

Javna etika

# Borba protiv nepotizma u lokalnim i regionalnim vlastima

Kongres regionalnih i lokalnih vlasti  
Vijeća Evrope

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



Javna etika

# **Borba protiv nepotizma u lokalnim i regionalnim vlastima**

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti  
Vijeća Evrope

Izdanje na francuskom jeziku:

*Combattre le népotisme au sein des pouvoirs locaux et régionaux*

Reprodukcija tekstova u ovoj publikaciji je dozvoljena pod uslovom da se citira puni naziv izvora, odnosno Vijeće Evrope. Ako su namijenjeni za upotrebu u komercijalne svrhe ili prijevod na neki od jezika koji nije službeni jezik Vijeća Evrope, molimo kontaktirajte [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int).

Korice i izgled: Odjel za izradu dokumenata  
i publikacija (SPDP), Vijeće Evrope

Ova publikacija nije lektorisana u Lektorskoj jedinici SPDP-a.

Vijeće Evrope, juli 2019. Štampano u Vijeću Evrope

# Sadržaj

---

<b>PREDGOVOR</b>	<b>5</b>
<b>BORBA PROTIV NEPOTIZMA U LOKALNIM I REGIONALNIM VLASTIMA</b>	<b>7</b>
<b>OBRAZLOŽENJE</b>	<b>7</b>
Uvod	10
Kontekst	11
Javni ili privatni interesi? Klijentelizam i favoritizam u upravljanju ljudskim resursima	13
Važnost nepristrasnih sistema zapošljavanja	16
Sprječavanje nepotizma: međunarodna mreža za borbu protiv korupcije	22
Analize slučajeva na nivou države	29
Zaključci i preporuke politike	42
<b>REZOLUCIJA 441 (2019)</b>	<b>47</b>
<b>PREPORUKA 428 (2019)</b>	<b>53</b>



# Predgovor

---

U okolnostima kontinuiranog pada povjerenja javnosti u javne vlasti, borba protiv nepotizma i potreba da se osiguraju nepristrasni postupci zapošljavanja su važnije nego ikad. Izvještaj o ovoj temi koji je usvojio Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope dio je sveobuhvatne strategije za borbu protiv korupcije. Promocija javne etike na lokalnom i regionalnom nivou postala je jedan od glavnih ciljeva lokalne politike.

Budući da je nivo povjerenja javnosti u javne institucije često povezan sa kvalitetom i radnim rezultatima njihovog osoblja, potrebno je uvesti čvrste prakse za upravljanje ljudskim resursima kako bi se osiguralo da lokalne i regionalne uprave zapošljavaju najbolje, najkvalifikovanije i najmotivisanije kandidate.

Stoga Kongres poziva lokalne i regionalne vlasti da uspostave jasne procedure kojima će se garantovati pravičnost u zapošljavanju.

Uvođenje kanala za izvještavanje za identifikaciju potencijalnih pojava favorizma i sukoba interesa može se pokazati kao vrlo efikasnim. U svojoj preporuci Kongres naglašava potrebu da vlade osiguraju da njihovo zakonodavstvo uključuje dovoljno odredbi kako bi se spriječili svi oblici nepotizma.“

Serijal “Javna etika” predstavlja izvještaje koje je Kongres usvojio u sklopu mape puta za aktivnosti za sprečavanje korupcije i promociju javne etike na lokalnom i regionalnom nivou. Cilj je da se obezbijedi skup praktičnih odgovora i alata za izazove na koje nailaze lokalne i regionalne vlasti.



# **Borba protiv nepotizma u lokalnim i regionalnim vlastima**

## **Obrazloženje**

---

CG36(2019)16final

2. april 2019.

**Izvjestilac: Wilma DELISSEN VAN TONGERLO,  
Nizozemska (L, ILDG)**



## Rezime

Nepotizam i favoritizam na lokalnom i regionalnom nivou mogu ugroziti djelotvornost i efikasnost pružanja javnih usluga na lokalnom nivou, umanjiti povjerenje javnosti i naštetiti percepciji da su javne vlasti na lokalnom i regionalnom nivou u službi interesa građana.

U ovom izvještaju se navode standardi za dobru praksu i predstavljaju strategije za sprječavanje korupcije u postupcima zapošljavanja lokalnih i regionalnih uprava. Izvještaj razmatra negativne uticaje nepotizma na rezultate rada i organizacionu kulturu, tvrdeći da se oni mogu umanjiti transparentnim, nepristrasnim i na zaslugama zasnovanim sistemima za upravljanje ljudskim resursima.

Kongres u svojoj rezoluciji poziva lokalne i regionalne vlasti da unaprijede transparentnost u zapošljavanju i unapređenjima, uspostavljanjem jasnih procedura, garancijama jednakosti i pravičnosti i uvođenjem kanala prijavljivanja kako bi se mogli identifikovati potencijalni slučajevi favoritizma ili sukoba interesa. U njegovoj preporuci Kongres poziva Odbor ministara da pozove vlade da osiguraju da domaća zakonodavstva sadrže dostatne odredbe za smanjenje rizika od nepotizma.

## UVOD

Nepotizam i favoritizam u svim svojim pojavnim oblicima predstavljaju vrste koruptivnog ponašanja koje imaju potencijal da naruše pravilno funkcionisanje države i ugroze sposobnost javnih vlasti da služe javnom dobru. Na lokalnom i regionalnom nivou, oni ometaju efektivnost i efikasnost pružanja lokalnih javnih usluga, smanjuju povjerenje javnosti i narušavaju percepciju da lokalne i regionalne javne vlasti služe interesima svojih izbornih jedinica.

Da bi se riješili ovi rizici, u ovom izvještaju se navode standardi za dobre prakse i predstavljaju strategije za sprečavanje korupcije u postupcima zapošljavanja u evropskim lokalnim i regionalnim upravama. U njemu se govori o negativnim uticajima nepotizma i drugih oblika favoritizma na ukupni organizacioni učinak i kulturu i navodi se da se ove posljedice mogu smanjiti sistemima upravljanja ljudskim resursima koji su transparentni, nepristrasni i zasnovani na zaslugama. U ovom izvještaju daje se pregled međunarodnog antikorupcijskog okvira (u pogledu zapošljavanja i upravljanja kadrovima) i predstavljaju neke dobre prakse za prevenciju nepotizma i favoritizma u lokalnim i regionalnim upravama.

## KONTEKST

Lokalne i regionalne vlasti su javne strukture koje su najbliže i najčešće tačke interakcije sa građanima. Zbog njihove blizine građanima, lokalne i regionalne uprave imaju:

- ▶ bolje mogućnosti da „čuju“ glas lokalnih zajednica i ispune njihova očekivanja;
- ▶ veću fleksibilnost za pružanje transparentnih i odgovornih javnih usluga prilagođenih konkretnim potrebama pojedinaca i zajednica;
- ▶ lakše načine za dobijanje povratnih informacija i preduzimanje radnji protiv zloupotreba.

Ove jasne karakteristike omogućavaju lokalnim i regionalnim upravama da 'osjete puls' lokalnih zajednica, da neometano reaguju na njihove neposredne zabrinutosti i oblikuju lokalne politike na način koji najbolje odražava trenutne i buduće potrebe lokalnog stanovništva. Pružajući transparentne i odgovorne javne usluge i odmah reagujući na bilo kakve zloupotrebe, lokalne i regionalne vlasti imaju potencijal da postanu predvodnici dobrog upravljanja i lideri etičkih promjena. Međutim, uprkos tome što su među institucijama kojima se u evropskim zemljama najviše vjeruje<sup>1</sup>, 77% građana smatra da u njihovim lokalnim ili regionalnim javnim institucijama postoji korupcija (TNS Opinion & Social 2014). Percepcije građana Evrope poklapaju se sa opažanjima građana iz drugih regiona<sup>2</sup>, koji navode da su parlamentarci i državni službenici

---

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

2 U ovom istraživanju je ispitivana percepcija ljudi koji žive u 42 zemlje Evrope i Cen-

(31% odnosno 30%), zajedno sa vijećnicima lokalnih organa vlasti (26%) među najkorumpiranijim grupama političke elite (PRING 2016). Takva percepcija javnosti značajno narušava predstavu o lokalnim i regionalnim vlastima, podriiva povjerenje javnosti u njihovu sposobnost da pravilno i efikasno izvršavaju svoje zadatke i jača korupcijske prakse.

Koruptivne aktivnosti, kao što su favoritizam, nepotizam i zloupotreba ovlasti, mogu uticati na gotovo sve aktivnosti vezane za ljudske resurse (CHÊNE 2015), pri čemu su zapošljavanje, unapređivanje, obuka i transfer osoblja među najosjetljivijim. Rizici od prodaje i kupovine radnih mjesta, postavljanja i unapređivanja prijatelja, rođaka i stranačkih kolega, posebno su visoki kada se pozicije smatraju unosnim ili pružaju prilike za nezakonito bogaćenje i/ili kada su stope nezaposlenosti visoke, a pozicije u javnoj službi mogu da osiguraju stabilne prihode i niz drugih koristi. U takvim situacijama, velike diskrecione ovlasti, zajedno sa odsustvom snažnih sistema odgovornosti i mjera kontrole kao i slabim mehanizmima transparentnosti služe kao faktori koji omogućavaju koruptivnu praksu.

S obzirom na to da su nivoi povjerenja javnosti i percepcija korupcije određeni kvalitetom i učinkom zaposlenih koji rade u svakoj konkretnoj instituciji, uspostavljanje dobre prakse upravljanja ljudskim resursima, osiguravajući da lokalne i regionalne uprave zapošljavaju najadekvatnije osobe, koje

---

tralne Azije u vezi sa devet različitih grupa, uključujući političke aktere na visokom nivou (ured predsjednika/premijera, članovi parlamenta i vladini zvaničnici); ključni zaposleni u javnom sektoru koji komuniciraju sa građanima (poreski službenici, policija, sudije/sudije-magistrati i vijećnici lokalne samouprave); i oni koji nisu dio javnog sektora, ali su uticajni u političkom životu (poslovni rukovodioci i vjerski lideri).

su kvalifikovane i motivisane, ima najveću važnost za jačanje povjerenja javnosti i borbu protiv korupcije. Takve prakse služe 'odgovornom upravljanju demokratijom' (INGRAHAM i RUBAIL-BARRETT, 2007:1) i garantuju nepristrasnost i kvalitet pružanja usluga.

## JAVNI ILI PRIVATNI INTERESI? KLIJENTELIZAM I FAVORITIZAM U UPRAVLJANJU LJUDSKIM RESURSIMA

Još od vremena Platona i Aristotela, ono što razlikuje dobro od lošeg upravljanja je prevaga javnih nad privatnim interesima (koja se ogleda u odsustvu korupcije).<sup>3</sup> Dužnost svakog javnog dužnosnika da slijedi zajedničke interese društva, a ne sopstvene privatne interese, jedan je od temelja efikasnog i efektivnog sistema javnih službi bez korupcije. Model kodeksa ponašanja za javne službenike Vijeća Evrope<sup>4</sup> (u daljem tekstu 'Model kodeksa ponašanja') eksplicitno upućuje na ovaj pojam, naglašavajući da javni dužnosnici treba da budu poštteni, nepristrasni i efikasni i da vode računa samo o javnom interesu prilikom donošenja odluke o nekom konkretnom slučaju (član 5.2). Javni dužnosnici ne bi trebali dozvoliti da njihov privatni interes bude u sukobu s njihovim javnim položajem, trebali bi izbjegavati sve 'stvarne, potencijalne ili očigledne' sukobe interesa i ne bi trebali koristiti svoj položaj

---

3 Vidjeti Mulgan, R. (2012) 'Aristotle on Legality and Corruption' in M. Barcham, B. Hindess, P. Larmour(eds.) *Corruption: Expanding the Focus* Canberra: ANU Press, Friedrich, C. (2002) 'Corruption concepts in Historical perspective', u A. Heidenheimer, and M. Johnston(eds.) *Political Corruption: Concepts and Contexts* New Brunswick: Transaction Publishers, str. 15–23.

4 Vijeće Evrope (2000a) Preporuka br. R (2000) 10 Odbora ministara državama članicama o kodeksima ponašanja za javne dužnosnike, koju je usvojio Odbor ministara na 106. sjednici 11. maja 2000.godine). Model kodeksa ponašanja za javne dužnosnike naveden je u Aneksu Preporuke. <https://rm.coe.int/16806cc1ec>

da steknu neopravdanu prednost za svoje privatne interese (čl.8). Privatnim interesima smatra se svaka prednost koju javni dužnosnici mogu dobiti za sebe, svoju porodicu, blisku rodbinu, prijatelje i osobe/organizacije sa kojima su bili u poslovnim ili političkim odnosima (čl. 13(2)).

Favoritizam se može definisati kao nepravedna podrška koja se daje jednoj osobi ili grupi, posebno od strane neke osobe na vlasti. U svojim različitim pojavnim oblicima, on predstavlja tipičnu situaciju sukoba interesa u kojoj privatni interesi javnog dužnosnika prevladavaju nad njegovom/njenom dužnošću da bude nepristrasan/nepriistrasna u vršenju svoje javne funkcije. Ova vrsta ponašanja može dovesti do:

- ▶ nepotizma: specifičan oblik favoritizma u kojem javni dužnosnik koristi svoj autoritet ili položaj da osigura nedopuštenu korist (posao, uslugu, povlašteni tretman itd.) nekom članu porodice;
- ▶ kronizma: poseban oblik favoritizma kojim javni dužnosnik daje povlastice svojim prijateljima i poznanicima;<sup>5</sup>
- ▶ pokroviteljstva: poseban oblik favoritizma u kojem se osoba bira za neki posao ili državne beneficije zbog političkih opredjeljenja ili veza;

Klijentelizam je još jedan oblik koruptivnog ponašanja i predstavlja 'neravnotežan sistem razmjene resursa i usluga

---

5 Treba napomenuti da neke definicije nepotizma obuhvataju i kronizam. Na primjer, Vodič za jednostavan jezik u borbi protiv korupcije organizacije Transparency International (Transparency International Anti-Corruption Plain Language Guide) (2009.) objašnjava nepotizam kao 'oblik favoritizma koji se zasniva na poznanstvima i porodičnim odnosima pri čemu neko na službenom položaju koristi svoja ovlaštenja i autoritet da obezbijedi posao ili uslugu nekom članu porodice ili prijatelju, iako on ili ona možda nema odgovarajuće kvalifikacije ili to ne zaslužuje'.



zasnovan na eksploatatorskom odnosu između bogatijeg i/ili moćnijeg 'pokrovitelja' i manje bogatog i slabijeg 'klijenta' (Transparency International 2009). Oblici klijentelizma u zapošljavanju službenika lokalne/regionalne administracije mogu se koristiti kao izborna strategija, ili općenito, kao strategija za dobijanje ili održavanje političke podrške. „Veza između građana i rukovodilaca koji koriste ovu strategiju zasnovana je jasno na sopstvenim interesima, jer rukovodioci usmjeravaju materijalne podsticaje direktno ka pojedincima ili manjim grupama u zamjenu za njihovu podršku, glas ili saglasnost“ (MIKKELSEN 2013:365).

U svim opisanim slučajevima krše se načela pravičnosti i nepristrasnosti javne službe zbog stvarnog, percipiranog ili potencijalnog dosluha između privatnih interesa dužnosnika i interesa društva. U takvim situacijama, odstupanje od službene dužnosti da služi javnosti i korištenje jedne ili više neprikladnih prednosti predstavlja tipično koruptivno ponašanje.<sup>6</sup>

Kada se primjenjuju u procesu zapošljavanja, prakse kronizma, nepotizma, političkog pokroviteljstva i klijentelizma mogu dovesti do zapošljavanja pojedinaca (članova porodice, prijatelja ili iz političkih krugova) koji nisu sposobni, ne žele ili nisu kvalifikovani da izvrše zadatke koji su im dodijeljeni. Čak i ako su kompetentni, sposobni i kvalifikovani da obavljaju svoje funkcije, posebna prednost koja im se daje narušava načelo pravičnosti, stvara nejednake mogućnosti, olakšava korupciju, smanjuje efikasnost i efektivnost organizacionog učinka

---

6 Korupcija se obično definira kao 'zloupotreba povjerene moći za privatnu korist' (Transparency International 2009:14).

i dovodi do problema u vezi sa nadležnošću, nezavisnošću, povjerenjem i timskim duhom (ili, bolje rečeno, njihovim nedostatkom).

## **VAŽNOST NEPRISTRASNIH SISTEMA ZAPOŠLJAVANJA**

Lokalne i regionalne vlasti, po pravilu, imaju visok stepen samostalnosti u upravljanju osobljem i njegovom zapošljavanju. U zavisnosti od kulturološkog, administrativnog i pravnog konteksta, širom Evrope uspostavljeni su različiti sistemi i nivoi samostalnosti. Neke lokalne uprave (npr. u Belgiji) uživaju pravo utvrđivanja administrativnog i materijalnog statusa svojih zaposlenih. U nekim zemljama (npr. Španija), lokalni i regionalni službenici imaju isti status i za njih važi isti zakon kao i za državne službenike koji rade u centralnoj administraciji. U nekim drugim zemljama (npr. Mađarska) može se primijeniti mješavina oba sistema, dok je u trećima (npr. Grčka) stvoren specijalizovani okvir za zaposlene u lokalnim vlastima.

Što se tiče modaliteta zapošljavanja i statusa zaposlenih, neke zemlje su primijenile model u kojem zaposleni na lokalnom i/ili regionalnom nivou mogu imati poseban pravni status i smatraju se državnim službenicima, dok ih druge tretiraju kao bilo koje druge zaposlene, koji su dobili posao na osnovu odgovarajućih zakona o radu, a treće koriste mješoviti model koji kombinuje ova dva sistema (MORENO et AL 2012).

Iako ove razlike mogu imati ogromne implikacije na procedure zapošljavanja i druge uslove rada, etički principi koji bi trebali biti ugrađeni u odgovarajuće okvire ljudskih resursa ostaju isti. Načela jednakosti i nepristrasnosti javnog zapošljavanja

su temelj za pružanje efektivnih i efikasnih javnih usluga. Princip pravičnosti u odabiru javnih dužnosnika direktno je povezan sa nivoom povjerenja javnosti u sposobnost institucija da služe javnosti i ima dublje organizacione implikacije koje određuju atmosferu u domenu lokalne i regionalne javne službe. Odsustvo zapošljavanja zasnovanog na zaslugama jedan je od faktora koji značajno doprinosi širenju korupcije (DAHLSTRÖM, LAPUENTE i TEORELL (2012) i vodi, prema VAN DYNE-u (2001), eroziji organizacionih struktura i praksi 'izgradnje dvorišta' i 'Kaligulinih imenovanja'.

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

Čak i u slučajevima kada fenomeni 'izgradnje dvorišta' i 'Kaligulinih imenovanja' nisu prisutni, prakse favoritizma ipak mogu

da cvjetaju 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 obezbjeđivanje podrške porodici, prijateljima ili politički povezanim licima predstavlja dio lokalne tradicije. Ipak, u različitim istraživanjima kulturoloških percepcija tradicije i korupcije navodi se da tradicije i kulture generalno ne prihvataju korupciju (SMITH 2007, Persson, ROTHSTEIN i TEORELL 2013).

Proučavajući korijene korupcije, ova istraživanja pokazuju da koruptivne prakse cvjetaju ne zato što ih ljudi iskreno smatraju primjerenim, već zato što je cijena poštenja u zemlji u kojoj divlja korupcija vrlo visoka. Kada društva korupciju smatraju dijelom 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 'korištenje koruptivnih podsticaja za vršenje uticaja na kreatore politika i rukovodioce smanjuje pouzdanje i povjerenje lica zaposlenih u javnim službama, što, potom, podstiče obezbjeđivanje pristupa korištenjem zvanično zabranjenih sredstava, što dalje slabi odgovornost i legitimnost političkog sistema' (PHILP 2001:358).

Gledajući razloge za povjerenje javnosti u lokalne i nacionalne vlasti u Zapadnoj Evropi, FITZGERALD i WOLAK (2016) tvrde da nivo političkog povjerenja u lokalne vlasti odražava prirodu života zajednice, društvenih veza i učinka vlade. Ovo je naročito vidljivo u malim zajednicama, gdje opšta javnost

odmah zna za organizacioni učinak lokalnih vlasti i moguće zloupotrebe ovlaštenja. Prakse kao što su nepotizam, kronizam i političko pokroviteljstvo 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 se generalno smatrati nepouzdanim i na njih će se gledati kao na prikrivene posrednike onoga s kim imaju poseban odnos.

Ako se takvo ponašanje ne sankcioniše, čitava uprava će se smatrati sebičnom, vođenom interesima prijatelja i porodica, a ne interesima lokalne zajednice. Pored smanjenja povjerenja javnosti, takva vjerovanja javnosti predstavljaju ozbiljnu prepreku angažovanju vrlo etičnih i talentovanih pojedinaca, koji će biti manje motivisani da se prijave za neko mjesto 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:

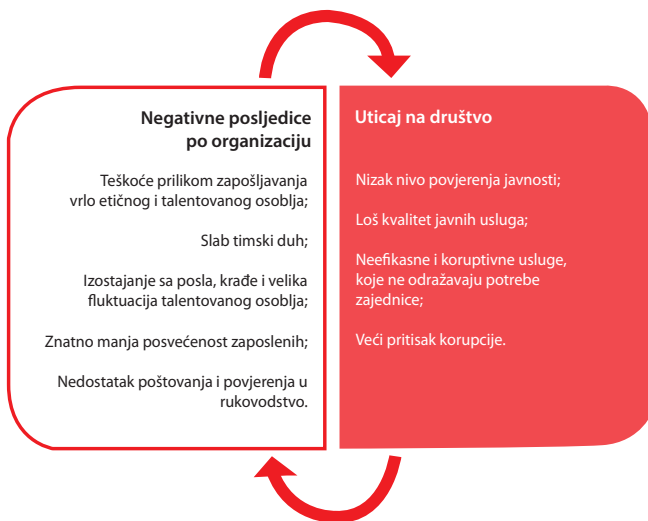
- ▶ pristupu koji organizacija zauzima tokom procesa prijavljivanja;
- ▶ nepristrasnosti postupaka imenovanja; uvođenju u posao i početnoj orijentaciji;
- ▶ stavu kolega i nadređenih;
- ▶ stilu upravljanja tom organizacijom;
- ▶ organizacionoj kulturi i klimi;
- ▶ radnoj etici koja preovladava u kolektivu.

Prakse u vezi sa ljudskim resursima na koje sjenku baca nepotizam, kronizam, političko pokroviteljstvo ili klijentelizam imaju dubok uticaj i na unutrašnju kulturu i, najzad, na učinak organizacije. SAUSER (2010) navodi da zaposleni sa niskim moralnim standardima predstavljaju glavnu opasnost za pravilno funkcionisanje bilo koje administrativne strukture, jer provode svoj lični, a ne javni program i umanjuju timski duh. Ako se organizaciona kultura shvati kao zajednički sistem vrijednosti i vjerovanja kojima se vodi ponašanje njenih zaposlenih, postojanje favoritizma i drugih koruptivnih praksi u procesima zapošljavanja postavlja pogrešnu vrstu standarda koji se mogu lako prenijeti na sve druge oblasti rada i procese organizacije. Pored toga, kada ih podržavaju ili provode rukovodioci, takve prakse narušavaju moralni kredibilitet rukovodstva i pretvaraju ga u negativan etički model. Pošto je ponašanje rukovodstva snažna odrednica za pravilno provođenje praksi zapošljavanja koje se zasnivaju na zaslugama, rukovodioci koji podržavaju, olakšavaju ili tolerišu prakse favoritizma mogu da postanu glavni krivci za razvijanje koruptivne organizacione kulture (PELLETIER i BLIGH 2008).

Pored toga što postavlja pogrešnu vrstu standarda i promoviše neetičko ponašanje, nepotizam u postupcima zapošljavanja ima i druge negativne posljedice. 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 uvjereni da će u budućnosti biti unaprijeđeni i da su znatno manje posvećeni svojoj organizaciji. Istraživanje o emocionalnim

reakcijama zaposlenih prema različitim oblicima prakse favorizma koje su sproveli PELLETIER i BLIGH (2008), doprinosi ovim nalazima i otkriva emocije koje se kreću od bijesa i frustracije, cinizma i pesimizma, do paranoje i straha. Ove emocije igraju važnu ulogu kada zaposleni osjećaju da ne mogu da vjeruju u objektivnost hijerarhije i dovode do različitih neželjenih ishoda, kao što su: 'izostajanja sa posla, krađe, namjera da se napusti organizacija i manja posvećenost organizaciji i odgovornom organizacionom ponašanju' (PELLETIER i BLIGH 2008:82).

Negativne posljedice prakse favorizma na organizacionu kulturu i učinak, kao i njihov uticaj na društvo uopšte mogu se ukratko prikazati na sljedeći način:



## **SPRJEČAVANJE NEPOTIZMA: MEĐUNARODNA MREŽA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE**

U Konvenciji Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC)<sup>7</sup> i Modelu kodeksa ponašanja navodi se koncept glavnog međunarodnog okvira za borbu protiv korupcije koji se može primijeniti na postupke upravljanja ljudskim resursima. Ta dva dokumenta propisuju značajniji broj etičkih pravila i standarda koje treba primjenjivati kod zapošljavanja, unaprjeđivanja, ocjenjivanja i rukovođenja nosiocima javnih funkcija, a njihovo područje primjene obuhvata sve vrste zaposlenika koji rade na nivou regionalnih i lokalnih vlasti.

Definicija nosioca javne funkcije koja se navodi u UNCAC-u obuhvata: (i) svako lice koje vrši zakonodavnu, izvršnu, upravnu ili sudsku funkciju države ugovornice, bez obzira da li je imenovano ili izabrano, bez obzira da li je ona stalna ili privremena, plaćena ili neplaćena, i bez obzira na visinu funkcije tog lica; (ii) svako drugo lice koje obavlja javnu funkciju, uključujući i funkciju u javnom organu ili preduzeću, ili vrši javnu službu u skladu sa definicijom unutrašnjeg zakonodavstva države ugovornice i na način kako se zakonodavstvo te države potpisnice primjenjuje u relevantnim oblastima; (iii) svako drugo lice definisano u unutrašnjem pravu države ugovornice kao “nosilac javne funkcije”. Međutim, iz razloga posebnih mjera navedenih u Poglavlju II ove Konvencije, termin “nosilac javne funkcije” može podrazumijevati svako

---

7 Sve države članice Vijeća Evrope su ratifikovale UNCAC.



lice koje obavlja javnu funkciju ili vrši javnu službu u skladu sa definicijom unutrašnjeg zakonodavstva države ugovornice i shodno primjeni u relevantnoj oblasti zakonodavstva te države ugovornice; (član 2. UNCAC-a).

U Modelu Kodeksa ponašanja „nosilac javne funkcije“ je svaka osoba koju zapošljava neki javni organ (član 1(2). Preporuke Vijeća Evrope br. R (2000) 6 o statusu nosilaca javnih funkcija u Evropi<sup>8</sup> (u daljem tekstu: „Preporuka o statusu nosilaca javnih funkcija“) daje nešto drugačiji pogled, gdje se nosioci javnih funkcija opisuju kao „svi zaposlenici, predviđeni zakonom ili zaposleni po ugovoru, koje zapošljavaju državni organi ili ministarstva, čija se plata isplaćuje iz državnog budžeta, osim izabranih predstavnika i određenih kategorija zaposlenika u mjeri u kojoj su oni regulisani u posebnim propisima“.

U praksi, objema definicijama, i onom UN-ovoj i onom Vijeća Evrope, stvaraju se jednaki uslovi za sve zaposlenike u javnom sektoru i izabrane službenike, bez obzira na njihov status, vrstu ili nivo imenovanja (centralni, regionalni, lokalni). Ovakav sveobuhvatni karakter definicije „nosioca javne funkcije“ podrazumijeva da principi i standardi za sprječavanje korupcije koji se primjenjuju na upravljanje ljudskim resursima državnih službenika imenovanih na nivo centralne administracije i onih na lokalnom i regionalnom nivou trebaju biti isti.

---

<sup>8</sup> Vijeće Evrope (2000b), Preporuka br. R (2000) 6 Odbora ministara državama članicama o statusu nosilaca javnih funkcija u Evropi, koju je Odbor ministara usvojio 24. februara 2000. godine na 69. sjednici zamjenika ministara.

## 4.1. Sistem zapošljavanja i unaprjeđivanja zasnovanog na zaslugama

Princip zapošljavanja zasnovan na zaslugama jedan je od glavnih stubova Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. U članu 6.(2). Povelje izričito stoji da „uslovi službe zaposlenih u lokalnoj upravi moraju biti takvi da omogućavaju zapošljavanje kvalitetnog osoblja po osnovu zasluga i stručnosti.“ UNCAC i Preporuka o statusu nosilaca javnih funkcija dodatno potvrđuju ovaj princip propisivanjem sprovođenja sljedećih standarda ljudskih resursa:

- ▶ sistemi za zapošljavanje, zadržavanje, unaprjeđivanje i penzionisanje nosilaca javnih funkcija i drugih neizabranih službenika trebaju se zasnivati na principima efikasnosti, djelotvornosti, zasluga, pravičnosti i sposobnosti;
- ▶ nosiocima javnih funkcija treba obezbijediti adekvatne naknade i raspon plata;

Ključnu ulogu u sprječavanju korupcije igraju uspostavljanje politika zapošljavanja i unaprjeđivanja zasnovanog na zaslugama, sistema ocjenjivanja prema zaslugama i upravljanja radnim rezultatima, transparentne i atraktivne plate i efikasan sistem internih kontrola.

Ideja politika zapošljavanja i napredovanja zasnovanog na zaslugama potiče od spoznaje da se zapošljavanje i unaprjeđivanje nosilaca javnih funkcija treba zasnivati na stepenu znanja i vještina svakog pojedinca, a ne njegovim porodičnim, prijateljskim ili političkim vezama. Chêne (2015) ističe poseban značaj korištenja termina „zasluga“ (koji se odnosi na vještine i znanja) za razliku od široke definicije „sposobnosti obavljanja posla“, tvrdeći da je potonji dvosmislen i

da se ta dvosmislenost može zloupotrijebiti u korist kandidata sa slabijim kvalifikacijama i znanjem, ali koje se, na osnovu njihovih posebnih porodičnih, prijateljskih ili političkih veza ipak smatraju dovoljnim.

U Preporuci o statusu nosilaca javnih funkcija izričito se preporučuje da se „zapošljavanje nosilaca javnih funkcija treba definisati ravnopravnim pristupom javnim radnim mjestima i izborom zasnovanim na zaslugama, pravednoj konkurenciji i javnim konkursima i bez diskriminacije“ (član 4.) To znači da postupak zapošljavanja treba biti otvoren i transparentan; pravila tog postupka trebaju biti izričita i jasna i omogućavati izbor kandidata koji najviše odgovara konkretnim potrebama organizacije (član 5.).

Konvencija UNCAC potvrđuje te principe, zahtijevajući od potpisnica da „nastoje da usvoje, održavaju i jačaju sisteme angažovanja, zapošljavanja, zadržavanja, unaprjeđivanja i penzionisanja državnih službenika i, po potrebi, drugih neizabranih nosilaca javnih funkcija: (a) koji se zasnivaju na načelima efikasnosti, transparentnosti i objektivnih kriterijuma kao što su zasluge, pravičnost i sposobnost“ (član 7.(1a)). Taj zahtjev zasniva se na koncepciji da su zapošljavanje i zadržavanje osoba koje posjeduju najviše kvalifikacije i integritet neophodan element za izgradnju efikasnog i djelotvornog javnog sektora bez korupcije. Praktični koraci za primjenu člana 7. navode se u Tehničkom vodiču za primjenu UNCAC-a, koji promoviše sljedeće:

- ▶ izrada profila/opisa radnog mjesta, sa jasno naznačenim uslovima i kvalifikacijama koje zaposlenik treba ispunjavati;

- ▶ transparentnost u objavljivanju slobodnih radnih mjesta;
- ▶ jasne i transparentne procedure za izbor;
- ▶ jasne i transparentne kriterije za imenovanje/izbor;
- ▶ dostavljanje dokaza o posjedovanju kvalifikacija za uspješne kandidate;
- ▶ uvrštavanje nedvosmislenih odredbi i uslova rada u ugovore o radu/imenovanja;
- ▶ određivanje naknade koja odgovara obavezama i dužnostima radnog mjesta;
- ▶ uspostavljanje sistema za godišnje ocjenjivanje radnih rezultata kako bi se utvrdila efikasnost, potrebe za obukama, napredovanje u službi i unaprjeđivanje.

Pored toga, Modelom kodeksa ponašanja nosiocima javnih funkcija zaduženim za zapošljavanje i unaprjeđivanje sadašnjih i budućih zaposlenika povjeravaju se poslovi provođenja odgovarajućih provjera integriteta kandidata (član 24.).

Sistemi ocjenjivanja zasnovanih na zaslugama i upravljanja radnim rezultatima predstavljaju drugi ključni element kojim se osigurava integritet javne službe. Postojanje jasnih i objektivnih kriterija za ocjenjivanje radnih rezultata, transparentan proces procjene i ograničena diskreciona ovlaštenja rukovodstva čine srž upravljanja radnim rezultatima zasnovanog na zaslugama.

## **4.2. Sprječavanje sukoba interesa**

Prakse favorizovanja u svojim različitim oblicima predstavljaju tipične situacije sukoba interesa gdje lični interesi nosioca funkcije postaju važniji od javnih interesa. U takvim

situacijama nastaje nejednakost i ugrožavanje nepristrasnosti i kvaliteta pružanja javnih usluga. Imajući u vidu te opasnosti, UNCAC i Model kodeksa ponašanja sadrže odredbe posebno posvećene sprječavanju situacija sukoba interesa.

U članu 8(5). UNCAC-a od potpisnika Konvencije zahtijeva se da „utvrde mjere i sisteme kojima se od nosilaca javnih funkcija zahtijeva da odgovarajućim organima daju izjave u vezi sa, između ostalog, svojim spoljnim djelatnostima, zaposlenjem, investicionim ulaganjima, dobrima i znatnijim poklonima ili koristima iz kojih može proisteći sukob interesa u pogledu njihove funkcije kao nosilaca javnih funkcija“. U istom tonu, Model kodeksa ponašanja propisuje da je svaki nosilac javne funkcije dužan izbjegavati svaku situaciju potencijalnog sukoba interesa ili koja se može tumačiti kao sukob interesa, ili situaciju stvarnog sukoba interesa. Ako je takva situacija neizbježna, nosilac javne funkcije treba da prijavi postojanje sukoba interesa i treba se suzdržavati od donošenja odluka koje do takvog sukoba mogu dovesti (član 13.-14.). Neprijavlivanje bilo kakvog potencijalnog sukoba interesa, situacije koja se može tumačiti kao postojanje sukoba interesa ili stvarnog postojanja sukoba interesa treba na odgovarajući i efikasan način disciplinski sankcionisati.

Kod primjene na proces zapošljavanja, provođenje tih odredbi u praksi zahtijeva sljedeće:

- ▶ nosioci javnih funkcija ne smiju učestvovati u bilo kakvim postupcima zapošljavanja i izbora koji dovode u pitanje njihovu nepristrasnost;
- ▶ članovi porodice ne smiju biti u situaciji gdje je jedan direktno nadređen drugom;

- ▶ svaki sukob interesa nekog kandidata za mjesto nosioca javne funkcije treba se riješiti prije imenovanja.

U Tehničkom vodiču za primjenu UNCAC-a posebna pažnja posvećena je činjenici da se procedure/propisi koji se tiču sukoba interesa trebaju posebno baviti vrstama situacija koje uključuju sukob interesa, a koje prevladavaju u svakoj od datih država. Potvrđujući da se u nekim situacijama sukob interesa ne može izbjeći (npr. u malim zajednicama), Vodič propisuje usvajanje posebnih procedura za zaštitu javnih interesa, koje će predstavljati odraz lokalnog stanja i koje neće „paralizovati“ rad administracije.

### 4.3. Uloga vodstva

Obzirom na često prisutne izrazite neusklađenosti između formalnih pravila za imenovanje nosilaca javnih funkcija i stvarne prakse favorizovanja, uloga vodstva u jačanju nepristrasnosti u postupcima zapošljavanja je od ključnog značaja (Sundell 2014). Obezbeđivanjem moralnog modela ponašanja, provođenjem postojećih postupaka zapošljavanja zasnovanog na zaslugama i izricanjem sankcija u slučaju nepoštivanja, vodstvo lokalnih i regionalnih vlasti treba uvesti/podržavati/jačati kulturu etičnosti i izrazite organizacione netolerancije prema svim oblicima favoritizma i klijentelizma.

Model kodeksa ponašanja naglašava te odgovornosti, isticanjem da nadređene osobe treba pozivati na odgovornost za postupke (ili propuste) njihovog osoblja koji su u suprotnosti sa uspostavljenim etičkim pravilima i politikama za borbu protiv korupcije. Rukovodioci i nadređeni trebaju dati lični primjer doličnosti i integriteta i poduzeti sve opravdane mjere na sprječavanju korupcije. Te mjere mogu uključivati obuke i

podizanje svijesti u oblasti etike, obraćanje pažnje na znake finansijskih ili drugih teškoća osoblja, sprovođenje pravila i propisa i sankcionisanje zloupotrebe službene dužnosti (član 25.).

## **ANALIZE SLUČAJEVA NA NIVOU DRŽAVE**

Uloga lokalnih i regionalnih administracija u izgradnji pravedne, efikasne i djelotvorne lokalne uprave ne podrazumijeva samo primjenu odgovarajućeg domaćeg pravnog okvira, već uključuje i primjenu visokog stepena standarda integriteta i obezbjeđivanje etičkog vodstva u njihovim lokalnim zajednicama.

Analize slučajeva u nastavku predstavljaju primjere mjera koje su razne lokalne vlasti poduzimale u postupcima zapošljavanja u cilju sprječavanja favorizovanja i ostalog koruptivnog ponašanja. U analizama slučajeva pažnja je posvećena trima različitim aspektima sprječavanja: uspostavljanje jasnih i sveobuhvatnih smjernica za zapošljavanje i izbor osoblja; utvrđivanje osjetljivosti na korupciju i izgradnja čvrstih strategija za borbu protiv korupcije; otkrivanje, prijavljivanje i istraživanje slučajeva povrede integriteta (npr. svi oblici favorizovanja, klijentelizma ili bilo koje druge aktivnosti povezane sa korupcijom). Iako su po svojoj prirodi različiti, ova tri aspekta imaju isti cilj: podrška pružanju nepristrasnih, efikasnih i djelotvornih javnih usluga, bez nedopuštenog uticaja, a usmjereni su na postizanje opšteg dobra.

Spisak analiza slučajeva nije konačan, a cilj je naglasiti dobre prakse koje je moguće prilagoditi i ponoviti u drugim lokalnim i regionalnim upravama.

## 5.1. Politike i smjernice za izbor i zapošljavanje osoblja

Izrada sveobuhvatnih smjernica za izbor i zapošljavanje osoblja je jedna od najčešće usvajanih dobrih praksi. Uspostavljanje jasnih, lako razumljivih procedura pristupačnih za kandidate i osoblje koje radi na procesu izbora kandidata je jedan od preduslova za obezbjeđivanje transparentnosti i odgovornosti u procesu zapošljavanja. Te politike i smjernice predstavljaju odraz principa propisanih u UNCAC-u i Modelu kodeksa ponašanja (opisanom u prethodnom poglavlju) i služe kao garancija za pravednost i objektivnost u postupku izbora kandidata. Oni omogućavaju jednake mogućnosti za sve prijavljene kandidate, a zasnivaju se na koncepciji da se za određeni posao bira osoba koja posjeduje najbolje kvalifikacije.

### 5.1.1. *Grad Mančester, Ujedinjeno Kraljevstvo*

Izrada Politike zapošljavanja i izbora kandidata Grada Mančestera sastojala se od četiri koraka:

- ▶ sveobuhvatno istraživanje praksi zapošljavanja i izbora kandidata na državnom nivou (Komisija za državnu službu), u drugim lokalnim organima i privatnim tijelima;
- ▶ izrada nacrtu politike prilagođene lokalnim potrebama;
- ▶ konsultacije sa upravom, sindikatima i službenicima za ljudske resurse i razgovori sa podgrupom za ljudske resurse Gradskog vijeća Mančestera;
- ▶ uvrštavanje dobijenih povratnih informacija i usvajanje politike u Gradskom vijeću.



U toj politici naglašeni su sljedeći standardi ponašanja kojih se uvijek treba pridržavati:

- ▶ tokom cijelog ciklusa zapošljavanja, kandidatima treba obezbijediti pojašnjenja, te prema njima biti pravičan i ljubazan;
- ▶ informacije o zaposlenju treba biti moguće procijeniti i iste trebaju biti ažurirane i navedene jednostavnim jezikom;
- ▶ svo osoblje koje je uključeno u postupke zapošljavanja treba unaprjeđivati izvrsnost usluge i brigu o korisnicima usluga;
- ▶ svaka prilika za zapošljavanje ocjenjuje se u cilju promovisanja inicijativa Vijeća za zapošljavanje.
- ▶ sve odluke o izboru trebaju biti opravdane i zasnovane na pravednoj i objektivnoj ocjeni kandidata u pogledu vještina, znanja, ponašanja i iskustva potrebnog za to radno mjesto.
- ▶ treba voditi računa o ekonomičnosti primijenjenog procesa zapošljavanja i izbora kako u pogledu troškova, tako i vremena koje službenici za taj proces izdvajaju.

Tom politikom obezbijeđen je fleksibilan okvir, čime je rukovodiocima omogućeno zapošljavanje osoblja na način koji najbolje odgovara njihovim okolnostima. Ipak u procesu izbora kandidata poštuju se određena uputstva o mogućnostima izbora i ocjenjivanja koja su detaljno razrađena u Uputstvu o najboljim praksama zapošljavanja i izbora kandidata koje nadopunjuje Politiku i daje jednostavne preporuke kojih se trebaju pridržavati svi zaposlenici uključeni u postupke zapošljavanja. Uputstvo je osnovni dokument koji sadrži

preporuke za osoblje gradskog vijeća zaduženog za izbor novih zaposlenika, a sadrži detaljan opis:

- ▶ najznačajnijih važećih zakonskih odredbi;
- ▶ vrsta i oblika opisa radnog mjesta i stručnosti i iskustva koje kandidat treba posjedovati;
- ▶ vrsta načina ocjenjivanja;
- ▶ glavnih problema u pogledu raspoređivanja;
- ▶ dobrih praksi oglašavanja;
- ▶ metodologije za vođenje razgovora za posao.

Uputstvo sadrži poglavlje sa često postavljanim pitanjima na intranetu opštine, pod nazivom: „Kako da“. To poglavlje sadrži odgovore na eventualna pitanja opštinskih rukovodilaca, kao što su: „Kako popuniti upražnjeno radno mjesto; Gdje mogu objaviti oglas; Kako napraviti uži izbor kandidata; Kako dostaviti povratne informacije; Kako pripremiti pitanja za razgovor za posao, itd., a da bi se obezbijedila pravičnost, otvorenost i odgovornost prema lokalnoj zajednici i svim budućim kandidatima, Uputstvo je objavljeno na web stranici Vijeća.<sup>9</sup>

### 5.1.2. Vijeće Opštine Staford, Ujedinjeno Kraljevstvo

Vijeće Opštine Staford je svoju Politiku zapošljavanja i izbora kandidata usvojilo 2004. godine<sup>10</sup>. Taj dokument zasniva se na poimanju da zaposlenici u lokalnoj upravi predstavljaju

---

9 Više informacija nalazi se na stranici: [https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewiU67Hzw5XVAhUOPFAKHwocFwQFghJMAY&url=http%3A%2F%2Fwww.manchester.gov.uk%2Fdownloads%2Fdownloads%2Fid%2F3140%2Frecruitment\\_and\\_selection\\_guide&usq=AFQjCNFz5DHeRlXGdx0XI51tnQrufNamwA](https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewiU67Hzw5XVAhUOPFAKHwocFwQFghJMAY&url=http%3A%2F%2Fwww.manchester.gov.uk%2Fdownloads%2Fdownloads%2Fid%2F3140%2Frecruitment_and_selection_guide&usq=AFQjCNFz5DHeRlXGdx0XI51tnQrufNamwA)

10 Više informacija nalazi se na stranici: <http://www.staffordbc.gov.uk/live/Documents/Policy%20and%20Plans/Recruitment-and-Selection-Policy.pdf>

najznačajniji resurs organizacije. Oni Vijeću omogućavaju da služi zajednici i na efikasan način odgovori na inicijative na lokalnom i državnom nivou. Zato se ovom politikom nastoje unaprijediti dobri odnosi među zaposlenicima i jednake mogućnosti za sve, a to je moguće uspostavljanjem postupaka koji su usklađeni sa dobrim praksama upravljanja ljudskim resursima i koji promovišu Vijeće kao pozitivan uzor za ostale organizacije u zajednici.

U politici se objašnjava uloga službenika za ljudske resurse i ista sadrži 26 poglavlja koja se bave pitanjima:

- ▶ obezbjeđivanja jednakog postupanja;
- ▶ informacija prije objavljivanja oglasa i informacija u oglasu;
- ▶ odlučivanja o vremenu zapošljavanja i vrsti ugovora koji će se ponuditi;
- ▶ informacija za podnosiocima prijave za posao;
- ▶ užeg izbora, procesa obavljanja razgovora za posao i procesa testiranja;
- ▶ povratnih informacija i monitoringa.

Jedno posebno poglavlje posvećeno je provjerama koje se vrše prije zasnivanja radnog odnosa, a koje se tiču medicinske i krivične evidencije, kvalifikacija, radnih dozvola i slično.

Politika također sadrži (u vidu priloga): Opštu stratešku izjavu o zapošljavanju lica sa invaliditetom i Vodič za rukovodioce o ocjenjivanju za vrijeme probnog rada i, kao dopune, sljedeće obrasce:

- ▶ Ocjena razgovora za posao;
- ▶ Zahtjev za dostavljanje preporuka poslodavca;

- ▶ Evidentiranje odluke o užem izboru kandidata i pozivanju na intervju;
- ▶ Praćenje rezultata zaposlenika na probnom radu.

## 5.2. Etičke/antikorupcijske kontrole: temelj čvrstih strategija za borbu protiv korupcije

Etičke i antikorupcijske kontrole su alati za utvrđivanje institucionalnih rizika i slabosti i služe za provjeru stanja etičke infrastrukture, a lokalnim i regionalnim upravama mogu omogućiti efikasno bavljenje problemima vezanim za etiku i korupciju i usvajanje rješenja prilagođenih lokalnim potrebama i stvarnom stanju. To je naročito važno za praksu upravljanja ljudskim resursima gdje se mogu javljati razlike između formalno usvojenih pravila i njihove primjene u praksi.

### 5.2.1. Grad Martin, Slovačka

Gradu Martinu je 2011. godine dodijeljena nagrada Ujedinjenih nacija za javne službe za Sjevernu Ameriku i Evropu u kategoriji „sprječavanje i suzbijanje korupcije u javnoj službi”.<sup>11</sup> Ta nagrada bila je odraz sveobuhvatne strategije za borbu protiv korupcije i mjera koje je lokalna uprava poduzela u cilju efikasne borbe protiv korupcije u svim njenim oblicima. Taj antikorupcijski put započeo je projektom pod nazivom „Transparentni grad” označavajući saradnju između gradonačelnika grada i organizacije Transparency International-Slovačka. Na zahtjev gradonačelnika, Transparency International je

---

<sup>11</sup> Više informacija nalazi se na stranici: <http://transparency.sk/sk/audit-and-preparation-of-selected-anti-corruption-measures-in-the-town-of-martin/>

sproveo antikorupcijsku kontrolu rada lokalne uprave koja je obuhvatala glavne politike, kao što su:

- ▶ upravljanje pokretnom i nepokretnom imovinom/sredstvima;
- ▶ politika ljudskih resursa za zapošljavanje osoblja (uključujući društva u vlasništvu lokalne uprave);
- ▶ učešće javnosti u donošenju odluka na lokalnom nivou;
- ▶ pristup informacijama;
- ▶ politike etičke infrastrukture i sukoba interesa;
- ▶ medijska politika;
- ▶ politika prostornog planiranja i građevinska politika;
- ▶ subvencije;
- ▶ transparentnost pravnih subjekata čiji je osnivač grad;
- ▶ javne nabavke;
- ▶ javno-privatna partnerstva;
- ▶ dodjela stanova i mjesta u ustanovama za zbrinjavanje;
- ▶ budžetiranje.

Kontrola se odnosila na uvid u dokumente grada, pravni okvir i interne procese i procedure, a obuhvatala je i analizu uspješnosti pojedinačnih politika pomoću upitnika i sastanke u cilju utvrđivanja slabosti vezanih za korupciju. Grad Martin je, na osnovu rezultata i preporuka kontrole, izradio ciljanu strategiju za borbu protiv korupcije u cilju ublažavanja rizika od korupcije koji mogu nastati u svakoj od utvrđenih oblasti politika, a usvojilo je lokalno vijeće.

Potreba za ovakvim sistemskim pristupom potiče od činjenice da je za efikasno sprječavanje favorizovanja i drugih oblika korumpiranog ponašanja potrebna ciljana i prilagođena strategija koja uvažava lokalnu realnost, jake i slabe strane organizacije; posebne osjetljivosti i izazove; razlike između potrebnih standarda i njihove primjene; raspoložive resurse i stepen povjerenja/percepcije u javnosti. Sve te elemente treba pažljivo razmotriti i uključiti u pristup koji je vezan za ovu politiku, a koji je jednostavan, realan i ostvariv.

Slične antikoruptionske kontrole sprovedene su u više gradova i regija u Slovačkoj (npr. gradovi Prijevidza, Banska Bistrica, Opštinsko vijeće Ružinov Bratislava, Trnava, region Žilinski).

### **5.3. Strukture za upravljanje integritetom**

Slično kao i antikoruptionske strategije, strukture za upravljanje integritetom igraju važnu ulogu u podržavanju etičke politike organizacije i primjeni nulte tolerancije prema korupciji. Te strukture mogu imati različite oblike (npr. ured za integritet, savjetnici za integritet, centri za prijavljivanje) i različit obim poslova i ciljeva. Imenovanje koordinatora za integritet kome su povjerene funkcije poput unaprjeđivanja integriteta, procjene potencijalnih rizika, praćenja slučajeva zloupotrebe službene dužnosti itd. predstavlja glavni mehanizam za razvijanje etičke kulture.

Osnivanje kancelarije za integritet (za veće uprave) koja će istraživati zloupotrebu službene dužnosti i sprovoditi poštivanje etike, predstavlja dobar alat za podršku rukovodstvu organizacije u promovisanju etičkih pravila i standarda ponašanja. Uspostavljanje kanala za zviždače i jasnih mehanizama prijavljivanja u slučaju sumnje u povredu

integriteta je dodatni pokazatelj opredijeljenosti rukovodstva za sprovođenje čvrste politike integriteta. Svi ti mehanizmi imaju snažno horizontalno antikorupcijsko dejstvo na sve aktivnosti lokalnih i regionalnih vlasti, a služe i kao snažno sredstvo za odvrćanje od favorizovanja u procesu zapošljavanja, jer omogućavaju jednostavno praćenje, prijavljivanje i identifikovanje svakog nedopuštenog uticaja ili sukoba interesa u procesu izbora kandidata.

### 5.3.1. Opština Helevutslojs, Nizozemska

Kao odgovor na zahtjeve nizozemskog Zakona o državnoj službi<sup>12</sup> opština Helevutslojs je svoju politiku integriteta usvojila 2010. godine i imenovala specijalizovanog stručnjaka (koordinatora za integritet) koji će se baviti pitanjima integriteta u ovoj opštini. Glavni poslovi koje obavlja koordinator za integritet su:

- ▶ izrada i pomaganje u usvajanju i ažuriranju opštinske politike integriteta;
- ▶ izrada Kodeksa ponašanja (i njegovih ažuriranja);
- ▶ dostavljanje informacija zaposlenicima (uključujući uvodne obuke za nove zaposlene) o različitim pitanjima koja se tiču integriteta i formiranja svijesti;
- ▶ nadzor nad administrativnim procesima koji se odnose na slučajevne zloupotrebe službenog položaja (ili sumnje na zloupotrebu službenog položaja);

---

<sup>12</sup> Nizozemski Zakon o državnoj službi zahtijeva da svi nadležni organi na nivou vlade, pokrajina, opština i odbora za vode sprovode politiku integriteta koja treba biti sastavni dio politike ljudskih resursa tog organa, a u cilju promovisanja propisnog ponašanja državnih službenika, sprječavanja sukoba interesa, diskriminacije i zloupotrebe ovlašćenja.

- ▶ izrada procedura/smjernica o načinu na koji opština rješava (sumnje u) povredu integriteta;
- ▶ organizovanje redovnih sastanaka sa povjerljivim savjetnicima za integritet vezanih za pitanja integriteta;
- ▶ pružanje podrške rukovodstvu organizacije i savjetovanje rukovodstva organizacije u pogledu pitanja integriteta;
- ▶ uspostavljanje regionalne mreže za razmjenu znanja sa kolegama iz susjednih opština;
- ▶ izrada godišnjih izvještaja o integritetu.

Opštinska uprava je 2013. godine usvojila proceduralna pravila za postupanje u slučaju postojanja sumnje u povredu integriteta.<sup>13</sup> Cilj ovih propisa bio je razjasniti i obezbijediti jedinstven pristup u postupanju sa povredama integriteta (sumnjama u povredu integriteta). Tim proceduralnim pravilima su, između ostalih, uspostavljene linije i postupci za prijavljivanje, kojima se predviđa da ih, u slučaju postojanja sumnje u bilo kakvu povredu integriteta, zaposlenici mogu prijaviti svojim nadređenim ili povjerljivom savjetniku za integritet ili Centru za prijavu povrede integriteta.

Centar za prijavu povrede integriteta ima četiri zaposlena od kojih je jedan koordinator za integritet. Njegova uloga je rješavanje prijave i savjetovanje. Da bi se proces prijavljivanja dodatno olakšao, imenovana su i dva povjerljiva savjetnika za integritet. Jedan od njih je zaposlenik Centra, a drugi je spoljni saradnik

---

13 Za više informacija pogledati: 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' in L. Huberts and A. Hoekstra (eds.) Integrity management in the public sector. The Dutch approach, BIOS, Netherlands. Dostupno na: [http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integrity\\_hoofdstuk\\_8.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integrity_hoofdstuk_8.pdf)



koji je bivši zaposlenik i koji dobro poznaje ovu organizaciju. Ta dva savjetnika se redovno sastaju sa koordinatorom za integritet i razmatraju pitanja integriteta, s tim da se o suštini istraga o zloupotrebi službenih dužnosti koje su u toku ne raspravlja, a savjetnici u tim istragama ne učestvuju. Svi ti postupci uspostavljeni su kako bi se osiguralo sprječavanje ili otkrivanje u ranoj fazi i propisno rješavanje svih postupaka favorizovanja ili korupcije.

### 5.3.2. Grad Amsterdam, Nizozemska

Glavni ciljevi Kancelarije za integritet Grada Amsterdama su zaštita i unaprjeđivanje integriteta organizacije i kulture etike. U tom smislu, ova kancelarija bavi se sljedećim poslovima: sprovođenje internih istraga, analiza rizika i obezbjeđivanje obuka i preporuka. U toku 2015. godine tim poslovima dodata je i provjera lica izvan organizacije sa kojima Grad Amsterdam posluje ili planira poslovati.<sup>14</sup>

Kancelarija za integritet podijeljena je na četiri glavna dijela: istrage; analiza rizika; provjere i obuke i savjetovanje, a u svojoj strukturi ima i Centar za prijavu povrede integriteta i glavnog povjerljivog savjetnika za integritet.

Centar za prijavu povrede integriteta je glavni odsjek koji pruža podršku radu odjela za istrage. Centar je otvoren za zaposlenike uprave Grada Amsterdama, njegove vijećnike, građane i privredna društva. Njegova glavna uloga je primanje i evidentiranje ukazivanja na eventualne povrede integriteta, a te prijave mogu se odnositi na: sukob interesa;

---

14 Za više informacija pogledati: 'Integrity Part of day-to-day practice in the City of Amsterdam' in L. Huberts and A. Hoekstra (eds.) Integrity management in the public sector. The Dutch approach, BIOS, Netherlands. Dostupno na: [http://www.integriteit-overheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integrity\\_hoofdstuk\\_9.pdf](http://www.integriteit-overheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integrity_hoofdstuk_9.pdf)

manipulisanje informacijama ili zloupotrebu informacija (pristupa informacijama); zloupotrebu ovlaštenja ili funkcije; nespojivost funkcija, obaveza i poslova; nedolično ponašanje; seksualno uznemiravanje, diskriminaciju, agresiju i nasilje; krivična djela izvršena u toku radnog vremena, kao što je krađa, prevara ili korupcija; zloupotrebu službene dužnosti izvan radnog vremena radi vršenja kriminalnih radnji; rasipanje i zloupotrebu opštinske imovine ili sve druge povrede integriteta.

Funkcija glavnog povjerljivog savjetnika za integritet također igra važnu ulogu u podržavanju integriteta opštinske vlasti. Njegova uloga je koordinacija i nadzor nad radom vezanim za integritet u okviru Grada Amsterdama zapošljavanjem i izborom povjerljivih savjetnika za integritet, organizovanje obuka i davanje smjernica u težim slučajevima. Ovaj savjetnik je i individualni povjerljivi savjetnik za integritet za osobe koje nisu u mogućnosti ili se ne žele obratiti jednom od lokalnih povjerljivih savjetnika za integritet.

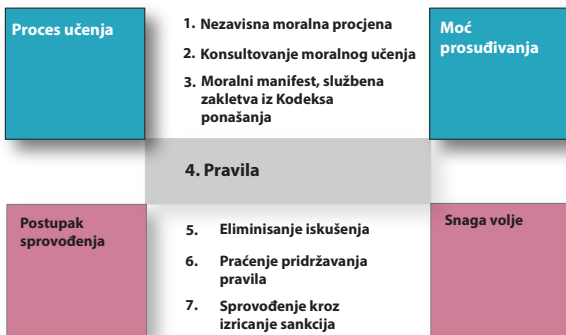
Lokalni povjerljivi savjetnici rade kao službenici za upućivanje i savjetnici, a prošli su obuku za prepoznavanje problema sa integritetom i savjetovanje zaposlenika, pomažući im na taj način da pitanja integriteta rješavaju samostalno. Oni su tu da ih saslušaju i ponude podršku u određivanju svih koraka koji se odnose na naknadnu kontrolu.

Rad tih struktura podržava Služba za procjenu rizika koja provodi redovne procjene rizika u radnim procesima. Te procjene usmjerene su na adekvatnost i efikasnost mjera koje su uspostavljene u cilju ublažavanja eventualnih rizika integriteta i zasnivaju se na stručnosti i praktičnim opažanjima

osoblja kancelarije i njihovim razgovorima sa zaposlenicima u pogledu rizika i osjetljivosti njihovog posla. Te procjene imaju za cilj obezbijediti praktične mjere za ublažavanje eventualnih povreda integriteta. Zasnivaju se na ideji da sprovođenje svake politike integriteta koja može spriječiti favorizovanje i sve druge oblike korupcije zahtijeva sljedeće:

- ▶ čvrstu organizacionu strukturu;
- ▶ čvrsto vodstvo koje služi kao moralni primjer, promoviše integritet i podržava mjere prepoznavanja i ublažavanja rizika;
- ▶ prepreke za eventualnu zloupotrebu službene dužnosti, kao što je razdvajanje i rotacija poslova, te poboljšavanje internih kontrola.

Politika integriteta koju promoviše Grad Amsterdam zasnovana je na konceptu da obuka, sprječavanje i sprovođenje idu jedno sa drugim kako bi se obezbijedilo poštovanje etike. U nastavku su predstavljeni glavni elementi koji čine politiku integriteta:



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

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE POLITIKE

Sprječavanje nepotizma i drugih oblika favorizovanja u postupcima zapošljavanja predstavlja glavni predušlov za efikasno i djelotvorno upravljanje na lokalnom nivou, bez korupcije. Imajući u vidu različite administrativne i kulturološke posebnosti svake regije/države, politika za suzbijanje korupcije treba uvažavati specifične rizike i osjetljivosti svake posebne organizacije. Ipak, uprkos različitom kontekstu, načinima zapošljavanja i strukturalnim sistemima, određeni jedinstveni standardi za sprječavanje nedopuštenog uticaja u postupcima izbora i zapošljavanja u državnim, regionalnim i lokalnim javnim strukturama funkcionišu zajedno sa dobrim

praksama. Ti standardi navode se u više načelnih i pravnih dokumenata Vijeća Evrope i UN-a od kojih su najvažniji Konvencija UN-a protiv korupcije i Model kodeksa ponašanja.

Lokane i regionalne vlasti koje se žele odlučno boriti protiv favorizovanja u procesima zapošljavanja i drugim procesima koji se tiču ljudskih resursa trebaju nastojati da razviju sistematičan pristup zasnovan na sljedećem: utvrđivanje potencijalnih rizika; uspostavljanje jakih preventivnih mehanizama; osiguravanje poštovanja politike, prijavljivanja i sankcionisanja zloupotrebe službenog položaja, a taj pristup može uključivati sljedeće korake:

- ▶ sprovođenje etičke kontrole/procjene rizika od korupcije u procesima zapošljavanja i izbora kandidata u cilju prepoznavanja slabosti, odnosno, potencijalnih razlika između normativnog okvira i njegovog sprovođenja. Kontrole/procjene treba da ukažu na eventualne mjere za ublažavanje rizika i trebaju poslužiti kao osnova za politiku zapošljavanja i izbora kandidata;
- ▶ uspostavljanje procesa zapošljavanja i izbora kandidata zasnovanog na zaslugama kojim se obezbjeđuje jednak pristup/jednake mogućnosti za sve zainteresovane kandidate; vrjednuju vještine i znanja pojedinca; uvažava etički stav/ponašanje. Proces zapošljavanja treba biti transparentan i izgrađen na način koji omogućava izbor najboljeg kandidata za svako posebno radno mjesto;
- ▶ uspostavljanje politike koja garantuje da će se u postupcima zapošljavanja izbjegavati svaki sukob interesa bilo da je on realno prisutan, doživljen kao sukob interesa, ili predstavlja potencijalni sukob interesa. Ta politika

treba osigurati da niti jedan nosilac javne funkcije neće učestvovati u izboru i zapošljavanju bilo kojeg kandidata za kojeg se smatra da bi sa njim/njom mogao biti u bilo kojem obliku odnosa koji može dovesti do sukoba interesa;

- ▶ uspostavljanje struktura za podršku integritetu kao što su savjetnici/ured za integritet. Te strukture mogu pružati stručne savjete za upravu i smjernice za nosioce javnih funkcija. Oni tokom procesa izbora kandidata mogu služiti kao nezavisni posmatrači i/ili kao strukture zadužene za praćenje prijave o sukobu interesa;
- ▶ uspostavljanje kanala za prijavljivanje i usvajanje smjernica za prijavljivanje slučajeva zloupotrebe službene dužnosti (sumnje u zloupotrebu službene dužnosti). Te kanale potrebno je promovisati u javnosti, a oni trebaju biti otvoreni za širu javnost i zaposlenike lokalnih i regionalnih uprava, uz obavezno garantovanje povjerljivosti i anonimnosti lica koja vrše prijave.

## Sugestije

Usvajanje jasne i sveobuhvatne politike zapošljavanja i izbora kandidata je od ključnog značaja, a ta politika (i njene odgovarajuće smjernice) treba obezbijediti jednostavnu referentnu literaturu za kandidate i osoblje koje učestvuje u procesu zapošljavanja i sadržavati opis cijelog procesa, sa svim njegovim fazama. Izuzetno je važno da zapošljavanje i izbor kandidata budu nedvosmisleni, transparentni za sve učesnike i osmišljeni na način da privuku najpodobnije kandidate za obavljanje određenog posla (praktični koraci navedeni su i u Tehničkom vodiču za primjenu UNCAC-a);

Primjer dobre prakse je da se svi nosioci javnih funkcija uključeni u izbor kandidata i zapošljavanje obavežu na potpisivanje izjave kojom potvrđuju nepostojanje, sada ili u proteklom periodu, bilo kakvog odnosa sa kandidatima i stvarnog ili potencijalnog sukoba interesa vezanog za kandidate, a mogu se obezbijediti i smjernice ili referentne napomene kako bi se izbjegli nesporazumi u pogledu pojma sukoba interesa i njegovih dimenzija;

Dobru praksu predstavlja angažovanje nekog lica izvana (organizacije civilnog društva) na sprovođenju etičkih kontrola i procjene rizika, čime se dokazuje čvrsta opredijeljenost organizacije i otvorenost vlasti ka primanju povratnih informacija i prijedloga vezanih za politiku.





# **Rezolucija 441 (2019)**

---

## **Borba protiv nepotizma u lokalnim i regionalnim vlastima**

Raspravljano i usvojeno od strane  
Kongresa 2. aprila 2019.



1. Ljudski resursi su temelj lokalne i regionalne vlasti i čine njihovo glavno bogatstvo. Kako bi lokalne i regionalne vlade djelotvorno funkcionisale, trebat će im kvalitetno i visoko motivirano osoblje. Postojanje sistema zapošljavanja i unapređivanja zasnovanih na zaslugama je preduslov za osiguranje nepristranosti i kvalitete u pružanju javnih usluga. Istovremeno, visok stepen autonomije lokalnih i regionalnih vlasti u zapošljavanju i otpuštanju osoblja prepoznat je kao jedan od glavnih rizika od korupcije.

2. Imajući u vidu da je korupcija u svim njenim oblicima ozbiljna prijetnja dobrom upravljanju na lokalnom i regionalnom nivou Kongres se u sklopu programa aktivnosti za borbu protiv korupcije usvojenog u oktobru 2016. na 31. sjednici saglasio da izradi izvještaj o nepotizmu koji će utvrditi preventivne mjere i dobre prakse u borbi protiv ovog oblika korupcije.

3. Lokalne i regionalne vlasti su posebno podložne nepotizmu i drugim oblicima favoritizma zbog njihove veličine, autonomije i blizine građanima. Budući da su u takvim okolnostima nepotističke prakse uočljivije za širu javnost, imaju i veći potencijal da unište njeno povjerenje. Stoga je uspostavljanje stabilnih praksi upravljanja ljudskim resursima ključno za učvršćivanje povjerenja javnosti i borbu protiv korupcije.

4. Problemi niskog timskog duha, izostajanja s posla, opadanja posvećenosti, poštovanja i povjerenja u vodstvo mogu predstavljati posebne izazove na lokalnom nivou. S obzirom na važnost povjerenja i zadovoljstva zaposlenih na radnom mjestu, uspostavljanje djelotvornih i odgovornih praksi upravljanja ljudskim resursima je ključno.

5. Nepotizam se ne može spriječiti samo pravilima i propisima, već je potrebno promijeniti i društvene stavove i administrativnu kulturu, koji trebaju postati manje tolerantni prema takvim praksama i prihvatiti pristup utemeljen na etičkom postupanju. Opšta javnost također ima ulogu i treba biti bolje upoznata sa opasnostima i štetnim posljedicama nepotizma u vladi.

6. Budući da se stavovi o nepotizmu i tolerancija prema toj pojavi razlikuju u državama članicama Vijeća Evrope u skladu sa njihovim administrativnim kulturama, pristup borbi protiv takvih praksi treba biti prilagođen konkretnom kontekstu.

7. U svjetlu navedenog i imajući u vidu:

- a. Program mjera za borbu protiv korupcije Vijeća Evrope (1996);
- b. Odluku (97) 24 Odbora ministara o dvadeset vodećih principa;
- c. Krivičnopravnu konvenciju o korupciji (ETS br. 173);
- d. Građanskopravnu konvenciju o korupciji (ETS br. 174);
- e. Model kodeksa ponašanja javnih službenika Vijeća Evrope (2000);
- f. Preporuku CM/Rec (2014) 7 Odbora ministara državama članicama o zaštiti prijavitelja nepravilnosti u radu;

8. Kongres poziva lokalne i regionalne vlasti država članica Vijeća Evrope da:

- a. Povećaju transparentnost u njihovim procedurama zapošljavanja i unapređivanja, uspostavljanjem jasnih

- i sveobuhvatnih procedura koje kandidati i zaposlenici mogu lako razumjeti i lako im pristupiti;
- b. Garantuju jednakost i pravičnost procedura zapošljavanja i unapređivanja, uzimajući u obzir znanje, iskustvo, vještine i etičko ponašanje kandidata, uspostavljanjem zajedničkog skupa pravila i primjenom principa zapošljavanja zasnovanog na zaslugama;
  - c. Provode etičke i antikorupcione kontrole, s posebnom pažnjom na prakse upravljanja ljudskim resursima kako bi se utvrdili rizici od nepotizma i predložile odgovarajuće protumjere;
  - d. Uvedu kanale za prijavljivanje, kako bi se identifikovali potencijalni slučajevi favoritizma ili sukoba interesa u postupku zapošljavanja i odabira;
  - e. Uvedu strukture za upravljanje integritetom, kao što je „ured za integritet“ sastavljen od vijećnika za integritet, koji istražuje slučajeve sumnje na nepropisno postupanje u ovoj oblasti;
  - f. Osiguraju da sve povrede integriteta, nepropisna postupanja ili neprijavlivanje informacija o potencijalnom sukobu interesa u kadrovskim pitanjima za posljedicu imaju adekvatne i preventivne disciplinske mjere;
  - g. Osiguraju da je javnim dužnosnicima zabranjeno učešće u bilo kojem postupku zapošljavanja ili odabira u kojem se njihova nepristrasnost može dovesti u pitanje.

9. Poziva nacionalne asocijacije lokalnih i regionalnih vlasti da:
- a. Organizuju edukativne aktivnosti u javnim institucijama, kao što su seminari, radionice, obuke na radnom mjestu, kako bi se proširila svijest o rizicima od nepotizma ili bilo kojeg oblika favoritizma;
  - b. Promovišu saradnju i zajednički rad sa drugim opštinama, kao što je uspostavljanje regionalnih mreža za razmjenu iskustava i znanja u rješavanju nepotizma u zapošljavanju;
  - c. Bez odlaganja odgovore na pritužbe i preporuke građana, kako bi se povećalo povjerenje javnosti u lokalnu i regionalnu vlast.

# **Preporuka 428 (2019)**

---

## **Borba protiv nepotizma u lokalnim i regionalnim vlastima**

Raspravljano i usvojeno od strane  
Kongresa 2. aprila 2019.





1. Kako bi lokalne i regionalne vlade djelotvorno funkcionisale, trebat će im kompetentno i visoko motivirano osoblje. Zapošljavanje i unapređivanje zasnovano na zaslugama je preduslov za osiguranje nepristranosti i kvalitete u pružanju javnih usluga. Istovremeno, moć lokalnih i regionalnih vlasti da zapošljavaju i otpuštaju osoblje prepoznata je kao značajan rizik od korupcije.
2. Svjestan da korupcija u svim svojim oblicima predstavlja destruktivnu prijetnju efikasnosti i kvalitetu dobrog upravljanja kako na lokalnom tako i na regionalnom nivou, Kongres je na svojoj 31. plenarnoj sjednici u oktobru 2016. godine usvojio mapu puta aktivnosti za borbu protiv korupcije, uključujući izvještaj o nepotizmu.
3. Lokalne i regionalne vlasti su posebno podložne nepotizmu i drugim oblicima favorizma zbog njihove veličine, autonomije i blizine građanima. Kako prakse nepotizma u ovim okolnostima mogu biti vidljivije široj javnosti, one imaju veći potencijal da naruše njeno povjerenje koje je ključno za pravilno funkcionisanje vlasti.
4. Nepotizam može obeshrabriti kvalifikovane, motivisane i kompetentne kandidate da se prijave za određene pozicije i rezultirati zapošljavanjem nekvalifikovanog osoblja, a potom narušiti pravilno funkcionisanje vlade, dozvoljavajući privatnim interesima da prevladaju nad javnim interesima.
5. Procesi zapošljavanja trebaju biti transparentni i vođeni u skladu sa etičkim pravilima i standardima, kako bi se spriječio neprimjeren uticaj javnih dužnosnika u postupku odabira, gdje bi moglo doći do sukoba interesa.

6. Kao što prepoznaje Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, adekvatna plata je još jedan bitan uslov za osiguranje visokog kvaliteta osoblja i minimiziranje rizika od nepotizma i drugih oblika favoritizma.
7. U svjetlu gore navedenih razmatranja, Kongres, imajući u vidu:
  - a. Član 6.2 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi;
  - b. Program mjera za borbu protiv korupcije Vijeća Evrope (1996);
  - c. Odluku (97) 24 Odbora ministara o dvadeset vodećih principa;
  - d. Krivičnopravnu konvenciju o korupciji (ETS br. 173);
  - e. Građanskopravnu konvenciju o korupciji (ETS br. 174);
  - f. Model kodeksa ponašanja javnih službenika Vijeća Evrope (2000);
  - g. Preporuku CM/Rec (2014)7 Odbora ministara državama članicama o zaštiti prijavitelja nepravilnosti u radu;
8. Poziva Odbor ministara da podstakne vlade i parlamente država članica i, prema potrebi, regije sa zakonodavnim ovlastima, da:
  - a. osiguraju usaglašenost svog zakonodavstva sa ovom preporukom i uključe dovoljno odredaba za ublažavanje ovog rizika kao i da se bore protiv nepotizma i rješavaju slučajeve sumnje na nepotizam, naročito tako što će:

- i. zaštititi zviždače koji prijavljuju slučajeve nepotizma;
  - ii. osigurati nepristrasnost i zaštitu sudija i tužilaca koji vode istrage o nepotizmu;
  - iii. predvidjeti odgovarajuće sankcije za dokazane slučajeve nepotizma;
- b. preduzmu korake da razviju svoju administrativnu kulturu kako bi eliminisali toleranciju prema svim oblicima favoritizma;
- c. uspostave agencije za praćenje primjene i djelotvornosti zakona o nepotizmu i osiguraju stručnu obuku kroz:
- i. edukacije javnih dužnosnika putem seminara, radionica ili sastanaka;
  - ii. podizanje svijesti javnih dužnosnika o njihovim pravima, odgovornostima i dužnostima u tom pogledu;
  - iii. osiguravanje odabira kompetentnog osoblja u javnim organima koje provjerava i nadgleda lokalne i regionalne vlasti u vezi sa slučajevima nepotizma;
- d. osiguraju nezavisnost dužnosnika koji rade u revizorskim institucijama;
- e. osiguraju transparentnost, odgovornost, pravičnost i jednakost u procesu zapošljavanja:
- i. korištenjem standardizovanih sistema ispitivanja za imenovanje i zapošljavanje javnih dužnosnika;

- ii. pružanjem jasnih i sveobuhvatnih objašnjenja procesa zapošljavanja i odabira;
  - iii. obavezujući javne dužnosnike koji su uključeni u procese odabira da prijave sve sadašnje ili prošle veze sa kandidatima;
  - iv. zabranom javnim dužnosnicima da direktno ili indirektno utiču na zaposlene sa kojima su u srodstvu;
  - v. zabranom javnim dužnosnicima da preporučuju lica sa kojima su porodično povezani za zapošljavanje na istom radnom mjestu ili da traže od drugih zaposlenih da zaposle rođake;
  - vi. osiguranjem efikasnosti sistema kontrole procesa zapošljavanja;
  - vii. uspostavljanjem efektivnog i odgovornog sistema upravljanja ljudskim resursima;
- f. osiguraju adekvatan nivo naknade za osoblje lokalnih i regionalnih vlasti;
- g. daju podsticaj i doprinos saradnji i razmjeni iskustava o ovim pitanjima na nacionalnom i međunarodnom nivou, uključujući koordinaciju sa grupama civilnog društva i trustovima mozгова (think-tank), slušajući i odgovarajući na njihove prijedloge i preporuke.



**U**kolnostima kontinuiranog opadanja povjerenja javnosti u javne vlasti, borba protiv nepotizma i potreba da se osiguraju nepristrasni postupci zapošljavanja su važnije nego ikad.

Kongres stoga poziva lokalne i regionalne vlasti da uspostave jasne procedure kojima se garantuje pravičnost u zapošljavanje. Uvođenje kanala za prijavljivanje putem kojih se mogu utvrditi potencijalni slučajevi favoritizma i sukoba interesa može biti posebno djelotvorno. U svojoj preporuci Kongres ističe potrebu da vlade osiguraju da njihovi propisi obuhvataju dostatne odredbe za sprečavanje svih oblika nepotizma.

Vijeće Evrope je vodeća organizacija za zaštitu ljudskih prava na kontinentu. Čini je 47 država članica, uključujući sve države članice Evropske unije. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti je institucija Vijeća Evrope zadužena za unapređenje demokratije na lokalnom i regionalnom nivou u svih 47 država članica. Kongres čine dva doma – Dom lokalnih organa vlasti i Dom regija – i tri odbora, a u njegovom radu učestvuje 648 izabranih nositelja javnih funkcija iz više od 150.000 lokalnih i regionalnih organa vlasti.