

Sukob interesa, nepotizam i kronizam

Pojava nove klase afričkih biznismena koji odbijaju da učestvuju u starom sistemu kronizma, nepotizma i da sklapaju poslove sami sa sobom, i koji zahtevaju otvorenost, pošteno nadmetanje i čisto poslovanje predstavlja priliku bez presedana. Glavni deo ove nove grupe biznismena smatra da je za održivi privredni razvoj ključno smanjiti nivo korupcije.

E. Gyimah-Boadi¹

Uzajamno dejstvo sukoba interesa, nepotizma i kronizma je toliko da se mogu analizirati zajedno. To posebno važi kada se analizira fenomen sloma "azijskih tigrova".

Šta je sukob interesa?

Sukob interesa nastaje kada neki službenik u javnom sektoru ili državni funkcioner svoj posao obavlja pod uticajem privatnih interesa. Stoga se odluke koje donosi zasnivaju na pogrešnim razlozima. Kada se uoči postojanje sukoba interesa, čak i kada su donete ispravne odluke, ugled državnog organa i javne službe može da bude uništen, a poverenje javnosti podriveno kao i kada je reč o pravom sukobu interesa. U nekim zemljama postoji obaveza poštovanja etičkih kodeksa koji regulišu i ovu materiju. Većina zemalja smatra ovo pitanje toliko važnim za dobar rad državne administracije da usvaja posebne zakone o sukobu interesa. Takvi zakoni propisuju, na primer, da "državni funkcioner ili zaposleni u javnom sektoru ne sme da postupa kao službeno lice u predmetima u kojima ima direktan ili indirektan lični finansijski interes koji bi mogao da umanjí njegovu objektivnost ili sposobnost nezavisnog prosuđivanja".²

Kada se pojavljuje sukob interesa?

Svako ima lične interese i ljude koji su mu bliski. Neizbežno je da s vremena na vreme ti interesi dođu u sukob kada neko vršeći službenu dužnost donosi odluke ili preduzima određene radnje. Lista pitanja koja sledi može da pomogne svakom javnom službeniku da uoči situacije u kojima je verovatno da će se pojaviti sukob interesa:

- Šta bih mislio da je situacija obrnuta: da sam ja taj koji traži posao ili unapređenje a da se neko od onih koji će doneti odluku nalazi na položaju na kojem sam ja sad? Da li bih smatrao da je postupak odlučivanja pošten?

Kako je vlast u Indoneziji izgubila "legitimnost"

Suhartova Indonezija je jedna od najkorumpiranijih zemalja na svetu, centar krono-kapitalizma koji je omogućio predsedniku i njegovoj porodici da uvećaju svoje bogatstvo na 30 milijardi dolara. Taj novac je uglavnom ukraden od zemlje u kojoj desetina miliona ljudi pati u siromaštvu. Indonežani kao da nisu mnogo obraćali pažnju na korupciju sve dok je njihova privreda beležila prosečan godišnji rast od 8 procenata tokom protekle decenije. Kada je prošle jeseni došlo do privrednog sloma, narod više nije video razloga da i dalje trpi Suhartove zloupotrebe... "Kada se privreda zemlje raspala, režim je izgubio osnovu svoje legitimnosti" - rekao je Džejms Rirdon-Anderson (James Reardon-Anderson), direktor za azijske studije na Džordžtaunskom univerzitetu u Vašingtonu.

The Atlanta Journal, 24. maj 1998.

¹ Prof. E Gyimah-Boadi, Centar za demokratiju i razvoj, Akra, Univerzitet Gane, Legon, u izlaganju: *Towards an enhanced role for civil society in the fight against corruption in Africa*, Deveta međunarodna antikorupcijska konferencija, Durban, JAR, 10-15. oktobar 1999. Tekst je dostupan na veb-sajtu IACC: http://www.transparency.org/iacc/9th_iacc/papers/day1/ws1/d1ws1_egboadi.html

² Primeri zakona o sukobu interesa i zapošljavanja po napuštanju državne službe mogu se naći u izdanju ove knjige na Internetu, na engleskom. Sukob interesa se može pojaviti i u privatnom sektoru, ali je predmet rasprave u ovom poglavlju samo javni sektor. Detaljna rasprava o ovom pitanju u okviru viših nivoa vlasti može se naći u: *Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials* by Gerard Carney (TI, Berlin), <http://www.transparency.org/documents/work-papers/carney/3c-codes.html>

- Da li ćemo ja, moj rođak, prijatelj ili ortak imati finansijske dobitke ili gubitke u zavisnosti od donete odluke ili preduzete radnje u ovom predmetu?
- Da li ćemo ja, moj rođak, prijatelj ili ortak dobiti ili izgubiti na ugledu u zavisnosti od donete odluke ili preduzete radnje u ovom predmetu?
- Da li su moji privatni interesi uticali na bilo koji način na donošenje odluke ili na preduzimanje radnje?
- Da li sam dobio neki poklon ili mi je ljubaznost ukazao neko ko će imati koristi od donošenja ove odluke ili preduzimanja ove radnje?
- Da li sam član nekog udruženja, kluba ili profesionalne organizacije koja će imati korist ili pretrpeti štetu u zavisnosti od toga kakva se odluka donese? Da li imam posebne veze sa organizacijama i ljudima koji će imati korist ili štetu u zavisnosti od toga kakva se odluka donese?
- Da li ću u budućnosti ostvariti ličnu korist od ove odluke i da li ta činjenica može da utiče na moju objektivnost?

Haos u Aziji

Sve doskora mnoge azijske zemlje su se veoma opuštено ponašale u vezi sa korupcijom. Pošto je u regionu postojao visok nivo privrednog rasta, korupcija i nezakoniti postupci su se često previđali. Dva događaja su iznudila radikalnu promenu gledišta i malo ko bi mogao da poretne da je korupcija ispostavila veliki račun razvoju azijskih zemalja. Prvi događaj je azijska kriza i činjenica da su mnogi finansirali korupciju, kronizam i nepotizam doprinoseći haosu na tržištu novca i opadanju robne razmene koja pogađa region od sredine 1997. Drugi događaj je porast broja kvalitetnih analiza o posledicama korupcije, koje su omogućile da se bolje razume koliko skupa, raširena i sistemska korupcija može da bude.

Myoung-Ho Shin, potpredsednik Azijske banke za razvoj, u "Developing Effective Anti-Corruption Strategies in a Changing World", 9. međunarodna antikorupcijska konferencija, Durban, JAR, oktobar 1999.

- Ukoliko učestvujem u proceni ili donošenju odluke, da li će me zabrinuti ukoliko moje kolege i javnost postanu svesni povezanosti mojih interesa sa tim radnjama?
- Da li bi poštena i razumna osoba smatrala da sam službenu dužnost obavljao pod uticajem privatnih interesa?
- Da li sam uveren u svoju sposobnost da radim nepristrasno i u javnom interesu?

Šta bi trebalo uraditi nakon uočavanja sukoba interesa?

Šta da učini neko ko shvati da bi mogao da ima sukob interesa? Jasno je da neki "sukobi" mogu biti toliko beznačajni da je dovoljno jednostavno ih obznaniti ostalima koji učestvuju u donošenju odluke. Na primer, neko može da ima mali broj deonica čija vrednost bi se samo uvećala kao plod određene odluke u čijem donošenju njihov vlasnik učestvuje. Njegove kolege u takvom slučaju mogu slobodno da mu dozvole da nastavi sa radom na donošenju odluke. Sledeća lista pitanja može da pomogne u određivanju prema obelodanjenom sukobu interesa:

- Da li su dostupne sve potrebne informacije za donošenje ispravne ocene?
- Koja je priroda odnosa i veza usled kojih nastaje sukob interesa?
- Da li je potrebno zatražiti pravni savet?
- Da li je u pitanju stvar od bitnog interesa za javnost? Da li je pitanje sporno?
- Da li će umešanost određenog pojedinca u taj slučaj baciti sumnju na integritet postupka?
- Da li će umešanost određenog pojedinca u taj slučaj baciti sumnju na integritet organizacije?
- Kako bi ovaj slučaj mogao da izgleda posmatran očima građanina ili potencijalnog poslovnog saradnika organizacije?
- Koje je najbolje rešenje da se obezbede nepristrasnost i pravičnost i da se zaštiti javni interes?

Nijedno od ovih pitanja ne treba da vodi automatskoj diskvalifikaciji nekog odnosa ukoliko pravična i razumna osoba u njemu ne vidi sukob interesa.

Druge strategije koje organizacija može da primeni

Postoje i druge strategije koje organizacija može da primeni kako bi izbegla da pravi kompromis u vezi sa pitanjem svog integriteta, odnosno kako bi izbegla da se drugima čini da je načinila kompromis:

- potpuno i ažurno vođenje zapisnika o procesu donošenja odluka;
- obezbeđenje otvorenosti pružanjem ažurnih informacija o postupcima donošenja odluka i o preduzetim radnjama;
- obezbeđenje stručne procene o učesnicima u procesu donošenja odluka kako bi se potvrdilo ili opovrglo postojanje sukoba interesa u slučajevima kada bi se neka situacija mogla posmatrati kao sukob interesa.

Šta je nepotizam?³

Nepotizam je posebna vrsta sukoba interesa. Mada izraz ima širu upotrebu, njegovo značenje se vezuje za situaciju u kojoj neko lice upotrebljava svoja ovlašćenja kako bi ostvarilo neku prednost za člana svoje porodice (na primer, zaposlenje).

Zabrana nepotizma nije odredba "protiv rođaka", ali ona sprečava javnog službenika da zloupotrebljava svoj položaj da bi zaposlio rođake u javnom sektoru.⁴ Cilj nije da se spreči da članovi iste porodice rade zajedno, već da se spreči mogućnost da javni službenik favorizuje svoje rođake kada na osnovu diskrecionih ovlašćenja treba da zaposli kvalifikovano osoblje u javnim službama. Kao što je službenik kancelarije južnoafričkog ombudsmana rekao:

"Tipičan primer je kada se potvrdi da neko uživa nedoličnu prednost zato što mu član porodice, koji radi u određenom ministarstvu, omogućava da sklopi poslove sa tim ministarstvom. Može se desiti da u takvom postupanju nema krivičnog dela, ali je nemoralno ponašanje očito. Nepotizam još nije priznat kao krivično delo u našem pravu, ali takvo ponašanje zaslužuje prekor i u dovoljnoj meri je neprihvatljivo da ima mesta intervenciji ombudsmana. Pored toga, čin nepotizma može da deluje kao upozorenje ombudsmanu na to da je određeni službenik možda uočio potrebu da se okruži onima u koje će moći više da se pouzda kada u budućnosti bude donosio 'diskrecione' odluke."⁵

Nepotizam se često javlja u privatnom sektoru, posebno u kontekstu unapređenja članova porodice u porodičnim firmama, gde je to legitimno. Uticaj nepotizma se u krajnjoj liniji odražava na dobit takve firme, a ta dobit je vlasništvo porodice.

U javnom sektoru nepotizam znači da najbolji kandidat neće biti zaposlen ili unapređen i da će zbog toga javnost trpeti posledice - a da ne pominjemo posledice koje trpi oštećena osoba. Nepotizam može da znači da manje konkurentni ponuđač dobija priliku da sklopi posao sa državom na štetu poreskih obveznika.

Nepotizam može da prouzrokuje sukob lojalnosti u okviru organizacije, posebno tamo gde je jedan radnik pretpostavljeni drugom. Kolegama će to zasmetati, a takvu situaciju treba izbeći. Jedan primer zakonske zabrane glasi:

Sledeći krug srodnika: roditelji, braća i sestre, ujaci, tetke, stričevi i njihovi bračni drugovi, bračni drug, dete, zet, snaja i nećaci ne mogu da budu jedan drugome pretpostavljeni niti podređeni.⁶

Još je gori slučaj kada sudija postupa u slučaju u kojem ima finansijski interes ili u kojem postoji prijateljski odnos. U građanskim procesima se stranke mogu upitati da li imaju nešto protiv da određeni sudija vodi raspravu nakon što im izloži u čemu se sastoji njegov potencijalni sukob interesa. U krivičnom procesu će sudija naprosto da objavi da po zakonu ne može da vodi pretres.⁷

Čini se da je od nešto manjeg značaja pitanje koje se postavlja kada se deca sudija pojavljuju na sudskim procesima pred svojim roditeljima (kao advokati). U nekim sudskim sistemima ovakva situacija ne bi stvorila nikakve komplikacije, ali u drugim ona izaziva žestoke rasprave i tvrdnje da može doći do tajnog dogovaranja i korupcije.

Nepotizam se pre svega odnosi na sledeće:

- zauzimanje da se zaposli, učešće u procesu zaposlenja, postavljenje, ponovno postavljenje člana porodice na poziciju u oblasti ili organizaciji u kojoj službenik ima nadležnost ili

³ *Chambers Murray Latin-English Dictionary*, London, 1983. U izveštaju južnoafričkom parlamentu, javni zaštitnik (ombudsman) primetio je da "reč 'nepotizam' može da se odredi kao favorizovanje rođaka ili prijatelja radi dodele funkcija ili privilegija. Ona je izvedena iz reči 'nepote', koja znači 'nećak'; očigledno se odnosi na rimske pape koji su svoje nezakonite sinove zvali 'nećacima' (*The Concise Oxford Dictionary*, deveto izdanje)."

⁴ Sveopšta zabrana zapošljavanja rođaka već zaposlenog osoblja (nasuprot zabrani zapošljavanja koja bi dovela do toga da jedan rođak nadgleda rad drugog) mogla bi se smatrati kršenjem ljudskih prava i diskriminacijom.

⁵ Adv. Gary Pienaar, Služba ombudsmana JAR u tekstu Uloga ombudsmana u borbi protiv korupcije, koji je predstavljen na Devetoj međunarodnoj antikorupcijskoj konferenciji u Durbanu, JAR.

⁶ Država Indijana, SAD: Zakon IC 4-15-7-1:

⁷ Videti, na primer, kritiku lorda Hofmana koji je bio član apelacionog tela u slučaju u koji je bila umešana organizacija sa kojom je on imao veze koje nisu bile finansijske prirode. *Pinochet v. R* (House of Lords, UK). Deo pravnog folklor je priča o sudiji koji je postupao u slučaju u koji je i njegov sin bio umešan i koji se trudio da prevaziđe sukob interesa i da pokaže nepristrasnost tako što je sina kaznio dvostruko većom kaznom od uobičajene - no, teško da bi se to moglo smatrati pravednim rešenjem.

nad kojom ima kontrolu; procenjivanje rada, davanje unapređenja, premeštanje ili izricanje disciplinskih mera prema članu porodice;

- učešće u određivanju nadoknade za rođaka ili kućnog prijatelja;
- prenošenje zadataka u vezi sa zaposlenjem, postavljenjem, raspoređivanjem, procenjivanjem rada, unapređivanjem, premeštanjem ili izricanjem disciplinskih mera prema članu porodice na podređenog;
- neposredno ili posredno nadgledanje bliskog rođaka ili prenošenje ovlašćenja za nadzor na podređenog.⁸

Šta je kronizam?

Kronizam je širi pojam od nepotizma i obuhvata situacije u kojima se prednost daje prijateljima i kolegama. U Velikoj Britaniji se kronizam označava izrazima "stare školske veze", "momci iz starog kluba" i slično.

Novi ustav Tajlanda stavio van zakona sukob interesa

Posebne odredbe propisuju da državni službenici moraju da budu politički nepristrasni, a članovi predstavničkog doma ne smeju sebe da dovedu u situaciju koja predstavlja sukob interesa.

Odeljak 110 (poglavlje VI, deo 2) na jasan način propisuje da član Predstavničkog doma ne može da:

1. zauzima položaj ili vrši dužnost u državnom organu ili državnom preduzeću, niti da zauzima položaj u lokalnoj skupštini, položaj u lokalnoj upravi, niti drugi politički položaj, osim ministarskog;

2. dobije koncesiju od države, državnog organa ili državnog preduzeća, niti da zaključi ugovor sa državom koji bi mu omogućio monopolsku poziciju, odnosno ne sme da postane ortak ili deoničar u preduzeću koje takvu koncesiju dobije ili takav ugovor zaključi;

3. dobije neku posebnu pogodnost ili novac od strane države ili državnog preduzeća koja nije dostupna drugim osobama pri redovnom vršenju posla.

U odeljku 111 se kaže: "Član Predstavničkog doma neće vršeći svoju funkciju da vrši uticaj na zapošljavanje, postavljanje, reorganizaciju, premeštaje, unapređenje ili procenjivanje visine plate državnih službenika koji vrše stalne funkcije, ili koji su zaposleni na nepolitičkim funkcijama, na funkcionere i zaposlene u državnim organima, državnim preduzećima ili organima lokalne vlasti, niti sme da utiče da takva lica budu udaljena sa tih položaja." Na osnovu odredbe odeljka 128 ova odredba se primenjuje i na senatore.

Ustav Kraljevine Tajland iz 1997.¹⁰

Razrešavanje sukoba interesa

Od suštinske važnosti je da se jasno postave i dobro razumeju politika i procedure, kao i pisani kodeksi ponašanja koji se odnose na stvarni, mogući ili prividni sukob interesa koji obuhvata i nepotizam i kronizam.

Javni interes zahteva da "samo najbolji služe državi". Biće prilika u kojima će rođak bez sumnje biti najkvalifikovanija osoba za položaj za koji konkuriše i zbog toga mora da postoji ravnoteža interesa. Iz tog razloga pravila o nepotizmu ne treba da budu nesavladiva prepreka i sredstvo zbog kojeg kvalifikovani kandidat može da bude diskvalifikovan. Ovo pravilo je, recimo, formulisano u gradu Bristolu (SAD):⁹

Grad Bristol je zainteresovan za zapošljavanje kvalifikovanog osoblja i razmotriće prijavu svakog lica koje ispunjava uslove. Cilj grada je da zaposli najkvalifikovanije osobe koje najviše odgovaraju potrebama datog položaja. Članovi vaših porodica, vašeg domaćinstva i vaši rođaci biće u konkurenciji za zapošljavanje osim ako:

- bi vaši položaji bili takvi da uključuju međusobni nadzor, postavljanje, rešavanje po žalbi, otpuštanje, disciplinsko kažnjavanje ili uticaj;
- biste Vi ili zaposleni vršili reviziju, potvrđivanje, prijem ili zaduženje gradskog novca ili gradske imovine;
- bi postojale okolnosti usled kojih bi se moglo predvideti da bi interes Grada i Vaš ili uposlenikov interes bili u sukobu ili dovedeni u pitanje;
- bi Grad morao da ograniči zapošljavanje kako bi izbegao sukob interesa sa korisnicima svojih usluga, regulatornim telima ili drugima koji posluju sa Gradom;
- bi Grad morao da ograniči zapošljavanje kako bi izbegao diskriminaciju, kršenje personalne politike i slične probleme.

Grad Vas neće svesno staviti u položaj da Vas nadgleda član porodice, član domaćinstva ili rođak, niti u položaj u kome se mogu razviti favorizam, međuljudski sukobi, manjak produktivnosti, manjak efikasnosti ili drugi nezdravi uslovi za rad. Ova politika se neće primenjivati retroaktivno osim ukoliko nisu nastupili prethodno opisani uslovi. U tom slučaju Grad zadržava pravo da zaposlene o kojima je reč premešta na drugi radni nivo, u drugi platni razred ili u drugo mesto rada.

Nadalje, politika i procedure treba da se odnose na potrebu za sredstvima obelodanjivanja i beleženja sukoba interesa i određivanja odgovarajućih radnji kako bi se na najmanju meru sveo uticaj sukoba interesa na integritet rada organizacije.

⁸ Board of Ethics, King County, USA.

⁹ City of Bristol, Tennessee, USA, Nepotism Policy, septembar 1996.

¹⁰ Videti: James R. Klein (1998) "The Constitution of the Kingdom of Thailand, 1997: A Blueprint for Participatory Democracy", The Asia Foundation Working Paper Series, Working Paper #8, March 1998.

Izbegavanje nepotizma i kronizma prilikom imenovanja¹¹

O izbegavanju nepotizma i kronizma prilikom zaključivanja poslova sa državom govori se u poglavlju o javnim nabavkama. Pri javnim nabavkama je ovakvo ponašanje jako loše uticalo na vođenje državnih poslova.

U vezi sa imenovanjima u okviru javnih službi, osnovna načela veoma nalikuju onima u privatnom sektoru.

- **Nepriistrasnost** u postupku odabira novih službenika. Ona je od suštinskog značaja da bi javni službenici radili u javnom interesu. Kako bi se izbegao utisak da postoji pristrasnost ili korupcija, oni koji učestvuju u procesu odabira ne smeju da imaju veze sa potencijalnim kandidatima. To znači da ne smeju da rade kao osobe za kontakt za potencijalne kandidate, da prepravljaju oglase ili uslove koji se traže kako bi kandidat koga protežiraju bio u prednosti. Svakom kandidatu treba uputiti ista pitanja, koja su u vezi sa kriterijumima za izbor, i sva pitanja i odgovori treba da budu u dokumentaciji.

Svakom koga to zanima treba da bude jasno ko je odgovoran za donošenje ključnih odluka u postupku i koje će vrednosti biti primenjene pri ocenjivanju. O ovom postupku treba voditi zapisnik, a sve odluke i razlozi za donošenje odluka u procesu odabira treba da budu dokumentovani. Kao i u drugim aspektima zdrave administracije, dobro vođenje zapisnika povećava javnu odgovornost.

U društvima u kojima postoji jak pritisak klanova i šire porodice poželjno je da svako ko je umešan u proces donošenja odluke formalno dokaže da niko od kandidata nije njegov rođak, odnosno, ako to nije moguće, da se u potpunosti izuzme iz procesa odlučivanja.¹²

- **Treba podsticati konkurenciju.** Oglasi treba da budu sastavljeni tako da adekvatno odražavaju zahteve posla i da ujedno maksimalno prošire broj mogućih kandidata. Treba ih objavljivati tako da privuku pažnju što šireg broja potencijalnih kandidata. Kriterijume za izbor treba preispitati pre pokretanja postupka regrutovanja kadrova kako bi adekvatno odražavali zahteve radnog mesta i privukli što širi krug kandidata.

Samo u izuzetnim okolnostima treba dozvoliti da se izbor vrši po osnovu koji ograničava otvoreno nadmetanje. Kada se tako učini, donosilac takve odluke mora da pokaže jasne i nedvosmislene razloge za direktno zapošljavanje.

- **Otvorenost.** Opasnost od korupcije se minimalizuje kada postoje politika i procedure koje garantuju otvorenost u razrešavanju sukoba interesa.

Administracija koja primenjuje politiku otvorenosti prilikom traženja i odabira novih radnika izbeći će da principi koje pri tome primenjuje budu pogrešno shvaćeni. Ta otvorenost će pomoći da i drugi poštuju utvrđena pravila i procedure za zapošljavanje novih službenika. Otvorenost naravno ne znači da treba narušiti poverljivost određenih delova tog postupka.

- **Integritet.** Korišćenje prečica može da ugrozi integritet procesa zapošljavanja. Da bi se obezbedio neophodan integritet ovog postupka, treba da postoje jasne sankcije u slučaju odstupanja od pravila postupka i da se te sankcije primenjuju kad do povrede postupka dođe.

U brojnim zemljama je utvrđeno da integritet postupka odabira novih radnika može da se značajno uveća kada su u taj proces uključene i nezavisne ličnosti. Nezavisni članovi komisije treba da budu poznati drugim članovima. U najmanju ruku, eventualne veze nezavisnih sa drugim članovima komisije treba da budu zapisnički konstatovane pre nego što započnu razgovori s kandidatima.

- **Pravo na žalbu.** Kandidati koji su ispunjavali sve tražene uslove, a nisu izabrani i koji smatraju da je prekršena procedura izbora treba da imaju pravo na žalbu, po kojoj završnu ocenu daje odgovarajuće nezavisno telo.¹³

Nepotizam u Evropskoj komisiji

"... Ovo je slučaj u kome je jasno utvrđen favorizam. Veoma često postavljaju nekog bliskog prijatelja ili člana osoblja nekog od članova Komisije na dobro plaćene položaje u Komisiji, odnosno nagrađivanje takvih lica putem dobro plaćenih konsultantskih ugovora nije u skladu sa postojećim pravilima. Naime, dešava se da neka osoba bude smeštena u kategoriju osoblja za koju joj nedostaju odgovarajuće kvalifikacije. Čak i kada nema nepravilnosti i kršenja pravila, članovi Komisije bi trebalo da se klonu postavljanja supružnika, bliskih rođaka i prijatelja čak i kada oni imaju odgovarajuće kvalifikacije ukoliko je reč o položajima za koje nije održano otvoreno nadmetanje. U takvim slučajevima bi trebalo da u najmanju ruku postoji obaveza obelodanjivanja odnosa povezanosti pre postavljenja na funkciju."

Izveštaj "Odbora mudraca" Evropskom parlamentu, 1998.

¹¹ Ovaj odeljak odnosi se na materijal Nezavisne komisije za borbu protiv korupcije Novog Južnog Velsa (NSW ICAC), Sidnej, Australija. Njihova pomoć pri pripremi ovog i drugih materijala je bila velikodušna.

¹² Ovaj sistem je neko vreme postojao u Zimbabveu, početkom osamdesetih. U njemu je postojao standardni obrazac koji je morao da potpiše svaki član tela koje vrši imenovanja i koji je uključivao i obavezu da nijedno lice koje je u vezi sa onima čije se imenovanje razmatra ne može imati pristupa članovima tog tela.

¹³ Za neke obrađene slučajeve videti publikaciju NSW ICAC *Best Practice, Best Person: Integrity in Public Sector Recruitment and Selection* na veb-sajtu Komisije, www.icac.nsw.gov.au

Pitanje sukoba interesa pri napuštanju javnog sektora¹⁴

Uspješno razgraničenje interesa u trenutku kada javni službenik reši da karijeru nastavi u privatnom sektoru jedno je od najvažnijih pitanja iz ove oblasti.

"Patronaža je vrlina... Nepotizam je greh..."

U afričkoj tradiciji patronaža je u nekim slučajevima smatrana pre vrlinom nego nešto čega se treba stidjeti.

Na mnogo načina se opravdava nepotizam. Svako ko se uzdigne na važnu političku funkciju okružuje se rođacima i prijateljima koji traže njegovu zaštitu, a vekovna tradicija rođacima i prijateljima ne ostavlja nimalo sumnje da će svu potrebnu zaštitu dobiti i da će, ako posla za njih nema, posao biti izmišljen. Političari mogu da poštuju ustavne ideje, ali će im biti veoma teško da objasne rođacima da će im, ako podlegnu pritiscima, politička karijera biti ugrožena. Posledica tradicije je život ministara i drugih značajnih funkcionera pod teretom zahteva rođaka. Rođачki zahtevi i obaveze prema porodici im vezuju ruke. Naravno, stvari se svuda u svetu, pa i u Africi menjaju i sada se svuda prihvata stanovište da je nepotizam pogrešan.

C. J. K. Tanda, *Univerzitet Džuba, Kartum, Sudan, u delu "Nepotism and the Evolution of the Public Service in Apia: A critical review"*¹⁵

Tema je aktuelna iz nekoliko razloga. Da bi se povećala efikasnosti rada, neki reformski koraci su doveli do sve češćeg delegiranja klasičnih javnih funkcija privatnom sektoru. U više zemalja se viši javni službenici angažuju na određeno vreme. U isto vreme, sve više se prožimaju prakse upravljanja u javnom i privatnom sektoru, pa se od menadžerskog sloja u oba sektora zahtevaju veoma slične kvalifikacije. Posledica toga je da mnogi javni službenici ne shvataju više zapošljavanje u državnoj službi kao potez koji će odrediti njihovu celokupnu karijeru, već samo kao stepenicu posle koje će možda radni vek nastaviti u nekoj privatnoj kompaniji.

Kako bi se obezbedilo da oni koji vrše javne poslove ne budu u iskušenju da javni interes zapostave radi dobijanja posla u privatnom sektoru nakon isteka mandata, treba na zdrave noge postaviti politiku mogućnosti zapošljavanja po prestanku rada u javnom sektoru. Na taj način se smanjuje opasnost od pojave korupcije i obezbeđuje poverljivost osetljivih informacija koje su poznate bivšem javnom službeniku (i koje mogu da budu razlog zbog kojeg je privatni sektor zainteresovan za zapošljavanje takvog lica).

Tip posla koji može da predstavlja razlog za brigu je onaj koji je povezan sa poslom kojim se bavio bivši javni službenik dok je radio u državnoj službi. Ukoliko javni službenik zloupotrebljava svoj službeni položaj kako bi ostvario interes za svoju karijeru, bilo da to čini namerno ili nehotice, narušava se poverenje javnosti u državnu administraciju.

Postoje četiri glavne grupe situacija prilikom odlaska iz javnog sektora koje mogu da vode sukobu interesa i koje stoga zahtevaju posebnu pažnju:

- Javni službenici menjaju svoje ponašanje na poslu kako bi povećali izgleda za zapošljavanje nakon odlaska iz državne službe. Takav pristup vodi favorizovanju privatnih interesa u odnosu na javnu dužnost, slabljenju odgovornosti za vršenje javnih poslova zbog interesa buduće karijere i postupanju u skladu sa interesima budućeg poslodavca. Naravno, moguće su i situacije kada je javni službenik bukvalno podmićen i kada buduće zaposlenje dobija kao naknadu za usluge koje je činio dok je vršio javnu dužnost.
- Bivši javni službenici na neodgovarajući način koriste poverljive informacije koje su saznali radi lične koristi ili koristi drugog lica ili organizacije. To se naravno ne odnosi na informacije koje su deo ličnih sposobnosti ili znanja bivšeg javnog službenika i koje se legitimno mogu koristiti u cilju dobijanja budućeg zaposlenja.
- Bivši javni službenik teži da utiče na druge javne službenike. To su situacije u kojima bivši javni službenik pokušava da utiče na bivše kolege ili podređene kako bi pomoću tog uticaja ostvario određene koristi za sebe. Do toga može doći na mnogo načina, a može se ispoljiti kroz neformalne dogovore, privilegovano dobijanje informacija ili lobiranje.
- Ponovno zapošljavanje ili angažovanje bivših javnih službenika. Tu se misli na sledeće situacije:
 - a. viši javni službenici dobijaju velikodušnu otpremninu prilikom odlaska iz javnog sektora, a zatim ih ponovo angažuju za obavljanje neizvršenih poslova za javni sektor i uz to nastavljaju da primaju otpremninu;
 - b. javni službenici napuštaju radni odnos samo zato da bi ponovo bili angažovani kao konsultanti ili podugovarači uz višu nadoknadu, a za obavljanje praktično istog posla;
 - c. posle napuštanja službe bivši javni službenici se pojavljuju kao ponuđači usluga organizacijama u kojima su prethodno radili.

Etički kodeksi nisu naročito delotvorno rešenje u ovakvim situacijama. Kodeksi nemaju uticaja nakon što službenik napusti službu u kojoj taj kodeks važi čak i kada sadrže odredbe koje pokrivaju situaciju. Ostaju tri moguća pristupa rešavanju tog problema:

¹⁴ Rasprava u ovom odeljku se zasniva na dijalogu između NSW ICAC i poslodavaca u toj državi. Pun naziv izveštaja je: Corruption Prevention Publications: Strategies for Managing Post Separation Employment Issues i dostupan je na www.icac.nsw.gov.au

¹⁵ Prema: *Report on the Investigation of Allegations of Nepotism in Government: Report No 11, Posebni izveštaj javnog tužioca parlamentu JAR, 15. april 1999.*

- da svaka organizaciona celina u okviru vlasti razvije svoju posebnu politiku u odnosu na ovo pitanje, koja je u skladu sa nivoom opasnosti i verovatnim uticajem takve politike na buduću karijeru službenika, posebno visokokvalifikovanih stručnjaka koji imaju ograničen krug mesta na kojima mogu da nađu posao;
- da ugovori o radu sadrže pismena ograničenja u pogledu budućeg zaposlenja. Ova mogućnost je u nekim zemljama ograničena budući da se pravna zasnovanost ovakvih ograničenja u tim zemljama osporava;
- da se donesu zakoni koji bi regulisali ovaj problem.¹⁶ Kada se donose ovakvi propisi, treba voditi računa o tome da se ograničenja svedu na najmanju meru, odnosno da se pred ljude ne postavljaju nepotrebna ograničenja.

Postoji i potreba da ograničenja u zapošljavanju po odlasku iz državne službe budu u srazmeri sa rizikom koji takvo zaposlenje nosi za državnu službu. Iz tog razloga, rukovodioci javnih službi iz australijske države Novi Južni Vels primećuju da je najbolji pristup onaj u kojem se najbolje rešenje sagledava od slučaja do slučaja, a ne onaj koji uvodi sveobuhvatne zabrane. Oni ne smatraju da nivo rizika za integritet javnog sektora opravdava visok stepen teškoća i neefikasnosti koje donose široko postavljena ograničenja javnog sektora. Stanovišta mogu da budu različita, ali pre nego što se donese konačan sud, treba razmotriti navedene argumente.

Neka zakonska rešenja

Usled složenosti situacija koje mogu da nastanu, usvajanje zakona koji bi pokrivaio celokupnu oblast sukoba interesa bi moglo da predstavlja neefikasno rešenje. Stoga su se mnoge zemlje odlučile da veći deo ovih problema reše tako što su odgovornost prenele na rukovodiocima pojedinih službi i odeljenja. U tim zemljama zakoni se bave samo višim nivoima vlasti (kao što je, na primer, slučaj sa Ustavom Tajlanda) i propisuju osnovna načela. Osmišljavanje politike za sprečavanje sukoba interesa je preneto na razne organe vlasti i od svakog od njih se očekuje da nađe rešenja koja najviše odgovaraju prilikama i potrebama tih organa. U primeni politike pojedinih državnih organa i javnih službi važno mesto zauzima pozivanje na logiku i traženje razumnih rešenja, pri čemu uloga savetnika za etička pitanja može biti posebno vredna.¹⁷ Kodeksi ponašanja takođe treba da na jasan način tretiraju pitanja sukoba interesa, nepotizma i kronizma.

Gotovo sve zemlje imaju propise protiv nepotizma. Ukoliko nema izričitih propisa, favorizovanje rođaka se može sprečiti korišćenjem normi koje zabranjuju davanje neopravdanih privilegija ili normi koje postavljaju ograničenja u pogledu finansijskih interesa koji mogu da naruše objektivnost ili nezavisnost pri rasuđivanju, odnosno koji se čine nedoličnim u datoj situaciji.

Tipičan primer rešenja u zemlji koja se opredelila za zakonsko regulisanje:

IC 4-15-7-1, Nepotizam - "Osoba koja je u rodbinskim vezama sa članom državnog tela ili komisije ili sa rukovodiocem državne institucije ili odeljenja, i to njihovi roditelji, braća sestre, ujaci, stričevi, tetke i njihovi braćni drugovi, supružnici, deca, snaje i zetovi i nećaci, ne može da bude podobna za položaj u državnom telu, komisiji, službi, odeljenju ili instituciji u kojoj njihov rođak zauzima položaj, niti može da dobije neku nadoknadu po osnovu rada za te službe van zakonskih ograničenja. Ova odredba se neće primenjivati ukoliko je takva osoba radila bez prekida 12 meseci koji prethode imenovanju odnosno postavljenju rođaka na položaj na čelo ili u upravni organ te državne službe, odeljenja ili institucije. Osobe koje se nalaze u prethodno navedenom rodbinskom odnosu ne mogu se nalaziti u odnosu pretpostavljenog i podređenog."¹⁸

Sledi primer kako su odredbe takvog zakona objašnjene u uputstvu za sprovođenje:

Tema:personal
Odeljak:603.3 Nepotizam

Važi od: 19. novembra 1999.

1. Rukovodioci i zaposleni u univerzitetskom sistemu treba da se pridržavaju odredaba NDCC § 44-04-09, koje se odnose na nepotizam. U skladu sa tim, rukovodilac ili zaposleni

"Novi politički skandal potresa Irsku"

Novi skandal je izbio danas u Irskoj u vezi sa optužbama za korupciju i nepotizam u visokim nivoima vlasti i celu zemlju uvukao u raspravu o tom pitanju.

Rasprava je usledila nakon što je jedan zvaničnik obelodanio da bivši premijer Charles J. Haughey nije dužan da plati porez na poklon vredan 2 miliona dolara koji je dobio od jednog biznismena, pri čemu je odluku doneo šurak sadašnjeg premijera, Bertie Aherna, za čiju političku karijeru bivši premijer ima velike zasluge... Bivši premijer nije optužen ni za jedno krivično delo, ali bi istraga trebalo da odgovori na pitanje koje mnogi postavljaju: Kako je čovek koji je ceo radni vek proveo u politici, radeći za skromnu platu, postao tako očigledno bogat?

New York Times, 17. decembar 1998.

¹⁶ Kanadski zakon se nalazi u verziji ove knjige na Internetu.

¹⁷ O savetnicima za etička pitanja raspravlja se u poglavlju o etici javnog sektora.

¹⁸ Država Nebraska, SAD.

ne može, osim u slučajevima koji su dozvoljeni zakonom, da bude na položaju u kojem bi nadzirao rad svog bližeg rođaka, niti da sa bliskim rođakom zaključi ugovor o pružanju usluga ili radu.

2. Kada su dva bliska rođaka, ili više njih, zaposlena u istom odeljenju ili instituciji, rukovodilac tog odeljenja ili institucije će voditi računa da odgovornost za ocenu radnog učinka, preporučivanje visine plate, sprovođenje disciplinskih mera i druga nadzorna ovlašćenja budu određeni u skladu sa odredbama NDCC § 44-04-09.

3. "Bliski rođaci" su roditelji, bračni drugovi, deca, deca bračnog druga, braća i sestre od oba ili od jednog roditelja, zetovi, snaje, šuraci, zaove i roditelji, deca i braća i sestre po osnovu usvojenja. Prilikom ponude ili prihvatanja zaposlenja, unapređenja, premeštaja u drugo odeljenje ili prilikom izmene porodičnog statusa koji je u vezi sa ovim odredbama, zaposleni mora pismeno da izvesti službenika za kadrovska pitanja u okviru svog odeljenja ili institucije o svakom stvarnom ili mogućem sukobu interesa.¹⁹

U Brazilu stvari ostaju u porodici

Brazilski poslanici su odbacili zakon koji bi učinio nezakonitim nepotizam u vladi i kongresu. Predloženi zakon je imao za cilj da suzbije raširenu praksu političara da zapošljavaju svoje rođake na dobro plaćenim položajima. Zakon bi sprečavao funkcionere svih grana vlasti da zapošljavaju članove svojih porodica, bilo da su u pitanju rođaci po krvnoj ili bračnoj liniji. Predlog je propao, jer su nedostajala 22 glasa (od 308 prisutnih članova parlamenta), a 153 poslanika je otvoreno glasalo protiv. Inocencio de Oliveira, dugotrajni vođa Stranke liberalnog fronta, članice vladine koalicije, nazvao je ideju predloga zakona devijantnom. Nezvanično istraživanje predsednika skupštinskih veća je pokazalo da je oko 60% od 513 poslanika zaposlilo svoje rođake.

"Rođaci su ljudska i bespomoćna stvorenja, a ne čudovišta kakvim ih predstavljaju", rekao je poslanik Gerson Peres. G. Peres, čija dva rođaka rade u njegovoj kancelariji, predložio je sistem kvota kako bi se ograničio broj rođaka koje državni funkcioner može da zaposli.

Odluka je šokirala grupu manjinskih poslanika, koji su se nadali da bi ova popularna mera mogla da prođe pred oktobarske opštinske izbore. "Zapošljavanje rođaka je poput sira 'rokfor': ukusno je, ali smrdi" - rekao je poslanik Jose Roberto Battochio.

BBC World Service, 17. mart 2000.

Navodimo i primer odredaba o nepotizmu u jednoj korporaciji:

Izjava o stanovištima

1. U ovom odeljku se izlaže politika u vezi sa stalnim ili privremenim zapošljavanjem rođaka u korporaciji.

2. Mi se zalažemo za zapošljavanje i zadržavanje na poslu visokokvalifikovanog osoblja. U isto vreme shvatamo da uprkos njihovoj kvalifikovanosti, zapošljavanje bliskih rođaka sadašnjih zaposlenih može da pokrene ozbiljna pitanja u vezi sa objektivnošću vršenja radnih obaveza, podizanjem kvaliteta rada i tretmanom zaposlenih. Naša politika zapošljavanja koja vodi računa o okolnostima svakog slučaja zasnovana je na želji da se uravnoteže naša načela i razlozi koji ih stavljaju pod sumnju.

Pravila o zapošljavanju

1. Nijedan zaposleni u korporaciji ne može da odlučuje o zapošljavanju, postavljanju, unapređenju, promeni zaduženja, premeštaju ili unapređenju rođaka na položaj koji podleže nadzoru ili upravljanju tog zaposlenog. Rođakom se smatraju njihovi bračni drugovi, roditelji, braća i sestre, deca, roditelji bračnog druga, snaje i zetovi, dede i babe i unuci.

2. Ukoliko dva rođaka rade u okviru iste službe i jedan od njih postane rukovodilac ili nadzorni organ drugome, najverovatnije će doći do premeštaja. Takođe, u slučaju da se pri zapošljavanju može predvideti da će neko od rešenja iz ovog uputstva biti ugroženo, može doći do premeštaja. Ukoliko premeštaj nije izvodljiv, zaposleni će u roku od 30 dana moći da odluče ko će od njih ostatu u korporaciji. Ukoliko u datom periodu zaposleni ne donesu odluku, korporacija će odlučiti umesto njih, i to na osnovu staža u korporaciji i rezultata rada oba zaposlena, kao i na osnovu potreba korporacije.

3. Ukoliko se dvoje zaposlenih venčaju, ili žive u braku sličnoj zajednici, oni mogu da nastave sa radom u korporaciji, ali podležu uslovima koji su propisani politikom korporacije.

4. Svaki zahtev za odstupanje od ove politike treba da bude pismeno podnet radi odobrenja direktoru za personalna pitanja, a preko zamenika predsednika zaduženog za nadzor.²⁰

Neki pokazatelji delotvornosti pravila o sukobu interesa, nepotizmu i kronizmu

- Da li su zakonom propisana jasna načela kojima bi se trebalo rukovoditi u pitanjima sukoba interesa?
- Da li se postavljenja na javne funkcije vrše na osnovu vrednosti?
- Da li državni organi imaju jasnu politiku u ovim oblastima? Da li su njihova stanovišta razumljiva osoblju koje u državnim organima radi i opštoj javnosti?
- Da li državni funkcioneri imaju lak pristup savetnicima za etička pitanja iz oblasti sukoba interesa?

¹⁹ Priručnik Državnog odbora za visoko obrazovanje Severne Dakote.

²⁰ The Citadel, Čarlston, Južna Karolina, SAD, <http://www.citadel.edu/citadel/otherserv/hres/ppnepts.html>

- Da li se u vezi sa ovim pitanjima pravila savremenog načina vladanja suprotstavljaju tradiciji? Da li postoje mehanizmi koji omogućavaju razrešavanje sukoba interesa u korist javnog?
- Da li postoje jasna pravila o zapošljavanju posle napuštanja državne službe koja omogućavaju proveru da li je pri tome bilo korupcije?