СТАЛНА КОНФЕРЕНЦИЈА ГРАДОВА И ОПШТИНА
САВЕЗ ГРАДОВА И ОПШТИНА СРБИЈЕ

Новак Гајић
Маја Стојановић Керић
Милица Јоковић

ВОДИЧ ЗА ПРИМЕНУ ЕТИЧКОГ КОДЕКСА ФУНКЦИОНЕРА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

OEBS Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
Misija u Srbiji

ВОДИЧ ЗА ПРИМЕНУ ЕТИЧКОГ КОДЕКСА ФУНКЦИОНЕРА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Новак Гајић
Маја Стојановић Керић
Милица Јоковић

ВОДИЧ ЗА ПРИМЕНУ ЕТИЧКОГ КОДЕКСА ФУНКЦИОНЕРА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

V издање

Београд, 2023

ВОДИЧ ЗА ПРИМЕНУ ЕТИЧКОГ КОДЕКСА ФУНКЦИОНЕРА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
V издање

Аутори
Новак Гајић
Маја Стојановић Керић
Милица Јоковић

Илустрације
Тошо Борковић

Издавач
Стална конференција градова и општина
– Савез градова и општина Србије
Македонска 22, 11 000 Београд

За издавача
Никола Тарбук, генерални секретар СКГО

Дизајн и припрема за штампу
Атеље, Београд
www.atelje.rs

Штампа
Curent print, Београд
www.curentprint.com

Тираж
10.000

Место и година издавања
Београд, 2023.

ISBN 978-86-80480-76-3

Израду и штампање ове публикације помогле су Влада Швајцарске и Мисија ОЕБС-а у Србији. Ставови изречени у њој припадају издавачу и ауторима, а не представљају нужно званичне ставове Владе Швајцарске ни Мисије ОЕБС-а у Србији. Сви појмови који су употребљени у мушком граматичком роду обухватају и мушки и женски род особа на које се односе.

САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР 7

ЕТИЧКИ КОДЕКС ФУНКЦИОНЕРА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ 11

Начело 1. ВЛАДАВИНА ПРАВА И ЗАКОНИТОСТ 15

Начело 2. ОДГОВОРНОСТ 19

Начело 3. ОТВОРЕНОСТ, ПРИСТУПАЧНОСТ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ 23

Начело 4. ГРАЂАНСКО УЧЕШЋЕ 27

Начело 5. ПОШТОВАЊЕ ИЗБОРНЕ ВОЉЕ И УКАЗАНОГ ПОВЕРЕЊА 31

Начело 6. УЗОРНОСТ 35

Начело 7. ПРОФЕСИОНАЛНОСТ 39

Начело 8. ПРАВИЧНОСТ, ОБЈЕКТИВНОСТ И НЕПРИСТРАСНОСТ 43

Начело 9. САВЕСНО И ДОМАЋИНСКО УПРАВЉАЊЕ 47

Начело 10. ЛИЧНИ ИНТЕГРИТЕТ 51

Начело 11. РАВНОПРАВНОСТ И НЕДИСКРИМИНАТОРНОСТ 55

Начело 12. ПОШТОВАЊЕ И УЧТИВОСТ 59



ПРЕДГОВОР

Етички кодекс функционера локалне самоуправе је скуп етичких начела, који треба да их усмерава у деловању и понашању. Усвајањем у скупштини њихове општине или града, функционери локалне самоуправе преузимају моралну обавезу да та начела поштују у обављању функције која им је поверена.

Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије (СКГО) израдила је Етички кодекс функционера локалне самоуправе, који је 2019. године усвојен на њеној 47. скупштини. Одлука о усвајању донета је једногласно, а њоме су

највиши представници локалне самоуправе у Републици Србији успоставили етичке стандарде којих треба да се придржавају сви локални функционери.

Етички кодекс функционера локалне самоуправе састоји се од 12 начела којима треба да се руководе све особе изабране, постављене и именоване у орган општине или града, јавног предузећа, установе и другог правног лица чији је оснивач или члан локална самоуправа. Кодекс се односи и на све функционере у органима привредног друштва у којем удео или деонице има правно лице чији је оснивач или члан локална самоуправа, као и на чланове тела која оснивају органи локалне самоуправе. Свако начело разрађено је и објашњено кроз тачке које их прате.

Начела Етичког кодекса функционера локалне самоуправе могу се разврстати на она која се превасходно тичу:

1. личних моралних врлина које функционери треба да поседују,
2. врлина које треба да их красе када се опходе према другим људима и
3. њиховог односа према обављању јавних дужности које су им поверене.

Наравно, ових 12 начела не могу се оштро поделити у наведене три категорије, јер се те категорије у овим начелима преплићу, тако да се безмало свако од њих односи барем на две категорије.

Прихватање ових начела и поступање по њима доприноси утемељењу етичке културе и успостављању стандарда поступања која нису нужно регулисани законом или другим прописима, али подразумевају начела личног морала, етике јавне службе и професионалне вредности и стандарде.

Извори Етичког кодекса функционера локалне самоуправе

Етички кодекс функционера локалне самоуправе није написан за један дан. То је био дуг процес, током кога су се његови састављачи ослањали на консултовање различитих извора и саветовање са бројним саговорницима из СКГО и њених чланица и различитих партнерских организација. Те вредне саговорнике не би било лако све побројати, а аутори текста Етичког кодекса функционера локалне самоуправе свима су им неизмерно захвални.

Формулисање овде представљеног Етичког кодекса функционера локалне самоуправе ослањало се на три извора сазнања:

1. универзалне етичке вредности човечанства,
2. велико упоредно искуство сличних кодекса бројних организација у свету и Србији и
3. етичке вредности развијене на нашем поднебљу.

Први извор чине пре свега оне универзалне етичке вредности и норме развијене у великим религијским и великим философским учењима о моралу. Незаобилазан пример етичког учења које корен има у религији јесу старозаветне Божије заповести. Прве четири односе се на однос човека према Богу, а других шест на етичке односе међу људима. Пример философског етичког учења је категорички императив Имануела Канта (1724–1804), који је настојао да моралност формулише тако да буде универзална, односно свакоме прихватљива, препоручивши да човек треба увек да се понаша тако да максима његове воље може истовремено и увек важити као општи закон.

Други извор коришћен у формулисању 12 начела Етичког кодекса функционера локалне самоуправе били су бројни етички кодекси које су усвојиле разне установе и удружења у свету, као и неке у Србији. Међу њима су кључни били такви документи Савета Европе, односно његовог Конгреса локалних и регионалних власти, кровне организације националних удружења локалне самоуправе на нашем континенту.

На крају, трећи извор у писању Етичког кодекса функционера локалне самоуправе било је вековно искуство нашег поднебља које је изнедрило велике етичке поуке. Један пример је глас народног песника који је српској краљици Јевросими приписао речи којим је свог сина Марка учила моралним врлинама:

Марко сине, једини у мајке,
не била ти моја рана клета,
немој, сине, говорити криво:
ни по бабу ни по стричевима,
већ по правди Бога истиноја;
немој, сине, изгубити душе;
боље ти је изгубити главу
него своју огрјешити душу.

Други пример јесте универзална етичка порука војводе Марка Миљанова Поповића (1833–1901), којом је он направио разлику између *јунаштва*, као способности човека да себе одбрани од другог, и *чојства*, као способности да другога одбрани од себе, односно од властитих моралних слабости и искушења. Употребом ове речи, Марко Миљанов је човека означио као биће које је дефинисано етиком.

Сличне етичке поруке налазе се и у традицијама других народа који живе у Србији.

Све то довело је до овако формулисаног Етичког кодекса функционера локалне самоуправе.

Примена Етичког кодекса функционера локалне самоуправе

Иако је предвиђено да Етички кодекс функционера локалне самоуправе буде усвајан у скупштинама општина и градова, чиме поштовање његових 12 начела постаје обавеза, та обавеза је пре свега морална. Сам поступак усвајања, овај документ у извесној мери чини и правним актом, али он није уобичајени правни акт. Нека од његових начела односе се на поступање чије би кршење истовремено било и кршење закона, али то не важи за сва начела, нити је то његова суштина и намена. Етички кодекс функционера локалне самоуправе сам не предвиђа никакву санкцију, јер је санкција за непоштовање норми етике јавне службе пре свега морална, а последично може бити и политичка, кроз губитак поверења које функционер има код оних које представља – пре свега код грађана локалне заједнице.

Превасходна сврха и смисао Етичког кодекса функционера локалне самоуправе јесте да буде оријентир онима којима је намењен и који се обавезују да ће га се придржавати. Функционери локалне самоуправе треба да се служе њиме, као подсетником и упутством за решавање етичких дилема на које могу наићи у обављању јавне дужности. Ако то не чине, треба да буду спремни на осуду јавности која има право да надзире етичност понашања својих представника.

Поред тога, функционерима локалне самоуправе Етички кодекс може помоћи да, ако се доследно придржавају његових начела, успоставе етичне обрасце понашања у органима и установама на чијем су челу.

Како би функционерима локалне самоуправе то било олакшано, СКГО се одлучила да изради овај *Водич за примену Етичког кодекса функционера локалне самоуправе*, у коме је 12 начела додатно разјашњено и додатно стављено у контекст обављања дужности функционера у локалној самоуправи.

* * *

Аутори Водича за примену Етичког кодекса функционера локалне самоуправе захвални су на подршци коју су током његове израде добили од колега из СКГО: генералном секретару Ђорђу Станичићу, заменику генералног секретара Николи Тарбуку, шефу Службе за координацију функција Милени Војиновић и програмском директору за систем локалне самоуправе Марку Томашевићу, као и колегиницама из Мисије ОЕБС-а у Србији Јелени Шарић и Маји Мићић. Такође су захвални Кристини Бухи на изради упоредног прегледа различитих етичких кодекса и упутстава за њихову примену.



ЕТИЧКИ КОДЕКС ФУНКЦИОНЕРА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Етички кодекс функционера локалне самоуправе састоји се од 12 етичких начела и односи се на сва лица изабрана, постављена и именована у орган општине или града, јавног предузећа, установе и другог правног лица чији је оснивач или члан локална самоуправа, у орган привредног друштва у којем удео или акције има правно лице чији је оснивач или члан локална самоуправа, као и на чланове тела која оснивају органи локалне самоуправе (у даљем тексту: функционер).

1. Владавина права и законитост

- Функционер увек и на сваком месту поштује владавину права и придржава се Устава, закона и осталих прописа.
- Функционер се делатно залаже за пуно спровођење Устава, закона и осталих прописа и делатно се супротставља њиховом кршењу, заобилажењу и изигравању.

2. Одговорност

- Функционер је за своје поступање и понашање одговоран пред законом и пред грађанима.
- Функционер вољно прихвата да његово обављање јавне службе може бити предмет надзора и контроле грађана, правосуђа, надзорних органа, независних тела, јавности и јавних гласила.

3. Отвореност, приступачност и транспарентност

- Функционер поступа тако да је његово деловање увек отворено увиду и суду јавности.
- Функционер се стара да грађани буду упућени у рад локалне самоуправе, а нарочито у разлоге за доношење одлука, као и о дејству и последицама које из њих проистичу.
- Функционер јавности благовремено пружа тачне и потпуне податке и објашњења од значаја за одлучивање и праћење примене одлука, пружајући јој прилику да их проверава и преиспитује.
- Функционер у јавном деловању и иступању увек штити податке о личности.

4. Грађанско учешће

- Функционер се стара да грађани буду што више консултовани о одлукама од значаја за заједницу и укључени у доношење тих одлука, коришћењем и унапређивањем различитих начина грађанског учешћа.
- Функционер се стара да локална самоуправа одговори потребама и интересима свих категорија њеног становништва и свих њених подручја и насеља.
- Функционер ради на успостављању што шире сагласности грађанства о кључним одлукама локалне самоуправе.

5. Поштовање изборне воље и указаног поверења

- Функционер поштује вољу бирача, придржавајући се програма за чије је спровођење изабран.
- Функционер се стара да његово деловање и понашање никада не доведе у питање поверење које му је указано.

6. Узорност

- Функционер гради и одржава поверење грађана у савесно и одговорно обављање јавне функције, и стара се да не наруши углед јавне функције својим понашањем у јавном и приватном животу.
- Функционер увек и на сваком месту штити углед локалне самоуправе и грађана које представља, а у јавном иступању води рачуна да тај углед не буде нарушен.
- Функционер увек и на сваком месту поступа и понаша се тако да буде пример за углед.

7. Професионалност

- Функционер непрестано изграђује своју стручност и компетентност за обављање јавне функције, а у свом раду увек се придржава стандарда стручности.
- Функционер уважава стручност запослених у управи и редовно се са њима саветује приликом доношења одлука, подржавајући развој њихових стручних капацитета.
- Функционер се стара да при одлучивању о запошљавању, као и распоређивању, премештању или напредовању запослених, то буде рађено на основу квалификација и објективно оцењеног радног учинка и радних способности.

8. Правичност, објективност и непристрасност

- Функционер правично и непристрасно врши своју дужност, вођен општим добром и претежним јавним интересом, а старајући се да никоме не нанесе штету.
- Функционер настоји да никакве личне предрасуде или непримерени посебни интереси не утичу на његово поступање и одлучивање, као и да оно буде засновано на тачним, потпуним и благовременим подацима.

9. Савесно и домаћинско управљање

- Функционер са пажњом доброг и савесног домаћина располаже повереним средствима и њиховом расподелом.
- Функционер се стара да употреба и расподела јавних средстава буде законита, добро испланирана, правична, сврсисходна и увек у складу са остваривањем општег добра и претежног јавног интереса.
- Функционер се делатно супротставља несврсисходном и коруптивном располагању и коришћењу јавних средстава.
- Функционер се стара да употреба и расподела јавних средстава буде таква да на најбољи и најправичнији могући начин задовољава права, потребе и интересе свих категорија становништва, не дискриминишући ни једну.

10. Лични интегритет

- Функционер одбацује деловање под притиском и корупцију, а јавно указује на такво понашање ако га примети код других функционера.
- Функционер се ангажује на превенцији корупције, указивањем на њену штетност, узроке и начине спречавања, као и подржавањем и учешћем у успостављању и спровођењу антикорупцијских механизама.
- Функционер никада не даје предности приватном интересу над јавним, не прихвата се дужности и послова који га могу довести у сукоб интереса и избегава сваки облик понашања који би могао да доведе до стварања утиска да постоји сукоб интереса.

11. Равноправност и недискриминаторност

- Функционер поштује различитости и никога не дискриминише према било ком стварном или претпостављеном личном својству, ни урођеном ни стеченом.
- Функционер се стара да услед различитости ничија права и слободе не буду ускраћена, повређена или ограничена.
- Функционер препознаје права и потребе различитих категорија становништва и стара се да услуге локалне самоуправе свима буду доступне и пружене на одговарајући начин.
- Функционер поштује равноправност жена и мушкараца, подржавајући и подстичући мере за пуно остваривање родне равноправности.
- Функционер се залаже за очување и развој културних посебности, обичаја, језика и идентитета свих грађана локалне самоуправе.

12. Поштовање и учтивост

- Функционер указује поштовање грађанима, корисницима услуга локалне самоуправе, запосленима у њој, другим функционерима и свима другима са којима се опходи, чинећи то на учтив и достојанствен начин.
- Функционер свима са којима се опходи посвећује одговарајућу пажњу и време, пружајући им благовремене, тачне и потпуне податке, на учтив и достојанствен начин.



Начело 1.

ВЛАДАВИНА ПРАВА И ЗАКОНИТОСТ

- *Функционер увек и на сваком месту поштује владавину права и придржава се Устава, закона и осталих прописа.*
- *Функционер се делатно залаже за пуно спровођење Устава, закона и осталих прописа и делатно се супротставља њиховом кршењу, заобилажењу и изигравању.*

Владавина права подразумева уставност, али и много више од тога. Она претпоставља одређена својства правног поретка и одговарајуће атрибуте важећих закона. Владавина права представља контролу јавне моћи путем права у циљу заштите грађана и закона. Од функционера се захтева да се придржава законских правила и прописа и да личним примером покаже да поштује начела владавине права. Поштујући начела владавине права и придржавајући их се функционер отклања све што би могло да га доведе у искушење којим би изневерио позив којим се бави, односно стандарде професије, али и оно што је дефинисано у оквиру посла.

Поштовање начела владавине права за функционера подразумева и обавезу да активно доприноси уклањању неправедних и дискриминаторских правила и поступака.

Етичким кодексом функционера локалне самоуправе јасно је истакнута обавеза обављања јавне функције по Уставу Републике Србије, закону и прописима. Од функционера се очекује да познаје, разуме и строго поштује права и слободе које јамчи Устав и одређују закони, а то важи и за све ратификоване међународне стандарде у овој области. Устав је поставио основ етичке инфраструктуре прописивањем основног етичког стандарда да нико не може да обавља јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима. То значи да, на пример, одборник у скупштини локалне самоуправе не може истовремено да буде и члан Владе, нити функционер у органима извршне власти. Важан пропис који садржи одредбе о сукобу интереса при обављању функције и одређена правила понашања носилаца јавних функција је Закон о спречавању корупције. Према том закону, сукоб интереса постоји када функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на поступање функционера у обављању јавне функције. То значи да је дужност функционера да јавну функцију обавља тако да јавни интерес не подреди приватном. Када постоји сукоба интереса, Закон прописује и да је функционер дужан да, када ступа на дужност или током обављања јавне функције, у кратком року обавести непосредно претпостављеног и Агенцију за спречавање корупције. Закон садржи и одредбе које се односе на кумулацију јавних фукција и прописано је да функцинер може да обавља само једну јавну фукцију, осим ако Уставом и другим прописима није предвиђена обавеза обављања више јавних функција. У том случају, неопходна је сагласност Агенције за спречавање корупције. Функционер изабран на јавну функцију непосредно од грађана може да обавља више функција и без сагласности Агенције,

осим у случајевима неспојивости утврђених Уставом. Закон о спречавању корупције садржи и одредбе које прописују правила понашања функционера у погледу примања поклона и пријављивања имовине и прихода.

Приступ информацијама од јавног значаја и слобода изражавања представљају један од темеља отвореног и демократског друштва заснованог на владавини права. Тако, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја садржи извесне одредбе које установљавају етичке стандарде понашања функционера. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, пре свега, пружа нове могућности грађанима да добију одговорније, транспарентније, професионалније, отвореније функционере. То се нарочито односи на обавезу функционера да приликом обављања функција сваком заинтересованом обезбеде увид у податке које поседују, односно да пруже информације о свом раду. Но, иако информацијама о раду функционера јавност треба да има приступ, понекад оне могу да садрже и личне податке, које је функционер дужан да штити. Објављивање личног податка само по себи не конституише повреду приватности, јер чињеница да је нешто лични податак не значи нужно да је реч о податку који се односи на интимну сферу и да по том основу податак треба заштитити. На пример, име и презиме функционера несумњиво спада у податке о личности, али ти подаци треба да буду доступни.

Применом Устава, закона и прописа који га обавезују у обављању послова, функционер показује доследност у доношењу одлука.

Поштовање закона је стандард, односно минимум, етичког понашања које се очекује од сваког носиоца јавне функције, док супротно понашање захтева покретање поступка одговорности (дисциплинске, прекршајне или кривичне).

Ради пуног спровођења Устава, закона и других прописа који се односе на обављање јавне функције, од функционера се очекује да се активно, у свакој прилици, супротставља њиховом кршењу, заобилажењу и изигравању. Таквим поступањем функционер показује да поштује начело владавине права и законитости.

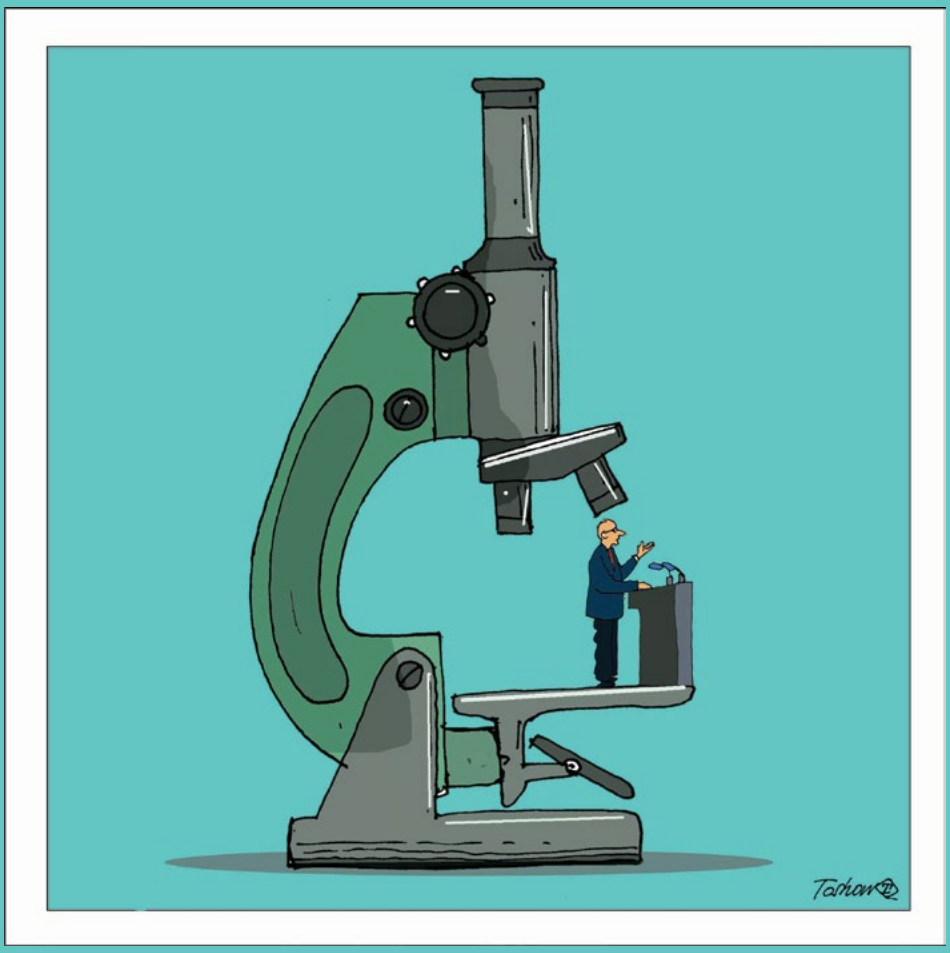
Начело владавине права и законитости представљају прве кораке ка успостављању свеобухватне етичке инфраструктуре (нормативна и институционална решења) и полазну основу за надоградњу те структуре етичким и моралним вредностима. Може се рећи да, извесно, представљају основне „промотере" етичких вредности.

Добар пример

Ступајући на нову функцију, члан Градског већа је, поштујући рок из Закона о спречавању корупције, одмах поднео Агенцији за спречавање корупције извештај о својој имовини и приходима, имовини и приходима супружника, као и малолетне деце са којима живи у породичном домаћинству.

Рђав пример

Председник Скупштине општине био је у службеној посети иностранству и тамо примио вредне поклоне које су домаћини даровали као знак поштовања и пријатељства. Поклоне је однео кући, а председника општине није обавестио о томе.



Начело 2.
ОДГОВОРНОСТ

- *Функционер је за своје поступање и понашање одговоран пред законом и пред грађанима.*
- *Функционер вољно прихвата да његово обављање јавне службе може бити предмет надзора и контроле грађана, правосуђа, надзорних органа, независних тела, јавности и јавних гласила.*

Двострука је одговорност функционера локалне самоуправе: одговорност као појединца, односно грађанина, и одговорност коју налаже место, односно положај у локалној самоуправи. Одговорност проистекла из положаја, односно функције, такође је двострука: пред законом и пред грађанима. У оквиру појединачне одговорности посебно се издваја одговорност према другима, која представља моралну одговорност у ужем смислу. Ова одговорност налаже да појединац никада не учини ништа другоме што не би учинио себи. То се појачава и заповешћу да никада појединац не би требало да другоме наноси бол, патњу, неправду и понижење. Појединачна одговорност претпоставља и професионалну одговорност која одређује да појединац никада не сме да доведе у питање професионалне стандарде онога чиме се бави. Такође, битна одговорност је одговорност према друштву и држави, односно одговорност да се приликом избора увек одлучује за решење које доприноси јавном добру, односно јавном интересу.

Када је у питању одговорност везана за место и функцију, битно је да се функционер увек придржава правила, прописа и закона. Придржавајући се правила, прописа и закона, функционер неће правити грешке и посебно неће дискриминисати оне којима је надређен, али и грађане који се обраћају да би остварили своје потребе или интересе. Функционера и сам опис посла обавезује да донесе праведну и правно засновану одлуку. Подједнако са одговорношћу пред законом, функционер је одговоран и према грађанима. Та одговорност налаже му да посао обавља на професионалан, односно стручан начин. Ова одговорност подразумева учтивост, љубазност, дисциплину и рационалност у поступању са грађанима као странкама. Веома је важно истаћи да је функционер пред грађанима дужан да покаже стрпљивост у објашњавању онога што чини у конкретном поступку. У току обављања послова са грађанима он не би смео да буде нељубазан, нетрпељив и искључив. Његова врлина јесте спремност да саслуша странку, да је упути и да јој помогне да изнађе решење у ономе што захтева од органа локалне самоуправе.

У обављању функције одговорност функционера подразумева да прихвата критику, контролу и надзор над својим радом. Критика му помаже да на бољи начин разрешава проблеме и унутар локалне самоуправе и у односима са грађанима. Критика никада не би требало да га погађа и распирује његову сујету која може да резултира нетрпељивим и осветничким поступцима. Када су у питању односи унутар хијерархије у служби, то је наношење неправде запосленима због тога што не

могу да прихвате њихове критичке опаске. Кад је о грађанима реч, недопустиво је да због критике одлаже и одуговлачи решавање њихових захтева, поготово да доноси по њих негативна решења која нису заснована на њиховом праву и нису по закону. Функционер треба да буде спреман и на мишљење јавности о свом раду, као и на све што пишу јавна гласила о ономе чиме се он бави. То подразумева да је увек спреман да положи рачун пред јавношћу, да се извини за грешке, али и да се на прозивку јавних гласила огласи аргументима, ако их има, или се извини и буде спреман да поднесе последице које могу бити дисциплинског, прекршајног или кривичног карактера. Функционер може због грешака које нису изазвале последице, али могле су, да поднесе оставку као морални чин. За пропусте у послу функционер, ако не поднесе оставку, треба да буде смењен. Функционер треба да буде посебно осетљив на све повезано с правосудним органима, посебно тужилаштвом и судовима, али и



с независним телима у чијој надлежности је праћење рада функционера локалне самоуправе, односно да прихвата њихове препоруке, надзор и контролу.

Добар пример

Председник општине у телефонском разговору захтева од члана Општинског већа да утиче на свог доброг познаника – начелника Одељења за урбанизам – да изда грађевинску дозволу потенцијалном инвеститору на земљишту за које није предвиђена стамбена градња. Члан Већа обавештава председника општине да закон, а ни урбанистички планови општине не дозвољавају такву градњу и да зато не може да утиче на начелника да крши прописе. При томе посебно истиче да начелник једино може да, на писани захтев потенцијалног инвеститора, достави информације о статусу земљишта и дозвољеној градњи и да је то све што се у овом случају може урадити у складу са законом.

Рђав пример

Грађанин подноси захтев Градском водоводу за прикључење његове викендице на водоводну мрежу. У протеклих неколико дана више грађана послало је исти захтев. Службеници Градског водовода процењују да не могу у исто време свима да изађу у сусрет, услед недостатка материјала и ограниченог броја запослених. Службеник задужен за примање и решавање захтева обраћа се директору Градског водовода са питањем на који начин да реши захтеве. Функционер издваја захтев свог познаника и налаже службенику да његову викендицу прву прикључи на водоводну мрежу, а да остале захтеве стави на листу чекања, упркос чињеници да је његов познаник међу последњима поднео захтев.



Начело 3.

ОТВОРЕНОСТ, ПРИСТУПАЧНОСТ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ

- *Функционер поступа тако да је његово деловање увек отворено увиду и суду јавности.*
- *Функционер се стара да грађани буду упућени у рад локалне самоуправе, а нарочито у разлоге за доношење одлука, као и о дејству и последицама које из њих проистичу.*
- *Функционер јавности благовремено пружа тачне и потпуне податке и објашњења од значаја за одлучивање и праћење примене одлука, пружајући јој прилику да их проверава и испитује.*
- *Функционер у јавном деловању и иступању увек штити податке о личности.*

Свако обављање јавне функције треба да буде отворено, приступачно и подложно увиду и суду јавности. Функционер треба да развије свест о томе да све податке увек треба давати на увид грађанима. Стручан и одговоран функционер увек ће бити приступачан и отворен и чак захтевати да о свим јавним пословима грађани буду на одговарајући начин обавештени. Такође, да грађани што чешће буду консултовани и, колико је могуће, укључени у доношење одлука, посебно оних које их погађају. Рад, одлучивање и образлагање одлука из надлежности функционера треба да, у највећој могућој мери, буду доступни јавности, осим у случајевима када правила и природа послова изискују потребу за очувањем поверљивости у мери у којој је поверљивост неопходна ради очувања јавног интереса. Јер, једино је то начин на који грађани могу да стекну правилан утисак о функционеру и његовом раду у јавном интересу. Од начела отворености може се одступити у изузетним случајевима, али такви изузеци морају бити оправдани „вишим" јавним интересом, и то само ако се такав јавни интерес и такво образложење учине проверљивим.

Транспарентност рада функционера локалне самоуправе суштински је предуслов за ефикасну контролу и надзор који обављају грађани. То је такође и суштинско начело које доприноси квалитету рада локалне самоуправе. Да би грађани могли учествовати у јавним пословима и доносити одлуке морају бити тачно, благовремено и потпуно информисани. Од функционера се очекује да буду отворени за праћење и контролу свог рада, да буду расположени за надгледање од стране грађана, јер за вршење послова из своје надлежности одговарају становништву.

У доношењу одлука и праћењу њихове примене, функционер треба увек да износи и објављује тачне и потпуне информације, јер се тако обезбеђује проактивна транспарентност. Функционер има увид у велики број информација – од којих су неке доступне јавности, а неке пак поверљиве. Његова је дужност да при томе води рачуна о подацима личне природе који не треба да буду откривени и да поверљиве информације не користи у личне и приватне сврхе. Функционер треба да буде лојалан јавном интересу и да га увек ставља изнад личних интереса. Функционер мора понекад са грађанима да подели и рђаве вести, јер и то су информације на које

грађани имају право. Ове и овакве информације, иако су на први поглед негативне за локалну санмоуправу, гледано на дуже стазе могу бити исплативе, јер поштење ствара поверење.

Неовлашћено објављивање одређених информација може бити предмет кривичног гоњења и може угрозити поверење јавности. Од функционера се очекује да увек заштити поверљиве и приватне информације. С друге стране, важне информације од значаја за јавни интерес не смеју се задржавати, ни због удобности нити из других разлога.

Поштовање начела транспарентности подразумева да функционер упознаје јавност о свим детаљима током свог поступања ради доношење одређене одлуке. Дужност функционера је да делује јавно, предвидљиво и разумљиво. Другим речима, транспарентност је начело доступности информација од јавног значаја. Таквим деловањем и обављањем послова функционер омогућава јавну расправу и покреће процес у правцу разборитије и праведније употребе јавних ресурса.

Добар пример

Председник општине је закључио уговор са приватним предузећем ради изградње фабрике за пречишћавање воде. Потом је сазвао конференцију за штампу на којој је грађане и медије упознао са поступком избора конкретног предузећа и садржином потписаног уговора. Уговор је објављен и на огласној табли општине и њеној интернет страни како би сви заинтересовани могли да се упознају са донетом одлуком.

Рђав пример

Обављајући функцију, функционер локалне самоуправе је сасвим случајно дошао у посед података о здравственом стању запослених у локалној самоуправи и на својој Фејсбук страници објавио осетљиве и поверљиве податке о личности из здравствене евиденције запослених.



Начело 4.
ГРАЂАНСКО УЧЕШЋЕ

- *Функционер се стара да грађани буду што више консултовани о одлукама од значаја за заједницу и укључени у доношење тих одлука, коришћењем и унапређивањем различитих начина грађанског учешћа.*
- *Функционер се стара да локална самоуправа одговори потребама и интересима свих категорија њеног становништва и свих њених подручја и насеља.*
- *Функционер ради на успостављању што шире сагласности грађанства о кључним одлукама локалне самоуправе.*

Сама реч општина корен има у изразу „опште", а Устав Републике Србије локалну самоуправу не посматра само као један од нивоа власти, што она свакако јесте, него је одређује као право грађана да њоме ограниче државну власт. Општина је стога општа ствар и опште добро свих њених грађана. По самој суштини, локална самоуправа је нешто о чему се сви њени грађани питају и о чему морају бити питани.

Грађани то неотуђиво грађанско и политичко право остварују првенствено тако што своју локалну власт бирају и успостављају на изборима, који се по правилу одржавају једном у четири године. Тиме се, међутим, њихово право да утичу на управљање локалном самоуправом не исцрпљује нити завршава, јер су слободни и поштени избори тек минимум демократије, али не и њен крај. Изборима се такође не завршава ни одговорност коју функционери локалне самоуправе имају према гласу грађана.

Власт потиче од грађана, а њихово је право да и унутар четворогодишњег периода између избора, дакле и током мандата изабране власти, на различите начине учествују у јавном и политичком животу своје општине и утичу на одлуке које локална власт у њихово име доноси.

Разни су облици грађанског учешћа – референдум, народна иницијатива, збор грађана, јавна расправа, јавни увид у планску документацију, партиципативно буџетирање, учешће грађана и њихових удружења у општинским саветодавним и радним телима, петиција... Процедуре за већину ових облика грађанског учешћа су у Србији уређене законима или другим прописима. Сви ови облици грађанског учешћа служе да се глас грађана боље чује, а да њихов утицај на јавне послове, који их се тичу и који утичу на квалитет њиховог живота и развој њихове заједнице, буде смисленији.

Поред тога што функционери локалне самоуправе имају дужност да чују и саслушају глас грађана које представљају и којима су одговорни, њихова морална дужност је и да стварају атмосферу подстицајну за учешће грађана у јавним пословима. Локална власт законски је дужна да спроводи и потпомаже ове облике грађанског учешћа, а њена етичка дужност је да подржава што веће ангажовање грађана у пословима од значаја за локалну самоуправу коју сами грађани и конституишу.

Што је грађанско учешће на локалном нивоу јаче и учесталије, то је локална демократија јача и развијенија, чиме и сама локална самоуправа добија смисао и пуноћу. У смисленој и потпуној локалној самоуправи, функционери грађанима нису одговорни од избора до избора, негу у сваком тренутку и на сваком месту.

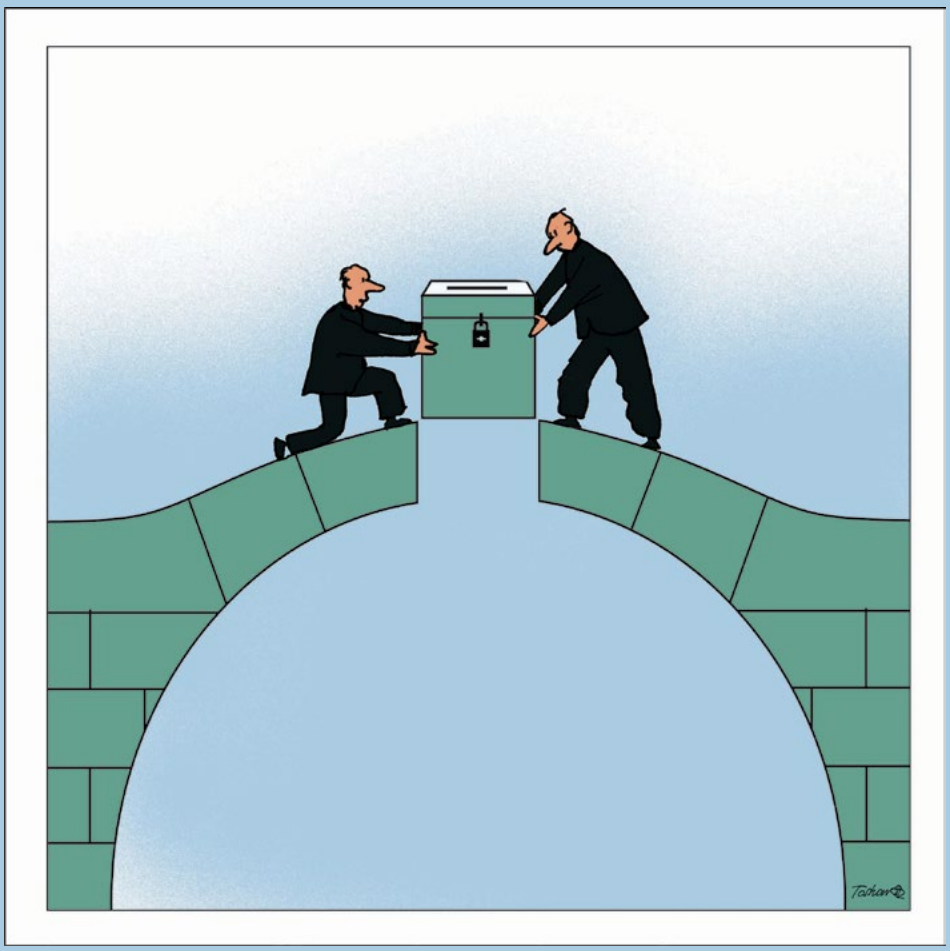


Добар пример

Општинско руководство сазнало је да је група грађана отпочела прикупљање потписа за референдум чији циљ је промена одлуке о уређивању индустријске зоне, како би та средства била употребљена за асфалтирање и постављање уличне расвете у једном насељу на периферији. Иако је то супротно развојној политици која је била део њеног предизборног програма, председница општине одлучује да позове те грађане на разговор, на коме ће учествовати и њени сарадници, како би саслушала разлоге незадовољства тих грађана и предлоге које они имају. На тај разговор одлази спремна да образложи и брани одлуку која је донета, али отворена да размотри и евентуално уважи предлоге које ће грађани изнети. На састанку нису усвојени обострано прихватљиви закључци, али председница општине даје инструкцију сарадницима да грађане упуте како да на исправан начин формулишу захтев за одржавање референдума и како да тај захтев буде процедурално исправан.

Рђав пример

Становници једне сеоске месне заједнице сазивају збор грађана да би расправљали о проблемима у снабдевању водом и да би од локалне власти захтевали решење тог проблема. Општинске власти их игноришу и не шаљу представнике који би се грађанима обратили и саслушали њихове ставове о овом проблему.



Начело 5.

ПОШТОВАЊЕ ИЗБОРНЕ ВОЉЕ И УКАЗАНОГ ПОВЕРЕЊА

- *Функционер поштује вољу бирача, придржавајући се програма за чије је спровођење изабран.*
- *Функционер се стара да његово деловање и понашање никада не доведе у питање поверење које му је указано.*

Локална самоуправа пре свега је грађанско право, а локална власт постоји само захваљујући том праву. Она извире из воље грађана и почива искључиво на њој и на поштовању владавине права. Без тога нема демократије, а власт, локална или нека друга, без тога нема легитимност.

Функционер није ништа друго до грађанин на функцији. У свему је раван и равноправан својим сугрђанима, који му на изборима поверавају обављање дужности која треба и мора да буде у интересу свих. Преузимањем јавне дужности, која му је поверена како би служио грађанима и заједници које представља, он на себе преузима и велико бреме одговорности. Функционер, на било ком нивоу власти, увек ово мора имати на уму.

Ступајући у политичку арену кандидовањем на изборима, будући функционер себи равним и равноправним грађанима излаже скуп идеја, вредности и начела у које верује и које заступа – и тиме јавно даје чврсто обећање да ће их заступати, ако буде изабран на функцију, односно ако му грађани повере да обавља јавну дужност од интереса за читаву заједницу. Кандидат за функционера пред грађане износи и начине, мере и средства која ће користити ако буде изабран, како би те идеје, вредности и начела били остварени и спроведени у живот.

Скуп тако изнетих идеја, вредности и начела, као и начина, мера и средстава за њихово остварење, назива се политичким програмом. Кандидат који успе да задобије поверење сугрђана и постане функционер локалне самоуправе, има тај програм, то јавно обећање сугрђанима, као нешто чиме се води у раду током мандата који му је поверен. Носиоци функција легитимишу се програмом на основу кога су ступили на функцију и на њему заснивају свој однос и према функцији коју обављају и према онима који су им је поверили, односно према грађанима.

Народна мудрост каже како дата реч и држање дате речи дефинишу човека („човек се држи за реч, а во за рогове“). Реч је дата, а на јавној функцији се та реч држи, чиме њен носилац потврђује себе и своју човечност. На нивоу локалне самоуправе, где је власт најближа грађанима и из чије се слободно изражене воље црпи легитимност, то се види јасније и боље него на другим нивоима управљања јавним пословима.

Непоштовање слободно изражене изборне воље један је од најтежих преступа према грађанима и јавном добру. Тиме се грађанима одузима оно што их грађанима чини – њихово право да слободно изразе вољу и одлуку коме ће поверити управљање пословима заједнице. У локалној самоуправи то узурпирање још је видљивије него на вишим нивоима организовања људског друштва.

Сусрет са реалношћу по ступању на дужност често може бити тежак, јер стварне околности не иду увек на руку предизборним обећањима. Одговоран и моралан кандидат стога увек треба да пази каква обећања даје и на шта се обавезује. То не значи да треба да одустане од идеја, вредности и начела у које верује и које заступа, него да их примењује у мери у којој је њихово остваривање изводљиво. Ретко који политички програм је остварив у свакој тачки, а околности често изискују компромис. Компромис, међутим, никада не треба да се преобрати у компромитацију.

Нико се у демократији није родио с правом да увек буде на функцији. Ако држи до етике, функционер ће дужност у сваком тренутку обављати тако да му неће бити тешко онога дана када престане да је обавља, ни свих наредних дана. Функционер који тако поступа увек ће моћи да суграђане погледа у очи.



Добар пример

Новоизабрани председник општине је, када се кандидовао на локалним изборима, у свој програм унео отварање дечијег вртића у приградском насељу које га није имало. Одмах по ступању на дужност тражио је од надлежних службеника да га обавесте о расположивости могућих средстава за изградњу вртића, када је установљено да их у тој буџетској години неће бити. Приликом израде буџета за наредну годину, председник општине је са сарадницима – и функционерима и запосленима у управи – разрадио и изнашао могућности да одговарајућа средства буду намењена за изградњу и опремање вртића.

Рђав пример

Током предизборне кампање, кандидат који је после избора изабран за председника општине, обећао је уређивање атарских путева у једном сеоском насељу чије становништво у највећој мери живи од пољопривреде. После избора и ступања на функцију, овај део предизборног програма остао је занемарен, а средства намењена изградњи и одржавању путне инфраструктуре коришћена су у друге сврхе, или пак у неким другим насељима на територији општине. Становници тог села обратили су му се више пута тражећи састанак. После више игнорисања, председник општине отишао је на састанак и дао нова обећања, али ни после тога није предузео мере којима би било осигурано одговарајуће уређивање тих атарских путева.



Начело 6.
УЗОРНОСТ

- *Функционер гради и одржава поверење грађана у савесно и одговорно обављање јавне функције, и стара се да не наруши углед јавне функције својим понашањем у јавном и приватном животу.*
- *Функционер увек и на сваком месту штити углед локалне самоуправе и грађана које представља, а у јавном иступању води рачуна да тај углед не буде нарушен.*
- *Функционер увек и на сваком месту поступа и понаша се тако да буде пример за углед.*

Када се за неку особу каже да је узорна, то значи да је њено понашање и деловање у сваком тренутку такво да та особа другима може бити узор, односно модел на који се може и треба угледати. Таква особина пожељна је код сваког човека, али за функционере она није само пожељна, него и потребна. Људи који стоје на челу неке заједнице су по правима и основним обавезама једнаки сваком њеном члану. Јавна функција коју обављају извире из воље те заједнице. Тиме је њихова дужност да је на достојан начин представљају и већа и тежа.

Носиоци јавне функције на њу треба да ступе захваљујући својој способности и својим постигнућима, као и угледу који су на основу њих стекли. Ступањем на дужност служења заједници, та обавеза не престаје, него се само повећава и појачава.

Када је у питању локална самоуправа, све ово је само појачано, јер је у блиско повезаној заједници све видљивије. Узорност функционера локалне самоуправе значи да они чувају и граде поверење грађанства да ће функцију која им је додељена обављати на најбољи могући начин. То такође значи да се функционери у свакој прилици, а нарочито у јавном деловању и иступању, старају о томе да тај углед не буде нарушен. Њихова обавеза је да стално држе и чувају углед своје локалне самоуправе, а посебно њених грађана, односно људи које представљају. А самим ступањем на функцију они почињу да представљају све грађане – не само оне који су гласали за њих, него и оне који су своје изборно поверење поклонили њиховим политичким ривалима, као и оне који уопште нису гласали.

Морална је, а не само политичка, дужност функционера да поверење уграђено у долазак на јавну функцију наставе да развијају. То најбоље могу да чине понашањем и деловањем које доприноси грађењу и одржавању поверења које грађани имају у њих, јер тиме граде и одржавају поверење грађана у институције и процедуре којима се организује живот заједнице. То понајбоље могу да учине свакодневним савесним и одговорним обављањем јавне функције.

У моралне обавезе јавних функционера спада и обавеза да њихово понашање никада не доведе у питање, а камоли наруши углед функција које су им грађани поверили. Стога њихово понашање мора бити беспрекорно и у јавном и у приватном животу. Наравно, свако, па и функционер, има право на приватност, али је сасвим

природно и разумљиво да сваки аспект понашања особа којима је друштво поверило важне дужности буде под јачом лупом него што је то код осталих људи. Савестан функционер тога је свестан и стараће се да ни у приватном животу не начини морални преступ којим би могао да наруши углед јавне функције.

Функционер који је узоран је и више од примера за углед. Таква особа је и оријентир према коме се сви грађани могу равнати. Бити узор, значи бити живи образац пожељног понашања. Бити узор није само част, него је велика и тешка етичка обавеза. Узорност функционера није ограничена само на појединачне аспекте личности и њеног деловања, него се односи на њихову укупност. Код функционера локалне самоуправе за узор треба да буду и врлине које га лично красе, и начин опхођења и одношења према другим људима (без обзира на врсту односа коју са њима има), и њихов јавни рад и резултати тога рада.

Бити узоран није лако, али је часно и морално. На крају, то је и испуњавајуће. Функционер локалне самоуправе који је узор својим сограђанима не треба да стрепи од дана када их више неће представљати, а када ће их поново виђати у уобичајеним животним приликама.

Добар пример

Градоначелница је увела праксу да током викенда и празника, у различита доба дана и по различитим временским условима, обилази поједине комуналних предузећа и њихове раднике на терену. У те обиласке не позива новинаре, него у неформалној, али радној атмосфери разговара и са руководиоцима и са радницима, слушајући их када говоре о природи посла, радним задацима и изазовима са којима се суочавају. Посебну пажњу обраћа на радне услове и на предлоге које запослени износе. Када год је могуће труди се да ангажује ресурсе града на унапређењу радних услова и ефикасности рада комуналних служби.

Рђав пример

После свечаног пуштања у рад новоотворене фабрике, приређен је коктел на коме су били различити општински функционери, руководство фабрике и друге званице. Један од чланова Општинског већа превише се опустио и на врло неформалан начин рђаво је говорио о другим функционерима, у друштву у коме је било и новинара. Неки од присутних новинара пренели су то у својим медијима, уз сензационалистичку обраду извештаја.



Начело 7.
ПРОФЕСИОНАЛНОСТ

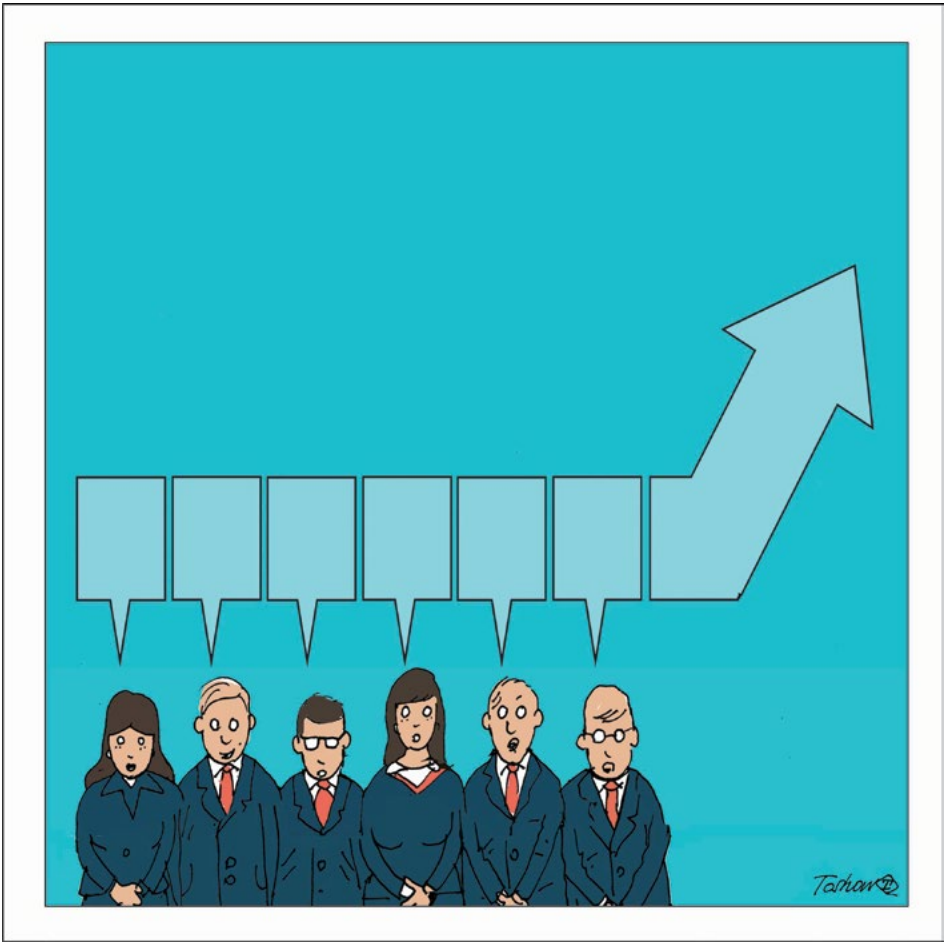
- *Функционер непрестано изграђује своју стручност и компетентност за обављање јавне функције, а у свом раду увек се придржава стандарда стручности.*
- *Функционер уважава стручност запослених у управи и редовно се са њима саветује приликом доношења одлука, подржавајући развој њихових стручних капацитета.*
- *Функционер се стара да при одлучивању о запошљавању, као и распоређивању, премештању или напредовању запослених, то буде рађено на основу квалификација и објективно оцењеног радног учинка и радних способности.*

Професионалност претпоставља да је функционер овладао знањима битним за посао који обавља, али истовремено да савесно обавља све што му је у опису радног места. Функционер треба да задовољава критеријуме битне за стручно обављање посла. Професионалност почива на професионалним стандардима као што су истина, тачност, поштење и поштовање личности. Да би функционер обављао посао на професионалан начин потребно је да се стално усавршава у области којом се бави, али истовремено да за све у оквиру своје службе омогућава и подстиче их на стручно усавршавање и дошколовање. Када се придржава професионалних стандарда, обављаће послове на најстручнији и најсавеснији начин.

Истина у професији подразумева да ће се функционер увек придржавати закона и прописа и штитити јавни интерес. Придржавајући се истине, функционер ће поштовати легалност и неће падати у искушење да обавља нешто незаконито. Тачност, пак, подразумева временску обавезност у обављању послова и прецизност у погледу квалитета одлука или решења која доноси. Тачност дисциплинује функционера и његове поступке и повећава ефикасност у вршењу послова. Тачност се двоструко испољава: према запосленима и према грађанима. На основу тачности стиче се поверење, не само у функционера и запослене него и у институцију. Тако се постиже двоструко поверење и на тај начин институција постаје узорна. Тачност, такође, скраћује поступке, односно утиче на рационално понашање приликом обављања посла.

Поштење у вршењу послова подразумева праведан приступ и послу и грађанима и јавности. Поштен однос функционера подразумева да га нико не може подмитити, нити привилегијама навести да се селективно понаша према запосленима и грађанима. Поштен однос у професији никога не форсира и све се одвија према реду, односно према тачно утврђеном редоследу пријава и захтева оних који нешто траже у оквиру овлашћења институције и функционера. Поштење онемогућава било какве привилегије или неравноправан однос када су у питању и запослени, али и грађани. Поштење је брана која спречава функционера да западне у ситуацију да преко реда или кршењем закона стиче личну корист. Поштењем се показује прихватање етичких стандарда и морално понашање.

Професионалност функционера огледа се и у поштовању стручности запослених, односно стручност је једини критеријум на основу којег се процењује вредноћа и квалитет запослених у локалној самоуправи. Прихватање и поштовање стручности је критеријум помоћу којег функционер на бољи начин сагледава послове, укључује запослене према њиховој способности и стручности за решавање проблема и на тај начин доноси најбоље одлуке. Поштовање стручности функционеру омогућава успостављање тимског рада у оквиру локалне самоуправе, који максимализује стручност и креативност запослених. Професионалност подразумева и високе критеријуме приликом запошљавања. Ако се процес запошљавања одвија на професионалан начин онда ће у радни однос бити примани најспособнији, који уз то поседују карактеристике важне за тимско обављање послова, за добар приступ колегама, али и грађанима који траже одређене услуге. Када је у питању професионалност



функционера, важан део везује се и за процес напредовања запослених у служби, односно њиховог распоређивања и премештања на послове који одговарају њиховим квалификацијама. Функционер треба да води рачуна о томе да што објективније оцењује нечији радни учинак и радне способности и да то обавља на непристрасан начин. Два су критеријума која му помажу да се напредовање професионално обавља: постигнути резултати и савесно обављање посла.

Добар пример

Директор јавног комуналног предузећа наложио је службенику надлежном за обраду захтева грађана за прикључење објеката на канализациону мрежу да истакне на сајту предузећа и испред своје канцеларије листу докумената потребних за обраду захтева. Такође, службеник је добио налог да приликом пријема захтева сваком подносиоцу изда редни број захтева, са датумом пријема, а да се приликом одлучивања стриктно држи редоследа завођења захтева.

Рђав пример

Смењен је начелник Општинске управе и одређени службеници захтевају од чланова Општинског већа и председника општине да образложе смену и посебно наведу објективне критеријуме на основу којих је нови начелник квалификованији и позванији за овај положај од претходника. Председник општине је, гостујући на локалној телевизији, на исто питање новинарке рекао да је то задирање у приватност и да му не пада на памет да службеницима објашњава на основу којих критеријума бира најближе сараднике.



Начело 8.

ПРАВИЧНОСТ, ОБЈЕКТИВНОСТ И НЕПРИСТРАСНОСТ

- *Функционер правично и непристрасно врши своју дужност, вођен општим добром и претежним јавним интересом, а старајући се да никоме не нанесе штету.*
- *Функционер настоји да никакве личне предрасуде или непримерени посебни интереси не утичу на његово поступање и одлучивање, као и да оно буде засновано на тачним, потпуним и благовременим подацима.*

У обављању јавне функције, употреби јавних ресурса и располагању информацијама које сазна у раду, функционер локалне самоуправе треба да покаже непристрасност, објективност, поштење и правичност. Овлашћењима треба да располаже одговорно и да их не користи за приватне интересе. Непристрасност се показује недискриминацијом, односно равноправним третманом оних са којима ради и грађана са којима је у контакту у обављању посла. Недискриминација подразумева да нико не може бити дискриминисан расно, полно, етнички, религијски, класно, слојевно и према било којем другом припадништву. Непристраност се показује начелом једнаког и равноправног третмана свих пред законом. Функционер треба да негује непристрасан суд и да поступа без предрасуда и било каквих предубеђења у односу на грађане, поштујући њихову равноправност и старајући се о њиховом једнаком правном третману. Функционер може имати сопствене ставове о правним или друштвеним питањима, али без личног анимозитета према грађанима. То не значи да функционер током обављања својих послова и доношења одлука неће формирати сопствено мишљење, али је неприхватљиво да личне предрасуде и непримерени посебни интереси утичу на његову непристрасност.

Непристрасност без независности не може да постоји. Независност подразумева способност функционера да се уздржи од спољних притисака, утицаја, манипулација при обављању својих послова и доношења одлука. Непристрасност је темељ на коме почива легитимитет функционера. Непристрасност представља гаранцију да нико неће бити неосновано деградиран или форсиран приликом запошљавања или напредовања у служби и да функционер неће подлећи спољним или унутрашњим утицајима и притисцима. Функционер локалне самоуправе не сме да зависи од било кога ко би могао да утиче на његову непристрасност, нити да користи јавну функцију зарад стицања било какве користи или погодности за себе или повезано лице.

Функционер локалне самоуправе треба правилно да управља подацима које сазна у обављању функције и да их користи само у службене сврхе.

Поштење подразумева да је функционер објективан и да ни у једној ситуацији неће урадити нешто ван закона, као и да ће избегавати да га лични интереси доведу у ситуацију да уради нешто што није у складу са логиком професије и са законом. Непристрасношћу и поштењем функционер локалне самоуправе постиже правично

деловање у обављању функције и чува углед дужности коју обавља, али и углед читаве локалне самоуправе.

Објективност значи да функционер локалне самоуправе у обављању јавних послова треба да доноси одлуке само на основу квалитета. Кореспонденција и документи функционера су јавни и подлежу јавној контроли грађана.

Добар пример

Председник општине је приметио да његов близак сарадник, који му је и комшија, повремено користи службено возило викендом како би водио децу на разне активности. У питању је сарадник запослен у локалној самоуправи 10 година, веома одговоран, вредан и професионалан радник. Ово је строго забрањено и представља тежу повреду радне обавезе, због чега тај сарадник може бити дегрmaдиран или новчано кажњен. Председник општине је, међутим, независно од стручних квалификација сарадника и блиске сарадње с њим, обавестио Савет за праћење примене Етичког кодекса како би предузео одговарајуће мере.

Рђав пример

Члан Општинског већа који се бави питањима културе организовао је студијско путовање у Белгију за представнике Дома културе који учествују у програму прекограничне сарадње. Општина је одабрала одређени број учесника за путовање по унапред одређеним условима. Члан Општинског већа је примио лични захтев од директорке установе културе, тражећи да је уврсти на списак учесника у Бриселу, што је он одбио. Следећег дана примио је телефонски позив свог пријатеља који му је рекао да је жена која је звала дан раније његова мајка, и да захтева да путује у Белгију са одабраном групом. Члан Општинског већа овог пута је попустио и удовољио траженом захтеву.



Начело 9.

САВЕСНО И ДОМАЋИНСКО УПРАВЉАЊЕ

- *Функционер са пажњом доброг и савесног домаћина располаже повереним средствима и њиховом расподелом.*
- *Функционер се стара да употреба и расподела јавних средстава буде законита, добро испланирана, правична, сврсисходна и увек у складу са остваривањем општег добра и претежног јавног интереса.*
- *Функционер се делатно супротставља несврсисходном и коруптивном располагању и коришћењу јавних средстава.*
- *Функционер се стара да употреба и расподела јавних средстава буде таква да на најбољи и најправичнији начин задовољава права, потребе и интересе свих категорија становништва, не дискриминишући ни једну.*

Ступањем на дужност, функционери локалне самоуправе на себе преузимају велике обавезе, а у њих спада и обавеза да се одговорно односе према јавној имовини и да њоме управљају савесно и домаћински. Увек треба да имају на уму да та имовина не припада њима, него заједници и грађанима којима су дужни да служе. Када се јавна средства троше ненаменски, односно несавесно и недомаћински, она не испуњавају једину сврху коју имају – унапређење живота грађана и добробити заједнице. Динар потрошен на несавестан и недомаћински начин неће отићи на обданиште у које треба да иду деца тих грађана, на чисту воду у њиховој чесми, на асфалт у њиховој улици, на расвету пред њиховом кућом, на аутобус којим они иду на посао.

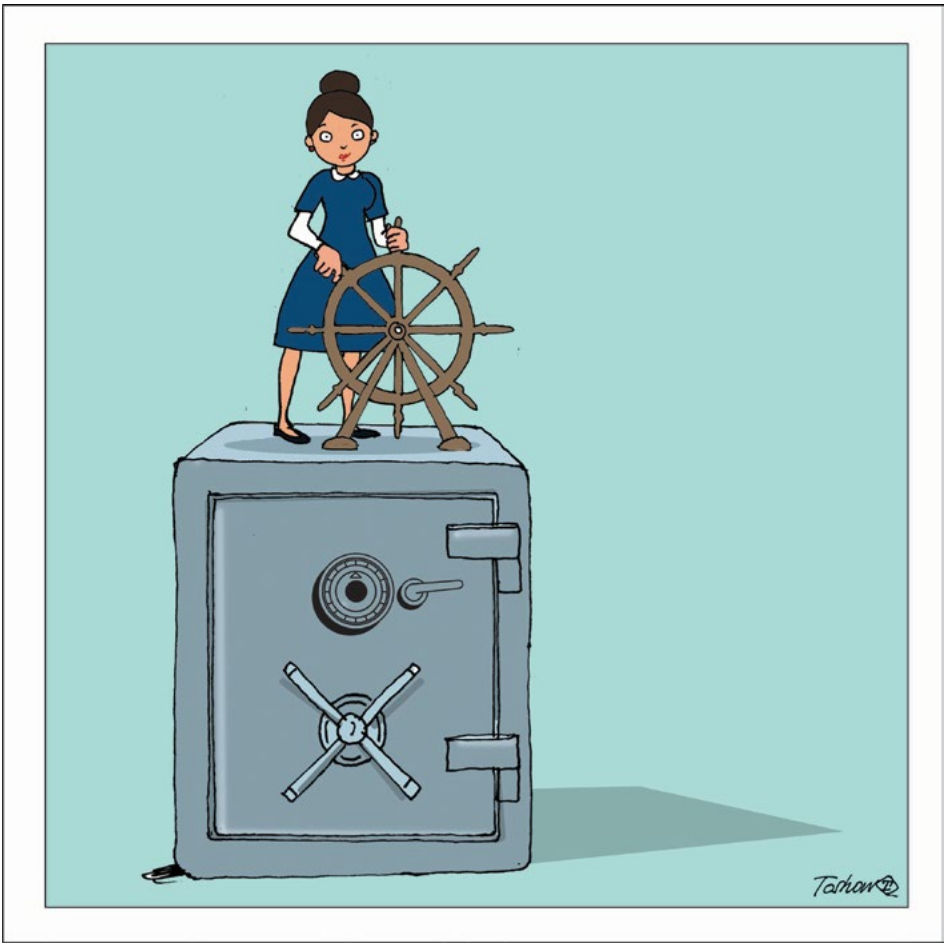
Општина је опште добро које служи за унапређивање квалитета живота својих грађана. Општина не сме да узалуд троши драгоцено време и средства грађана. Када јој се грађани обрате, локална самоуправа има обавезу да им пружи услугу која им припада – у целини и у разумном року, не правећи међу њима разлику. Грађани такође морају бити обавештени које им услуге локална самоуправа пружа. Они бирају локалну власт и издржавају локалну управу, да би им они пружили најбољу могућу услугу, за најкраће могуће време, и уз најнижи могући трошак.

Једна од најпречих одговорности функционера локалне самоуправе јесте да се у располагању јавном имовином и јавним средствима не понашају на коруптиван начин. Поврх тога што се подразумева да је корупција кривично дело, законом кажњиво, она је један од најтежих преступа против етике јавне службе и њених норми. Корупција разједа људско друштво и државу, као што рђа разједа гвожђе. Ако би завлачили руку у џеп грађана којима су се обавезали да ће их служити, функционери би те грађане оштетили на најнепосреднији начин. Корупција пустоши општинску касу, а код грађана сеје неповерење у власт коју су изабрали, самим тим и у сврху изборног процеса и демократије.

Савестан и домаћински однос према јавној имовини не подразумева само уздржавање од коруптивног понашања, него и делатно супротстављање таквом понашању ако се уочи код других. Поред тога што је пријава примећеног

кривичног дела, а корупција је управо то, законска обавеза, то је и морална обавеза. Функционер нема оправдања за немо посматрање како је неко други умешан у коруптивно проневеравање јавних средстава. Делатно супротстављање корупцији не подразумева само супротстављање конкретним коруптивним делима, него и рад на успостављању услова и процедура којима је корупција на системски начин отежана или онемогућена.

Савесно и домаћинско управљање се, међутим, не ограничава само на отклон од корупције и на супротстављање корупцији. Оно подразумева да водеће правило управљања општинском имовином и буџетским средствима буде окренуто ка остваривању највеће могуће користи, уз рационалну, штедљиву и сврсисходну потрошњу. Употреба јавних средстава стога увек мора бити законита, добро испланирана, правична, сврсисходна и увек у складу са остваривањем општег добра и претежног јавног интереса.



Преузимањем дужности, функционери локалне самоуправе не постају одговорни само онима који су им блиски, нити онима који су за њих гласали, него свим грађанима локалне заједнице коју представљају. То се односи и на употребу и расподелу јавних средстава. Етичко поступање подразумева да се њима мора управљати тако да од њих корист види најшири могући број грађана, односно да је виде све категорије становништва – жене и мушкарци, стари и млади, становници села и града, здрави и болесни, људи различитог порекла, вероисповедања или матерњег језика, грађани различитих социјалних и имовних стања... Етички однос према управљању јавним средствима значи да ниједна од ових (као ни осталих) категорија становништва не буде занемарена ни изостављена. Оним функционерима локалне самоуправе којима је стало до етике стало је и до правде и правичности, тако да то треба да им буде водиља у обављању дужности које су им грађани поверили.

Добар пример

Општина улази у велику и скупу потребну инвестицију изградње постројења за пречишћавање отпадних вода. Дуг процес израде све потребне документације већ је при крају. Председница општине одлучила је да прегледа сву документацију. После детаљног увида, установила је да је највећи део у складу са прописима, Планом развоја општине и Одлуком о буџету. За један мањи део документације, међутим, није сасвим сигурна. Сазвала је састанак свих сарадника укључених у овај пројекат да би детаљно разговарали о том потенцијалном проблему. На састанку је установљено да је тај део документације ипак у реду. Председница општине сарадницима је дала задатак да прегледају целокупну документацију. Један од сарадника уверавао ју је на састанку да је све у реду и да за тиме нема потребе, а да ће детаљан преглед одузети превише времена и одложити почетак пројекта. Председница општине га је саслушала, али је ипак одлучила да је неопходно све прегледати, да би се утврдило да ли ће цео поступак бити потпуно законит.

Рђав пример

Члан Градског већа начуо је да ће асфалтирање неколико улица бити поверено путарском предузећу чији је сувласник кум једног другог градског функционера. Додатно се распитао и прегледао конкурсну документацију, установивши да је она написана тако да одговара баш том предузећу. Иако се он сам неће окористити од тога, одлучио је да се не огласи и не супротстави том коруптивном послу.



Начело 10.
ЛИЧНИ ИНТЕГРИТЕТ

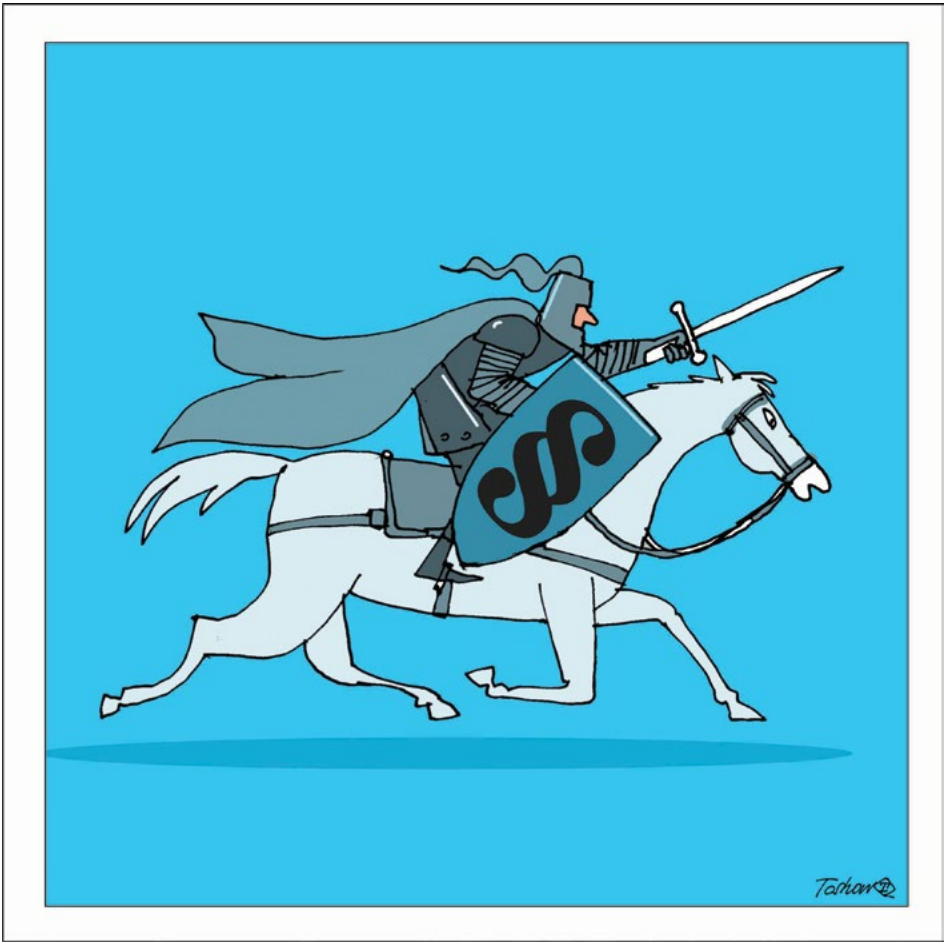
- *Функционер одбацује деловање под притиском и корупцију, а јавно указује на такво понашање ако га примети код других функционера.*
- *Функционер се ангажује на превенцији корупције, указивањем на њену штетност, узроке и начине спречавања, као и подржавањем и учешћем у успостављању и спровођењу антикорупцијских механизама.*
- *Функционер никада не даје предност приватном интересу над јавним, не прихвата се дужности и послова који га могу довести у сукоб интереса и избегава сваки облик понашања који би могао да доведе до стварања утиска да постоји сукоб интереса.*

Лични интегритет функционера подразумева њихову доследност, професионалност и одговорност. Доследност се показује применом закона и прописа који их обавезују у вршењу послова. Професионалност подразумева да функционери поседују знање, односно стручност за посао на месту на које су изабрани или именовани, као и да примењује стандарде струке. Професионалност обавезује функционера и да се у оквиру послова које обавља понаша према сарадницима онако како налажу стандарди струке. Професионалност захтева да функционер рад сарадника вреднује према критеријумима који произлазе из струке. Поштовањем критеријума онемогућава се селективно понашање према запосленима, односно доследно се спроводи начело равноправности. У вредновању послова функционер је обавезан да пружи објашњења и одговори на питања запослених у случају да они посумњају да критеријуми нису примењени на ваљан начин. Ако су примедбе запослених аргументоване, функционер ће беспоговорно прихватити њихове аргументе и по њима поступити. Другим речима, функционер у вршењу послова никада не би смео да покаже било какву сујету или наклоњеност према једнима или ненаклоњеност према другима у радној заједници. Кориговање функционера показује да је професија изнад личних емоционалних доживљаја и стања.

Када је у питању лични интегритет функционера, одговорност се односи и на одговорно обављање послова и на понашање. Одговорност у вршењу послова је трострука: прво, поштовање закона и прописа, односно њихова доследна примена; друго, поштовање рокова потребних да се неки посао заврши, односно дисциплина када је у питању временски период у којем заинтересована страна треба да добије одговор, решење или одлуку; и, треће, одговоран однос према подређенима који подразумева да нико без аргумента не може бити форсиран или на било који начин привилегован. Интегритет личности функционера није везан само за чињење већ и за нечињење. Нечињење подразумева да функционер не сме да ћути када у својој радној заједници или институцији види или дозна да се неко бави нелегалним пословима. Такође, функционер не сме да прихвати било какав спољни притисак оних изнад у хијерархијског лествици или политичких ауторитета, али и економских

моћника. Сваку врсту притиска он треба јавно да саопшти и открије онога који је тај притисак покушао.

Интегритет функционера подразумева да се не сме упустити у било какву коруптивну радњу, односно прихватити било какву понуду, чак и у случајевима када онај ко то нуди има законски основ да реши свој проблем. Сваки облик изнуђивања мита и подмићивања, чак и ситне поклоне, функционер треба да одбије и образложи зашто то чини. У случају да поклон прими, он треба да га пријави Агенцији за спречавање корупције и на основу њеног решења тај ће поклон завршити тамо где је то законски одређено. Дужност је функционера, када је у питању корупција, да пријави све за које зна да у оквиру институције и радне заједнице обављају коруптивне послове, али и да све сумње везане за корупцију пријави надлежним органима. Дужност функционера је и да у оквиру радне заједнице стално указује



запосленима на штетне последице када се не реагује на изазов корупције. На тај начин функционер делује превентивно. Добро је да у оквиру својих дужности и овлашћења функционер предлаже механизме, али и тела у оквиру заједнице и институције која ће бити надзорна и контролна када је у питању праћење евентуалне појаве коруптивног деловања. Интегритет личности функционера подразумева да он стално брине о јавном интересу и да ниједног момента било који облик приватног интереса не сме да угрози јавно добро. Такође, функционер треба да води рачуна о томе да не прихвата послове и обавезе који га могу довести у сукоб интереса. Функционер стално треба да прати сваки облик сумње повезан са сукобом интереса и да на њега одмах указује.

Добар пример

У неформалном разговору општински функционер саопштава колеги податак повезан с јавним набавкама за општинске потребе. Додаје да има информацију да је њихов колега, такође функционер, у договору са председником општине „наместио" тендер на којем ће рођак председника општине добити посао набавке. Колега му саветује да о томе обавести органе унутрашњих послова, на шта саговорник каже да не сме јер се плаши осврте. На то му овај одговара да када има чврсте доказе не треба да се плаши било какве осврте. С друге стране, ако то не уради, нарушиће сопствени интегритет и нанети имовинску штету општини.

Рђав пример

Функционер руководи органом и у складу са законом одлучује о правима и обавезама запослених, као и о пријему у радни однос у наведеном органу. Ради пријема у радни однос руководилац је расписао оглас. На оглас се пријавио и кандидат који је члан породице функционера и представља „повезано лице". У складу са законом, функционер се изузео из одлучивања о пријему кандидата у радни однос и о овоме је обавестио Агенцију за спречавање корупције. Орган надлежан за одлучивање о изузећу функционера донео је одлуку о избору кандидата по расписаном огласу, али је у радни однос примљен управо кандидат повезан са функционером.



Начело 11.

РАВНОПРАВНОСТ И НЕДИСКРИМИНАТОРНОСТ

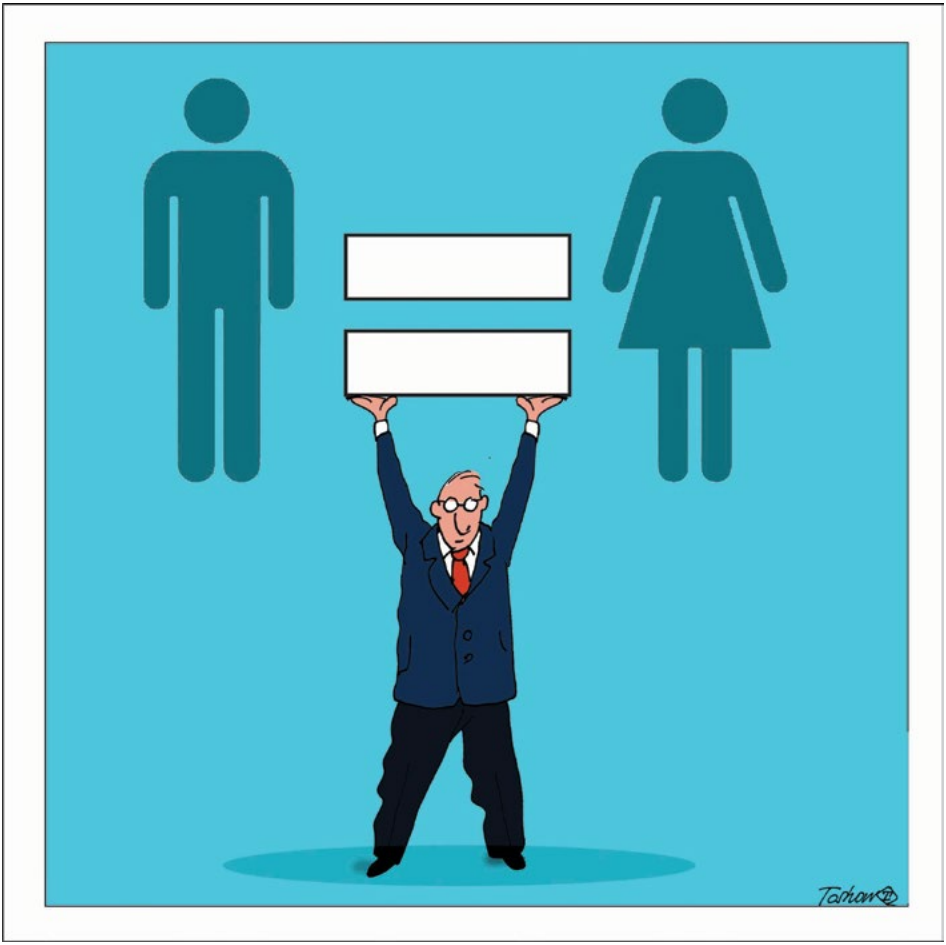
- *Функционер поштује различитости и никога не дискриминише према било ком стварном или претпостављеном личном својству, ни урођеном ни стеченом.*
- *Функционер се стара да услед различитости ничија права и слободе не буду ускраћена, повређена или ограничена.*
- *Функционер препознаје права и потребе различитих категорија становништва и стара се да услуге локалне самоуправе свима буду доступне и пружене на одговарајући начин.*
- *Функционер поштује равноправност жена и мушкараца, подржавајући и подстичући мере за пуно остваривање родне равноправности.*
- *Функционер се залаже за очување и развој културних посебности, обичаја, језика и идентитета свих грађана локалне самоуправе.*

Равноправност се односи на права и слободе, али и прихватање и поштовање разлика које прожимају људски живот. Када су у питању људска права, функционер је дужан да поштује и лична и колективна права, и запослених и грађана у локалној самоуправи. Поштовање права подразумева да су сви грађани равноправни, не само када су у питању закони и други прописи, већ и у поштовању реда пријављивања у обављању послова како никоме не би било омогућено да преко реда задовољи своју потребу или интерес. Функционер је дужан да поштује и радна права запослених, односно да не уводи било какав облик неравноправности. Такође, функционер треба да води рачуна о правичности у правном поступању, односно да увек проналази решења која омогућава закон, а повољна су по онога који решава свој проблем. Такве повољности треба да се примењују подједнако према свима. Необавештавање свих о тим повољностима јесте једна врста неравноправности, односно неравноправног третирања оних који подносе захтеве. Веома је значајно прецизно и јасно обавештавање свих о њиховим правима, али и о целом току поступка приликом разматрања њиховог случаја или проблема. Необавештење или нејасноће могу, такође, довести у питање равноправност.

Функционер не би смео да угрози, на било који начин, појединачне или колективне слободе. То се односи и на непосредну комуникацију и на ограничавање информација које је дужан да предочи и запосленима и грађанима. Ускраћивање информација угрожава слободе, самим тим и равноправност запослених или грађана. Функционер треба да буде посебно осетљив када су у питању полне и родне разлике. Управо равноправност у третирању полних и родних разлика показује да ли се функционер придржава начела равноправности. Функционер не би смео да у радној заједници другачије третира жене и мушкарце, односно да дели послове на женске и мушке, јер у том случају може да нанесе велику неправду. Једини смислен критеријум у подели послова јесте стручност и савесност. Према том критеријуму

треба делити послове и задужења, али и омогућавати напредовање у оквиру службе. На исти начин функционер треба да се понаша и када су у питању захтеви грађана. Не би смео да уводи било какав облик неравноправности када су у питању полне и родне разлике. Другим речима, у оквиру својих задужења он стално треба да води рачуна о остваривању родне равноправности.

Равноправност се огледа и у равноправном третирању различитости у оквиру локалне заједнице, од полне и родне, преко расне, етничке, националне, религијске, класне, као и других разлика у локалној заједници у којој остварује своје надлежности. Било која врста неравноправности по наведеним разликама ствара дискриминацију, односно угрожава лична, али и колективна права и слободе. Локалну заједницу чине различитости и то је један од разлога зашто функционер треба да прихвата те различитости, да их равноправно третира и да лично живи живот тих разлика.



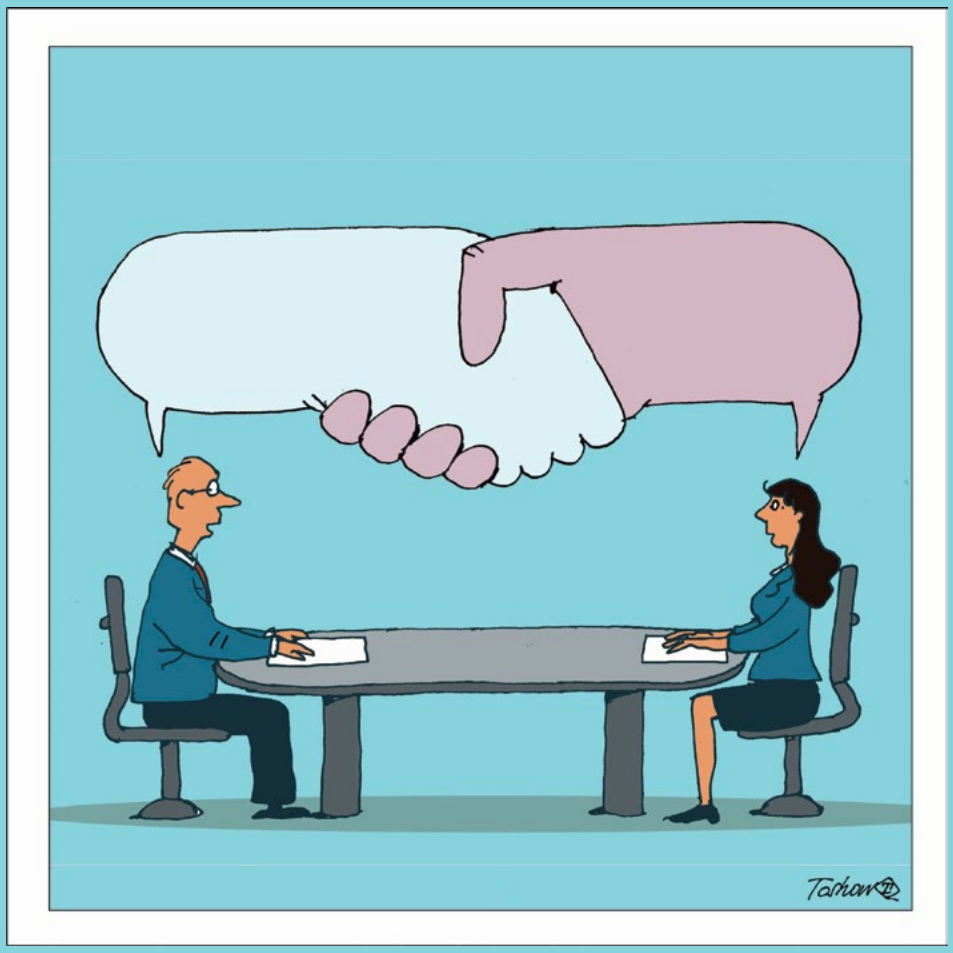
Сваки облик дискриминације, по било ком основу, доводи у питање равноправност и запослених и грађана. Једина смислена подела људи јесте према универзалним вредностима (на пример, истини, правди, добру). Све остале поделе су ствар околности, али и слободног избора. Управо и околности и слободан избор треба у локалној самоуправи третирати на равноправан начин. Посебно је значајно да у локалној самоуправи функционер треба да активно учествује у омогућавању очувања и развоја културних посебности, језика, обичаја, уверења којима се поштује идентитет сваког запосленог и грађанина, али и јача њихов интегритет који неће бити доведен у питање. Деловањем функционера испољава се и деловање институције. Уколико они уводе неправноправност и дискриминацију наступа опасно стање, односно институционална неправноправност и дискриминација, што локалну заједницу уводи у стање нестабилности, која може изазвати чак и насилне сукобе.

Добар пример

За отворену радну позицију у општинској управи јавило се десетак кандидата оба пола. Службеник задужен за класификацију података које су приложили кандидати формира ранг листу према условима конкурса и на основу критеријума обрачунава њихове бодове. Он је према датим критеријумима тачно изводовао све учеснике конкурса и најбољег предложио Комисији за радно ангажовање. У усменом разговору Комисије са кандидатима истакнуто се да неки чланови Комисије желе да дају предност мушком кандидату који није имао највећи број бодова, без обзира на то што је кандидаткиња с највећим бројем бодова и у усменом разговору оставила одличан утисак. Одговорни функционер који је председник те комисије, међутим, не дозвољава да избор кандидаткиње с највећим бројем бодова буде доведен у питање.

Рђав пример

Удружење пензионера обраћа се градским властима са предлогом да им омогуће учествовање у програму прославе Дана града. Службеник задужен за организацију свечаности прослеђује захтев заменику градоначелника, који му усмено одговара да пензионери не могу да учествују у прослави, јер они никога живог не занимају. „Они имају свој дом пензионера и ако им је до прослава могу сваки дан тамо да се окупљају и раде шта желе. На прослави ће бити програм као и претходних година. Певаће дечји хор и група коју смо платили, а пензионери нека дођу и буду у публици, то им нико не брани."



Начело 12.

ПОШТОВАЊЕ И УЧТИВОСТ

- *Функционер указује поштовање грађанима, корисницима услуга локалне самоуправе, запосленима у њој, другим функционерима и свима другима са којима се обходи, чинећи то на учтив и достојанствен начин.*
- *Функционер свима са којима се обходи посвећује одговарајућу пажњу и време, пружајући им благовремене, тачне и потпуне податке, на учтив и достојанствен начин.*

У обављању функције и свих дужности и послова који уз њу иду, од функционера локалне самоуправе очекује се да покаже поштовање и учтивост према грађанима, сарадницима и према свим појединцима и групама са којима има званичне или јавне односе. Здрави и човечни односи међу функционерима и запосленима веома су битни за функционисање локалне самоуправе. Да би то било постигнуто, потребно је да функционер изгради однос поверења како би атмосфера на послу била опуштена, затим однос пријатељства, како би атмосфера била пријатна и, на крају, професионалан однос заснован на поштовању професионалне и пословне етике. Непријатне ситуације попут свађа, омаловажавања или агресивног наметања ауторитета, нису пожељне за радну климу. Пријатна атмосфера на послу подразумева учтиву и етичну пословну комуникацију.

Учтивост и поштовање спадају у велике врлине у обављању јавне функције. Учтивост смањује могућности за непримерене речи и поступке. Њоме се на најбољи начин помаже да све што може да изазове сукоб буде сведено на меру која никога неће ни физички, ни душевно, ни духовно повредити. Пред учтивошћу, све непожељно застаје и губи снагу која би могла да изазове у најмању руку непријатност. Бити учтив некада значи гестове који не морају увек бити крупни. Доброј атмосфери у локалној самоуправи некада доприносе и наизглед ситнице – када се функционер некоме насмеши и учтиво га поздрави у пролазу, када заиста слуша некога ко му се обраћа. Функционера локалне самоуправе који негује учтиво понашање одликује комбинација кључних особина: срдачности и способности, дружељубивости и памети.

Поштовање права других носилаца јавне функције, запослених и грађана је једно од основних правила понашања носилаца јавних функција. Функционер треба са поштовањем да се односи према сваком, баш као што би он желео да други поштују његова права на основу функције коју обавља. Поштовање права других носилаца јавне функције и запослених у обављању јавне службе, подразумева такво понашање носилаца јавне функције као што је уздржавање од утицаја и незаконитог мешања у њихова права и дужности, као и уважавање њихове личности и достојанства. То се постиже стриктним поштовањем права и дужности функције, а затим и учтивим односом и поштовањем својих колега и запослених у локалној самоуправи.

Од носилаца јавне функције очекује се да се узорно понашају у обављању јавних дужности, али и у приватном животу. И функционери, наравно, имају право на

поштовање приватности, али морају бити свесни да су увек и на сваком месту под лупом јавности, односно грађана које представљају и којима служе. Деловање личним примером подразумева и да функционер у односима са грађанима поступа коректно, љубазно, искрено, пристојно, поштено, објективно и непристрасно, показујући заинтересованост и стрпљење за њихове проблеме. У односима са другим функционерима и службеницима, лични сукоби и анимозитети не смеју утицати на обављање послова и задатака које им је поверила заједница.

Добар пример

Међу одређеним запосленима постоје несугласице и неколегијалност у обављању посла. С обзиром на то да не могу сами да реше непријатне ситуације које директно утичу на резултат поверених задатака, обраћају се руководиоцу који је носилац функције. Функционер са дужном пажњом саслуша обе стране, при томе не дозвољавајући непримерен језик нити тон, а затим их усмерава да поштују једни друге и да без увреда разговарају међу собом, како би на најбољи начин проблем био решен.

Рђав пример

У холу зграде општине један грађанин пришао је председници општине и замолио је за пријем, како би јој изнео комунални проблем са којим се суочава његов комшилук, тражећи да тај проблем буде отклоњен. На то му је председница општине, тоном који одаје непоштовање и нетрпељивост, упутила увредљиве и непримерене речи: „Како вас није срамота да ме пресрећете у ходнику? Немам ја времена да решавам ваше проблеме!”

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

174:352.084(497.11)(035)

ГАЈИЋ, Новак, 1974-
Водич за примену Етичког кодекса функционера локалне самоуправе / Новак Гајић, Маја Стојановић Керић, Милица Јоковић ; [илустрације Тошо Борковић]. - 5. изд. - Београд : Стална конференција градова и општина, Савез градова и општина Србије, 2023 (Београд : Curent print). - 61 стр. : илуст. ; 21 cm

Тираж 10.000.

ISBN 978-86-80480-76-3

1. Стојановић Керић, Маја, 1980- [аутор] 2. Јоковић, Милица, 1989- [аутор]
а) Локална самоуправа -- Функционери -- Етика -- Србија -- Приручници

COBISS.SR-ID 115092233

ISBN 978-86-80480-76-3