

35. ZASEDANJE

Izveštaj
CG35(2018)13Konačni
7. novembar 2018.

Sukobi interesa na lokalnom i regionalnom nivou

Odbor za upravljanje

Izvestilac: ¹ Piter Džon (Peter JOHN), Ujedinjeno Kraljevstvo (L, SOC)

Rezolucija 434 (2018)	2
Preporuka 423 (2018)	4
Obrazloženje	5

Rezime

Iako do sukoba interesa dolazi u svim aspektima javnog života, lokalne i regionalne vlasti su posebno pod rizikom, zbog svoje blizine i bližih kontakata sa građanima i lokalnim preduzetnicima. Iako je većina zemalja već donela propise u ovoj oblasti, rezultat je previše često umnožavanje pravila i propisa što može biti teško za upravljanje i sprovođenje. Veći uticaj se može postići pomoću pristupa zasnovanom na vrednostima, uz fokus na edukaciju, obuku, i transparentnost.

U svojoj rezoluciji, Kongres poziva lokalne i regionalne vlasti to uvedu i primenjuju politike integriteta, koje obuhvataju i upravljanje etikom organizacije i spoljne čuvare integriteta. Poziva ih da promovišu proaktivno otkrivanje podataka pre nego što to bude zahtevala javnost, kao i da definišu pravila o prihvatanju poklona i poziva. Takođe ih podstiče da podrže i ulože u meke instrumente kao što je etičko vođstvo.

U svojoj preporuci, moli Komitet ministara da pozove vlade da konkretno definišu šta predstavlja sukob interesa, i da obezbede da lokalne i regionalne vlasti imaju uspostavljene jasne procedure kako bi utvrdile, upravljale i rešavale situacije sukoba interesa.

1 L: Veće lokalnih vlasti / R: Veće regiona
EPP/CCE: Grupa narodnih stranaka Evrope u Kongresu
SOC: Socijalistička grupa
ILDG: Grupa nezavisnih liberala i demokrata
ECR: Grupa evropskih konzervativaca i reformista
NR: Članovi koji ne pripadaju nijednoj političkoj grupi u Kongresu

REZOLUCIJA 434 (2018)²

1. U mnogim svojim oblicima, korupcija doprinosi razaranju demokratskih vrednosti i stoga predstavlja pretnju dobrom upravljanju funkcionisanju države. U svetlu toga, oktobra 2016. godine, na svom 31. zasedanju, Kongres je usvojio Mapu aktivnosti za sprečavanje korupcije i promovisanje javne etike i saglasio se da izradi šest tematskih izveštaja, uključujući i jedan o sukobu interesa, kako bi utvrdio preventivne mere i dobru praksu u borbi protiv korupcije.
2. Sukobi ili ono što izgleda kao sukob - interesa nastaju u situacijama gde pojedinac im direktne ili indirektno lične interese koji mogu da naruše javni interes. Najčešće do njega dolazi kada neki pojedinac ima više od jedne uloge i obavlja profesionalne aktivnosti pored javnih. Nekad može biti problem da se te dve uloge razdvoje, što za rezultat može imati korišćenje javne funkcije zarad privatne koristi.
3. Lokalne i regionalne vlasti su često nadležne za pružanje usluga u oblastima koje su posebno podložne korupciji kao što su urbanizam, izgradnja ili socijalne usluge. Njihova blizina, potencijalne veze i učestalost kontakata sa građanima i lokalni preduzetnicima može da stvori mnoge prilike za nastanak sukoba interesa i da stave na probu integritet lokalno izabраниh funkcioneri.
4. Iako su se zemlje fokusirale na institucionalizaciju sprovođenja politika o sukobu interesa, ima malo dokaza u pogledu njihove stvarne delotvornosti. Na lokalnom i regionalnom nivou, vlastima nedostaju podaci i sveobuhvatan nadzor propisa koji se odnose, na primer, na period posle radnog odnosa, prihvatanje poklona i dodatne aktivnosti koje se obavljaju pored zvaničnih. To može stvarati izazove u smislu pravila primene punitivnih mera ili ograničavanja definicije sukoba interesa, prihvatljivog odnosa učešća javnih i privatnih interesa, kao i zabranjenog ponašanja. Takav odnos učešća treba da odražava položaj koji ima javni službenik i obim „privilegovanog (insajderskog) znanja“ nekog pojedinca, koji bi potencijalno mogli da se iskoriste zarad lične koristi, ili u okolnostima posle kraja radnog odnosa.
5. Iako sukobi interesa jesu jedno od najviše regulisanih oblasti politike, sve veći broj novih pravila i propisa može da stvori teškoće u upravljanju istima i sprovođenju. Nepostojanje kohezivnosti između tekstova tih propisa može da stvori zabunu o da te propise učini nedelotvornim. Veći uticaj bi mogao da se postigne pomoću pristupa zasnovanim na vrednostima, uključujući edukaciju, obuku i transparentnost, kao i bolje sisteme nadzora.
6. Organizacije kulture u kojima je veća verovatnoća da će doći do sukoba interesa obično karakterišu niži nivoi poverenja građana. Pošto umnožavanje broja politika i kodeksa ponašanja neophodne ne znači i povećanje nivoa poverenja građana, već može da ima i suprotan efekat, lokalne i regionalne vlasti treba da obrate pažnju na izradu, primenu i diseminaciju tih alata, istovremeno izbegavajući prekomerno regulisanje.
7. U tom svetlu, Kongres, svestan razlika između zakonskih i upravnih struktura kao i organizacionih kultura različitih zemalja i regiona unutar njih:
 - a. poziva lokalne i regionalne vlasti država članica Saveta Evrope da:
 - i. uvedu i primenjuju politike integriteta koje obuhvataju i upravljanje etikom unutar organizacije i spoljne čuvarе integriteta;
 - ii. formiraju nezavisne odbore za etiku koji bi analizirali finansijske aktivnosti članova, utvrdili potencijalne probleme, i davali preporuke za korektivne mere, pre nego što se prijave ličnih interesa objave, što bi trebalo da obuhvata dodatne poslove, privatni prihod, akcije ili ulaganja koja su potencijalno u suprotnosti sa položajem tog lica, prethodna radna mesta i informacije o aktivnostima partnera;
 - iii. definišu pravila o prihvatanju poklona i poziva, uzimajući u obzir položaj funkcionera ili javnog službenika, kako bi se izbegao spoljni uticaj na proces odlučivanja i garantovala nepristrasnost u oblastima kao što su nabavke;
 - iv. promovišu proaktivno otkrivanje informacija pre zahteva građana, kako bi povećali odgovornost, transparentnost i otvorenost lokalnih i regionalnih vlasti i ojačali poverenje građana;
 - v. obezbede da politike prijavljivanja imovine i interesa budu praćene odgovarajućim merama za rešavanje sukoba interesa koji budu utvrđeni;

² Raspravljano i usvojeno od strane Kongresa 7. novembra 2018. godine na 2. sednici (vidi Dokument [CG35\(2018\)13](#), obrazloženje), izvestilac: Piter DŽON (Peter JOHN), Ujedinjeno Kraljevstvo (L, SOC).

- vi. podrške i ulažu u meke instrumente, kao što je etičko vođstvo;
 - vii. ulažu u napredne mehanizme za ljudske resurse, da bi pratili i regulisali tokove stupanja u radni odnos između privatnog i javnog sektora;
 - viii. uspostave redovne ocene zaposlenih, kako bi se izvršila evaluacija stavova i razvila etička atmosfera među zaposlenima;
 - ix. olakšaju rano i *ad hoc* prijavljivanje potencijalnih sukoba interesa, na primer putem prijave interesa lokalnih i regionalnih izabраниh predstavnika i visoko-pozicioniranih javnih funkcionera, pre i tokom mandata;
 - x. uvedu e-sisteme kako bi pojednostavili obradu i olakšali upravljanje prijavama interesa;
 - xi. konsultuju sve zainteresovane strane na lokalnom i regionalnom nivou kada formulišu pravila i propise o sukobu interesa, kako bi maksimalno poštovale primenjene politike;
 - xii. unaprede horizontalnu i vertikalnu koordinaciju sa drugim nivoima vlasti, da bi se obezbedila usklađenost sa drugim mehanizmima nadzora i sprovođenja propisa;
 - xiii. uključe civilno društvo, NVO, i nacionalne asocijacije lokalnih i regionalnih vlasti u obezbeđivanje nastave i obuke za zaposlene o propisima u oblasti etike i sukoba interesa, kako bi se povećao nivo svesti o postojećim pravilima i kako bi im se omogućilo da predvide potencijalne povrede integriteta;
 - xiv. pozovu nacionalne asocijacije lokalnih i regionalnih vlasti da im pomognu u osmišljavanju sveobuhvatnog i regulatornog okvira i doprinesu njegovom promovisanju i razumevanju, kako bi se podigao nivo svesti o preventivnim merama za sukobe interesa na lokalnom i regionalnom nivou;
- b.* odlučuje da uspostavi koherentan i delotvoran sistem za sprečavanje, otkrivanje sukoba interesa i nadzor nad njima, koji obuhvata sve članove Kongresa.

PREPORUKA 423 (2018)³

1. Sukobi interesa, rizik od zloupotrebe javne funkcije zarad privatne koristi, su uvek postojali na svim nivoima vlasti, pošto mnogi od onih koji rade za javne vlasti imaju i ni drugih uloga i odgovornosti.
2. Sveni da sve vrste korupcije predstavljaju pretnju efikasnom upravljanju, pitanje sukoba interesa je jedna od ključnih oblasti kojima je Kongres odlučio da se posveti u svojoj Mapi aktivnosti za sprečavanje korupcije i promovisanje javne etike na lokalnom i regionalnom nivou, usvojenom na 31. plenarnom zasedanju u oktobru 2016. godine.
3. Lokalne i regionalne vlasti su često nadležne za pružanje usluga u oblastima koje su posebno podložne korupciji kao što su urbanizam, izgradnja ili socijalne usluge. Sprovođenje politika o sukobu interesa može biti važno oružje u borbi protiv korupcije, tako što će izneti na svetlo aktivnosti koje su štetne za javni interes.
4. Iako su mnoge države članice uvele zakone i propise za regulisanje sukoba interesa na lokalnom i regionalnom nivou, uticaj tih zakona i propisa je u velikoj meri i dalje nepoznat. Potrebno je da vlasti preduzmu odgovarajuće mere kako bi prikupile neophodne podatke da bi stekle sveobuhvatan uvid u razmere problema.
5. Stavovi i svest građana su takođe važni za obezbeđivanje delotvornosti primenjenih mera. Edukacija, obuka, seminari i druge forme pomoći javnim funkcionerima mogu zajedno da doprinesu podizanju nivoa svesti o postojećim pravilima i procedurama za borbu protiv sukoba interesa.
6. U svetlu gore navedenog, Kongres:
 - a. imajući vidu:
 - i. Model kodeksa ponašanja javnih funkcionera Saveta Evrope (2000);
 - ii. Program akcije protiv korupcije Saveta Evrope;
 - iii. Krivičnopravnu konvenciju o korupciji (ETS br. 173);
 - iv. Građanskopravnu konvenciju o korupciji (ETS br. 174);
 - v. Rezoluciju (97) 24 Komiteta ministara o dvadeset vodećih načela;
 - vi. Preporuku CM/Rec (2014) 7 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti uzbunjivača;
 - b. poziva Komitet ministara da ohrabri vlade i parlamente država članice i, gde je to primereno, regione sa zakonodavnim ovlašćenjima, da:
 - i. obezbede da njihovi zakoni i propisi budu u potpunosti u skladu sa ovom preporukom;
 - ii. obezbede da sve lokalne i regionalne vlasti imaju jasne procedure za utvrđivanje, upravljanje i rešavanje situacija sukoba interesa;
 - iii. definišu šta talno predstavlja sukob interesa, uključujući zloupotrebu poverljivih zvaničnih informacijama ili imovinu, nastupanje u ime trećih lica i prihvatanje poklona i poziva;
 - iv. definišu uslove za učestvovanje javnih službenika u političkim aktivnostima;
 - v. organizuju seminare, konferencije, kurseve obuke, radionice i i drugu edukativnu podršku za javne funkcionere kako bi se podigao nivo svesti o ovim pitanjima;
 - vi. podstiču uvođenje e-sistema radi pojednostavljivanja procesa podnošenja prijave interesa i olakšavanje upravljanja istima;
 - vii. obezbede zaštitu uzbunjivača kod prijavljivanja sukoba interesa kao i uvođenje kanala za prijavljivanje, kao što su dežurni telefoni za informacije;
 - viii. promovišu razmenu informacija i znanja između međunarodnih organizacija u vezi sa borbom protiv sukoba interesa;
 - ix. podstiču koordinaciju o ovom pitanju na nacionalnom nivou, između teritorijalnih vlasti, NVO i grupa civilnog društva kako bi se obezbedilo da razlozi za zabrinutost, iskustvo i preporuke svih na koje se ovo odnosi budu uzete u obzir.

³ Vidi fusnotu 2

OBRAZLOŽENJE⁴

Sadržaj

1	Uvod	5
2	Definisanje sukoba interesa	6
2.1	Svrha i cilj politika o sukobu interesa.....	8
2.2	Specifični izazovi za regionalne i lokalni vlasti	9
2.3	Sadržaj politika o sukobu interesa i odgovarajućih režima.....	11
3	(Ne)delotvorni alati za primenu-potreba za inovacijom	12
3.1	Razmatranje alata i instrumenata – da li su (ne)delotvorni?	12
3.2	Osmišljavanje pravila, etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja	13
3.3	Efekti pravila i kodeksa o sukobu interesa – više pravila, veća delotvornost?	15
3.4	Pravila o sukobu interesa kao delotvorni instrumenti za borbu protiv korupcije.....	17
3.5	Pozitivni aspekti pravila i standarda.....	17
3.6	Debata o delotvornosti kodeksa ponašanja.....	18
4	Ka boljem merenju i ocenjivanju politika o sukobu interesa	20
4.1	Ka nacionalnom praćenju etičkih politika.....	20
4.2	Delotvornost politika o otkrivanju podataka	21
4.3	Ključna kretanja u oblasti otkrivanja podataka	22
5	Mračan pogled u ogledalo: budući trendovi u oblasti sukoba interesa	23
6	Zaključci	24

1 Uvod

1. Sukobi interesa, rizik od zloupotreba javne funkcije zarad privatne koristi, su uvek postojali na svim nivoima vlasti, pošto mnogi onih koji rade za javne vlasti imaju razne druge uloge i odgovornosti. Međutim, čini se da su lokalne i regionalne vlasti podložne pojavi novih rizika po stanje javnog integriteta, s obzirom na više diskrecionih prava koja se daju rukovodiocima, veću mobilnost između javnog i privatnog sektora i određeno zamagljivanje granice između javnog i privatnog sektora i između privatnog i javnog život kao takvog. Sadašnja društvena kretanja u pravcu veće individualizacije, digitalizacije, internacionalizacije i intenzifikacije takođe stvaraju nove rizike po integritet u javnom sektoru.⁵ Trenutna debata o sukobima interesa se vodi o tome koliko su relevantne važeće politike i instrumenti.

2. Sve veće interesovanje za sukob interesa nije još uvek dovelo do konsenzusa o najboljem načinu rešavanja sukoba interesa u različitim kontekstima, situacijama, sektorima, kategorijama zaposlenih i o pravom izboru instrumenata politike. Potrebno je više uraditi i u pogledu toga „koje vrste nagrada ili kazni imaju najbolji efekat u stvaranju podsticaja za odgovorno ponašanje, uključujući i traganje za unapređenjima (Jarvis/Thomas, 2009).⁶ To ne znači da obećavajući i snažni sistemi za rešavanje sukoba interesa ne postoje. Zapravo, mnoge zemlje su u procesu institucionalizacije i profesionalizacije njihovih sistema za rešavanje sukoba interesa. Međutim, politike o sukobu interesa moraju da budu

4 Izvestilac bi želeo da se zahvali Kristofu Demkeu (Christoph Demmke) sa Univerziteta u Potsdamu za njegov doprinos ovom izveštaju.

5 Aris van Veldhuisen/Dominique Snel, 2014, Integriteit in Ontwikkeling, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Hague

6 Mark D. Jarvis & Paul G. Thomas, 2009, 'The Limits of Accountability: what can and cannot be accomplished in the Dialectics of Accountability?' (*Ograničenja odgovornosti; šta može a šta ne može da se postigne u dijalektici odgovornosti?* Rad predstavljen na Univerzitet u Dalhousiju, Halifax, 11-13. novembra, str.11

bolje integrisane u druge politike. Do sada, većina politika su „politike za zapušavanje rupa“ kojima se popunjavaju praznine koje stvaraju druge politike i druge logike upravljanje.

3. Nedavni trendovi iz studija o sukobu interesa takođe ukazuju na sve veće interesovanje za ocenjivanje delotvornosti politika integriteta, formi institucionalizacije etike i za utvrđivanje toga koje infrastrukture za etiku najbolje funkcionišu. Kada se koncipiraju delotvorni instrumenti, mora postojati veza između koncepta i primene politika. To znači da sva pravila ili politike treba da se testiraju u smislu toga da li mogu da se primenjuju i sprovode. Pažnja koja se poklanja praćenju sukoba interesa ilustruje paradoks: s jedne strane, nikada nije bilo toliko napora da se reguliše sukob interesa i da se njime upravlja, da se meri korupcija i definiše neetičko ponašanje. S druge strane, naučni dokazi o trendovima i podacima i o delotvornosti različitih reformi, mera i instrumenata, i dalje nedostaju.

4. I dalje ne postoji konsenzus u pogledu mehanizma pomoću koga bi neki instrument mogao uticati na rezultat i ishode. Uprkos mnogim naporima i popularnosti pristupa merenja (na primer onih koje koristi *Transparency International*), ne postoji još uvek nijedna metodologija za precizno merenje nivoa korupcija i sukoba interesa.⁷ To se takođe odnosi na merenje sukoba interesa tokom vremena. Da li se sukob interesa povećava ili smanjuje? Analiziranje formulisanja i delotvornosti politika za rešavanje sukoba interesa (na podnacionalnom nivou) predstavlja ogroman izazov za pravne, političke i upravne nauke.

5. Raspoloživi dokazi naizgled sugerišu da iako su neke forme sukoba interesa u opadanju, druge su i dalje stabilne a neke forme su u porastu. Stoga, nije iznenađujuće da uprkos dokazima o postojanju problema, postoji frustracija zbog ograničenog uticaja regulatornih, političkih i institucionalnih napora u vezi sa sukobom interesa. Takođe postoji i neizvesnost u pogledu toga kako se najbolje pristupiti politikama o sukobu interesa, koje stvaraju novu dinamiku i kontradikcije.

6. Ovaj izveštaj će ispitivati delotvornost pravila i standarda o sukobu interesa na podnacionalnom nivou. U svim zemljama širom sveta svi, na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou, shvataju da su pravila i standardi neophodni za kontrolu i upravljanje sukobima interesa izabranih predstavnika. Više nego druge „javne ličnosti“, izabrani predstavnici su izloženi raznim sukobima interesa. Oni zauzimaju veoma važne položaje moći i uticaja, redovno su u interakciji sa privatnim sektorom, donose važne odluke koje imaju finansijski efekat, obavljaju važne funkcije u agencijama, upravnim ili drugim odborima, poseduju informacije o važnim pitanjima, dodeljuju bespovratna sredstva iz javnih fondova i vrše imenovanja na položaje. Osim toga, lokalni i regionalni predstavnici uvode mere za decentralizaciju javnih usluga, jačaju javno-privatna partnerstva, bolje usmeravaju korisnike i građane, promovišu poveravanje izrade politika spoljnim saradnicima i jačaju mobilnost između javnog i privatnog sektora. Sve to ima uticaja na pojavu novih sukoba interesa.

7. Pitanja sukoba interesa pobijaju mnoge popularne hipoteze i sve više dovode u pitanje tradicionalne pretpostavke o efektima politika dobrog upravljanje i integriteta i pokreću pitanja o ishodima reformi u ovoj oblasti politike.

2 Definisane sukoba interesa

8. U svim zemljama, i u svim regionima i lokalnim upravama, postoji konfuzija o mnogobrojnim pitanjima koja potpadaju pod okrilje politika o sukobu interesa, neslaganje o tome koliko je zaista važan problem sukoba interesa i frustracija o neizvesnim efektima politika o sukobu interesa. Stoga, politike o sukobu interesa politike imaju mnogo toga zajedničkog sa antikorupcijskim politikama: „Kako da merimo nešto što je većinom skriveno?“ Da bi se rešio sukob i da bi se napravila razlika između situacija stvarnog, prividnog, realnog i potencijalnog sukoba obično zahteva pravničke, tehničke i menadžerske veštine kao i fundamentalno razumevanje mnogih pitanja i gledišta.

9. Danas definisanje sukoba interesa postaje sve teže, zato što koncept kao takav funkcioniše kao krovni koncept koji obuhvata sve vrste tenzija između zvanične i privatne uloge. Ova teškoća ima veze sa dinamikom i širenjem koncepta kao takvog. Kao što Akerman (Ackerman) primećuje, živimo u dobu u kome ljudi preuzimaju sve suprotstavljenije uloge, identitete i kada se menja kome su lojalni.⁸ De Graff

7 P. M. Heywood, *Measuring Corruption: perspectives, critiques, and limits*, (*Merenje korupcije: perspektive, kritike i granice*) u: P.M. Heywood (urednik), 2015, *Routledge Handbook of Political Corruption* Routledge Handbooks, New York. Vidi takođe A. Mungiu-Pippidi, (2016), *The Quest for Good Governance*, (*U potrazi za dobrim upravljanjem*), Cambridge University Press 2016.

8 Susan Rose-Ackerman, *Corruption and conflicts of interest (Korupcija i sukobi interesa)*, u: Jean Bernard Auby/Emmanuel Breen/ Thomas Perroud (ur.), 2016, *Corruption and conflicts of interest, Studies in Comparative Law and Legal Culture (Korupcija i sukobi interesa, studije uporednog prava i pravna kulture)*, str.3

takođe primećuje trendove povećanja sukoba o vrednostima u našim društvima.⁹ Koncept sukoba interesa se proširuje. Jezik koji se koristi takođe može da zbunjuje: „imati interesa“ u nečemu nije isto što i „biti zainteresovan“ za nešto.

10. Očigledno, trendovi u pravcu pojma sukoba interesa koji je sve širi i širi dovodi do toga da svugde u društvenom životu nalazimo sukobe interesa.¹⁰ Za sada niko ne zna zasigurno u kom su odnosu trendovi u pravcu sve više vrednosnih sukoba i vrednosnih dilema i razvoje sukoba interesa. Kako su već pre mnogo godina приметили Anekariko/Džejkobs: „javni standard moralnosti je takođe postao mnogo stroži.... Ranije prihvaćeno ponašanje...se sada smatra neetičkim a prethodno neetičko ponašanje se sada smatra kriminalnim.”¹¹

11. „Tokom prethodnih trideset godina nešto transformativno se doista dogodilo sa našim shvatanjem sukoba interesa. U stvari, dogodile su se dve stvari – jedna sa našim poimanjem „sukoba“, druga sa našom idejom „interesa“. Počeli smo da zauzimamo izrazito objektivni pristup sukobu. Takođe smo razvili duboko subjektivno razumevanje interesa”.¹²“Do sredine 1960-ih godina, „vrsta privatnog „interesa“ kojima se bavilo u diskursu o sukobu interesa je bio uglavnom „novčani“ – stoga „objektivan“.¹³ Sade je evoluirao u pravcu subjektivnih, ideoloških pitanja i emocionalnih slabosti.. „daleko smo odmakli od objektivnog i novčanog ka prihvatanju ogromnog raspona subjektivnih i psiholoških karakteristika”¹⁴. Proširenje definicija i zahtev da se prijave obaveze prema prijateljima i drugim partnerima su u direktnom konfliktu sa drugim vrednostima kao što su „pravo na privatnost“ i „sloboda pojedinca“.

12. Sukob interesa se javlja u situacijama gde neko lice ima više uloga i moglo bi se reći sedi na dve stolice. U mnogim zemljama, to može biti slučaj sa zakonodavcima koji mogu da obavljaju svoje profesionalne aktivnosti pored svoje funkcije poslanika. Generalno, kada pojedinci imaju više od jedne zvanične uloge, može da bude teško da se te dve uloge drže razdvojeno.

13. Stoga, sukob interesa može za posledicu imati „zloupotrebu javne funkcije zarad privatne koristi“ i ima potencijal za nepošteno ponašanje. U Smernicama OECD-a data je sledeća definicija: „Sukob interesa podrazumeva sukob između javne dužnosti i privatnog interesa koju ima javni funkcioner, pri čemu njegov privatni interes može neprimereno da utiče na vršenje službenih dužnosti i nadležnosti“.¹⁵

14. Ilustracija te definicije je slučaj predsednika Trampa: 12. juna 2017. godine, Okrug Kolumbija (SAD) i država Merilend (SAD) su podnele tužbu protiv predsednika Donalda Trampa u svojstvu predsednika Sjedinjenih Država. Tužba je sadržala navode o kršenju dve odredbe američkog Ustava od strane predsednika čiji je cilj da se obezbedi da on verno služi američkom narodu, bez kompromitujućih finansijskih i nefinansijskih isprepletanosti sa drugim domaćim i stranim akterima. Predsednik Tramp poseduje vlasništvo i kontrolu nad stotinama preduzeća i poslova širom sveta, uključujući hotele i drugu imovinu. Zbog toga on koristi svoj položaj predsednika da „ojača preduzeća pod svojim pokroviteljstvom a strane diplomate i drugi javni funkcioneri su jasno stavili do znanja da predsednički položaj tuženog povećava verovatnoću da će posećivati njegove objekte i preduzeća“ (str. 5/6 tužbe).

15. Ovi potencijalni sukobi interesa pokreću ozbiljno pitanje dali predsednik verno služi narodu, bez remetilačkih ili kompromitujućih efekata finansijskih podsticaja drugih zemalja, njihovih lidera, pojedinačnih država u Americi, Kongresa, ili drugih delova federalne vlade. Ove odredbe obezbeđuju da Amerikanci ne moraju da se pitaju da li predsednik koji izdaje nalog da njihovi sinovi i ćerke ginu u stranim zemljama to čini zbog brige za svoje privatne poslovne interese; ne moraju da se pitaju da li su izgubili posao zbog trgovinskih pregovora u kojima predsednik ima neki lični interes; i nikad ne moraju da se zapitaju da li predsednik može da sedne za pregovarački sto sa drugim liderima verno predstavlja najmoćniju demokratiju na svetu neopterećen strahom da će time nauditi svojim kompanijama.“ (Tužba, strana2).

9 Gjal de Graaf, 2015, The Bright Future of Value Pluralism in Public Administration, (*Svetla budućnost pluralizma vrednosti u državnoj upravi*) u: Administration and Society (*Uprava i Društvo*), str. 1-9

10 Anne Peters, , Conflict of Interest as a Cross-Cutting Problem (*Sukob interesa kao transverzalni problem*), u: Anne Peters/Lukas Handschin (ur.), 2012, Conflict of Interest in Global, Public and Private Governance (*Sukob interesa in globalnom, javnom i privatnom upravljanju*), Cambridge, Cambridge University Press, str. 6

11 Frank Aneciarico/James B. Jacobs, 1996, The Pursuit of Absolute Integrity (*U potrazi za apsolutnim integritetom*), University of Chicago Press, Chicago, str.. 16.

12 Stark, , Conflict of Interest in American Public Life (*Sukob interesa u američkom javnom životu*), Harvard, Cambridge, 2000, str.4

13 „novčani interesi su čvrsti, spoljni i vidljivi golim okom“, Stark, Conflict of Interest, (*Sukob interesa*) op cit., str.5

14 Stark, , Conflict of Interest, (*Sukob interesa*) op cit, p. 203

15 OECD (2003), Recommendation of the Council on guidelines for managing conflict of interest in the public service (*Preporuka Saveta o smernicama za upravljanje sukobom interesa u javnoj službi*), jun 2003, strana 4

16. Sukobi interesa imaju mnogo toga zajedničkog sa korupcijom i prevarom. Međutim, sukobe interesa ne treba mešati sa povredama integriteta kao što su korupcija i malverzacija.¹⁶ zapravo, koncept sukoba interesa kao takav je „granični“ konceptu odnosu na korupciju, prevaru i druge forme neetičkog ponašanja. Sukob interesa dotiče mnoge društvene i profesionalne aktivnosti i interese. Konačno, sukobi interesa se mogu pojaviti u bilo kom trenutku i mogu se kretati u rasponu od izbegavanja ličnog gubitka do nastojanja da se ostvari lična dobit. A šta ako sukob interesa nema ništa sa novčanim interesima i ako čak ni lični interesi ne igraju nikakvu ulogu? U tim slučajevima, sukob interesa dobija karakter dileme ali uopšte ne poprima formu krivičnog dela. Stoga, treba takođe razlikovati lica kod kojih postoji namerni sukob interesa i onih koji su u sukobu interesa a da toga nisu ni svesni. To takođe ilustruje da nisu svi prekršioci pravila i politika o sukobu interesa prosto bezosećajni zli ljudi.

2.1 Svrha i cilj politika o sukobu interesa

17. Opšte uzev, politike o sukobu interesa ne treba samo da obezbede alat za sprečavanje sukoba interesa. Umesto toga one takođe treba da:

- povećaju poverenje javnosti prema vlastima;
- demonstriraju visok nivo integriteta većine izabраниh predstavnika i državnih funkcionera;
- spreče nastanak sukoba interesa zato što bi zvanične aktivnosti bile pod kontrolom javnosti;
- odvrćaju lica čije privatne finansije ne bi izdržale pomno ispitivanje javnosti od ulaska u javnu službu, i;
- bolje omoguće građanima da prosude o učinku javnih funkcionera u svetlu njihovih spoljnih finansijskih interesa.

18. S obzirom na ovu široku listu ciljeva i svrha politike o sukobu interesa, važno je pitanje da li politike o sukobu interesa mogu da postignu ove ciljeve. U tom smislu, najteži je odnos između politike o sukobu interesa i nivoa poverenja.

19. Koncept sukoba interesa je snažno povezan sa razvojem poverenja kao takvog. Najvažniji razlog za ekspanziju politika o sukobu interesa je sve veće nepoverenje u „samodovoljne izjave moćnika”.¹⁷ Sve u svemu, politike o sukobu interesa odražavaju sve veće nepoverenje u javne vlasti, javne funkcionere i „moćnike”. “Kao posledica, zakonodavci se sve više i više suočavaju sa teškim zadatkom osmišljavanja tipologija situacija označenih zelenom, žutom i crvenom bojom kao na semaforu, za različite kategorije javnih funkcionera i regulatornih tela”.¹⁸ Često postoji jasna korelacija između regulisanja sukoba interesa i razvoja poverenja: Što je nivo poverenja niži to je sukob interesa više regulisan. Ovo pa opet ilustruje kako je sukob interesa povezan sa nacionalnim kontekstom. „Nivo poverenja građana u vlasti (...) utiče na odabir zakona i propisa”.¹⁹ Kao takva, pravila o sukobu interesa predstavljaju instrument kojim se na implicitna način saopštava da su uspostavljena zbog potencijalnog nepoverenja i sukoba koji je prisutan u toj grupi²⁰ to jest, da je stvorena svest o tome da ljudi jedni drugima ne mogu da veruju, “onda se može ispostaviti da je dugoročno izgradnja odnosa saradnje i poverenja teška”.²¹

20. Pošto su politike o sukobu interesa suštinski politike nepoverenja, nije, međutim, jasno kako mogu da doprinesu povećanju poverenja u izabrane predstavnike i u javni institucije. Što se više pravila i standarda uvede, to se češće mogu kršiti ta pravila i standardi. Shodno tome, mediji i javnost mogu to tumačiti kao znak slabljenja etičkih standarda. „I tako, umesto da se smanjuje broj slučajeva neetičkog ponašanja, time što se meko ponašanje koje je ranije bilo u skladu sa pravilima proglašeno za neetičko, apsolutni broj skandala i slučajeva neetičkog ponašanja se povećava, time stvarajući utisak da su javni funkcioneri postali više neetički. Međutim, viši etički standardi dovode do generalno više etičke javne službe.”²² Stoga postoji jasna korelacija između regulisanja sukoba interesa i razvoja poverenja: što je

16 Leo Huberts, 2014, *The Integrity of Governance (Integritet upravljanja)*, Palgrave Mc Millan, Basingstoke,

17 Susan Ackerman, *Corruption and conflicts of interest (Korupcija i sukobi interesa)*, u: Jean Bernard Auby/Emmanuel Breen/Thomas Perroud (ur.), *Corruption and conflicts of interest (Korupcija i sukobi interesa)*, op cit. str.6

18 Auby/Emmanuel Breen/Thomas Perroud, *Corruption and conflicts of interest (Korupcija i sukobi interesa)*, op cit, str. XV

19 Auby/Emmanuel Breen/Thomas Perroud, *Corruption and conflicts of interest (Korupcija i sukobi interesa)*, op cit, str. XIX

20 Marshall Schminke (ue.) (2010), *Managerial Ethics (Menadžerska etika)*, Routledge, New York, str. 121

21 Schminke, *Managerial Ethics (Menadžerska etika)*, op cit, str.121

22 Nathalie Behncke, N. (2005), "Ethics as Apple Pie: The arms race of ethical standards in congressional and presidential campaigns", („Etika kao pita s jabukama: Trka u naoružanju u kampanjama za kongres i predsednika”), EGPA-Paper, „Ethics and Integrity of Governance” („Etika i integritet upravljanja: Transatlantski dijalog”), Leuven, jun 2005, str.8

niži nivo poverenja u javne institucije, to je snažnija tendencija da se sukobom interesa upravlja pomoću detaljnih pravila.

21. Kritičari kao što je Nivenburg²³ (ali i Anehiariko i Džejkobs,²⁴ Mekenzi²⁵ i Stark²⁶) zastupaju stav da više pravila etike ne mora da pruži neophodno delotvoran odgovor na smanjenje poverenja građana i probleme sa integritetom, već može prouzrokovati još više cinizma u odnosu na javne i političke institucije, smatraju da ekspanzija etički propisa i više javnih rasprava o potrebi za još više još boljih pravila (o sukobu interesa) nisu doprineli povećanju poverenja javnosti u vlasti, već su imali suprotni efekat. Više „propisa o etici i više onih koji sprovode propise o etici je proizvelo više istraga o etici i krivičnih gonjenja.... Šta god su novi propisi o etici možda postigli..... uradili su malo da se smanji publicitet i kontroverze u javnosti o etičkom ponašanju javnih funkcionera.”²⁷

22. Oni demonstriraju da ekspanzija propisa i više javnih rasprava o potrebi za još više još boljih pravila o sukobu interesa pravila nisu doprinele povećanju poverenja javnosti u vlast. „Uprkos sve većem broju pravila i propisa, političari i dalje obećavaju još više etičke standardi kao sredstvo pridobijanja glasova. Stoga, mere etike često uvode političari koji opažaju problem sve manjeg poverenja građana u sopstvenu političku klasu. Međutim, namera da se poverenje građana poveća, se retko ostvari u stvarnosti.”²⁸ (Rosenson 2006, 137).

23. Međutim, ne treba staviti preveliki naglasak na ovu eksplanatornu varijablu. Danas, su popularne politike regulisanja etike, te sledstveno tome, protivljenje većem broju pravila i standarda je rizično s političke tačke gledišta i takođe može biti kontradiktorno i nedelotvorno. S druge strane, politike o etici su sve više i više ispolitizovane. Političari mogu biti sigurni da će pozivi za nove inicijative biti dočekani s odobravanjem građana, zato što ovi pozivi odražavaju široko rasprostranjenu percepciju u evropskim društvima da se nivoi korupcije i sukoba interesa povećavaju i da nešto mora da se učini. S tačke gledišta nosioca javne funkcije (i čak i više izabranog predstavnika, zakonodavca ili ministra) bilo bi štetno protiviti se novim ili čak višim etičkim standardima. Zapravo, pozivanje na više etičke standarde je sve više predmet izbornih kampanja u mnogim zemljama.

24. Mana ovog trenda je da se etika kao pitanje politike zloupotrebljava za moralno stigmatizovanje. Sve više političara koristi „optužbe za neetičko ponašanje kao političko oružje...”²⁹ Pravila etike posebno su resursi koje političari mobilisu da bi napadali i diskreditovali svoje protivnike. Dakle, etika se sve više koristi kao moralni instrument za osuđivanje političkih protivnika. Međutim, rešenje za problem nije deregulacija pravila i politika o sukobu interesa kako bi se povećalo poverenje građana. U stvari, deregulacija najverovatnije ne bi popravila situaciju u zemljama sa niskim nivoom poverenja.

2.2 Specifični izazovi za regionalne i lokalni vlasti

25. Sve zemlje prihvataju da su opštine vrlo osetljive na sukob interesa, pošto su često nadležne za odlučivanje i pružanje usluga u sferama koje su poznate po svojoj podložnosti korupciji (urbanističko planiranje, izgradnja, socijalne usluge i izdavanje dozvola). Direktniji i češći odnos sa građanima nudi iskušenja kojima se testira integritet lokalnih političara i javnih službenika. S obzirom na ove faktore, integritet lokalnih političara i javnih službenika zaslužuje povećanu budnost (Klitgaard, Maclean-Abaroa, i Parris 2000).

26. U Evropi, još uvek ne postoji koherentni pregled postojećih pravila, politika i instrumenata na podnacionalnom nivou, dok u Sjedinjenim Državama, Nacionalna konferencija državnih zakonodavnih tela pruže komparativne informacije o politikama o sukobu interesa u svim državama SAD.³⁰ U Evropi, i dalje nema komparativnih informacija a postojeći pristupi u oblasti sukoba interesa su fragmentirani. Uspostavljanje lokalnih sistema integriteta zahteva da regionalne i lokalni institucije, politike, prakse i instrumenti doprinose integritetu datog regiona i lokalna opštine uprave. Osnovna karakteristika sistema integriteta je da on u glavnim crtama sadrži elemente i uslove koji su bitni za integritet lokalnog upravljanja. U poređenju sa uobičajenijim konceptom upravljanja organizacionom etikom, lokalni sistemi integriteta

23 Paul Nieuwenburg, 2007, *The Integrity Paradox (paradoks integriteta)*, u: *Public integrity (Javni Integritet)*, 2007, Tom. 9, br. 3

24 Annehiarico/Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity (U potrazi za apsolutnim integritetom)*, op cit, .

25 G. S. Mackenzie, *Scandal proof: Do ethics laws make government better? (Dokaz o skandalu: Da li zakoni o etici čine vlast boljom?)*, Brookings Institution, Washington D.C , 2002

26 Stark, *Conflict of Interest (Sukob interesa)*, op cit.

27 Mackenzie, op cit, str.112.

28 Rosenson, 2006, op cit, str. 137

29 Williams, *The Ethics Eruption: Sources and Catalysts (Erupcije etike: izvori i katalizatori)*, u: Saint-Martin/Thompson, *Public Ethics and Governance (Javna etika i upravljanje)*, op cit, str.41.

30 (<http://www.ncsl.org/research/ethics/50-state-table-conflict-of-interest-definitions.aspx>).

obuhvataju i napore upravljanja organizacionom etikom i eksterne čuvarke etike (kao što su eksterni finansijski revizori, ombudsman, i policijski i pravosudni sistemi).

27. Pojam „sistem integriteta” se (sve više) koristi, pošto nacionalni sistemi integriteta postoje preko decenije i dobro su shvaćeni (Poup 2000). Nacionalni sistem integriteta se može prikazati kao grčki hram sa jedanaest stubova, kao što su zakonodavstvo, nadzorne agencije, i mediji; stubovi se oslanjaju na svest građana i vrednosti društva. Nacionalni sistemi integriteta se takođe već koriste za mapiranje integriteta zemalja širom sveta.³¹ Lokalni sistemi integriteta su veoma važni za integritet lokalne samouprave i za poverenje građana u vlast generalno (Nivenburg 2007).

28. Da bi se omogućilo poređenje sistema integriteta, potreban je neki okvir. Takav konceptualni alat treba da bude širok (na primer za usvajanje kontrolnih lista), ali takođe mora sadržati konkretne mere i prakse koje se smatraju važnima. Hekstra i Kaptain definišu institucionalizaciju politika integriteta kao proces prenosa ambicija u pogledu integriteta u nameravane ishode putem struktura podrške, specijalizovanih agencija i procesa formalizacije u okviru datog konteksta³². „Čini se da danas ne postoji manjak znanja i ekspertize o sadržaju politika integriteta i merama i instrumentima koje neka organizacija treba da usvoji. Međutim, organizacioni aspekti integriteta, način na koji integritet treba da se institucionalizuje u okviru organizacije, su zanemareni.

29. Većina podnacionalnih vlasti se fokusira na zakone i propise, pravila, standarde i kodekse. Međutim, sve više, zemlje prihvataju da delotvorno upravljanje sukobima interesa zahteva integrativnu politiku koja zavisi ne samo od uvođenja delotvornih preventivnih i punitivnih zakonskih mera, već i od uputstava, prevencije, pristupa zasnovanih na vrednostima, podsticajima, dobroj etičkoj kulturi, monitoringu, liderstvu i instrumentima (upravljanja) za podizanje nivoa svesti. Pravilno ponašanje treba da bude podržano organizacionim okruženjem koje je naklonjeno etici i koje karakteriše činjenica da su varijable međusobno zavisne. Kada se radi o lokalnim sistema integriteta koji predstavljaju najbolju praksu, Hjuberts sa saradnicima (2014)³³ razmatra primere Nezavisne komisije za borbu protiv korupcije iz Hong Konga (ICAC) i Biroa za integritet u Amsterdamu i u Hamburgu. Profesionalne internet prezentacije o pitanjima integriteta se mogu naći u Gradu Bremenu i *Zentrale Antikorruptionsstelle* (ZAKS) (<http://www.zaks.bremen.de/>).

30. Mnogo je teže promovisati integritet gde je zamagljena podela vlasti između izvršne i sudske nego u sistemu sa jasnom podelom vlasti. Bliski odnosi između političkog i privatnog sektora su osetljivi i daju povoda za sukob interesa. Sa povećanim kontaktima između ova dva sektora zbog rastućeg trenda u pravcu javno-privatnog partnerstva, učestalije su i situacije sukoba interesa. Problem može biti veći u manjim zemljama, ili u institucionalnim kontekstima gde ljudi imaju bliske lične kontakte a „mikro-politika” (Nojberger) igra važnu ulogu. Estonska studija slučaja pokazuje u kakvoj su vezi sukobi interesa sa veličinom zemlje.

Veličina zemlje i odnos prema sukobu interesa – slučaj Estonije

31. Sa manje od 1,3 miliona stanovnika, Estonija je jedna od najmanjih zemalja u Evropi. Veličina populacije utiče na sukob interesa u javnom sektoru. Time se ne sugerise da u Estoniji postoji viši nivo sukoba interesa zbog njene veličine (zapravo ima relativno nizak nivo korupcije, prevara i sukoba interesa). Ipak, veličine zemlje je u vezi sa sukobom interesa. Prvo, zbog toga što mali broj aktera radi u administraciji. To znači da se ljudi poznaju (lično) što za rezultat ima strukture odlučivanja i komunikacije koje su manje formalizovane i anonimne nego u većim administracijama. Tako, činjenica da je broj zaposlenih u javnoj upravi mali može imati pozitivne (propratni efekti zbog veće mogućnosti društvene kontrole aktera) odnosno negativnih efekata zbog više mogućnosti da se stvaraju mreže i lične veze koje otežavaju da se održe striktno formalizovane procedure i procesi odlučivanja

32. Još jedan problem predstavlja velika fluktuacija kadrova u javnom sektoru. Velika fluktuacija ide u prilog visokom nivou interakcije između javnog i privatnog sektora, olakšava korupciju i slabi institucionalizovano znanje. A to, opet, može ostavljati utisak sukoba interesa.

31 Leo Huberts & Frederick Six, 2012. Local Integrity Systems, Towards a Framework for Comparative Analysis and assessment. (*Lokalni sistemi integriteta, U pravcu okvira za komparativnu analizu i procenu*). Public integrity (*Javni integritet*), Tom. 14, 2. broj, str. 152.

32 Alain Hoekstra, & M. Kaptein, 2012. The Institutionalization of Integrity in Local Government (*Institucionalizacija integriteta u lokalnoj samoupravi*). Public integrity, Tom. 15, 1. broj, str. 5-28

33 Huberts, Public integrity (*Integritet upravljanja*), op cit, str. 187.

33. Kada se posmatra ovaj slučaj, postaje jasno da je potrebno da se radikalno promeni tradicionalna usredsređenost na centralizovane pristupe sukobu interesa. U budućnosti, za upravljanje sukobima interesa potrebna je mnogo bolja kombinacija pristupa odozgo-nadole i odozdo-nagore i snažniji fokus na institucionalna pitanja (kao što su potreba za solidnim lokalnim sistemom integriteta) i boljom podrškom i većim ulaganjima u meke instrumente, kao što je etičko vođstvo.

2.3 Sadržaj politika o sukobu interesa i odgovarajućih režima

34. Tokom dužeg vremena, politike o sukobu interesa su bile vođene ulaznim elementima. Izabrani predstavnici su se fokusirali na usvajanje sve više pravila i kodeksa, a manje na primenu i sprovođenje politika. Osamdesetih godina prošlog veka, *Transparency International* je bilo prvo telo koje je promovisalo koncept infrastrukture za etiku i režime etike. To je bila reakcija na postojeći „jaz u primeni“ na terenu. Posle toga, međunarodne organizacije kao što su OECD, Savet Evrope i EU su počele da usvajaju korisne setove alata, smernice i praktične priručnike o sukobu interesa za donosiocce odluka i javne funkcionere. Zahtevi za boljim „etičkim vođstvom“³⁴ i institucionalizacija politika integriteta³⁵ su postali popularni.

35. Pregled literature pokazuje da se većina zemalja bavi sledećim pitanjima:

- Šta je potrebno obuhvatiti? Konkretna pitanja sukoba interesa koja su obuhvaćena mogu se podeliti u četiri kategorije, naime, sukobi povezani sa aktivnostima na funkciji (aktivnosti povezane sa funkcijom); sukobi povezani sa političkom aktivnošću (npr. ako nosilac funkcije namerava da se kandiduje na izborima); druge aktivnosti (npr. druge javne funkcije, dobrotvorne aktivnosti itd.); i finansijski interesi.
- U kom trenutku ih je potrebno obuhvatiti? Tu se radi o vremenu pre dolaska na funkciju (pre mandata), tokom obavljanja funkcije (u mandatu) i posle napuštanja javne funkcije (posle mandata).
- Koga treba obuhvatiti? Pravila etike se fokusiraju na nosioca funkcije. Međutim, neke od mogućih situacija sukoba interesa takođe uključuju porodicu funkcionera i druge osobe koje su u nekom odnosu sa njim/njom (npr. partneri, prijatelji i profesionalni kontakti pre mandata).
- Kako se može sprovesti poštovanje propisa i pravila? Pravila etike obično obuhvataju odredbe o sprečavanju sukoba interesa (npr. putem obuke), interno sprovođenje (tj. u okviru organa), eksterno sprovođenje (npr. podnošenje izveštaja eksternim telima) i sankcije (tj. posledice neetičkog ponašanja).

36. U međuvremenu, mnoge zemlje su se odmakle od fokusa na regulisanju politike o sukobu interesa ka upravljanju sukobom interesa i od pristupa odozgo-nadole ka kompleksnijim pristupima zasnovanim na vrednostima, uključujući edukaciju, obuku, zahteve transparentnosti bolje sisteme praćenja. Dakle, moderni sistemi rešavanja sukoba interesa nisu više bazirani samo na zakonu, poštovanju propisa i pravila i kažnjavanju prekršaja, oni su orijentisani ka sprečavanju nastanka sukoba interesa i podsticanju pravilnog ponašanja putem mera usmeravanja i orijentisanja, kao što su obuka i uvođenje kodeksa ponašanja. Sledstveno tome, sve zemlje sada nude širok raspon instrumenata za borbu protiv neetičkog ponašanja i nastanka sukoba interesa. Na primer, u Norveškoj, umesto „tvrdih mera“, mehanizmi žalbi i politike uzbunjivanja igraju ključnu ulogu u borbi protiv korupcije.

37. Zemlje su započele da ulažu u institucionalizaciju i sprovođenje politika o sukobu interesa. U mnogim slučajevima, i regionalne i lokalne vlasti su počele da institucionalizuju infrastrukturu za rešavanje sukoba interesa. Ipak, ima premalo dokaza vezanih za ishode i efekte politika o sukobu interesa. U većini slučajeva, same regionalne i lokalne vlasti niti imaju podatke niti imaju sveobuhvatni pregled propisa, upravljanja i delotvornosti politika o etici kada se radi o delotvornosti propisa i politika koje se odnose na sporedne aktivnosti, period posle prestanka radnog odnosa, prihvatanje poklona, korišćenje organizacionih resursa i podataka. Ili, da li su pravila i procedure delotvorni u vezi sa prijavljivanjem sukoba interesa, uzbunjivanjem, prijavljivanjem potencijalnog sukoba interesa, itd.

38. Ovakav nedostatak dokaza znači za kreatore politike da treba pristupiti rešavanju određenih izazova: prvo, moraju da se pitaju da li su neki sukobi interesa toliko štetni da treba da budu inkriminirani čak i ako ne dostižu nivo prevare ili korupcije. Drugo, da li je država uspostavila pravu kombinaciju *ex ante*

34 Karin Lasthuizen, 2008, *Leading to Integrity: Empirical Research into the effects of Leadership on Ethics and Integrity. (Predvođenje do integriteta: Empirijsko istraživanje uticaja vođstva na etiku i integritet)* Amsterdam: University of Amsterdam

35 Alain Hoekstra, 2016, *Institutionalizing Integrity Management: Challenges and Solutions in Times of Financial Crises and Austerity Measures (Institucionalizovanje upravljanja integritetom: Izazovi i rešenja u vreme finansijskih kriza i mera štednje)*. U: Lawton, A., Z. van der Wal i L.W.J.C. Huberts (Eds.) (2016), *The Routledge Companion to Ethics and Public Service Organizations (Rutledge vodič za etiku i organizacije javni službi)*

zabrana i *ex post* kazni. Treće, moraju da povuku preciznu liniju između usklađivanja javnog i privatnog interesa koja se tolerišu i zabranjenih situacija ili ponašanja.³⁶

39. Postoje različita mišljenja o ispravnom konceptu (zakonski obavezujućih) instrumenata, potrebi (ili ograničenjima) transparentnosti i polaganja računa, delotvornosti mekih instrumenata i pristupa zasnovanih na vrednostima, kao i različita mišljenja o tome koji konkretni procesi i procedure imaju potencijala da budu delotvoran. Ovo drugo se može oceniti samo ako se instrumenti koriste, testiraju i primenjuju. Kako se čini, često se instrumenti opažaju kao delotvorniji kada postoje, kada se za njih zna i kada se primenjuju u administraciji. Na primer, noviji meki instrumenti se često smatraju manje delotvornim prosto zato što su manje poznati. Čest se pozitivne percepcije o delotvornosti nekog instrumenta mogu povećati samo ako se taj instrument primenjuje u praksi. Na primer, ako se obuka iz etike na temu sukoba interesa nudi onda se takođe i smatra delotvornijom. Ako se sprovodi analiza rizika, njena delotvornost se smatra mnogo većom nego ako se delotvornost tog instrumenta razmatra samo teorijski³⁷.

40. Treba takođe pomenuti da sudovi o tome da li su instrumenti delotvorni veoma mnogo zavise od grupe ispitanika i organizacione kulture. Na primer, političari sude od delotvornosti instrumenata drugačije nego administracija, a policijska uprava može drugačije gledati na stvari nego ministarstvo. U budućnosti, biće važno da se dodatno definišu efekti različitih instrumenata i politika u različitim kontekstima. Tek onda će biti moguće da se dalje napreduje u pogledu pitanja da li politike i instrumenti etike jesu ili nisu delotvorni. Stoga, preporučujemo da se rad nastavi jer će se samo tako omogućiti jedna fino podešena analiza delotvornosti različitih instrumenata u različitim kontekstima i pomoći da se vodi racionalniji, neideološki diskurs.

3 (Ne)delotvorni alati za primenu – potreba za inovacijom

3.1 Razmatranje alata i instrumenata – da li su (ne)delotvorni?

41. Preduslovi za delotvorno sprovođenje politike o sukobu interesa zavisi od izbora i koncipiranja delotvornih instrumenata, ili alata, za sprovođenje. Da bi bio uspešni, instrumenti politike zahtevaju da ih zainteresovane strane poštuju (nacionalni političari, državni službenici, građani i druge zainteresovane strane).

42. U nekim zemljama, to je lakše ako se odluke donose više na bazi konsenzusa a nivo poverenja u javne institucije je veći. U tim slučajevima, vlada može da koristi relativno meke instrumente, kao što su dobrovoljni sporazumi, kodeksi i smernice. Kako je prikazano na drugom mestu, zemlje sa visokim nivoom nepoverenja, konfliktnim kulturama odlučivanja i visokim nivoom korupcije često imaju i veliki broj zakonski obavezujućih pravila u oblasti sukoba interesa, dok to baš nije slučaj u zemljama sa „visokim nivoom poverenja“ npr. skandinavskim zemljama. Stoga, delotvornost mera u oblasti sukoba interesa ne zavisi samo od izbora instrumenata (odozgo-nadole, komandni i kontrolni, zakonski obavezujući, direktno (prinudno) sprovođenje i sankcije) već i od nacionalnog konteksta i kulture. „Gde se povlači linija između sukoba koje treba staviti van zakona same po sebi i onih čije prijavljivanje je dovoljno zavisi od nivoa poverenja građana u vlasti i veličine zemlje. Tamo gde je nivo poverenja visok, građani mogu biti spremni da prihvate pravilo koje dozvoljava da rukovodilac nekog organa zaposli svoje rođake dok god je taj odnos unapred prijavljen. Tamo gde su građani sumnjičavi u odnosu na vlast, pravilo koje zabranjuje zapošljavanje rođaka može biti potrebno”.³⁸

43. Obično, vlade imaju veoma velik izbor alata na raspolaganju. U narednom pregledu smo odlučili da klasifikujemo ove alate u kategorije kao što su ekonomski alati, zakonski alati, neobavezni (ubeđujući) alati, alati rukovodstva i drugi. Druge klasifikacije prave razliku između pristupa pomoću „štapova i šargarepa“ ili pristupa „mekog i tvrdog prava“.

44. Danas u oblasti sukoba interesa još uvek traju diskusije o prednostima i manama pravog izbora instrumenata. Do sada, čini se, sve veće interesovanje za politike o sukobu interesa nije neophodno dovelo do više jasnoće i konsenzusa o delotvornosti politika o sukobu interesa u različitim kontekstima, pravom odabiru instrumenata politike u okviru organizacionog dizajna infrastrukture za etiku koji najviše odgovara i pitanja koje vrste podsticaja, nagrada ili kazni najbolje deluju i u kojim situacijama. Na primer,

36 Yseult Marique, Integrity in English and French public contracts: Changing administrative cultures? (*Integritet u dodeljivanju javnih ugovora u Engleskoj i Francuskoj. Promene u administrativnoj kulturi?*), u Auby/Breen/Perroud, op cit, str.85 . (Auby/Breen/Perroud, Introduction, str. XV)

37 J.H.J. Van den Heuvel et al., 2010, Integriteit van het lokaal bestuur, Boom, str. 96-97.

38 Richard E. Messick, Policy considerations when drafting conflict of interest legislation (*Pitanja politike u izradi zakona i propisa o sukobu interesa*), u: Jean-Bernard Auby et al., Corruption and Conflict of Interest (*Korupcija i sukob interesa*), op cit, str.115

iako neki eksperti ukazuju na potrebu za više bihevioralnog pristupa i više „podsećanja“ u oblasti etike, drugi smatraju da ima premalo kontrole i nadzora. Opet, neki treći ukazuju na potrebu za više unutrašnjih podsticaja da se čini dobro i savetuju protiv suviše snažnog fokusa na pristupima baziranim na poštovanju pravila. Neki su, pak, skeptični što se tiče delotvornosti pristupa baziranih na vrednostima i mekih instrumenata.

45. Međutim, postoje dokazi o važnosti ukupne etičke kulture organizacije i važnosti organizacione pravde³⁹ i odnosa između ponašanja etičkog vođstva i sledbenika. Uprkos stavu da etičko ponašanje ne može da se podučiti u pojedinačnim slučajevima, organizacije mogu da osmisle strukture, procese i strategije da podstaknu i podrže takvo ponašanje. Ovde ćemo se usredsrediti na pomeranje fokusa sa sklonosti pojedinačnih zaposlenih ka mogućnosti koncipiranja solidnih organizacionih struktura i koherentnih sistema upravljanja integritetom. Trenutno postoji konsenzus kod istraživača da je integritet odgovornost organizacije i rukovodstva.

3.2 Osmišljavanje pravila, etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja

46. Opšte uzev, nema pomanjkanja pravila, ali postojeća pravila odlikuje nedostatak jasnoće i visok stepen fragmentacije. U međuvremenu, pravila o sukobu interesa promovisale su različite međunarodne organizacije, kao npr. UN, OECD, Savet Evrope i EU (OLAF), od kojih je svaka donela sopstvena pravila, standarde, (model) kodeksa i smernice. Ovome treba dodati i brojna nacionalna, regionalna i lokalna pravila i standarde.

47. Prema najnovijim brojkama u EU zemljama (iz 2008. godine), 'dominantan' pristup u većini zemalja EU je da se sukob interesa uređuje zakonima kojima se obuhvata čitav sektor javne uprave. Relevantni propisi doneseni su u 23 države članice, od kojih je 17 usvojilo kodekse ponašanja a 14 primenjuje 'kombinovan' pristup gde i propisima i kodeksima ponašanja uređuje sukob interesa u javnoj upravi. Ovome treba dodati i postojeće propise, pravila i standarde o sukobu interesa u saveznim i decentralizovanim zemljama. Međutim, ovim pregledom se sagledava samo da li su relevantni propisi ili kodeksi doneti ili ne. Ovde se ne razmatra detaljnost ili intenzitet zahteva u pogledu integriteta, niti postojanje propisa i pravila u različitim podnacionalnim vlastima. U Nemačkoj, na primer, svaka od 16 saveznih država je usvojila sopstvene propise o korupciji, prevari i sukobu interesa.

48. Prema Demkeu i saradnicima (2008. godina), korišćenje zakona je preovlađujuća forma regulacije. Dok je većina država članica EU usvojila opšte zakone za borbu protiv korupcije i prevara, manje ih je usvojilo i posebne zakone i propise o sukobu interesa. Malo zemalja je usvojilo opšte zakone o sukobu interesa koji se primenjuju na sve institucije. Umesto toga, većina zemalja ima različita i zasebna pravila za različite institucije. Isto može da se kaže i za kodekse. Etički kodeksi su u gotovo svim zemljama, regionima i lokalnim upravama namenjeni pojedinačnim institucijama. Tek retko (kako je to slučaj sa „*Sedam principa javnog života*“, (*Seven Principles of Public Life*), u UK) se primenjuju na čitav vladin sektor. Štaviše, dok neke zemlje imaju veoma uređene sisteme, druge uređuju samo određene teme.

49. Može se napraviti još jedna razlika između regulatornih instrumenata: ovde je važno istaći razlike između većine zemalja koje pitanje sukoba interesa uređuju opštim i/ili posebnim sektorskim zakonima i propisima (a ne kodeksima) i Ujedinjenog Kraljevstva, a delimično i Holandije i Danske, koje pitanje sukoba interesa uređuju gotovo isključivo – kakav je slučaj sa UK, ili delimično – u slučaju Danske i Holandije, opštim i posebnim sektorskim kodeksima. Što se tiče nacionalnih institucija, najveću regulatornu gustinu nalazimo u slučaju Evropske centralne banke i Vlade. Parlamenti su najmanje uređene institucije. Iako između centralnih banaka i vlada razlike nisu značajne, značajne su razlike između svih institucija i parlamenata. Relativno nizak stepen regulacije parlamenata u Evropi otkriva pitanje da li su parlamenti strukturalno nedovoljno regulisani i, ako jesu, zašto je to tako? U američkoj literaturi se kaže da su parlamenti zaista nedovoljno regulisani i to zato što zakonodavci treba sami sebe da regulišu. Međutim, u stvarnosti najveći broj parlamenata ne pokazuje veliku spremnost da sami sebe regulišu.

50. Zaista se čini da je nedovoljna regulacija parlamenata problematična. Na primer, u nedavno sprovedenoj studiji, GRECO se bavi izloženošću parlamentaraca Saveta Evrope korupciji i sukobima interesa. „Parlamentarna skupština Saveta Evrope (PSSE) – kao i svaka druga nacionalna ili

39 Vidi naročito Treviño, L. K. 1990. A cultural perspective on changing and developing organizational ethics. Research in Organizational Change and Development, (*Perspektiva kulture o organizacionoj etici koja se menja i razvija. Istraživanje organizacionih promena i razvoja*) 4: 195-230; Treviño, L. K., Hartman, L. P., & Brown, M. 2000. Moral person and moral manager: How executive develop a reputation for ethical leadership (*Moralna osoba i moralni rukovodilac. Kako rukovodilac može da razvije reputaciju u etičkom vođstvu*). California Management Review, 42: 128-132; Russel Cropanzano/Jorgan H. Stein/Thierry Nadisc, Social Justice and the experience of emotion (*Socijalna pravda i iskustvo emocije*, Routledge, New York, 2011) Treviño, op cit.

nadnacionalna parlamentarna skupština – nije imuna na rizike od korupcije”.⁴⁰ Zaista, organizacija *Transparency International* je mnogim svojim studijama pokazala da je politički sektor jedan od najkorumpiranijih sektora. Ako je ovo zapažanje tačno, onda bi iz toga trebalo izvući zaključak da izabrane predstavnike i zakonodavce treba strože regulisati nego druge kategorije – državne službenike, na primer.

51. U oblasti sukoba interesa, raste broj međunarodnih, evropskih, nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti koji usvajaju različite vrste kodeksa. Zbog ovog sve većeg interesovanja za usvajanje ovog posebnog instrumenta za borbu protiv korupcije, prevare i sukoba interesa, raste i interesovanje za evaluaciju delotvornosti kodeksa.

52. Međutim, veliko je neslaganje u pogledu toga šta etički dokumenti treba da sadrže. Prema OECD-u, između kodeksa ponašanja i etičkih kodeksa postoji razlika u definiciji. Kodeks ponašanja služi kao instrument u pristupu koji se zasniva na poštovanju pravila. U njemu se opisuje, što je konkretnije i nedvosmislenije moguće, kakvo se ponašanje očekuje i uspostavljaju se striktno nadzorne i kaznene procedura za sprovođenje kodeksa. Etički kodeks je ukorenjen u pristupu upravljanju koje se zasniva na vrednostima, fokus je na opštim vrednostima a ne na konkretnim smernicama tako da se više poverenja ukazuje sposobnosti zaposlenih za moralno rasuđivanje. Namena etičkog kodeksa je da podržava primenu tih vrednosti u situacijama u stvarnom životu i da podučava o njima (OECD, 2009, str. 34).

53. Ima mnogo varijacija i u različitim kategorijama institucija, sektora, politika i kategorija zaposlenih. Pored toga, različiti kodeksi imaju različite pravne i političke efekte. Takođe, kada je u pitanju reč „kodeks” – mnoge zemlje prave razliku između etičkog kodeksa, kodeksa ponašanja i kodeksa pravila i propisa.⁴¹

54. Prema Frankelu, moguće je prepoznati tri vrste etičkih kodeksa. Aspiracioni kodeks je izjava o idealima kojima oni koji ga se pridržavaju treba da teže. Umesto da se usredsređuje na pojmove dobrog i pogrešnog, naglasak se stavlja na najpotpunije ostvarenje ljuskog postignuća. Druga vrsta kodeksa je edukacioni kodeks koji podupire razumevanje svojih odredbi komentarima i tumačenjem. Čini se svestan napor da se pokaže na koji način kodeks može da pomogne u rešavanju etičkih problema koji se povezuju sa profesionalnim radom. Treća vrsta kodeksa je regulatorni kodeks koji sadrži set detaljnih pravila kojima se uređuje profesionalno ponašanje i koji služi kao osnov za presuđivanje o pritužbama. Pretpostavlja se da se sprovođenje ovih pravila može osigurati sistemom nadzora i primenom niza sankcija. Iako se konceptualno razlikuju, u realnosti svaki kodeks može da predstavlja kombinaciju odlika ove tri vrste kodeksa. Odluka o tome koja je vrsta kodeksa odgovarajuća za neku pojedinačnu profesiju u određenom trenutku nužno odražava mešavinu pragmatičkih i normativnih razmatranja.”⁴²

Kategorije kodeksa⁴³

- Pravno obavezujući ili dobrovoljan
- Aspiracioni, usmeren na poštovanje pravila, ili regulatoran,
- Edukacioni ili odnosi sa javnošću
- Integrativni etički instrument ili vodič
- Kombinovan sa sankcijama ili bez mehanizama za odvracanje
- Detaljan ili opšteg karaktera/krtak

40 GRECO, Assessment of the Code of Conduct for Members of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (Ocenjivanje kodeksa ponašanja za članove Parlamentarne skupštine Saveta Evrope), GRECO (2017) 5 fin, 19. jun 2017. godine, str. 4

41 M. Van Wart, Codes of Ethics as Living Documents (*Etički kodeksi kao živi dokumenti*), u: Public Integrity (*Javni Integritet*), Tom 5, br. 4, str. 331.

42 Frankel, M.S. 1989, Professional Codes: Why, How, and with What Impact? (*Profesionalni kodeksi: zašto, kako i s kojim uticajem?*), u: Journal of Business Etika, br.8, str.110-111, 1989.

43 Demmke et al., Regulating Conflicts of Interest (*Uređivanje sukoba interesa*), op cit, str. 146.

3.3 Efekti pravila i kodeksa o sukobu interesa – više pravila, veća delotvornost?

55. U Izveštaju EZ o borbi protiv korupcije iz 2014. godine kaže se da je u mnogim zemljama potrebno uložiti značajne dodatne napore da se zahtevi utvrđeni zakonom ili u kodeksima ponašanja prevedu u praksu. Poslednjih godina politike o sukobu interesa su postale bolje regulisane, detaljnije, institucionalizovane, ali su isto tako i više birokratske i fragmentirane. Danas većina zemalja ima sofisticirane pristupe sukobu interesa za različite sektore, različite nivoe vlasti i različite kategorije ljudi (npr. za menadžere, zakonodavce, bankare i sudije). Pored ovih zabrana i ograničenja, različite zemlje i institucije primenjuju nove mere u smislu dužnosti prijavljivanja podataka, zahteva u pogledu transparentnosti, instrumenata nadzora i kontrole, kao i obuke i politike podizanja svesti. Uprkos inherentnim ograničenjima u regulisanju „ponašanja“, neke zemlje su donele impresivne liste zabrana i ograničenja.

56. To ima za rezultat da su postojeća pravila i standardi fragmentirani i nedosledni. Na primer, GRECO 2017. godine⁴⁴ u svojoj Oceni kodeksa ponašanja za članove Parlamentarne skupštine Saveta Evrope kaže: „Parlamentarna skupština Saveta Evrope (PSSE) je u poslednjih deset godina usvojila različita pravila kako bi uredila ponašanje svojih članova i očuvala njihov integritet. Međutim, umnožavanjem tekstova – koji su, na nesavršen način, 2015. godine sabrani u jednom kompendijumu čiji je naslov „Kodeks ponašanja za članove Parlamentarne skupštine“ (Déontologie des membres de l'Assemblée Parlementaire) – dobio se regulatorni okvir za koji je neophodan čitav niz poboljšanja (...). Interakcija različitih tekstova je nejasna i zbunjujuća. Naknadno su usvojeni različiti setovi standarda kako bi se bavilo različitim kategorijama parlamentarnih aktivnosti/funkcija (...). Jedinствен, sveobuhvatan i koherentniji regulatorni okvir za standarde integriteta, kojim bi se zamenili različiti rasuti tekstovi, povećao bi nivo razumevanja i svesti o tim standardima kod onih koji treba da ih primenjuju i da ih se pridržavaju. Takav okvir bi doprineo i smanjenju nepotrebnih nedoumica u vezi sa sprovođenjem ovih standarda”.⁴⁵

57. Najveća regulatorna gustina se sreće u nacionalnim centralnim bankama i nacionalnim vladama. Parlamenti su najmanje regulisane institucije. Isto tako, situacija u Parlamentarnoj skupštini Saveta Evrope (PSSE) je reprezentativna za mnoge nacionalne parlamente: Dok je „PSSE odigrao ključnu ulogu u promovisanju potrebe da se reguliše i poveća transparentnost lobiranja i kontakata sa trećim stranama, to još uvek nije na odgovarajući i sveobuhvatan način regulisano za sam PSSE”. U napred navedenom izveštaju organizacije GRECO zaključuje se da PSSE nedostaju pravila i standardi, naročito u vezi sa sukobom interesa i primanjem poklona.

58. U Evropskoj Uniji, države članice EU koje su pristupile EU posle 2005. godine su uglavnom bolje regulisane nego stare države članice, dok S.A.D. i Kanada imaju više nivoe detaljnih pravila nego evropske zemlje.

59. Zemlje se značajno razlikuju po stepenu svojih politika transparentnosti, ovlašćenjima različitih etičkih komisija i odbora, obuci i zahtevima u pogledu otkrivanja podataka (npr. prijavljivanje ličnih prihoda, prijavljivanje porodičnih prihoda, prijavljivanje lične i porodične imovine, itd.). Pored toga, značajne razlike postoje i u pogledu pravila i standarda u oblasti politike o periodu po prestanku radnog odnosa (postojanje „perioda hlađenja“, postojanje strogih ili fleksibilnih, ili nepostojanje ograničenja i kontrole aktivnosti nakon prestanka radnog odnosa), potpunog ili samo delimičnog ograničavanja i kontrole primanja poklona i drugih koristi, ličnih i porodičnih ograničenja u vezi sa imovinom i zahtevima u pogledu dezinvestiranja. Opšte uzev, postoje veoma velike razlike u pogledu perioda nakon prestanka radnog odnosa. Zato nije iznenađujuće to što je GRECO u svojoj oceni pravila i politika PSSE našao da se „različitim odredbama koje se pojavljuju u kompendijumu iz 2015. godine ne uvode stroga ograničenja „za period po prestanku radnog odnosa“, na primer u obliku tzv. „perioda hlađenja“ kojima bi se, između ostalog, smanjila podložnost članova PSSE prema neprimerenim ponudama, pa čak i prema mitu u formi poslovnih mogućnosti. Članovi PSSE tako mogu da se po prestanku mandata slobodno upuste u sve profesionalne ili druge aktivnosti”.⁴⁶

44 GRECO, Assessment of the Code of Conduct for Members of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (Ocenjivanje kodeksa ponašanja za članove Parlamentarne skupštine Saveta Evrope), GRECO (2017) 5 fin, 19. jun 2017. godine

45 U izveštajima u okviru četvrte runde evaluacije organizacije GRECO koji su do sada usvojeni, uvođenje kodeksa ponašanja za parlamentarce, ili poboljšanje opšteg pristupa nakon čega su usledila sadašnja pravila, često je bila jedna od preporučenih početnih tačaka – ovo se odnosilo na više od 40 zemalja članica GRECO. Konkretno preporuke u vezi sa konzistentnošću, jednoobraznošću i opštim kvalitetom pravila koja su već donesena bile su posebno upućene Irskoj (§50, preporuka i izveštaja), Italiji (§46, preporuka i), Letoniji (§38, preporuka iii), Malti (§31, preporuka i), Poljskoj (§40, preporuka ii) i Portugalu (§47, preporuka ii).

46 GRECO, op cit.

60. Promovisanje sve većeg broja međunarodnih, nacionalnih i regionalnih zakona, smernica, alata, kao i postojeće subvencije u oblasti izgradnje kapaciteta, transponovanja, primene i sprovođenja etičkih standarda predstavlja jednu od glavnih prepreka u evropskoj borbi protiv sukoba interesa. Naravno, uglavnom se smatra da su različiti međunarodni mehanizmi za nadzor doprineli poštovanju pravila na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Međutim, sve je приметniji i nedostatak horizontalne i vertikalne integracije u smislu konzistentnosti sa povezanim mehanizma za nadzor i sprovođenje, kao i sa vladavinom prava uopšte, ali i između međunarodnog, evropskog, nacionalnog, regionalnog i lokalnog nivoa vlasti. Nijedna zemlja, institucija niti parlamentarna skupština ne poziva na deregulaciju etičkih politika. Suprotno tome, sve zemlje i međunarodne organizacije nastavljaju da proširuju svoje kompletne alata.⁴⁷

61. U junu 2017. godine novoizabrana francuska vlada otkrila je svoj novi „moralizatorski zakon“ za koji je novoizabrani predsednik Emanuel Makron obećao da će očistiti francusku politiku nakon niza skandala u vezi sa prevarama. Ministar Bajru jer rekao da nije namera da ovaj predlog zakona „reši lične moralne probleme“, već da ukloni sukob interesa. Novi zakonom, koji treba da se fokusira na sukob interesa, traži se da se članovima parlamenta, lokalnim predstavnicima i višim državnim službenicima zabrani da zapošljavaju članove svojih porodica, kao i da se zahteva da prijave svoje lične interese. Umesto da im se da jedan iznos novca za pokrivanje troškova pri čemu ne moraju da opravdaju svoje rashode, oni će morati da dostave priznanice kako bi im se nadoknadilo ono što su potrošili. Svakom ko bude krivično ili prekršajno osuđen u vezi sa poštenjem biće zabranjeno da ima javnu funkciju u periodu od 10 godina. Samo jedan dan nakon što je novi nacrt zakona predstavljen, francuski predsednik je bio osramoćen jer je jedan od njegovih ministara bio primoran da da ostavku zbog nekog posla sa nekretninama, što na najbolji način pokazuje da su zakoni o sukobu interesa postali i politički instrument. Prema Štarku, politike o sukobu interesa su postale „moralno minsko polje“ (Stark, 2000⁴⁸). Dok „slučaj predsednika Tramapa“ ilustruje postojanje brojnih sukoba interesa, slučaj „predsednika Markona“ pokazuje „politizaciju“ sukoba interesa.

62. Prema Štarku, „došli smo do tačke da tražimo da nas nosioci javnih funkcija razuvere da njihovo zvanično prosuđivanje nije opterećeno na način koji bi iziskivao sve sofisticiranije i sofisticiranije eskurzije u njihove (a često i sopstvene) moralne psihologije“⁴⁹. Kao rezultat ovoga, „mi sada preventivno zabranjujemo funkcionerima da ulaze u neprestano rastući broj situacija koje su navedene i čije postojanje je moguće činjenički utvrditi, s obzirom da bi mogle da dovedu do unutrašnjeg sukoba“⁵⁰. Naročito u vreme lažnih vesti, neprestanog iskrsavanja novih skandala i zainteresovanosti medija, percepcijama (ne)poštenja može se lako manipulirati ako sukob interesa postane sredstvo moralne stigmatizacije, političko oružje i moralna mera ljudi, kada je to „u realnosti samo zakon“.⁵¹

63. Džonston (2005)⁵² tvrdi da zakonski propisi zanemaruju suštinske aspekte percepcija moralnosti i pravde u društvu u celini ignorišući vitalne komponente vođstva i odgovornosti u javnoj upravi. Sistemi čiji je fokus na poštovanju pravila i sankcijama lakše se primenjuju, nedvosmisleni su i predstavljaju koristan alat za donosiocje politika koji odgovaraju na zahteve javnosti nakon pojedinačnih skandala sa korupcijom. Pored toga, upravljanje poštovanjem propisa i pravila višim rukovodiocima daje pravni štiti, nakon što je Džonston 2005. godine⁵³ izneo argument da ono koristi zakonske odredbe da bi se okrivilo kršenje zakona umesto da se okrive sistemske organizacione kvarove u vođstvu i pomanjkanje odgovornosti. Međutim, pristupi koji se zasnivaju na poštovanju pravila mogu da proizvedu i neke negativne nuspojave. Iako je ovakav pristup sasvim odgovarajući kada treba osigurati „poštovanje zakona“, malo je verovatno da će se njime unapređivati kultura integriteta.

64. Shodno ovome, ne postoji manjak pravila i standarda u oblasti sukoba interesa. Sukobi interesa se sve više regulišu, ali u mnogim zemljama to ne znači da se njima bolje upravlja niti da se bolje sprovode. Zbog fragmentacije pravila, ne postoji razumevanje definicije sukoba interesa jer se mnoge definicije preklapaju. Fokus na uređivanju umesto na primeni može da se objasni kako sledi. U modernim društvima se čini da, kada se pojave novi politički skandali i sukobi interesa „...neuspešnost se pripisuje lošoj izradi ili premalom broju zakona; po pravilu, rešenje se nalazi u „pametnijim“ pravnim intervencijama ... Kao rezultat ozbiljnih skandala, zabrinutosti u pogledu garantovanja integriteta i

47 Christoph Demmke/Timo Moilanen, 2012, Effectiveness of Public – Service Ethics and Good Governance in the Central Administration of the EU -27 (*Delotvornost etike javnog servisa i dobra uprava u centralnoj administraciji 27 zemalja EU*), Peter Lang, Frankfurt/M., str. 133

48 Andrew Stark, 2000, Conflict of Interest in American Public Life (*Sukob interesa u američkom javnom životu*), Harvard, Cambridge, p.263

49 Stark, Conflict of Interest (*Sukob interesa*), op cit, str. 3

50 Stark, Conflict of Interest (*Sukob interesa*), op cit, str. 264

51 Stark, Conflict of Interest (*Sukob interesa*), op cit, str. 266

52 M. Johnston, 2005, Keeping the Answers, Changing the Questions: Corruption Definitions Revisited (*Zadržavajući odgovore, menjajući pitanja: ponovo o definicijama korupcije*), u: Politische Vierteljahreszeitschrift, str. 69

53 M. Johnston, Keeping the Answers (*Zadržavajući odgovore*), op cit, str. 69

privida integriteta važniji su od efikasnosti. Kompromis između integriteta i efikasnosti se retko uopšte uzima u razmatranje”.⁵⁴

3.4 Pravila o sukobu interesa kao delotvorni instrumenti za borbu protiv korupcije

65. Iskustvo nam govori da i pravila i standardi mogu da imaju nuspojave koje mogu biti i pozitivne i negativne. To mogu biti bolji društveni ishodi, na primer, ali i povećanje birokratije i administrativnog opterećenja. Pravila o sukobu interesa mogu da budu u sukobu sa drugim pravima, da ih bude nemoguće sprovesti, da u praksi budu kontraproduktivna, a mogu da dovedu i do prepreka za dovođenje iskusnih ljudi na javne funkcije. OECD je upozorio da suviše strogi pristupi, prekomerne zabrane i ograničenja imaju izopačena dejstva. Shodno tome, moderna politika o sukobu interesa treba da uspostavi ravnotežu između potrebe da se uredi pitanja sukoba interesa i garantovanja slobode i fleksibilnosti pojedinca i organizacija.⁵⁵

66. Postojanje strogih pravila i standarda ne garantuje etičku vlast. Čini se da je, naročito u nekim centralnim i istočnim zemljama, jedan od ciljeva uvođenja strogih i detaljnih pravila bio da se nosiocima javnih funkcija preventivno zabrani „da ulaze u neprestano rastući broj situacija koje su navedene i čije postojanje je moguće činjenički utvrditi, s obzirom da bi mogle da dovedu do unutrašnjeg sukoba.”⁵⁶ Drugi cilj je očigledno bio da se zadovolje zahtevi za pristupanje EU. Situacija u nekim centralnoevropskim državama (npr. u Bugarskoj) predstavlja zanimljiv kontrast situaciji u većini skandinavskih zemalja koje imaju mnogo manje pravila i standarda ali, istovremeno, i mnogo niži nivo korupcije i mita.

67. Napred navedeno omogućava postavljanje hipoteze da više propisa ne dovodi do manje korupcije. Čini se da viši nivo regulacije nije potreban u situacijama gde postoji viši nivo poverenja javnosti. Međutim, to ne znači da u zemljama u kojima je nivo korupcije i sukoba interesa viši treba da bude propisano manje pravila. Stroga pravila nisu neophodan uslov za niži nivo sukoba interesa. Previše etičkih mera može da ugrozi javni interes umesto da ga unapredi. Problem je u tome što postoji rizik da subjektivna percepcija rastućeg nivoa sukoba interesa „odražava opšte predispozicije građana, a ne stvarno doživljenu korupciju.”⁵⁷

3.5 Pozitivni aspekti pravila i standarda⁵⁸

68. Može se izneti argument da veći broj propisa i veća očekivanja u oblasti etike treba pozdraviti jer to pokazuje da je odnos građana prema organima vlasti kritičniji i zreliji. Zapravo, građani sada tolerišu neetičko ponašanje manje nego ikada. Od javnih funkcionera se očekuje da imaju visoke standarde integriteta jer poseduju veliku moć, uticaj i diskreciono pravo odlučivanja. Zbog ovoga je neophodno da standardi integriteta budu utvrđeni na visokim nivoima.

69. Studija koju je uradio Gogler⁵⁹ pokazuje da što je veći prestiž i viši položaj nosioca javne funkcije, to više organizacija nastoji da uspostavi kontakt kako bi mu ponudili članstvo u rukovodećim odborima. Shodno tome, često se dešava da, nakon što odu sa funkcije, političari na visokom nivou i državni službenici zauzmu nove i važne položaje ili funkcije u kompanijama i organizacijama. S obzirom na to, čini se prikladnim da se posebnim pravilima i standardima uredi ponašanje nosilaca javnih funkcija i državnih službenika. Isto tako, oni koji podržavaju veći broj etičkih pravila i bolja etičkih pravila u oblasti prijavljivanja finansijskih sredstava tvrde da su pravila i standardi važni jer su nosioci javnih funkcija i visoki funkcioneri „na položajima koji su toliko važni i toliko odgovorni da javnost može opravdano da traži pravo da zna neke detalje o njihovim ličnim finansijama i mogućim sukobima do kojih bi one mogle da dovedu”.⁶⁰

70. Transparentan sistem koji svi u organizaciji poštuju kao nešto što se samo po sebi podrazumeva pokazaće pripadnicima javnosti da ta organizacija svoju pravu ulogu ostvaruje pošteno i bez nedoličnih uticaja. Naročito, često upravo teški zahtevi u pogledu transparentnosti i objavljivanja informacija budu ti zbog kojih se važne informacije otkriju javnosti. Postojanje strogih zahteva u pogledu transparentnosti

54 Antechiarico/Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity (Potraga za apsolutnim integritetom)*, op cit, str.12.

55 OECD, *Managing Conflicts of Interest (Upravljanje sukobima interesa)*, 31. mart 2006. godine, str. 8.

56 Stark, *Conflict of Interest (Sukob interesa)*, op cit, str. 264

57 Stephen van de Walle, *Decontaminating Subjective Corruption Indicators (Dekontaminacija subjektivnih pokazatelja korupcije)*, dokument predstavljan na konferenciji EGPA, Leuven, jun 2005. godine, str. 16

58 Ovo poglavlje upućuje na nalaze Demkea i saradnika, Demmke et al. (2008), *Regulating Conflicts of Interest (Regulisanje sukoba interesa)*, op cit, str. 117-121.

59 Gaugler, M., *Bundestagsabgeordnete zwischen Mandat und Aufsichtsrat (Član Bundestaga između mandata i nadzornog odbora)*, VDM, Saarbrücken 2006, str.108

60 Mackenzie, *Scandal Proof (Zaštićeni od skandala)*, op cit, str. 168

ne mora nužno dovesti do povećanja poverenja javnosti. Shodno ovome, integritet, otvorenost i posvećenost javnom interesu predstavljaju neophodne uslove za povećanje poverenja javnosti. Zagovarači većeg broja i boljeg kvaliteta pravila ne pretvaraju se uvek da će se pravilima smanjiti korupcija i sukob interesa. Međutim, dodatni standardi mogu da javne funkcionere i nosioce javnih funkcija odvrate od spornog ponašanja. Feldhajn i Vang pokazuju da etičko ponašanje državnih službenika povećava poverenje javnosti. Ovi autori su otkrili da su nivoi poverenja javnosti viši u gradovima u kojima menadžeri imaju viši nivo percepcije etičkog ponašanja”.⁶¹

3.6 Debata o delotvornosti kodeksa ponašanja

71. Bez obzira na postojeća istraživanja, još uvek nije jasno na koji način i da li uopšte kodeksi ponašanja ostvaruju svoje ciljeve. Ovo se svakako može objasniti raznolikošću postojećih vrsta kodeksa, razlikama u institucionalnom, političkom i pravnom okruženju, kao i teškoćama u formulisanju samih kodeksa.

72. Prema jednom nedavno sprovedenom istraživanju⁶² o uticaju kodeksa, samo su dve studije pokazale da kodeksi ponašanja možda imaju pozitivan uticaj na stav i ponašanje zaposlenih, dok je zaključak većine studija da je uticaj kodeksa mali. „Rezultati (...) ne pokazuju značajan uticaj na etički stav ili ponašanje, niti su kodeksi ponašanja imali direktan uticaj na stav organizacije”⁶³ Pozitivni uticaj se beleži samo ako su kodeksi kombinovani sa drugim elementima kojima se promovira etička lokalna kultura. Sve u svemu, u literaturi se nailazi na širok dijapazon odrednica i ishoda kodeksa ponašanja, poput relevantnosti različitih elemenata sadržaja, učestalosti komunikacije ili podrške koju kodeksu daje rukovodstvo.⁶⁴ Samo postojanje kodeksa ponašanja kao formalnog kulturnog artefakta upoređeno je sa ličnom snažnom podrškom sadržaja kodeksa.⁶⁵ Studije su pokazale da postoji pozitivan uticaj kodeksa ponašanja na etičke percepcije kao što su svest o etičkim pitanjima i njihovo razumevanje, podrška etičkom ponašanju i samo etičko ponašanje.⁶⁶ Međutim, Opšte uzev, prema Taleru i Helmigu, potrebno je i dalje istraživati uticaj kodeksa ponašanja na stavove i ponašanje zaposlenih u javnoj upravi.”⁶⁷

73. Uz to, moguće je da su kodeksi od koristi samo onim ljudima koji traže usmeravanje jer žele da postupaju na etički način. Ako neki nosilac javne funkcije želi da postupi na neetički način, malo je verovatno da će ga kodeks sprečiti u tome.⁶⁸ Prema tome, kodeksi bi trebalo da imaju obrazovni efekat. „Međutim, jednom kada se napišu, iskrsavaju značajni problemi”. Na primer, kodeksi koji nemaju delotvornu strategiju institucionalne implementacije i podršku sa vrha verovatno će biti relativno beskorisni. Isto važi i za nepostojanje prinudnog izvršenja i sankcija za nedolično ponašanje. Prema Gilmanu, „Uspešni kodeksi se oslanjaju na okruženje koje je spremno da ih neguje.”⁶⁹

74. Jednu drugu nuspojavu prikazali su Anehiariko i Džejkobs 1997. godine. U svojoj ‘analizi projekta borbe protiv korupcije’ koja je sprovedena u gradskoj upravi Njujorka, ovi autori su zaključili da kodeksi ponašanja mogu da olakšaju stigmatizaciju korumpiranog imidža javnih funkcionera, što ima za rezultat manju motivisanost za rad i veći pritisak da se prilagodi raspršenim vrednostima. Iz ovoga proističe da oprez i strah od etički nedoličnog ponašanja može da ima za rezultat sporije donošenje odluka u koje se uključuje nekoliko instanci, čime se neutrališe paradigma efikasnosti koja stoji iza decentralizacije diskrecionog prava rukovodstva i sve nejasnijih granica između javnog i privatnog sektora (Anehiarico and Jacobs, 1997, str. 174).

75. Gde je korupcija društveno prihvaćena, kodekse ponašanja obavezno prate napredni mehanizmi ljudskih resursa (npr. zapošljavanje i zamena zaposlenih). U situaciji u kojoj su kontrolne instance i mehanizmi koje se bave usaglašenosti sa zakonom u suštini pod uticajem korupcije, tj. u izvršnom

61 M.A. Feldheim/X.Wang, 2004, Ethics and Public Trust, in: Public Integrity (*Etika i poverenje javnosti*), u: Public Integrity , 2003-2004. godine, Tom 6, str. 73

62 Julia Thaler and Bernd Helmig, 2016 Do Codes of Conduct and Ethical Leadership influence Public Employees Attitudes and Behaviour (*Imaju li kodeksi ponašanja i etičko vođstvo uticaja na stavove i ponašanje zaposlenih*), u: Public Management Review, Tom 18, 9, 1365-1399

63 Thaler and Helmig, op cit, str. 1378

64 M. Kaptein, 2011, Toward effective codes: Testing the relationship with unethical behaviour (*Ka delotvornim kodeksima: testiranje odnosa prema neetičkom ponašanju*). Journal of Business Etika, 99: 233-251

65 M.S. Schwartz, 2004, Effective corporate codes of ethics: Perceptions of code users (*Delotvorni korporativni etički kodeksi: percepcije korisnika kodeksa*). Journal of Business Etika, 55: 323-34

66 B. Stevens, B. 2008, Corporate ethical codes: Effective instruments for influencing behaviour (*Korporativni etički kodeksi: delotvorni instrumenti kojima se utiče na ponašanje*). Journal of Business Etika, 78: 601-609

67 Julia Thaler and Bernd Helmig, Do Codes of Conduct and Ethical Leadership influence Public Employees Attitudes and Behaviours (*Da li kodeksi ponašanja i etičko vođstvo ima uticaja na stavove i ponašanje javnih službenika*), op cit, str. 1368/1369.

68 Hine, Codes of Conduct (*Kodeksi ponašanja*), in: Saint-Martin/Thompson, op cit, str. 45.

69 S.Gilman, 2005, Etika Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons (*Etički kodeksi i kodeksi ponašanja kao alati za unapređenje etičkog i profesionalnog javnog servisa: komparativni uspesi i lekcije*), Vašington DC, 2005. godine

gonjenju i sudskom kažnjavanju, kodeks rukovođenja koji se zasniva na vrednostima ima malo uticaja na etičko ponašanje javnih funkcionera (OECD, 2016, str. 8). Postojanje ovog rukovođenja koje je 'paradoks integriteta' prihvaćeno je i među drugim intelektualcima koji se bave javnom etikom. Prema Nivenburgu⁷⁰, iako se na kodekse mora gledati kao na instrumente kojima se građanima vraća poverenje u javnu upravu tako što se ulažu naporu u cilju etičkog usmeravanja, instrumentalizacija etičke rasprave u kojoj se debatuje o ulozi integriteta u upravi može da ima sasvim suprotan učinak ako se politike donesu kao reakcija na skandal koji se već desio. U takvom scenariju može se učiniti da je sprovođenje kodeksa prvenstveno pokazatelj nedostatka integriteta, što može imati za posledicu da nivo nepoverenja javnosti bude viši nego što je bio pre. Jedna od slabosti kodeksa ponašanja je to što ih, u poređenju sa drugim instrumentima, u najvećem broju slučajeva karakterišu slabi mehanizmi za sprovođenje i to što njihovo sprovođenje u velikoj meri zavisi od postojanja atmosfere poverenja.

76. U ovom kontekstu značajan faktor koji treba uzeti u obzir je konsultovanje svih ključnih zainteresovanih strana u fazi razvoja, uključivanje svih ključnih osoba u pisanje takvog kodeksa. Delotvoran kodeks i njegovi ciljevi moraju se formulirati u okviru procesa tipa 'odozdo na gore' za koji postoji veća verovatnoća da će imati bolje ishode jer su zaposleni upućeni u njegovo donošenje i zato su spremniji da ga se pridržavaju. Zahvaljujući inkluzivnom procesu pisanja tipa 'odozdo na gore', moguće je osigurati i da sadržaj kodeksa bude izražen na takav način da se lako razume i sprovodi.

77. Važno je da kodeks bude napisan na jasan, dosledan i sveobuhvatan način, tako da se realno može primeniti u praksi. Doslednost znači da je u skladu sa postojećim propisima i procedurama, a jasnoća bi trebalo da ima za cilj maksimalno smanjenje dvosmislenosti. Međutim, cilj veće jasnoće je isto toliko teško ostvariti koliko je teško ispuniti zahtev za smanjenjem birokratije u državama članicama ili za boljom regulacijom na nivou EU i na nacionalnom nivou.

78. Dodatni značajan faktor koji garantuje delotvorno funkcionisanje kodeksa odnosi se na fazu primene. Veoma često se na pisanje i usvajanje kodeksa ponašanja gleda kao na nešto što je samo po sebi cilj. Jednom kada se usvoje, kodeksi često bivaju zaboravljeni i ne sprovode se. Međutim, to je samo prvi korak, a da bi kodeks bio izvediv dokument i deo organizacione kulture, potrebno je da se kontinuirano radi na obuci i podizanju svesti o sadržaju kodeksa. Pored toga, u pogledu komunikacije različitih kodeksa, mnoge uprave se usmeravaju na distribuciju preko Interneta i intraneta. Shodno tome, mala je verovatnoća da javni funkcioner i članovi nadzornih odbora u svom svakodnevnom životu budu redovno podsećani na postojanje kodeksa. Možda ima mesta i za sumnju da su ovo najdelotvorniji kanali komunikacije.

79. U većini slučajeva kodeksom ponašanja se ponovo izražavaju i razrađuju vrednosti i principi koji su otelovljeni u propisima. To je korisno jer su u mnogim zemljama relevantne vrednosti i standardi rasuti po velikom broju pravnih akata zbog čega je teško pronaći informacije i razumeti opšti koncept javnog servisa. Kako je to zaključila organizacija *Transparency International* (TI, 2013, str. 5), glavna korist od kodeksa ponašanja je organizovanje etičkog okvira institucije u jedinstvenom dokumentu. Prema tome, jedinstveni dokument može da obezbedi jasne smernice o tome kako treba tumačiti ponašanje u praksi koje je u skladu sa zakonom i etičkim dilemama.

80. Ako se pravilno koriste, propisi i kodeks ponašanja se uzajamno delotvorno nadopunjuju. Kako su to ustvrdili Doig i Wilson (1998, str. 142)⁷¹, kodeks ponašanja može da bude prilika za javnu upravu da ostvari moralni kapital i poboljša etičko ponašanje svojih zaposlenih. Ovu pretpostavku podupiru tri različita razloga. Prvo, kada su etički standardi sveobuhvatni i dobro poznati, veća je verovatnoća da će zaposleni prepoznati nedolično ponašanje i izbegavati ga. Drugo, zaposleni se snеbivaju da naprave etički prestup kada ljudi oko njih znaju šta ne valja raditi i zašto. I treće, zaposleni veruju da će u etički svesnom okruženju prestupi verovatno biti otkriveni (TI, 2013, str. 4).

81. Može se smatrati da su etički kodeksi i kodeksi ponašanja dva koraka u razvoju zvanične etike. Kao prvi korak, organi javne uprave često počinju tako što utvrde koje su njihove osnovne vrednosti i onda ih promovišu objavljivanjem izjave o osnovnim vrednostima (etički kodeks). Posle ovoga, kako napreduje rasprava o etici javne uprave, država je spremna da donese sistematičnije i detaljnije smernice u obliku kodeksa ponašanja. Verovatno postoji i treći korak u razvoju, kada se kodeks ponašanja spušta na nivo pojedinačnog organa kako bi se obezbedile konkretnije i korisne smernice za situacije u praksi. Tako se omogućava pristup 'odozdo na gore' koji dovodi do jačeg obavezivanja. Loša strana je što ovakav pristup povećava razlike a to može da uzrokuje fragmentaciju etike javne uprave ako izostane koordinacija. U mnogim zemljama pravila i etički kodeksi sami po sebi izgledaju dobro, ali

70 Paul Nieuwenburg, 2007, *The Integrity Paradox (Paradoks integriteta)*. Journal of Public Integrity, Tom 9, 2007. godine

71 Alain Doig & J. Wilson, 1998. The Effectiveness of Codes of Conduct. Business Ethics: A European Review (*Delotvornost kodeksa ponašanja. Poslovna etika: evropski pregled*) (, 7 (3). str. 14

to ne znači da ih različite institucije i ljudi primaju k srcu. Problem često bude u nedostatku kapaciteta i rada u procesu sprovođenja. Kodeksi funkcioniraju samo ako sadrže uverenja i praksu koje već postoje kod ljudi i ako su dobro osmišljeni, te ako ih razumeju i podržavaju oni koji moraju da ih primenjuju u svom svakodnevnom životu. Kodeksi mogu da budu delotvorni samo u atmosferi poverenja.

82. Razlike između različitih kodeksa, njihovih funkcionalnosti, njihove političke i pravne prirode i značenja u različitim tradicijama i kulturama ukazuju da ne bi bilo mudro predložiti model kodeksa ili najbolju praksu ni u kakvoj formi. Hajn navodi da, iako su britanski, američki i kanadski kodeksi najpoznatiji i najpopularniji,⁷² čini se da je nemački kodeks „najbliže onome za šta bismo mogli da mislimo da je model kodeksa ponašanja. Detaljan je, praktičan, a očigledno ga uzimaju za ozbiljno kako ministarstva, tako i pojedinačni državni službenici.”⁷³ Sasvim je drugo pitanje da li bi se nemački kodeks „uklopio” u druge pravne i upravne kulture. Nacionalne kodekse nije lako izvoziti i oni neće imati isto značenje, nivo prihvaćenosti i svrhu u drugim upravnim kulturama. Shodno tome, ideju da bi trebalo uvesti zajedničke kodekse u različitim pravnim, upravnim i institucionalnim kulturama „trebalo bi smatrati upitnom”.⁷⁴

83. U tom smislu, Doig i Vilson (1998)⁷⁵ navode da bi pravilnu implementaciju kodeksa trebalo da prati etičko vođstvo od strane višeg rukovodstva (Doig i Vilson, 1998, str. 141). Ovaj argument podržava i Demke (2005, str. 99) koji kaže da je puko racionalno razumevanje etike beskorisno. Etika koja se promovise u kodeksima je delotvorna samo ako podstiče motivisanost za etičko ponašanje u praksi. U tom cilju, etika treba da se razume kao proces kontinuiranog inkluzivnog vođstva, učenja i obučavanja. S obzirom na to, kratkoročni efekti su malo verovatni.

4 Ka boljem merenju i ocenjivanju politika o sukobu interesa

4.1 Ka nacionalnom praćenju etičkih politika

84. Podaci OECD-a pokazuju da su zemlje počele da sprovode i koriste više dijagnostičkih alata za merenje uticaja politika. Dok je 2012. godine samo 27% zemalja primenjivalo različite evaluacione mere u oblasti sukoba interesa, ove brojke su u 2014 godini porasle na 55%.⁷⁶ Zemlje su postale aktivnije u podizanju svesti o politikama koje se odnose na sukob interesa i u unapređivanju razumevanja tih politika. U 2014. godini 77% zemalja je organizovalo obuku o sukobu interesa za javne funkcionere. 68% zemalja je pružalo zvanične savete kada javni funkcioneri bili u nedoumici u vezi sa zakonitošću slučaja, procedura i politika.⁷⁷

85. Van Doren (Van Dooren) pokazuje da sada više zemalja ulaže u ocene zaposlenih i vrši evaluaciju stavova zaposlenih u vezi sa razvojem etičke klime u organizacijama. „Ocene zaposlenih su samo jedan od mnogih izvora za nadzor integriteta, ali ovaj izvor može da bude veoma snažan. Najpre, zaposleni najbolje znaju šta se dešava „u administrativnom delu zgrade“. Oni su prvi očevici poboljšanja ili pada integriteta ili klime integriteta, što ima za rezultat da ocene zaposlenih mogu da obezbede valjanije pokazatelje stvarnog integriteta nego što mogu ocene osoba spolja koje često (mada ne uvek) nisu direktno doživeli nedolično ponašanje. Oni prosuđuju ... na osnovu onoga što vide u svom svakodnevnom radu”.⁷⁸

86. Uprkos ovim trendovima, pomanjkanje znanja i obuke o sukobu interesa je u mnogim zemljama glavni razlog zašto državni službenici nisu pripremljeni da unapred prepoznaju mogućnost sukoba interesa.⁷⁹ Na primer, jedna poljska studija pokazuje da većina zaposlenih u ministarstvima i drugim kancelarijama centralne vlasti nemaju dovoljno znanja niti su pripremljeni da na odgovarajući način

72 Na primer, britanski [Ministerial code: A Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers](#), [the Canadian Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders](#) (*Ministarski kodeks: etički kodeks i proceduralne smernice za ministre*, [kanadski sukob interesa i kodeks za vreme nakon prestanka funkcije za nosioce javnih funkcija](#)) ili američki [Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch](#) (*Standardi etičkog ponašanja izvršnog ogranka vlasti*).

73 Hine, Codes of Conduct (*Kodeksi ponašanja*), u: Saint-Martin/Thompson, op cit, str. 66.

74 Hine, Codes of Conduct (*Kodeksi ponašanja*), u: Saint-Martin/Thompson, op cit, str. 66.

75 Doig and Wilson, op cit.

76 OECD, Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection, OECD, Paris OECD, Managing Conflicts of Interest (*Istraživanje o sukobu interesa u izvršnom ogranku vlasti i zaštita uzbunjivača*), OECD, OECD Pariz, Managing Conflicts of Interest (*Upravljanje sukobima interesa*), Izdavačka kuća OECD, Pariz, 2014. Julio Bacio Terracino, OECD, Zamenik načelnika sektora za integritet javnog sektora, Direkcija za javnu upravu i teritorijalni razvoj iventing and Managing Conflict of Interest in the Public Sector (*Sprečavanje i upravljanje konfliktom interesa u javnom sektoru*), Powerpoint prezentacija.

77 OECD (2014), Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection (*Istraživanje o sukobu interesa u izvršnom ogranku vlasti i zaštita uzbunjivača*), OECD, Pariz

78 ibid

79 Fondacija Stefan Batori (2014), The Conflict of Interest in the Polish Government Administration (Sukob interesa u poljskoj državnoj upravi), Varšava

reaguju na situacije sukoba interesa⁸⁰ Opšte uzev, „ogromne su razlike u pristupima koje institucije zauzimaju u pogledu sukoba interesa. Neka ministarstva imaju relativno dobro pripremljene i razvijene sisteme za borbu protiv korupcije, uključujući tu i rizike koji se odnose na sukob interesa (npr. Ministarstvo nacionalne odbrane). U nekima se čini da postoji određena infrastruktura u ovoj oblasti ali se ona ne koristi na odgovarajući način. U nekim drugim ministarstvima, opet, svest o sukobu interesa je na tako niskom nivou da se čak ni najosnovnija rešenja koja su na raspolaganju ne prepoznaju kao alati za suočavanje sa ovim problemom.”⁸¹

87. Pomanjkanje saznanja o pravilima i politikama takođe predstavlja problem za izabrane predstavnike Kako se to kaže u napred pomenutom izveštaju organizacije GRECO: „Opšte uzev, članovi Parlamentarne skupštine Saveta Evrope (PSSE) su prema saznanjima slabo obavješteni o postojećim standardima integriteta. PSSE treba da pokaže veću rešenost da poboljša obavještenost svojih članova i da obezbedi obuku i smernice o svemu što kodeksi ponašanja sobom nose”.⁸²

4.2 Delotvornost politika o otkrivanju podataka⁸³

88. Poslednjih godina politike o otkrivanju podataka su postale važni instrumenti za praćenje politika o sukobu interesa. Princip proaktivnog prijavljivanja podataka, što znači da informacije moraju biti dostupne javnosti pre nego ih javnost zatraži, važan je za postizanje veće odgovornosti, transparentnosti i otvorenosti vlasti. Trend sve većih zahteva za otkrivanjem podataka postao je veoma popularan. Smatra se da je javna dostupnost informacija koje prijavljuju osobe koje su na vrhu u procesu odlučivanja važna za jačanje poverenja u vladu. Izgleda da je za popularnost objavljivanja podataka „delimično zaslužna jednostavnost sprovođenja i poruka koja se tako šalje u vezi sa opredeljenošću vlade za transparentnost.”⁸⁴

89. Uz to, obaveza da se lični interesi prijave javno će doprineti uspostavljanju otvorenijeg i transparentnijeg političkog sektora, što je od presudnog značaja za povećanje legitimiteta i poverenja građana. Sada više zemalja primenjuje princip otkrivanja podataka u oblasti sukoba interesa. Još uvek postoje razlike između pristupa kod kojih je prijavljivanje dobrovoljno onih kod kojih je prijavljivanje obavezno. Na primer, u Parlamentarnoj skupštini Saveta Evrope „prijavljivanje u vezi sa sukobom interesa vrši se kao isključiva odgovornost svakog člana. Smatra se dostatnim da on/ona prosto navedu da nemaju interese koji su u sukobu sa planiranim odgovornostima. Pravilima nisu predviđeni načini da se u nekoj kasnijoj fazi iznese primedba članu PSSE čija situacija se značajno promenila ili koji je možda dao lažnu izjavu, ili da se takav član izuzme ili zameni. Takve situacije se naposljetku rešavaju na političkom nivou”.⁸⁵ Iako je ovakva situacija još uvek tipična za veliki broj parlamenata, neke druge institucije predviđaju stroža i obavezujuća pravila.

90. U mnogim zemljama primetan je trend porasta broja zahteva u pogledu veće transparentnosti i objavljivanja podataka o privatnom životu izabranih predstavnika. U nove zahteve spada obaveza da se prijave dodatni poslovi, privatni prihodi ili udeli, ili da se daju informacije o aktivnostima partnera koji bi mogli da budu u sukobu sa njegovom/njenom javnom funkcijom. Tu su i pravila o primanju poklona i poziva kako bi se sprečili neželjeni spoljni uticaji na odlučivanje. To može da uključuje poziv na večeru koju ponudi neka privatna firma ili prihvatanje poklona koji može da podrazumeva i letovanje koje ponudi neki ponuđač u postupku javne nabavke. Što je viši položaj, to su stroži politika, propisi i kodeksi i to se zahteva više transparentnosti. Prema OECD-u, položaji koji se plaćaju spolja su najregulisaniji privatni interesi u sva tri ogranka vlasti.⁸⁶

91. Uvid u intenzitet zahteva koji se odnose na integritet dostupan je i iz podataka OECD-a o pristupima kojima se osigurava integritet u izvršnom ogranku vlasti i u državnoj službi, u obliku kompozitnog pokazatelja nivoa objavljivanja podataka i javne dostupnosti privatnih interesa.⁸⁷

92. Razlike postoje u odnosu na stepen otvorenosti i pitanja sankcionisanja u slučaju kada članovi ne objave podatke ili to učine prekasno. Prema podacima Demkea i saradnika iz 2008. godine (Demmke et al. 2008), naročito one države članice koje su pristupile EU 2005/2007. godine imaju veoma detaljne

80 Fondacija Stefan Batori (2014), op cit., str.13

81 Fondacija Stefan Batori, op.cit, str. 14

82 GRECO, 2017, op cit, str. 3

83 Demmke et al. (2008), Regulating Conflicts of Interest (*Uređivanje sukoba interesa*), op cit, str. 128/129.

84 Gerard Carney, , Conflict of interest (*Sukob interesa*), op. cit.

85 GRECO (2017), op cit.

86 OECD (2015), Government at a glance (*Vlast na prvi pogled*), OECD Publisher, Pariz, str. 209.

87 OECD (2015) Government at a glance (*Vlast na prvi pogled*), izdanje iz 2015. godine, integritet javnog sektora, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=66858#>

zahteve za objavljivanje podataka. Postoje zabrane honorara, maksimalni dozvoljeni iznos prihoda ostvarenih spolja, kao i ograničenja koja se odnose na primanje poklona.

93. Treba praviti razliku između prijavljivanja finansijskih interesa koje se vrši javno i onog koji se vrši u okviru poverljivog postupka, prijavljivanja dodatnih interesa i pitanja da li te prijave treba da se čuvaju u registru interesa. Dok u nekim slučajevima javni funkcioneri imaju obavezu da prijave samo svoje finansijske interese, u većini slučajeva moraju prijaviti i drugo, poput profesionalnih aktivnosti, počasnog članstva i izvoda iz registra interesa. Shodno ovome, najvažnija pitanja se odnose na to šta treba prijaviti, da li te prijave treba da budu dostupne javnosti, da li nezavisna tela treba da imaju ovlašćenje da prate registre i da li treba uvesti kazne za nepoštovanje pravila.

94. Podaci OECD-a pokazuju da je nivo zahteva u pogledu integriteta najčešće srazmeran visini položaja, tj. što je viši nivo državnog službenika, to je viši nivo i zahteva u pogledu integriteta. Zanimljivo je istaći da su zahtevi u pogledu integriteta za više državne službenike i državne službenike u proseku niži u slučaju 'starih' država članica (26 od 100 bodova) nego u slučaju 'novih' država članica (32 od 100 bodova).

95. U zemlje koje imaju najviše nivoa zahteva u pogledu integriteta za više državne službenika i državne službenike spadaju Letonija (88), Estonija (39), Francuska, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo (svi 38); u zemlje sa najnižim nivoima spadaju Slovačka Republika (4), Portugal (8), Poljska (17) i Italija (19).⁸⁸

96. Iako ovi pregledi ukazuju na to da je većina zemalja uložila velike napore u rešavanje pitanja sukoba interesa koja ugrožavaju javnu upravu, oni ne pružaju informacije o stvarnim nivoima poštovanja pravila / delotvornosti zahteva u pogledu integriteta. To je imalo za posledicu da GRECO upozorava na situacije kada „nema opšteg sistema za prijavljivanje imovine, prihoda i interesa (...), insistirajući na potrebi da se osigura solidnost takvih aranžmana za prijavljivanje kako bi se obezbedila robusnost nacionalnih politika o parlamentarnom integritetu. Informacije koji se objavljuju treba da budu (i) tačne – naročito u pogledu elemenata prihoda i zanimanja u profitnim ili neprofitnim organizacijama, kao i interesa krajnjih stvarnih korisnika bilo da se drže u zemlji ili u inostranstvu; (ii) redovno ažurirane; i (iii) dopunjene informacijama o bliskim rođacima. Ovakvi aranžmani za prijavljivanje mogu značajno da doprinesu transparentnosti u pogledu izabranih predstavnika, odvratanju od koruptivnog ponašanja i boljem upravljanju sukobima interesa”.⁸⁹

4.3 Ključna kretanja u oblasti otkrivanja podataka

97. Bez obzira na popularnost instrumenata za otkrivanje podataka, rasprave o dobrim i lošim stranama zahtevanja od ljudi da prijave sukob interesa i dalje je predmet debate u zemljama i različitim institucijama. „Zagovornici javnog otkrivanja podataka iznose argument da nosioci funkcija mogu legitimno da zadrže vlasništvo nad svojim finansijskim interesima – i svesni te činjenice – ukoliko ti interesi budu vidljivi i javnosti...”⁹⁰. Čak i više od toga: „Uz kompletno otkrivanje (...), javnost može da donese sopstveni sud da li je dati funkcioner u sukobu ili nije. Ako to znaju, funkcioneri će se ponašati kako dolikuje”.⁹¹ Čisto prijavljivanje podataka stavlja javnost u ulogu kako zakonodavca i presuditelja, tako i pravnih arbitara šta je u redu a šta nije.⁹² Naravno, u većini slučajeva otkrivanje podataka ne funkcioniše u odsustvu drugih (pravnih) mera za sprovođenje zakona. Međutim, otkrivanje podataka se često koristi kao način da se proveri da li se određena osoba oslobodila suprotstavljenih interesa. Politike o otkrivanju podataka u mnogim su zemljama popularnije od politika o sprovođenju zakona. Dok je nivo poverenja u delotvornost „mekih“ politika o otkrivanju podataka visok, delotvornost „tvrdih“ mera za sprovođenje zakona beleži nizak nivo poverenja. Zapravo, ono na šta se često nailazi je da se politikama o otkrivanju podataka podrazumeva da su upravna tela, etički odbori i građani dobili činjenice, sirove podatke iz obrazaca za prijavu imovine i interesa, te da onda mi verujemo da će ta tela i/ili javnost doneti ispravan sud.

98. Čak i među onima koji su naklonjeni sistemu javnog otkrivanja podataka, postoje različita mišljenja o pojedinačnim podacima koje bi funkcioneri trebalo obavezno da prijave. Neki od njih veruju da bi zvaničnici trebalo da imaju obavezu da prijave identitet svoje imovine, ali ne i njenu vrednost. Drugi veruju da je vrednost neke imovine presudni prediktor da li će ta imovina izazvati sukob interesa ili ne.

88 Blomeyer and Sanz, *The Code of Conduct for Commissioners - improving effectiveness and efficiency*, Study for the European Parliament (*Kodeks ponašanja za poverenike – poboljšanje efektivnosti i efikasnosti, Studija za Evropski parlament*), Brisel PE 411.268, 200

89 GRECO, op cit.

90 Stark, *Conflict of Interest in Public Life (Sukob interesa u javnom životu)*, op cit., str. 236

91 Stark, *Conflict of Interest in Public Life (Sukob interesa u javnom životu)*, op cit, str. 250

92 Stark, *Conflict of Interest in Public Life (Sukob interesa u javnom životu)*, op cit, str. 251

Takođe, treba razmotriti razlike između javnih funkcionera koji obavljaju važne državne funkcije i drugih javnih funkcionera.⁹³ Iz tih razlika proističu i pozivi da pitanja postupanja nakon prestanka radnog odnosa budu mnogo strože uređena za članove vlade nego za obične javne funkcionere.

99. Još jedna od kritika prijavljivanja interesa tiče se sistema za prijavljivanje koji su često previše pojednostavljeni, tj. od osobe se prosto zahteva da izvrši prijavljivanje na jedan uopšten način. Prijave i registri funkcionišu samo ako su zahtevi (u pogledu onog što mora da se prijavi) jasni i poznati. Isto tako, mora postojati i način za delotvorno i nezavisno praćenje tih prijavi i registara, a moraju postojati i sankcije za neprijavljivanje. Ako svega ovoga nema, biće teško otkriti pogrešne, obmanjujuće i nepotpune informacije.

100. Politike i registri za prijavu podataka moraju se osmisliti tako da prikupljanje, čuvanje i upravljanje detaljnim obrascima za prijavljivanje imovine i interesa ne izazovu novu birokratiju u vezi sa sukobom interesa. Uvođenje prijave interesa može da izazove značajno povećanje obima birokratskih poslova u pogledu upravljanja, ažuriranja i zaštite podataka. Tu je i problem pravnog izazova: dok se u nekim zemljama od ljudi zahteva da prijave detaljne informacije (npr. prihod i imovinu svoje porodice) u registar, u drugim zemljama detaljni zahtevi za prijavu u registar ne prihvataju se lako jer se veruje da su registri u suprotnosti sa fundamentalnim pravima (privatnost, prava ličnosti, prava porodice, itd). Zbog različitih stavova prema registrima i finansijskim prijavama, neke zemlje utvrđuju detaljne zahteve u pogledu objavljivanja podataka, dok druge zahtevaju mnogo manje informacija.

101. Prijave i registri u vezi sa sukobom interesa imaju smisla ako njima upravlja rukovodstvo i prate ih odluke rukovodstva. U suprotnom završe kao ritual popunjavanja obrazaca. Za mnoge organizacije karakterističan je napred pomenut izveštaj organizacije GRECO o „Analizi kodeksa ponašanja za članice Parlamentarne skupštine Saveta Evrope”. Dok organizacija GRECO poziva na sistem otkrivanja podataka koji „treba (i) da bude tačan – naročito u pogledu elemenata prihoda i zanimanja u profitnim ili neprofitnim organizacijama, kao i interesa krajnjih stvarnih vlasnika bilo da se drže u zemlji ili u inostranstvu; (ii) da se redovno ažurira; i (iii) da se dopunjava informacijama o bliskim rođacima”, u izveštaju se ne kaže ništa o tome ko prikuplja podatke, kako se oni prikupljaju, ko upravlja podacima, ko predlaže zaključke i koju vrstu zaključaka, npr. kazne.⁹⁴

102. U jednom nedavno završenom istraživanju o upravljanju sukobom interesa, organizacija OECD⁹⁵ zaključuje da, nakon što prikupe obrasce za prijavljivanje imovine i interesa, samo 63% ispitanika proverava prijem obrazaca i samo 32% vrši kontrolu ili preispituje tačnost podataka. S obzirom na to, sa praktične tačke gledišta se čini da postoji tačka kada preveliki broj zahteva u pogledu sukoba interesa, ako se njima dobro ne upravlja, počinje da bude nedelotvoran, neefikasan, pa čak i kontraproduktivan.

103. Shodno ovome, čak i ako su politike o otkrivanju podataka važne, njima se u većini slučajeva otkriva sukob interesa, pri čemu se ne daju nikakve smernice kako te sukobe rešiti. Među sugestijama koje bi mogle da se daju, jedna opcija bi mogla da bude ono što je predložio Thompson (Thompson): „Nezavisni etički odbor bi mogli da na redovnoj bazi razmatraju finansijske aktivnosti članica, da utvrđuju moguće probleme i da preporučuju mere za njihovo prevazilaženje. Oni bi publikovali informacije samo ako članice ne bi otklonile probleme. Odbori bi tražili mnogo više informacija nego što se sada prijavljuje, ali većina članica bi mnogo manje njih morala da objavi. Kao što je to uvek slučaj, postojao bi rizik od curenja informacija, ali oba etička odbora su bila neobično uspešna u zaštiti poverljivih informacija. Pored toga, informacije bi mogle da se targetiraju konkretno na probleme koje imaju određene članice.”⁹⁶

5 Mračan pogled u ogledalo: budući trendovi u oblasti sukoba interesa

104. Politike o sukobu interesa su još uvek najčešće usmerene na ulaznu stranu a ne na praćenje politika i na izlazni rezultat, iako ima zemalja koje su počele da prebacuju pažnju na sprovođenje politika

93 J. Fleming./I.Holland, 2000, Motivating ethical conduct in government ministers, International Institute for Public Ethics Conference (*Podsticanje etičkog ponašanja u vladinim ministarstvima*), Konferencija Međunarodnog instituta za javnu etiku, Otava, septembar 2000. godine, br 1.

94 GRECO, 2017, op cit.

95 OECD (2014),), Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection (*Istraživanje o sukobu interesa u izvršnom ogranku vlasti i zaštita uzbunjivača*), OECD Pariz

96 Thompson, Overcoming Sukobi interesa in Congressional Etika (*Prevazilaženje sukoba interesa u kongresionalnoj etici*), op cit, p.7

o sukobu interesa. Što se tiče izbora instrumenata, zemlje se još uvek koncentrišu na uvođenje novih i novih pravila i kodeksa. U isto vreme, definicije sukoba interesa postaju sve šire i šire.

105. U ovom trenutku, bolja transparentnost, otvorenost, odgovornost, nova etička pravila i pristup podacima koje drži vlast, kao i delotvornije prijavljivanje interesa dobijaju od mnogih pohvale kao sredstva za otklanjanje nedostataka javnosti i pojedinca. Posebno se u oblasti sukoba interesa od zahteva za boljom transparentnosti i prijavljivanjem podataka, itd., očekuje da disciplinuju institucije i izabrane predstavnike tako što podatke o njihovim potencijalnim sukobima interesa čine javno dostupnim. Tako, otkrivanje podataka, a posebno transparentnost, afirmativno su povezani sa etičkim postupanjem jer se pretpostavlja da izlaganje javnosti deluje kao podsticaj: što više javnost zna, to će se bolje ljudi ponašati. Zahtevi u pogledu transparentnosti i otvorenosti popularni su i zato što mnogi očekuju da oni učine da institucije i njihovi nosioci javnih funkcija budu i dostojniji poverenja i da im se više veruje. Pored toga, više zahteva u pogledu izveštavanja o sukobu interesa treba pozitivno da doprinese poverenju javnosti. Međutim, nije da ove sugestije ne nose sobom i neke teškoće. Na primer, kako je to opisano, za objavljivanje podataka neophodni su sistemi upravljanja i ono može da proizvede ogromne količine informacija. Drugo je pitanje da li su te informacije – koja se nudi javnosti na preispitivanje – od značaja i da li su lako razumljive.

106. Još jedan izazov je taj što prijavljivanje imovine i finansijskih interesa i javni registri mogu lako da budu predmet političke zloupotrebe zbog političkih interesa, kao i da se koriste za stigmatizaciju političkih protivnika. Slično ovome, prijave i registri nude mnogo načina na koje mogu da budu zloupotrebjeni za populističke svrhe. Dakle, bez obzira na sve pozitivne namere, veća transparentnost može da ima i negativne nuspojave.

107. Ostaje da se vidi da li će se ovi trendovi nastaviti. Tokom prethodnih godina počeli su da se ističu zahtevi za ostvarivanje nekih drugih prava koji se temelje na poverljivosti, tajnosti i ograničavanju prava na privatnost. Ostaje otvoreno pitanje kako će se skorašnji trendovi ka većoj otvorenosti i transparentnosti pomiriti sa novim trendovima koji pozivaju na veću kontrolu, zaštitu podataka, bezbednost i sigurnost, čvršće upravljanje informacijama, bolje praćenje učinka pojedinca, pa čak i ograničavanje ljudskih prava, itd. Svemu ovome treba dodati i opšti trend „digitalizacije”.

108. Opšte uzev, u svim zemljama posmatramo trendove koji se kreću ka zamaglivanju granica između stanja društva, vlasti i građana, javnog i privatnog sektora, vremena za rad i za odmor, rada u kancelariji i od kuće. Ovi trendovi imaju uticaja na razvoj sukoba interesa. Gube se razlike između vrednosti javnog i privatnog sektora. Ako se sadašnji trendovi nastave, u budućnosti će preovladavati više sukoba vrednosti i novo-nastale vrednosti.

6 Zaključci

109. Danas postoji veliki broj nacionalnih i međunarodnih pravila, politika i smernica u oblasti sukoba interesa, pri čemu gotovo da ne prođe ni jedna politička debata a da se ne pomene značaj integriteta. Međutim, postojanje instrumenata i etičkog znanja nije isto što i etički *know-how*. Tako se čini da je lakše predavati, propovedati, izučavati, propagirati etiku i raspravljati o njoj nego je praktično sprovesti. U oblasti sukoba interesa, nadzor i merenje sukoba interesa još uvek predstavljaju najveće izazove.

110. Lokalne i regionalne vlasti treba da budu svesne da su uvođenje kodeksa ponašanja, registri objavljenih podataka i drugi propisi o sukobu interesa samo prvi korak. Te kodekse treba delotvorno sprovesti, evaluirati i pratiti, a za to su potrebni liderstvo, resursi i snažna politička volja.

111. Za stvarnu promene organizacione i političke kulture u pravcu kulture u kojoj ima više odgovornosti i koja održava visoke etičke standarde biće neophodan stalan rad na svim nivoima vlasti. Međutim, to je izazov koji se mora prihvatiti.