se na ovaj način stavlja pred službenika ne bude toliko veliko da bi mu podlegao čak i pošten čovek. Cilj je proveriti službenika, a ne podstrekivati ga na korupciju. U mnogim zemljama postoji mogućnost za rad "agenata provokatora" koji rade uz odobrenje i nadzor suda. Pravila su različita od zemlje do zemlje, ali je svakako važno obezbediti da iskušenja ne budu ekstremna.

Nema sumnje da je iskustvo Njujorka pokazalo da provere čestitosti, kada se sprovedu na odgovarajući način i pravično, potencijalno mogu da predstavljaju uspešno oružje u kampanji za suzbijanje sistemske korupcije u mnogim državnim organima.

Neki pokazatelji delotvornosti politike etičnosti kao potpore sistema društvenog integriteta

Etika

- Da li pristup za unapređenje etike karakteriše učešće onih na koje se odnosi, tako da omogućava da se o njegovom sadržaju i primeni raspravlja?
- Da li je moral javnih službi depolitizovan u smislu da je podizanje etičkih standarda nešto oko čega se sva legitimna politička mišljenja slažu i u čemu svi mogu na značajan način da učestvuju?
- Da li postoje kodeksi ponašanja u javnom sektoru?
- Ako postoje, da li su oni zasnovani na vrednostima koje su kreirane "odozdo"? Da li se kodeksima izražavaju težnje?
- Da li se redovno održavaju obuke javnih službenika iz oblasti morala? Da li se na seminarima učesnici uživljavaju u uloge i da li izlažu situacije iz stvarnog života?

Kontrola imovine

- Da li se redovno kontrolišu imovina, prihodi i obaveze javnih službenika koji učestvuju u donošenju odluka? Da li su ove mere delotvorne u očima javnosti?
- Da li javnost ima utisak da je životni stil javnih službenika u skladu sa njihovim primanjima?

Provere čestitosti

- Da li je razmatrano uvođenje provera čestitosti javnih službenika?
- Ukoliko se ova metoda ne primenjuje, da li postoje opravdani razlozi za to?

³³ Razgovori autora sa Denisom Ficdžeraldodom (Fitzgerald) u Viljnusu tokom 1998. i 1999. doprineli su izgledu ovog i prethodnog odeljka.