

СТРУКТУРНА ОСНОВА КОРУПЦИЈЕ

Александар ФАТИЋ

Социјална патологија у принципу произлази из дубљих, структурних конфликта, било да су они унутар личности актера, било у друштву које је контекст за формирање и испољавање такве патологије. Треба имати у виду да се под „социјалном патологијом” у криминолошком и општијем социолошком речнику подразумева свако знатно одступање од друштвено прихватљивих форми понашања, јер таква битна одступања нарушавају узајамна легитимна очекивања чланова заједнице, па тиме угрожавају остале и систем друштвених односа као целину. Стога социјална патологија нема директне и нужне везе са патологијом у медицинском смислу, и то је питање које се на програмима антикопцијске наставе понекад поставља са неуобичајеном жестином. Наравно, то не значи да актер поступања које спада у социјалну патологију не може патити од неке друге, физичке или психичке патологије, већ просто о чињеници да различите форме понашања која, у принципу, чине здрави починиоци, спадају у социјалну патологију.

Корупција спада у неконтроверзне облике социјалне патологије. Наиме, социјалну патологију у општем, принципјелном смислу дефинише друштво, а у позитивноправном смислу држава. Стога неке форме понашања које у једном друштву нису друштвена патологија у неком другом то могу бити. Примера ради, постоје кривична дела која као таква нису инкриминисана у другим државама и кривично-правним системима. У ауторитарним исламским државама у којима постоји велики утицај шеријатског права, прељуба је кривично дело, а тиме и социјална патологија са нормативне та-

чке гледишта, док у већини тзв. секуларних држава Европе прељуба није законски санкционисана. Корупција је крајње неконтроверзна форма социјалне патологије, јер практично не постоји друштво које је тако не дефинише; она је, са тачке гледишта друштвеног интегритета, једнозначно негативна и деструктивна појава, и стога је њена етиологија и структура релативно униформна у различитим друштвеним контекстима.

Структурни корен корупције је *конфликт интереса*. Он је нужан, али не и довољан услов за постојање корупције. Дакле, увек када постоји корупција, постоји конфликт интереса, али није у сваком случају конфликта интереса присутна корупција. Конфликт интереса је мотивационо полазиште за корупцију, али, као и у свакој мотивацији, актер неће увек поступати у складу са неким мотивом, зависно од свог интегритета, објективних околности и других мотива.

У савременој теорији одлучивања, која је релевантна за разматрање односа између конфликта интереса и корупције, постоји становиште према коме је свака радња резултат констелације различитих жеља за деловањем, односно мотива. У већини друштвених ситуација, које су све сложеније, деловање подразумева одмеравање различитих мотива који су често опречни, и деловање у складу са онима од њих који су актеру најважнији. Тај мотив на основу кога се делује упркос другим, различитим мотивима, назива се *каузално оперативним* мотивом или, како се популарно каже у филозофској литератури о одлучивању, „најјачом жељом за деловањем”. Пошто корупција подразумева поступање противно интегритету, пре свега интегритету јавног службеника, она подразумева да постоји снажан мотив да се компромитује интегритет јавне службе, уз подразумевање да је присутан и мотив да се тај интегритет очува, јер тај мотив је институционализован кроз норме јавне службе.

Јавни службеник, дакле, у почетној ситуацији када се појављује конфликт интереса, има један препознатљив, јавни интерес, за који се од њега очекује да буде и његов лични интерес. Та идентификација се назива интегритетом јавног службеника, или интернализацијом вредности које потичу из

јавне сфере. Она може бити мање или више снажна и потпуна, па се стога и говори о већем или мањем интегритету. Уколико је прихватање јавне вредности, вредности интегритета, релативно плитко, није довољно интернализовано, реч је о једној спољашњој вредности која је службенику наметнута, а он је није мотивационо обрадио и усвојио.

С друге стране, постоје приватни интереси који су по својој природи унутрашњи, дакле они проистичу из аутентичних личних потреба и жеља појединца. Најједноставнији пример таквих интереса су економски интереси: да се обезбеди стан, одговарајућа висина примања, и томе слично. Уколико јавна служба не омогућава да се ови лични интереси у потпуности реализују, а не треба се заваравати и треба признати да она у већини земаља никада у потпуности то не омогућава, јер су лични интереси прилично широки и тешко их је сасвим задовољити, појављује се могућност да се службеник нађе у конфликту интереса. Конфликт интереса наступа тада када се, током вршења јавне дужности, појаве околности које омогућавају појединцу да службеним поступањем мотивисаним својим приватним интересима, а не интересима службе, оствари неки приватни интерес, било да је он директно личан, било да се односи на друга, у принципу блиска лица. Када се таква ситуација појави, службеник је у позицији да учини дело корупције. Уколико су његове вредности из сфере јавне службе довољно дубоко интернализоване, он ће бити отпоран на конфликт интереса, бар у првој инстанци, пријавиће конфликт интереса и променити структуру ситуације која представља мотивациони притисак на њега — било повлачењем из процедуре одлучивања о некој ствари, било променом положаја, или већ неком другом променом околности. Уколико, пак, његове вредности из јавне сфере нису довољно интегрисане у његову личност, он ће попустити конфликту интереса и учиниће дело корупције. То је, укратко, структурна основа сваког дела корупције у јавној служби.

Репресивно деловање је покушај да се однос снага различитих мотива у конфликту интереса модификује, тако да тежина последица у случају откривања буде таква да демо-

тивніше починиоца да се упушта у злоупотребу. То је проблематичан приступ из свих разлога наведених у првом поглављу. Истински превентивно деловање је оно које се заснива на отклањању конфликта интереса, том приступу је посвећен велики истраживачки напор у развоју антикорупцијске политике и политике унапређивања интегритета у јавној служби. Једна од међународних организација која се посебно бави развијањем политике решавања конфликта интереса је OECD, па ће у даљој расправи у овом поглављу углавном бити речи о формулацијама конфликта интереса које су формиране унутар ове организације.

Дефиниција конфликта интереса коју предлаже OECD се састоји у томе да се конфликт интереса одреди као *сукоб између јавне дужности и приватног интереса јавног службеника* у коме релевантни приватни интерес може лоше утицати на његово вршење јавне дужности. Реч је, по нашем мишљењу, о једној интуитивној и употребљивој дефиницији конфликта интереса. Она полази од две димензије деловања и опажања дужности и интереса јавног службеника. С једне стране, јавни службеник је приватни грађанин, који има одређена права и интересе, животне планове и амбиције. Сви ти интереси су, по претпоставци, легитимни све док су у складу са законом и не угрожавају еквивалентна права других грађана на исте интересе и активности које воде њиховом задовољавању.

Међутим, јавни службеник је орган власти који битно утиче на приватне грађане, и на начине и степен задовољавања њихових приватних интереса. Он је носилац власти делегиране од стране државе, и као такав је надлежан за доношење одлука које, по дефиницији, регулишу начин и степен у коме ће грађани бити у стању да прате своје легитимне приватне интересе. Пошто је једна од битних функција државе регулативна, теоријски посматрано, јавни службеник је у двојакој позицији: с једне стране, он регулише интересе и активности које из њих произлазе, а с друге стране, он је носилац истих тих интереса. Стога је специфичност његовог положаја у томе што се од њега тражи да буде у стању да, у сфери своје службене делатности, сасвим занемари своје при-

ватне интересе, и да поступа као агент државних интереса, то јест као незаинтересовани регулатор. То је врло тешка позиција, која захтева посебну обуку и специфичну етику јавне службе. Проблеми у одржавању овакве позиције јавног службеника, то јест корупција, се због тога толико често јављају у оним земљама у којима не постоји традиција схватања специфичности положаја јавног службеника, па у којима стога нема ни традиције посебне обуке, нити постоји изграђена етика јавне службе. То је случај у свим посткомунистичким државама разореног јавног морала и поретка у духу „пролетерских” вредности.

Одлика легитимног државног поретка је пре свега, легитимност функције јавне службе, дакле стање у коме јавни службеник врши регулативну функцију, било о којој државној функцији да се ради, на начин који грађани, који су у већини случајева објекти регулације, прихватају као оправдан и праведан. Другим речима, у легитимном поретку јавни службеник свој ауторитет не изводи примарно из делегиране власти и имплицитне претње принудом од стране државе, већ из поверења које грађани имају како у јавну службу у целини, тако, по аутоматизму, и у појединачне јавне службенике у принципу, као носиоце функције јавне службе у конкретним случајевима. То не значи да грађани не могу повући поверење у неког конкретног јавног службеника, већ да се вршење функције било ког конкретног јавног службеника заснива и на имплицитном поверењу грађана, док не наступе, евентуално, разлози за повлачење тог поверења у конкретном случају. Управо је поверење та скретница која регулише однос између приватних интереса јавног службеника и његовог службеног обављања дужности. Грађани морају имати *фактичко* *поверење* у то да је јавни службеник довољно у стању да одвоји своје приватне интересе од интереса своје функције. Док постоји то поверење, може се говорити о ненарушеном интегритету јавне службе.

Важно је на овом месту нагласити разлику између претпоставке о поверењу у јавног службеника у принципу као услова за легитиман рад јавне службе у целини, и фактичког поверења. Дакле, претпоставка о поверењу постоји

увек, све док се не појаве конкретни разлози за повлачење поверења. Рецимо, један јавни службеник који обавља дужност у полицији делује на основу делегиране јавне власти („овлашћења”), али и претпоставке о поверењу јавности у оне који носе полицијску униформу. Уколико тај полицајац постане корумпиран, долази до повлачења поверења заједнице у њега на фактичком нивоу, и тиме се мењају околности под којима он врши јавну власт: он и даље има формално јавно овлашћење, док и оно не буде повучено, али је нелегитиман као агент јавне власти, и тај дефицит легитимитета се решава на различите начине, од корективних акција као што је премештај на мање одговорну дужност уз појачан надзор, преко отпуштања из службе, до кривичног санкционисања. Сваком корективном радњом држава потврђује да грађани и даље имају разлога да гарантују принципијелно поверење њеним службеницима, управо због њене спремности да коригује све ситуације у којима долази до фактичког повлачења поверења у конкретне службенике који су компромитовани својим поступцима.

У легитимним државама, у којима није нарушено системско поверење, до нарушавања фактичког поверења може доћи, пре свега, уколико је појединачни јавни службеник корумпиран, јер се корупција тешко сакрива, пошто је делимична јавност поступања њен саставни функционални део. Примера ради, уколико је орган локалне власти корумпиран, као што је то случај у многим земљама, па службеници наплаћују мито за издавање, рецимо, дозвола за отварање уличног киоска, онда је та корупција могућа само ако се „незванично” зна шта је потребно урадити да би се добила дозвола, дакле кога треба подмитити, на који начин, и којим износом. Таква квазијавност корупције се често толико конкретизује да постоје „незванични” ценовници за поједине документе, како би се избегла конфузија, непотребни конфликти и опасност од откривања кроз преговарање од случаја до случаја. Другим речима, да бисте отворили киоск, распитате се и сазнате да је, рецимо, потребно да преко адвоката, или одређеног писара у општини, пошаљете 10 000 евра начелнику службе за комуналне делатности општине. Ви се при томе са подмићеним службеником никада и не сре-

тнете, што олакшава његову позицију, и отежава евентуално откривање у кривично-правном смислу, мада, наравно, такво откривање за криминалистичку полицију није ни у овом случају нарочито компликовано. У свему је битно то да уграђена квазијавност корупције нужно појачава ефект нарушавања јавног поверења у интегритет јавне службе, а ако је корупција раширена, и у интегритет власти у држави у целини.

Постоји, међутим, и могућност да поверење јавности, тај кључни социјални капитал у сваком легитимном друштву, без кога функционисање друштва на хуман начин није могуће, буде нарушено и када не постоје индиције да се дешава актуелна корупција, већ постоји свест код јавности о постојању конфликта интереса, дакле присуства приватног интереса неког јавног службеника који би, по општем уверењу, могао, са високим степеном вероватноће, утицати на интегритет његовог обављања службене дужности. Примера ради, познато је да министар туризма поседује ланац хотела у приморској туристичкој области. Његово министарство је надлежно за процес категоризације туристичких објеката путем звездица, на основу кога се врши маркетинг преко туристичких агенција у земљи и иностранству. Логично је да би у јавности постојала сумња у погледу примерености процедуре у којој министар који има очигледне приватне интересе који га могу навести да повољније категоризује своје објекте води такву категоризацију. При томе, министар уопште не мора бити корумпиран. Он уопште не мора учинити никакво прекршајно или кривично дело. Он не мора ни на који начин нарушити правила поступања у служби, и као резултат тога категоризација његових објеката може бити изведена сасвим објективно, без икаквих додатних повољности. Међутим, уколико постоји изражена забринутост јавности, односно свест о томе да би чињеница да он поседује поменуте објекте могла утицати на њега, он је у конфликту интереса.

Чак и када нема икаквих индиција да би јавни службеник који је у конфликту интереса заиста и поступио противно професионалној етици, препоручљиво је отклонити конфликт интереса, управо због његових деструктивних последица у пољу социјалне легитимације власти и јавне

службе као једне од компонената државне власти. С једне стране, конфликт интереса је структурни корен корупције који је нужан, али не и довољан услов да би се могло говорити о корупцији; с друге стране, чак и када он не доводи до актуелне корупције, нарушено поверење које структура конфликта интереса, када је јавност запази, може изазвати, може имати још теже последице за јавну службу него што би имала корупција конкретног државног службеника. Стога се конфликт интереса мора одстранити увек када се појави. Поверење је најзначајнији и највреднији капитал који свака јавна институција има у односу на грађане, и стога ни једна таква институција не може себи дозволити постојање конфликта интереса.

Уклањање конфликта интереса се постиже на неколико различитих начина. Један од доста популарних начина на нивоу предлога, али не и праксе, је тзв. изузеће. Наиме, јавни службеник који, примера ради, поседује туристичке објекте а члан је комисије за категоризацију таквих објеката, може пријавити свој конфликт интереса, чиме спречава ерозију поверења у свој интегритет, и може се повући из процедуре одлучивања која ја релевантна за тај конфликт интереса — конкретно, може иступити из комисије која категоризује објекте. Изузеће је популарно као предлог за решавање конфликта интереса због тога што то није радикално решење: оно не доводи до тога да јавни службеник изгуби посао, да се одрекне имовине или неке друге улоге или интереса комерцијалног типа, нити било чега томе сличног.

Вредност изузећа у пракси је врло ограничена. Пре свега, оно није довољно уверљиво решење да би се често примењивало, јер то што се неко лично повукао из неке процедуре одлучивања не одстрањује нужно његов посредни утицај на ту процедуру. Наиме, ако се министар повуче из процедуре категоризације објеката, он је и даље министар туризма, дакле надређени онима који унутар министарства о томе одлучују, и постоји могућност да он врши индиректни притисак на њих, или пак, чак и ако га не врши, да они поступају имајући више него што је потребно у виду његове интересе као свог надређеног, или пак само као свог колеге.

Осим тога, јавни службеник је по дефиницији стручно лице, које је обучено и оспособљено за обављање одређених државних послова. Уколико би јавни службеник често тражио изузеће поставља се питање о томе ко би га заменио, то јест у ком обиму би онда он престао да обавља задатке за које је плаћен и задужен. Јавна управа ипак треба стручно да функционише. Овај други проблем постаје још израженији када се има у виду да је изузеће прогресивно све значајније што се више иде у хијерархији јавне службе, јер што је неки јавни службеник на вишем положају у укупној хијерархији, то је већа дискреција коју он има на располагању у одлучивању приликом службеног поступања, и то је, по правилу, већи степен његове стручности, како у смислу формалне оспособљености, тако и одговорности. Највећи проблеми у области конфликта интереса су уједно и на највишим степенима хијерархије, јер се ту доносе најзначајније одлуке са највећим степеном слободе у процени и одлучивању, па је могући утицај конфликта интереса на јавни интерес ту највећи. Истовремено, таквих службеника је најмање, па ако један тако високо позиционирани и оспособљени службеник редовно примењује процедуру изузећа, није јасно ко ће га заменити и колико ће бити укупни трансакциони трошкови за систем да се та замена увек обезбеди. Укратко, изузеће није ни довољно уверљив, ни довољно практичан, ни довољно јефтин начин решавања конфликта интереса, иако се оно може применити у релативно ретким ситуацијама.

Други начин решавања конфликта интереса је одустајање јавног службеника од приватног интереса који има. То је у случају велике имовине попут туристичких објеката врло тешко очекивати, али је могуће када су у питању мањи интереси. Рецимо, ако службеник одлучује о конкурсном додели кредита, и као један од учесника у конкурсном додели, сасвим легитимно, појављује предузеће чији је власник његов син, или неки близак рођак, то предузеће би могло одустати од учешћа у конкурсном додели. Слично томе, ако се ради о интересу повезаном са нечијим запослењем у државној служби, кандидат чије учешће у конкурсном додели може створити конфликт интереса за њему блиску особу која одлучује о конкурсном додели би могао одустати од таквог запослења да не би довео свог рођака у конфликт интереса.

Коначно, могуће је да јавни службеник који је у конфликту интереса напусти јавну службу и определи се за приватни интерес. То је у многим ситуацијама најрадикалнији, али и најбољи начин решавања конфликта. Наиме, много је уверљивије решење, поготово када је у конфликт интереса укључена знатна имовинска корист или други интерес, да јавни службеник да отказ, и тиме уклони све сумње у погледу могуће злоупотребе свог положаја. То је, на нивоу предлога, најнепопуларније решење, јер је његова последица имплицитно очекивање да сваки службеник који је у знатнијем конфликту интереса напусти јавну службу, а већина таквих службеника просто није спремна на такав корак.

Постоје и нека делимична решења ове ситуације. Неке земље Балкана, а и неке ван региона, су усвојиле законе о конфликту интереса које контролу конфликта интереса стављају у руке посебног органа, било да је то комисија коју бира врховни суд земље, било неки други орган високог друштвеног профила. Мере које стоје на располагању таквим комисијама се најчешће свде на интерну опомену упућену службенику као први степен интервенције, затим на препоруку службенику да напусти јавну службу или конкретан положај на коме се налази, а само у случају одбијања такве препоруке, на објављивање конфликта интереса у јавности.

Наведена делимична решења су само фасадна, јер она у ствари и не решавају фундаментални проблем. Наиме, ова решења су у принципу на добром трагу методолошки посматрано, јер су оријентисана на лични, морални одговор појединца на одјек његовог сопственог коруптивног понашања у заједници која му је, по претпоставци, у личном смислу битна. Дакле, решења предложена поменутиим законским решењима нису примарно оријентисана на кривично-правно сагледавање и санкционисање корупције као евентуалног проблема који проистиче из конфликта интереса. То је и природно, јер је реч о законима о сукобу интереса, а сам сукоб интереса није кривично дело, нити, као што смо већ поменули, нужно доводи до корупције у сваком случају, дакле није довољан услов за корупцију. С друге стране, међутим, предложена решења показују системску недовољност при-

ступа који се заснива на оснивању посебних тела која би вршила свеобухватан надзор над свим јавним службама. Реч је о томе да, ако постоји специјализована комисија или други орган надзора над конфликтима интереса, на нивоу врховног суда или неке друге високо позициониране установе у државној хијерархији, онда је реално највише што такав органи може урадити управо то да објави чињеницу да је неко у конфликту у интереса, да му саветује да се повуче са јавне функције, или, евентуално, да поднесе кривичну пријаву, што никоме није у интересу.

Суштински начин решавања конфликта интереса путем захтева службенику да се повуче са функције, или његово смењивање, или формализована препорука за његово смењивање, типично је у ингеренцијама непосредно надређеног јавног службеника или политички именованог лица (ако се ради, рецимо, о министру, помоћнику министра и, у неким земљама, генералном секретару министарства). Када би спољашњи орган надзора имао такве компетенције, то би оперативно угрозило саму структуру јавне управе и способност шефова у њој да управљају својим подређеним службеницима. Да би се мера удаљења са јавне функције могла ефикасно спровести, потребно је да функција надзора буде позиционирана у рукама оних који имају формалну власт да такву меру изрекну и примене, дакле унутар јавне администрације, у рукама непосредних надређених јавних службеника. Ту се враћамо на проблем стручне оспособљености и специјалне обучености за спровођење надзора о коме је било речи, који је акутан у јавним службама свих посткомунистичких земаља.

Када се посматра практична примена закона о конфликту интереса у већини земаља у којима је он скоро донесен, види се извесна краткоћа даха. Наиме, колективна енергија за промене се мобилише у кратком периоду, обично под притиском међународних форума и домаће јавности, и онда се, да би се брзо остварили такозвани видљиви резултати, донесе закон и формира неки специјални орган, а потом се, углавном, заборави и на закон и на тај орган. Пре свега, сам закон је по дефиницији предмет политичког прего-

варања, а самим тим и политичких компромиса, и он ретко на крају буде принципијелан, или бар довољно принципијелан да би могао представљати одговарајући нормативни инструмент за једну доследну и минимално ефикасну политику борбе против конфликта интереса. Примера ради, у Србији је донесен закон о конфликту интереса који не предвиђа санкционисање конфликта интереса код директора јавних предузећа и установа, већ само код министара и других директно политички именованих лица, иако директоре јавних предузећа и установа именује влада на ништа мање политички и наметљив начин него министре или амбасадоре. То је огроман пропуст, јер и без закона о конфликту интереса, када министар поступи коруптивно и то се сазна, притисак на њега је велики, јер је он по природи свога посла врло изложен јавној пажњи. С друге стране огромне злоупотребе, како финансијске, тако и моралне, формалне и статусне, могуће су у јавним предузећима и установама, чији директори, такође према важећем закону у Србији, имају практично неограничена управљачка овлашћења, као да су власници приватних предузећа, и кроз које протичу буџетска средства која се никако или врло мало контролишу. Корупција у овој сфери, када до ње дође, спада у домен такозване средње корупције, која по укупном волумену и друштвеној штети доминира у већини друштава у свету, јер је свако дело те корупције довољно значајно да се не би сматрало „ситном корупцијом”, а довољно заклоњено од јавности да не би било предмет јавних скандала, па је степен откривања ових дела најнижи. Изузети директоре јавних предузећа и установа из домена конфликта интереса је исто што и на мала врата потпуно поништити сваку озбиљну намеру да се власт позабави решавањем овог проблема. Ништа мање, и ништа више, јер ако ова лица не подлежу регулативи о конфликту интереса, онда и она друга лица, која тој регулативи подлежу, преко њих могу вршити озбиљне злоупотребе како јавног буџета, тако и система јавне управе у целини.

Краткоћа даха са којом се примењују закони о конфликту интереса сведочи, истовремено, и о томе зашто посткомунистичке земље, обично, не усвајају онај други приступ, који надзор позиционира пре свега унутар јавне

администрације, и тиме развија ту администрацију као друштвено препознатљиву „еснафску” целину. Наиме, да би надзор био лоциран примарно унутар јавних служби, потребан је дуги дах, то јест дуготрајан рад на обуци службеника. Само службеник који је упућен у етичка, правна, криминолошка и социолошко-психолошка питања у вези са корупцијом и конфликтом интереса као њеним структурним кореном може вршити ефикасну и истовремено примерену контролу рада својих подређених службеника. Кадрови су највеће богатство било ког система јавне управе, а кадрове није могуће култивисати и изградити у кратком даху, са брзим и „видљивим” резултатима. Да би се образовала група од педесет јавних службеника или будућих службеника вишег средњег нивоа, који су кључни управљачки кадар у сваком систему, потребно је, рецимо, да се утроши годину дана на обуку. Закон се може усвојити и комисија формирати за мање од половине тог периода. Проблем је у томе што овај други приступ ништа не решава, и све се на крају враћа на питање о кадровима, тако да је, после неуспеха тог приступа, опет неопходно обучавати кадрове. Политиком кратког даха је тешко било шта озбиљно урадити у сфери сузбијања конфликта интереса. Као што се морал јавног службеника не гради репресијом и казнама, нити новим законима и комисијама, тако се ни капацитет, пре свега персонални, јавне управе да сама решава своје проблеме интегритета не гради за шест месеци или мање од тога.

Наведени проблеми у актуелно доминантним приступима решавању конфликта интереса представљају подбачаје у настојањима државе да спроведе корективне радње и одржи поверење јавности. Управо због настојања да брзо и ефикасно, а без улагања великог напора, поврате бар привид поверења народа, државе и предузимају акције кратког даха о којима је било речи.

Постоји и лошија ситуација од ове. Постоје периоди, као што је био период ауторитарне власти на Балкану, у којима поједине, у начелу нелегитимне државе, практично ништа и не покушавају да учине да остваре интегритет јавне управе. Уколико би држава пропуштала, често и систематски, да пре-

дузима корективне радње, то би структурно нарушило поверење у њу као систем, и тада се говори о „системском дефициту поверења у државу”, о „системској” или „ендемској” корупцији, при чему се мисли да је сама држава корумпирана, то јест да је дигла руке од свог интегритета, и самим тим је постала нелегитимна. Такав генерализовани мањак легитимитета се решава на различите начине, од нових избора, смене власти и опсежних истрага, праћених подједнако опсежним корективним акцијама, којима држава настоји да поврати нарушено системско поверење, до државних удара и других насилних форми промена власти. Управо то се догодило у Србији после 2000. године, наравно са свим лошим последицама накнадне узурпације власти од стране појединих чланица Демократске опозиције Србије (ДОС), које су, упркос обећању да ће за дванаест месеци расписати изборе, своју револуционарно стечену власт задржале четири године, и при томе починиле бројне прекршаје принципа легитимитета власти, а њихови припадници бројне акте корупције.

Ситуација у којој држава покушава да нешто учини на плану отклањања конфликта интереса као корена корупције је претпоставка за вршење притиска на њу, пре свега из кругова стручне јавности, да у томе буде доследна и да одустане од политике кратког даха, упркос њеној краткорочној заводљивости кроз видљивост илузорних „резултата” попут нових закона и комитета.

Наравно, када је реч о притиску на државу, ваља претходно одредити које су то форме политике које би биле пожељне, и када је држава задовољила неопходне критеријуме искреног и доследног суочавања са проблематиком у вези са конфликтом интереса. Може се са разлогом закључити да је консолидација појединачних служби у јавном сектору кључна, а постоје два основна сегмента такве консолидације, наиме консолидација етике јавне службе, и консолидација менаџмента.

О етици је већ донекле било речи, али конкретнији кораци које би требало предузети да би уопште било могуће да се јавни службеници упознају са принципима етике јавне слу-

жбе подразумевају прво, обуку, што је још увек недовољно случај у јавним службама балканских земаља, и друго, формулесање етичких кодекса поступања јавних службеника у појединим областима, што је иницијатива која је, рецимо, у Србији покренута у првим годинама овог века, али није далеко одмакла, уз право због тога што је цео замах реформе у овој области био кратког даха, па се сада у јавности практично и не зна које службе имају кодексе поступања а које немају, да ли ће бити универзалног кодекса поступања јавних службеника, ко њега треба да усвоји, и како ће се он примењивати.

Етички кодекс је сложен документ, који подразумева да службеници прво треба да се упознају са основним принципима етике, а то није материја коју могу научити унутар саме јавне службе, дакле потребно је да прођу обуку академског типа од стране специјализованих консултаната, какви нуде овакву обуку широм света. Примера ради, постоје комерцијални центри за наставу примењене етике, посебно у англосаксонским земљама, који већину своје активности и прихода изводе управо из обуке за јавне службенике својих и других земаља. Својевремено је чак и америчка организација коју финансира Конгрес, Институт за мир Сједињених Америчких Држава, кроз своје одељење за обуку одржавала сегменте наставе из области примењене етике у оквиру летњих програма за стицање вештина у решавању конфликта и етничких спорова, а за балканске земље овај програм је администрирао грчки партнер, Хеленска фондација за европску и спољну политику. Наравно, ова врста обуке у примењеној етици је врло ограничена, како временски и садржајно, тако и контекстуално, јер се нуди само у оквиру студија решавања конфликта и улоге коју јавна управа, али и други актери, имају у том процесу. Озбиљна настава примењене етике за јавне службенике подразумева концентрисање само на јавну управу, и вишемесечну наставу академског типа, како би се покрила методолошка и вредносна основа етике у целини.

У овом уџбенику су обрађене и поменуте основе етике за јавне службенике. За сам етички кодекс у семиналној, основној форми, постоји узорак који је предложио OECD.

Када је реч о оном аспекту етичког кодекса понашања који се односи на конфликт интереса, ствари су релативно једноставније. Потребно је, пре свега, да се кодексом обавезу сви носиоци управљачких функција у јавној управи да спроводе различите форме надзора над интегритетом јавне службе, изнад нивоа гарантованог самим принципом законитости рада јавних службеника, дакле на нивоу етике јавне службе. Затим је потребно да се конкретно дефинишу, у свакој појединачној јавној служби, области посебно израженог ризика од конфликта интереса. Типична листа области ризика коју је предложио OECD укључује следеће елементе:

- (1) Додатно или допунско запошљавање службеника запослених у органу јавне управе, и то конкретно следећа потпитања:
 - Да ли је јавна служба дефинисала јасну политику и административну процедуру за одобравање додатног запошљавања службеника?
 - Да ли су сви запослени упознати са постојањем овакве политике и административног поступка?
 - Да ли усвојена политика идентификује потенцијалне конфликте интереса који се могу појавити услед додатног запослења као један од критеријума који би менаџери у јавној управи требало да примене приликом разматрања пријава за одобрење додатног запошљавања?
 - Да ли је одобрење које се даје формалног карактера, дакле да ли је процедура таква да запослени у јавној служби могу званично, унапред, тражити дозволу да преузму допунско запослење?
 - Да ли се политика одобравања примењује доследно и одговорно, тако да не обесхрабри запослене да траже таква одобрења?
 - Да ли се издата одобрења проверавају с времена на време, да би се осигурало да су и даље примерена и могу да остану на снази?

(2) Заштита унутрашњих, службених информација:

- Да ли је јавна служба дефинисала политику и одговарајући административни поступак који обезбеђују поверљивост унутрашњих информација, а посебно информација под посебним режимом заштите, које су добијене у поверењу од приватних грађана или других званичника по службеној дужности, као што су:
 - (а) комерцијално осетљиве пословне информације;
 - (б) информације о пореској и регулативној политици у другим областима;
 - (в) лично осетљиве информације о грађанима;
 - (г) информације у вези за радом полиције и тужилаштва;
 - (д) информације у вези са владином економском политиком и финансијским менаџментом?
- Да ли су запослени упознати са постојањем ове политике и административног поступка?
- Да ли су менаџери упознати са својим различитим одговорностима у вези са применом ове политике?

(3) Уговори:

- Да ли је јавна служба обезбедила то да сви запослени који су на било који начин укључени у припрему, преговарање о уговору, менаџмент или други аспект примене уговора између јавне службе и неког другог правног или физичког лица пријаве приватне интересе који су релевантни за тај уговор?
- Да ли јавна служба има овлашћење, било на основу закона или на основу неког статутарног или управног акта, да поништи уговор ако се покаже да је било који значајан аспект уговора

компромитован услед непријављеног конфликта интереса или корупције на страни друге уговорне стране?

- У ситуацијама када је утврђено да је уговор компромитован непријављеним конфликтом интереса или корупцијом у коју је укључен актуелни или бивши службеник предметне јавне службе, да ли служба ретроспективно разматра и друге битне одлуке које је донео тај службеник током службеног поступања, како би се осигурало да те одлуке такође нису компромитоване непријављеним конфликтом интереса?

(4) Поклони и други облици користи:

- Да ли актуелна политика јавне службе регулише поступање у случају конфликта интереса који проистиче из традиционалних или нових форми поклона и сличних користи?
- Да ли служба има установљен административни поступак за контролу поклона, на пример тако што ће идентификовати који су поклони прихватљиви а који нису, и захтевати пријављивање свих значајнијих поклона који су понуђени јавном службенику?

(5) Очекивања породице и релевантне друштвене заједнице:

- Да ли јавна служба препознаје могућност да конфликт интереса произађе из очекивања која непосредна породица или заједница (укључујући етничку заједницу) имају од јавног службеника, посебно у мултикултурном контексту?

(6) Спољашња именована:

- Да ли је јавна служба дефинисала околности под којима јавни службеник може преузети истовремено именовање у управни или надзорни одбор „спољашње” организације или тела који су укључени у уговорни, регулаторни, партнерски

или спонзорски однос са јавном службом у којој је службеник запослен? На пример, ради се о именованима у оквиру:

- (а) неформалне заједнице или невладине организације;
 - (б) професионалне или политичке организације;
 - (в) друге владине агенције или тела;
 - (г) јавног предузећа или установе.
- Да ли је јавна служба дефинисала административни поступак за одобравање таквих именовања при чему се као један од критеријума за разматрање захтева узима и могућност за појаву конфликта интереса?
- (7) Активност у пословном или невладином сектору после напуштања јавне функције:
- Да ли јавна служба има овлашћења, било у складу са законом или на основу уговора о запослењу, да одреди услове под којим бивши јавни службеник може преузети именоване у оквиру спољашње организације или тела које је укључено у уговорни, регулаторни, партнерски или спонзорски однос са јавном службом у којој је службеник раније био запослен?
 - Да ли служба активно спроводи поступке за одобравање у складу са којима јавни службеник који напушта службу може преговарати о преузимању функције или запослења или друге релевантне активности у телу са којим постоји могућност да се појави конфликт интереса?
 - У случајевима када је службеник напустио јавну службу да би се запослио у невладиној организацији или ангажовао у некој другој активности, а да пре тога није прошао кроз процес одобрења, да ли јавна служба ретроактивно преиспитује одлуке које је тај службеник донео током службеног по-

ступања да би осигурала да те одлуке нису компромитоване непријављеним конфликтом интереса?¹

Када се пажљиво погледа овај узорак принципијелног списка за проверу области ризика од конфликта интереса, стиче се утисак, пре свега, да само формулисање оваквих административних оруђа подразумева аналитички приступ, уз истовремено познавање практичних аспеката и дневних околности рада специфичних јавних служби, а потом да сама примена таквог инструмента подразумева изузетно висок степен одговорности менаџера, што значи да се пред менаџере у јавном сектору постављају још виши стандарди професионалности него пред менаџере у приватном сектору. И један и други утисак имају директне последице на то како ћемо сагледати капацитет било ког система јавне управе у балканским земљама да примене OECD-ове стандарде у унапређивању интегритета. Наиме, менаџер у јавној служби који би био у стању да активно учествује у формулисању оваквог инструмента за своју службу, или чак само у попуњавању одговора на питања постављена у овом узорку, морао би бити врхунски јавни службеник, а то подразумева изузетно детаљну упознатост са свим практичним, формално-правним и конкретним, дневним околностима рада одређене јавне службе, другим речима значајно искуство рада у тој служби, уз изузетно висок ниво артикулисаности у нормативном формулисању инструмената овог типа, и висок степен образовања и обучености. Таквих службеника је јако мало у практично свим балканским системима јавне управе, и то је основни проблем, који додатно илуструје примарност значаја обуке јавних службеника и политике дугог даха у реформама.

Као и у решавању свих других проблема у администрацији, али и у свакодневном животу, постоје два генерална приступа. Први је да се проблем решава „по површини”, дакле да се настоји да се конкретним корективним акцијама ублаже његове лоше последице, или да се оне контролишу на

1 Видети: Public Governance and Territorial Development Directorate Public Management Committee, OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*, — www.oecd.org, pp. 19–20.

такав начин да не наносе превелику штету на појавном нивоу. То је тзв. ниво козметичких интервенција. Њега карактерише политика брзих и видљивих, а ипак краткотрајних и плитких, резултата. Други приступ је решавање по дубини, односно улажењем у структуру и генезу проблема. Управо је то приступ решавању проблема корупције који се заснива на уочавању конфликта интереса као структурног корена корупције и на елиминисању тог корена, а та политика, да би била ефикасна, мора бити политика дугог даха. Она неће увек дати брзе и видљиве резултате којима се могу лако оправдати стране донације, али ће њени резултати бити дуготрајнији, јер ће утицати на измену структуре самог феномена који се контролише, у овом случају корупције, па је то приступ који једино треба примењивати у свакој сфери јавне управе, а посебно у борби против конфликта интереса у јавној администрацији.

Уколико нека јавна служба, која је истовремено субјект и предмет контроле, нема довољан кадровски потенцијал у стручном смислу да сама формулише инструменте за решавање конфликта интереса на структурни начин, по дубини, то није разлог да се препусти козметичким променама. Постоје узорци, попут поменутог, које су израдиле стручне службе у оквиру било међународних, било стручних организација другог типа, које је могуће применити у првој фази успостављања локалног система инструмената за контролу конфликта интереса. Самом применом тих инструмената након успостављања локалног механизма ће се, онда, развијати и капацитет запослених у јавним службама да и сами интернализују вредности и усвоје методолошке принципе за даљу дораду самог контролног система, а пре свега за унапређивање етике јавне службе, која је у балканским земљама још увек у повоју.