

Treći Forum za javnu upravu

Etika i integritet u javnoj upravi

UDK 35.072:17(047)

U organizaciji Zaklade Friedrich Ebert i Instituta za javnu upravu u Zagrebu 6. veljače 2013. održan je treći Forum za javnu upravu. Kao i na prethodnima, i na tom se Forumu okupilo više desetaka članova akademske zajednice, upravnih stručnjaka i predstavnika nevladinih organizacija. Prije samog početka sudionicima su podijeljene publikacije s prvog (*Lojalna samouprava i decentralizacija*) i drugog Forumu (*Hrvatski apsorpcijski kapacitet za EU fondove: potrebe i mogućnosti*).

Prisutne je pozdravila voditeljica Forumu za javnu upravu doc. dr. sc. Anamarija Musa s Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Zagrebu i Instituta za javnu upravu. Forum je moderirala Marina Škrabalo iz udruge GONG. Uvodna izlaganja na trećem Forumu za javnu upravu održali su saborski zastupnik prof. dr. sc. Josip Kregar i prof. dr. sc. Gordana Marčetić, predsjednica Etičkog povjerenstva i izvanredna profesorica na Katedri za upravnu znanost na Pravnom fakultetu u Zagrebu.

Izlaganje prof. dr. sc. Josip Kregara ticalo se stanja etike među pripadnicima političke elite. Prezentiravši hrvatsku formulu vlasti: (*arogancija + ignorancija*) x (*obolost + neznanje*) koja rezultira neposobnošću na kvadrat, zapitao se kakve su šanse da se političari ponašaju u skladu s etičkim vrijednostima i načelima. Osnovna načela javnog djelovanja koja je 1994. definirao Nolanov Odbor za standarde ponašanja u javnom životu: nesebičnost (obavljanje javne dužnosti samo u javnom interesu), integritet (izbjegavanje stvaranja dojma podložnosti nečijem utjecaju), objektivnost (razmatranje relevantnih faktora u procjeni učinaka javnih politika), kontinuirana odgovornost prema javnosti, otvorenost (transparentno donošenje odluka podložnih ocjeni djelotvornosti), poštenje (prijavljivanje privatnog interesa koji bi mogao doći u suprotnost s javnim) i *leadership*

(postavljanje kriterija ponašanja svih i davanje osobnog primjera), nisu ništa drugo doli pravni izričaj jednostavnih i neproturječnih etičkih postulata utvrđenih još u antičkoj etici. Ona i danas predstavljaju očekivanja društvene zajednice i čine temelj demokratske političke kulture. Etika je kao standard djelovanja i ponašanja političkih aktera jedan od ključnih mehanizama kontrole vlasti i jačanja povjerenja građana. Oni će imati povjerenja ako predstavnici vlasti nepristrano štite javni interes, odnosno ostavljaju dojam da to u svakom aspektu svog djelovanja nastoje činiti. Zbog svega toga pogrešno je odvajati etiku od politike i smatrati da je bavljenje njome trajno rezervirano samo za osobe lišene etičkih načela. Upravo suprotno, politika kao djelatnost oblikovanja načina života društvene zajednice vapi za visokoetičkim pojedincima. U današnje doba krize vrlo je aktualna Platonova izreka da je »cijena koju dobri ljudi plaćaju zbog svoje nezainteresiranosti da sudjeluju u javnim zbivanjima pristanak da njima vladaju pokvareni ljudi«. U Hrvatskoj i drugim tranzicijskim zemljama politička kultura glavni je faktor ograničenja pozitivnih društvenih promjena. Upitna je kvaliteta naših političkih *leadera* koji u rukama drže kormilo ekonomskih kretanja i reformi, pa bez političkih reformi teško možemo očekivati ekonomski razvoj. U Hrvatskom saboru nedavno je razmatrano usvajanje etičkog kodeksa za političke dužnosnike (nažalost bez rezultata). Situacija s etikom političke elite i korupcijskim skandalima u Velikoj Britaniji ili Španjolskoj nije mnogo bolja. U Španjolskoj 96% ispitanika istraživanja javnog mnijenja smatra da je njihova politička vlast korumpirana. Unatoč aferama koje potresaju Veliku Britaniju, njezin premijer izjavljuje da se njihova zemlja mora demokratizirati i spriječiti zlorabu javnih dužnosti ako želi zadržati svoje mjesto na političkoj karti svijeta. Kregar zaključuje da je nedovoljna etička svijest i odgovornost pojedinaca na političkim funkcijama neprihvatljiva i ne treba je relativizirati, već smatrati incidentom te bezrezervno i javno osuditi.

Prof. dr. sc. Gordana Marčetić u svom se izlaganju osvrnula na sam pojam etike i morala, svrhu etike u javnoj upravi, mogućnosti usmjeravanja i/ili reguliranja etičkog ponašanja javnih službenika i dužnosnika, karakter etičkih pravila (pravna pravila ili moralne vrijednosti) te svrhu, ulogu i doseg etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja za javne službenike. Etika u javnoj upravi, kao grana praktične etike koja opća načela primjenjuje na upravnu profesiju, predstavlja ponašanje i djelovanje upravnih službenika u skladu s povjerenjem javnosti (ostvarivanje demokratskih, pravnih i socijalnih vrijednosti). U razvijenim zemljama reguliranje etičkog ponašanja službenika započelo je 1980-ih pojavom novog javnog menadžmenta koji je ekonomske vrijednosti »3 E« i orijentiranost prema rezultatima prepo-

stavio vrijednostima weberijanske uprave (jednako postupanje s jednaki-
ma, poštovanje pravnih procedura). U tranzicijskim zemljama etička re-
gulacija započela je tijekom 1990-ih putem službeničkog zakonodavstva,
antikorupcijskih strategija i zakona o sprečavanju sukoba interesa, dok
su etički kodeksi i kodeksi ponašanja u javnoj upravi kao instrumenti tzv.
mekog prava procvat doživjeli tek 2000-ih. Konceptualne razlike između
etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja su u tome što prvi na apstraktan
način navode opće vrijednosti i načela, dok ih drugi operacionaliziraju
predviđajući stvarne situacije i pritom opisujući poželjno odnosno nepri-
hvatljivo ponašanje. U praksi se karakteristike tih tipova kodeksa isprep-
leću, a razlike među njima postaju fluidne. U anglosaksonskim zemljama
postoji mnoštvo kodeksa ponašanja i strukovnih kodeksa, dok Francuska,
Njemačka i Danska i Švedska etička načela i vrijednosti propisuju službe-
ničkim zakonodavstvom, što je *policy* izbor koji umnogome ovisi o uprav-
noj tradiciji i kulturi neke zemlje. Sudionici Foruma složili su se da etički
kodeksi na našim područjima imaju važnu ulogu socijalizacijskog instru-
menta i preventivno usmjeravaju etičko ponašanje službenika. Hrvatska
je među posljednjim tranzicijskim zemljama usvojila Etički kodeks za dr-
žavne službenike. Njegov problem je u tome što kao propis Vlade vrlo
detaljno razrađuje odredbe Zakona o državnim službenicima i namješte-
nicima o povredama službene dužnosti, a premalo je vrijednosno usmje-
ren. Marčetić zaključuje da etičko ponašanje kao vrijednosna kategorija
može interferirati s pravno reguliranim ponašanjem, ali je mnogo šire od
poštovanja načela zakonitosti. U praksi se prijave neetičkog ponašanja
uglavnom odnose na povrede sankcionirane službeničkim ili kaznenim
zakonodavstvom, što je posljedica uskog normativističkog gledišta da su
u upravi dopuštena sva ponašanja koja nisu pravno zabranjena, pa se na
nespremnost na pomoć i loše međuljudske odnose najčešće ne gleda kao
na neetičko ponašanje.

Tijekom rasprave na Forumu otvoreno je mnogo pitanja. Među važnijim
mjerama za podizanje razine etičnosti u javnoj upravi definirane su po-
trebe za:

- promicanjem etike kroz razvoj specifičnih znanja i vještina u po-
litici (rukovođenje, formuliranje javnih politika i odluka) i javnoj
upravi (strateško planiranje, izrada stručnih analiza, nacрта propi-
sa itd.), u obrazovanju za javnu upravu kao i u programima ospo-
sobljavanja i usavršavanja u službi;
- donošenjem etičkih kodeksa/kodeksa ponašanja kao samoregula-
tivnih instrumenata. Minimalne etičke standarde ponašanja svih

upravnih službenika (državnih, lokalnih, javnih) bilo bi potrebno utvrditi jedinstvenim službeničkim zakonodavstvom, koje bi bilo okvir i polazište za donošenje etičkih kodeksa odnosno kodeksa ponašanja kao »usmjerivača« profesionalnog i etičnog ponašanja u pojedinoj upravnoj struci ili, još konkretnije, u pojedinoj upravnoj organizaciji;

- jačanjem mehanizama nadzora provedbe etičkih kodeksa (povjerenici za etiku, Služba za etiku pri Ministarstvu uprave, Etičko povjerenstvo, Povjerenstvo za sprječavanje sukoba interesa). Uloga je tih tijela da moralno i javno osudi neetično ponašanje, a ne da prati povrede pravnih normi i izriče pravne sankcije;
- vrednovanjem etičkog ponašanja upravnog službenika kroz sustav razvoja njegove karijere (ocjenjivanje, mogućnosti usavršavanja i osobnog razvoja, promicanje, napredovanje);
- razvijanjem svijesti o etičnosti unutar antikorupcijske strategije i drugih prioriteta i mjera u sklopu strateškog i dugoročnog promišljanja modernizacije javne uprave.

*Daria Dubajić**

* Daria Dubajić, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: daria.dubajic@gmail.com)