

Javna etika

Borba protiv nepotizma u lokalnim i regionalnim vlastima

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti
Saveta Evrope

The Congress

Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Borba protiv nepotizma u lokalnim i regionalnim vlastima

Komitet za upravljanje

Izvestilac:¹

Wilma DELISSEN VAN TONGERLO, Holandija (L, ILDG)

¹ L: Veće lokalnih vlasti / R: Veće regiona
EPP/CCE: Grupa Evropske narodne partije u Kongresu
SOC: Socijalistička grupa
ILDG: Grupa Nezavisnih i liberalnih demokrata
ECR: Grupa evropskih konzervativaca i reformista
NR: Članovi koji ne pripadaju ni jednoj političkoj grupi u Kongresu

Sadržaj

Sažetak	5
REZOLUCIJA 441 (2019)	6
PREPORUKA 428 (2019)	10
Uvod	15
1. Kontekst	16
2 . Javni ili privatni interesi? Klijentelizam i favorizovanje u upravljanju ljudskim resursima	19
3. Važnost nepristrasnih sistema angažovanja	22
4. Suzbijanje nepotizma: međunarodna mreža za borbu protiv korupcije	28
5 . Nacionalne studije slučajeva	35
6 . Zaključci i preporučene politike	49

Sažetak

Nepotizam i favorizovanje na lokalnom i regionalnom nivou mogu da predstavljaju prepreku efektivnosti i efikasnosti pružanja lokalnih javnih usluga, da smanje poverenje javnosti i da naruše percepciju da lokalne i regionalne javne vlasti služe interesima svojih izbornih jedinica.

U ovom izveštaju iznose se standardi dobre prakse i predstavljaju strategije za sprečavanje korupcije u postupcima angažovanja u lokalnim i regionalnim vlastima. Govori se o negativnim uticajima nepotizma na učinak i kulturu organizacija i navodi se da ih mogu smanjiti transparentni i nepristrasni sistemi upravljanja ljudskim resursima koji se zasnivaju na zaslugama.

Kongres u rezoluciji poziva lokalne i regionalne vlasti da povećaju transparentnost postupaka angažovanja i unapređivanja tako što će utvrditi jasne procedure, garantovati jednakost i pravičnost i uvesti kanale za prijavljivanje u cilju identifikacije potencijalnih slučajeva favorizovanja ili sukoba interesa. On u preporuci traži da Komitet ministara pozove vlade da obezbede da nacionalno zakonodavstvo sadrži dovoljno odredaba za ublažavanje rizika od nepotizma.

ReZoluCIJA 441 (2019)²

1. Ljudski resursi se nalaze u samom srcu lokalnih i regionalnih vlasti i predstavljaju njihovu glavnu pogodnost. Da bi lokalne i regionalne vlasti efikasno funkcionisale, potrebno im je kvalitetno i vrlo motivisano osoblje. Postojanje sistema angažovanja i unapređivanja koji se zasniva na zaslugama predstavlja preduslov za obezbeđivanje nepristrasnosti i kvaliteta vršenja javne službe. Istovremeno, visok stepen samostalnosti lokalnih i regionalnih vlasti u angažovanju i otpuštanju osoblja prepoznat je kao jedan od glavnih rizika od korupcije kod njih.

2. Priznajući da korupcija u svim svojim pojavnim oblicima predstavlja glavnu pretnju dobrom upravljanju na lokalnom i regionalnom nivou, Kongres se, u okviru svoje mape puta aktivnosti za borbu protiv korupcije, koja je usvojena na 31. zasjedanju u oktobru 2016. godine, saglasio da pripremi izveštaj o nepotizmu, kao i da identifikuje preventivne mere i dobre prakse u borbi protiv ovog oblika korupcije.

² O kojoj je razgovarao i koju je usvojio Kongres 2. aprila 2019. godine, na 1. sednici (v. Dokument [CG36\(2019\)16](#), eksplanatorni memorandum), izvestilac: Wilma DELISSEN VAN TONGERLO, Holandija (L, ILDG).

3. Lokalne i regionalne vlasti su, zbog svoje veličine, samostalnosti i blizine građanima, posebno osetljive na nepotizam i druge oblike favorizovanja. Pošto nepotističke prakse pod tim okolnostima mogu biti vidljivije opštoj javnosti, veći je i njihov potencijal za narušavanje poverenja javnosti. Uspostavljanje zdravih praksi koje se odnose na upravljanje ljudskim resursima je zato od najveće važnosti za utemeljivanje poverenja javnosti i borbe protiv korupcije.

4. Problemi slabog timskog duha, izostajanja, sve manje posvećenosti, poštovanja i poverenja u rukovodstvo mogu da predstavljaju posebne izazove na lokalnom nivou. S obzirom na važnost poverenja i zadovoljstva zaposlenih na radnom mestu, od ključne važnosti je uspostavljanje delotvornih i odgovornih praksi upravljanja ljudskim resursima.

5. Nepotizam se ne može sprečiti samo pravilima i propisima, već mora doći i do promene u društvenim stavovima i administrativnoj kulturi, koje treba da se razviju i postanu manje tolerantne na takve prakse, kao i da usvoje pristup koji se zasniva na etici. Opšta javnost ima svoju ulogu i potrebno je povećati njenu svest o opasnostima i štetnim posledicama nepotizma u upravi.

6. Pošto se u državama članicama Saveta Evrope stavovi i tolerancija prema nepotizmu razlikuju u zavisnosti od njihovih administrativnih kultura, pristup borbi protiv takvih praksi treba da bude prilagođen konkretnom kontekstu.

7. U svetlu gore navedenog, Kongres, imajući u vidu:

- a.** Program akcije protiv korupcije Saveta Evrope (1996);
- b.** Rezoluciju (97) 24 Komiteta ministara o dvadeset vodećih principa;
- c.** Krivičnopravnu konvenciju o korupciji (Serija Evropski ugovori br. 173);
- d.** Građanskopravnu konvenciju o korupciji (Serija Evropski ugovori br. 174);
- e.** Model kodeksa ponašanja javnih funkcionera Saveta Evrope (2000);
- f.** Preporuku CM/Rec (2014)7 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti uzbunjivača;

8. Poziva lokalne i regionalne vlasti država članica Saveta Evrope da:

- a.** Povećaju transparentnost u procesima angažovanja i unapređivanja, tako što će uspostaviti jasne i sveobuhvatne procedure koje se mogu lako razumeti i kojima lica koja konkurišu i zaposleni mogu lako pristupiti;
- b.** Garantuju jednakost i pravičnost u procesima angažovanja i unapređivanja, tako što će uzeti u obzir znanje, iskustvo, veštine i etičko ponašanje kandidata, formirati zajednički niz pravila i primeniti principe angažovanja zasnovanog na zaslugama;
- c.** Izvrše etičke ili antikorupcijske kontrole, posebno obraćajući pažnju na prakse upravljanja ljudskim resursima, kako bi identifikovale rizike od nepotizma i predložile odgovarajuće kontramere;

- d.** Uvedu kanale za prijavljivanje kako bi identifikovale moguće slučajeve favorizovanja ili sukoba interesa u procesu angažovanja ili izbora;
- e.** Uvedu strukture za upravljanje integritetom, kao što je 'Biro za integritet', koji se sastoji od savetnika za integritet, koji bi istraživao slučajeve u kojima se sumnja na nepropisno ponašanje u ovoj oblasti;
- f.** Obezbede da sva kršenja integriteta, nepropisno ponašanje ili uskraćivanje informacija o mogućem sukobu interesa u pitanjima koje se odnose na zaposlene dovedu do odgovarajućih i odvratajućih disciplinskih postupaka;
- g.** Obezbede da se javnim funkcionerima zabrani učešće u svim postupcima angažovanja i izbora koji bi mogli da dovedu u pitanje njihovu nepristrasnost.

9. Poziva nacionalna udruženja lokalnih i regionalnih vlasti da:

- a.** U javnim institucijama organizuju aktivnosti edukacije kao što su seminari, radionice, obuke na radnom mestu da bi se podigla svest o rizicima od nepotizma, ili bilo kog oblika favorizovanja;
- b.** Unaprede saradnju i zajednički rad sa drugim opštinama, kao što je formiranje regionalnih mreža, u cilju razmene iskustava i znanja u postupanju sa nepotizmom prilikom angažovanja osoblja;
- c.** Odmah odgovore na žalbe i preporuke građana, kako bi povećale poverenje javnosti u lokalnu i regionalnu samoupravu.

PREPORUKA 428 (2019)³

1. Da bi lokalne i regionalne vlasti efikasno funkcionisale, potrebno im je kompetentno i vrlo motivisano osoblje. Angažovanje i unapređivanje u skladu sa zaslugama predstavljaju preduslov za obezbeđivanje nepristrasnosti i kvaliteta javne službe. Istovremeno je kao značajan rizik od korupcije poznato ovlašćenje lokalnih i regionalnih vlasti da angažuju i otpuštaju osoblje.

2. Svestan da korupcija u svim svojim pojavnim oblicima predstavlja razornu pretnju efikasnosti i kvalitetu dobre samouprave, kako na lokalnom, tako i na regionalnom nivou, na svom 31. plenarnom zasedanju u oktobru 2016. godine, Kongres je usvojio mapu puta sa aktivnostima za borbu protiv korupcije, uključujući i izveštaj o nepotizmu.

3. Lokalne i regionalne vlasti su posebno osetljive na nepotizam, i druge oblike favorizovanja, zbog svoje veličine, samostalnosti i blizine građanima. Pošto pod tim okolnostima nepotističke prakse mogu biti vidljivije opštoj javnosti, one imaju i veći potencijal za narušavanje poverenja javnosti koje je ključno za pravilno funkcionisanje vlasti.

³ Vidi fusnotu 2

4. Nepotizam može da odvrati kandidate koji imaju veštine, motivaciju i kompetencije od prijavljivanja za određena radna mesta, da dovede do zapošljavanja nekvalifikovanog osoblja i da potom naruši pravilno funkcionisanje uprave tako što će omogućiti prevagu privatnih nad javnim interesima.

5. Procesi angažovanja treba da budu transparentni i sprovedeni u skladu sa etičkim pravilima i standardima, kako bi se sprečio nezakonit uticaj javnih funkcionera na postupak izbora, gde može doći do sukoba interesa.

6. Kao što priznaje Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, adekvatna naknada je još jedan neophodan uslov za obezbeđivanje kvalitetnog osoblja i svođenje na minimum rizika od nepotizma i drugih oblika favorizovanja.

7. U svetlu gore navedenog, Kongres, imajući u vidu:

- a.** Član 6.2 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi;
- b.** Program akcije protiv korupcije Saveta Evrope (1996);
- c.** Rezoluciju (97) 24 Komiteta ministara o dvadeset vodećih principa;
- d.** Krivičnopravnu konvenciju o korupciji (Serija Evropski ugovori br. 173);
- e.** Građanskopravnu konvenciju o korupciji (Serija Evropski ugovori br. 174);
- f.** Model kodeksa ponašanja javnih funkcionera Saveta Evrope (2000)
- g.** Preporuku CM/Rec (2014)7 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti uzbunjivača (2000);

8. Poziva Komitet ministara da podstakne vlade i parlamente država članica i, prema potrebi, regione sa zakonodavnim ovlašćenjima, da:

- a.** obezbede usaglašenost svog zakonodavstva sa ovom preporukom i uključe dovoljno odredaba za ublažavanje ovog rizika, kao i da se bore protiv i rešavaju slučajeve u kojima se sumnja na nepotizam, naročito tako što će:
 - i.** zaštititi uzbunjivače koji prijavljuju slučajeve nepotizma;
 - ii.** obezbediti nepristrasnost i zaštitu sudija i tužilaca koji vode istrage o nepotizmu;
 - iii.** predvideti odgovarajuće sankcije za dokazane slučajeve nepotizma;
- b.** preduzmu korake za razvijanje svoje administrativne kulture kako bi eliminisale toleranciju prema svim oblicima favorizovanja;
- c.** formiraju službe za nadziranje sprovođenja i delotvornosti zakonodavstva o nepotizmu i obezbede profesionalnu obuku kroz:
 - i.** edukaciju javnih funkcionera putem seminara, radionica ili sastanaka;
 - ii.** podsticanje javnih funkcionera da razviju svest o svojim pravima, odgovornostima i dužnostima u ovom smislu;
 - iii.** obezbeđivanje izbora kompetentnog osoblja u javnim organima koje proverava i nadzire lokalne i regionalne vlasti tražeći slučajeve nepotizma;
- d.** obezbede nezavisnost službenika koji rade u revizorskim institucijama;
- e.** obezbede transparentnost, odgovornost, pravičnost i jednakost u postupku zapošljavanja tako što će:

- i.** koristiti standardizovane sisteme ispitivanja za postavljanje i angažovanje javnih funkcionera;
 - ii.** obezbediti jasna i sveobuhvatna objašnjenja procesa angažovanja i izbora;
 - iii.** obavezati javne funkcionere koji učestvuju u procesu izbora da prijave sve postojeće ili prošle odnose sa kandidatima;
 - iv.** zabraniti javnim funkcionerima da vrše direktan ili indirektan uticaj na zaposlene sa kojima su povezani;
 - v.** zabraniti javnim funkcionerima da preporučuju lica sa kojima su porodično povezani za angažovanje na istom poslu ili da traže od drugih zaposlenih da angažuju rođake;
 - vi.** obezbediti efikasnost sistema kontrole procesa angažovanja;
 - vii.** uspostaviti delotvorne i odgovorne sisteme upravljanja ljudskim resursima;
- f.** obezbede adekvatan iznos naknade za osoblje u lokalnim i regionalnim vlastima;
- g.** daju podsticaj i doprinos saradnji i razmeni iskustava o tim pitanjima na nacionalnom i međunarodnom nivou, uključujući koordinaciju sa organizacijama civilnog društva i trustovima mozгова, slušanje njihovih predloga i preporuka i odgovaranje na njih.

OBRAZLOŽENJE⁴

⁴ Izvestilac bi želeo da se zahvali Albeni DimitrovOJ KuyumdzhevOJ za doprinos ovom obrazloženju.

Uvod

1. Nepotizam i favorizovanje u svim svojim pojavnim oblicima predstavljaju vrste koruptivnog ponašanja koje imaju potencijal da naruše pravilno funkcionisanje države i ugroze sposobnost javnih vlasti da služe opštem dobru. Na lokalnom i regionalnom nivou, oni predstavljaju prepreku delotvornosti i efikasnosti pružanja lokalnih javnih usluga, smanjuju poverenje javnosti i narušavaju percepciju da lokalne i regionalne javne vlasti služe interesima svojih izbornih jedinica.

2. Da bi se rešili ti rizici, u ovom izveštaju se navode standardi dobre prakse i predstavljaju strategije za sprečavanje korupcije u postupcima angažovanja u evropskim lokalnim i regionalnim upravama. U njemu se govori o negativnim uticajima nepotizma i drugih oblika favorizovanja na celokupan učinak i kulturu organizacija i navodi se da se te posledice mogu smanjiti sistemima upravljanja ljudskim resursima koji su transparentni, nepristrasni i zasnovani na zaslugama. U ovom izveštaju daje se pregled međunarodne mreže za borbu protiv korupcije (u vezi sa angažovanjem osoblja i upravljanjem njim) i predstavljaju neke dobre prakse za sprečavanje nepotizma i favorizovanja u lokalnim i regionalnim upravama.

1. Kontekst

3. Lokalne i regionalne vlasti su javne strukture koje su najbliže građanima i predstavljaju najčešće tačke njihove interakcije. Zbog toga što su bliže narodu, lokalne i regionalne uprave imaju:

- ▶ bolje šanse da 'čuju' glas lokalnih zajednica i ispune njihova očekivanja;
- ▶ veću fleksibilnost za pružanje transparentnih i odgovornih javnih usluga koje su prilagođene konkretnim potrebama pojedinaca i zajednica;
- ▶ lakše načine za dobijanje povratnih informacija i preduzimanje akcija protiv nesavesnog postupanja.

4. Ove jasne karakteristike omogućavaju lokalnim i regionalnim upravama da 'osete puls' lokalnih zajednica, da nesmetano reaguju na njihove neposredne zabrinutosti i da oblikuju lokalne politike na način koji najbolje odražava trenutne i buduće potrebe lokalnog stanovništva. Obezbeđujući transparentne i odgovorne javne usluge i odmah reagujući na svako nesavesno postupanje, lokalne i regionalne vlasti imaju potencijal da postanu predvodnici dobrog upravljanja i lideri etičke promene. Ipak, uprkos tome što su među institucijama

kojima se u evropskim zemljama najviše veruje,⁵ 77% građana smatra da u njihovim lokalnim ili regionalnim javnim institucijama postoji korupcija (*TNS Opinion & Social* 2014). Opažanja evropskih državljana poklapaju se sa opažanjima građana iz drugih regiona,⁶ koji navode da su poslanici i državni službenici (31%, odnosno 30 %). zajedno sa odbornicima lokalnih vlasti (26%), među najkorumpiranijim grupama političke elite (PRING 2016). Takve percepcije javnosti značajno narušavaju predstavu o lokalnim i regionalnim vlastima, potkopavaju poverenje javnosti u njihovu sposobnost da pravilno i efikasno izvršavaju svoje zadatke i ojačavaju koruptivne prakse.

5. Koruptivne aktivnosti, kao što su favorizovanje, nepotizam i zloupotreba ovlašćenja, mogu da utiču na gotovo sve aktivnosti ljudskih resursa (CHÊNE 2015), pri čemu su zapošljavanje, unapređivanje, obučavanje i transfer zaposlenih među najosetljivijim. Rizici od prodaje i kupovine radnih mesta, postavljanja i unapređivanja prijatelja, rođaka i stranačkih kolega, naročito su veliki kada se te pozicije smatraju unosnim ili pružaju mogućnosti za nelegalno bogaćenje i/ili kada je nezaposlenost velika i kada pozicije u javnoj službi mogu da obezbede stabilne prihode i niz drugih koristi. U takvim situacijama, velika diskreciona ovlašćenja, zajedno sa odsustvom snažnih sistema odgovornosti i mera kontrole, kao i slabim

5 Nivo poverenja u lokalne i regionalne vlasti u EU je u periodu 2008-2016 varirao između 49,84% (2008), 41,56% (2015) i 47,45% (2016). Pregled je dostupan na: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/gridChart/themeKy/18/groupKy/92/savFile/10>

6 U ovom istraživanju su proučavane percepcija ljudi koji žive u 42 zemlje Evrope i Centralne Azije u vezi sa devet različitih grupa, uključujući i visoke političke aktore (kancelarija predsednika/premijera, poslanici i funkcioneri u vladi); ključni zaposleni u javnom sektoru koji imaju interakciju sa građanima (poreski službenici, policija, sudije/sudije-magistrati i većnici u lokalnim vladama); kao i oni koji nisu deo javnog sektora, već su uticajni u političkom životu (rukovodioci preduzeća i verske vođe).

mehanizmima transparentnosti služe kao faktori koji omogućavaju koruptivne prakse.

6. S obzirom na to da nivo poverenja javnosti i percepciju korupcije određuje kvalitet i učinak zaposlenih koji rade u svakoj konkretnoj instituciji, uspostavljanje pouzdanih praksi upravljanja ljudskim resursima, koje obezbeđuju da lokalne i regionalne uprave angažuju najadekvatnije, najkvalifikovanije i najmotivisanije osobe, ima najveću važnost za utemeljenje poverenja javnosti i borbe protiv korupcije. Takve prakse služe 'odgovornom upravljanju demokratijom' (INGRAHAM i RUBAIN-BARRETT, 2007:1) i garantuju nepristrasnost i kvalitet pružanja usluga.

2. Javni ili privatni interesi? Klijentelizam i favorizovanje u upravljanju ljudskim resursima

7. Još od vremena Platona i Aristotela, ono što razlikuje dobru od loše uprave je prevaga javnih nad privatnim interesima (koja se vidi na osnovu odsustva korupcije).⁷ Dužnost svakog javnog funkcionera da sledi zajedničke interese društva, a ne sopstvene privatne interese, predstavlja jedan od temelja efikasnog i delotvornog sistema javnih usluga u kojem nema korupcije. Model kodeksa ponašanja za javne funkcionere Saveta Evrope⁸ (u daljem tekstu: 'Model kodeksa ponašanja') izričito upućuje na ovu ideju i podvlači da javni funkcioneri treba da budu poštteni, nepristrasni i efikasni i da vode računa samo o javnom interesu prilikom donošenja odluke o nekom

7 Vidi Mulgan, R. (2012) 'Aristotle on Legality and Corruption' (Aristotel o legalnosti i korupciji) u M. Barcham, B. Hindess, P. Larmour(ur.) Corruption: Expanding the Focus (Korupcija: Širenje fokusa) Kanbera: ANU Press, Friedrich, C. (2002) 'Corruption concepts in Historical perspective' (Pojmovi korupcije u istorijskoj perspektivi), u A. Heidenheimer, i M. Johnston(ur.) Political Corruption: Concepts and Contexts (Politička korupcija: Pojmovi i konteksti) Nju Branzvik: Transaction Publishers, str. 15–23.

8 Savet Evrope (2000a) Preporuka br. R (2000) 10 Komiteta ministara državama članicama o kodeksima ponašanja za javne funkcionere, koju je usvojio Komitet ministara na 106. sednici 11. maja 2000. godine). Model kodeksa ponašanja za javne funkcionere naveden je u Aneksu Preporuke. <https://rm.coe.int/16806cc1ec>

konkretnom slučaju (čl. 5.2). Javni funkcioneri ne treba da dozvole da njihovi privatni interesi dođu u sukob sa njihovim javnim položajem, treba da izbegavaju sve 'stvarne, potencijalne ili očigledne' sukobe interesa i ne treba da koriste svoj položaj za davanje neopravdane prednosti svojim privatnim interesima (čl. 8). Privatnim interesima se smatra svaka prednost koju javni funkcioneri mogu da dobiju za sebe, svoju porodicu, bliske srodnike, prijatelje i lica/organizacije sa kojima su imali ili imaju poslovne ili političke odnose (čl. 13(2)).

8. Favorizovanje se može definisati kao nepravedna podrška jednoj osobi ili grupi, naročito od strane neke osobe na vlasti. U svojim različitim pojavnim oblicima, ono predstavlja tipičnu situaciju sukoba interesa gde privatni interesi javnog funkcionera pretežu nad njegovom dužnošću da bude nepristrasan prilikom vršenja javne funkcije. Ova vrsta ponašanja može da ima za rezultat:

- ▶ nepotizam: konkretan oblik favorizovanja gde javni funkcioner koristi svoj autoritet ili položaj da obezbedi nezakonitu korist (posao, uslugu, povlašćeni tretman, itd.) nekom članu porodice;
- ▶ kronizam: poseban oblik favorizovanja gde javni funkcioner daje povlastice svojim prijateljima i poznanicima;⁹
- ▶ patronat: poseban oblik favorizovanja gde se neka osoba bira za neki posao ili državne beneficije zbog političke pripadnosti ili veza;

⁹ Treba napomenuti da neke definicije nepotizma pokrivaju i kronizam. Na primer, Transparency International Anti-Corruption Plain Language Guide (Vodič za običan jezik u borbi protiv korupcije organizacije Transparency International) (2009) objašnjava nepotizam kao 'Oblik favorizovanja koji se zasniva na poznanstvima i porodičnim odnosima gde neko na zvaničnoj poziciji koristi svoja ovlašćenja i autoritet da obezbedi posao ili uslugu nekom članu porodice ili prijatelju, iako on ili ona možda nema odgovarajuće kvalifikacije ili to ne zaslužuje.'

9. Kljiteljizam je još jedan oblik koruptivnog ponašanja i predstavlja 'neravnopravan sistem razmene resursa i usluga koji se zasniva na eksploatatorskom odnosu između bogatijeg i/ili moćnijeg 'pokrovitelja' i manje bogatog i slabijeg 'klijenta' (*Transparency International* 2009). Oblici kljiteljizma u angažovanju zaposlenih u lokalnoj i regionalnoj upravi mogu se koristiti kao izborna strategija ili, uopšte, kao strategija za dobijanje ili održavanje političke podrške. 'Veza između građana i rukovodilaca koji koriste ovu strategiju jasno se zasniva na sopstvenim interesima, jer rukovodioci usmeravaju materijalne podsticaje direktno ka pojedincima ili malim grupama u zamenu za njihovu podršku, glas ili saglasnost' (MIKKELSEN 2013:365).

10. U svim opisanim slučajevima, krše se načela pravičnosti i nepristrasnosti javne službe zbog stvarnog, percipiranog ili mogućeg odnosa između privatnih interesa funkcionera i interesa društva. U takvim situacijama, odstupanje od dužnosti funkcionera da služi javnosti i korišćenje jedne ili više nezakonitih prednosti predstavlja tipično koruptivno ponašanje.¹⁰

11. Kada se primenjuju u procesu angažovanja, prakse kronizma, nepotizma, političkog patronata i kljiteljizma mogu da dovedu do angažovanja pojedinaca (članova porodice, prijatelja ili iz političkih krugova) koji nisu sposobni, ne žele ili nisu kvalifikovani za izvršavanje dodeljenih zadataka. Čak i ako su kompetentni, sposobni i kvalifikovani za obavljanje svojih funkcija, posebna prednost koja im se daje narušava načelo pravičnosti, dovodi do nejednakih šansi, olakšava korupciju, smanjuje efikasnost i efektivnost učinka organizacije i dovodi do problema u vezi sa kompetencijom, nezavisnošću, poverenjem i timskim duhom (tačnije, njihovim nedostatkom).

¹⁰ Korupcija se obično definiše kao 'zlupotreba poverenog ovlašćenja za sticanje privatne koristi' (*Transparency International* 2009:14).

3. Važnost nepristrasnih sistema angažovanja

12. Lokalne i regionalne vlasti, po pravilu, imaju visok stepen samostalnosti u upravljanju osobljem i njegovom angažovanju. U zavisnosti od kulturnog, administrativnog i pravnog konteksta, širom Evrope su uspostavljeni različiti sistemi i nivoi samostalnosti. Neke lokalne uprave (npr. u Belgiji), imaju pravo da utvrđuju administrativni i materijalni status svojih zaposlenih. U nekim zemljama (npr. Španiji), lokalni i regionalni službenici imaju isti status i za njih važi isti zakon kao i za državne službenike koji rade u centralnim vlastima. U nekim drugim zemljama (npr. Mađarskoj), može se primeniti mešavina oba sistema, dok je u trećima (npr. Grčkoj), formiran specijalizovani okvir za zaposlene u lokalnim vlastima.

13. Što se tiče načina zapošljavanja i statusa zaposlenih, neke zemlje su primenile model u okviru koga zaposleni na lokalnom i/ili regionalnom nivou mogu da imaju poseban pravni status i smatraju se državnim službenicima, dok ih druge tretiraju kao bilo kog drugog zaposlenog koji je dobio posao na osnovu odgovarajućih zakona o zapošljavanju, a treće koriste model koji predstavlja mešavinu ova dva sistema (MORENO et AL 2012).

14. Iako ove razlike mogu da imaju ogromne posledice na postupke zapošljavanja i druge uslove rada, etički principi koji

treba da budu ugrađeni u odgovarajući okvir ljudskih resursa ostaju isti. Načela jednakosti i nepristrasnosti javnog zapošljavanja predstavljaju temelj za obezbeđivanje efektivnih i efikasnih javnih usluga. Princip pravičnosti prilikom izbora zaposlenih u javnoj upravi direktno je povezan sa nivoom poverenja javnosti u sposobnost institucija da služe javnosti i ima dublje organizacione posledice koje određuju atmosferu u domenu lokalnih i regionalnih javnih službi. Odsustvo zapošljavanja zasnovanog na zaslugama predstavlja jedan od faktora koji značajno doprinose širenju korupcije (DAHLSTRÖM, LAPUENTE i TEORELL (2012) i dovodi, prema VAN DYNEU (2001), do nagrizanja organizacionih struktura i praksi 'izgradnje dvorišta' i 'Kaligulinih imenovanja'.

15. VAN DYNE opisuje fenomen 'izgradnje dvorišta' kao situaciju u kojoj rukovodilac ili rukovodioci organizacije grade unutrašnji krug koji liči na dvorište, gde se dele iste vrednosti i gledišta i nikad ne dovode u pitanje njihova mišljenja. Najvažniji faktor za angažovanje i izbor, u takvim slučajevima, postaje poslušnost prema nadređenom, a ne veštine i kvalitet pojedinačnih zaposlenih. On navodi da ova praksa može da dovede do 'Kaligulinih imenovanja' gde rukovodioci osećaju slobodu da zaposle koga god hoće, bez obzira na njegove veštine i kvalifikacije. To obično dovodi do osrednjeg kvaliteta imenovanih lica, zato što talentovani ljudi mogu da postanu problematični. U takvim organizacijama, standardi dobrog upravljanja zamenjuju se komplikovanim mehanizmom društvene razmene koji se zasniva na ličnim uslugama. Principi zasluga, transparentnosti i odgovornosti zamenjuju se mutnim praksama u oblasti ljudskih resursa, gde se toleriše korupcija, favorizovanje, klijentelizam i, naposletku, narušava rad organizacije.

16. Čak i u slučajevima kada fenomeni 'izgradnje dvorišta' i 'Kalligulinih imenovanja' nisu prisutni, prakse favorizovanja ipak mogu da cvetaju zbog ideje da članovi porodice, prijatelji ili pripadnici političkih krugova imaju pravo na poseban tretman i mogu da najbolje služe organizacionim interesima. U mnogim zemljama, neki će dokazivati da obezbeđivanje podrške porodici, prijateljima ili politički povezanim licima predstavlja deo lokalne tradicije. Ipak, u različitim istraživanjima kulturnih tradicija i percepcije korupcije navodi se da tradicije i kulture generalno ne prihvataju korupciju (SMITH 2007, Persson, ROTHSTEIN i TEORELL 2013).

17. Proučavajući korene korupcije, ova istraživanja pokazuju da koruptivne prakse cvetaju ne zato što ih ljudi iskreno smatraju primerenim, već zato što je cena poštenja u zemlji u kojoj divlja korupcija vrlo visoka. Kada društva korupciju smatraju delom svog normalnog života, svi teže da se ponašaju na koruptivan način jer u suprotnom rizikuju da pretrpe 'gubitke' zbog svojih moralnih principa. U takvim slučajevima, pojedinci ne vide smisao u poštenju i postupanju suprotno svom ličnom interesu (PERSSON, ROTHSTEIN i TEORELL 2013). Takve situacije dovode do formiranja začaranog kruga, u kome 'korišćenje koruptivnih podsticaja za vršenje uticaja na kreatore politika i rukovodioce smanjuje samopouzdanje i poverenja lica zaposlenih u javnim službama, što, potom, podstiče obezbeđivanje pristupa korišćenjem zvanično zabranjenih sredstava, što dalje slabi odgovornost i legitimnost političkog sistema (PHILP 2001:358).

18. Gledajući razloge za poverenje javnosti u lokalne i nacionalne vlasti u Zapadnoj Evropi, FITZGERALD i WOLAK (2016) tvrde da nivo političkog poverenja u lokalne vlasti odražava prirodu života

zajednice, društvenih veza i učinka vlade. Ovo je naročito vidljivo u malim zajednicama, gde opšta javnost odmah zna za organizacioni učinak lokalnih vlasti i moguće zloupotrebe ovlašćenja. Prakse kao što su nepotizam, kronizam i politički patronat dovode do sukoba interesa koji narušavaju odnos između lokalnih ili regionalnih samouprava i njihovih zajednica. WECHSLER (2013) navodi da kada javni funkcioneri ne otkriju svoje sukobe interesa i ne odustanu od učešća u odlukama koje mogu da donesu korist njihovim ličnim interesima (porodici, prijateljima, poslovnim kontaktima), ti funkcioneri će generalno biti smatrani nepouzdanim i na njih će se gledati kao na prikrivene posrednike onoga s kim imaju poseban odnos.

19. Ako se takvo ponašanje ne sankcioniše, čitava uprava biće smatrana sebičnom, vođenom interesima prijatelja i porodica, a ne interesima lokalne zajednice. Pored smanjenja poverenja, takva verovanja javnosti predstavljaju ozbiljnu prepreku angažovanju vrlo etičnih i talentovanih pojedinaca, koji će biti manje motivisani da se prijave za neko mesto u upravi za koju misle da ima nizak timski duh i da je koruptivna. Ova ideja podržava teoriju PETTINGERA (2010), koji stavove zaposlenih prema njihovoj organizaciji pripisuje:

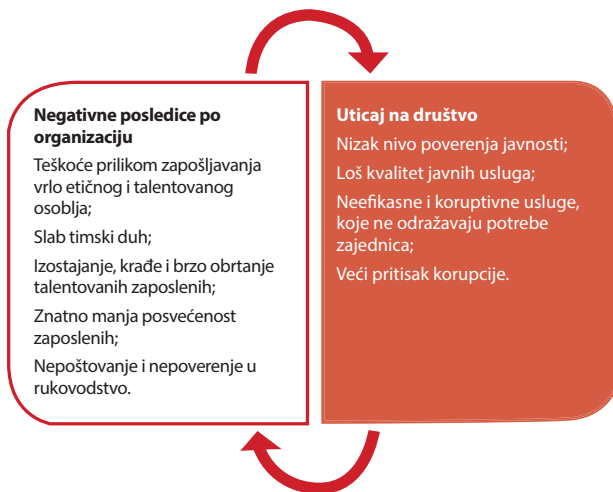
- ▶ pristupu koju organizacija zauzima tokom procesa prijavljivanja;
- ▶ nepristrasnosti postupaka prijavljivanja;
- ▶ uvođenju u posao i početnoj orijentaciji;
- ▶ stavu kolega i nadređenih;
- ▶ stilu upravljanja tom organizacijom;
- ▶ organizacionoj kulturi i klimi;
- ▶ radnoj etici koja preovladava u kolektivu.

20. Prakse u vezi sa ljudskim resursima na koje senku baca nepotizam, kronizam, politički patronat ili klijentelizam imaju dubok uticaj i na unutrašnju kulturu i, najzad, i na učinak organizacije. SAUSER (2010) navodi da zaposleni sa niskim moralnim standardima predstavljaju glavnu opasnost za pravilno funkcionisanje bilo koje administrativne strukture, jer sprovode svoju ličnu, a ne javni program i umanjuju timski duh. Ako se organizaciona kultura shvati kao zajednički sistem vrednosti i verovanja kojima se vodi ponašanje njenih zaposlenih, postojanje favorizovanja i drugih koruptivnih praksi u procesima angažovanja dovodi do pogrešne vrste standarda koji se mogu lako preneti na sve druge oblasti rada i procese organizacije. Pored toga, kada ih podržavaju ili sprovode rukovodioci, takve prakse narušavaju moralni kredibilitet rukovodstva i pretvaraju ga u negativan etički model. Pošto je ponašanje rukovodstva snažna odrednica za pravilno sprovođenje praksi angažovanja koje se zasnivaju na zaslugama, rukovodioci koji podržavaju, olakšavaju ili tolerišu prakse favorizovanja mogu da postanu glavni krivci za razvijanje koruptivne organizacione kulture (PELLETIER i BLIGH 2008).

21. Pored toga što postavlja pogrešnu vrstu standarda i promovise neetičko ponašanje, nepotizam u postupcima angažovanja ima i druge negativne posledice. Proučavajući stavove prema rukovodiocima za koje drugi smatraju da su angažovani zbog svojih porodičnih odnosa (a ne zasluga), PADGETT i MORRIS (2005) tvrde da se ovi rukovodioci smatraju manje sposobnim i da uživaju manju podršku zaposlenih. Utvrđeno je da su zaposleni koji rade pod takvim rukovodiocima manje uvereni da će u budućnosti biti unapređeni i da su znatno manje posvećeni svojoj organizaciji. Istraživanje o emoci-

Inim reakcijama zaposlenih prema različitim oblicima prakse favorizovanja koje su sproveli PELLETIER i BLIGH (2008), doprinosi ovim nalazima i otkriva emocije koje se kreću od besa i frustracije, cinizma i pesimizma, do paranoje i straha. Ove emocije igraju važnu ulogu kada zaposleni osećaju da ne mogu da veruju u objektivnost hijerarhije i dovode do različitih neželjenih ishoda, kao što su: 'izostajanja, krađe, namera da se napusti organizacija i manja posvećenost organizaciji i odgovornom organizacionom ponašanju (PELLETIER i BLIGH 2008:829).

22. Negativne posledice prakse favorizovanja na organizacionu kulturu i učinak, kao i njihov uticaj na društvo uopšte mogu se ukratko prikazati na sledeći način:



4. Suzbijanje nepotizma: međunarodna mreža za borbu protiv korupcije

23. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC)¹¹ i Model kodeksa ponašanja čine glavni međunarodni okvir za borbu protiv korupcije koji se primenjuje na prakse upravljanja ljudskim resursima. Ova dva dokumenta propisuju niz etičkih pravila i standarda koje treba slediti prilikom zapošljavanja, unapređivanja, procenjivanja i upravljanja javnim funkcionerima, a svojim obimom obuhvataju sve tipove zaposlenih koji rade na regionalnim i lokalnim nivoima vlasti.

24. Definicija javnog funkcionera koju daje UNCAC obuhvata: (i) svako lice koje vrši zakonodavnu, izvršnu, upravnu ili sudsku funkciju države ugovornice, bilo da je imenovano ili izabrano, bilo da je ona stalna ili privremena, plaćena ili neplaćena, bez obzira na rang tog lica; (ii) svako lice koje obavlja javnu funkciju, uključujući u javnom organu ili javnom preduzeću ili vrši javnu službu prema definiciji domaćeg zakonodavstva države ugovornice i na način kako se primenjuje pravo te države ugovornice u odnosnoj oblasti; (iii) svako drugo lice definisano u pravu države ugovornice kao javni funkcioner. Međutim, u smislu nekih posebnih mera sadržanih u Poglavlju II ove konvencije, termin “javni funkcioner” može označavati sva-

¹¹ Sve države članice Saveta Evrope ratifikovale su UNCAC.

ko lice koje obavlja javnu funkciju ili vrši javnu službu prema definiciji zakonodavstva države ugovornice i shodno primeni u odnosnoj oblasti prava te države ugovornice.' (čl. 2 UNCAC). 25. U Modelu kodeksa ponašanja smatra se da je 'javni funkcioner' svako lice koje zapošljava neki javni organ vlasti (čl.1(2). Preporuka br. R (2000) 6 Saveta Evrope o statusu javnih funkcionera u Evropi¹² (u daljem tekstu: 'Preporuka o statusu javnih funkcionera') daje malo drugačiju perspektivu i opisuje javne funkcionere kao 'svo osoblje, angažovano bilo na osnovu zakona ili na osnovu ugovora, koje je zaposleno u državnim organima ili službama, čija plata se isplaćuje iz državnog budžeta, osim izabраних predstavnika i određenih kategorija zaposlenih ako se na njih odnose posebni propisi'.

26. U praksi, i definicija UN i definicija Saveta Evrope ravnopravno tretiraju sve zaposlene u javnom sektoru i sve izabrane funkcionere, bez obzira na njihov status, način imenovanja ili nivo (centralni, regionalni, lokalni). Ovaj obuhvatni karakter definicije 'javni funkcioner' zahteva da principi i standardi za borbu protiv korupcije koji se primenjuju na upravljanje ljudskim resursima državnih službenika i zaposlenih koji se postavljaju na nivou centralne administracije budu isti kao i oni na lokalnom i regionalnom nivou.

4.1 Sistemi angažovanja i unapređivanja zasnovani na zaslugama

27. Princip zapošljavanja zasnovan na zaslugama jedan je od glavnih stubova Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

¹² Svet Evrope (2000b) Preporuka br. R (2000) 6 Komiteta ministara državama članicama o statusu javnih funkcionera u Evropi, koju je usvojio Komitet ministara 24. februara 2000. godine na 699. sastanku zamenika ministara.

U čl. 6(2) Povelje izričito se podvlači da 'uslovi službovanja zaposlenih u lokalnim organima vlasti biće takvi da omoguće angažovanje osoblja visokog kvaliteta na osnovu vrednosti i kompetentnosti'. UNCAC i Preporuka o statusu javnih funkcionera dalje potvrđuju ovaj princip tako što propisuju primenu sledećih standarda za ljudske resurse:

- ▶ sistemi za angažovanje, zadržavanje, unapređivanje i penzionisanje javnih funkcionera i drugih neizabranih funkcionera treba da se zasnivaju na načelima efikasnosti, delotvornosti, zasluga, jednakosti i stručnosti;
- ▶ javnim funkcionerima treba obezbediti odgovarajuću naknadu i platne razrede;

28. Uspostavljanje politika zapošljavanja i unapređivanja u skladu sa zaslugama, sistema ocenjivanja i upravljanja učinkom u skladu sa zaslugama, transparentnih i atraktivnih plata i efikasnog sistema unutrašnje kontrole počinje da igra ključnu ulogu u sprečavanju korupcije.

29. Ideja o politikama angažovanja i unapređivanja koje se zasnivaju na zaslugama ima koren u shvatanju da angažovanje i unapređivanje javnih funkcionera treba da se zasniva na stepenu znanja i veština svakog pojedinca, a ne na njegovim porodičnim, prijateljskim ili političkim vezama. CHÊNE (2015) podvlači posebnu važnost upotrebe termina 'zasluga' (kada se govori o veštinama i znanju) umesto široko definisanog 'u stanju je da uradi posao' i tvrdi da ovo drugo dovodi do dvosmislenosti koje se mogu zloupotrebiti u korist kandidata koji je manje stručan i ima lošije znanje, ali se smatra adekvatnim, zbog svojih posebnih porodičnih, prijateljskih ili političkih veza.

30. U Preporuci o statusu javnih funkcionera izričito se preporučuje da 'zapošljavanje javnih funkcionera treba da bude definisano jednakošću pristupa javnim pozicijama i izborom koji se zasniva na zaslugama, pravednoj i otvorenoj konkurenciji i odsustvu diskriminacije (čl. 4). To zahteva otvorene i transparentne postupke zapošljavanja; njihova pravila treba da budu potpuno jasna i da omogućuju da se izabere kandidat koji najviše odgovara konkretnim potrebama organizacije (čl.5).

31. UNCAC potvrđuje ove principe tako što od svake države ugovornice traži da nastoji da 'usvoji, održava i jača sisteme angažovanja, zapošljavanja, zadržavanja, unapređivanja i penzionisanja državnih službenika i, gde je potrebno, drugih neizabranih javnih funkcionera: (a) koji se zasnivaju na načelima efikasnosti, transparentnosti i objektivnih kriterijuma kao što su rezultati rada, pravičnost i stručnost' (čl. 7(1a)). Ovaj zahtev se zasniva na ideji da angažovanje i zadržavanje pojedinaca koji imaju najveću stručnost i integritet predstavlja nezamenljiv element za izgradnju efikasnog i efektivnog javnog sektora u kome neće biti korupcije. Praktični koraci za primenu čl. 7 sadržani su u Tehničkom vodiču za UNCAC, koji promoviše:

- ▶ izradu profila/opisa poslova, u kojima se jasno navode zahtevi i kvalifikacije koje se zahtevaju od držaoca tog radnog mesta;
- ▶ transparentnost prilikom oglašavanja slobodnih pozicija;
- ▶ jasni i transparentni postupci izbora;
- ▶ jasni i transparentni kriterijumi za postavljanje/izbor;
- ▶ obezbeđivanje dokaza u kojima se potvrđuju kvalifikacije uspešnih kandidata;

- ▶ korišćenje nedvosmislenih termina i uslova za službu u ugovorima za posao/prilikom postavljenja;
- ▶ određivanje naknade koja odgovara dužnostima i odgovornostima tog radnog mesta;
- ▶ uspostavljanje sistema za godišnju procenu učinka kako bi se utvrdila delotvornost, potreba za obučavanjem, napredovanje u karijeri i unapređivanje.

32. Pored toga, na osnovu Modela kodeksa ponašanja, javnim funkcionerima koji su odgovorni za angažovanje i unapređivanje postojećih i budućih zaposlenih poveravaju se zadaci sprovođenja odgovarajućih provera integriteta kandidata (čl. 24).

33. Sistemi procene i upravljanja učinkom koji se zasnivaju na zaslugama predstavljaju drugi ključni element koji obezbeđuje integritet javne službe. Postojanje jasnih i objektivnih kriterijuma za vrednovanje učinka, transparentnog procesa procene i ograničenih diskrecionih ovlašćenja rukovodstva predstavlja srž upravljanja učinkom koji se zasniva na zaslugama.

4.2 Sprečavanje sukoba interesa

34. Prakse favorizovanja u svojim različitim oblicima predstavljaju tipične situacije sukoba interesa gde privatni interesi funkcionera zasenjuju javne. Takve situacije dovode do nejednakosti i ugrožavaju nepristrasnost i kvalitet javne službe. S obzirom na te opasnosti, UNCAC i Model kodeksa ponašanja sadrže odredbe koje su izričito posvećene sprečavanju situacija sukoba interesa.

35. Čl.8(5) UNCAC zahteva od potpisnice Konvencije da 'utvrdi mere i sisteme kojima se od javnih funkcionera zahteva da odgovarajućim organima daju izjave u vezi, između ostalog, sa svojim drugim aktivnostima, zaposlenjem, investicionim ulaganjima, imovinom i poklonima znatne vrednosti ili koristima iz kojih može proisteći sukob interesa u odnosu na njihov rad u svojstvu javnih funkcionera'. U istom duhu, Model kodeksa ponašanja propisuje da je lična odgovornost svakog javnog funkcionera da izbegne bilo koju potencijalnu, percipiranu ili stvarnu situaciju sukoba interesa. Ukoliko je takva situacija neizbežna, javni funkcioner treba da obelodani postojanje sukoba interesa i da se uzdrži od donošenja odluka koje mogu da dovedu do takvog sukoba (čl.13-14). Neobelodanjivanje bilo kog potencijalnog, percipiranog ili stvarnog sukoba interesa treba da za posledicu ima odgovarajuće i delotvorne disciplinske sankcije.

36. Primenjeno na procese angažovanja, praktično sprovođenje ovih odredaba zahteva da:

- ▶ javni funkcioneri ne treba da budu uključeni u bilo kakve postupke zapošljavanja i izbora koji dovode u pitanje njihovu nepristrasnost;
- ▶ članovi porodice ne mogu biti u situaciji da jedan bude direktno nadređen drugom;
- ▶ bilo koji sukob interesa kandidata za položaj javnog funkcionera treba da bude rešen pre njegovog imenovanja.

37. Tehnički vodič za UNCAC posvećuje posebnu pažnju činjenici da procedure/propisi o sukobu interesa treba da se

odnose na konkretne tipove situacija sukoba interesa koji su najviše zastupljeni u svakoj datoj zemlji. Priznajući da se u nekim slučajevima, situacije sukoba interesa ne mogu izbjeći (npr. u malim zajednicama) u Vodiču se propisuje da treba usvojiti posebne procedure za zaštitu javnih interesa, ali da one treba da odražavaju lokalnu situaciju i da ne treba da 'parališu' rad uprave.

4.3 Uloga rukovodstva

38. S obzirom na često postojanje velikog raskoraka između formalnih pravila za imenovanje javnih funkcionera i stvarnih praksi favorizovanja, uloga rukovodstva je ključna za obezbeđivanje veće nepristrasnosti postupaka zapošljavanja (SUNDELL 2014). Obezbeđivanjem moralnog modela ponašanja, sprovođenjem postojećih praksi angažovanja koje se zasnivaju na zaslugama i uvođenjem sankcija u slučaju nepoštovanja, rukovodstvo lokalnih i regionalnih vlasti treba da uvede/podrži/ojača etičku kulturu i visok stepen organizacione netolerancije prema svim oblicima favorizovanja i klijentelizma.

39. Model kodeksa ponašanja podvlači ove odgovornosti, tako što naglašava da rukovodioci treba da se pozivaju na odgovornost za postupke (ili propuste) njihovog osoblja koji nisu u skladu sa utvrđenim etičkim pravilima i politikama za borbu protiv korupcije. Rukovodioci i kontrolori treba da daju lični primer ispravnosti i integriteta i da preduzmu sve razumne mere da spreče korupciju. Takvi koraci mogu uključivati obuku u oblasti etike i podizanja svesti, budnost prema znacima finansijskih ili drugih teškoća osoblja, sprovođenje pravila i propisa i sankcionisanje neetičkog ponašanja (čl. 25).

5. Nacionalne studije slučajeva

40. Uloga lokalnih i regionalnih administracija u izgradnji pravične, efikasne i delotvorne lokalne samouprave prevazilazi primenu odgovarajućeg nacionalnog pravnog okvira. Ona se širi na primenu visokog stepena standarda integriteta i obezbeđenje etičkog vođstva u njihovim lokalnim zajednicama.

41. U sledećim studijama slučajeva daju se primeri mera koje različite lokalne vlasti preduzimaju da bi sprečile favorizovanje i druga koruptivna ponašanja u postupcima angažovanja. Ove studije slučaja su usmerene na tri različita aspekta prevencije: utvrđivanje jasnih i sveobuhvatnih smernica za angažovanje i izbor osoblja; identifikacija ranjivosti na korupciju i izgradnja snažnih strategija za borbu protiv korupcije; otkrivanje, prijavljivanje i istraživanje slučajeva kršenja integriteta (npr. svi oblici favorizovanja, klijentelizma ili neke druge koruptivne aktivnosti). Iako se po svojoj prirodi razlikuju, ova tri aspekta imaju isti cilj: da podrže obezbeđivanje nepristrasnih, efikasnih i delotvornih javnih usluga u kojima nema nezakonitog uticaja i koje su usmerene na postizanje opšteg dobra.

42. Ovaj spisak studija slučajeva nije iscrpan i cilj mu je da naglasi dobre prakse koje mogu da budu prilagođene i ponovljene u drugim lokalnim i regionalnim upravama.

5.1 Politike i smernice za izbor i angažovanje osoblja

43. Izrada sveobuhvatnih smernica o postupcima za izbor i angažovanje osoblja predstavlja jednu od najšire prihvaćenih vrsta dobre prakse. Utvrđivanje jasnih procedura koje su lake za razumevanje i koje su pristupačne kandidatima i osoblju koje je uključeno u proces izbora predstavlja preduslov za obezbeđivanje transparentnosti i odgovornosti u procesu angažovanja. Takve politike i smernice odražavaju principe koje predviđaju UNCAC i Model kodeksa ponašanja (koji su opisani u prethodnom delu) i služe kao garancija pravičnosti i objektivnosti postupaka izbora. One omogućavaju da svi kandidati imaju jednake mogućnosti i zasnivaju se na ideji da treba izabrati najkvalifikovaniju osobu za konkretni posao.

5.1.1 Grad Mančester, Velika Britanija

44. Izrada Politike Grada Mančestera za angažovanje i izbor sastojala se od četiri koraka:

- ▶ sveobuhvatnog istraživanja o praksama angažovanja i izbora na nacionalnom nivou (Komisija za državnu službu), u drugim lokalnim vlastima i privatnim telima;
- ▶ izrade nacrtu politike prilagođene lokalnim potrebama;
- ▶ konsultacija sa rukovodstvom, sindikatima i službenicima za ljudske resurse i razgovora sa podgrupom za ljudske resurse Gradskog veća Mančestera;
- ▶ uključivanja dobijenih povratnih informacija i usvajanja politike od strane Gradskog veća.

45. U politici se naglašavaju sledeći standardi ponašanja koje treba stalno slediti:

- ▶ prema kandidatima treba biti jasan, pravičan i ljubazan tokom čitavog ciklusa angažovanja;
- ▶ informacije o angažovanju treba da bude moguće proceniti, treba da budu ažurne i formulisane običnim rečima;
- ▶ celokupno osoblje uključeno u postupke angažovanja treba da promoviše izvrsnost usluga i brigu o klijentu;
- ▶ svaka mogućnost angažovanja biće procenjena u cilju unapređivanja inicijative Veća za zapošljavanje.
- ▶ sve odluke o izboru treba budu opravdane i zasnovane na pravičnoj i objektivnoj proceni kandidata na osnovu veština, znanja, ponašanja i iskustva koje se zahteva za to mesto.
- ▶ treba voditi računa da se obezbedi ekonomičnost korišćenih procesa angažovanja i izbora, kako prema ceni, tako i prema vremenu koje izdvajaju službenici.

46. Ovom politikom formira se fleksibilni okvir, koji omogućava rukovodiocima da angažuju osoblje na način koji se najbolje može primeniti na njihove konkretne okolnosti. Ipak, proces izbora sledi konkretna uputstva o opcijama izbora i procene. One su razrađene u Vodiču za najbolje prakse angažovanja i izbora, koji prati ovu politiku i daje jednostavne preporuke koje treba da slede svi zaposleni koji učestvuju u postupcima izbora. Ovaj vodič je glavni dokument koji daje savete zaposlenima u gradskom veću koji su odgovorni za izbor novih zaposlenih. On sadrži detaljne opise:

- ▶ ključnih zakonskih odredaba koje se primenjuju;
- ▶ vrste i oblika opisa poslova i specifikacija za osobe;
- ▶ vrste metoda procene;
- ▶ ključnih pitanja preraspodele;
- ▶ dobre prakse za oglašavanje;
- ▶ metodologije za vođenje razgovora.

47. U ovom vodiču postoji deo sa često postavljanim pitanjima na opštinskom intranetu pod naslovom: 'Hoću da'. U tom delu odgovara se na pitanja koja mogu da imaju opštinski rukovodioci, kao što su: 'Hoću da zaposlim nekog; Hoću da priprelim oglas i treba da saznam gde da ga objavim; Hoću da napravim uži izbor; Hoću da dam povratne informacije; Hoću da priprelim pitanja za razgovor, itd. Vodič je objavljen na internet stranici Veća sa ciljem obezbeđivanja pravičnosti, otvorenosti i odgovornosti prema lokalnoj zajednici i svim potencijalnim kandidatima.¹³

5.1.2 Veće Opštine Staford, Velika Britanija

48. Veće Opštine Staford usvojilo je Politiku angažovanja i izbora 2004. godine¹⁴. Ovaj dokument se zasniva na shvatanju da su zaposleni u lokalnim upravama najvažnija prednost organizacije. Oni omogućavaju Veću da služi zajednici i da efikasno reaguje na lokalne i nacionalne inicijative. Ova politika, zato, nastoji da promoviše dobre odnose među zaposlenima i

13 Više informacija je dostupno na: https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKÉwiU67Hw5XVA-hUOPFAKHwokCFwQFghJMAY&url=http%3A%2F%2Fwww.manchester.gov.uk%2Fdownload%2Fdownloads%2Fid%2F3140%2Frecruitment_and_selection_guide&usg=AFQjCNFz5DHeRIXGdx0XI51tnQrufNamwA

14 Više informacija je dostupno na: <http://www.staffordbc.gov.uk/live/Documents/Policy%20and%20Plans/Recruitment-and-Selection-Policy.pdf>

jednake mogućnosti za sve. To se postiže formiranjem procedura koje su usaglašene sa dobrim praksama upravljanja ljudskim resursima i koje promovišu Veće kao pozitivni primer za druge organizacije iz zajednice.

49. U politici se objašnjava uloga službenika za ljudske resurse i u 26 odeljaka govori o:

- ▶ jednakom postupanju;
- ▶ informacijama pre oglašavanja i iz oglasa;
- ▶ odluci o tome kada angažovati i koju vrstu ugovora treba ponuditi;
- ▶ informacijama za kandidate;
- ▶ postupcima pravljenja užeg izbora, razgovora i testiranja;
- ▶ povratnim informacijama i nadzoru.

Specijalizovani deo je posvećen proverama pre zapošljavanja, uvidu u zdravstvene i krivične evidencije, kvalifikacijama, radnim dozvolama, itd.

50. U ovoj politici se nalaze takođe (kao aneksi): Načelna izjava o zapošljavanju lica sa invaliditetom i Vodič za rukovodioce za procenu tokom probnog perioda, a dopunjuju ga i šabloni za:

- ▶ Obrazac za procenu razgovora;
- ▶ Obrazac za zahtev za dostavljanje preporuka za zapošljavanje;
- ▶ Obrazac za evidentiranje užeg izbora i odluke sa razgovora;
- ▶ Obrazac za nadzor zaposlenog tokom probnog perioda.

5.2 Etičke/antikorupcijske kontrole: osnova za zdrave strategije borbe protiv korupcije

51. Etičke ili antikorupcijske kontrole predstavljaju sredstvo za utvrđivanje institucionalnih rizika i slabosti. One služe za 'proveru zdravlja' etičke infrastrukture i mogu da omoguće lokalnim i regionalnim vlastima da se efikasno bore sa etičkim izazovima ili korupcijom i da usvoje rešenja koja su prilagođena lokalnim potrebama i stvarnosti. Ovo je naročito važno za prakse upravljanja ljudskim resursima, gde se može pojaviti raskorak između formalno usvojenih pravila i njihove praktične primene.

5.2.1 Grad Martin, Slovačka

52. Grad Martin je 2011. godine dobio nagradu Ujedinjenih nacija za javne službe za Severnu Ameriku i Evropu u kategoriji 'sprečavanja i suzbijanja korupcije u javnoj službi'.¹⁵ Ova nagrada je predstavljala odraz sveobuhvatne strategije za borbu protiv korupcije i mera koje preduzima lokalna uprava u cilju efikasne borbe protiv korupcije u svim njenim oblicima. Na početku ovog antikorupcijskog putovanja stajao je projekat pod nazivom 'Transparentni grad', kojim se obeležava saradnja između gradonačelnika ovog grada i organizacije *Transparency International* (TI) – Slovačka. Na zahtev gradonačelnika, TI je sproveo antikorupcijsku kontrolu rada lokalne uprave i pokrio je ključne politike, kao što su:

- ▶ upravljanje pokretnom i nepokretnom imovinom;

¹⁵ Više informacija je dostupno na: <http://transparency.sk/sk/audit-and-preparation-of-selected-anti-corruption-measures-in-the-town-of-martin/>

- ▶ politiku ljudskih resursa za angažovanje osoblja (uključujući i osoblje pravnih lica čiji je vlasnik lokalna uprava);
- ▶ učešće javnosti u odlučivanju na lokalnom nivou;
- ▶ pristup informacijama;
- ▶ politike etičke infrastrukture i sukoba interesa;
- ▶ medijska politika;
- ▶ politika prostornog planiranja i izgradnje;
- ▶ subvencije;
- ▶ transparentnost pravnih lica čiji je osnivač grad;
- ▶ javne nabavke;
- ▶ javno-privatna partnerstva;
- ▶ dodeljivanje stanova i mesta u socijalnim objektima;
- ▶ budžetiranje.

53. Kontrola se zasnivala na uvidu u gradska dokumenta, pravni okvir i interne procese i procedure. Uključivala je i analizu učinka pojedinačnih politika kroz upitnike i lične sastanke čiji je cilj takođe bilo utvrđivanje slabosti koje se odnose na korupciju. Na osnovu rezultata kontrole i njenih preporuka, grad Martin je izradio ciljane strategije za borbu protiv korupcije kako bi ublažio rizike od korupcije koji se mogu pojaviti u svakoj od identifikovanih oblasti politike. Ovu strategiju je usvojilo lokalno veće.

54. Potreba za takvim sistemskim pristupom proističe iz činjenice da efikasno sprečavanje favorizovanja i drugih oblika koruptivnog ponašanja zahteva ciljanu i prilagođenu strategiju koja uzima u obzir lokalne realnosti, snage i slabosti organizacije; konkretne slabosti i izazove; raskorak između zahtevanih standarda i njihove primene; dostupne resurse i nivo poverenja javnosti/percepcije. Sve ove elemente treba

pažljivo razmotriti i integrisati u politički pristup koji je jednostavan, realan i koji se može dostići.

55. Slične antikorupcijske kontrole sprovedene su u različitim slovačkim gradovima i regionima (npr. gradovi Prjevidza, Banska Bistrica, Opštinsko veće Ružinov u Bratislavi, Trnava, region Žilinski).

5.3 Strukture za upravljanje integritetom

56. Slično strategijama za borbu protiv korupcije, strukture za upravljanje integritetom igraju važnu ulogu u podržavanju politike organizacione etike i sprovođenju nulte tolerancije prema korupciji. Takve strukture mogu imati različite oblike (npr. Kancelarija za integritet, savetnici za integritet, centri za prijavljivanje) i mogu da imaju različit obim zadataka i ciljeva. Postavljanje koordinatora za integritet, kome bi bile poverene funkcije kao što je unapređenje integriteta, procena potencijalnih rizika, nadzor slučajeva nepropisnog ponašanja, itd., predstavlja ključni mehanizam za lakše sprovođenje etičke kulture.

57. Formiranje Kancelarije za integritet (za veće uprave), koja istražuje nepropisno ponašanje i obezbeđuje poštovanje etike, predstavlja dobro sredstvo za davanje podrške rukovodstvu organizacije u promovisanju etičkih pravila i standarda ponašanja. Formiranje kanala za uzbunjivače i jasnih mehanizama za prijavljivanje u slučaju (sumnji na kršenje integriteta, dalje ukazuje na opredeljenost rukovodilaca za sprovođenje snažne politike integriteta. Svi ovi mehanizmi imaju snažno horizontalno dejstvo na sprečavanje korupcije u svim aktiv-

nostima lokalnih i regionalnih vlasti. Oni takođe služe kao posebno snažno sredstvo za odvratanje od favorizovanja prilikom procesa zapošljavanja, jer omogućavaju lako nadziranje, prijavljivanje i identifikaciju bilo kakvog nezakonitog uticaja ili sukoba interesa u procesu izbora.

5.3.1 Opština Helevutslojs, Holandija

58. Odgovarajući na zahteve koji se odnose na integritet, postavljene u holandskom Zakonu o državnoj službi,¹⁶ opština Helevutslojs je 2010. godine usvojila svoju politiku integriteta i imenovala specijalizovanog stručnjaka (koordinatora za integritet) koji će se baviti pitanjima integriteta u opštini. Glavni zadaci koordinatora za integritet su:

- ▶ priprema i olakšavanje usvajanja i ažuriranja opštinske politike integriteta;
- ▶ izrada Kodeksa ponašanja (i njegovo ažuriranje);
- ▶ obezbeđivanje informacija zaposlenima (uključujući i početne obuke za nove zaposlene) o različitim pitanjima integriteta i formiranju svesti;
- ▶ nadziranje administrativnih procesa koji se odnose na slučajeve nepropisnog ponašanja (ili sumnji na takvo ponašanje);
- ▶ izrada procedura/smernica u kojima se opisuje kako se opštinske vlasti bave kršenjima integriteta (i sumnjama na njih);

¹⁶ Holandski Zakon o državnoj službi zahteva da svi nadležni organi na nivou vlade, provincija, opštinskih odbora ili odbora za vode sprovode politiku integriteta koja ima za cilj promovisanje pravilnog vladanja državnih službenika, sprečavanje sukoba interesa, diskriminacije i zloupotrebe ovlašćenja. Takva politika treba da postane sastavni deo politike ljudskih resursa tog organa.

- ▶ organizacija redovnih sastanaka sa poverljivim savetnicima za integritet o pitanjima koja se odnose na integritet;
- ▶ obezbeđenje podrške i saveta rukovodstvu organizacije u vezi sa pitanjima integriteta;
- ▶ formiranje regionalne mreže za razmenu znanja sa kolegama iz susednih opština;
- ▶ priprema godišnjih izveštaja o integritetu.

59. Tokom 2013. godine, opštinska uprava je usvojila pravila za postupanje sa sumnjama na kršenja integriteta.¹⁷ Cilj ovog propisa bilo je obezbeđivanje jasnoće i jedinstvenog pristupa u postupanju sa kršenjima integriteta (sumnjama na njih). Između ostalog, na osnovu ovih proceduralnih pravila formirane su linije i postupci za prijavljivanje, u okviru kojih se predviđa da u slučaju sumnje na bilo kakvo kršenje integriteta, zaposleni mogu da to prijave svojim pretpostavljenima, poverljivom savetniku za integritet ili Centru za prijave u oblasti integriteta.

60. Centar za prijave u oblasti integriteta ima četiri zaposlena, od kojih je jedan koordinator za integritet. Njegova uloga je da postupa sa prijavama i da daje savete. Da bi se dodatno olakšao proces prijavljivanja, imenovana su još dva poverljiva

¹⁷ Za više informacija, vidi: Stout A. (2016) 'An organisation with integrity: feasible or a question of ideals? On the design of the integrity position within the Hellevoetsluis municipal authority' (Organizacija sa integritetom: da li je izvodljiva ili je pitanje ideala? O formiranju pozicije za integritet u opštinskim vlastima Helevutslojsa) u L. Huberts i A. Hoekstra (ur.) Integrity management in the public sector. The Dutch approach (Upravljanje integritetom u javnom sektoru. Holandski pristup), BIOS, Holandija. Dostupno na: http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integrity_hoofdstuk_8.pdf

savetnika za integritet. Jedan je unutrašnji, a drugi spoljašnji u odnosu na tu organizaciju. Spoljašnji savetnik je bivši zaposleni koji dobro poznaje organizaciju. Ova dva savetnika se redovno sastaju sa koordinatorom za integritet i razgovaraju o pitanjima integriteta, iako se o suštini postojećih istraga o nepropisnom ponašanju ne razgovara, i savetnici ne učestvuju u takvim istragama. Sve ove procedure se uvode da bi se obezbedilo sprečavanje ili otkrivanje svih praksi favorizovanja ili korupcije na samom početku i da bi se s njima pravilno postupalo.

5.3.2 Grad Amsterdam, Holandija

61. Glavni ciljevi Kancelarije za integritet Grada Amsterdama su da čuva i unapređuje organizacioni integritet i etičku kulturu. U okviru toga, ova kancelarija ima zadatak da: sprovodi unutrašnje istrage, sprovodi analize rizika i obezbeđuje obuke i savete. Tokom 2015. godine, ovim funkcijama je dodata i provera spoljašnjih lica sa kojima Grad Amsterdam posluje ili želi da posluje.¹⁸

62. Kancelarija za integritet podeljena je na četiri glavna dela: istrage; analize rizika; proveru, i obuku i savete, a u njenoj strukturi se nalaze i Centar za prijavljivanje kršenja integriteta i Centralni poverljivi savetnik za integritet.

63. Centar za prijavljivanje kršenja integriteta je ključno pod-

¹⁸ Za više informacija, vidi: 'Integrity Part of day-to-day practice in the City of Amsterdam'(Integritet kao deo svakodnevne prakse Grada Amsterdama) u L. Huberts i A. Hoekstra (ur.) Integrity management in the public sector. The Dutch approach (Upravljanje integritetom u javnom sektoru. Holandski pristup), BIOS, Holandija. Dostupno na: http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integrity_hoofdstuk_9.pdf

deljenje, koje podržava rad odeljenja za istrage. Ovaj centar je otvoren za zaposlene u gradskoj upravi Amsterdama, većnike, građane i kompanije. Njegova glavna uloga je da prima i evidentira signale o mogućim kršenjima integriteta. Takve prijave mogu da se odnose na: sukobe interesa; manipulacije sa informacijama ili zloupotreba (pristupa) informacijama; zloupotreba ovlašćenja ili službene dužnosti; nekompatibilne pozicije, opredeljenja i aktivnosti; nedolično ponašanje: seksualno uznemiravanje, diskriminaciju, agresiju i nasilje; krivična dela izvršena tokom radnog vremena, kao što je krađa, prevara ili korupcija; kriminalne radnje izvršene van radnog vremena; razbacivanje i zloupotrebu opštinskog vlasništva ili neka druga kršenja integriteta.

64. Ličnost centralnog poverljivog savetnika za integritet takođe igra važnu funkciju u podržavanju integriteta opštinskih vlasti. Uloga savetnika je da koordiniše i nadzire rad na integritetu u okviru Grada Amsterdama tako što će zapošljavati i birati poverljive savetnike za integritet, organizovati obuku i obezbeđivati smernice za teške slučajeve. Ovaj savetnik je takođe individualni poverljivi savetnik za integritet za one koji nisu u stanju ili ne žele da kontaktiraju jednog od lokalnih poverljivih savetnika za integritet.

65. Lokalni poverljivi savetnici za integritet rade kao službenici za upućivanje i kao savetnici. Oni su obučeni za utvrđivanje pitanja integriteta i davanje saveta zaposlenima i na taj način im pomažu da sami reše pitanja integriteta. Oni su tu da saslušaju i mogu da ponude podršku prilikom utvrđivanja svih daljih koraka.

66. Rad ovih struktura podržava Jedinica za procenu rizika, koja sprovodi redovne procene rizika u radnim procesima. Ove procene su usmerene na prikladnost i efikasnost mera koje treba da ublaže moguće rizike po integritet i zasnivaju se na stručnom znanju i praktičnim opservacijama zaposlenih u ovoj kancelariji i njihovim razgovorima sa zaposlenima u vezi sa rizicima i slabostima u njihovom radu. Te procene imaju za cilj obezbeđenje praktičnih mera za ublažavanje mogućih kršenja integriteta. One se zasnivaju na ideji da primena bilo koje politike integriteta koja je u stanju da spreči favorizovanje i sve druge oblike korupcije zahteva:

- ▶ snažnu organizacionu kulturu;
- ▶ jako rukovodstvo koje služi kao moralni primer, unapređuje integritet i podržava mere identifikacije i ublažavanja rizika;
- ▶ prepreke potencijalnom nepropisnom ponašanju, kao što je segregacija na poslu i rotiranje radnika između radnih mesta, kao i poboljšanje unutrašnje kontrole.

67. Politika integriteta koju promovise Grad Amsterdam zasniva se na ideji da obuka, prevencija i sprovođenje treba da idu ruku pod ruku kako bi se obezbedilo poštovanje etike. Glavni elementi politike integriteta navedeni su ispod:

Proces učenja	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nezavisna moralna ocena 2. Konsultacija za učenje o moralu 3. Manifest o moralu Zakletva za preuzimanje funkcije iz Kodeksa ponašanja	Ovlašćenja za odlučivanje
4. Pravila		
Pratike zbatimit	<ol style="list-style-type: none"> 5. Uklanjanje iskušenja 6. Nadziranje usklađenosti sa pravilima 7. Postupci za obezbeđivanje sprovođenja 	Samokontrola

Izvor: KOOISTRA J. (2016) 'Integrity Part of day-to-day practice in the City of Amsterdam' u L. HUBERTS i A. HOEKSTRA (urednici.) Integrity management in the public sector. The Dutch approach, BIOS, Holandija.

6. Zaključci i preporučene politike

68. Sprečavanje nepotizma i drugih oblika favorizovanja u postupcima angažovanja predstavlja ključni preduslov za obezbeđenje delotvorne i efikasne lokalne uprave u kojoj neće biti korupcije. S obzirom na različite administrativne i kulturne posebnosti svakog regiona/zemlje, politika sprečavanja korupcije treba da se osvrne na konkretne rizike i slabe tačke svake konkretne organizacije. Ipak, bez obzira na različit kontekst, načine zapošljavanja i strukturne sisteme, paralelno sa dobrim praksama postoje neki jedinstveni standardi za sprečavanje nezakonitog uticaja prilikom postupaka izbora i angažovanja u nacionalnim, regionalnim i lokalnim javnim strukturama. Ti standardi su navedeni u nekoliko političkih i pravnih dokumenata Saveta Evrope i UN, od kojih su najvažniji UNCAC i Model kodeksa ponašanja.

69. Lokalne i regionalne vlasti koje žele da se snažno suprotstave favorizovanju prilikom angažovanja i drugih procesa u oblasti ljudskih resursa treba da se trude da razviju sistemski pristup koji se zasniva na: utvrđivanju mogućih rizika; uspostavljanju snažnih mehanizama prevencije; obezbeđenja poštovanja politika, prijavljivanja i sankcionisanja nepropisnog ponašanja. Takvi pristupi mogu uključivati sledeće korake:

- ▶ Sprovođenje etičkih kontrola/procena rizika od korupcije u procesima angažovanja i izbora kako bi se utvrdile slabosti ili/i potencijalni raskorak između normativnog okvira i njegove primene. Kontrola/procena treba da ukaže na moguće mere za ublažavanje rizika i da služi kao osnov za politiku angažovanja i izbora;
- ▶ Uspostavljanje procesa angažovanja i izbora koji se zasnivaju na zaslugama i koji obezbeđuju jednak pristup/jednake mogućnosti svim zainteresovanim kandidatima; u kojima se vrednuju veštine i znanje pojedinaca; i ceni etički stav/ponašanje. Procesi zapošljavanja treba da budu transparentni i izgrađeni na način koji obezbeđuje izbor najboljeg kandidata za svako konkretno radno mesto;
- ▶ Utvrđivanje politike, što garantuje izbegavanje bilo kog stvarnog, uočenog ili potencijalnog sukoba interesa pri likom postupka angažovanja. Takva politika treba da obezbedi da ni jedan javni funkcioner ne bude uključen u izbor i angažovanje bilo kog kandidata za koga se može smatrati da je s njim u bilo kojoj vrsti odnosa koji može da dovede do sukoba interesa;
- ▶ Utvrđivanje strukture/struktura za podržavanje integriteta, kao što su savetnici/kancelarija za integritet. Takve strukture mogu da obezbede profesionalne savete rukovodstvu i smernice javne funkcionere. Mogu se koristiti kao nezavisni posmatrači tokom procesa izbora i/ili kao strukture odgovorne za nadziranje prijave o sukobu interesa;
- ▶ Formiranje kanala za prijavljivanje i usvajanje smernica za prijavljivanje slučajeva nepropisnog ponašanja (sumnje na njega). Ovi kanali treba da budu dobro oglašeni i otvoreni za opštu javnost i zaposlene u lokalnim i regionalnim upravama. Treba garantovati poverljivost i anonimnost lica koja vrše prijavljivanje.

Neki saveti:

- Usvajanje jasne i sveobuhvatne politike angažovanja i izbora od ključne je važnosti. Takva politika (i odgovarajuće smernice) treba da bude lako dostupna referentna literatura i kandidatima i zaposlenima koji rade na angažovanju i treba da uključuje detaljan opis čitavog procesa. Od najveće je važnosti da angažovanje i izbor budu nedvosmisleni, transparentni za sve uključene strane i organizovani na način koji će privlačiti najbolje podobne kandidate (za neke praktične korake, takođe vidi: Tehnički vodič za UNCAC);
- Dobra je praksa da se svi javni funkcioneri uključeni u izbor i angažovanje obavežu da će potpisati izjavu u kojoj potvrđuju da nemaju nikakve postojeće ili ranije odnose, niti stvarne ili potencijalne sukobe interesa sa kandidatima. Da bi se izbegli nesporazumi oko pojma sukoba interesa i njegovih dimenzija, mogu se obezbediti smernice ili uputstva;
- Uključivanje nekog spoljašnjeg subjekta (organizacije civilnog društva) u sprovođenje etičkih kontrola i procena rizika predstavlja dobru praksu, koja će prikazati snažnu posvećenost organizacije i otvorenost vlasti za prijem povratnih informacija i sugestija u vezi sa politikom.

Dok, s jedne strane, poverenje ljudi u javne vlasti kontinuirano opada, dotle nikada nije bila toliko važna kao danas borba protiv nepotizma i potreba da se osiguraju nepristrasne procedure za zapošljavanje. Kongres zbog toga poziva lokalne i regionalne vlasti da utvrde jasne procedure koje će jemčiti pravičnost u zapošljavanju. Uvođenje kanala za prijavljivanje preko kojih je moguća identifikacija potencijalne pojave favoritizma i sukoba interesa moglo bi se pokazati naročito efikasnim.

U svom predlogu Kongres naglašava potrebu da se vlasti postaraju da njihovo zakonodavstvo sadrži dovoljno odredaba za sprečavanje svih oblika nepotizma.

SRP

www.coe.int

The Council of Europe is the continent's leading human rights organisation. It comprises 47 member states, including all members of the European Union. The Congress of Local and Regional Authorities is an institution of the Council of Europe, responsible for strengthening local and regional democracy in its 47 member states. Composed of two chambers – the Chamber of Local Authorities and the Chamber of Regions – and three committees, it brings together 648 elected officials representing more than 200 000 local and regional authorities.