

FUNKCIJE ETIČKIH STANDARDA U ORGANIMA DRŽAVNE UPRAVE

FUNCTIONS OF ETHICAL STANDARDS IN THE PUBLIC GOVERNMENT ADMINISTRATION

Šemsa Mulić

Magistar uprave

semi.mulic@hotmail.com

SAŽETAK

Stvaranje društva u kojem se vrijednosti uspostavljaju radi same dobrobiti društva uslovljava potrebu pisanja pravilnika kroz različite zakone, etičke kodekse, kodekse ponašanja i slično. Etički kodeksi predstavljaju veoma važan instrument za jačanje i obezbjeđivanje profesionalizacije državne službe. Ovi pisani instrumenti služe kao vodiči za državne službenike kada je riječ o etičkom i neetičkom ponašanju.

Njihov cilj je da usmjeravaju i propisuju društveno prihvatljiv oblik ponašanja za pripadnike određene skupine (kao što su državni službenici), a oni su dužni da se pridržavaju standarda (principa) koji su definisani u etičkom kodeksu. Inkorporacija etičkih standarda čini rad institucija kvalitetnijim i efikasnijim, te jača njihov integritet. U cilju efikasnog implementiranja etičkih standarda potrebna je afirmacija istih kako među državnim službenicima, tako i među građanima.

Ključne riječi: etika, službenička etika, moral, državna uprava, etički kodeks, državni službenik, etički standardi

SUMMARY

Creating of the society in which the values are established for the sole purpose of well-being of society requires writing of the book of rules through

different legislations, code of ethics, code of conduct and similar. Ethical codes represent very powerful instrument for empowering and securing professionalism in government services. These written instruments serve as guides for state officials when it comes to ethical or unethical behavior. Their aim is to direct and regulate behavior in the society that is acceptable for the members of certain group (such as state officials), and they are required to adhere to the standards (principles) that are defined in the code of ethics. Incorporation of ethical standards makes operation of institutions more efficient and it gives them higher quality, as well as it does strengthens their integrity. For the purpose of achieving the aim of efficient implementation of ethical standards it is necessary to have their affirmation accepted among state officials but among the citizens as well.

Key words: ethics, official ethics, moral, state administration, code of ethics, state official, ethical standards

UVOD

Država kao najznačajniji faktor uređenja zajednice nastala je kao posljedica potrebe društva za organizovanjem, a mehanizam kojim obezbjeđuje funkcionisanje jeste uprava.

Ključnu ulogu u javnoj upravi zauzimaju državni službenici, njihova uloga je povezana sa autoritetom države. Državni službenici imaju jak statusni položaj zbog čina provođenja zakona.

Oni imaju upravljačku ulogu i nose odgovornost za odlučivanje i vršenje poslova koje u ime države vrše. Zbog toga je jako bitno njihovo postupanje u vršenju tih poslova. Prilikom vršenja tih poslova jako je bitno da ti poslovi budu u skladu sa etičkim vrijednostima. Promjene u društvu dovode do mijenjanja tih vrijednosti.

Današnje društvo, čiji su dio svakako i državni službenici, sučava se sa vrijednosnom dezorjentiranosti, tj. njihov stav prema vrijednostima se promijenio. U savremenom bosanskohercegovačkom društvu nisu jasno postavljene vrijednosti i nisu iste za sve članove zajednice što onemogućava donošenje suda o moralno ispravnom ili neispravnom ponašanju.

1. Etički standardi u organima uprave

Na osnovu vrijednosti, koje u suštini predstavljaju određeni kvalitet ili načelo, izvode se norme ili standardi. Vrijednosti, individualne i kolektivne, mogu biti ispoljene kao zahtijevane i poželjne, pa tako i postupanje može biti prema zahtijevanom ili poželjnom. U političko-etičke ideale najčešće se ubrajaju: sloboda, jednakost, dostojanstvo, pravednost, solidarnost, sigurnost, tolerancija, blagostanje i život sa prirodom.¹

Ako se u društvu marginaliziraju i potiskuju univerzalne vrijednosti i istine teško je ostvarivo uspostavljanje individualnog i socijalnog dostojanstva. Čini se kao da politička, upravna djelatnost i procesi sve više gube svoju vrijednosnu i moralnu zasnovanost, te se svode na vještinu, proračunatost i procedure. Zadovoljavanje interesa većine stanovništva je optimalno rješenje koje se stavlja pred upravnu djelatnost. Duboko moralnim osobama trebali bi biti povjereni politički poslovi, kao društveni, interesni, i sa odlikama kompromisa. U današnje vrijeme, prepoznaje se zalaganje za konstituisanjem "svjetskog ethosa", važnost proučavanja etike ljudskog roda, solidarnosti, razumijevanja (H. Kung, E. Moren i dr.)

Etičke vrijednosti i zahtjeve ne nalazimo samo u etičkim kodeksima već su one inkorporirane u zakonima (Zakon o državnoj službi i Krivični zakon) i legislativi o disciplinskoj odgovornosti. Etičke vrijednosti koje se prepoznaju u zakonu ustvari predstavljaju tradicionalne vrijednosti državne službe poput zakonitosti ili neutralnosti. Pisanje etičkih vodiča tj. kodeksa je noviji instrument koji se u mnogim javnim službama javlja kako bi se ojačali etički standardi. Svrha etičkih kodeksa je promovisanje etičkih standarda na način da je u njima sadržan, formulisani i objašnjen etički standard.

OECD² (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj) je 1998. godine donijela Preporuku o unaprijeđenju etičkog postupanja u javnim službama i temeljnim etičkim načelima u javnim službama.³ Kodeks ponašanja

1 Leksikon temeljnih pojmova politike – Abeceda demokratije, Soroš – Fond otvoreno društvo BiH, Sarajevo, 1994., str: 17-20.

2 eng. Organisation for Economic Cooperation and Development

3 Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, C(98)/70, 23. april 1998.

javnih službenika⁴ donijelo je Vijeće Evrope 2000. godine. OECD donio je preporuku od 12 načela koja se moraju poštivati prilikom donošenja etičkih kodeksa ili kodeksa ponašanja, a to su:⁵

- etički standardi za javne službenike moraju biti jasni;
- etički standardi se moraju odraziti u cjelokupnom pravnom okviru zemlje;
- praktične etičke upute moraju biti dostupne svim službenicima;
- javni službenici moraju znati svoja prava i obaveze;
- mora postojati politička volja koja će ojačati etičko ponašanje službenika;
- proces donošenja odluka mora biti otvoren i transparentan te dostupan javnosti;
- komunikacija i saradnja između javnog i privatnog sektora mora biti uređena jasnim uputama;
- javni menadžeri moraju demonstrirati i provoditi etička načela postupanja;
- upravljanje, postupci i praksa u upravnim organizacijama moraju poticati službenike na etičko ponašanje;
- uvjeti zaposlenja službenika i tehnike upravljanja ljudskim potencijalima moraju promicati etička načela;
- u javnoj službi moraju postojati odgovarajući mehanizmi odgovornosti i nadzora;
- moraju postojati unaprijed predviđene i određene procedure i sankcije za sve prestupe.

U etičke standarde ubrajamo: zakonitost, poštenje, efikasnost, neutralnost, politička nepristrasnost, djelovanje u javnom interesu, integritet, transparentnost, kompetentnost, odgovornost, nepristrasnost.

4 Ibidem

5 Ibidem

1.1. Zakonitost

Vršenje poslova državnog organa u skladu sa zakonom i s podrškom funkcionisanju prava nazivamo zakonitost. Zakonitost znači da upravni organi kada postupaju u upravnim stvarima imaju dužnost svoje odluke donositi na osnovu zakona i drugih propisa u skladu sa zakonom. Na ovaj način se osiguravaju najviše vrijednosti pravnog poretka koje se ističu u radu državnih organa.

Državni službenik je dužan da postupa u skladu sa Ustavom, zakonom i drugim propisima. Ovaj standard u službeničkom sistemu i samom djelovanju službenika ima dvostruku prirodu:

- rad državnog službenika mora da se obavlja u okviru zakonom propisanog postupka –procesni elemenat načela i
- akti javnog službenika donijeti u vršenju službe moraju u materijalno-pravnom smislu biti zakoniti: dakle, oni u sadržajnom smislu moraju počivati na odredbama nekog od materijalno-pravnih propisa-materijalno sadržajni elemenat načela zakonitosti.

U suštini, zakonitost znači da državna uprava treba da izvršava svoje nadležnosti u skladu sa zakonom.

1.2. Poštenje

Pod poštenjem podrazumijeva se iskrenost i otvorenost. Također, se pod ovim standardom podrazumijeva da državni službenik koristi javni novac i druge resurse samo za ovlaštenu javnu svrhu za koju su predviđeni.

1.3. Efikasnost

Težnja i zahtjev za eliminisanje nepotrebnih i duplih procesa koji nepotrebno odugovlače rad državnih službenika doveo je do sve veće uloge pojma produktivnosti u državnoj službi. Mjera produktivnosti izražava se kroz efikasnost. Efikasnost predstavlja neprestani zahtjev države koji se postavlja pred organe uprave da budu efikasni u servisiranju potreba građana kod njenih subjekata. Efikasnost se postiže kvalitetnim normativnim uređenjem uprave, dobrom podjelom rada, motivacijom i stalnim racionaliziranjem

organa uprave. Dakle, efikasnost i efektivnost podrazumijeva ekonomično, ekspeditivno i razborito korištenje javnog novca i ostalih resursa.⁶ Efikasnost je tipično upravljački princip koji se u suštini sastoji od održavanja dobrog odnosa između resursa koji se koriste i rezultata koji se postižu.⁷

1.4. Neutralnost

Podrazumijeva obavljanje zadataka prema načelima pravičnosti i jednakosti, što isključuje mogućnost bilo kakvih predrasuda, po bilo kojem osnovu, nacionalnom, vjerskom ili slično. Reflektuje državnu službu u skladu sa načelima jednakosti i odsustva predrasuda.⁸

1.5. Politička nepristrasnost

Osiguravanje neovisnosti od političkih intervencija, na način da se jasno razgraniči politički i službenički položaj predstavlja depolitizaciju odnosno političku nepristrasnost u državnoj upravi. Politika se temelji na povjerenju javnosti koje se izražava na izborima, za razliku od uprave koja se temelji na stručnosti i profesionalizmu službenika koji djeluju u okviru zakona, što se verificira putem konkursa za ulazak u službu. Ovo ukazuje da su politika i uprava dvije odvojene domene jer se temelje na različitim logikama i izvoru legitimnosti. Ovaj standard zahtjeva da se djeluje isključivo na osnovu okolnosti datog slučaja i na način koji nije pod utjecajem stavova niti jedne političke partije ili stranke.

1.6. Djelovanje u javnom interesu

Osnovna svrha i vrhovni cilj egzistencije državne uprave je djelovanje u javnom interesu. Zbog toga je neophodno odvajanje javne i privatne sfere čime se vrši zaštita od uplitanja privatnih interesa u organima državne uprave, koji svakako imaju mjesta, ali samo kada se kanaliziraju kroz političke institucije. Javna domena je regulirana posebnim pravilima, a oni koji unutar nje djeluju su podvrgnuti tim posebnim pravilima. Taj se zahtjev odnosi na

6 *Delmo, Zenaid 2007, Upravno pravo i Evropsko upravno pravo, Fakultet za javnu upravu, str. 153.*

7 *SIGMA radovi: br. 27; Principi upravnog prava i Evropski administrativni prostor, 1999, Zajednička inicijativa OECD i Evropske Unije; str.213.*

8 *Begić, Taida 2007, Poziv na odgovornu i profesionalnu državnu službu u Bosni i Hercegovini, Fond otvoreno društvo BiH, Sarajevo. str. 24.*

jačanje etike i integriteta u upravi.⁹ Ovaj standard povezan je sa standardom nepristrasnosti, a znači da u poslu treba imati na umu jedino i prvenstveno opšti interes, bez ostvarivanja, zastupanja i ispoljavanja političkih, grupnih, ličnih i drugih opredjeljenja koja bi štetila javnoj upravi.

1.7. Nepristrasnost

Očekivanje građana od javnih službenika jeste da su nepristrasni kao dio njihove profesionalnosti. Nepristrasnost se odnosi kako na vjerske i svjetonazorske stavove nositelja javnih ovlasti tako i njihovih društvenih veza, te osobnih porodičnih i materijalnih interesa. Ovi stavovi, veze i interesi ne smiju ni na koji način utjecati na to, da upravna odluka ili propis budu pristrani ili zainteresirani. Ovim standardom se ne ugrožava njihovo osobno pravo na svoj svjetonazor i moralne stavove, društvene veze i interese, ali oni ne smiju utjecati na njihovu nepristrasnost u obavljanju javnih zadataka, poštujući zakon. Također, nepristrasnost se odnosi na intelektualnu nezavisnost u odnosu na upravnu hijerarhiju. Državni službenik ne smije biti ni laskavac ni oporbenjak u odnosu na sebi nadređene. On ima i pravo i dužnost odbiti izvršiti njihove zahtjeve, kad god smatra utemeljeno i s razlogom, da ovi nisu u skladu sa zakonima i načelima javne službe.¹⁰

1.8. Integritet

Ovaj standard zahtjeva od službenika da djeluje unutar okvira temeljnih vrijednosti državne službe, te da lične interese ne stavlja u istu ravan sa interesima državne službe u vršenju svojih poslova koji su mu povjereni kao državnom službeniku. Savjesno, nezavisno, nepristrasno, transparentno i pošteno je prihvatljiv način ponašanja državnog službenika u skladu sa ovim standardom. Službenik koji ima integritet očekivano se ponaša etično u skladu sa moralom i nije podložan neetičkim pritiscima i uticajima bilo kojeg pojedinca ili organizacija, koji bi mogli uticati na obavljanje njegovih dužnosti.¹¹

9 Dr. sc. Gordana Marčetić, dr. sc. Anamarija Musa, *Europeizacija službeničkog prava, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 3/2013., str.728.*

10 Šimac, Neven 2012, *Europski upravni prostor i Europska načela javne uprave, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 2/2012., str. 360.*

11 *Priručnik za primjenu etičkih kodeksa u lokalnoj samoupravi, The Organization for Security and Co-operation in Europe Mission to Montenegro, Promotive doo, Podgorica, str.37*

1.9. Transparentnost

Rad državnog službenika mora biti dostupan javnosti na uvid kako bi ista imala mogućnost kontrole rada državnih službenika. Postoje različite "javnosti", jedna je opšta koja podrazumijeva da se sve kategorije građana i njihovih organizacija informišu o radu javne uprave, a u tom sklopu i o državnim službenicima, posebno ako su te informacije od javnog značaja. Druga javnost je u postupku ostvarivanja prava i obaveza pred organima javne uprave i znači da radnjama koje preduzima državni službenik u svojstvu službenog lica mogu da prisustvuju punoljetna lica koja ne učestvuju u postupku, ako postoje prostorni uslovi i ukoliko ne postoje zakonom propisani razlozi za isključenje javnosti. Međutim, ovaj standard ne zahtjeva da se prekoračuju određene granice u smislu privatnosti, tajnosti i povjerljivosti podataka, što znači da se informacijama rukuje otvoreno u okviru pravnog okvira.

1.10. Kompetentnost

Kompetentnost podrazumijeva vršenje poslova državnog organa u skladu sa visokim nivoom kvalifikacija i profesionalizma koji državni službenik kontinuirano provodi i razvija.¹² Odgovornosti javnog službenika za stručnost i djelotvornost njegovog rada je jedna logična posljedica načela zakonitosti rada i načela odgovornosti organa uprave ili javne službe za štetu. Stručnost rada znači da se rad državnog službenika vrši prema pravilima struke kako u procesnom tako i u materijalno-pravnom smislu, a djelotvornost rada se ogleda najprije u blagovremenom postupanju, u radu bez odugovlačenja rokova i odlaganja preduzimanja propisanih i utvrđenih radnji i mjera u vršenju službe kao i u vremenski prihvatljivom odlučivanju o pravima i obavezama građana i drugih pravnih subjekata u ostvarivanju njihovih prava i obaveza i na zakonu zasnovanih interesa.

1.11. Odgovornost

Odgovornost ima dvojak karakter, podrazumijeva odgovorno ispunjavanje obaveza i dužnosti kao i javnu odgovornost pri djelovanju i ponašanju državnih službenika.¹³ Pod odgovornošću se podrazumijevamo da jedna

¹² *Ibidem, Begić, Taida, str. 24.*

¹³ *Ibidem, Begić Taida, str.24.*

osoba ili organ mora da objasni i opravda svoje postupke drugoj osobi ili organu. To znači da bilo koji upravni organ mora da odgovara za svoje postupke drugim upravnim, zakonodavnim i sudskim organima. Nijedan organ ne može biti izuzet od uvida ili nadzora od strane drugih. Za to postoje različiti mehanizmi kao što je sudski nadzor, žalba višem upravnom organu i sl.

Po ovom standardu zaposlenik se podvrgava provjerama njegovog rada od strane javnosti za obavljanje svojih poslova i zadataka koji su mu povjereni i podliježe sudu javnosti, ako povrijedi svoje službene dužnosti.

2. Značaj etike u javnoj upravi

Dugo vremena je izučavanje etike bilo kontroverzno pitanje u kontekstu pravne profesije, politike, filozofije, teologije i drugim područjima, uključujući i područje javne uprave. Bilo je dominantno stanovište po kome je smjernice za profesionalni rad bilo dovoljno tražiti u sferi normiranog – zakonima, uputama i opisima djelatnosti koje definiraju i omeđavaju odgovornosti u javnom sektoru.

Međutim, vremenom se promijenilo razumijevanje uloge javne uprave prema kome su službenici jednostavno stručna tehnička lica koja primijenjuju odluke koje donose izabrani predstavnici vlasti. Novo shvaćanje uloge javne uprave podrazumijeva da je u njenim rukama moć odlučivanja u određenom stepenu i da njeno postupanje u okvirima koje određuje diskrecijska moć koju ima, utječe na živote ljudi na neposredan i trajan način zadirući u same temelje.

U dvadesetom stoljeću, pitanje vrijednosti etike bilo je na margini. Međutim, i danas još uvijek postoji dihotomija između politike i uprave i ona preovladava u prvom planu kod oblikovanja i evolucije javnih politika, bez odgovarajućeg poštivanja etičkih pravila i moralne osude. Ovdje primjećujemo da je dihotomija u osnovi pogrešna, jer se područje javne uprave smatra vrijednosno neutralnim, njeno provođenje nepristrasno i takoreći, mehaničko. Sve to je doprinosilo povećanju amoralizma u javnoj upravi, odnosno slabljenje ideala ili vrijednosti u javnoj upravi, kao što su, naprimjer, upravljanje (vladanje), javna dužnost, javna služba,

profesija i nastojanja da javni službenici svoju dužnost obavljaju pravično, nepristrasno, učinkovito i etički.¹⁴

Etično postupanje javnog službenika bi trebalo podrazumijevati:¹⁵

- prepoznavanje potencijalno etički problematične situacije;
- pronalaženje relevantnih informacija;
- pažljivo razmatranje svih elemenata koji omogućuju donošenje više različitih
- odluka;
- procjenu mogućih rješenja, odluka ili budućeg postupanja;
- donošenje odluke i
- finalno razmatranje odluke prije nego što se primjeni.

3. Stanje javne uprave Bosni i Hercegovini

Građani obično gledaju na državne službenike iz ugla zadovoljavanja svojih egzistencijalnih interesa i potreba, pa ih doživljavaju kao one "druge" članove zajednice čija je obaveza da im osiguraju slobodu, nesmetano uživanje prava i blagostanje. Uloga državne službe odnosno javne uprave je aktivna za razliku od uloge koju imaju građani, a to je da se uzdržavaju od kršenja prava i sloboda. Ta uloga se danas sagledava kroz raspravu o tome kako postići da državne službe funkcioniraju na najbolji način.

U Bosni i Hercegovini javna istraživanja pokazuju nepovjerenje u javnu upravu, a razlog za takav stav javnosti može biti posljedica zanemarivanja, odnosno izostavljanja ciljeva kao što su postavljanja interesa građana u sami centar, te postojanje legitimnosti i povjerenja u javne institucije. Građani se najčešće žale na nerazumljivost i nedovoljnu jasnost propisa, složenost formulara, nerazumijevanje upravnih službenika, nepredvidivost njihovih postupaka i odluka.

Generalno gledano javna uprava je „nedjelotvorna i skupa“, „glomazna“ ne postoji izražena profesionalna nepristrasnost, niti je uprava odvojena od

¹⁴ Otajagić, Ferid 2011, *Sistem osnovnih vrijednosti u javnoj upravi s posebnim osvrtom na stanje u Bosni i Hercegovini, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, str.241.

¹⁵ *Stručna skupina za etiku 2013, Etičke smjernice za javne službenike, Centar za sigurnosne studije, Beograd, str.23.*

politike da bismo govorili o političkoj nezavisnosti. U pogledu povjerenja građana u javnu upravu ili vlast ukupno, ono je veoma nisko, te ne postoji sistematska i efikasna odgovornost.¹⁶

Javna uprava u BiH je preglomazna, a procjene Svjetske banke su da u BiH na rad administracije odlazi blizu 62 % društvenog dohotka, od čega na plate odlazi 30-35 % na entitetskom, a preko 45 % na kantonalnom i opštinskom nivou.¹⁷

Korupcija u javnom sektoru je endemična pri čemu između 54 do 80 % javnosti uključujući i same uposlenika u upravi, cijeni da postoji pojava davanja mita prilikom primanja na posao, unaprjeđenja i premještanja, jedna trećina smatra da oni koji ne učestvuju u korupciji bivaju marginalizovani i prinuđeni da napuste službu, a 67% ispitanika misli da korupcija utiče na donošenje upravno-pravnih odluka i rješenja.¹⁸

Veliki problem u Bosni i Hercegovini predstavlja podjela pozicija u upravi prema sastavu naroda u BiH, što se temelji na članu IX tačka 3. Ustava BiH, čija praktična izvedba znači trodjelna podjela upravljačkih pozicija. Ovaj član odnosno stav stvara posebne uslove pri izboru odnosno zapošljavanju državnih službenika u pogledu zapošljavanja na nižim pozicijama u državnim institucijama. Ovakav sistem vrlo često zaobilazi najbolje kandidate u nastojanju da zadovolji etnički balans. Izbori viših rukovodioca i ministara često su unaprijed poznati, što obeshrabruje kandidate druge etničke pripadnosti da se uopšte prijavljuju na konkurs za određene pozicije.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske omogućavaju primjenu etničkih kvota na zapošljavanje u javnim institucijama. Ove kvote se trenutno još uvijek zasnivaju na procjenama broja stanovnika iz popisa stanovništva iz 1991. godine. Isto tako, neke odredbe entitetskih ustava omogućavaju da radna mjesta u javnim institucijama budu raspodjeljena u srazmjeri s etničkim sastavom stanovništva.

¹⁶ *ibidem*, Otajagić Ferid, str. 251.

¹⁷ Leskovic, Saša 2009, *Tranzicija i reforma javne uprave*, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, str. 293

¹⁸ *Diagnostic Survey of Corruption in BiH*, "Svjetska banka", 2000 (studija izrađena na osnovu zahtjeva BH vlasti)

Prema istraživanjima “Fonda otvorenog društva BiH” koje je uradila Taida Begić, intervjuisane osobe opisuju ovo stanje ponižavajućim i za državne službenike/ce koji već rade u državnoj službi kao i za nove kandidate/kinje, dakle one koji/e žele i prijavljuju se na pozicije u BiH državnoj službi. Ljudi su jednostavno izgubili vjeru u pravičnost procedura zapošljavanja. Od državnih službenika/ca i javnih zvaničnika/ca se očekuje da služe općem interesu; međutim, u sadašnjem sistemu neki/e od njih nesumnjivo služe sami sebi. Na osnovu aktuelne vrijednosne ljestvice, politička podobnost, nepoštenje i novac imaju veliki značaj, a ponekad se čini da se zajednička karakteristika institucija ogleda u činjenici da su neki/e saradnici/ce (konkretno sekretarice) moćnije/ji od pomoćnika/nica ministara/rica ili šefova/ica odsjeka.¹⁹

Poštujući Ustav BiH, zakone i etičke kodekse i analizirajući faktičko stanje i funkcionisanje javne uprave te odnos državnih službenika prema radu, prema organizaciji u kojoj radi, prema društvu-državi i prema građanima, primjećuju se nedostaci nepristrasnosti, profesionalnosti, učinkovitosti, povjerenja i odgovornosti, i ako su normativno vrednovani kao vrijednosti.

Aktuelno stanje u Bosni i Hercegovini je neodrživo. Isto tako, stanje u javnoj upravi je nezadovoljavajuće jer ne može na adekvatan način da odgovori savremenim potrebama građana. Zbog toga se moraju izvršiti adekvatne reforme kroz izmjenu Ustava Bosne i Hercegovine, reformu državne uprave, državne službe i upravnih procedura kao osnovnih pretpostavki za kvalitetnu javnu upravu u Bosni i Hercegovini.²⁰

4. Funkcija etike u organim državne uprave

Razvijene zapadne zemlje uporedo sa menadžerskim zahvatima u tradicionalnu strukturu i funkcioniranje javne uprave postavljaju fokus na razvoj etike. Razvoj globalizacije ekonomskih i finansijskih tokova stavlja nužnim zakonsko uređenje standarda etičkog ponašanja državnih službenika. Posebno sada kada se osjećaju uticaji i posljedice ekonomske i finansijske krize, od državnih službenika očekuje se pružanje učinkovite

19 ibidem, Begić Taida, str. 15.

20 Đelmo Zenaid, Otajagić Ferid 2009, Kvalitetna javna uprava u Bosni i Hercegovini - osnovne pretpostavke, 6. Naučno-stručni skup “Kvalitet 2009”, str. 760.

i kvalitetne usluge građanima. Zbog širokog delegiranja odgovornosti kao i diskrecionog prava odlučivanja državnih službenika njihov rad tj. ponašanje podliježe sudu javnosti koja očekuje i zahtijeva profesionalnost i odgovornost jer je njihov osnovni zadatak pružanje servisa (usluga) građanima.

U zemljama kao što je Bosna i Hercegovina tj. zemljama postsocijalističkog režima problematika etike se tek spominje ili javlja od sredine 90-tih godina prošlog stoljeća, a u novom stoljeću se pristupa rješavanju ove problematike kroz donošenje različitih zakona i kodeksa. Etički kodeksi ili kodeksi ponašanja doživljavaju svoj procvat posljednjih godina kao instrumenti tzv. "mehkog prava". Kako u jezičnom izrazu tako i u onome što označavaju etički kodeks i kodeks ponašanja imaju određene konceptualne razlike. Konceptualne razlike koje se ogledaju u tome da etički kodeks na apstraktan način navodi opšte vrijednosti i načela, a kodeks ponašanja konkretizira te vrijednosti i načela predviđajući realne situacije i pri tome opisuje poželjno odnosno neprihvatljivo ponašanje.

Dok neki smatraju da smo svjedoci jedinstvenog procesa u kojem se preklapaju nove i stare vrijednosti, mnogi su mišljenja da je savremeno društvo obilježeno svojevrsnom konfuzijom, vrijednosnom dezorijentiranošću, te pre naglašanjem materijalnih aspekata života na štetu moralnih.²¹

Ovom rečenicom bi se moglo opisati trenutno stanje društva u Bosni i Hercegovini. Naime, teško je očekivati poštivanje određenih vrijednosti (društvenih vrijednosti) kada se u istom društvu te vrijednosti još uvijek nisu jasno iskristalizirale. Naše društvo kao cjelina još uvijek nije spoznalo kojim vrijednostima treba da teži. Problem je u tome što društvo nije jasno postavilo vrijednosti koje su jedinstvene za članove njegove zajednice, na osnovu kojih bi se mogao donositi sud o moralno ispravnom ili neispravnom ponašanju. S tim da se ova konstatacija ne odnosi na pismene forme određivanja vrijednosti kao što su zakoni, različiti kodeksi i slično koji uvijek teže pozitivnim vrijednostima i traže njihovo poštivanje, međutim praktična primjena u smislu uspostavljanja odnosno razvijanja svijesti o pozitivnim društvenim vrijednostima kod građana još uvijek je manjkava.

²¹ Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu 2013, 3. Forum za javnu upravu, Etičke vrijednosti u javnoj upravi i globalna etika, Zagreb, str.32.

Svaki član neke zajednice treba da poštuje i usvoji osnovne vrednote te zajednice kao svoj vlastiti kriteriji prosuđivanja njezine vrijednosti. Posebno se ovo odnosi na one članove zajednice koji dobiju pravo da odlučuju o interesima drugih tj. javnom interesu.

Kao koncept odnosno tipologija vrijednosti u upravnom vladanju navode se vrijednosti, odnosno tipologija ili “kvalitet koji moraju da imaju javni službenici”: disciplina, upraviteljstvo, nadzorništvo, pravednost i osnovne vrline koje uključuju dužnosti pojedinca prema državi, ustavu i javnom interesu.²²

Državni službenik, kao opunomoćeni predstavnik države, vršenjem svojih zadataka i funkcija, ostvaruje javni interes. Javni interes ili javno dobro je, dakle, tijesno povezano sa administrativnim odlukama, jer im daje pravac i značenje u svemu što rade. Kako ovaj odnos podrazumijeva i moralnu dužnost i obavezu na strani javnih službenika, on uključuje i etiku. Etika je zato od krucijalnog značaja za cijelokupni domen aktivnosti u koje je uključen državni službenik.²³

Kako da se očekuje od državnog službenika da bude moralan kada je i on sam član društva gdje su moralne vrijednosti poljuljane. Zbog različitih uticaja kao što su savremeni trendovi globalizacija, liberalizacija i ostale pojave savremenog društva te promjena društvenog uređenja kao i posljedice rata. Sve navedeno otežava uspostavljanje moralnih vrijednosti odnosno moralne svijesti kod građana (članova društva), a samim tim i kod onih pojedinaca kojima je dato pravo da donose odluke o pojedinačnim i zajedničkim interesima svih članova, kako bi zajednica mogla da funkcioniše na zadovoljstvo svih njenih članova.

Osnovna funkcija etike je da kroz promociju osnovnih standarda ili principa utiče na uspostavljanje i promovisanje morala. Njen zadatak nije da propisuje, već da teži poštivanju osnovnih standarda koji su takvi da neminovno vode ka moralnom ponašanju.

Etički standardi, kao društvena pravila ponašanja pripadnika određene profesije, nastaju dugogodišnjom empirijom na osnovu prakse, i ona

²² *ibidem*, Otajagić, Ferid, str. 245.

²³ Milenković, Dejan 2012, *Javna uprava, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Beograd, str.241.*

nisu zamišljena kao statička, već dinamička kategorija koja prati razvoj društva i humanizaciju odnosa u njemu. Zato se u mnogim državama u svijetu, pribjegava donošenju etičkih kodeksa kojima se utvrđuju standardi moralnog ponašanja službenika, ali i organizacioni mehanizmi koji ih štite.²⁴

U savremenom modelu državne uprave u centru se nalazi etika. Nespojivo je neetičko ponašanje sa radom državne uprave. Preko državne uprave se ostvaruje najveći broj ljudskih sloboda i prava pa tako kao moralno odgovorna institucija neophodno obavezuje prisustvo odgovarajućih etičkih standarda u njoj.

Jedan od glavnih problema određenog broja tranzicijskih zemalja je gubitak etičkih vrijednosti u društvu. Sve se više prihvata ideja da nema univerzalnog „dobra i zla“. Problem ovdje nije u manjku morala u društvu ili među određenim skupinama ljudi. Problem je u manjku zajedničkog razumijevanja kakvo je ponašanje prihvatljivo, a kakvo ne u kombinaciji sa činjenicom da društvo ne kažnjava određene tipove ponašanja.²⁵

Svi naponi u kontekstu razvoja etičnosti i moralnosti kod državnog službenika se svode na sprječavanje korupcije i njenih posljedica što dovodi do zanemarivanja oslalih segmenata gdje etika ima uticaja i značaja. Iako se ulažu veliki naponi na uspostavljanju etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja čini se da je jedini cilj sprječavanje korupcije kao gorućeg problema u društvu, a ne razvijanje moralnog ponašanja odnosno razvoj svijesti o moralnom dobru i zlu u javnoj upravi. Ovim se stavlja fokus na problem korupcije zanemarujući ostale probleme koji se gomilaju, a koji će se rješavati tek kada se riješi problem korupcije u društvu što je utopično. Tako naprimjer, problem nepostojanja radnog morala kao očekivanog ponašanja kod državnih službenika ne postoji niti se „javno“ eksponira taj problem. Svakako da postoje razne kritike od strane građana na pojedinačna ponašanja.

Često se kao uzrok raširenosti korupcije navode izostanak odgovornosti i transparentnosti. Međutim, odgovornost i transparentnost su samo

²⁴ *ibidem*, Milenković, *Dejan*, str.243.

²⁵ *Korupcija- Uzroci, posljedice, prevencija*, Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Zagreb, septembar 2011., str. 21.

sredstva. Oni predstavljaju samo dio standarda koji se promovišu kroz etički kodeks.

Transparentna državna uprava neće sama od sebe postati manje korumpirana. Transparentnost će tek omogućiti bolju kontrolu i primjenu pravila - pod uvjetom da postoje institucije i ljudi koji su spremni primjenjivati pravila.²⁶

Iz izjave Američkog predsjednik Ronalda Regana koja glasi „*Ne bih rekao da su neki od mojih najbližih suradnika bili korumpirani. Rekao bih da su bili etički neosjetljivi*“, da se zaključiti da je osnova funkcija etike stvoriti moralnu osjetljivost kod državnih službenika, a naravno i kod građana.

²⁶ *ibidem*, str.21.

ZAKLJUČAK

Bosanskohercegovačko tranzicijsko društvo se suočava sa dekadencijom istinskih vrijednosti. Vrijednosti se određuju kao načela ili kvaliteta iz kojih se izvode norme ili standardi koji vode prednostima razvrstavanja ciljeva, djelatnosti, posljedica ili ljudi.

Vrijednosti nisu jasno postavljene i nisu iste za sve članove zajednice, što onemogućava donošenje suda o moralno ispravnom ili neispravnom ponašanju. Prosperitet društva zavisi od stručnosti i profesionalnosti osoba koje obavljaju javne funkcije, osobito to vrijedi za one koji u društvu dobijaju pravo da odlučuju o javnom interesu (državni službenici).

Državni službenici kao dio društva nisu drugačiji od cjelokupnog društva, pa tako njihovo etično ili neetično ponašanje reflektuje šire i dublje probleme društvenih i političkih odnosa.

Činjenica je da je u državnoj upravi u Bosni i Hercegovini izgubljena istinska kultura rada, većina ne radi sa sviješću o svrsi svog posla, ostvarivanju cilja tog posla. Kao rezultat toga javlja se problem neodgovornosti, neprofesionalnosti, neefikasnosti, nepotizam, te pojava korupcije kao gorući problem. Ovim se narušava ugled, koji je poseban, zbog vrste posla kojeg obavljaju državni službenici i koji se dugo godina razvijao. Politizovana javna uprava kakva je danas u Bosni i Hercegovini predstavlja jednu od najvećih prepreka kako za uvođenje, tako i dosljednu primjenu etičkih standarda.

Svi naponi koji se usmjeravaju ka uspostavi etičkih kodeksa, kao sredstvo koje će pomoći da se navedeni problemi riješe postaju beskorisni ako se sami službenici ne podsjećaju na njih i ukoliko im se ne pružaju različite obuke o etici. Efikasni su samo onda kada ih službenici sami od sebe prihvate i osjećaju se obaveznim djelovati u skladu s njima.

Osnovna funkcija etike je da kroz promociju osnovnih standarda koji su sadržani u etičkom kodeksu utiče na uspostavljanje i promovisanje morala. Njen zadatak nije propisivanje već težnja poštivanju osnovnih standarda koji su takvi da neminovno vode ka moralnom ponašanju. Stanje kakvo je danas u javnoj upravi je samo odraz stanja društva u kojem živimo. Neophodno je da se u pojedincu probudi autonomni moral, što znači da on kao takav djela svjesno.

LITERATURA

1. *Leksikon temeljnih pojmova politike – Abeceda demokratije*, Soroš – Fond otvoreno društvo BiH, Sarajevo, 1994.
2. *Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service*, C(98)/70, 23. april 1998.
3. Šimac, Neven 2012, *Europski upravni prostor i Europska načela javne uprave*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 2/2012.
4. Begić, Taida 2007, *Poziv na odgovornu i profesionalnu državnu službu u Bosni i Hercegovini*, Fond otvoreno društvo BiH, Sarajevo
5. Đelmo , Zenaid 2007, *Upravno pravo i Evropsko upravno pravo*, Fakultet za javnu upravu
6. Otajagić, Ferid 2011, *Sistem osnovnih vrijednosti u javnoj upravi s posebnim osvrtom na stanje u Bosni i Hercegovini*, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici
7. Stručna skupina za etiku 2013, *Etičke smjernice za javne službenike*, Centar za sigurnosne studije, Beograd
8. Leskovic, Saša 2009, *Tranzicija i reforma javne uprave*, Fakultet političkih nauka, Sarajevo
9. *Diagnostic Survey of Corruption in BiH*, “ Svjetska banka”, 2000 (studija izrađena na osnovu zahtjeva BH vlasti)
10. Đelmo Zenaid, Otajagić Ferid 2009, *Kvalitetna javna uprava u Bosni i Hercegovini - osnovne pretpostavke*, 6. Naučno-stručni skup “Kvalitet 2009”
11. Milenković, Dejan 2012, *Javna uprava*, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Beograd
12. *Korupcija- Uzroci, posljedice, prevencija*, Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Zagreb, septembar 2011.
13. *Priručnik za primjenu etičkih kodeksa u lokalnoj samoupravi*, The Organization for Security and Co-operation in Europe Mission to Montenegro, Promotive doo, Podgorica,

14. Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu 2013, 3. *Forum za javnu upravu, Etičke vrijednosti u javnoj upravi i globalna etika*, Zagreb
15. SIGMA radovi: br. 27; *Principi upravnog prava i Evropski administrativni prostor*, 1999, Zajednička inicijativa OECD I Evropske Unije
16. Dr. sc. Gordana Marčetić, dr. sc. Anamarija Musa, Europeizacija službeničkog prava, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 3/2013.
17. *Diagnostic Survey of Corruption in BiH*, "Svjetska banka", 2000 (studija izrađena na osnovu zahtjeva BH vlasti)