



**JAVNE SLUŽBE POD PRITISKOM**

Mada se tradicija javne uprave u pojedinim zemljama razlikuje u zavisnosti od kulture te zemlje, opšteprihvaćeno gledište je da javni službenici treba da ispunjavaju svoje dužnosti pravično, pošteno i delotvorno. Međutim, ove vrednosti mogu doći u sukob sa drugim očekivanjima. Na primer, članovi porodice javnih službenika i drugi ponekad veruju da bi njihovi rođaci ili prijatelji koji su na položaju trebalo da im obezbede zaposlenje, sklapanje poslovnog ugovora sa državom ili da im ustupe deo javne imovine. Pritisak članova velikih porodica je veoma intenzivan, čak i kada je zaposlenje koje traže od rođaka na položaju toliko slabo plaćeno da teško može pokriti i osnovne životne potrebe zaposlenog.

Na vrhuncu takvih pritisaka dolazi do situacija kada nije lako doneti ispravnu odluku i kada je čak teško utvrditi u čemu se tačno sastoji moralna dilema. Zbog toga je od ključnog značaja da se javni službenici pridržavaju standarda, sa kojima su se, naravno, pre toga upoznali i koje su razumeli, te da na osnovu tih standarda donesu moralno ispravne odluke. Treba im obezbediti i mogućnost da u poverenju dobiju savet kada za njim osećaju potrebu.

Većina ljudi bi želela da bude poštena i poštovana i da ih drugi smatraju čestitima. Budući da 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.

U takvom okruženju obično je veoma lako doći do odgovora šta je ispravno, a šta pogrešno. Odgovor na pitanje „Da li ja, kao javni službenik, treba da poklonim robu nabavljenu za potrebe službe dobrotvornom udruženju za koje kao pojedinac smatram da je zaslužilo da mu se pomogne?“ nije baš tako teško pronaći.

Pravi problem u vezi sa moralom iskrsava kod pitanja koja nisu tako jednostavna. Umesto izbora iz-

među crnog i belog, takvi odgovori obično leže u pronalaženju razlike između više nijansi sive boje.

Uzmimo, na primer, sledeća pitanja:

- *Da li da primenim zakon u ovom slučaju iako će taj postupak koštati zajednicu dosta novca?*
- *Da li treba da se povučem iz procesa pregovaranja o zaključenju ovog ugovora iako se kao druga ugovorna strana javlja moj veoma daleki rođak?*
- *Da li treba da radim kao što je ministar naložio iako nije potpuno jasno da li po zakonu smem da uradim ono što se od mene traži?*
- *Da li treba išta da preduzmem u vezi sa slučajem sitne korupcije na mom radnom mestu ako mogu da očekujem da će me smatrati nelojalnim kolegom ukoliko učinim tako?*
- *Da li treba da se uverim da klijenti koji koriste usluge programa koji vodim dobijaju svu finansijsku pomoć na koju imaju pravo iako moje odeljenje primenjuje mere štednje i pokušava da sačuva novac?*

Čak i kada se čini da su odgovori jasni, i dalje mogu postojati elementi ličnog rizika kada se po njima postupa i oklevanje da se tako učini.

U današnjem svetu, kako u razvijenim zemljama tako i u zemljama u tranziciji, pritisci na javne službe dolaze sa raznih strana. Među njima su: pojačana privatizacija i sklapanje ugovora sa privatnim sektorom u oblastima koje su bile tradicionalno vezane za javni sektor; prenošenje zaduženja, 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 žele da zauzmu teren na kome vlada posluje; uvećana 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. Povrh svega, mnoge zemlje u tranziciji su morale da se uhvate u koštac sa problemom demoralisanih i nefunkcionalnih kadrova u

javnom sektoru. To osoblje je često plaćeno manje nego što treba za život, ili čak nije plaćeno uopšte, pa mu je prepušteno da sredstva za preživljavanje potraži u onome što može da izvuče od korisnika usluga javne službe.

Reforme uprave, koje uključuju pojačano prenošenje odgovornosti javnih službi i diskrecije javnih službenika, budžetske pritiske i nove načine pružanja usluga javnog sektora, predstavljaju izazov tradicionalnoj etici javnih službi. Možda se moral nije promenio, ali se u upravljanju savremenim javnim službama proširuju oblasti u kojima se primenjuje diskreciono odlučivanje.<sup>1</sup> Štaviše, istraživanja su otkrila da se stepen neprijateljstva javnosti prema strukturama vlasti takođe nalazi na visokom nivou. Zemlje članice Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) uzele su učešće u komparativnom istraživanju kako bi međusobno podelile iskustva i ojačale sopstvene etičke programe.

Škole za obuku budućih kadrova javne administracije imaju značajnu ulogu u razvoju etičkih standarda i u obezbeđivanju prihvatanja tih standarda od strane budućih javnih službenika.

## MEĐUNARODNI STANDARDI

Ujedinjene nacije su 1996. usvojile Međunarodni kodeks ponašanja javnih službenika (United Nations International Code of Conduct for Public Officials) (Rezolucija 51/59: akcija protiv korupcije, usvojena od strane Generalne skupštine 12. decembra 1996). Zemljama članicama je ovaj kodeks preporučen kao smernica u naporima u borbi protiv korupcije.<sup>2</sup>

Sličan kodeksu Ujedinjenih nacija je Model kodeksa ponašanja javnih službenika Saveta Evrope iz 2000. godine. Kodeks sadrži određene obavezne stavke, ali on, ipak, predstavlja preporuku i cilj mu je da posluži kao uzor za zemlje koje će same napisati kodekse ponašanja sa obavezujućom snagom. Mnogi standardi promovisani ovim modelom odnose se na slične stvari kao tekst dokumenta Ujedinjenih nacija, a dokument Saveta Evrope ide dalje samo u onim aspektima

ponašanja u javnim službama koji su u vezi sa sprovođenjem anti-korupcijskih mera ili politike. Na primer, član 6, koji se odnosi na arbitrarno postupanje, dovoljno je ši-rok da pokrije probleme od diskriminacije uopšte do ponašanja koje je pristrasno usled uticaja korupcije.

Studijska grupa u okviru OECD-a je sugerisala sledeće široko postavljene principe za etično ponašanje u javnoj upravi. Prema stavu ove organizacije, države mogu da koriste te principe kao instrument koji treba prilagoditi uslovima svake od njih i da iznađu sopstveni put za doseganje efektivnog pravnog okvira koji će najbolje poslužiti svrsi u datom okruženju. Naravno, ova načela nisu sama za sebe dovoljna, ali mogu da posluže kao sredstvo za uključivanje upravljanja etičkim pitanjima u šire područje upravljanja u javnom sektoru.<sup>3</sup>

## 1. ETIČKI STANDARDI ZA JAVNE SLUŽBE TREBA DA BUDU JASNI.

Javnim službenicima treba da budu poznati osnovni principi i standardi koje treba da primenjuju u svom radu, kao i gde su granice prihvatljivog ponašanja.

To se može postići tako što će na pogodan način biti objavljena sažeta izjava o suštinskim etičkim standardima i načelima kojima treba da se rukovode javne službe, na primer u obliku kodeksa ponašanja. Na taj način se stvara i širi razumevanje u okviru organa vlasti i šire zajednice.

*[Napomena: Ovde je naglasak na tome da se načela navedu na opšti način. Izjava o načelima ne treba da sadrži pojedinosti, da liči na zakonske odredbe, niti da bude lista zabrana i ograničenja. Bitno je istaći osnovne vrednosti. Te vrednosti su više od minimalnog praga dozvoljenog ponašanja koji propisuje, na primer, krivični zakon. Ovom izjavom se ukazuje na dugoročne ciljeve.]*

## 2. PROPISI TREBA DA ODRAŽAVAJU ETIČKE STANDARDE.

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: Ovaj princip je postavljen na suprotnoj strani u odnosu na prethodni. Kada se donosi kodeks, njegovi dugoročni ciljevi se mogu odrediti tako da pojačaju vrednosti koje se štite zakonima i propisima.]*

### 3. JAVNIM SLUŽBENICIMA TREBA DA BUDU DOSTUPNA UPUTSTVA U VEZI SA ETIČKIM PITANJIMA.

Kroz profesionalnu socijalizaciju javni službenici treba da razviju neophodne sposobnosti za primenu etičkih principa pri rasuđivanju u konkretnim okolnostima. Obuka olakšava sticanje svesti o etici i razvija neophodne sposobnosti za analiziranje zasnovano na etici i moralno rezonovanje. Neprisrasan savet može da pomogne pri stvaranju okruženja u kojem će javni službenici biti spremniji da se uhvate u koštac sa moralnim dilemama i problemima i razreše ih. Javnim službenicima treba da budu dostupni mehanizmi za dobijanje uputstava i saveta u okviru javne uprave, kao vid pomoći u primeni osnovnih etičkih standarda na radnom mestu.

*[Napomena: Kodeks bez mentora ili savetnika je kao brod bez krme. Javni službenici treba da znaju gde i kome mogu 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.]*

### 4. JAVNIM SLUŽBENICIMA TREBA DA BUDU POZNATA NJIHOVA PRAVA I OBAVEZE KADA OTKRIVAJU PRESTUPE.

Javni službenici imaju potrebu da znaju koja su im prava i obaveze kada požele 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 i na kakvu zaštitu će moći da računaju kada otkriju prestup.

*[Napomena: Osnovna vrednost javnih službi je odanost vladavini prava. To je viša vrednost od obaveze prema pretpostavljenima, kolegama i podređenima. Ona je takođe jača i od lojalnosti prema partiji koja je na vlasti.]*

Pitanje „duvanja u pištaljku“ je obrađeno u posebnom poglavlju. Nikad, sem u izuzetnim slučajevima, ne bi smelo da se desi da se javni službenik oseća prisiljenim da nekome izvan sistema skreće pažnju na uočeni prestup.

Ova oblast sve više zanima i privatni sektor. Nekadašnji menadžeri su više voleli da ne znaju za probleme, ali danas su oni spremniji da obezbede uslove u kojima će se njihovo osoblje osećati slobodno da ukaže na zabrinjavajuće stvari. Na taj način rukovodstvo može da postavi stvari na mesto, odnosno da popravi pogrešno stečene utiske. 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 žali. Ovi kanali treba da budu i takvi da osoblju ulivaju poverenje da će iznete pritužbe biti ozbiljno razmotrene, odnosno da neće biti ignorisane.

### 5. ETIČKO PONAŠANJE JAVNIH SLUŽBENIKA TREBA OSNAŽITI PRIVRŽENOŠĆU POLITIČARA ETICI.

Političke vođe su odgovorne za očuvanje visokih standarda primerenog 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, kao i izbegavanjem da etička pravila i propise koriste u političke svrhe.

*[Napomena: Sve dok političke vođe ne pokažu visok nivo moralnosti, one neće imati autoritet na koji bi se mogle pozvati kada treba da ukore druge koji odstupe od ispravnog ponašanja. Iskustvo pokazuje da tamo gde se smatra da se pretpostavljeni ponašaju nepravilno slično može da se*

*očekuje i od podređenih. Važno je da političke vođe jasno artikuliraju svoju nedvosmislenu podršku visokim etičkim standardima.]*

## **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 im sredstva. Nadzor od strane javnosti treba olakšati time što će postupci biti transparentni i demokratični, zatim obezbeđenjem nadzora od strane parlamenta i omogućavanjem pristupa informacijama. Transparentnost se može još uvećati merama kao što su obelodanjivanje informacija i priznavanje uloge koju imaju aktivni i nezavisni mediji.

*[Napomena: Korumpirana i/ili neefikasna administracija želeće da se prikrije tako što će uskratiti pristup informacijama. Uspešan lek za ovu boljku je pravo na pristup informacijama 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 JASNA UPUTSTVA U SLUČAJU INTERAKCIJE JAVNOG I PRIVATNOG SEKTORA.**

Prilikom poslovanja sa privatnim sektorom javni službenici moraju da imaju jasne putokaze za primenu etičkih standarda, na primer u javnim nabavkama, pri zaključivanju podugovora ili prilikom propisivanja uslova za zapošljavanje u javnom sektoru. Povećana interakcija između privatnog i javnog sektora iziskuje da se više pažnje posveti vrednostima javnih službi i da se očekuje da i spoljni saradnici javnih službi ta pravila poštuju.

*[Napomena: Znatan deo „korupcije velikog obima“ koja kvari administraciju širom sveta dešava se na dodirnim tačkama privatnog i javnog sektora, pre svega u domenu ugovora koji se između ova dva sektora zaključuju. Pitanje poštovanja zajedničkih vrednosti ne vezuje se isključivo za javni sektor. Vodeći akteri u privatnom sektoru se pojačano trude da obezbede da i njihovi partneri iz privatnog*

*sektora poštuju osnovne principe poslovanja kojima su oni odani.]*

## **8. MENADŽERI TREBA DA POKAZUJU I UNAPREĐUJU ETIČKO PONAŠANJE.**

Radno okruženje u kojem se na odgovarajući način podstiče visokomoralno ponašanje ima neposredan uticaj na svakodnevno praktikovanje osnovnih vrednosti javnih službi i etičkih standarda. Među podsticaje spadaju obezbeđivanje adekvatnih uslova rada i delotvorna ocena radnih ostvarenja. 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 kada je reč o menadžerima, iste interese koji su sadržani i u načelu broj 5. Adekvatni uslovi rada obuhvataju nivo zarade, izgleda za profesionalni razvoj i fizičko radno okruženje.]*

## **9. POLITIKA, PROCEDURE I PRAKSA MENADŽMENTA TREBA DA UNAPREĐUJU ETIČKO PONAŠANJE.**

Politika i praksa menadžmenta treba da ukažu na privrženost organizacije etičkim standardima. Nije dovoljno da vlasti imaju samo sistem zasnovan na pravilima 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 artikuliraju vrednosti javnih službi kojima zaposleni treba da teže.

*[Napomena: Ovo načelo naglašava važnost dugoročnih ciljeva standarda etičkog ponašanja i potrebu da se izbegne minimalistički pristup, ograničen propisima, u kome je sve što nije izričito zabranjeno dozvoljeno.]*

## 10. USLOVI ZA RAD U JAVNIM SLUŽBAMA I UPRAVLJANJE LJUDSKIM REŠURSIMA TREBA DA PROMOVIŠU ETIČKO PONAŠANJE.

Uslovi za zasnivanje radnog odnosa, šanse za napredovanje i lični razvoj, adekvatna nadoknada i politika upravljanja ljudskim resursima treba da budu takvi da stvaraju okruženje pogodno za etičko ponašanje. Dosledno pridržavanje osnovnih načela, poput zapošljavanja i unapređivanja na osnovu pokazane vrednosti, u svakodnevnoj praksi doprinosi tome da integritet u javnim službama postane stvarnost.

*[Napomena: Moralno ponašanje može da isceli, kao što i nemoralno može da bude zarazno. Ukoliko vlada praksa nepotizma, favorizovanja, selektivne primene i zaobilaženja pravila, ostvarenje postavljenih standarda će zbog toga trpeti.]*

## 11. U OKVIRU JAVNIH SLUŽBI TREBA DA POSTOJE ADEKVATNI MEHANIZMI JAVNE ODGOVORNOSTI.

Javni službenici treba da budu odgovorni za svoje radnje pretpostavljenima i, u širem smislu, javnosti. Odgovornost treba da se odnosi na povinovane 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 takvi da obezbeđuju adekvatnu kontrolu i u isto vreme ostavljaju prostor za dovoljno fleksibilnosti u upravljanju.

*[Napomena: Korupcija i neefikasnost cvetaju u okruženju lišenom odgovornosti. U vezi sa tim problemom ombudsman može da odigra naročito značajnu ulogu.]*

## 12. TREBA DA POSTOJE ODGOVARAJUĆE PROCEDURE I SANKCIJE ZA SLUČAJEVE MALVERZACIJA.

Mehanizmi za otkrivanje i nezavisnu istragu presrupa poput korupcije neophodan su deo etičke in-

frastrukture. Neophodne su pouzdane procedure i sredstva za praćenje, izveštavanje i istraživanje kršenja pravila javnih službi, kao i srazmerne administrativne ili disciplinske sankcije koje bi obeshrabrile malverzacije. Menadžeri treba da rasuđuju na odgovarajući način pri korišćenju ovih mehanizama u situacijama kada treba preduzeti određene radnje.

*[Napomena: Ti mehanizmi treba da budu poštjeni i dostojni poverenja. Oni treba da štite nevine i naivne, isto kao što treba da otkrivaju krivce. Kada se izriču kazne, one treba da budu srazmerne i dosledne. Režim sankcija u koji osoblje nema poverenje može ozbiljno da podrije napore za podizanje i zaštitu etičkih standarda.]*

## KLJUČNI PREDUSLOVI ZA ETIČNE JAVNE SLUŽBE

Preduslovi za uspostavljanje i održavanje etičnih javnih službi su:

- *Rukovođenje od strane viših službenika koje pobuđuje poštovanje etičkih pravila*
- *Izgradnja vrednosti od dna ka vrhu umesto odozgo nadole*
- *Jasna pravila i smernice, zasnovani na opšterazumljivim i opšteprihvaćenim vrednostima i principima. Te vrednosti treba da budu politički neutralne i primenljive i u slučaju da se vlada promeni*
- *Učešće širokog kruga sagovornika u raspravi o vladinom etičkom kodeksu i svemu što zabrinjava one na koje će se kodeks primenjivati*
- *Efikasni mehanizmi javne odgovornosti*
- *Dostavljanje kodeksa ponašanja i drugih dokumenata u vezi sa etikom i očekivanim standardima ponašanja vladinim službama, kao i pojedincima i organizacijama koje sa njima posluju*

- *Obuka zaposlenih u javnom sektoru kako da koriste kodeks ponašanja da bi doneli etične odluke*
- *Pozitivni podsticaji za pridržavanje pravila*
- *Obezbeđivanje smernica od strane savetnika; savetnici kao organ za primenu etičkog kodeksa*
- *Nepartijski okvir za ispunjenje obaveza iz kodeksa ponašanja. Kodeks treba da sadrži standarde koje može da podrži svaki zaposleni, bez obzira na svoje političko opredeljenje*

## KODEKSI PONAŠANJA

Niži službenici za uzor uzimaju ponašanje svojih pretpostavljenih. Zato je svaki put kada se povede akcija za borbu protiv korupcije od suštinskog značaja da najviši rukovodioci otvoreno pokažu svoju podršku takvoj kampanji.

Jedan od načina za postizanje ovih ciljeva je donošenje kodeksa ili izjave o ponašanju koja se primenjuje na sve one koji rade u određenom odelu ili agenciji vlade.

Nakon toga, od najviših rukovodilaca u okviru organizacije očekuje se ne samo da svojim ponašanjem preporuča i drugima poštovanje kodeksa već i da rade na objašnjavanju vrednosti koje se kodeksom žele postići.

Kao i u privatnom sektoru, kodeksi ponašanja u javnim službama igraju sve veću ulogu u razvoju sistema društvenog integriteta.<sup>4</sup> Oni nude put za osmišljavanje strategije koja treba da spreči da dođe do skandala prouzrokovanih korupcijom i drugim nezakonitim radnjama. Očigledno je da će ako se službenici od početka ponašaju primereno i ako od početka razumeju principe kojih treba da se pridržavaju, mnogi problemi biti svedeni na najmanju meru.

Međutim, kodeksi u javnom sektoru se obično pišu na vrhu, gde ih izrađuju viši funkcioneri ili mena-

džeri, a zatim se prosleđuju ostalom osoblju. Suvviše retko je osoblje na svim nivoima uključeno u njihovu pripremu. Ishod je da kodeks ne uspeva da na odgovarajući način odrazi situaciju i težnje osoblja na svim nivoima. Zato takve kodekse javni službenici manje osećaju svojim, budući da nisu bili ništa pitani onda kada su se odredbe kodeksa definisale.

Na neki način, važnost postupka pripreme je jednaka važnosti samog kodeksa. Takođe je važno da kodeks govori o dalekosežnim ciljevima, 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. Zbog toga su kodeksi do kojih se dolazi odozdo bolje rešenje od nekog propisa koji se odnosi na sve bez obzira na specifičnosti, koji se zaposlenima nameće od strane zakonodavne vlasti bez njihovog prethodnog učešća u procesu pripreme.

Kao što je opisano u daljem tekstu, zakonodavna tela severoistočne australijske države Kvinslend prepoznala su značaj izbegavanja situacije u kojoj se kodeks nameće izvršnoj vlasti bez njenog učešća u procesu pripreme. Primer dobro sročnog kodeksa je Etički kodeks javne administracije Republike Češke.<sup>5</sup>

Kada se kodeks dovrši, mnogi misle da je proces završen. Da bi bio delotvoran, kodeks treba obznaniti 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 savetovati i upućuje službenike u situacijama kada imaju teškoće u određivanju svog položaja u odnosu na odredbe kodeksa. Čak i kada je službenik pogrešno razumeo savet, ako obznani sve relevantne činjenice i trudi se da po savetu postupa, trebalo bi ga osloboditi krivice. Takva vrsta zaštite se, međutim, može primeniti samo u slučaju da je službenik na

koga bi se zaštita odnosila zaista obelodanio sve činjenice koje su mu bile poznate.

Zanimljivo je da je australijska država Kvinslend ustanovila pravni okvir u kojem se od pojedinih odeljenja državne uprave traži da sama osmisle svoje kodekse ponašanja.

### KODEKS PONAŠANJA: PRISTUP U DRŽAVI KVINSLAND

Kvinslend je jedina država u Australiji, i jedna od retkih država u svetu, koja je usvojila posebne zakone koji se odnose na etičnost ponašanja u javnom sektoru.<sup>6</sup> Zakon o etici u javnom sektoru<sup>7</sup> iz 1994, kao i njegov parnjak, Zakon o zaštiti „duvača u pištaljku“,<sup>8</sup> prvi su primeri da se u Australiji donose posebni zakoni sa ciljem obezbeđivanja visokih profesionalnih standarda. Zakonima se traži od izvršnih rukovodilaca ministarstava da osmisle kodekse, da ih učine dostupnim celokupnom osoblju i javnosti, da uspostave programe obuke i da u godišnji izveštaj o radu ministarstava uključe i izveštaj o pridržavanju etičkog kodeksa.

Oba zakona su nastala kao odgovor na izričite zahteve zaposlenih i njihovih šefova za većom izvesnošću u vezi sa ponašanjem koje se od njih očekuje na radnom mestu. Ovaj zahtev je rezultat svakodnevne brige za poštenje, pravičnost, pravovremeno reagovanje, integritet, kao i očekivanja zajednice da se prestupi zvaničnika delotvorno obuzdaju u okviru samog sistema.

### ZAKON O ETICI U JAVNOM SEKTORU DRŽAVE KVINSLAND

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 U UPRAVLJANJU LJUDSKIM RESURSIMA

Zakon je ove obaveze postavio na sledeći način:<sup>9</sup>

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

- (a) *održati i unapredi poverenje javnosti u čestost javne administracije; i*
- (b) *radi za dobro zajednice kojoj služi.*

**U vezi sa tom obavezom, javni službenik:**

- (a) *neće na neprikladan način koristiti svoja ovlašćenja ili položaj, niti dozvoliti da oni budu iskorišćeni na neprikladan način;*
- (b) *obezbediće da se bilo koji sukob koji se pojavi između njegovog ličnog interesa i službene dužnosti razreši u korist javnog interesa; i*
- (c) *razotkriće svaku prevaru, korupciju i loše upravljanje za koje sazna.*

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.

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

U praksi ova obaveza znači da će službenik, na primer, pružiti „pošten svakodnevni rad“, da će se pridržavati proceduralnih uslova za pravilno donošenje odluka u javnoj administraciji, učiniti sve razumne napore da bi obezbedio da usluge koje pruža strankama budu na visokom nivou, postupati u skladu sa pravilima o „dužnoj pažnji“,



poštovati pravila za zaštitu zdravlja i bezbednosti drugih na radnom mestu, izbegavati nemarno ponašanje; pružati stručne i razumljive savete ministru; težiti održavanju visokih standarda u vođenju javnih poslova.

**Ekonomičnost i efikasnost** - *U vršenju službenih dužnosti javni službenik treba da obezbedi da su javna sredstva zaštićena od rasipanja, zloupotrebe i neprikladnog ili preskupog korišćenja.*

U praksi to 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 zahteva od izvršnih rukovodilaca organizacija u javnom sektoru da obezbede primenu zakona u svojim organizacijama, obuku službenika u oblasti etike, te da kao stvar od najveće važnosti obezbede 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 neetičkog ponašanja zaposlenog koje se moglo predvideti i sprečiti, na primer prilikom pregovaranja ili kod tendera za nabavke u okviru organizacije u kojoj rukovodilac vrši funkciju.

## ULOGA JAVNIH SLUŽBENIKA

Smernice izdate službama u javnom sektoru Kvinslenda 1995. otišle su korak dalje, bacajući novo svetlo na tradicionalno viđenje zaduženja i javne odgovornosti javnih službenika i njihovog odnosa prema ovlašćenjima koja im je dodelio parlament i zajednica 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.

Javni službenici kontrolišu na razne načine upotrebu finansijskih i drugih vrednih resursa koje zajednica obezbeđuje. Upotreba ili zloupotreba tih resursa spadaju među najvažnija pitanja njihove profesionalne etike.

Od javnih službenika koji kontrolišu finansijske i druge resurse očekuje se da, kao deo ispunjavanja svoje moralne dužnosti, obezbede da se oni koriste efikasno i na odgovarajući način.

Zakonodavstvo Kvinslenda je postavilo repere za integritet u javnom sektoru, izbegavši pri tom da se bavi zamagljivanjem razlika koje postoje između privatnog i javnog sektora.

## PRIMER IZ LITVANJE

Litvanski Zakon o javnim službama iz 1995. godine je postavio prava, dužnosti i osnovne principe javnih službi i doneo odredbe usmerene na sprečavanje korupcije. Tim zakonom je onemogućeno licima koja su osuđena za teža krivična dela ili za krivična dela protiv službene dužnosti, kao i onima koja su u poslednjih 10 godina otpuštena iz javnih službi zbog grešaka u radu, da se (ponovo) zaposle u javnim službama.

Službenik se ne sme nalaziti na položaju u kojem bi sa svojim neposredno pretpostavljenim bio u odnosu bliskog krvnog ili tazbinskog srodstva. Službenici ne smeju da budu povezani sa neposredno podređenima niti sa onima koji su nadležni za nadzor nad njihovim radom. Službenici ne smeju istovremeno obavljati dva posla u okviru javnih službi.

U zakonu se navodi i koje su sve aktivnosti nespojive sa radom u javnim službama. Tako, javni službenici ne mogu vršiti upravljačke funkcije u privatnim preduzećima i neprofitnim organizacijama, niti

smeju da zaključuju ugovore (u ime institucije ili organa u kojem vrše službu) sa preduzećima u kojima imaju udela. Javni službenici ne smeju da se pojavljuju kao zastupnici stranih država ili preduzeća.

Od službenika se traži da bez odlaganja obznanе svom pretpostavljenom svaku situaciju kada smatraju da je neki zadatak ili uputstvo koje dobiju u suprotnosti sa zakonom. Svaki službenik ima pravo da odbije izvršenje zadatka ili uputstva za koje smatra da je u suprotnosti sa zakonom ili sa odlukom vlade. O takvoj stvari službenik mora da podnese pismeni izveštaj pretpostavljenom, a obaveza da izvrši takav zadatak ili uputstvo će postojati samo ako je njeno izvršenje ponovo naloženo u pisanom obliku. U takvom slučaju, odgovornost za sve posledice do kojih dođe snosi funkcioner koji je nalog izdao, a ne onaj ko je postupio po nalogu. Međutim, u slučaju da izvršenje zadatka ili uputstva predstavlja krivično delo ili prekršaj, službenik ne sme da postupi po nalogu. Tada je odgovornost za moguće posledice kako na službeniku koji je zakon prekršio, tako i na njegovom pretpostavljenom koji mu je naložio izvršenje nezakonitog zadatka ili uputstva. Sličnom odredbom se propisuje da se ne smeju izvršavati zadaci i uputstva koji bi vodili ponižavanju ljudskog dostojanstva.<sup>10</sup>

#### NADZOR: OMBUDSMAN ILI GENERALNI INSPEKTOR

Ombudsman vlade, generalni inspektor i komisije za javni sektor imaju interes da javne službe dostignu poštovanje visokih etičkih standarda.<sup>11</sup> Što su ti standardi viši, svima njima će posao biti lakši. Neki državni organi koji vrše reviziju javnih finansija počeli su da razvijaju „reviziju etike“ kako bi odredili u kom pravcu treba da usmere svoje ograničene resurse.

Svaki od ovih organa i institucija može da odigra korisnu ulogu tako što će: izvršiti analizu unutrašnjih procesa upravljanja u vladinim telima, raditi sa višim rukovodiocima na izgradnji isplativih, efikasnih i nekorumpiranih unutrašnjih procesa. Ovakva preventivna uloga može da donese mnogo koristi. Sprečavanje korupcije može da znači da će se iz-

beći pojava gubitaka, kao i skupe i nepotrebne istrage. (O ulozi ombudsmana se više govori u poglavlju 7).

#### USTANOVITI SLUŽBU ZA ETIČNOST U VLADI?

Radi veće delotvornosti, mora postojati odgovornost za razvijanje etičnosti i obuku zaposlenih i mora se znati koji je organ nadležan za ova pitanja u okviru strukture vlasti.<sup>12</sup> Obično se taj organ nalazi u okviru ministarstva za državnu upravu. Ovakav organ pruža savete javnim službenicima koji se suoče sa teškim pitanjima, poput mogućeg sukoba interesa, i omogućava im da se obrate profesionalcu od poverenja na čiji se savet mogu osloniti.

Na tragu skandala Votergejt, Sjedinjene Američke Države su 1978. oformile Službu za etičnost u vladi - OGE (Office of Government Ethics).<sup>13</sup> OGE obezbeđuje političko vođstvo i izdaje smernice za etičke programe u okviru izvršne vlasti. Sistem je decentralizovan i svako ministarstvo (odeljenje) odgovorno je za sprovođenje sopstvenih etičkih programa.

OGE je izdala jedinstven set Standarda za etičko ponašanje zaposlenih u izvršnoj vlasti (Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch), 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. U središtu ovih principa je koncept da javna služba predstavlja funkciju poverenu od strane javnosti. Federalni službenici moraju da budu nepristrasni u radu i ne smeju da koriste svoj položaj za dobijanje privatne koristi. 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. Ako je potrebno, pravila se primenjuju i kroz disciplinski postupak.

OGE takođe primenjuje jedinstven sistem za objavljivanje finansijskih izveštaja. Ovaj sistem se pri-

menjuje u svim delovima izvršne vlasti i podleže periodičnim proverama OGE. Sistem se odnosi kako na izveštaje koji su javni, tako i na one čija je priroda poverljiva. OGE redovno vrši pregled etičkih programa pojedinih organa vlasti, daje preporuke i organizuje obuku za službenike zadužene za etiku u Vašingtonu i širom zemlje.

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

### 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.<sup>14</sup> Službe imaju različite nazive - „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.

Sve ove službe prepoznaju da u oblasti etike postoje dva velika rizika u potpunom oslanjanju na zakonske odredbe.

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 građana. Iz tog razloga nije izabran čest pristup ovom problemu - rigidna kodifikacija etičkog ponašanja koja se izražava navođenjem iscrpne liste zabranjenih ponašanja.

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.

Kanadska 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 onih funkcionera koji su obavezni da se podvrgnu prenosu upravljačkih prava nad privatnom imovinom („blind trusts“). Svrha ovog pravnog instituta je da se omogući donosiocima odluka u vlasti da predaju upravljanje nad privatnim investicijama posebnom i nezavisnom ovlašćenom licu (koje radi u poverenju) kako bi se izbegao sukob interesa. Pri tom funkcioner nema uvida u to gde su investirana njegova sredstva i na taj način biva onemogućen da svojim odlukama utiče na njihov prirast.

Služba etičkog savetnika pokriva ponašanje svih članova kabineta, uključujući i premijera. Obuhvaćeni su i supružnici ovih lica i njihova izdržavana deca, politički nameštenici u ministarstvima, kao i viši javni službenici savezne države. Služba se bavi kontrolom imovine, prihoda i obaveza tih lica.

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. U praksi ova služba blisko saraduje sa onima koji su obuhvaćeni kanadskim Kodeksom o sukobu interesa.<sup>15</sup> Oni dolaze sa pitanjima kako tretirati određenu imovinu ili interes, a služba im nudi savete. Na molbu premijera služba istražuje i komentariše i posebna pitanja kad ona iskrnsu.

Služba je odgovorna i za sprovođenje Zakona o registraciji lobiranja i Kodeksa ponašanja lobista. Ovi propisi su osmišljeni da bi se uneo određeni nivo otvorenosti u delatnost lobiranja i da bi se obezbedili visoki profesionalni standardi u radu ljudi koji su uključeni u te aktivnosti. O oba ova zakona se više govori u poglavlju broj 4.

Sadašnji kanadski etički savetnik veruje da njegova služba uspeva da ostvari svoje ciljeve: „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.“

I pored svega toga, skorašnji skandali u Kanadi su naveli premijera da najavi takozvani „paket etičkih mera“, koji će, ako bude usvojen, značajno ojačati položaj etičkog savetnika.<sup>16</sup>

### UPRAVLJANJE RIZIKOM I OSOBLJEM

Upravljanje rizikom uključuje uočavanje problema pre nego što oni dođu do izražaja, kao i sprovođenje mera da do toga nikada i ne dođe.

Postoje neki očigledni znaci upozorenja:

- *Zaposleni ne uzima odmor. Možda je reč o nekome ko je opsednut radom, ali postoji i mogućnost da je u pitanju strah da neko od kolega ne zaviri u dokumentaciju koju taj zaposleni vodi.*
- *Zaposleni ide na odmor koji sebi ne može da priušti od plate.*
- *Zaposleni na osetljivom položaju je postao zavisnik od kockanja.*

Nijedno od ovih ponašanja ne predstavlja dokaz da je reč o prestupniku, ali ona treba da privuku pažnju menadžera.

Daleko formalnija su pravila o obaveznom prijavljivanju imovine i obaveza osoblja koje radi na osetljivim položajima, kao i pravilo da se ti zaposleni periodično menjaju.<sup>17</sup>

Menadžeri treba da budu svesni oblasti koje su posebno izložene opasnosti od korupcije. Te oblasti treba da podležu redovnim pregledima, a strategiju rizika u okviru organizacije treba ažurirati i primeniti. U toj strategiji treba na odgovarajući način tretirati i pitanje korupcije.

Treba utvrditi i dokumentovati koje su funkcije visokorizične, a zatim, pre nego što se problem pojavi, pripremiti planove za reagovanje ako neželjena situacija nastupi. Među ovim funkcijama nalaze se sledeće:

- *inspekcija, regulisanje i kontrola standarda za prostorije, poslovanje, opremu ili proizvode,*
- *izdavanje potvrda o kvalifikacijama ili dozvola pojedincima, kojima se potvrđuje njihova sposobnost ili im se omogućava da obavljaju određene vrste delatnosti,*
- *prijem gotovinskih uplata,*
- *raspodela donacija iz javnih sredstava,*
- *pružanje pomoći ili briga o ugroženim i hendikepiranim osobama.*

Od pomoći pri upravljanju rizikom mogu biti sledeća sredstva:

- *Kodeks ponašanja; relevantnost ovog kodeksa treba da se razmatra na svake dve godine*
- *Obuka za primenu kodeksa ponašanja; treba je sprovoditi u redovnim intervalima, ne dužim od dve godine*
- *Registrovanje poklona i koristi*
- *Korišćenje informatičkog upravljanja i tehnologije*
- *Obrazovanje osoblja o njegovoj ulozi u obezbeđivanju sigurnosti informatičkog sistema*
- *Regrutovanje zaposlenih; strategije u vezi sa zaključenjem ugovora i nabavkama*
- *Pružanje informacija osoblju o poželjnoj praksi etičkog ponašanja*
- *Procedure za reviziju*
- *Redovno informisanje osoblja o politici unutrašnjeg izveštavanja u okviru organizacije, kanalima internog i eksternog informisanja i njihovom načinu funkcionisanja*

- *Redovno informisanje osoblja o mogućnostima za interne istrage; treba da postoje posebni detaljni planovi za postupanje u slučajevima kada se sumnja na postojanje korupcije*

### IZGRADNJA I ODRŽAVANJE JAVNIH SLUŽBI ZASNOVANIH NA KVALITETU

Ni od jedne institucije se ne može očekivati da postupi profesionalno ukoliko ne poseduje kvalifikovano i motivisano osoblje. Jedna od najdestruktivnijih odlika korupcije je to da ljudi stupaju u javne službe zahvaljujući svojim vezama umesto svojim sposobnostima.<sup>18</sup>

Institucionalni aranžmani za odabir i regrutovanje osoblja, unapređivanje i otpuštanje iz javnih službi nalaze se u središtu ispravnog funkcionisanja javnog sektora i najbolje je da se utvrde zakonom.<sup>19</sup> Treba privući prave ljude na prava mesta. Da bi bilo tako, sami položaji treba da budu dovoljno privlačni za kvalifikovane građane i da predstavljaju dobru alternativu radu u privatnom sektoru.

Javne službe čiji su članovi zaposleni i unapređeni na osnovu sopstvene vrednosti biće daleko manje prijemčive na korupciju od onih gde su političke i lične veze presudan činilac pri zapošljavanju. U meritokratskom sistemu službenici napreduju na osnovu pokazanih rezultata i svoj položaj duguju, makar delimično, javnosti kojoj služe. Tamo gde se položaji stiču zahvaljujući moćnim vezama, službenici su lojalni svojoj vezi, a ne instituciji u kojoj vrše određenu funkciju. U slučaju da se pojave neke teškoće, službenici koji su na ovaj način došli do položaja najčešće će ponovo zatražiti zaštitu svog moćnog patrona. Oni koji je partija postavila na položaj mogu predstavljati posebno težak problem za menadžere koji su slabije povezani sa vladajućim strukturama.

Javne službe koje su zasnovane na kvalitetu zaposlenih imaju brojne prednosti:

- *Kandidati se procenjuju na osnovu proverljivih kriterijuma; ti kriterijumi se mogu proveriti u slučaju da se sumnja na prekršaj.*
- *Službenici imaju podsticaj da postizu bolje rezultate. Politizovanje javnih službi vodi postizanju osrednjeg uspeha. Kada političari imaju neposredan uticaj na zapošljavanje, unapređivanje, otpuštanje i premeštaj javnih službenika iz razloga koji nisu zasnovani na zaslugama tih službenika, teško će se postići profesionalna disciplina i podsticaj na dobar rad, jer je mandat političara kratak.*
- *Politički postavljeni javni službenici će biti spremniji da prekrše pravila kako bi maksimizirali ličnu dobit u ograničenom periodu svog službovanja.*
- *Javni službenici koji za svoj položaj imaju da zahvale ličnim sposobnostima i jasnim i proverljivim kriterijumima osećaće odgovornost prema državi za koju rade pre nego prema onima koji se trenutno nalaze na vlasti.*
- *Javne službe zasnovane na kvalitetu omogućavaju da se izbegne gubitak iskusnih kadrova nakon svake promene vlasti, do kojeg dolazi kada se službenici postavljaju na osnovu političkih kriterijuma.*

Međutim, čist sistem javnih službi zasnovan na kvalitetu ponekad treba da se prilagodi afirmativnim akcionim programima koji su u skladu sa demokratskim postupcima. Na primer, takvi programi se prave kako bi se obezbedilo da i manjine budu pravično zastupljene u javnim službama, ili da bi se ispravila neravnoteža zastupljenosti polova i regija određene zemlje. Ipak, ni sistem javnih službi zasnovan na kvalitetu ne predstavlja garanciju da neće doći do korupcije.

Pretpostavke za regrutovanje osoblja u javnom sektoru koje će biti lišeno korupcije su sledeće:

- *dominantno zapošljavanje na osnovu kvaliteta i programi za napredovanje koji nude objektivne i proverljive kriterijume i jasan put karijere koji se može očekivati,*
- *smanjenje političkog uticaja u delovanju javnog sektora i u kadrovskim pitanjima,*

- *striktno ograničavanje političkih postavljenja na najviše položaje u administraciji,*
- *odgovarajuća plata i postojanje ostalih pogodnosti kako bi se obezbedio adekvatan podsticaj zaposlenih,*
- *zaštita javnih službenika internim mehanizmima koji obezbeđuju vladavinu prava.*

Mnogi intuitivno pretpostavljaju da bi povećanje zarada otklonilo korupciju među javnim službenicima koji su uglavnom slabo plaćeni. U praksi je situacija nešto složenija. Reforma zarada, koliko god bila važna, samo je jedan od čitavog niza podstreka koje je potrebno učiniti.<sup>20</sup>

Ipak, reformisanje strukture plata može da bude veoma značajno sredstvo za sprečavanje korupcije. Takvim reformama se menja sistem podsticaja za javne službenike, naknade postaju transparentnije, otklanja se nedovoljno plaćanje i dobija šansa za zapošljavanje sposobnijeg osoblja u javnom sektoru:

- *Podsticaji za javne službenike da se odupru korupciji i rade efikasno daleko su veći u sistemu nadoknada koji je zasnovan na zaslugama. Kada plata i unapređenje jasno zavise od toga da li je javni službenik poštovao pravila ponašanja i postizao dobre rezultate, mnogo je verovatnije da će to kod službenika predstavljati podsticaj da se trudi na oba polja. I sam posao postaje vredniji. Zbog toga otkaz ili smena sa položaja postaju daleko ozbiljnija stvar. S druge strane to znači da moraju postojati odgovarajući i delotvorni disciplinski mehanizmi.*
- *Ukoliko javni službenici nisu dovoljno plaćeni, to predstavlja značajan podsticaj za njih da traže mito. Reforme plata u javnom sektoru, kojima bi one bile podignute na nivo dovoljan za život, mogu da budu način za zaustavljanje sitne korupcije. Ovaj pristup je promovisala Svetska banka u brojnim zemljama u kojima je sprovodila programe pomoći.*
- *Reforma plata može imati za cilj i podizanje plata u javnom sektoru na nivo koji se može porediti sa uslovima u privatnom sektoru radi privla-*

*čenja većeg broja obučениh ljudi. Veći kvalitet ljudskih resursa povećava efikasnost u javnom sektoru, a može da dovede i do većeg poštovanja kodeksa ponašanja. Primer za to su Singapur i Hong Kong.*

- *Među mere za stvaranje podsticajne atmosfere za nekorumpirano ponašanje treba uključiti i tzv. „socijalne beneficije“, na primer, dodeljivanje određenog mesečnog iznosa penzionisanim javnim službenicima. Na sličan način, javni službenici koji budu uhvaćeni u prestupu - kako primaju mito ili druge koristi - treba automatski da izgube pravo na ovakve beneficije.*

#### RAZGRANIČENJE IZMEĐU POLITIČARA I VIŠIH JAVNIH SLUŽBENIKA

Profesionalne javne službe su ključne za nesmetano funkcionisanje državne uprave. Kada se vlada promeni, najveći deo službenika ostaje na svojim položajima. Političari iz bivše vlasti i oni koje su doveli na položaj odlaze, ali rad uprave se nastavlja i pod novom vladom.

Kao i svi građani, i javni službenici su dužni da se povinuju zakonu. Međutim, javni službenici imaju i profesionalnu obavezu da obezbede da se službene radnje koje preduzimaju - uključujući i one koje od njih zahtevaju nadređeni političari i ministri - kreću u okviru zakona.

To znači da se od javnih službenika traži da nadređene političke funkcionere obaveste da određena radnja koja im je naložena nije zakonita. Od službenika se traži da odbiju povinovanje nezakonitim instrukcijama. To je, naravno, lakše reći nego učiniti i rešenja za ovakve situacije nisu uvek jasna.

Višim javnim službenicima mora biti omogućeno da o svim spornim stvarima izveste pravne savetnike vlade. Kada ministar od njih traži da deluju koruptivno, treba da im bude jasno da takav zahtev neće moći da im bude izgovor od krivičnog gonjenja koje im sledi u slučaju da takvom zahtevu udovolje. I vlada je podređena zakonu. Ministri nisu iznad pravnog sistema. Dešavalo se da su javni službenici ministrima davali odgovor da bi se rado

povinovali njihovim željama, ali da bi voleli da sačuvaju i ministre i sebe od krivičnog gonjenja.

Problem je daleko akutniji kada ministri izađu iz okvira svoje uloge i umešaju se u rad administracije i primenu zacrtane politike. Uloga ministara je da politiku kreiraju, ali javni službenici su ti koji politiku pretvaraju u delo. Kada ovakva podela uloga nije jasno načinjena i kada više javne službenike uznemiravaju ministri koji nisu spremni da prihvate činjenicu da se i na njihove radnje primenjuje zakon baš kao i na aktivnosti bilo kog drugog građanina, korupcija može da cveta.

Veoma je važno da se prilikom obuke viših javnih službenika istakne činjenica da to što je od njih neki ministar tražio da počine nezakonito delo samo za sebe ne predstavlja argument koji će ih odbraniti od krivičnih optužbi.

#### KADA POKLON POSTAJE MITO? POKLONI I REGISTRIRANI POKLONI

Važno je da postoje jasna pravila i propisi o tome šta zaposleni smeju da prime u vezi sa obavljanjem svog posla i na koji način treba zabeležiti prijem tih poklona.

U privatnom kontekstu pokloni se obično ne traže i oni predstavljaju način da davalac poklona izrazi neko osećanje, na primer zahvalnost. Ne postoji neko očekivanje ili plaćanje za uzvrat. Takvi pokloni, dati u nesumnjivo privatnom kontekstu, nisu predmet ovog teksta. Međutim, ponekad se pojedincima nude pokloni koji su u vezi sa poslovnim odnosima. Takvi se pokloni obično daju sa namerom da se stvori osećanje obaveze kod poklonoprimalca.

U svim zemljama je krivično delo kada javni službenik primi poklon ili neku korist koja se daje kao mito. Problem je kako će službenik razlučiti da li mu se nudi mito ili poklon.

Poklon može da bude dat potpuno nevino i u dobroj veri, a može da bude i pokušaj uticaja na službenika. Davalac poklona može imati mnoštvo

motiva, počev od prijateljstva, gostoprimstva i zahvalnosti do mita i iznude.

U kontekstu poslovnih odnosa, pokloni se retko nude pojedincima iz milosrđa ili gostoljubivosti. Takvim se mogu smatrati pokloni koji imaju malu ili nikakvu komercijalnu vrednost, poput sitnih uspomena i bezvrednog nakita. Međutim, u slučajevima kada se vrednost poklona ne može smatrati sitnom, vrlo je moguće da je poklon dat kako bi se stvorilo osećanje obaveze ili čak očekivanja da se nešto dâ za uzvrat.

Osećanje obaveze se može pojaviti i kada se prihvati besplatan obrok, karte za sportski događaj ili popust pri kupovini. Kada jednom prihvati takav poklon, javni službenik se može kompromitovati. Ukoliko davalac poklona zatraži kasnije privilegovani tretman, službeniku može biti teško da takav zahtev odbije. Davalac poklona može čak da zapreti da će u javnost izneti kako je službenik od njega tražio dati poklon.

Oni koji pokušavaju da korumpiraju javne službenike često počinju sa darivanjem sitnica, tako da se čini da iza toga ne može postojati neki nedoličan motiv.

Jedan od načina da službenik postane umešan u korupciju je njegovo psihičko racionalisanje prihvatanja poklona ili koristi. Često se koriste sledeći izgovori:

- *Svi drugi rade isto.*
- *Poklonodavac je motivisan čistom velikodušnošću, ljubaznošću i prijateljstvom.*
- *Razmena poklona i povlastica nikome ne škodi.*
- *Pokloni i povlastice učvršćuju poslovne odnose, koje podstiču efikasnost administracije i ruše birokratske formalnosti.*
- *Pokloni i povlastice su samo deo kulturnog rituala i prakse. Bilo bi uvredljivo odbiti ih.*
- *Javni službenici nisu dovoljno plaćeni. Oni zaslužuju malu dodatnu nadoknadu preko plate.*

Ovi argumenti ignorišu koncept javne dužnosti. Javni službenici imaju dužnost da obezbede da se vladini poslovi vrše na nepristrasan način i pošteno. Ukoliko prihvataju poklone i druge koristi koje im se nude u vezi sa njihovim poslom, oni mogu osetiti obavezu prema licima koja su im takve poklone ponudila. Osećanje obavezanosti može da podrije nepristrasnost javnih službenika i da doprinese podrivanju poverenja u javne službe.

Model Kodeksa ponašanja za organizacije javnog sektora Novog Južnog Velsa (Australija)<sup>21</sup> sadrži odredbu da zaposleni ne smeju da prihvate poklon ili povlasticu koji se daju sa namerom, ili koji će verovatno da prouzrokuju, da javni službenici u okviru svojih dužnosti deluju sa predrasudama u korist davaoca poklona. Ukoliko je poklon ili povlastica veće vrednosti, od zaposlenih se očekuje da organu koji je zadužen za nadzor nad njima daju zabelešku u kojoj se u kratkim crtama opisuje taj postupak (opisano niže u tekstu).

Teret odlučivanja o tome da li da prihvati ili ne ponuđeni poklon ili povlasticu ne treba da bude samo na zaposlenom. Umesto toga, organizacija u kojoj on radi trebalo bi da postavi ograničenja i pruži smernice u vezi sa vrstama poklona i povlastica koje zaposleni sme da primi. To se može postići osmišljavanjem odgovarajućih uputstava i politike.

**1. OPŠTE PRAVILO JE DA JAVNI SLUŽBENICI NE BI SMELI DA TRAŽE ILI DA PRIMAJU POKLONE I POVLASTICE KOJI SU VEĆE VREDNOSTI. PONUDE POKLONA U OBLIKU NOVCA NE SMEJU SE NIKADA PRIHVATITI.**

Odbijanjem poklona ili povlastice javni službenici mogu da izbegnu gubitak ugleda i dobijanje pristrasnog izgleda u očima javnosti. Organizacija čija je politika takva da se zabranjuje primanje poklona i povlastica štiti svoje zaposlene od kompromitovanja. U stvari, poslodavac ima pozitivnu pravnu obavezu prema zaposlenima da im pruži bezbedno radno okruženje. Ako organizacija ne pruži savete zaposlenima kako da se ponašaju u kompromitujućim situacijama, može se desiti da prekrši ovu svoju obavezu, što sve može da prouzrokuje

stres i zabrinutost kod zaposlenih. Prednost zabrane primanja poklona i povlastica je to što će odbijeni poklonodavci imati manje razloga da odbijanje dožive kao uvredu. Zaposleni mogu da odbiju ponude uz objašnjenje da bi prihvatanje bilo protiv politike organizacije i da sam službenik zbog toga nema mogućnosti da odlučuje da li će poklon da primi. Kada tako učine, zaposleni više nisu u teškoj poziciji, u kakvoj se nalaze kada moraju da razluče da li je poklon pokušaj podmićivanja ili ne.

**2. JAVNI SLUŽBENICI KOJIMA JE PONUĐEN POKLON ILI POVLASTICA, ILI KOJIMA JE POKLON ILI POVLASTICA URUČEN PROTIVNO NJIHOVOJ VOLJI, TREBA DA BUDU OBAVEZNI DA O TOM INCIDENTU U PISANOJ FORMI IZVEŠTE NADZORNI ORGAN.**

O svim ponudama poklona ili povlastica koji su veće vrednosti, pa čak i o odbijenim ponudama, treba odmah izvestiti nadzorne organe. Što je pre moguće, nakon usmenog izveštaja zaposleni bi trebalo da podnese i pisanu zabelešku. Ta zabeleška treba da sadrži:

- datum, vreme i mesto incidenta,
- kome je poklon dat ili povlastica učinjena,
- ko je ponudio poklon ili povlasticu, uz detalje za kontakt (ukoliko su poznati),
- odgovor koji je dat na ponudu,
- sve druge relevantne detalje ponude,
- potpis podnosioca i datum.

Po jedan primerak zabeleške treba da imaju zaposleni i nadzorni organ, koji takođe treba da se potpiše i datira dokument, a zatim da zabelešku smesti u odgovarajuće mesto u dokumentaciji.

Pišući zabelešku, zaposleni kome je ponuđen neprikladan poklon ili povlastica može da zadrži kontrolu nad situacijom. Većina javnih službenika oseća neprijatnost kada se nađe u situaciji koja može biti kompromitujuća. Pisana izjava dozvolja-



va službeniku da zabeleži svoju verziju događaja, što mu omogućava određeni stepen olakšanja. Izveštavanje o incidentu takođe ima za cilj da obaveže organizaciju u kojoj službenik radi da preduzme odgovarajuću akciju.

### **3. UKOLIKO ODBIJANJE BUDE IGNORISANO, ILI SE IZ DRUGIH RAZLOGA POKLON ILI VREDNOST POKLONA KOJA PREVAZILAZI DOZVOLJENU NE MOGU NA RAZUMAN NAČIN VRATITI, POKLON ĆE SE SMATRATI VLASNIŠTVOM ORGANA U KOJEM ZAPOSLENI RADI.**

U nekim situacijama teško je odbiti poklon; na primer, ukoliko poklonodavac ignoriše nameru da se poklon odbije i istraje sa svojom ponudom. Takođe, u situacijama kada se poklon nudi javno, može biti neprijatno odbiti ga; na primer, ako se poklon nudi gostu govorniku na nekoj konferenciji. Kada poklon ili povlastica postanu vlasništvo organa, njima raspolaže organ, a ne pojedinac. Poklonom se može raspolagati na razne načine, na primer može se prodati na javnoj aukciji.

### **4. POKLONI MANJE VREDNOSTI SMEJU SE PRIHVATITI.**

Pokloni ili povlastice manje vrednosti obično ne stvaraju osećaj obavezanosti kod primaoca, koji utiče ili bi mogao uticati na vršenje njegove službene dužnosti. Iz tih razloga, time što će službenici biti dozvoljeno da u retkim prilikama prime poklone male vrednosti neće se stvoriti mnogo rizika da dođe do korupcije. Primeri poklona i povlastica koji se mogu smatrati poklonima male vrednosti su jeftini predmeti izrađeni u marketinške svrhe, neki predmeti sa oznakom korporacije koje poklonodavac nije specijalno pripremio zarad obavljanja posla u organizaciji u kojoj poklon daje. Nikada ne bi trebalo da zaposleni bude taj koji odlučuje da li je poklon manje vrednosti. Smernice o tome treba da pruži organizacija u kojoj radi.

### **5. U NEKIM SLUČAJEVIMA, POKLON ILI POVLASTICA SE MOGU PRIHVATITI UKOLIKO SU PRIMLJENI U VEZI SA SLUŽBENOM DUŽNOŠĆU I ODOSE SE NA RAD SLUŽBE U KOJOJ ZAPOSLENI RADI, ILI SU ZA JAVNO DOBRO. SVI TAKVI PREDMETI MORAJU ODMAH DA POSTANU VLASNIŠTVO ORGANIZACIJE.**

Organizacije treba da jasno ukažu zaposlenima na to kada je prihvatljivo primiti poklon ili povlasticu koja pripada ovoj kategoriji. Primer poklona ili povlastice koja je u vezi sa radom službe je knjiga koja govori o temi relevantnoj za rad službe. Takvi pokloni treba da postanu vlasništvo organizacije.

Takođe, može biti prikladno da organizacija (ali ne i neki njen član) zadrži poklon ili povlasticu koje prodavci nude kao podsticaj većim kupcima. Na primer, kompanija koja snabdeva službu automobilima može da donese odluku da ponudi besplatan automobil svim svojim klijentima koji su nabavili veći broj vozila. Od tog poklona ne bi trebalo da ima koristi bilo koji pojedinac iz službe. Najprikladniji način da organizacija postigne ovaj cilj, a da ipak stekne korist od dobijenog vozila, bio bi da dobije refundaciju za automobil tako što će ga prodati na javnoj aukciji ili da obezbedi da se kola koriste isključivo za službene potrebe ukoliko se ne odluči na prodaju. Takođe je važno da se organizacija ne kompromituje u očima javnosti kao pristrasna time što će pokušavati da dobije ovakve bonuse od ponuđača.

### **6. U NEKIM SLUČAJEVIMA MOŽE BITI PRIKLADNO PRIHVATITI SKROMNU BESPLATNU USLUGU KOJA JE BILA DOSTUPNA KOLEGAMA I SARADNICIMA KOJI RADE NA ISTOM ZADATKU.**

Nuđenje čaja ili kafe je uobičajeni akt učtivosti, za razliku od poklona ili povlastica, i većina organizacija će to ponuditi posetiocu. Skroman ručak koji se ponudi radnoj grupi spada takođe u ovu kategoriju.

### **7. MOŽE BITI PRIKLADNO DA JAVNI SLUŽBENIK PRIHVATI POSEBNU PONUDU KOJA NIJE U VEZI SA NJEGOVOM SLUŽBENOM DUŽNOŠĆU.**

U nekim zemljama se novi proizvodi prodaju po specijalnim cenama, ili je cena robe značajno umanjena za određeno vreme. Ova odredba sugeriše da može biti prikladno za javne službenike da prihvate takve ponude ukoliko one nisu u vezi sa njihovom službenom dužnošću.

### **8. ORGANIZACIJE TREBA DA VODE REGISTAR POKLONA I POVLASTICA.**

Ukoliko organizacija odluči da je prihvatljivo da njeno osoblje u nekim okolnostima primi poklon ili neku drugu povlasticu, ipak treba da uspostavi određena ograničenja i da ovakvo ponašanje reguliše i prati. Na primer, treba da zatraži da se svi pokloni i povlastice koji prelaze određeni iznos prijave i zabeleže, zajedno sa imenom primaoca, u registru poklona koji je dostupan javnosti. Ime osobe koja je ponudila poklon i naziv organizacije iz koje ta osoba dolazi treba takođe da se nađu u registru. Takođe, u registru treba zabeležiti i odluku u vezi sa poklonom, a odgovarajuću rubriku registra treba da potpiše i datira lice koje je zaduženo za nadzor nad zaposlenim (ili odgovarajući viši službenik). Ukoliko se kasnije postavi pitanje tog

poklona, može se dokazati da je služba postupala otvoreno i transparentno.

Jedna od najvažnijih odrednica učestalosti neetičkih odluka je ponašanje menadžera. Drugim rečima, verovatnije je da će zaposleni raditi ono što rade menadžeri nego da će se pridržavati politike o etičkom ponašanju. Ukoliko zaposleni smatraju da menadžment organizacije propoveda jedno a radi drugo, ni zaposleni neće dugo imati iluzije o tome šta treba da čine.

Menadžment može da učvrsti razvoj etičnosti u organizaciji sopstvenim primerom. U tome menadžmentu stoje na raspolaganju razne mere: usvajanje posebne strategije u vezi sa poklonima i povlasticama, obaveštavanje zaposlenih o situacijama u kojima su menadžeri odbili da prihvate nedoličan poklon ili povlasticu, kao i preduzimanje koraka da se nagrade oni zaposleni koji pokazuju razumevanje koncepta etičkog ponašanja.

Postoje brojni proaktivni pristupi koje organizacija može da usvoji u vezi sa poklonima i povlasticama. Organizacija može da se obrati pismom potencijalnim dobavljačima, obaveštavajući ih o tome da preferira da se službenicima ne nude pokloni, bez obzira na to koje su vrednosti. Ovaj pristup ima prednost jer obezbeđuje da se potencijalni dobavljači nadmeću pod jednakim uslovima i da se proces tendera sprovodi nepristrasno, otvoreno i odgovorno.<sup>22</sup>

## FUSNOTE

- 1 Videti: Okvir etike za državni sektor, avgust 1999, Velington, Novi Zeland (An Ethics Framework for the State Sector, State Services Commission, Wellington, New Zealand): <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=82&DocID=2822>; Kako sačiniti delotvoran kodeks Nezavisne komisije za borbu protiv korupcije Novog Južnog Velsa, Sidnej, Australija (How to Develop an Effective Code of New South Wales Independent Commission Against Corruption), Sydney, Australia: [http://www.icac.nsw.gov.au/pub/summary\\_pub.cfm?ID=306](http://www.icac.nsw.gov.au/pub/summary_pub.cfm?ID=306)
- 2 U vezi sa implementacijom, videti izveštaj generalnog sekretara UN E/CN.15/2002/6/Add.1. [http://www.unodc.org/unodc/crime\\_cicp\\_commission\\_session\\_11.html?print=yes](http://www.unodc.org/unodc/crime_cicp_commission_session_11.html?print=yes)
- 3 Ove napomene nisu deo OECD-ovog dokumenta, već ih je uneo autor knjige.
- 4 Videti: Najbolji primeri kodeksa ponašanja javnih službenika (Best Practice Codes of Conduct for Public Officials) <http://www.ti-bangladesh.org/cgi-bin/cgiwrap/Wtiban/bpvodocs.cgi>; Centar za primenjenu etiku, politiku i etiku javnog sektora (Centre for Applied Ethics - Government, Policy and Public Sector Ethics Page): [www.ethics.ubc.ca/resources/govt/](http://www.ethics.ubc.ca/resources/govt/); Međunarodni institut za javnu etiku (International Institute for Public Ethics): <http://www.iipe.org>; OECD/ PUMA stranica o etici i korupciji, posebno: „Principi upravljanja etikom u javnom sektoru“ iz 1998. („Principles for managing ethics in the public sector“, 1998): [www1.oecd.org/puma/ethics/index.htm](http://www1.oecd.org/puma/ethics/index.htm); SAD, etičkog savetnika, Kanada (Office of the Ethics Counsellor, Canada): <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>; Džeremi Poup, Antikorupcijski priručnik (naslov prevoda na srpskom jeziku, izdanje Transparentnost - Srbija, Beograd, 2003 - prim. prev.), poglavlje 20, „Etika javnih službi, kontrola imovine i provera čestitosti“ [Jeremy Pope, Transparency International Source Book, Chapter 20 “Public Service Ethics, Monitoring Assets and Integrity Testing” (2000)] <http://www.transparency.org/sourcebook/20.html>; SAD, Služba za etičnost u vladi (U.S. Office of Government Ethics): <http://www.usoge.gov>; János Bertók, Izgradnja poverenja u vladu: lekcije iz zemalja OECD-a (Building Trust in Government: Lessons from OECD Countries): <http://www.oecd.org/dataoecd/60/43/1899427.pdf>; Vrednosti i etika kodeksa za javne službe u Kanadi (Values and Ethics Codes for the Public Service (Canada))
- 5 Videti: Smernice za ponašanje javnih službenika u okviru službe, Australija [Guidelines on Official Conduct of Public Servants (Australia)], [www.apsc.gov.au/publications96/conduct.pdf](http://www.apsc.gov.au/publications96/conduct.pdf); Standardi etičnog ponašanja zaposlenih u izvršnoj vlasti, SAD [(Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch, (US)] [ethics.od.nih.gov/LawReg/soc0999.pdf](http://ethics.od.nih.gov/LawReg/soc0999.pdf); Etički kodeks javnih službenika (Gruzija) [Ethics Code of Public Servants (Georgia)]; <http://www.una.org.ge/transparency/code.html>; Etički kodeks javnih službenika (Mađarska): [http://www.b-m.hu/kozszolgalat/etika/angol/aetika\\_21.htm](http://www.b-m.hu/kozszolgalat/etika/angol/aetika_21.htm)
- 6 Češki Kodeks ponašanja: <http://www1.oecd.org/puma/ethics/pubs/czechcode.pdf>.
- 7 Preuzeto od Vitona (Whitton), gornji naslov.
- 8 Australijski Zakon o etici javnog sektora (Australian Public Sector Ethics Act): <http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/ACTS/1994/94AC067.pdf>
- 9 Australijski Zakon o zaštiti „duvača u pištaljku“ (Australian Whistleblower Protection Act): [http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/W/Whistle-blowA94\\_03E\\_030509.pdf](http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/W/Whistle-blowA94_03E_030509.pdf)
- 10 Zakon o etici u javnom sektoru, Kvinslend (Public Sector Ethics Act): [www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/PublicSecEthA94.pdf](http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/PublicSecEthA94.pdf)
- 11 Antikorupcijska mreža ekonomija u tranziciji, Baltička antikorupcijska inicijativa (Anti-Corruption Network for Transition Economies, Baltic Anti-Corruption Initiative): [http://www.anticorruptionnet.org/acncgi/user\\_side/projects.cgi?lang=en&site\\_type=graphics&come\\_from=projects&search=1&country\\_id=14](http://www.anticorruptionnet.org/acncgi/user_side/projects.cgi?lang=en&site_type=graphics&come_from=projects&search=1&country_id=14). 2 Camerer, Lala, (10/2001): Pretpostavke za delotvornu antikorupcijsku službu ombudsmana i antikorupcijske agencije (Prerequisites for Effective Anti-corruption Ombudsman's Offices and Anti-corruption Agencies, 10th IACC, Workshop Papers, Prague, IACC, Transparency International) (<http://www.10iacc.org/download/workshops/cs06.pdf>); Džeremi Poup, Antikorupcijski priručnik (naslov prevoda na srpskom jeziku, izdanje Transparentnost - Srbija, Beograd, 2003 - prim. prev.), poglavlje 10 - Ombudsman (J. Pope, Transparency International Source Book 2000. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, Chapter 10 - Ombudsman, Berlin, Transparency International) (<http://www.transparency.org/sourcebook/10.html>); Građanski ombudsmani - sistemi obelodanivanja u lokalnoj vlasti - Japan (Citizen Ombudsmen- Local Government Disclosure Systems - Japan), ([http://www.transparency.org/toolkits/monitor\\_ombudsman-japan.html](http://www.transparency.org/toolkits/monitor_ombudsman-japan.html)) Globalni program UN za borbu protiv korupcije (UN Global Programme against Corruption), CICP, Nacrt skupa sredstava za borbu protiv korupcije [Draft Anti-Corruption Tool Kit, Version 3, (last edited 01/2002)]; Izgradnja institucija, Ombudsmani, Beč, UN (Institution Building: Ombudsmen, Vienna, UN) (<http://www.undcp.org/adhoc/crime/toolkit/f2.pdf>); Link za službu generalnog inspektora Vlade Ugande (<http://www.igg.go.ug>)
- 12 Opis je preuzet od Stjuarta Džilijena (Stuart Gillian), Federalna vlada SAD-a: Upravljanje etikom i ponašanjem u javnim službama, OECD, decembar 1995. (The United States Federal Government: The Management of Ethics and Conduct in the Public service, OECD, December 1995).
- 13 SAD, Služba za etičnost u vladi: <http://www.usoge.gov/>
- 14 Služba etičkog savetnika (Kanada): <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>
- 15 Služba etičkog savetnika (Kanada): <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/Home>
- 16 Za diskusiju, videti: The Ethics Package by Gregory J. Levine, 2002: [http://www3.telus.net/GovtEthicsLaw/EthPacPaper2002.htm#\\_edn1](http://www3.telus.net/GovtEthicsLaw/EthPacPaper2002.htm#_edn1)
- 17 Rotacija poslova se preporučuje kao preventivna mera u knjizi Antikorupcijski priručnik (naslov prevoda na srpskom jeziku, izdanje Transparentnost - Srbija, Beograd, 2003 - prim. prev.) [Transparency International Source Book (2000)]: <http://www.transparency.org/sourcebook/>

- 03.html; lista za proveru Nezavisne komisije za borbu protiv korupcije: [http://www.icac.org.hk/eng/prev/prev\\_dept\\_22.html](http://www.icac.org.hk/eng/prev/prev_dept_22.html).
- 18 Dž. Poup, Antikorupcijski priručnik (naslov prevoda na srpskom jeziku, izdanje Transparentnost - Srbija, Beograd, 2003 - prim. prev.), poglavlje 12, „Javne službe u službi javnosti“ [J. Pope, Transparency International Source Book 2000, Chapter 12 “Public Service to Serve the Public” (2000)]: <http://www.transparency.org/sourcebook12.html>; Administrativna i civilna reforma Svetske banke: zapošljavanje i napredovanje (World Bank Administrative and Civil Service Reform: Recruitment and Promotion Page: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/recruitment.htm>
- 19 Videti, na primer, estonski Zakon o javnom sektoru: [64.49.225.236/Documents/estonia.pdf](http://64.49.225.236/Documents/estonia.pdf).
- 20 Dž. Poup, Antikorupcijski priručnik (naslov prevoda na srpskom jeziku, izdanje Transparentnost - Srbija, Beograd, 2003 - prim. prev.), poglavlje 1, „Izazov obnove“ [J. Pope, Transparency International Source Book, Chapter 1 “The Challenge of Renovation” (2000)]: <http://www.transparency.org/sourcebook/01.html>; „Korupcija i stepen iskušenja: da li niske zarade javnih službenika prouzrokuju korupciju?“, MMF 1997. (C. Van Rijckeghem, B. Weder, Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption? IMF Working Paper 1997): [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf); „Uloga reforme javnih službi u borbi protiv korupcije“ (D. Shand, S. Sohail, The Role of Civil Service Reform in Combating Corruption, iz knjige: D. Kaufmann, M.G. de Asis, P. Dininio, Improving Governance and Controlling Corruption, 2001): <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/improving.html>; V. Tanzi: Korupcija širom sveta: uzroci, posledice, obim i lekovi (V. Tanzi, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures, IMF Staff Papers Vol. 45, No. 4, December 1998). <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>; „Uloga zarada i revizije u pogoršanju korupcije u Buenos Ajresu“ (R. Di Tella, E. Scharrodsky, The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires). [www.hbs.edu/dor/papers2/9900/00-047.pdf](http://www.hbs.edu/dor/papers2/9900/00-047.pdf); „Vodič poštenim reformatorima za borbu protiv korupcije“ (R. Di Tella, The Honest Reformer's Guide to Fighting Corruption, HBS paper 2001. [http://www.people.hbs.edu/rditella/papers/honest\\_reformer.pdf](http://www.people.hbs.edu/rditella/papers/honest_reformer.pdf); „Utaja poreza, korupcija i naknade za različite inspektore“ (W. Wane, Tax Evasion, Corruption, and the Remuneration of Heterogeneous Inspectors) <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wps2394.pdf>; Svetska banka o pitanjima javnih službi (uključujući i podatke iz raznih zemalja o platama i zapošljavanju u vladi): <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/sitemap.htm>; Svetska banka o značaju adekvatnih zarada: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/publicsectormanagement.htm#1>; Predstavnički dom Velike Britanije, Izabrani odbor za međunarodni razvoj [(UK) House of Commons, Select Com mittee on International Development, 4th Report]: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200001/cmselect/cmintdev/39/3907.htm>; Svetska banka o politici plata u javnom sektoru u zemljama anglofonske Afrike: [http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/public\\_africa.htm](http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/public_africa.htm)
- 21 Model kodeksa ponašanja za javne službe Novog Južnog Velsa, Australija [Model Code of Conduct for New South Wales Public Agencies (Australia)]: [http://www.premiers.nsw.gov.au/pubs\\_dload\\_part4/prem\\_circs\\_memos/prem\\_memos/1997/m97-10.html](http://www.premiers.nsw.gov.au/pubs_dload_part4/prem_circs_memos/prem_memos/1997/m97-10.html)
- 22 Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije Novog Južnog Velsa: „Pokloni, povlastice ili obično mito? Smernice za službe u javnom sektoru i zaposlene u njima“ (New South Wales Independent Commission Against Corruption: “Gifts, benefits or just plain bribes? Guidelines for public sector agencies and officials”): [http://www.icac.nsw.gov.au/pub/public/pub2\\_37cp.pdf](http://www.icac.nsw.gov.au/pub/public/pub2_37cp.pdf)