

# **ЕТИЧКЕ СМЕРНИЦЕ**

## **ЗА ЈАВНЕ СЛУЖБЕНИКЕ**



**Београд, 2013.**

## ЕТИЧКЕ СМЕРНИЦЕ ЗА ЈАВНЕ СЛУЖБЕНИКЕ

*Издавач*

Стручна група за етику, Центар за безбедносне студије

Београд

Тел/Факс: +381-11-3233-809

office@cbs-css.org

www.cbs-css.org

*За издавача*

Александра Булатовић и Александар Фатић

*Аутори*

Чланови пројектног тима Стручне групе за етику, Центар за безбедносне студије

*Припрема и штампа*

„Мала књига“, Нови Сад

ISBN 978-86-83289-10-3



NORWEGIAN EMBASSY

Ову публикацију приредио је Центар за безбедносне студије у оквиру пројекта „Унапређивање људских права путем етичких стандарда“ који се реализује уз финансијску помоћ Делегације Европске уније и Амбасаде Краљевине Норвешке. Садржина овог документа представља искључиву одговорност Центра за безбедносне студије и ни на који начин не одражава ставове Делегације Европске уније и Амбасаде Краљевине Норвешке.

# SGE

Stručna grupa za etiku

**CBS** Centar za  
bezbednosne  
studije

Centre for  
Security  
Studies

**CSS**

# Садржај

<b>Предговор</b> .....	6
<b>Јавна служба и етика</b> .....	13
Улога јавног службеника .....	15
Минимални стандарди .....	19
Различити аспекти етике .....	21
Унапређивање етике јавне службе — „радови у току“ .....	24
<b>Шта је етика?</b> .....	27
Однос етике и прописа .....	29
Морал, етика и интегритет .....	32
Вредност и етика .....	36
Етика и примењена етика .....	41
<b>Зашто је етика важна?</b> .....	43
Етички стандарди као потреба .....	45
Утицај етике на реформу јавне службе .....	47
Значај етике за остваривање циљева .....	49
Етика и корист .....	50
<b>Извори и „инфраструктура“ етике јавне службе</b> .....	55
Међународни прописи .....	57
Људска права .....	58
Демократски стандарди .....	58
Етички кодекс јавних службеника .....	59
Одговорност за поступање у својству јавног службеника .....	61
Транспарентност .....	63
Правичност и „административно зло“ .....	64
Институционални интегритет .....	66
Етичка „инфраструктура“ .....	68
Етички систем у Србији .....	70

<b>Подстицај етичког понашања</b> .....	73
Етички стандарди — модели подстицаја .....	75
Преознавање сукоба вредности .....	78
Повећавање етичке свести .....	81
Етичко усмеравање .....	82
Образовање и обука .....	86
Фактори који утичу на етичке изборе .....	88
<b>Како унапредити етичко расуђивање?</b> .....	91
Зашто вежбати етичко расуђивање? .....	93
Смернице за етичко расуђивање .....	95
Примена етичког расуђивања .....	97
<b>Етичке недоумице у савременој пракси етичког расуђивања</b> .....	103
Извори етичких недоумица .....	105
Типични модели етичког одлучивања .....	107
Етичко „тестирање“.....	112



## Предговор

Србија се определила за реформе које би требало да је доведу у друштво модерних демократија. Нова нормативна решења и институционални механизми показатељ су спремности да се ово опредељење подржи. Иако је значај установа у демократији најважнији за поредак, не би требало губити из вида да од просвећености појединца зависи да ли ће установе бити правилно схваћене и примењене, или ће се постепено извитоперити. Појединац је производ друштвене средине која диктира и лични развој и развој заједнице. У модерној демократији, поверење јавности у опредељени правац развоја зависи од деловања јавних службеника који би требало да својим поступањем одржавају и повећавају поверење у интегритет јавне администрације.

Интегритет се ставља под притисак на разне начине, не само директном корупцијом. Неправилно коришћење делегиране јавне моћи јесте, у суштинском смислу, највећи изазов јер укључује пропадање и ерозију стандарда утврђених за вршење службе. Као и кад се прописи крше, начин на који се дискрециона моћ користи у утврђеним оквирима може да ескалира у корупцију, експлоатацију и неправду, да угрози људска права и слободе иако се формално не крши закон.



Искључиво формално спровођење прописа није довољно за стварање функционалног и на корупцију отпорног система. Увођењем етичких стандарда олакшава се и омогућава ефикаснији и квалитетнији рад институција и јача њихов интегритет чиме се повећава поверење јавности.

Ова публикација је настала као резултат пројекта „Унапређивање поштовања људских права увођењем етичких стандарда“, који је током 2012. и 2013. године спроводила Стручна група за етику Центра за безбедносне студије. Настала је на основу спроведених обимних консултација које су обухватиле и грађанско друштво и јавни сектор.

Садржај публикације *Етичке смернице за јавне службенике* нуди увиде у кључне елементе етике као савремене праксе јавног сектора. Истовремено, дате смернице представљају и предлог за организовање континуираног професионалног образовања јавних службеника усмереног ка развијању етичке свесности и способности за етичку анализу и морално расуђивање, и указује на сврху и резултате етичког саветовања као напредног институционалног механизма унапређења рада јавног сектора. Пројектни тим је обликовао формат публикације имајући у виду постојеће етичке компетенције у



јавном сектору и њихову развојну динамику. Такође, приступ у реализацији публикације утемељен је на осетљивости за питања рода и рањивих друштвених група. Структура *Смерница* омогућава да се, према конкретним потребама или интересу, користе појединачни сегменти самотестирање етичког расуђивања. Целина публикације нуди обухватнији преглед проблематике улоге етике у свакодневици јавног сектора и рефлектује амбиције аутора да мотивишу читаоце у правцу личног развоја заснованог на етичким постулатима.

Друштвена реформа може се извести само ако јој претходи лична реформа која одговара стварној друштвеној потреби. Законодавне реформе могу бити само оријентација или подстицај за лични препород. Етичке смернице за јавне службенике представљају комплементаран прилог делотворном спровођењу планова интегритета у јавном сектору у Србији, којима се по први пут, на системски начин, уводи један од механизма доброг управљања у јавни сектор у Србији. Подизање свести и етичких капацитета јавног сектора може у пуној мери бити успешно само у синергији са надзирањем рада јавног сектора који спроводи цивилно друштво. Пошто надзор над поступањем јавног сектора са позиција етичности





процедуре и одлучивања мора бити заснован на одређеном специфичном знању, *Смернице* су припремане тако да обухвате неопходне потребне информације. Улога надзора увек је у функцији обезбеђивања квалитета, па се од повећања капацитета грађанског друштва да га спроводи, од *Смерница* очекује допринос у побољшању рада јавног сектора у Србији. Континуирано унапређивање етичког расуђивања заснованог на општеприхваћеним друштвеним вредностима, побољшава општу спремност свих у друштву, појединаца и институција, да се повинују правилима и нормама.

Пројектни тим дугује посебну захвалност колегама у јавним службама и невладином сектору који су дали важан допринос садржају публикације *Етичке смернице за јавне службенике* и утицали на њен коначни садржај и структуру, а то су:

Александар Старчевић, Општина Вождовац

Ана Врачаревић Станић, Управа царина, Министарство финансија и привреде

Бојан Кијановић, Управа за спречавање прања новца, Министарство финансија и привреде



Ванеса Белкић, Центар за равномерни регионални развој (ЦЕНТРИП)

Владимир Михајловић, Центар Е8

Владимир Тупањац, Први основни суд у Београду

Вук Рабреновић, Први основни суд у Београду

Дејана Стевковска, Грађанске иницијативе

Драгана Марковић, Први основни суд у Београду

Душан Максимовић, Управа за стручно образовање, оспособљавање, усавршавање и науку, Министарство унутрашњих послова

Жељко Бркић, Кабинет министра, Министарство унутрашњих послова

Жељко Зековић, Управа за људске ресурсе (Ј-1), Генералштаб војске Србије

Ива Костовић-Николиш, Управа за односе са јавношћу, Министарство одбране

Ива Лукић, Републички фонд за здравствено осигурање Србије

Јеленко Андрић, Управа криминалистичке полиције, Министарство унутрашњих послова

Јован Перовић, Управа за стручно образовање, оспособљавање, усавршавање и науку, Министарство унутрашњих послова

Латинка Сакић, Пореска управа, Министарство финансија и привреде

Лидија Рибошкић, Пореска управа, Министарство финансија и привреде

Марио Кнежевић, Омладина ЈАЗАС

Милорад Петковић, Управа за стручно образовање, оспособљавање, усавршавање и науку, Министарство унутрашњих послова

Наташа Радовановић, Управа криминалистичке полиције, Министарство унутрашњих послова

Небојша Вујковић, Биро за друштвена истраживања (БИРОДИ)

Небојша Пантелић, Сектор унутрашње контроле полиције, Министарство унутрашњих послова

Предраг Петровић, Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП)

Софија Радак, Прво основно јавно тужилаштво у Београду

Стеван Дојчиновић, Центар за истраживачко новинарство (ЦИНС)

Татјана Ђурица, Привредни суд у Београду





**Јавна служба и етика**



## Улога јавног службеника

Грађани обично гледају на јавне службе из угла задовољавања својих егзистенцијалних интереса и потреба, па их доживљавају као оне „друге“ чланове заједнице чија је обавеза да им обезбеде слободу, несметано уживање права и благостање. Институције јавног сектора то омогућавају кроз низ различитих активности које се реализују у међусобно врло различитим областима — од здравствене заштите и образовања, преко урбанистичког планирања и изградње грађевинске инфраструктуре, до осигурања националне безбедности.

За разлику од улоге коју имају грађани, а то је да се уздржавају од кршења права и слобода, улога јавне службе је активна. Та улога се данас сагледава кроз расправу о томе како постићи да јавне службе функционишу на најбољи начин, какву улогу у томе би требало да имају независне регулаторне институције, шта подразумева концепт „добре владавине“ који повезује вредносну оријентацију и захтеве ефикасности и деловорности итд. У демократским друштвима, велика овлашћења подразумевају и велику одговорност, па је једно од питања о којима се дебатује и оно у којој мери и ко би требало да интервенише како би се постигли одрживи развој, политичка одговорност, смањење сиромаштва и други циљеви који представљају добробит за друштво.



У оваквим околностима, етика је једно од питања о којима се посебно расправља.

Јавни службеник је припадник државно–правне власти. Таква позиција јавном службенику даје овлашћења да одлучује о појединачним актима о правима и дужностима других субјеката — дискрециону моћ. Дискрециона власт још се назива и арбитрерна, јер њени носиоци „арбитрирају“, одн. посредују својим одлучивањем између државе и грађана. Пошто рад јавног службеника подразумева доношење одлука, у том процесу он би требало да настоји да процес одлучивања и његов резултат буду у складу са етичким начелима као темељним правилима којима се службеник руководи у обављању свог посла. Међутим, формални прописи и правила не могу до краја одредити дискреционо поступање. Етичка питања у јавној служби су сложена и на њих се наилази на свим нивоима, од личног до националног, али и у међународним односима. Међу тим питањима посебно се истичу питања односа јавног и приватног интереса, сукоба интереса, злоупотребе овлашћења и корупције.

Етика јавног службеника се у одређеној мери разликује од личне етике. Осим одређених вредности које као појединац усваја, попут поштења и поштовања другог, а које га усмеравају у личним односима, јавни службеник





се суочава са другачијим склопом вредности и начела које доминирају поткултуром јавне службе. Поткултура представља скуп норми, систем вредности и образаца понашања које разликују једну групу људи од културе шире заједнице којој припада, па тако етичка поткултура јавне службе носи особености које је разликују од других професионалних поткултура. Иако у оквиру јавне службе постоји прави лавиринт институција са различитим улогама, нивоима одговорности и етичким поткултурама, етика јавне службе садржи основне принципе који имају универзалан карактер, јер се односе на сваког јавног службеника.

У врху хијерархије етичких принципа јавне службе налазе се праведност и поштење као етички императиви (безусловна правила која су утемељена или у схватању о људским правима или у религији). За њима следе међународно прихваћена начела демократске и одговорне власти као што су одговорност, ефикасност и избегавање сукоба интереса. Свака држава одређује својим прописима на основу конкретних околности, на једној страни, и начела, међуинституционалних стандарда и правила за јавне службенике, на другој, које ће све вредности чинити конкретну етику конкретне јавне службе. Међутим, упркос формалном прописивању правила, јавни службеник се у одлучивању и



поступању суочава са етичким изборима, јер поступање у својству јавног службеника захтева одређивање приоритета вредности као корена недоумице.

Лична етика може бити у сукобу са професионалном етиком или поткултуром институције. Сваки јавни службеник има личне интересе проистекле из егзистенцијалних потреба чије остваривање, неизбежно, с времена на време, долази у сукоб са одлукама које доноси у вршењу дужности. То значи, да јавни службеник мотивисан приватним интересима, може да пристрасно донесе или спроведе неку одлуку и, на тај начин, нанесе штету јавном интересу, повреди нечије људско право или омогући привилегије неком себи блиском лицу. Таквим поступањем јавног службеника успоставља се пракса злоупотребе поверених овлашћења. Међутим, мањкавости у личној етици појединца, може превладати професионална етика путем сучељавања одговарајућег окружења и структурних притисака као што су обавезујућа правила понашања или редовна етичка ревизија.

Сви људи доносе свакодневно одлуке које су под одређеним економским, професионалним или друштвеним притиском, а рационализирају у одлучивању и лењост представљају константно искушење. Неки типични облици рационализације у одлучивању



су размишљање да ако је нешто законом дозвољено или ако сви тако поступају, онда је то у реду. У таквом расуђивању кључни елементи су прикупљање информација, процена пристрасности, одређивање могућих одлука или могућности, чиме се потпуно умањује или чак одбацује улога емоција, а само расуђивање се одређује као категорија која стоји насупрот емоцијама. Међутим, бројна истраживања су потврдила да емоције као што су емпатија или кривица представљају срж промоције етичког понашања и главну брану неетичном понашању. То значи да би приликом етичког расуђивања требало да разматрамо све изворе информација, и оне рационалне као и емотивне.

## **Минимални стандарди**

Јавна политика утиче на ограничења унутар којих појединци и организације следе своје циљеве. Међусобно деловање формалних ограничења, оличених у правним прописима, и неформалних ограничења који су оличени у етици, унутар одређеног политичког контекста одређују понашања појединаца која воде ка крајњим резултатима. Право и закони представљају основног „промотера“ етичких вредности. Међутим, право и закони одређују само минималне стандарде етичког понашања које заједница намеће себи да би



остала цивилизована у складу са природном потребом људи да живе безбедно и према устаљеном реду. Ако би се минимални морални стандарди кршили, у друштву би настао хаос, а цивилизација би уступила место варварству.

Надградња минималних етичких стандарда, по правилу, суочава се са тешкоћама.

Друштвена елита која руководи процесима у друштву може бити „кратковида“ што је последица непрепознавања важности етике за обављање свакодневних дужности и да поступају у сагласју са тим разумевањем.

Недовољно развијена свест о недопустивости кршења етичких стандарда има за последицу непријављивање, прикривање и некажњавање таквих поступака. У таквим околностима не само да није могуће унапређивати етичке стандарде, већ је извесно да је то сигуран пут испод минималних стандарда.

Континуитет функционисања јавних служби — то како су некад поступале, преноси се и у садашњост. То значи да ако је етичко поступање осцилирало у правцу или чак испод минималних стандарда, надградња минималних етичких стандарда биће суочена са тешкоћама. Исто тако, институционална поткултура оличена у исказу



„ми овде тако радимо“, означава неспремност на промене и жељу да се одржи стари поредак ствари.

Неразвијена етичка компетенција (етичка „неписменост“) можда представља највећу препреку за успостављање виших етичких стандарда. Етички изазови су по правилу сложени, а последице које одлуке изазивају бројне, па је то тешко сагледати, посебно ако недостаје основно знање о етичким категоријама и слојевитости етичког расуђивања. Овакав недостатак компетенције се показује, по правилу, често са фаталним последицама, када се ствари посматрају из етички уске и ограничене перспективе. Добро утемељено етичко расуђивање захтева више од испуњавања минимума. Изазов етичкој неписмености јесте начин размишљања и рада који излази изван устаљених образаца, или, сликовито речено, „размишљање изван кутије“.

## **Различити аспекти етике и јавна служба**

Дуго времена је изучавање етике било контроверзно питање у контексту правне професије, политике, филозофије, теологије, и другим областима, укључујући и област јавне администрације. Било је доминантно становиште по коме је смернице за професионални рад било довољно тражити у сфери нормираног — законима, упутствима



и описима делатности које дефинишу и омеђавају одговорности у јавном сектору. Међутим, временом се променило разумевање улоге јавне администрације према коме су јавни службеници једноставно стручна техничка лица која примењују одлуке које доносе изабрани представници власти. Ново схватање улоге јавне администрације подразумева да је у њеним рукама моћ одлучивања у одређеном степену и да њено поступање у оквирима које одређује дискрециона моћ коју има, утиче на животе људи на непосредан и трајан начин задирући у саме темеље.

Постоји и мишљење према ком је етика неефикасна и стоји на путу онима који желе да стекну увид у стварно стање ствари. Шта више, етика се доживљава и негативно, јер говори о томе како се не би требало понашати, није практична с обзиром да зависи искључиво од савести човека, а сматра се да је изгледније да ће резултат истраживања кршења правила бити кажњавање неког ко савесно поступа, а не неког ко намерно чини крши прописе и правила.

Један од аспеката етике је да подразумева способност да се разликује добро и зло, као и примерено и непримерено. Такође, етика има и аспект који се односи на посвећеност да се чини оно што је исправно, добро и примерено.

Сви људи у свакодневном животу комуницирају са



члановима породице, пријатељима, колегама, странкама итд, и тако што им објашњавају и разјашњавају своје одлуке. Одговорност значи способност да се пружи објашњење за предузете радње или донесене одлуке, одн. да се „положи рачун“. Јавни службеник је одговоран према грађанима и према јавности, а то подразумева и спремност да објашњава поступке и последице тих поступака, одн. дужност да одговара на питања, пружа информације и јавно објашњава предузете радње и одлуке. Уједно, то не значи да дужност јавног службеника може да угрожава тако важне вредности као што су неутралност, непристрасност и професионализам. Потребно је наћи одговарајућу равнотежу између одговорности јавног службеника и анонимности која штити његову/њену неутралност.

Етично поступање јавног службеника би требало да подразумева:

- препознавање потенцијално етички проблематичне ситуације,
- проналажење релевантних информација,
- пажљиво разматрање свих елемената који омогућавају доношење више различитих одлука,



- процену могућих решења, одлука или будућег поступања,
- доношење одлуке и
- финално разматрање одлуке пре него што се примени.

## **Унапређивање етике јавне службе — „радови у току“**

Различите перспективе на примењену етику указују на потенцијал промовисања етике у јавној служби путем отвореног дијалога заснованог на демократској структури и на етичком руковођењу јавним ресурсима. У основи, реч је о начину усмеравања јавне службе ка оном што је „добро“, развијањем демократске свести и њеним ширењем на свим нивоима. Поступање јавне службе у границама закона и својих овлашћења, али када се тиме фактички нарушава достојанство, фундаментални интереси и разумна очекивања грађана, представља усмеравање јавне службе у правцу чињења „административног зла“.

Свест о потреби интегрисања личних вредности појединца и вредности демократске традиције у корену је приступа који подразумева унапређивање укупних капацитета јавне службе за етичко





одлучивање и поступање. Развијање демократске свести као и способности расуђивања требало би да буде прилагођено нивоу разумевања етике и нивоу вештине етичког расуђивања јавног службеника. Због тога је пракса у савременим развијеним системима јавне управе да се на нивоу институција интегрише подршка кроз рад етичких саветника као и да се кроз континуирано каријерно образовање јавних службеника унапређују њихове вештине етичког расуђивања.





**Шта је етика?**



## Однос етике и прописа

Један од начина да се етика одреди и разуме може бити кроз поређење са понашањем које се руководи правним прописима и слободним избором. Између прописа и слободног избора, етика стоји у средини. Етика као област нема посебне правне норме, али има стандарде понашања који су засновани на заједничким начелима и вредностима о томе које је понашање исправно, а којима се руководе појединци или институције. У сфери слободног избора, послушност се дугује искључиво себи. У домену правног система, дужност је законом прописана. А у оквирима етичког понашања, дужност је норма или стандард који је познат појединцу или институцији и који се не може наметнути.

Етички прихватљива одлука је она одлука која правно и морално прихватљива широј заједници. Бројни су случајеви када појединци или институције доспеју у проблематичне ситуације зато што су поједноставили гледиште да се ваља руководити или правним прописима или, у њиховом недостатку, слободним избором. То наводи људе на погрешну претпоставку: што није незаконито, мора бити питање слободног избора. Етички напредније расуђивање подразумева препознавање етички посебних околности одређеног случаја или ситуације и прихватање вредности што је својеврстан компас који усмерава понашања унутар и изван институција.



Пошто начела етике и друштвене одговорности постају прихваћена на ширем друштвеном фронту, институције доносе посебне етичке кодексе и смернице понашања којима се уклања потреба за традиционалним прописивањем правила и избегавају проблеми до којих долази спутавањем избора. Етичка недоумица — дилема, настаје на основу кодификованих етичких стандарда када долази до неслагања и недоумица о томе које је понашање примерено. Позитивно–правни прописи не могу предвидети свако лоше понашање. Али, то уједно значи и да одређено понашање не мора бити етички исправно само зато што је нешто у складу са законом. Исто тако, није свако незаконито поступање нужно етички неисправно, па је овај увид основ тзв. „оправданог кршења закона“ ако је тај закон неправедан.

Етичка дилема се јавља у ситуацији када није једноставно, није могуће или није могуће јасно одредити све могуће изборе у погледу поступања или одлучивања са потенцијално штетним етичким последицама, одн. када је нешто исправно а када је погрешно. Решавању етичке дилеме, у контексту јавне службе, приступа се на основу нормираног што подразумева заснивање одлука на вредностима и усмеравању путем прописа.



Нормативна етика користи неколико приступа да опише вредности које, утемељене у принципе, усмеравају етичко расуђивање (утилитаристичку етику, индивидуалистичку етику итд.), те тако даје конкретна упутства за поступање.

Саморегулација је у центру напора да се одреде етички стандарди специфични за одређену делатност. Овај процес претпоставља да норме развијају и спроводе они чије се понашање уређује у циљу побољшања пружања услуга њиховим корисницима. Саморегулацијом се постављају стандарди и захтева се сагласност са њима од стране појединаца и институција на које се ти стандарди односе. Уједно, саморегулација претпоставља и развијање поступака и механизма којима ће се та правила спроводити. Основ саморегулације као елемента етичког система је принцип добровољности и повиновања, тако да суд и друге институције немају улогу арбитра и не спроводе прокламована начела. Они који се обавезу оваквим нормама не чине то због претње законске санкције. Напротив, у корену овог обавезивања је етички избор и жеља за даљим развојем кредибилитета професије. Квалитет саморегулативе у професионалним оквирима зависи у највећој мери од узајамног разумевања и сагласности актера о етичким начелима понашања и систему вредности професије.



## **Морал, етика и интегритет**

Однос морала и закона је сложен. Већина људи најчешће не прави разлику између етике и морала, користећи их као синониме. Међутим, требало би имати у виду да етика и морал нису синоними, иако су нераскидиво повезани. Неки облик понашања може да буде прихваћен али, истовремено, и морално погрешан. Такође, нешто може бити део законске норме, а ипак морално проблематично.

Моралне норме постоје од самог почетка организације друштвеног живота. Да би једна друштвена заједница опстала, потребно је да постоје одређена правила која регулишу међусобне односе људи, па је у том смислу морал могуће кратко одредити као регулатор међуљудских односа у циљу остварења општег добра. Као идеја, морал утиче на савест, понашање и карактер како појединца тако и групе.

Морал је скуп неписаних правила и обичаја који утврђују међуљудске односе и просуђују о својствима која представљају вредности као што су добро и зло, категоријама као што су исправно и неисправно итд. Емоција према радњама људи, било да је позитивна или негативна, креира морално осећање. Морално веровање, ставови и осећања чине целину моралног





искуства. Ово су различити облици испољавања морала, а представљају тзв. објективне моралне феномене, јер су настали као резултат заједничког живота појединца и других. Појединац доживљава и осећа као објективан феномен нешто чија вредност не зависи само од тога да ли ће их он или она признавати или непризнавати. Субјективну страну морала представља осећај обавезности, дужности коју имамо према неком или нечем.

Морал као облик људске праксе, одн. практичног односа човека према свету, према другим људима, као и према себи самом, манифестује се у вредносном процењивању људских поступака и хтења као вредних и невредних, одн. оног што се одобрава, жели, препоручује, налаже, и оног што се не одобрава, осуђује, забрањује. Пошто је морал друштва повезан са обичајима, навикама које друштво или група прихвата као исправне или погрешне, и са правним прописима који додатно доносе правне забране и казне, његов карактер је релативан — морал није исти у свим друштвеним групама и историјским периодима, па универзална скица моралног развоја описује културно различите стандарде. Филозофија морала настала је временом као теоријска дисциплина фокусирана на резултат суочавања и разрешавања моралних дилема о добром и лошем.



Друштво тежи да изједначава моралне вредности и моралне норме, што је примењиво заправо само у међуљудским односима. Етика се најчешће доводи у везу са теоријским аспектима разматрања нашег понашања онаквог како би оно требало да буде, за разлику од морала који је фокусиран на оно како се неко понаша и поистовећује са вредностима о унутрашњем суду о том понашању. Као научна дисциплина, етика се одређује као морална филозофија која се бави питањима опште природе морала и специфичним моралним изборима које би човек требало да прави. Језгровито речено, етика представља стандард понашања, својеврсни морални компас који се користи у различитим ситуацијама. То може бити насумични, случајни чин љубазности шалтерске службенице према странци с друге стране шалтера, новинарско истраживање веродостојности извора информација или одлучивање о животу и смрти у здравственој установи, у околностима ургентне медицине.

Испитујући рационално оправдање наших моралних судова, етика се бави оним што је морално исправно или погрешно, праведно или неправедно, а одређује се као скуп друштвених правила која руководе понашање чланова заједнице, њихове изборе и активности. Та правила представљају утврђен стандард понашања.



Међутим, сами по себи, стандарди утврђени путем прописа и правила, не могу осигурати етично понашање за које је неопходно да постоји снажна, витална, дубоко укореењена култура интегритета.

Интегритет значи потпуност, недељивост, непрекорност, поштење, реалност, обазривост и остале моралне вредности човека. Када се говори о нечијем интегритету, тада се мисли на понашање и на оно шта се налази у позадини тог понашања, оно што је такво понашање подстакло. Хипокризија је појам супротстављен појму интегритета и односи се на заступање ставова, вредности и уверења у које онај ко их заступа заправо не верује, дакле, понаша се дволично.

Имати интегритет значи имати безусловну и непоколебљиву обавезу према моралним вредностима и дужностима. Доследност у етичком расуђивању и понашању је кључ за грађење одрживог интегритета. Интегритет није могуће очувати ако јавним службеницима нису јасно предочене ситуације погодне за појаву сукоба јавног и приватног интереса. Такве ситуације представљају погодно тло за успостављање злоупотребе поверених овлашћења иако постојање сукоба интереса само по себи не подразумева нарушавање јавног интереса. Развијање интегритета почиње са постављањем



јасних вредности и стандарда. Одабир кадрова за јавну службу у складу са начелом непристраниности чини основ интегритета институција. Уз селекцију кадрова, неопходан је и одговарајући механизам који ће на различите начина подупирати тај развој тако што обезбеђује:

- да сви друштвени актери буду упознати са утврђеним стандардима како би путем своје подршке допринели њиховом укоренењању у пракси,
- спровођење надзора како би се осигурала сагласност у поступању спрам утврђених стандарда,
- награђивање етичног понашања и
- извештавање, истраживање и откривање кршења утврђених стандарда, као и примену дисциплинских мера.

## **Вредности и етика**

Вредности и етика представљају део људске свакодневице. Вредности описују идеје које оцењујемо као највеће драгоцености, оно што осећамо да нам је важно и значајно да имамо, постигнемо или достигнумо. Због тога вредности често имају и емотивну или афективну компоненту. У професионалном контексту,



вредности описују начин на који настојимо да обављамо своје професионалне активности, сарађујемо са колегама и поступамо са клијентима. Оне објашњавају колективни дух који одређује како радимо свој посао. Због тога је важно разумети да оквир за доношење одлука у својству јавног службеника чине вредности и етика. Оно што нам се чини пожељним, оно што нам је важно, оно што желимо да постигнемо и оно што ценимо, све се то одсликава у оном што радимо сваки дан и што чини наше вредности.

Вредности појединца формира култура у наширем смислу — то су вредности које се усвоје у породици, током образовања или кроз разна културолошка искуства. Вредности јавног службеника су обликоване традицијом система власти која је суштински обликована правилима. Главни етички изазов за јавног службеника је на који начин користити оба приступа — приступ утемељен на правилима и приступ заснован на вредностима.

Индивидуалне вредносне структуре настају као комбинација међузависности четири елемента који чине структуру вредности појединца, а то су:

- индивидуални атрибути, као мисаони ставови који настају под утицајем породице, верских уверења, родитељског утицаја и културолошких норми;



- друштвена очекивања која обликују етичко расуђивање и уобичајено су кодификована у законима, јавним политикама и нормама које се односе на понашање у јавном и приватном животу;
- организациона структура која поставља систем ауторитета и одговорности у оквиру кога је јавни службеник обавезан да поступа; и
- организациона култура као скуп поступака, „митологије“ као неодвојиве од постојања традиције, вредности и норми.

Вредности представљају крајњи исход уверења, ставова и понашања. Када се једном успоставе, вредности добијају трајни карактер и веома их је тешко променити, за разлику од ставова који су подложни промени на основу принципа рационалности. Личне вредности су испреплетане са етичким расуђивањем и служе као оријентир, својеврсни „компас“ који појединац користи у процесу одлучивања. Расуђивање о исправности одређеног поступка засновано је на уверењу да је то друштвено и лично пожељно.

Конфликт вредности наступа код јавног службеника када се личне вредности сукобе са организационом структуром што се односи и на хијерархијско руковођење. Оваква ситуација има низ последица, па тако настаје:



- несагласје између оног што институција прокламује као своје вредности и њиховог стварног значења,
- неподударност између вредности унутар посебних делова саме институције, и
- јаз између прокламованих вредности институције и понашања оних који руководе институцијом или у институцији.

Сукобљавање вредности унутрашњег и спољашњег карактера, у институцијама представља кључну одредницу етичког расуђивања и примарни извор етичких недоумица, У ситуацијама у којима се јави неслагање, неизбежно ће се развити хијерархија вредности како би се избегло мноштво вредности које се међусобно „такмиче“ невезано од тога да ли су по свом карактеру организационе или личне вредности. Ова хијерархија може бити отворена или прикривена, али свакако непосредно утиче на поступке јавних службеника и даје печат њиховој перцепцији и понашању.

Ако не постоји стабилан систем усмеравања, онда се одлуке доносе на основу тренутне ситуације, а не на основама сагласних и доследних вредности. У већини случајева неподударања личних и организационих вредности, јаз се јавља између оног што јесте



и оног што би требало. Ако се ово дешава у етички обележеном поступању, по правилу, наступа реакција у облику „наметања“ етичног поступања путем усаглашавања са постављеним стандардима. Начин да се наметање трансформише у „добровољно прихватање“ јесте независна процена етичког ауторитета независно од тога да ли је реч о посебној институцији, етичкој ревизији итд, или је резултат неке посебне етичке процедуре. Недостатак доследности у оваквом приступку основни је проблем у вези са етичким оценама које долазе изван институције, услед чега се оне тешко уграђују у етичке стандарде које институција аутономно утврђује.

Отворен и искрен дијалог неопходан је за очување институционалног вредносног потенцијала од значаја за етичност функционисања институција. У том процесу неопходно је увек изнова враћати фокус на поверење у рад јавних служби као основ тог рада. Друштвени развој носи са собом и усвајање нових вредности које могу доћи у сукоб са традиционалним, па је препознавање и указивање на евентуалне тензије између вредности неопходно за очување вредносне стабилности и институционалног интегритета. С тим у вези је и потреба да се периодично усаглашавају системи, политике и процеси, како би се обезбедило да пружају адекватну потпору култури и вредностима институција.





## Етика и примењена етика

Етика подразумева процену личних вредности, знање о стандардима који руководе човеков живот, као и стандардима заједнице и универзалне принципе, краткорочне и дугорочне последице, изборе које чинимо и утицај тих избора на друге и себе, те прихватање одговорности за учињене изборе. Разликовање етике на нормативну и дескриптивну почива на разлици између утврђивања стандарда исправности и неисправности у понашању и емпиријског истраживања моралних уверења.

Етика не подразумева просуђивање других, породичне вредности, исход одређеног поступања, права која омогућава правни систем, нити ангажовање посебно специјализованих професионалаца за решавање личних проблема.

Једноставно речено, етично поступање је доношење исправних одлука које су засноване на етички исправним разлозима.

Етика као начело добија облик примењене етике путем дијалога (подразумева употребу језика да би постигла свој циљ). Циљ примењене етике је да усмерава морално просуђивање које руководи наше одлучивање у свим областима живота.



Као облик образовања, примењена етика је усмерена је на интензивирање процеса подизања свести. У том смислу, примењена етика, прати расуђивање, јер се морално расуђивање не може научити већ се мора неговати.

Као облик политичког деловања, примењена етика је усмерена на успостављање оптималних услова за морално просуђивање са становишта трагања за постизањем општег добра.

Као филозофска пракса, примењена етика је усмерена на развој систематичног, креативног и критичког погледа на свет који је заснован на размишљању о постизању изврности људи као бића.



**Зашто је етика важна?**



## Етички стандарди као потреба

Етичка питања су у тесној вези са људским постојањем. Суштина посебности човека као бића је у оцењивању сопствених поступака. А да би то било могуће, неопходни су стандарди који успостављају вредности и критеријуме за оцену.

Вредности обликују сложену мрежу међузависних смерница. Од етике се очекује да нам помогне да их одредимо, као и њихов хијерархијски однос и начин на који ће оне имати улогу у нашем животу. Лична оцена објективности у поступању не може такво поступање сврстати у категорију етичног. Захвалност, пријатељство или очекивање одређене будуће користи може на суптилан начин да лоше утиче на нечије расуђивање.

Стандарди су појмови који мењају своју конкретну садржину зависно од сваког конкретног случаја када се прави процена и врши вредновање, али, ипак, у суштини остају исти. Етички стандарди за јавне службенике чине вредносно оријентисан систем унапређења интегритета јавне службе. Дебата о етици јавног сектора креће се између расправе о принципима етичког поступања у јавној служби и карактера јавног службеника, до дискутовања о томе у којој мери усвојени принципи одговарају етичким стандардима о томе шта је добро, а шта



лоше. Ова расправа се све више помера, од теоријских разматрања, у правцу конкретних ситуација у којима се људи понашају мање или више етично стављајући у центар интересовања посебности окружења за одређене етички изазовне ситуације и околности које их прате.

Окружење представља скуп фактора који утичу на примену или одсуство етичких начела у одлучивању, одн. утицаје који постављају хијерархију начела којима се руководи јавна служба. Поступање појединца са циљем одржања етичких стандарда може бити извор велике фрустрације када се у сукобу нађу усвојена уверења и конкретно окружење и професионални задаци. Криминалистичко-обавештајни рад представља типичан пример, јер је по својој суштини супротстављен начелу јавности и транспарентности управљања у елементарно правичној држави.

Поступање по принципу „клин се клином избија“ у односима са другима које карактерише непримерено понашање попут прослеђивања неистиних информација или кршења договора, не може такво понашање да изједначи са етички исправним понашањем.

Иако људи обично радије не саопштавају чињенице које захтевају етичку интервенцију, тзв. „беле лажи“ су



и даље лажи, дакле, неетично поступање, а „гледање на другу страну“ може имати озбиљне последице и за институцију и за професију.

## **Утицај етике на реформу јавне службе**

Јавни службеници обављају своје дужности у динамичном окружењу које се непрекидно мења. Ресурси се све више ограничавају, очекивања грађана се повећавају, а надзор се поштрава. Због тога су јавни службеници приморани да реформишу начин на који врше поверена им овлашћења како би достигли сложене циљеве које им стварност диктира. На пример, интензивирање комуникације између јавног и приватног сектора утицало је на утврђивање линије која одваја прихватљиво од неприхватљивог понашања у међусобним релацијама. Такође, вредности и стандарди који су типични за пословни сектор добили су на значају када су методе из пословног сектора почеле да се примењују у јавном. Пошто реформски процес јавне службе утиче и на традиционалне вредности и етичке стандарде, као одговор на тако створену кризу вредности, истовремено се развија и етичка инфраструктура чија је сврха да подржава тај систем, посебно механизми у вези са утврђивањем одговорности како би се обезбедило очување јавног интереса.



Племените намере или остваривање племенитог циља не одређују етичност поступања, јер могу имати за последицу искривљени доживљај одређене ситуације, прикривање важних чињеница, сукоб интереса, фаворизовање и друге прекршаје правила службе.

Обично се сматра да је етично понашање оно које нема за последицу нечије повређивање. Међутим, етичке вредности не представљају факторе који се разматрају приликом поступања или одлучивања, већ темељна правила којима се ваља руководити приликом самог поступања.

Уколико највећи број људи поступа на одређен начин, то, ипак, нужно не чини такво поступање етичним. Другим речима, оно што се уобичајено дешава, успоставља правилност у понашању и чини одређену стварност у којој та правилност постоји, али нужно не говори о ономе што јесте правило. Овај јаз између норме и нормалности, тј. правила и правилности увек постоји, премда не мора да буде велик. Правило о понашању је исказ о нечему што треба да буде, а не исказ о нечем што јесте.

Одсуство личне користи у непримереном поступку којим корист стиче неко други или институција, не може му дати атрибут етичног поступања.





Преоптерећеност обимом посла или недовољна накнада за рад не могу етички оправдати било који облик корупције или злоупотребе.

Разумевање етике помаже да се боље разуме утицај последица нашег понашања и поступака. Етика и етичка начела могу да нам помогну да доносимо боље одлуке и процењујемо одлуке које други доносе. Настојање да се води етички исправан живот подразумева решавање етичких дилема које прате живот, а то некад подразумева и да је потребно да „добри људи праве тешке изборе“. Било која одлука има користи од испитивања претпоставки на којима је заснована и процене у којој мери је она слична или различита у односу на претходне одлуке, без обзира да ли је она по свом обухвату и/или домету „мала“ или „велика“.

## **Значај етике за остваривање циљева**

Јавне службе имају вишеструке циљеве. У стварности, реализација циљева подразумева различита ограничења, од хијерархије вредности до ресурса, па је суочавање са потребом балансирања циљева неминовно. Супротстављени циљеви, а нарочито традиционалне етичке вредности и вредности које су преузете из приватног сектора попут ефикасности, делотворности или



економичности, стварају оптерећење за јавну службу и доводе јавног службеника у забуну приликом свакодневне примене етичких стандарда.

Уобичајено је да се етичке недоумице доводе у везу са ситуацијама у којима постоје елементи преваре и корупције. Међутим, етички изазови су, по правилу, много чешћи и подразумевају ситуације које нису тако очигледно етички проблематичне — корупција, као девијантно понашање које се тешко открива, а још теже доказује, типичан је пример. Због тога је препознавање етички осетљиве ситуације први корак у стицању етичких компетенција. Реч је, заправо, о неопходној етичкој компетенцији под којом разумемо способност да се одређени задатак обави на одговарајући начин, а што подразумева неопходна знања и вештине. Етичка компетенција, као и свака друга компетенција, гради се на основу знања, вештине и искуства, а осим знања и вештина подразумева још и способности и ставове, као и одређене личне особине.

## **Етика и корист**

Етика се односи на изборе које правимо или које смо пропустили да направимо. Постоје фундаментални разлози који етику чине потребном у људском животу: етика омогућава сврху и значење нашим животима тако



што нам помаже да дефинишемо циљеве и тако што нам помаже да их следимо. Без етике људски живот био био бесциљан и случајан, јер не би имали критеријуме на основу којих бисмо правили изборе између ограниченог броја могућности. Од етике зависи наша организација циљева и активности усмерених за достизање оног што за нас представља кључне вредности. Мањкавости наше личне етике умањују потенцијал за успех у нашим напорима, на шта год да су усмерени. Етика нас усмерава путем општих правила која имају широку примену и могу да нам помогну да доносимо боље одлуке у комплексним ситуацијама.

Најосновнија етичка потреба проистиче из чињенице да ми не знамо аутоматски шта користи нашем животу, а шта ће га нарушити. Непрестано се суочавамо са изборима који утичу на дужину и квалитет наших живота. Морамо да одаберемо личне вредности: где да живимо, како да проводимо време, с ким да се дружимо, коме да верујемо. Морамо да научимо шта да мислимо о нечем и како да постигнемо циљеве, које су наше емотивне реакције корисне, а које нису, по којим критеријумима просуђујемо друге људе и на основу чега ступамо у односе с њима. Наши избори, тј. наше одлучивање и расуђивање које му претходи, утиче и на нас и на друге.



Етика се може посматрати кроз различите димензије: као примењена морална филозофија, као друштвена правда, и као „корпоративно“ управљање одређујући степен моралног здравља друштвене организације. На оперативном плану, овај концептуални модел обезбеђује оквир за евалуацију укупног интегритета институције и привлачи међузависне теме попут одговорности, друштвене једнакости и политичке одговорности.

Користи од настојања да се понашање службеника етички усмерава су вишеструке и простиру се у сферама личне користи, институционалне користи и користи за друштво у целини.

Етика непосредно утиче на начин коришћења и располагања са јавним ресурсима, било да је реч о потрошњи канцеларијског материјала, коришћењу службеног возила или планирања органа локалне самоуправе како ће располагати буџетским суфицитом.

Етика јавне службе унапређује ефикасност у раду и осећај професионалне припадности тако што уједначава личне вредности са „корпоративним“ вредностима институције путем сталног, отвореног дијалога о тим вредностима, што доприноси осећају заједништва, интегритету и транспарентности. Радна мотивација непосредно зависи



од професионалне етике, а најчешће се верификује приликом напредовања у служби.

Јавни углед службеника и институције директно су пропорционални степену „етичности“ у њеном функционисању. Градња етички снажног угледа институције и службеника повећава поверење у рад јавног сектора.

Традиција етичке културе институција и јавног сектора у целини, почива на брижљивом неговању етичког одлучивања које подстиче одговорност и транспарентност и, обезбеђујући стабилност, показује се као један од носећих стубова друштва.

Разлози дугорочне одрживости заједнице говоре у прилог промовисању етичког понашања. Заједница без етике једноставно не може да опстане; етика је само ткиво друштвеног живота. Етичко расуђивање одређује понашање појединца и на тај начин утиче на исход његових активности. На етичком просуђивању почива процена добробити за заједницу и унапређивање процеса у вези са тим. Да би разумели однос између понашања појединаца и политичког процеса потребно је разумети етичке основе одговорности. Разумевање етичких принципа уједно и одређује њихов значај за друштвене процесе.



Облици етичног понашања који се односе на професионални рад јавних службеника су по самој суштини њихових овлашћења бројнији него у стандардним професијама. Поред ситуација у којима се поставља питање етичности понашања, а које су могуће у сваком професионалном окружењу (сексуално узнемиравање или непримерено опхођење према колегама), јавни службеници морају да се носе и са изазовима као што је корупција, а који се не постављају пред професионалце у „обичним“ професијама. Професија јавног службеника подразумева специфичну етичку рањивост и с тим у вези посебне професионалне етичке ризике. Изложеност етичким изазовима је неодвојива од одређених делатности као што су оне које подразумевају финансијске трансакције, набавке, склапање уговора, инспекцијски надзор и спровођење прописа посебно у случајевима када је неопходно поново успоставити етичко функционисање. Систематична процена етичких ризика на раду, на пример, планом интегритета или етичком ревизијом, неопходан је иницијални корак успостављања одговарајућих механизма одговорности и транспарентности и њиховог позиционирања унутар институционалног система.

The background of the slide features a series of concentric circles of varying diameters, all centered on the same point. The circles are drawn with thin, light gray lines and overlap each other, creating a sense of depth and movement. The largest circle is the outermost, and the smallest is the innermost, with several intermediate circles in between.

# **Извори и „инфраструктура“ етике јавног сектора**





## Међународни прописи

Уобичајено је да у оквиру правног система постоје прописи којима се утврђују стандарди за јавну службу. Од јавног службеника се очекује да познаје, разуме и строго поштује права и слободе које јамчи устав и одређују закони, али то важи и за све ратификоване међународне стандарде у овој области. Велики број међународних организација је усвојио сопствени кодекс понашања за своје службенике и за јавне службенике генерално узевши. Већина тих стандарда је базирана на принципима легитимације (ауторитет јавног службеника који је носилац јавне моћи), рационалности (заснивање резоновања на прописима и циљу који треба постићи) и меритократије (личних способности). Неке од међународних организација су донеле и кодексе понашања за политичаре и изабране представнике власти. Када формалним приступањем (потписивањем и ратификацијом у националној скупштини) ови међународни стандарди „уђу“ у национално законодавство, тиме постају део националне етичке инфраструктуре.



## Људска права

Данас је морална филозофија утемељена на етици права јер је у великој мери усмерена на „захтеве“ и обавезе да се ти захтеви испуне у смислу достизања слободе и једнакости за све људе. Због тога су људска права основни принцип тог светоназора. Природна права као што је право на живот припадају свим људима и дужност је свакога да та права поштује — појединци и националне и међународне институције. Политичка и социјална права припадају свим грађанима једне државе и превасходну дужност да их обезбеди имају институције те државе. Квалитет поштовања основних људских права и слобода у већој мери је условљен квалитетом управних механизма и процедура него самим постојањем уставних гаранција.

## Демократски стандарди

Пошто су демократски принципи у непосредној вези са политичким правима и идеалом облика владавине, неодвојиво су везани за изворе етике јавног сектора у домену политичког живота и понашања изабраних представника власти. Међутим, пошто етичке недоумице могу бити у вези са административном применом јавне политике која не стоји у вези са демократским



квалитетом власти, демократски стандарди имају значај и за јавне службенике који су професионалци у јавној администрацији или део јавних служби.

## **Етички кодекс јавних службеника**

Етички кодекс јавних службеника је скуп правила понашања и стандарда које су носиоци јавних овлашћења обавезни да поштују при вршењу јавних послова и укључује обавезу извршавања дужности у складу са законом и обавезујућим упутствима и стандардима у вези са обављањем те дужности који подразумевају и политичку неутралност, принципе личног морала и професионалне вредности. Етички кодекс не може да претвори лошег човека у доброг, нити може неког начинити мудрим у расуђивању. Међутим, значај који етички кодекс јавних службеника има за етику јавног службеника јесте у томе што етички кодекс може да помогне да се дефинише шта је исправно, може да утемељи етичку културу и да успостави стандарде поступања у областима која нису законом прецизно дефинисана.

Посебни етички кодекс доноси се с основном сврхом да утврди јасна правила:



- у областима које су од виталног значаја за функционисање државе као што су то одбрана, правосуђе и област спровођења закона, а посебно су осетљиве у смислу да репресивна овлашћења којима располажу могу нарушити грађанска права и слободе,
- у пореској и царинској управи као областима кључним за државне финансије и у делатностима у којима је велика изложеност сукобу интереса као што је то случај код поступка јавних набавки и
- у професијама које имају традицију саморегулације, као што су професија лекара или адвокатура.

Особености етичког кодекса одређују његову ефективност, а самим тим и одрживост. Етички кодекс је одржив ако је састављен тако да обезбеђује равнотежу одређених процеса или стања унутар система на који се односи и зато би требало:

- да буде специфичан, одн. да смернице које садржи буду прецизне;
- да подстиче размишљање, одн. аналитички приступ у расуђивању;
- једноставан, одн. да није потребно посебно упутство да би кодекс било могуће разумети;



- да буде јасан, одн. да језик буде разумљив широком кругу људи;
- да буде језгровит, одн. у што компактнијој форми како не би непотребно био оптерећен обимом;
- да буде реалистичан, одн. да захтеве које поставља буде реално могуће испунити;
- да буде примењив, одн. да је у складу са свим другим елементима инфраструктуре интегритета службе, као и да се се њим успоставља уверљив и ефикасан механизам за надзор и поступање уколико се утврди кршење прописаних стандарда;
- да буде флексибилан, одн. да омогућава потребно прилагођавање или мењање стандарда у складу са оним што проистекне из примене утврђених стандарда и
- да обезбеђује одвијање промена као резултат циљаних активности.

## **Одговорност за поступање у својству јавног службеника**

Политичка одговорност је основ одговорности изабраних представника власти, а избори и опозив су њена финална форма. У периоду између избора



политичка одговорност се остварује на основу поделе власти на три гране: извршну, законодавну и судску. Ово се још одређује као тзв. хоризонтална одговорност, а обухвата и могућност да институција позове на одговорност било другу институцију било сопствене службенике. Основ вертикалне одговорност је јавност и различити облици јавног деловања, од оног путем политичких партија, деловања медија, па до јавног заговарања одређене иницијативе, мониторинга и других облика деловања грађанског друштва.

За јавне службенике од каријере, главни механизми утврђивања одговорности засновани су на интерним прописима и правилима, хијерархијској структури службе и посебно образованим телима за назор и спровођење истраге. Процес интензивирања очекивања грађана у погледу успостављања одговорности јавних службеника довео је до ширења етичке одговорности на делатности и професије које су посредно повезане са јавним животом као што су област медија и професија новинара, здравство и професија лекара, образовање и професија наставника итд.

Ниска толеранција грађана за неефикасност и грешке у раду јавних службеника, па чак и за објективне тешкоће, представља савремени растући тренд. Тако створен притисак утиче да се услуге јавног сектора на које су грађани



упућени у остваривању својих права тржишно сагледавају. Ово има за последицу адаптацију на тржишне услове путем укључивања приватног сектора као крајњег даваоца оних услуга које су иначе, примарно, у домену јавног сектора. Начин да се обезбеди етичка одговорност у тим случајевима дефинише се кроз детаље процедуре јавних набавки и уговорно право.

## Транспарентност

Транспарентност представља доступност информација. Принцип транспарентности подразумева да они на које се односе последице политичког и административног одлучивања буду упознати са свим детаљима тог поступања укључујући начела, механизме и процесе који су као резултат имали доношење одређене одлуке. Дужност јавног службеника је да делује јавно, предвидиво и разумљиво. Другим речима, транспарентност је начело доступности информација од јавног значаја.

Употреба јавних ресурса је везана за одговорност што подразумева доступност информација. Транспарентност је етички императив политичког деловања и с тога једна од демократских вредности — омогућава јавну расправу и покреће процес у правцу разборитијег и праведнијег руковођења јавним ресурсима у крајњој инстанци.



## Правичност и „административно зло“

Човек се рађа са осећајем за правичност, ако је свесно и разумно друштвено биће. Још у античкој филозофији је правичност сматрана „надзорником“ друштва, својеврсним корективом позитивног закона са циљем да се као антитеза супротстави закону као тези, што би за последицу требало да има синтезу — постизање општег добра.

Правичност се изводи из демократских стандарда и представља етичку обавезу јавног службеника, као што је то и поштовање људских права. Суштина концепта правичности чине праведност, непристрасност и признавање различитости. „Добар“ јавни службеник би требало да једнако избегава екстремно поступање у смислу строгог придржавања правила, као и подривање владавине закона својим личним проценама интереса. У етичком кодексу на правичност се може упућивати одредбом о потреби постизања равнотеже између општег интереса и права и оправданог интереса појединца. Јавни службеници се подстичу да трагају за већим добром тако што ће користити дискрецију у примени правила и прописа и тако што ће настојати да се на креативан начин суоче са динамичним околностима. Међутим, фундаментални изазов који професионални јавни службеник има у савременој техничко–рационалној култури





лична савест је подређена хијерархијској структури. Неко може бити добар и одговоран професионалац у јавној служби, а да истовремено чини или доприноси чињењу „административног зла“.

Друштвене институције могу се апстрактно описати кроз правила и законе, али њих конкретно описује стварно понашање. Административним злом означавамо употребу технологије, професионалаца у администрацији и хијерархијских организационих структура на начин који колективне акције одваја од њиховог моралног контекста. У том смислу професионализам омогућава рационалну партиципацију у актима административног зла иначе нормалних људи, кроз серију технички оправданих и инструментално рационалних одлука, и уз подршку информационих технологија. Оно што административно зло чини различитим у односу на општи феномен зла је чињеница да је његова појава најчешће маскирана и да они који га чине нису свесни да чине зло, јер поступају у оквирима своје организационе функције. Шта више, у околностима које представљају моралну инверзију, људи лако упадају у поступање којим чине административно зло при том верујући да поступају не само исправно, него у складу са захтевом да чине добро. Осећај за индивидуалну одговорност нестаје како се повећава дистанца између објекта и активности.



Раздвајање поступања од његовог моралног контекста уклања смисао за личну одговорност као и институционалну одговорност, те своди разматрање јавног интереса на доминантну идеологију и друштвене структуре. На тај начин морал се трансформише у инструментално рационализована и легитимисана правила.

Правичност стоји на страни супротној у односу на зло, јер подразумева способност да се у стварним ситуацијама користи начело праведности и да се на тај начин испуни сврха давања оног што неком припада, у циљу стварања праведне заједнице. Постојање осећаја за правичност, одвраћа од неморалног поступања чак и кад је оно формално законито, као и од деструктивног и дехуманизованог поступања институција.

## **Институционални интегритет**

Интегритет институције обухвата њене активности, вредности, методе, поступке и начела. Суштина институционалног интегритета је остваривање задате друштвене функције, одн. омогућавање грађанима да остваре потребе и интересе. Последице нарушавања интегритета институције су у крајњем исходу губитак поверења грађана у рад те институције и државни апарат,



као и нарушавање укупног рада и ефикасности свих институција и поверења самог државног апарата у институције чији је интегритет нарушен.

Грађанско друштво има важну улогу у надзирању интегритета и рада јавних служби. То се односи како на активности којима се промовише етичко понашање, тако и на указивање да се оно крши. Институционални интегритет је типичан „трошак“ који институцији долази на „наплату“ због сукоба интереса, било да је он стваран, потенцијалан или привидан, јер је предмет те „трансакције“ поверење грађана који очекују да ће њихова права и интереси бити задовољени. Начин да се овај трошак избегне испоставља се као „трошковник“ на коме стоје: превенција сукоба интереса, процена сукоба интереса и контрола ризика, тј. надзор. Механизми избегавања сукоба интереса обухватају његово избегавање путем повећане информисаности о препознавању сукоба интереса, контролу кроз одговарајућу законску регулативу и откривање на основу подизања свести о неопходности пријављивања случајева евентуалних сукоба интереса. Терет очувања институционалног интегритета носе сами службеници и подразумева сталан усмерен напор у том правцу.

## Етичка „инфраструктура“



Етички систем не може бити изграђен само на основу једне иницијативе, као што је то доношење етичког кодекса, усвајањем бројних прописа или одређивањем аутономног механизма етичке ревизије неке институције, већ као свеобухватан скуп иницијатива које подржавају једна другу и међусобно су комплементарне.

Уопштено говорећи, за остваривање циљева, структура је средство од прворазредног значаја, а инфраструктура описује помоћне делове неког ширег система који без њих не би могао да нормално функционише.

Инфраструктура етике јавне службе обухвата њене различите аспекте, од нормативног, преко институционалног, до персоналног. Другим речима, етика јавне службе има више извора и представља мешавину личних вредности јавног службеника, институционалне субкултуре, националних и међународних прописа и правила оличених у етичким кодексима. Приступ којим се утврђују етички стандарди и поставља „етичка инфраструктура“ или „етички систем“ разликује се од земље до земље, а искуство у функционисању тих система говори о томе да не постоји јединствен „рецепт“ успеха. Ти различити приступи се крећу у одређеном распону од доношења општег кодекса и појединачних, који рефлектују посебности појединачних инсти-



туција, професија или делатности, до израде додатних смерница, приручника и упутстава. Унутар одређеног модела етичке инфраструктуре, етички кодекс ће испуњавати своју сврху уколико је довољно инклузиван, тј. ако се односи на све, без обзира на ком су месту у хијерархији службе и уколико је важећи, тј. ако је његов садржај у складу са важећим стандарним принципима.

Неке земље имају и додатне посебне документе или материјале као што су обавезујућа тумачења, специјализовани уџбеници или судска пракса. Методолошки приступ, по правилу, обухвата и обуку јавних службеника, било као услов уласка у службу и/или као интегрални део континуираног каријерног образовања. А поједине земље имају и праксу редовне допуне етичких смерница у вези са применом етичких прописа и правила — обавеза да осигура њихову примену је на службенику у чијој надлежности је етички надзор који подразумева спровођење процедура интерне етичке ревизије у одређеној институцији којом се испитују и верификују сви етички значајни елементи процеса. Разумевање етике као неодвојивог елемента свакодневних активности иницирало је и увођење етичког саветовања као подршке решавању етичких



недоумица, па се у етички развијеним системима јавне управе све чешће налазе етички саветници чија је улога да службеницима унутар институције помажу да пронађу најбоље решење у конкретним случајевима. По правилу, етичка инфраструктура најефикасније функционише када сви извори етике јавног сектора упућују на исти правац. Успостављање ефикасне и делотворне етичке инфраструктуре захтева време, а сваки елемент те структуре стоји у зависности од других елемената који је чине у смислу функционалне зависности и организационе повезаности са различитим компонентама.

## **Етички систем у Србији**

Устав је поставио основ етичке инфраструктуре у Србији прописивањем основног етичког стандарда према ком нико не може вршити државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим или њеним другим функцијама, пословима или приватним интересима. Остале кључне нормативне елементе чине:

- закони о етичким стандардима вршења јавне функције који изричито наводе забране (Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Закон о



државној управи, Закон о судијама, Закон о јавном тужилаштву, Закон о агенцији за борбу против корупције),

- међународни етички стандарди које је Србија прихватила (Међународни кодекс понашања за јавне службенике, Конвенција Уједињених нација против корупције, Кодекс понашања јавних службеника Савета Европе) који осим забране вршења више функција прецизирају у вези са спречавањем сукоба интереса да службеници не смеју користити свој положај за унапређивање личних финансијских интереса нити могу имати неки послован интерес који је у супортоности са функцијом коју обављају, и
- усвојени етички кодекси (Етички кодекс за јавне службенике, Етички кодекс за службенике локалне самоуправе, Кодекс судијске етике), који доносе општи етички кодекс за службенике и посебне кодексе за одређене делатности и професије.


Усвајање планова интегритета у јавним институцијама додатно унапређује нормативну етичку инфраструктуру успостављањем аутономних механизма сваке институције којима се прописију елементи етичке ревизије која подразумева и надзор и препоруке за унапређивање рада. Истовремено, усвајање докумената



којима се мапирају и развијају јавне политике као што су то стратешки документи и акциони планови, створена је могућност да саме институције уводе додатне етичке стандарде, планирају обуку и укључују у рад професионалне етичке саветнике.

Предуслов успешности реформских процеса у Србији јесте унапређивање и јачање одговорности. Започета изградња етичке инфраструктуре у већој мери фокусира законску одговорност, али показује у одређеној мери и препознавање потребе саморегулације оличене у унапређивању и јачању етичких стандарда.





**Подстицање етичког  
понашања**



## **Етички стандарди — модели подстицаја**

Достизање етичке културе подразумева напоран рад и лидерство. Уобичајен приступ овом проблему је двојак: путем прописивања стандарда и јачањем интегритета.

Кључ успешности приступа који подразумева утврђивање и придржавање стандарда јесте откривање. Уколико се овај приступ не примењује уз одговарајућу дозу опреза, може да се извитопери иницирањем праксе изругивања и ликовања. Овакав приступ заснован је на очекивању да ће повећано откривање и кажњавање имати за резултат мање кршења утврђених стандарда. Прописивање стандарда је популарно и широко прихваћено, јер је то транспарентан начин да се утврде правила и казне за њихово кршење. Стандардизација обуке и образовања једноставно фокусира откривање и кажњавање, а показује се економски исплатива кад се једном утврде стандарди и смернице. Комплементарна утврђивању стандарда је етичка процена која се ради у оквиру етичке ревизије. Етичка процена би требало да се периодично врши као део процене минималне усклађености са етичким прописима, а анализа да се одвија на три нивоа:



- на нивоу усклађености који подразумева анализирање степена у ком одређени етички систем задовољава стандарде који су предвиђени законом и степена у ком понашање институције и службеника задовољава нормативне захтеве;
- на нивоу процене културног нивоа фокусира све кључне актере, службенике и кориснике, и њихов однос према стандардима и њиховој примени, што укључује и уочене приоритете и етичку делотворност на појединачном нивоу као и на нивоу мањих организационих целина и нивоу целе институције; и
- на нивоу система подразумевајући процену степена у ком су етичка начела, смернице и процеси интегрисани у оквирима организационог система.

Потенцијал употребне вредности етичке процене је у потврди испуњености минималних етичких стандарда и употребљивости као механизма раног упозорења на потенцијалне скривене етичке проблематичне елементе. Међутим, редовно надзирање поштовања стандарда скопчано је са финансијским оптерећењем, а од забрана се заправо очекује да превентивно делују на најштетније облике кршења стандарда. Повремено надзирање поштовања стандарда спроводи се путем оснивања специјалног етичког



тела (комисије, радне групе итд.) у процесу одлучивања о свим детаљима које то подразумева, а они укључују прецизно утврђивање циља таквог етичког надзора, поступке које би то етичко тело требало да спроведе, начин одабира чланова етичког тела, овлашћења која ће оно имати имати и ресурсе са којима ће располагати.

Јачање интегритета стоји у контрасту са прописивањем стандарда, јер је усмерено на појединца са очекивањем да унапређује вредносно расуђивање о оном шта је добро и лоше. Овај приступ је заснован на вредностима, а не на прописима, и претпоставља да није могуће прописати сасвим јасна правила на основу којих би људи могли да се одреде да поступају исправно. Напротив, окосница приступа путем јачања интегритета је суочавање са етичким недоумицама. Модел јачања интегритета одговара друштвеној улози јавне службе, а интегритет се подстиче путем одговарајућег образовања и обуке чија је сврха етично одлучивање са циљем постицања етичних резултата. Ово је интегративан приступ које одсликава међузависност кључних елемената, па се у том смислу показује као систематичан осим што је и подршка изградњи јаке етичке културе.

Основна слабост модела јачања интегритета је што се фокусира на светлу страну људске природе ослањајући се на постојање способности расуђивања о добром



и лошем. С друге стране, приступ путем прописивања стандарда фокусира тамну страну људске природе: уколико им се пружи прилика, људи ће се опредељивати за понашање које се може довести у питање или, чак, бити неетично. Међутим, оба ова модела не морају се нужно искључивати. Шта више, трећи модел који подразумева комбиновање ових концептуално различитих приступа углавном се именује као фузиони модел којим се истовремено промовише етичка одговорност појединца и спречава кршења етичких стандарда.

## **Препознавање сукоба вредности**

„Рупе у закону“, непоступање по прописима и/или лични морални суд о нечему, без обзира да ли је нешто од тога однело превагу над оним што је исправно или законито, најчешће се ипак не етикетају као етички некоректне. Једноставно, уколико је нешто законом допуштено, већина људи сматра да је то и етично.

Етички кодекс сам по себи није довољан да се успостави етичко поступање. У савременом демократским државним системима, рад јавног службеника у великом обиму подразумева одлучивање засновано на избору различитих вредности. Управо је



то оно што омогућава да се те одлуке могу преиспитивати, да се о њима може расправљати и да је потребно да их јавност одобрава. Због тога је веома штетно да јавни службеник буде компетентан у техничком смислу речи или да је добар аналитичар, а да, истовремено, нема вештину етичког расуђивања или да је као личност етички неприкладан за обављање посла или функције коју врши.

Стална етичка тензија код јавног службеника последица је више фактора који се препознају као тензије између више вредности и као унутрашња тензија. Корен етичких недоумица може се тражити у универзалним етичким вредностима, па је тако могуће супротставити истину и лојалност, краткорочни интерес дугорочном, оно што је праведно оном што је саосећајно. На пример, истина и лојалност су вредности које се супротстављају у случају када би изношење истине нашкодило неком према коме осећамо лојалност. Такође, вредности у конфликту могу бити и „краткорочно“ и „дугорочно“, као, на пример, у случају када се разматра финансијска корист која проистиче из пословања које дугорочно нарушава еколошку одрживост заједнице. Правда и емпатија могу бити међусобно супротстављене вредности, као, на пример, у случају када иначе квалитетан и добар радник направи професионалну



грешку са озбиљним последицама, па је потребно донети одлуку да ли то третирати као прекршај који се мора казнити или као део стицања искуства на том послу.

Етичке изборе не би требало посматрати кроз призму тачног или погрешног одговора, већ као расуђивање са циљем да се постигне равнотежа у поступању и одлучивању имајући у виду трајан низ посебних околности у којима се поступа или одлучује, и оне информације којима се располаже у тренутку када је потребно донети одлуку. За јавног службеника, у пракси, то би требало да значи да вреднује осећај одговорности и бригу за професионалне дужности као једно од сопствених етичких начела. У практичном смислу, јавни службеник би требало да у свакој прилици има у виду да поступа у јавном интересу, али да у свом поступању тежи да постигне равнотежу између општег интереса и права на једној страни, и оправданих интереса појединца на другој. Ово проистиче из чињенице да су за поступање јавних службеника заинтересовани бројни веома различити друштвени актери на које се односе последице одлучивања јавних службеника.





У било ком процесу одлучивања, независно од тога на кога се то одлучивање односи, може бити корисно преиспитивање сличности и разлика са претпоставкама и проценама те одлуке. Нека претходна решења из раније донетих одлука можда није могуће применити уколико је дошло до суштинске промене у битним аспектима за то одлучивање као што је промена на нивоу одређене јавне политике, промена очекивања јавности од владе или појединих владиних ресора итд.

Од виталног је значаја имати развијену способност да се краткорочни захтеви сагледавају у околностима дугорочних последица и утицаја, као и да се та процена врши из различитих перспектива. Јавни службеник има професионалну моралну обавезу да унапређује важеће законодавство и јавну политику тако што би требало да укаже шта је потребно променити како би јавна служба делотворније одговорила на стварне потребе и тиме отклониле штетне последице по јавне интересе чији су узрок контрапродуктивне или превазиђене законодавне и политичке одлуке.

## **Повећавање етичке свести**

Етички стандарди за јавне службенике би требало да имају подршку у правном систему. Правни систем је



основ који одређује минималне обавезне стандарде и начела понашања који важе за све јавне службенике. Закони и прописи говоре о фундаменталним вредности-ма јавне службе и обезбеђују оквир поступања, истраживања, предузимања дисциплинских мера и процесуирања у оквирима правосудног система.

Етички стандарди за јавне службенике морају бити јасни. Јавни службеници морају знати основна начела на основу који се од њих очекује да обављају свој рад и која постављају границе прихватљивог понашања. Типичан приступ на коме се ови циљеви постижу како унутар државног система, тако и у оквирима најшире јавности, заснован је на доношењу кодекса понашања као уобичајене, кратке форме нормирања, или на утврђивању темељних етичких стандарди и начела за јавну службу који омогућавају ширу слику према којој би се требало владати.

## **Етичко усмеравање**

Политичка подршка непосредно утиче на етичке стандарде за јавне службенике. Политичари су одговорни за очување високих стандарда у вршењу јавне функције. Личним примером, тако што ће избегавати коришћење етичких правила у политичке сврхе, ангажовањем у раду институција кроз одговарајућу подршку и опредељивање



ресурса и у оквирима законодавног процеса, изабрани представници власти подстичу етичко понашање и обезбеђују кажњавање кршење стандарда.

Јавност има право да зна како јавне институције користе јавна овлашћења и изворе који су им поверени. Процес одлучивања мора бити транспарентан и надзиран. Надзор јавности обезбеђују транспарентни и демократски процеси, правни прописи и приступ информацијама од јавног значаја. Додатно унапређивање надзирања процеса одлучивања у јавном сектору омогућавају механизми који обезбеђују увид у информације од јавног значаја, као и активна улога независних медија.

Увећавањем обима сарадње између јавног и приватног сектора усмерава се више пажње на етику јавне службе. То намеће потребу успостављања јасних смерница које дефинишу етичке стандарде и усмеравају понашање јавних службеника када је предмет њиховог поступања приватни сектор, као, на пример, у поступцима јавних набавки или утврђивању услова за запошљавање у јавној служби.

Услови и начин руковођења људским ресурсима промовишу етичко понашање кроз могућности напредовања у каријери, могућности личног развоја, могућности добијања одговарајуће накнаде за професионално залагање.



Доследна примена начела ваљаности у свим процедурама, од процеса запошљавања до награђивања и напредовања, доприноси изградњи интегритета институција.

Јавни службеник непосредно одговара за своје поступке надређенима, али у ширем смислу, одговара и јавности. Одговорност се односи како на поступање у складу са законом тако и на остваривање резултата. Механизми којима се обезбеђује одговорност јавног службеника могу бити интерног карактера, тако што их прописује сама институција, (на пример, план интегритета). Такође, ови механизми могу бити утврђени и на нивоу централне власти. Из оног што одређује грађанско друштво као област формалних институција, организација, различитих друштвених мрежа и иницијатива појединаца и неформалних организација, која је смештена између породице, државе и тржишта и у оквиру које се људи добровољно удружују ради заговарања заједничких интереса, произлази и улога грађанског друштва у заговарању и промовисању одређених механизма одговорности јавног службеника. Приликом обликовања механизма надзора одговорности требало би балансирати између потребне контроле и руковођења које би требало да је на одговарајући начин прилагодљиво. То значи да би морале да постоје процедуре и



санкције које се односе на испитивање и кажњавање лоших поступака. Механизми за надзор, откривање, истраживање и извештавање о поступању на које се односе правила јавне службе, по правилу, неодвојиви су од административних и дисциплинских санкција које су усмерене да обесхрабре кршење правила. Искуство је показало да је за испуњавање очекивања грађана од јавне службе неопходно да постоји инфраструктура, јер ниједан механизам није довољан да то самостално осигура.

Професионална социјализација би требало да доприноси развијању неопходних вештина које омогућавају јавном службенику да примењује етичка начела и етички расуђује у конкретном случају. Обука омогућава етичку будност и развијање основних вештина потребних за етичку анализу. Уколико је напредовање у каријери утемељено у непристрасној оцени, по правилу, службеник је више мотивисан да се сучељава са етичким изазовима и да решава етичке проблеме. За примену елементарних етичких стандарда на радном месту кључно је да унутар институције постоје механизми за усмеравање расуђивања и за интерне консултације.



Јавни службеник би требало да познаје своја права и дужности када пријављује кршење стандарда унутар службе. То подразумева јасна правила и процедуре по којима се поступа као и формални ланац одговорности. Део стандарда је и прописивање одредби о „дувању у пиштаљку“ и заштита „дувача у пиштаљку“, . Неопходно је да прописима буду обухваћена и правила која се односе на заштиту оног ко саопштава кршење стандарда, што се уобичајено назива: заштита узбуњивача. Веза „дувача у пиштаљку“ са етиком је непосредна, јер представља, на дубоком нивоу, лично разумевање да је штетно поступање коме сведочи као јавни службеник, неправедно, да нарушава нечија права или опште добро.

## **Образовање и обука**

У средишту подстицања етичког понашања је појединац и његова обука. Комбинација примене етичких смерница и обуке представља ефективнији приступ у односу на искључиво нормативни. Искуства из других земаља подразумевају различите приступе етичкој обуци, у смислу да она некад претходи уласку у службу, као



нека врста услова који се мора задовољити, а некад је део професионалног усавршавања и све чешће, део континуираног професионалног усавршавања.

Грађанско друштво има важну улогу у надзирању интегритета и рада јавних служби. То се односи како на активности којима се промовише етичко понашање, тако и на указивање да се оно крши.

Менторство је уобичајен начин унапређивања знања и вештина у одређеним професионалним срединама као што је академска, а у неким земљама је саставни део опште професионалне културе. У приватном сектору, менторски рад искуснијих колега са почетницима или млађим сарадницима је традиционалан део механизма каријерног образовања. Међутим, ментор може бити и значајан подстицај етичком понашању и расуђивању кроз обучавање, конкретну подршку, саветовање и усмеравање. На тај начин, менторство постаје саставни део и личног професионалног развоја. С обзиром да менторство у етици подразумева одређена специфична знања, у развијеним срединама ментор је квалификовани етичар који у функцији етичког саветника који је интегрисан у систематизацији јавне службе, омогућава сталну подршку у суочавању са етичким недоумицама.



## **Фактори који утичу на етичке изборе**

Када се јавни службеник суочи са оптужбом да није говорио истину, да је извршио неку превару или да је нешто украо, уобичајено је да се кривица индивидуално утврђује или да се доводи у везу са актуелним стањем у одређеној институцији. Преовладава уверење да појединци праве етичке изборе на основу личног интегритета, што је тачно, али је слика шира од тога. Наиме, етично и неетично понашање, уобичајено, одсликава вредности, ставове, уверења и обрасце понашања одређене организационе културе, па је етика, заправо, организационо питање у оној мери у којој је и у вези са личним интегритетом.

Лични развој појединца у домену етичког расуђивања одвија се на два нивоа. Породица, пријатељи, колеге, друштво постављају пред појединца одређена очекивања када је реч о понашању, а он или она учи како да одговори на њихова очекивања тако да она буду испуњена. За људе као друштвена бића, поступање у складу са друштвеним и међусобним очекивањима је важно, а сарадња је метод избора у остваривању циљева. На другом нивоу који претходи описаном, појединци расуђују у оквирима награде и казне, а поштују ауторитет да би избегли штетне последице по себе. У околностима које






поставља институционално окружење, овај ниво расуђивања је у вези са аутократским приступом који подразумева употребу принуде за остваривање циљева.

Усвајање институционалних вредности засновано је на уверењу да је наша дужност да испунимо своје обавезе или очекивања других. Институционалне вредности у великој мери утичу на понашање и одлучивање запослених.

Етичка одговорност јавног службеника у вези је са захтевом који се поставља пред јавну службу — да мора ефикасно да поступа како би обезбедила оптимално располагање јавним ресурсима чији обиман део представљању порези које грађани издвајају. Захтеви ефикасности заокружују очекивања друштва од јавне службе заснована на вредностима и осталим специфичним својствима која чине корпус стандарда за јавну службу.





**Како унапредити етичко  
расуђивање?**



## **Зашто вежбати етичко расуђивање?**

У професионалном раду, као и током живота, суочавамо се са бескрајним бројем етичких „ситуација“ када не знамо како да поступимо исправно. По правилу, наћи се у „етичкој“ ситуацији много је лакше него што је то њено решавање. Некад те ситуације подразумевају избор између недвосмислено „доброг“ и „лошег“, а некад је то одлучивање о могућим решењима која су сва „исправна“!

Већина људи не би за себе рекла да нису етичне особе, јер себе доживљава као етички исправне, занемарујући при том могуће ситуације у којима су се можда некад нашли. Окретање главе на другу страну пред неетичним понашањем пријатеља или колеге, преписивање у школи и варање на испиту, прављење „маштовите“ радне биографије, коментарисање нечије националне, расне или верске припадности или сексуалне оријентације — то су све ситуације у којим је могуће запитати се да ли онај ко тако поступа заслужује да га оценимо као „лошег“ или „лошу“. У најмању руку, такво понашање указује да је способност етичког расуђивања унеколико „померена“ од смера на који указује етика. Уједно, људском бићу је својствено да се непрекидно суочава са изазовима који утичу на правац његовог етичког резонувања. На етичко расуђивање



може утицати злоба, али најчешће грешке правимо због незнања, недостатка толеранције, обичне глупости или неспособности да разрешимо етички компликоване ситуације.

Већина људи настоји да увек поступа исправно, међутим, није увек једноставно одредити шта је исправно, а то је посебно случај са сложеним организационим системима који представљају обележје савремене државне организације. Прописи и правила су значајни, али исправно поступање често значи више него једноставно следити правила. Због тога етичка компетенција јавног службеника превазилази пуко познавање читавог нормативног календарског сачињеног од етичког кодекса, закона и других прописа, те захтева развијање вештина и способности препознавања „етичких ситуација“ на основу којих предузима одговарајуће поступке, другим речима, да етички „посредује“ у датим околностима. Без развијеног етичког расуђивања, постоји опасност од усвајања модела резоновања заснованог искључиво на оном што представља добро и вредност за институцију. Тако појединац губи сопствени морални компас што „рикошетира“ на тај начин да поткопава и интегритет саме институције.

Јавни службеници с обзиром на улогу коју имају, требало би да разумеју различите приступе решавању етичких дилема и развијају вештину етичког расуђивања како би могли да:



- препознају етички спорна питања,
- развијају критичко мишљење и
- развијају и подстичу толеранцију према различитом мишљењу што приликом суочавања са етичким недоумицама, неизбежно излази на видело.

## Смернице за етичко расуђивање

Срж етичног понашања није у звучним речима које описују одговарајуће стандарде — несебичност, интегритет, објективност, одговорност, отвореност, поштење, лидерство итд. Примена стандарда, сталан надзор примене стандарда, ефикасно санкционисање кршења стандарда и промоција културе интегритета емпиријски су потврђене делотворне методе које једнако и подстичу и унапређују етичко понашање.

Кад се суочимо са етичком дилемом, у одлучивању се често ослањамо на сопствени интегритет. Међутим, свест о етички исправној одлуци није увек довољна да би се таква одлука донела. Смернице за етичко расуђивање приликом доношења одлука не прописују како поступати, али омогућавају да се ситуација јасније сагледа тако што ће се преиспитати сопствене и институционалне вредности.



Да ли одређени проблем истовремено има и етичку димензију? Да ли је одлука која се разматра, у домену правног решења или етичког расуђивања? Ако се поступи на одређени начин, како то лично доживети? Да ли ситуацију разумеју они који се противе одлуци? Да ли је одлука разумна? Ко има користи од одлуке? Кома би одлука нанела штету? Колико дуго би трајале последице одлуке? Да ли би свима требало допустити да поступају онако како предвиђа одлука? Да ли је доношењу одлуке претходило прибављање других непристрасних мишљења? Да ли би таква одлука представљала срамоту за оног ко ју је донео ако би за њу сазнали чланови њене или његове породице, пријатељи, сарадници или надређени?

Како исправно поступати? Како се обављајући посао јавног службеника владати етички одговорно?

Нема тачног одговора на ова сва ова питања. Ипак, ако се утврди да би одређено поступање било потенцијално штетно за неког или би нарушило нечији углед, или ако не постоје детаљне информације о правним и етичким последицама одређеног одлучивања, етичке смернице могу бити од помоћи у процесу утврђивања да ли је одређено поступање друштвено оправдано и одговорно.





Циљ унапређивања етичког расуђивања је подстицање етичког резоновања, али приступ томе се веома разликује. На пример, подстицање развоја етичког расуђивања може се заснивати на групним дискусијама о етичким питањима. Другачији приступ може да фокусира развијање и успостављање етичких стандарда путем изградње заједништва и демократски утврђених правила понашања који регулишу међуљудске односе. А могуће је и креирати нов контекст за етичко расуђивање и решавање етичких недоумица.

## Примена етичког расуђивања

Расуђивање је мисаони процес којим се трага за што прецизнијом представом реалности, а одвија се на нивоу свесног и несвесног (интуиција и индукција које су делимично део несвесног, користе се у интеграцији и концептуализацији информација). У поставци принципа који се базира на делотворности, расуђивање може, на пример, изгледати овако:

„Добро је оно што ми омогућава да испуним свој циљ“.

Етичко расуђивање условљава мисаони процес усвојеним вредностима, што се показује на следећем примеру:



„Добро је оно што је правично“.

Приликом расуђивања, тачност информација које нам шаље несвесни ниво проверава се на свесном нивоу, а тестирање свих наших података и расуђивања одвија се кроз расправу, учење, објашњења и уз прикупљање искуствених података са циљем да се провере наши закључци. Будући објективно знање, расуђивање нам не обезбеђује апсолутну вероватноћу исправности закључка.

Типична етика јавног службеника подразумева приступ „поступити исправно“, са утилитаристичке перспективе. Ту је реч о настојању да се поступа на начин од ког ће корист имати највећи број оних на које се то односи, а да се при том потенцијална штета сведе на минимум. Приступ „не нашкодити“ је непосредан, па је такво поступање, у највећем броју случајева, лако разумети. Међутим, у неким ситуацијама, овај приступ једноставно није довољан. Излаз се онда тражи на различите начине. Један начин је путем комбиновања утилитаристичког резонавања, начела и врлине, чиме се формира „етички троугао“. Другачији приступ је заснован на етичком расуђивању које укључује неке аспекте класичних нормативних приступа, али за које је кључно логичко одлучивање.



Суштина етичког расуђивања се различито одређује. Један могући поглед на етичко расуђивање посматра личну осетљивост на етичку ситуацију и способност да се резонује у одабиру избора чији је резултат етично понашање. Етичне одлуке су делимично производ осетљивости и перцепције етичких ситуација и расуђивања које је употребљено да би се дошло до одређеног закључка којим се упућује како поступати у датој ситуацији.

Други начин посматрања ствари, поставља етичко расуђивање у седиште избора који представља средство у решавању етичког проблема. Уједно, према овом схватању етичке одлуке не могу бити искључиво рационалне и принципијелне, пошто су емоције неодвојив део моралног искуства и етичног живота. Такође, етичко расуђивање није увек у складу са понашањем. Да ли крађа може бити етички исправна ако решење ове етичке дилеме, расуђивање, зависи од неких посебних услова, на пример, саосећања? То значи да се у процесу решавања етичког проблема формирају вредности које се сучељају са расуђивањем. Овај приступ подразумева и да је за етичко расуђивање потребно развијати моралну имагинацију са циљем пројектовања вероватних последица различитих етичких избора који су могући у датој ситуацији.



Уобичајен начин унапређивања етичког расуђивања јесте суочавање појединца са етичком недоумицом у некој хипотетичној, претпостављеној ситуацији са циљем да путем образлагања процеса решавања те дилеме, проверава ваљаност етичког просуђивања. Имајући у виду различите приступе етичком расуђивању, делотворан приступ унапређивању етичке компетенције би могао да буде заснован на анализирању уз помоћ неколико кључних питања:

Да ли је реч о етичком питању? Одговор на ово питање зависиће од етичке осетљивости и способности да се сагледа ситуација.

О ком етичком питању се ради? Етичко питање се често грешком посматра у контексту административног управљања, а некад су ове две перспективе у великој мери испреплетане.

На који начин се ситуација може разрешити? Кад је проблем дефинише, потребно је развити низ могућих решења на основу којих се доноси одлука које решење је најбоље.

Да ли одабрано решење задовољава потребе и приоритете првенствено заинтересованих актера? У те




актере спада и онај ко одлуку доноси? У овом сегменту се у исход одлучивања укључују вредности доносиоца одлуке.

Да ли је тај поступак етички исправан? Етичка не-исправност у погледу метода неоправдана је на начин на који је неоправдано следити етички исправне методе до неетичног исхода.

Поједностављено тестирање етичке оправданости у расуђивању може бити спровођено на следеће начине:

- путем испитивања изводивости, што подразумева проверу временског оквира, финансијских ресурса, техничких и друштвених фактора;
- на основу теста могућности обрнутог процеса, у оквиру кога се, за свако могуће решење, испитује могућност повратка у пређашње стање након примене одлуке;
- на основу теста шкодљивости, испитује се, за свако могуће решење, обим штете која би настала применом одлуке;
- на основу теста јавности, испитује се, за свако могуће решење, реакција јавности до које би дошло применом одлуке.





**Етичке недоумице у  
савременој пракси етичког  
одлучивања**





## Извор етичких недоумица

Етичке недоумице су неизоставан део свакодневице. Настају у ситуацијама када се питамо: шта би требало да урадим?, и: зашто би то требало да урадим? У тим ситуацијама, руководећи се етиком и вредностима које усвајамо, не можемо да одредимо који поступак је исправан, а који није. На неки начин, тада је две или више страна сукобљено тако да једна може остварити корист само на рачун неке од осталих, а пред нама је тај тежак задатак — да направимо избор. Етичка дилема подразумева да је реч о недоумици како да поступимо исправно у ситуацији када нам се ниједно од могућих решења не чини етички прихватљивим. Тако настаје унутрашњи мисаони конфликт. Како год да поступимо, пратиће нас осећања кајања и кривице, јер су наши морални императиви међусобно сукобљени пошто супротстављена добра или вредности захтевају различито поступање.

Јавни службеници нису само обични извршиоци јавне политике. Стално се суочавају са етичким резоновањем у оквирима сфере одговорности коју имају. Јавни службеници доносе одлуке које утичу на животе људи као што су, на пример, одлуке о порезима или одлуке о остваривању права на одређени облик социјалне заштите. У тим поступцима се испољава дискрециона моћ одлучивања.



Другим речима, промоција општег благостања зависи у великој мери од коришћења, одн. злоупотребе дискреционе власти. На основу тога се утврђује основно питање: Како решавати етичке дилеме?

Не постоји универзалан „рецепт“ за решавање етичких недоумица.

Поштовање начела владавине права за јавног службеника подразумева и обавезу да на активан начин делује како би се неправедни и дискриминаторски закони променили. Припадност одређеној професији подразумева сагласност да се поступа у складу са стандардима те професије, па због тога питања менаџмента у свим димензијама, у јавном сектору који стоји у одређеном односу према грађанима, по правилу, имају и етичку димензију. Ти стандарди укључујују и етичке стандарде, на начин који ће омогућавати да професионалне вредности руководе професионалну праксу. То значи да конфликт између личних и професионалних вредности не представља етичку дилему у контексту професионалног рада.

Приликом суочавања са могућностима избора, основни проблем представља што се одабир једног решења када је више могућности, често врши на основу



личних афинитета, политичке или друге припадности, или чак са позиција личне промоције. На тај начин се занемарују чињенице, па стога и могућности за рационално одлучивање. Сасвим је могућа ситуација у којој се сви елементи нормативног оквира следе и по њима се поступа, али се поступање се перципира као неетично или чак коруптивно.

Решавање етичких недоумица практично се показује кроз образлагање процеса етичког просуђивања и подразумева избор између принципа који су комплексни и стоје у међусобном хијерахијском односу. И док бирање између „добра“ и „зла“, у релативном смислу, не представља тако велики изазов, јер подразумева базичне способности етичког расуђивања, решавање етичке дилеме у ситуацији у којој се суочавају „исправно“ и „исправно“ или „добро“ и „добро“ озбиљно утиче на јавног службеника, његов рад и крајње исходе тог рада, јер су етички стандарди јавне службе објективно дефинисани.

## **Типични модели етичког одлучивања**

Фокусирање етике као изворне теме за јавне службенике, иницијално се постиже доношењем примењивог етичког кодекса, етичном селекцијом у поступку запошљавања јавних службеника и одговарајућим



начином руковођења. Истовремено, развијање личне етике јавног службеника стоји и као извор и као последица развијања етичких стандарда у организацији и функционисању јавног сектора.

Неке од уобичајених етичких недоумица са којима се суочавају јавни службеници најчешће се односе на:

- административно дискреционо одлучивање,
- корупцију,
- непотизам,
- административну поверљивост,
- одавање информација,
- јавну одговорност и
- недоумице у вези са јавним политикама.

Суочавање са етичким дилемама изнедрило је различите моделе етичког одлучивања који се користе у савременој пракси јавног сектора у ситуацијама када су међусобно сучељени „добри“ избори. Извор етичке ваљаности може бити у важећим позитивно–правним прописима, јавној политици или вредностима, па процес решавања етичке дилеме има кључни значај за оцену „етичности“ поступања јавне службе, а самим тим и за степен поверења у рад



јавног сектора. Најчешће коришћени модели етичког одлучивања о етичким недоумицама засновани су на испитивању вредности, права и одговорности са циљем да се оправда етичко расуђивање и одлучивање и према томе се разликују модели засновани:

- на резултатима, тј. крајњем исходу поступања,
- на правилима и њиховој примени, и
- на афективном елементу, тј. емпатији према онима који су у зависном положају или припадају рањивим групама.

Расуђивање засновано на крајњем исходу фокусира резултате одређене одлуке. Шта ће се десити ако поступим на одређени начин? Ово је кључно питање које се поставља. Проналажење одговора на ово питање подразумева трагање за оним што је највеће добро за највећи број људи. То је тзв. утилитаристички приступ који разлику између доброг и лошег, одн. исправног и неисправног поступања, прави на основу последица, па се зато назива и консеквенцијализам. Делотворност „ефективност“) као административни стандард јесте један од облика оваквог модела етичког одлучивања. Максимизовање резултата и расподела ресурса различитим групама у директној су пропорцији са величином тих група која одређује њихов потенцијал да утичу на одлуке.



Утврђивање и примена правила као модел етичког расуђивања заснована је на уверењу да се на тај начин обликује свет онакав каквим ми желимо. Овај приступ је супротстављен расуђивању које фокусира резултате, јер одриче могућност да последица било које одлуке може бити унапред позната, па чак и да је могућа њена приближна процена. Трагање за стандардима које би сви следили у сличним околностима (тзв. категорички императив) је срж ово модела етичког расуђивања, па се зато још назива и „потрага за универзалним законом“.

Саосећање као модел етичког расуђивања има корен у тзв. „златном правилу“: поступај према другоме онако како би желео да други поступа према теби. Довођењем себе у замишљен, хипотетички положај у коме се налази неко други, подстиче се разумевање перспективе коју тај други има у одређеној ситуацији. Овај приступ је истовремено и рационалан и интуитиван и саосећајан, па се због тога најређе примењује од наведена три. Међутим, искључиво ослањање на рационално у поступању јавног службеника представља извор административног зла као неутралне и објективне логике у којој нема места ни за личну одговорност нити за савест и која не дозвољава да се јавна политика може заснивати и на (са) осећању као свом извору. Данас опасности од таквог



биروقратско-технократског расуђивања најбрже привлаче пажњу јавности када се уочи њихов деструктиван потенцијал у јавним политикама у односу на тзв. рањиве друштвене групе или одређене друштвене мањине. Међутим, стваран потенцијал дехуманизованог расуђивања достиже до нивоа нарушавања интереса и права свих грађана. А његово непрепознавање је пут ка нагризању самих темеља друштва, јер се слово закона ставља изнад духа закона, правила се ригидно примењују, а наређења слепо следе. У литератури се често наводи као пример деструктивности административног зла нацистичка Немачка у којој је већина службеника функционисала у складу са прокламованим стандардима, а да су последице такве коректности у очувању стандарда задрале у суштину оног што нас чини људским бићима.

Примена етике у решавању недоумица заправо јесте препознавање етичких дилема, ризика и кршења стандарда, запитаност над сопственим поступцима и тестирање сопствених одлука путем примене етичких начела и прописа, као и путем саветовања са другима, било да се саветовање одвија на колегијалном нивоу, са ментором, етичким саветником или другим надлежним или вишим инстанцама.



## Етичко „тестирање“

Етичко тестирање процеса и резултата одлучивања потребно је због њихове повезаности са последицама тог одлучивања. Суштина рада у јавној служби није само у томе да се посао уради, већ и у томе на који начин се то ради. Свака етичка перспектива садржи у себи ове елементе запитаности:

Шта би личност са интегритетом урадила у овој ситуацији?

Који принципи су сукобљени у датој ситуацији и како би требало поступати на основу тих принципа?

Који је то најбољи могући исход који би се могао постићи у овој ситуацији и на који начин би то требало урадити?

Посматрање проблема или ситуације на одређени начин путем тестирања, користан је приступ у расуђивању. Ипак, требало би имати у виду да један начин тестирања представља један угао гледања на ствари и даје решење у једној перспективи. Због тога развијено етичко расуђивање подразумева вишеструко тестирање процедура и одлучивања, коришћењем различитих перспектива, са циљем да и процес доношења





одлуке и његов крајњи исход — одлука, могу бити представљени јавности и издржати етичко испитивање, не претендујући истовремено и да је донета одлука апсолутно исправна.

Више је облика етичког испитивања — „тестирања“ у процесу доношења одлука, а у јавној служби се најчешће користи неколико њих.

У тесту „златног правила“ питање које се поставља је: Да ли би желео да се према теби поступа на исти начин на који ти поступаш? Ово је камен-темељац модерног концепта људских права према коме сваки појединац има право на праведно поступање и реципрочну обавезу да омогући правду за друге.

Кроз тестирање „достојанства и слободе“ трага се за одговором на питање: Да ли ће достојанство и слобода других бити очувани ако се донета одлука примени? Већина људи би осудила крађу нечијег аутомобила, али далеко мањи број би на исти начин посматрао одношење канцеларијског материјала кући. Као да етичка скала добија на растегљивости у зависности од утицаја који се крећу од религиозних уверења, васпитања, усвојених вредности, до осталих друштвених чинилаца и степена остварене зрелости личности.



Тестирање „једнакости третмана“ засновано је на размишљању о питању да ли ће донета одлука довести до нарушавања нечијих права на које се односи, имајући у виду њихову националну припадност, расу, религију, сексуалну оријентацију, род итд? У овом питању садржано је низ других који се међусобно надовезују. Каква врста расподеле је у питању? Ко ће имати користи у тој расподели, а ко ће сносити терет? Да ли је та расподела правична и по ком критеријуму се одређује правичност?

У тесту „личне користи“ поставља се питање: Да ли би иста одлука била донета ако њен исход не би доносио неку личну корист оном ко је доноси? Сврха овог испитивања је утврђивање евентуалних околности које утичу на наше расуђивање, јер на основу њих настаје неки облик личне користи. Међутим, опасност коју крије овакво резонување крије се у могућем оправдавању одлуке којом корист настаје за неког другог, одн. да се оправдају различити облици корупције као што су непотизам, кронизам и клијентелизам.

У тесту „подударности“ трага се за одговором на питање: Да ли је донета одлука у сагласности са личним принципима оног који ју је донео? Овај тест је користан за откривање професионалне мотивисаности јавног службеника и уобичајен је део процедуре селекције



кадрова у јавном сектору будући да резултати овог тестирања откривају начела којима се појединац руководи приликом етичког расуђивања што је значајно за оцену достојности за рад у јавној служби.

Тестирање „процедуралне праведности“ засновано је испитивању процедуре и поставља ово питање: да ли процедуре примењене током доношења одлуке могу да опстану као легитимне ако би ту одлуку довео у питање онај на кога се односи? Овде је у фокусу питање транспарентности и правичности поступка, за разлику од правичности у расподели ресурса или права и правичности у кажњавању друштвено неприхватљивог понашања. Обезбедити да све заинтересоване стране изложе своје аргументе, представља неопходан минимум захтева које овај тест поставља за етичко поступање.

У тесту „трошкови и добит“ разматра се питање: Да ли корист коју одлука доноси једном делу заједнице истовремено штоди другима у мери која није прихватљива? Ово је базични начин преиспитивања важећих прописа у потрази за духом закона, тј. намером коју је законодавац имао када је приступио прописивању одређене регулативе.

„Миран сан“ као етички тест поставља питање: Да ли би твој миран сан остао ненарушен ако би неко



други сазнао за одлуку који си донео/донела? Решавање овог теста подразумева да онај ко га ради зна шта је исправно и чини оно што је исправно, тј. да је уверен у свој интегритет.

Људи обично рационализују своје одлуке тако што анализирање почињу навођењем оног што би желели да постигну, а затим оправдавају свој поступак полазећи од резултата који би требало да уследи. Када не постоји систематски приступ унапређивању етичког расуђивања, није реално очекивати да сви јавни службеници имају једнаку склоност ка проучавању и примени литературе о етичком одлучивању. У таквим околностима, већина службеника у решавању етичких недоумица на неки начин заправо примењује тест „насловне стране“ у коме питање гласи: Да ли би осећао/осећала стид ако би о одлуци коју си донео/донела писало на насловној страни дневних новина? Међутим, могућност да медији сазнају за поступање јавних службеника сасвим је реална, јер је поступање јавне службе предмет интересовања и надзора јавности. Иако би прави тест нечијег карактера био испитивање оног што она или он ради када нико не гледа, тест „насловне стране“ је аналитички користан будући да подстиче јавног службеника да размишља о томе како њени или његови поступци изгледају у очима јавности. Јавни службеник који етично поступа требало би да настоји да максимизује вероватноћу да ће јавност



да закључи да је оно што он покушава да уради, уједно и оно што је исправно. А то је управо оно што грађани очекују од јавних службеника.



Народна библиотека Србије, Београд

174-057.34(497.11)

35.084:174(497.11)

СТРУЧНА група за етику (Београд).

Центар за безбедносне студије

Етичке смернице за јавне службенике /

[Стручна група за етику, Центар за безбедносне

студије]. - Београд : Стручна група за етику,

Центар за безбедносне студије,

2013 (Нови Сад : Мала књига). - 117 стр. ; 20 cm

Тираж 6.000.

ISBN 978-86-83289-10-3

а) Државни службеници - Етика - Србија

б) Јавне службе - Морални аспект - Србија

COBISS.SR-ID 201247500