



# Poziv na odgovornu i profesionalnu BiH državnu službu

## Vrijednosti i etički standardi u bh. sistemu državne službe

Taida Begić, Maj 2007

### Važnost etičke infrastrukture za profesionalnu i odgovornu državnu službu

Etičko ponašanje artikuliše profesionalno ponašanje. I stare i nove članice Evropske unije, ali i neke članice OECD, prepoznale su glavni put ka profesionalnoj državnoj službi putem izraženog etičkog ponašanja, koje je kao takvo ključno za cjelokupnu reformu javne uprave. Općevažna tvrdnja da su određene etičke vrijednosti i zahtjevi ugrađeni u zakonima (Zakon o državnoj službi i Krivični zakon) i u legislativi o disciplinskoj odgovornosti, i dalje je aktuelna. Međutim, kako bi se ojačali etički standardi u državnim službama mnogih država, uvedena je upotreba pisanih etičkih vodiča nazvanih etičkim kodeksima kao novih instrumenata koji se u današnjem vremenu smatraju veoma važnim i novim karakteristikama etičke infrastrukture za državne službenike/ce. Takvi kodeksi sadrže, formulišu i objašnjavaju etičke standarde kojih državni/e službenici/ce treba da se pridržavaju, a neki takođe upućuju na izvršne mehanizme kao neophodne komponente etičke infrastrukture. Ovi instrumenti upućuju na tradicionalne vrijednosti državne službe kao što su, na primjer, nepristrasnost, zakonitost, neu-

tralnost, izbjegavanje sukoba interesa itd. Ovi principi čine parametre kojim se vrši mjerenje napretka reforme javne uprave. Takođe je općenito prihvaćeno da pisani etički kodeksi, čak i kada su jasno i sveobuhvatno napisani, ne mogu sami po sebi doprinijeti djelotvornoj implementaciji etičkih standarda. Države koje vode računa o ethosu državne službe takođe se izrazito fokusiraju na ostale izvršne instrumente, odnosno mehanizme potrebne za efektivnu implementaciju etičkih kodeksa. Intervjuisani državni/e službenici/ce u BiH naglasili/le su značaj individualne, lične etike koja se, prema njihovom mišljenju, nažalost ne mjeri i ne ocjenjuje u sadašnjem sistemu državne službe.

### Ocjena etičkih kodeksa Republike Estonije, Ujedinjenog Kraljevstva i Češke Republike

Etički kodeksi za državne službenike/ce u Republici Estoniji, Ujedinjenom Kraljevstvu i Češkoj Republici procijenjeni su s namjerom da se naglasi važnost integrisanja ovih aspekata u proces reforme državne službe, te da se ukaže na dobre prakse relevantne za Bosnu i Hercegovinu. Sljedeća tabela daje komparativni pregled ključnih karakteristika ovih kodeksa:

### Sažetak

Ova studija direktno doprinosi promociji snažnih etičkih standarda i radu na efektivnom etičkom kodeksu kao ključnom za profesionalnu i pouzdanu državnu službu. Postojanje tzv. 'žpaketa' etičkih pravila i principa za državne službenike/ce zajedno sa izvršnim mehanizmima, odnosno postojanje 'etičke infrastrukture' zahtijeva naročitu pažnju u kontekstu cjelokupne reforme javne uprave i evropskih integracionih procesa. U tom segmentu, ova studija popunjava praznine u prijašnjim i sadašnjim procesima reforme javne uprave. Ona ispituje etičke standarde postavljene legislativom državne službe u BiH; ona razvija nacrt etičkog kodeksa za državne službenike/ce (na državnom nivou); i, konačno, afirmiše kontinuiranu komunikaciju, odnosno širenje ovih standarda kako među državnim službenicima/cama tako i među samim građanima/kama, a sve to s ciljem da se osnaži njihova djelotvorna implementacija.

Etički kodeks	Republika Estonija	Ujedinjeno Kraljevstvo	Češka Republika
Status kodeksa	Sastavni dio Zakona o državnoj službi	Integralni i ključni dio vlade UK; kodeks je dio ugovornih odnosa između državnog/e službenika/ice i njegovog/njenog poslodavca	Preporuka
Svrha	Nema eksplicitne definicije o svrsi	Da postavi, objasni i promovise temeljne vrijednosti državne službe koje podržavaju dobru upravu i pomažu državnoj službi da dobije i zadrži poštovanje vlade, javnosti i korisnika; da postavi standarde ponašanja koje se očekuje od državnih službenika/ica, a koja se baziraju na temeljnim vrijednostima	Definisana u preambuli; Kodeks nastoji da dobije i održi povjerenje javnosti, da promovise etičke standarde među državnim službenicima/cama i da komunicira/informira građane/ke o ovim standardima

<b>Vrijednosti/principi državne službe</b>	Služenje javnosti; lojalnost vladi i poštivanje Ustava, zakona i javnosti; slaganje sa zakonito iskazanom voljom političara; odgovornost; participacija javnosti; politička nepristrasnost; predvidljivost; objektivnost; pouzdanost; poštenje; ljubaznost; otvorenost; savjesnost; individualni razvoj	Integritet, poštenje, objektivnost i nepristrasnost; profesionalizam i kompetentnost; standardi ponašanja	Služenje javnosti; kompetentnost i kontinuirani individualni razvoj; ljubaznost; razumijevanje; korektan tretman drugih zaposlenika u javnoj upravi; objektivnost; zakonitost; poštivanje prava i legitimnih interesa građana; izbjegavanje sukoba interesa; politička nezainteresovanost i nepristrasnost; povjerljivost; efektivna i ekonomična uprava i efektivno i ekonomično korištenje finansijskih resursa; odbijanje da se djeluje protuzakonito
<b>Prioritetna vrijednost/princip</b>	Služenje javnom interesu	Služenje javnosti	Služenje javnosti
<b>Izvršni instrumenti</b>	Nema eksplicitnog upućivanja na izvršne instrumente; međutim, Kodeks naglašava obavezu svakog /e državnog/e službenika/ce da traži izvršenje/primjenu Kodeksa	Eksplicitno upućuje na izvršne instrumente; upućuje državnog /u službenika/cu u slučajevima etičkih dilema ili pitanja; upućuje na komesare državne službe koji razmatraju tužbe upućene od državnih službenika/ca (ali nemaju ovlaštenje da iniciraju istrage bez ovakvih prijava državnih službenika/ca); u slučajevima dokaza o krivičnim ili nezakonitim aktivnostima državni/e službenici/ce se upućuju da takve aktivnosti prijavljuju direktno policiji ili drugim relevantnim organima; Kodeks je dio ugovornih odnosa	Nema eksplicitnog upućivanja na izvršne instrumente; međutim, Kodeks naglašava obavezu svakog/e državnog/e službenika/ce da traži izvršenje/primjenu Kodeksa

### Osnovne karakteristike etičkog kodeksa za državne službenike/ce u institucijama BiH

Aktuelno stanje etičke institucionalne, odnosno organizacione kulture unutar državne službe može se opisati kao nimalo podsticajno. Problem "mnogo ruku"<sup>1</sup> je potvrđen od većine intervjuisanih i samim tim snažno podržava ideju pisanja kodeksa koji bi mogao imati efektivan uticaj i na individualnu i na institucionalnu, odnosno organizacionu kulturu, kao i na opći imidž državne službe. Osnovni elementi etičkog kodeksa za državne službenike/ce u institucijama BiH slijede opći vodič za razvoj kodeksa koji su predložile članice Evropske unije. Prijedlog nacrtu jasno objašnjava ulogu i svrhu kodeksa; navodi i objašnjava temeljne vrijednosti i principe države službe; sadrži mjere o izbjegavanju sukoba interesa; upućuje na izvršne, odnosno implementacijske instrumente, tj. upućuje državne službenike/ce u slučaju etičke dileme, ali i jasno upućuje na odgovorne za implementaciju kodeksa; navodi sankcije u slučaju povrede kodeksa; i konačno, u slučajevima upita o kodeksu upućuje na

odgovorne osobe ili odjel. Ovaj nacrt kodeksa sadrži i objašnjava znatan broj općeprihvaćenih vrijednosti, odnosno principa države službe, među kojima prioritetnu vrijednost, odnosno princip predstavlja služenje javnom interesu. Ostale fundamentalne vrijednosti uključuju: integritet, kompetentnost, političku nepristrasnost, neutralnost, zakonitost, poštenje, odgovornost, transparentnost i otvorenost, korektno ponašanje, pravičnost, primjernost, liderstvo i izbjegavanje sukoba interesa.

### Kako Kodeks učiniti efektivnim

U upravnim kulturama gdje je evidentno slabljenje vrijednosnog sistema čitavog društva, nijedan etički kodeks (shvaćen kao komad papira) nema smisla. Nema uspješne etičke reforme bez određenih izvršnih mehanizama. Među različitim instrumentima, ključni su svakako etičko obrazovanje, odnosno obuka, dobro liderstvo (političko liderstvo i liderstvo rukovodećih državnih službenika), efektivna distribucija, odnosno prenošenje etičkih standarda

<sup>1</sup> Problem mnogo ruku opisan je u više studija. Ukazuje na izgovor od moralne odgovornosti od strane jedne osobe, jer je isuviše drugih takođe uključeno u neetičko djelovanje. Vidi, Gilman, C. S., Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting and Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons, World Bank, Washington DC, Winter (2005).



i prisutnost etičkog razmatranja u politikama zapošljavanja i unapređenja. Naravno, promjena mentaliteta i stavova je naročito važna. Ovo implicira razumijevanje činjenice da državni/e službenici/ce služe javnom interesu i nude određene usluge. Efektivna integracija etičkih standarda je jako ovisna o političkoj podršci i spremnosti da se bude angažovan u ovom izuzetno važnom pitanju reforme javne uprave. Ponašanje vrha uprave utiče na razvoj institucionalne, odnosno organizacione kulture i stvara običaje i tradiciju.

### Zaključci i preporuke

Za one koji vode računa o cjelokupnom imidžu sistema državne službe u BiH, cjelokupno individualno i institucionalno, odnosno organizaciono ponašanje predstavlja prepreku u razvoju nepristrasne i profesionalne državne službe. Zaključci i preporuke podrazumijevaju sljedeće:

- Integracija etičke reforme u proces cjelokupne reforme javne uprave nije stvar luksuza ili trenda; ovo je za BiH pitanje obaveze.
- Takva integracija ne bi trebala biti samo deklarativne prirode; naprotiv, ona mora uključiti konkretne instrumente koji se mogu mjeriti tokom vremena.
- Praktično, prethodno navedeno implicira pisanje nacrti i usvajanje etičkog kodeksa za državne službenike/ce koji rade na državnom nivou u BiH.
- Kako bi kodeks bio prihvaćen i od samih državnih službenika/ca, potrebno je da oni budu uključeni u proces pisanja nacrti.
- Etički kodeks treba da ima sljedeće elemente: da ukazuje na ulogu i svrhu kodeksa i da ponudi opću izjavu o vrijednostima državne službe; da navede etičke vrijednosti i standarde koje treba da zadovolje državni/e službenici/ce (šira lista od one u zakonu), kao i objašnjenje značenja ovih standarda; da ukazuje na mehanizme za implementaciju, odnosno izvršenje, kao i načine da se osiguraju i implementiraju ovi standardi.

- Služenje javnosti mora biti naglašeno kao prioritetna vrijednost.
- Izvršni mehanizmi uključuju: političko liderstvo i liderstvo rukovodećih državnih službenika/ca; strategija obuke i plan mora uključiti vrijednosti i etiku kao neophodne za reformu starih navika i oblika ponašanje, tj. "treba reformisati ljude"; etičku obuku za različite kategorije državnih službenika/ca, naročito vrha uprave koji treba ličnim primjerom promovirati ove standarde; reviziju politika za zapošljavanje i unapređenje s namjerom da se pojača značaj individualnog etičkog ponašanja za podizanje institucionalne kulture i profesionalizacije državne službe, a što zakon i pretpostavlja; kontinuirana komunikacija, odnosno širenje ideje bitnosti etičkog ponašanja za opći imidž državne službe; i zakonsko prilagođavanje kada je ono neophodno.
- Etički kodeks i njegovi izvršni mehanizmi treba da budu dio ukupnih institucionalnih, odnosno organizacionih pravila sistema državne službe, tj. dio upravljanja ljudskim resursima.
- Kako bi se promovisalo etičko odlučivanje i razvoj zajedničkih etičkih vrijednosti, državni/e službenici/ce treba da budu obrazovani u duhu kodeksa.
- Promovisanje vrijednosti i etike državne službe kroz ove mehanizme može omogućiti harmonizaciju profesionalnih standarda u državnoj službi i pomoći razvoju kompetentne, nepristrasne i odgovorne državne službe.
- Prema tome, ovi standardi se moraju institucionalizirati, a inicijativa treba da dođe od Ureda koordinatora/ice za reformu javne uprave ili od Agencije za državnu službu BiH. Sve navedeno treba biti popraćeno podrškom Vijeća ministara BiH.



**Taida Begić** doktorirala je pravne nauke na Univerzitetu u Beču (2004), a magistrirala je međunarodno poslovno pravo na Centralnoevropskom univerzitetu u Budimpešti (1998). Trenutno radi kao zamjenica direktora u Centru za interdisciplinarnu post-diplomske studije Univerziteta u Sarajevu. Područja istraživanja su: međunarodno (investiciono) pravo, pravo Evropske unije, evropske integracije, upravljanje visokim obrazovanjem i javna uprava.



Fond  
otvoreno društvo  
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijedjenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama. Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživanje i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 27 istraživača. Sva istraživanja su dostupna na [www.soros.org.ba](http://www.soros.org.ba)