

*Срђан Т. Кораћ**

Институт за међународну политику и привреду, Београд

ПРИСТРАСНОСТ КАО ПРЕПРЕКА ВАЉА- НОМ ЕТИЧКОМ ОДЛУЧИВАЊУ У ЈАВНОЈ УПРАВИ**

Сажетак

Рад анализира феномен пристрасног одлучивања у домену професионалног обављања јавних послова као једног од структурних узрока кршења етичких стандарда јавне службе. Полазна тврдња је да појава пристрасности у одлучивању није случајан или повремен чин појединих јавних службеника склоних злоупотребама јавних овлашћења, већ се корени овог феномена налазе у антрополошким и психолошким обележјима односа појединца у заједници. Тежиште анализе је стављено на противречности између захтева ваљаног етичког одлучивања и друштвених очекивања које пред јавног службеника као појединца стављају његова блискост са породицом, родбином, пријатељима и суграђанима. Сукоб јавног и приватног интереса и фаворитизам као његов пратећи феномен узети су као примери где ове противречности највише долазе до изражаја. Аутор закључује да су антрополошке и психолошке основе пристрасности процесом социјализације чврсто уграђене у личност

* Научни сарадник

** Рад представља део ангажовања на пројекту „Србија у савременим међународним односима: стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, економски, правни и безбедносни аспекти”, који финансира Министарство за науку и просвету Републике Србије, пројекат бр. ОИ179029, а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду 2011–2016.

јавног службеника, те стога морају да буду узете у обзир приликом осмишљавања нормативних и институционалних решења за јачање интегритета јавне управе у Србији.

Кључне речи: пристрасност, фаворитизам, одлучивање, етика јавне управе, сукоб интереса, даривање, просоцијално понашање.

Разматрање феноменологије различитих видова морално погрешног поступања у обављању јавних послова претежно је у домаћој академској и стручној литератури ограничено на кривичноправну и економску димензију, на тумачење резултата испитивања опажања јавности, те на праћење деловања глобалних и регионалних иницијатива и успешности уградње и примене међународних стандарда у Србији. Честим наглашавањем аспекта материјалне користи коју јавни службеници стичу или могу да стекну нпр. примањем мита или неким другим видом кршења етичких стандарда, научна и стручна анализа се неоправдано сужавају на последицу, а не на узрок феномена. На тај начин, осмишљавање државних мера за јачање интегритета јавне управе у већој мери прати кривичноправни и казнени приступ решавања проблема, без улажења у дубље мотиве јавних службеника зашто уопште бирају морално погрешан смер делања. Пратећи сувопарне норме и уопштене циљеве јавне институције у којој ради, чиновник, хтео не хтео, неизбежно закорачује у подручје етичког одлучивања – у потрагу за морално исправним судом о томе како да поступи у појединачном случају. Будући да је човек по природној датости свог бића обдарен разумом и има слободу воље, највећи број одлука које доноси у свакодневном раду има само привидно „чист” техничко-процедурални карактер. Како не постоји само један, најбољи начин да се нека јавна политика оваплоти у пракси, начин на који чиновник користи слободу сопствене воље одређује како ће та политика бити спроведена, чиме у одређеној мери утиче и на њен крајњи исход у погледу задовољења потреба и интереса грађана. Утолико је одлучивање у контексту рада јавне управе важно сагледати кроз оптику избора морално исправног или погрешног смера делања.

Моралне норме трансцендирају егзистенцијално становиште појединца, јер се односе на то како да поступамо према другима као суседима, суграђанима или члановима друштвене заједнице, и како према нама треба да поступају институције. Када раз-

мишљамо о себи у моралним категоријама ми заправо мислимо о нама самима у социјалним категоријама, јер процењујемо предузете радње у односу на наслеђен заједнички оквир за оправдавање делања. Понашање запослених у јавној управи део је укупних друштвених односа у које ти појединци ступају према осталим члановима политичке заједнице. Разлика је у томе што као носиоци јавних послова имају додатну одговорност према грађанима којима служе, јер спровођењем јавних политика у суштини одлучују о крупним питањима, попут трошења заједничких ресурса и остваривања основних слобода и људских права. Стога ни не чуди што је начело непристрасности концептом добре управе, националним законодавствима и међународним стандардима препознато као један од „угаоних каменова” савремене јавне управе.¹

Пристрасност у одлучивању о начину обављања јавних послова заједнички је именитељ најзначајнијих видова кршења етичких стандарда јавне службе – од разноликог коруптивног понашања, преко проневере до сукоба интереса и трговине утицајем, те стога представља један од структурних узрока хроничног погрешног етичког расуђивања. Због тога је наша полазна претпоставка да појава пристрасности није случајан или повремен чин појединих јавних службеника склоних злоупотребама јавних овлашћења, већ корене овог феномена треба тражити у антрополошким и психолошким основама и динамици односа појединца према осталим члановима заједнице.

1. ИЗВОРИ ПРИСТРАСНОСТИ У ОДЛУЧИВАЊУ

Одлучивање представља чин избора између две или више могућности и оно је суштинска одлика политичког процеса, а

1) О концепту добре управе у: Michael D. Mehta, „Good Governance”, in: Mark Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance*, First Volume, SAGE Publications, Thousand Oaks (CA), 2007, pp. 359–362; „Stocktaking on the Notions of ‘Good Governance’ and ‘Good Administration’”, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Council of Europe, 8 April 2011, Strasbourg, [www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)009-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)009-e.pdf), pp. 6–7. Од међународних докумената су најзначајнија: „Standards of conduct for the international civil service”, International Civil Service Commission, United Nations, 2002, <http://icsc.un.org/resources/pdfs/general/standardse.pdf>; „Principles for Managing Ethics in the Public Service”, PUMA Policy Brief, No. 4, May 1998, Public Management Service, OECD, www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf; „Model code of conduct for public officials”, Appendix to Recommendation No. R (2000) 10, 11 May 2000, The Committee of Ministers of the Council of Europe, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf); „ASP Code of Ethics”, The American Society for Public Administration, www.aspanet.org/public/ASP/Resources/Code_of_Ethics/ASP/Resources/Code%20of%20Ethics1.aspx?hkey=acd40318-a945-4ffc-ba7b-18e037b1a858.

тиме и професионалног обављања јавних послова као дела процеса спровођења усвојених јавних политика.² Заправо све радње које као појединци предузимамо у приватном и јавном животу производ су претходног избора између могућих смерова делања расположивих у некој конкретној ситуацији. Избор смера делања једнако обликују прописане норме и свест о пратећим санкцијама колико и „невидљиви” чиниоци попут усвојеног система вредности, ставова, уверења, веровања итд. У невидљиве чиниоце који утичу на процес одлучивања убрајамо и личне разлоге, који могу бити плод садејства пређашњих чинилаца и/или разноврсних материјалних и нематеријалних интереса јавног службеника. Зато када желимо да проучимо узроке коруптивног или каквог другог неетичног поступања у јавној управи анализу никако не смемо да сведемо на номиналан опис јавних надлежности, поверених овлашћења, организације јавних послова, ланца одговорности, механизма надзора рада, те на разматрање неписаних образаца интерперсоналне комуникације и понашања обухваћених концептом организационе (административне) културе.³

Где је смештена „сива” зона у одлучивању о обављању јавних послова? Џејмс Медисон (James Madison) је приметио да ниједном човеку не треба допустити да суди у својој ствари зато што би његови интереси сигурно имали лош утицај на његов суд и искварили његову честитост.⁴ „Сива” зона постоји свуда тамо где постоји пристрасност као израз воље јавног службеника да допусти да у његовом професионалном раду превагне „лично” над „јавним”. Идеја о савременој јавној управи заснованој на поставкама либералне демократије и теоријским увидима Макса Вебера и заступника тзв. класичне школе јавне управе, претпоставља да појединац има свест о јасној подели између јавне сфере, у којој се одлучује о питањима од заједничког интереса и потом се те одлуке спроводе на нивоу читаве политичке заједнице, и приватног подручја као својеврсне оазе у коју се склањамо и коју љубоморно

- 2) О концептуализацији одлучивања у сложеним системима попут јавне управе више у: Linda F. Dennard, „The New Sensibilities of Nonlinear Decision Making: Timing, Praxis, and a Feel for Relationship”, in: Göktuğ Morçöl (ed.), *Handbook of Decision Making*, CRC Press, Boca Raton (FL), 2007, pp. 223–243.
- 3) У овом раду ћемо из анализе изоставити утицај организационе културе на одлучивање јавног службеника у свакодневном обављању радних задатака јер смо тај аспект разматрали у другом раду: Срђан Кораћ, „Организациона култура као стуб интегритета јавне управе”, *Hereticus*, год. XI, бр. 3–4, 2013, стр. 181–197.
- 4) James Madison, „Federalist Paper No. 10”, in: *The Federalist Papers*, A Pennsylvania State University Electronic Classics Series Publication, 2001, www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/poldocs/fed-papers.pdf, p. 43.

чувамо од уплива јавних институција и суграђана.⁵ Чиновници доносе одлуке према строго одређеним правилима, чиме се лична дискреција своди на најмању могућу меру, а њихово је поступање подвргнуто систематској контроли и строгој дисциплини. Јавни службеник треба да поседује способност прецизног разграничења када одлучује о питањима из делокруга поверених јавних послова, а када о питањима из приватног живота. Другим речима, од јавног службеника се очекује да занемари све разлоге који евентуално извиру из приватне сфере а који би могли да утичу на одлучивање о примени јавних овлашћења у неком појединачном случају. Тако добијамо идеализовану слику веберовског чиновника-аутоматона који строго рационално, рутински, неутрално, без емоција и хладне главе спроводи објективно осмишљене прописе.

Слична поставка о томе како делује савремени чиновник проистиче из данас веома популарне теорије рационалног избора, према којој се појединац када одлучује о јавним пословима понаша као изолован актер чије делање нема упориште у моралним и друштвеним вредностима. Социјално атомизован, изолован и вођен искључиво властитим интересом, који често проистиче из огољене похлепе, појединац се инструментално односи према другим члановима политичке заједнице и мотивисан је постизањем највеће могуће користи за себе, уз најмање трошкове.⁶ Ипак, површни емпиријски увид у сложену динамику међуљудских односа сведочи о делимичној неутемељености описаних поставки о изолованом рационалном појединцу као главном актеру јавног живота у демократски уређеној заједници. Марсел Мос (Marcel Mauss) каже да нама не треба грађанин који ће бити сувише добар или сувише велики индивидуалиста, нити безосећајан или брутално рационалан; идеалан би био онај појединац који би у свом карактеру успоставио танану равнотежу између ваљане свести о себи и свести о другима, те који би делао тако да једнако узима у обзир сопствене, групне и интересе друштва као целине.⁷

У динамичној и вишеслојној стварности живота у заједници, непристрасност лако нестаје зато што је противречна идеји

5) Max Weber, „Bureaucracy”, pp. 43–48; Woodrow Wilson, „The Study of Administration”, pp. 16–27; Frank J. Goodnow, „Politics and Administration”, pp. 28–30; Frederick W. Taylor, „Scientific Management”, pp. 36–38; Herbert Simon, „The Proverbs of Administration”, pp. 124–137; Dwight Waldo, „The Administrative State”, pp. 138–142. Сви текстови наведени су из хрестоматије: Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (eds), *Classics of Public Administration*, Thomson Wadsworth, Boston, 2007.

6) Више о основним поставкама теорије рационалног избора у: Mary Zey, *Rational Choice Theory and Organizational Theory: A Critique*, Sage Publications, Thousand Oaks, 1998.

7) Marcel Mauss, *The Gift: The form and reason for exchange in archaic societies*, op. cit., p. 89.

припадања, која суштински одређује чланство у бројним социјалним групама. У околностима постојања вештачке подвојености подручја приватног и јавног, лична димензија на први поглед делује као противречност или, најблаже речено, као сметња досезању идеала непристрасног обављања јавних послова. Но, пажљиво промишљање показује да „лично” није супротно „јавном”, него је реч о протканости живота у политичкој заједници „нитима” обе врсте. Појединац стиче способност саосећајности са њему непознатим члановима заједнице једино посредством социјализације, која се прво одвија искључиво кроз личне односе са блиским кругом особа (породица, родбина, пријатељи).⁸ Ми не постајемо морални делатници у некаквом друштвеном вакууму, већ развијањем присности са конкретним личностима учимо да препознамо и уважимо интересе и потребе осталих чланова заједнице.

Налази више научних студија спроведених у области еволутивне психологије у раздобљу од осамдесетих година минулог века до данас, указују да је морал урођен, не у смислу да постоји посебан ген за морал, него да природно деламо у смеру који је морално похвалан.⁹ Према овом становишту, процес еволуције је људе начинио доминантно друштвеним, пријатељски расположеним, доброћудним, поштеним и слично. Мозак је учењем кроз покушаје и погрешке током хиљада година производио различите одговоре на променљиве подстицаје из окружења и постепено развио рационалност као менталну способност, коју користимо да бисмо што боље реаговали на бесконачан опсег изазова и могућности за решавање егзистенцијалних проблема. Упоредо су се развијале просоцијалне емоције љубави, саосећања и алтруизма из којих се развила тежња људи да посегну за моралним просуђивањем, чак и у одговору на најекстремније ситуације са руба живота и смрти. Бол који осећамо када смо одбачени од других можда најбоље говори колико су снажно у људску психу уткани друштвеност и живот у заједници. Научници тврде да тај осећај има неуронску основу и да мозак бележи друштвено одбацавање у области која се активира када имамо телесну повреду.¹⁰ У свитање људске повести, за опстанак је била пресудна припадност

8) Више у: Хју Лафелит, „Лични односи”, у: Питер Сингер (ур.), *Увод у етику*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци и Нови Сад, 2004, стр. 471–479.

9) Расправу о урођености морала видети у: Richard Joyce, *The Evolution of Morality*, MIT Press, Cambridge (MA), 2006.

10) Данијел Големан, *Социјална интелигенција: нова наука о људским односима*, Геополитика, Београд, 2010, стр. 115.

групи, па се центар за бол вероватно развио из осетљивости на друштвено искључивање као знак за узбуну који нас подстиче да се потрудимо да поправимо угрожен однос са осталим члановима групе.

Према тврдњама еволутивних психолога, порекло морала треба тражити у психолошким механизмима искованим током дугог процеса природног одабира, заснованим на спознаји да је опстанак једино могућ уз узајамну помоћ и сарадњу, односно уз „просоцијално понашање” како ове механизме назива Ричард Џојс (Richard Joyce).¹¹ Џојс сматра да се о алтруистичком чину може говорити само када појединац делује са промишљеном намером да донесе корист другом појединцу, а да при томе није мотивисан инструменталном бригом за сопствено благостање.¹² Дакле, алтруиста не сме да буде мотивисан дугорочним очекивањем будуће користи за себе, јер би то онда био чин себичлука. Анализом процеса родбинске селекције, развоја узајамне зависности, непосредне и посредне реципрочне размене и групне селекције, Џојс показује како је природни одабир потпомогао стварање психолошких механизма који су јачали карактерну црту узајамног помагања. Ова карактерна црта је постепено изнедрила морал још у доба тзв. заједница малог обима (примитивних друштава). Антрополошка истраживања такође су открила да морал има дубоке корене у склоности ка саображавању обрасцима понашања преовлађујућим у култури једне заједнице и њиховом преносу са поколења на поколење, тако што млади нараштаји уче да управо ти обрасци воде успеху у непосредном друштвеном окружењу. Наведене налазе додатно потврђују и разрађују истраживања из области биопсихологије и неуронауке, према којима способност саосећања са другима лежи у темељу човекове способности да дела морално.¹³ Емпатија је условљена развојем функција мозга које су омогућиле раст интелигенције код људске врсте и представља елемент посебног типа опште интелигенције, тзв. социјалне интелигенције која значи да је појединац „интелигентан не само *поводом* интерперсоналних односа, него и у њима”.¹⁴

11) Richard Joyce, *The Evolution of Morality*, op. cit., p. 13.

12) *Ibid.*, p. 14.

13) На пример видети следеће студије: Leonard D. Katz (ed.), *Evolutionary Origins of Morality: Cross-Disciplinary Perspectives*, Imprint Academic, Thorverton, 2002; Laurence R. Tancredi, *Hardwired Behavior: What Neuroscience Reveals About Morality*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005; Frans de Waal, *The Age of Empathy: Nature's Lessons for a Kinder Society*, Harmony Books, New York, 2009.

14) Данијел Големан, *Социјална интелигенција: нова наука о људским односима*, op. cit., стр. 19.

2. НЕПРИСТРАСНОСТ КАО КРХКА РАВНОТЕЖА ИЗМЕЂУ САОСЕЋАЈНОСТИ И ВАЉАНОГ МОРАЛНОГ ОДЛУЧИВАЊА?

2.1. Проблем блискости

Проблем настаје увек када саосећајност и присност као хвале вредна својства којима се тка мрежа личних односа прерасту у пристрасност као својеврсну крајност. Док са једне стране блискост успоставља и оснажује поверење у међуљудским односима, са друге стране поверење може да послужи као потпора морално погрешној употреби јавних овлашћења зарад давања предности интересима и потребама неке нама блиске особе. Како је друштвено пожељна и цењена као лична способност, блискост и када „склизне” у пристрасност не мора да у свести јавног службеника изазове моралну дилему. Бетсон и Томпсонова (C. Daniel Batson, Elizabeth R. Thompson) показују да ми, чак и када искрено намеравамо да предузмемо морално исправну радњу, то не чинимо у ситуацијама када проценимо да ћемо претрпети знатан лични трошак уколико изаберемо првобитно намераван, морално исправан смер делања.¹⁵ „Лични трошак” у овом контексту може да обухвати погоршање квалитета или потпуно нарушавање односа са блиским особама или чак и стигматизацију непосредне друштвене групе или заједнице малог обима. Примера ради, пријатељство се сматра једном од средишњих вредности живота вредног живљења, али се баш као такво, због драгоцености за осећај личног задовољства и емотивне испуњености, може лако да дође у сукоб са захтевом за избором морално исправног смера делања. Поједини савремени филозофи указују да постоји опречност између схватања шта је то добар и истински пријатељ и схватања шта значи бити исправан морални делатник.¹⁶ Тако усредсређивање на постизање добробити нашег пријатеља као израза дубоког осећаја бриге и конститутивног елемента појма пријатељства може да стоји у раскораку – или чак може да буде у супротности – са обзирима које захтева ваљано етичко одлучивање јавног службеника у конкретnoj ситуацији. Ипак, ми се

15) Опширније у: C. Daniel Batson and Elizabeth R. Thompson, „Why don't moral people act morally? Motivational considerations”, *Current Directions in Psychological Science*, Vol. 10, No. 2, April 2001, pp. 54–57.

16) Аргументацију о овом сукобу детаљније видети у: Dean Cocking and Jeanette Kennett, “Friendship and Moral Danger”, *The Journal of Philosophy*, Vol. 97, No. 5, May 2000, pp. 291–296.

радије опредељујемо за очување и унапређење односа присности науштрб апстрактних правила етике дужности која нам налажу да једнако третирамо све грађане – који су за нас, у крајњој линији, ништа друго до туђини.

Овде се отвара и питање да ли ми пристрасним одлучивањем у корист нашег пријатеља заиста, гледано на дужи рок, истински доприносимо његовој добробити посматрано у строго утилитаристичком смислу. Замислимо да смо пристрасном одлуком нашем пријатељу нпр. обезбедили буџетска средства за помоћ развоју малих предузећа и да је он потом набавио нову опрему и запослио додатне раднике. Утилитаристички гледано, ми смо посредно допринели добробити одређеног круга људи, поред нашег пријатеља и његових ближњих, упркос томе што смо изабрали морално погрешан смер делања – гледано са становишта етике дужности. Међутим, ако се испостави да је наш пријатељ неспособан и неодговоран предузетник – што се лако може бити случај будући да је до почетног капитала дошао без испуњења реалних критеријума – онда ће предузеће брзо пропасти или отићи у стечај и тако унесрећити запослене и њихове породице – а и самог нашег пријатеља и његове ближње. Чини се да је пристрасност у одлучивању само створила привид пружања помоћи ради хвале вредног очувања пријатељства као темељне вредности приватног живота, и то уз кршење прописа, етичких стандарда јавне службе и са непосредним и посредним штетним последицама по јавни интерес.

2.2. Логика даривања и порозност границе између јавне и приватне сфере

О томе да реметилачка снага пристрасности није ни мало безазлена појава говори и чињеница да односи блискости могу да наглавце изврну разумевање садржине моралне равни обављања јавних послова. Антрополог Томас Хаушилд (Thomas Hauschild) указао је на важност узajамног поверења на којем почивају и развијају се корупцијске мреже у виду неформалних личних веза између актера из приватног и јавног сектора, при чему је висок степен тог поверења неопходна претпоставка уласка у корупцијски однос, који се налази у области незаконитог, па утолико захтева „заверу ћутања”.¹⁷ Како луцидно упозорава Луис Декстер (Lewis

17) Наведено према: Tone Kristin Sissener, „Anthropological perspectives on corruption”, *Chr. Michelsen Institute Working Paper*, No. 5, 2001, <https://www.cmi.no/publications/file/910-anthropological-perspectives-on-corruption.pdf>, приступљено 1. октобра 2016.

Anthony Dexter), кроз политичку историју највећу озлојеђеност изазивале су особе које су узеле мито а потом нису узвратиле договореном противуслугом, јер се сматрало да су прекршиле моралну обавезу испуњавања обећања.¹⁸ Превага квалитета „личног“ над „јавним“ у међудејству коруптора и корумпираног условила је да социјално окружење прида већу, ако не и једину, важност држању речи као основној црти доброг карактера на којем треба да почивају успешни друштвени односи – а не моралној чврстости која би водила одбијању мита. Дакле, овде је реч о томе да се „морално исправно“ у социјалној динамици односа чланова једне заједнице поима и тумачи у супротном кључу, па тако оно што је неприхватљиво са општег становишта етике јавне службе постаје на микро плану морално оправдано из угла непосредних актера и њихових суграђана.

Описана „порозност“ замишљене границе сфера личног (приватног) и јавног у демократији захтева прибегавање антрополошком мисаоном захвату који може да објасни кршење етичких стандарда јавне службе са становишта правила и норми понашања у једној заједници, односно како учешће у злоупотреби поверене јавне дужности нарушава те норме, како људи реагују на такве преступе и које стратегије и тактике користе да између различитих правила изаберу она којима ће се повинovati.¹⁹ Антрополошки приступ открива неформална и прагматична правила и културне кодове који одређују начине на који се морално погрешно поступање у јавној управи појављује у односима чланова једне заједнице; језик којим и кроз који се артикулишу идеје о томе; и приступ у оквиру којег се посматра шири културни контекст који надилази институционални приступ.²⁰

У традиционалним друштвима граница између сфере јавног и приватног скоро да је неприметна јер пристрасност у одлучивању о вођењу јавних послова почива на логици даривања. Бројна антрополошка истраживања динамике међуљудских односа показала су да је размена дарова неформалан друштвени механизам за успостављање, очување и продубљивање веза међу члановима

18) Lewis Anthony Dexter, „Complexities of Corruption”, *Society*, Vol. 30, No. 4, May–June 1993, pp. 63–64.

19) Cris Shore and Dieter Haller, „Introduction – Sharp Practice: Anthropology and the Study of Corruption”, in: Dieter Haller and Cris Shore (eds), *Corruption: Anthropological Perspectives*, Pluto Press, London and Ann Arbor (MI), 2005, pp. 4–6.

20) Thomas Hylland Eriksen, *What is Anthropology?*, Pluto Press, London and Ann Arbor (MI), 2004, pp. 7–11; Ulf Hannerz, *Anthropology's World: Life in a Twenty-First-Century Discipline*, Pluto Press, London and New York, 2010, pp. 38–57.

једне заједнице, или међу различитим заједницама.²¹ Даривање представља својеврстан позив на зближавање две стране и покреће круг узајамних обавеза у виду три одвојена али испреплетана чина: давања, примања и узвраћања.²² Размена дарова је усмерена на будућа очекивања, а дар постаје симболични и фактички означитељ везе успостављене између учесника размене; дар је неодвојив од узајамних социјалних обавеза установљених разменом.²³ Мотиви за покретање „повратне петље” даривања су различити: од хуманих разлога пружања неопходне помоћи до тежње да се оствари неки прагматичан или материјални интерес. Како год било, у логици даривања суштинско је то да се узвраћање дара опажа као питање части и чувања образа у очима осталих чланова заједнице.²⁴ Утолико би прекид „повратне петље” даривања у културном коду једне заједнице био протумачен пре као неморалан чин неувиђавног и бахатог појединца, него као морално исправан смер делања предузет у интересу читаве заједнице. Зашто у откривању значења понашања чланова заједнице преовлађује управо тумачење изврнуто наглавце у односу етичке норме?

У традиционалним друштвима узајамност у даривању почива на родбинским везама, дугогодишњем пријатељству и представи о томе да људи треба да помажу једни другима. Културни код даривања уткан је у логику мреже солидарности посредством којих се одиграва значајан део свакодневне друштвене интеракције. Испijaње кафе или чаја уз необавезан разговор је заправо начин јачања личних веза у друштвеном окружењу, које се потом користе у решавању егзистенцијалних потреба и проблема, па и у приступу јавним робама и услугама. Како се морална дужност пружања помоћи рођацима, суседима и пријатељима преплиће са односима грађана и јавне управе, неминовно долази до пристрасног одлучивања у корист чланова заједнице блиских јавном службенику. Када одлучује о томе како ће да користи поверена овлашћења, службеник има на уму и чување свог угледа као члана локалне заједнице који је морално вредна особа – узето у

21) Преглед најважнијих антрополошких виђења праксе даривања видети у: John F. Jerry Jr., „Gift Giving in Anthropological Perspective”, *The Journal of Consumer Research*, Vol. 10, No. 2, September 1983, pp. 157–159.

22) О трострукој обавези исцрпније у: Marcel Mauss, *The Gift: The form and reason for exchange in archaic societies*, Routledge, London and New York, 2002.

23) Шире у: Chris Fowler, *The Archaeology of Personhood: An anthropological approach*, Routledge, London and New York, 2004, pp. 31–34.

24) Tone Kristin Sissener, „Anthropological perspectives on corruption”, *op. cit.*, p. 13.

параметрима локалног културног кода. Углед је зајамчен чињеницом да се члановима заједнице узвраћа због блискости, а не ради извлачења профита из поверене јавне дужности. Реч је о постепеној градњи својеврсног друштвеног капитала у виду „паукове мреже” узајамних услуга и противуслуга – било да су засновани на доказаним односима блискости или на обећању или очекивању будућих доказа. Чак и да противуслуга укључује давање новца или неке друге материјалне вредности, у мрежама солидарности је то чињеница другостепеног значаја, зато што је надвладава природа сâмог односа између јавног службеника и грађанина којем он чини неку услугу пристрасним одлучивањем.

2.3. Фаворитизам: логика даривања у постиндустријским полиархијама

Ни у постиндустријским друштвима логика мреже солидарности не одудара значајно од традиционалних друштава, мада свакако постоје разлике у зависности од степена у којем су очувани односи присности унутар примарних социјалних група. Слика грађанског друштва раног двадесет првог века као пуког збира самосвојних појединаца који су способни да у властитим поступцима јасно раздвоје улоге које имају у подручју јавног од улога из сфере приватности, чини се да није веродостојан теоријски одраз сложене друштвене стварности у развијеним и тзв. транзиционим земљама. Улоге се преклапају зато што се преклапају и наши конкретни односи са осталим члановима заједнице, тако што током живота, а често и током једног дана или месеца, прелазе из јавног у подручје приватног и обратно.²⁵ Јавни службеник не живи усамљено ван друштвеног окружења, него најчешће води активан социјални живот у којем особе са којима проводи слободно време могу имати снажан утицај на његово одлучивање на радном месту.²⁶ Друштвене интеракције се одвијају у царству слободног времена у виду заједничког бављења рекреацијом, истих културних интересовања, чланства у клубовима разних врста или социјализације кроз политички, хуманитарни и грађански ангажман. Зар јавни службеници нису „једни од нас” – наши рођаци,

25) Опширније о вишеструким преклапајућим идентитетима у постмодерном добу видети у: John R. Gibbins and Bo Reimer, *The Politics of Postmodernity: An Introduction to Contemporary Politics and Culture*, Sage Publications, London, Thousand Oaks and New Delhi, 1999, pp. 94–133.

26) Jens Chr. Andvig et al., *Research on Corruption: A Policy Oriented Survey*, Chr. Michelsen Institute and Norwegian Institute of International Affairs, 2000, www.icgg.org/downloads/contribution07_andvig.pdf, pp. 17–18.

суседи и пријатељи којима смо поверили да обављају јавни посао у наше име и за наше добро?

Пошто није увек једноставно и поуздано тачно утврдити где се завршава опсег улоге јавног службеника као приватног лица а где почиње његова улога као носиоца јавне власти, оправдано се поставља питање како онда да препознамо и расуђујемо о етичким дилемама проистеклим из, примера ради, појаве сукоба јавног и приватног интереса. Да укратко подсетимо: сукоб јавног и приватног интереса представља ситуацију у којој лични и/или приватни интереси јавног службеника негативно утичу на обављање поверених дужности и на доношење одлука из делокруга професионалног рада.²⁷ Амерички професор примењене етике Мајкл Мекдоналд (Michael McDonald) сматра да појам сукоба интереса садржи три конститутивна елемента: 1) лични или приватни интерес, најчешће финансијске или опште материјалне природе; 2) поверену јавну дужност, у оквиру које делујемо у јавном капацитету; и 3) сукоб који настаје када се лични или приватни разлози умешају у професионалне обавезе и то тако да утичу на објективно професионално просуђивање.²⁸ Мекдоналд наглашава тесну повезаност супстанце феномена сукоба интереса са идејом фаворизовања. Фаворитизам је давање првенства некој особи само на основу обележја њене личности или статуса који су повезани са нашим потребама и интересима – од личних симпатија до заједничког порекла или припадности блиској друштвеној групи.²⁹

Два најраспрострањенија производа фаворизитизма су непотизам и кронизам. Непотизам је злоупотреба јавних овлашћења како би се омогућило стицање користи за чланове породице. Израз непотизам потиче из латинског језика (*непос, непотис*: рођак) и означава повлашћивање рођака у давању положаја и звања на рачун других заслужнијих људи и постављање рођака на уносне и утицајне положаје.³⁰ Кронизам је посебан вид сукоба интереса

27) Сукоб јавног и приватног интереса представља ситуацију у којој лични и/или приватни интереси јавног службеника негативно утичу на обављање поверених дужности и на доношење одлука из делокруга професионалног рада. Наведено према: „OECD smjernice za rješavanje sukoba interesa u javnoj upravi”, GOV/PUMA(2003)10, Direkcija za javno upravljanje i teritorijalni razvoj, OECD, 2003, стр. 5.

28) Michael McDonald, „Ethics and Conflict of Interest”, <http://web.cs.wpi.edu/~hofri/Readings/coi.htm>.

29) Judy Nadler and Miriam Schulman, „Favoritism, Cronyism, and Nepotism”, June 2006, Markkula Center for Applied Ethics at the Santa Clara University, www.scu.edu/ethics/practicing/focusareas/government_ethics/introduction/cronyism.html, приступљено 9. октобра 2016.

30) Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980, стр. 604; Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System* — TI

који се односи на ситуације када се на рачун јавног интереса даје првенство пријатељима и колегама.³¹ Као што стара америчка изрека каже „није важно шта знаш већ кога знаш”, или у једној савременој интерпретацији: „није важно шта не знаш, већ кога зна твој цимер са факултета”.³²

Проблем са фаворитизмом је у томе што се поједина друштва разликују у представи о степену неморалности појединих видова сукоба интереса, а не у погледу опште идеје о томе шта је морално исправно а шта не.³³ Због тога посредна друштвена опасност фаворитизма не почива у томе што он проузрокује пристрасност у одлучивању која води нарушавању јавног интереса и добробити једне политичке заједнице, већ у томе што мали број грађана и политичара у њему уопште виде ризик. На пример, америчка јавност није видела као проблем када је Џон Кенеди (John F. Kennedy) поставио свог брата Роберта (Robert Francis Kennedy) на функцију врховног јавног тужиоца САД. Устаљена је политичка пракса да председник, премијер, министри и ини јавни функционери формирају кабинет од најближих сарадника и пријатеља у које имају поверење. На тај начин се стварају предуслови за настанак великог броја односа узајамних очекивања и обавеза проистеклих из друштвеног капитала, који лако могу да прерасту у сукобе приватних и јавних интереса.

Ситуација у којој јавни службеник има разлоге било које природе који би могли да га наведу да пристрасно одлучује не мора аутоматски да произведе сукоб приватног и јавног интереса, односно не мора нужно да доведе до успостављања корупцијског односа или до преваге приватних разлога над општим добром. Дакле, не треба одмах ставити знак једнакости између приватних разлога јавног службеника и штете по јавни интерес, јер тај однос у себи носи само могућност да се оствари, а не и извесност остварења. Пре је реч о томе да постоји мања или већа вероватноћа да ћемо одлучивати пристрасно увек када наша одлука о јавној ствари погађа наш интерес, или интересе особа са којима смо родбински блиски или друштвено умрежени.

Посматрано из утилитаристичке перспективе, пристрасност према личним и интересима породице, родбине и пријатеља није

Source Book 2000, Transparency International, Berlin and London, 2000, p. 197.

31) Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System — TI Source Book 2000*, op. cit., p. 198.

32) Наведено према: Judy Nadler and Miriam Schulman, „Favoritism, Cronyism, and Nepotism”, op. cit.

33) Више у: Gerard Carney, „Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials”, *Transparency International Working Paper*, Berlin, 1998.

спорна сама по себи јер појединци морају да имају слободу да придају већу важност својим животним циљевима, како би могли да буду срећни и самоостварени, а посредно и да допринесу општој срећи.³⁴ Наведени аргумент следи логику максимализације користи према којој, када фаворизује остварење неког приватног интереса, јавни службеник заправо посредно допринноси општој добробити заједнице тако што се ваљано стара о циљној групи којој погодује његово пристрасно одлучивање; он најбоље зна како да допринесе остварењу тих приватних интереса, а тиме увећава корист и за читаву заједницу. Наравно, утилитаристи говоре о придавању важности личним и приватним интересима у границама морала и закона. Насупрот томе, Питер Сингер (Peter Singer) заступа становиште да етичке норме признају важност посебних дужности које имамо према сродницима и суседима, али искључиво у оквирима непристрасности засноване на виђењу сопствених дужности према ближњима као да нису важније од дужности осталих људи према њихових ближњима.³⁵ Сингер каже да, ако тврдим да је оно што чиним исправно а оно што ти чиниш погрешно, ја онда морам да дам неки разлог осим просте чињенице да моје чињење користи мени или мојим ближњима, а да твоје чињење користи теби или твојим ближњима. Реч је о томе да, етички гледано, придавање важности нашим сродницима и суседима никако не може да се оправда на темељу чињенице да су то *наши* сродници и суседи, јер онда искорачујемо из подручја етичког расуђивања и одбацујемо разматрање етичких обзира у одлучивању.

2.4. Приватан живот

Начин на који јавни службеник води приватан живот једнако може да утиче на квалитет одлучивања у професионалном обављању јавних послова и још један је у низу аргумената у прилог тврдњи да у стварном животу подручје јавног и приватног није могуће јасно и до краја разграничити. Данас је уставом и законима свакоме зајамчено право на приватност, али се оно у разумној мери ограничава када смо изабрани или именовани на неку јавну функцију или ступамо у професионалну јавну службу. Од тог тренутка претпоставља се да у нашем делању претеже јавни

34) Leland B. Yeager, *Ethics as Social Science: The Moral Philosophy of Social Cooperation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton (MA), 2001, pp. 192–193.

35) Peter Singer, *The Expanding Circle: Ethics and Sociobiology*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 1981, pp. 118–119.

интерес и да, пошто одлучујемо о општем добру, питања која су раније била искључиво део наше приватности сада се разматрају и процењују у контексту осигурања ваљаног обављања поверених јавних послова. Примера ради, јавност може оправдано да се пита да ли понашање неког јавног службеника у приватности ствара сукоб интереса; или, да ли подрива општи морал. Такође, није безначајно ако се утврди да је јавни службеник износио у јавност неистините чињенице о делу приватног живота, који се сматра важним за посао који обавља. На пример, нетачно приказивање здравственог стања може да створи потенцијалне безбедносне ризике ширих размера у струкама као што су полицајац, ватрогасац, војник итд. Због тога је често у интересу грађана да разоткрију постојање неподударности или опречности између понашања јавног службеника у приватности и понашања када обавља јавни посао. Јавни службеник који не плаћа редовно рачуне за комуналне услуге и порез, који је стекао универзитетску диплому на нерегуларан начин, начинио плагијат да би стекао академску титулу, или је ухваћен да вози у пијаном стању, оставља утисак особе која услед слабог личног интегритета лако може да прибегне пристрасности у одлучивању зарад неприкладног стицања користи. У таквог службеника јавност никада неће моћи да стекне завидан ниво поверења.

*

* *

За разлику од доминантног приступа усмереног на димензију кривичног прогона и кажњавања, ми смо у анализи узрока кршења етичких стандарда у раду јавне управе кренули од претпоставке да пристрасно одлучивање настаје као природна последица интеракције појединца са осталим члановима једне политичке заједнице. Очекивања које пред службеника као појединца стављају његови ближњи (сродници, пријатељи и суседи) често долазе у судар са начелима етике дужности на којој је засновано етичко одлучивање у професионалном обављању јавних послова. Хвале вредна осећања блискости и саосећајности, која обликују динамику односа јавног службеника са осталим члановима заједнице, готово неизбежно рађају пристрасност у одлучивању о избору морално исправног смера делања и тиме нарушавају поштовање дужности да се према свима поступа једнако у једнаким околностима.

На примеру сукоба јавног и приватног интереса јасно смо видели да етичко расуђивање о томе који смер делања је морално исправан може лако да залута у „лабиринту” моралне вишеслојности условљене преовлађујућим ставовима у непосредном друштвеном окружењу или широј заједници. Морална вишеслојност, а понекада и опречност, фаворизовања као супстанцијалног елемента феномена сукоба јавног и приватног интереса огледа се у чињеници да опажање да је службеник ступио у овај сукоб не зависи толико од дефиниције у националном законодавству, колико од тумачења (не)дозвољеног понашања на основу „оптике” локалног културног кода. Уколико преовлађује став да није морално погрешно запослити сродника или пријатеља без обзира на његове образовне или стручне квалификације, онда ће такав сукоб интереса бити толерисан као нормално стање ствари и биће рационализован уверењем да „крв није вода”. Штавише, описана ситуација неће ни бити препозната као питање са етичким последицама по ваљано старање о повереним јавним пословима; или, чак и ако буде препозната као морална дилема, неће јој бити придан одговарајући значај. Због тога ће у околностима владавине нпр. традиционалних културних образаца где су родбинске везе важније од поштовања апстрактних етичких норми, јавног службеника који запосли ближњег ценити читав колектив и социјалне групе чији је члан у приватној сфери, те ће о њему говорити као о врлој особи. Тако долази до наглавце изврнутог разумевања садржине интегритета јавног службеника, где се одлучивање вођено релативистичким и партикуларним мотивима проглашава универзализабилним, те тиме и „морално исправним”, само на основу опажања личних преференција чиновника као друштвено пожељних.

Код откривања и решавања сукоба интереса претходно питање је како успешно применити механизме за утврђивање постојања нематеријалних врста интереса које чиновник може да има када доноси одлуку о која може да изазове моралну дилему. Повезаност чиновника са овом врстом приватних интереса често са тешкоћом утврђује, јер ступамо у подручје мрежа солидарности и сабирања и одузимања тзв. друштвеног капитала. Управо ова одлика чини сукоб интереса друштвено опаснијим обликом нарушавања ваљаног одлучивања од огољене корупције у виду подмићивања. Снага новца као мотивационог чиниоца за ступање у сукоб интереса релативна је и може да устукне пред моћи друштвеног капитала, јер се он темељи на узајамним обавезама и

очекивањима, те на жељи да се живи у складу са нормама једне заједнице и да се кажњавају они који не живе тако.

Какав нам онда јавни службеник заправо треба – да ли онај који је „добар за себе”, па ће стога бити „добар и за друге”? Велики број до сада откривених случајева крупног кршења етичких стандарда јавне службе чини се да, ипак, даје за право тврдњи да онај „ко је добар за себе” увек остаје само то – никада не постаје „добар и за друге”. Будући да је процесом социјализације чврсто уграђена у личност јавног службеника, пристрасност у одлучивању мора бити препозната као посебан, дубински проблем који треба обухватити нормативним и институционалним решењима за јачање интегритета јавне управе у Србији. Једини разуман начин да се штетне последице пристрасности у одлучивању делом умање је да се трага за стварањем претпоставки за успостављање динамичне равнотеже у личности и понашању службеника и то између ваљаног нивоа емпатичности и солидарности, са једне стране, и способности за ваљано етичко одлучивање, са друге стране.

ЛИТЕРАТУРА

- Batson, C. Daniel and Thompson, Elizabeth R., „Why don't moral people act morally? Motivational considerations”, *Current Directions in Psychological Science*, Vol. 10, No. 2, April 2001.
- Carney, Gerard, „Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials”, *Transparency International Working Paper*, Berlin, 1998.
- Cocking, Dean and Kennett, Jeanette, „Friendship and Moral Danger”, *The Journal of Philosophy*, Vol. 97, No. 5, May 2000, pp. 278–296.
- Dennard, Linda F., „The New Sensibilities of Nonlinear Decision Making: Timing, Praxis, and a Feel for Relationship”, in: Göktug Morçöl (ed.), *Handbook of Decision Making*, CRC Press, Boca Raton (FL), 2007, pp. 223–243.
- Dexter, Lewis Anthony, „Complexities of Corruption”, *Society*, Vol. 30, No. 4, May–June 1993.
- Fowler, Chris, *The Archaeology of Personhood: An anthropological approach*, Routledge, London and New York, 2004.
- Gibbins, John R. and Reimer, Bo, *The Politics of Postmodernity: An Introduction to Contemporary Politics and Culture*, Sage Publications, London, Thousand Oaks and New Delhi, 1999.

- Големан, Данијел, *Социјална интелигенција: нова наука о људским односима*, Геопоетика, Београд, 2010.
- Hannerz, Ulf, *Anthropology's World: Life in a Twenty-First-Century Discipline*, Pluto Press, London and New York, 2010.
- Hylland Eriksen, Thomas, *What is Anthropology?*, Pluto Press, London and Ann Arbor (MI), 2004.
- Jerry Jr., John F., „Gift Giving in Anthropological Perspective”, *The Journal of Consumer Research*, Vol. 10, No. 2, September 1983, pp. 157–168.
- Joyce, Richard, *The Evolution of Morality*, MIT Press, Cambridge (MA), 2006.
- Katz, Leonard D. (ed.), *Evolutionary Origins of Morality: Cross-Disciplinary Perspectives*, Imprint Academic, Thorverton, 2002.
- Кораћ, Срђан, „Организациона култура као стуб интегритета јавне управе”, *Hereticus*, год. XI, бр. 3–4, 2013, стр. 181–197.
- Лафелит, Хју, „Лични односи”, у: Питер Сингер (ур.), *Увод у етику*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци и Нови Сад, 2004.
- Madison, James, „Federalist Paper No. 10”, in: *The Federalist Papers*, A Pennsylvania State University Electronic Classics Series Publication, 2001, www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/poldocs/fed-papers.pdf.
- Mauss, Marcel, *The Gift: The form and reason for exchange in archaic societies*, Routledge, London and New York, 2002.
- McDonald, Michael, „Ethics and Conflict of Interest”, <http://web.cs.wpi.edu/~hofri/Readings/coi.htm>.
- Michael D. Mehta, „Good Governance”, in: Mark Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance*, First Volume, SAGE Publications, Thousand Oaks (CA), 2007, pp. 359–362.
- Nadler, Judy and Schulman, Miriam, „Favoritism, Cronyism, and Nepotism”, June 2006, Markkula Center for Applied Ethics at the Santa Clara University, www.scu.edu/ethics/practicing/focusareas/government_ethics/introduction/cronyism.html, приступљено 9. октобра 2016.
- Pope, Jeremy, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System — TI Source Book 2000*, Transparency International, Berlin and London, 2000.
- Shafritz, Jay M. and Hyde, Albert C. (eds), *Classics of Public Administration*, Thomson Wadsworth, Boston, 2007.
- Shore, Cris and Haller, Dieter (eds), *Corruption: Anthropological Perspectives*

- tives*, Pluto Press, London and Ann Arbor (MI), 2005.
- Singer, Peter, *The Expanding Circle: Ethics and Sociobiology*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 1981.
 - Sissener, Tone Kristin, „Anthropological perspectives on corruption”, *Chr. Michelsen Institute Working Paper*, No. 5, 2001, <https://www.cmi.no/publications/file/910-anthropological-perspectives-on-corruption.pdf>, приступљено 1. октобра 2016.
 - Tancredi, Laurence R., *Hardwired Behavior: What Neuroscience Reveals About Morality*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
 - Waal, Frans de, *The Age of Empathy: Nature's Lessons for a Kinder Society*, Harmony Books, New York, 2009.
 - Yeager, Leland B., *Ethics as Social Science: The Moral Philosophy of Social Cooperation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton (MA), 2001.
 - Zey, Mary, *Rational Choice Theory and Organizational Theory: A Critique*, Sage Publications, Thousand Oaks, 1998.
 - „ASPА Code of Ethics”, The American Society for Public Administration, www.aspanet.org/public/ASPА/Resources/Code_of_Ethics/ASPА/Resources/Code%20of%20Ethics1.aspx?hkey=acd40318-a945-4ffc-ba7b-18e037b1a858.
 - „Model code of conduct for public officials”, Appendix to Recommendation No. R (2000) 10, 11 May 2000, The Committee of Ministers of the Council of Europe, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).
 - „OECD smjernice za rješavanje sukoba interesa u javnoj upravi”, GOV/PUMA(2003)10, Direkcija za javno upravljanje i teritorijalni razvoj, OECD, 2003.
 - „Principles for Managing Ethics in the Public Service”, PUMA Policy Brief, No. 4, May 1998, Public Management Service, OECD, www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf.
 - „Stocktaking on the Notions of ‘Good Governance’ and ‘Good Administration’”, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Council of Europe, 8 April 2011, Strasbourg, [www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)009-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)009-e.pdf).
 - „Standards of conduct for the international civil service”, International Civil Service Commission, United Nations, 2002, <http://icsc.un.org/resources/pdfs/general/standardse.pdf>.

Srdjan T. Korac

*PARTIALITY AS AN OBSTACLE TO SOUND ETHICAL
DECISION-MAKING IN PUBLIC ADMINISTRATION*

Resume

The paper analyses the phenomenon of in decision-making as one of the structural causes of breaching ethical standards in the performance of public duties. The author hypothesises that the partiality in decision-making process does not happen haphazardly or as a contingent individual act of a civil servant prone to misuse the granted discretionary powers. On the contrary, the author holds that the roots of the partiality rather lie in the anthropological and psychological characteristics of individual existence in a relationship to the community. We develop our own unique habits and views in the context of social networking with other fellow citizens; we need to think of ourselves and others not merely as self-standing individuals but as persons in community. Through socialisation process we learn how to become empathetic individuals—able to understand and share the feelings of another—as well as how to behave prosocially, i.e. to benefit others with no expectation of reward. The analysis focuses on the contradiction between the demand for sound ethical decision-making in pursuing the public interest and high social expectations developed from civil servant's close bonds with family, relatives, friends and neighbours. The clash between compliance with the ethical standards and the practice of giving unfair preferential treatment to one person or group at the expense of another is clearly evident in the case of conflict of public and private interest. The author argues that favouritism which lies in the core of conflict of interest is rather in strong correlation to the dominant interpretations of what behaviour is (or is not) permitted regarding the local cultural code than to the legal definition of what constitutes this sort of conflict. If the majority in a community accepts as the morally right decision to give an unfair preferential treatment to relatives or friends, then conflict of interest will be

tolerated and will be rationalised by the belief that „blood is thicker than water”. Moreover, the situation of potential conflict of interest will not be recognised as an issue with ethical implications: or, at least, it will not be considered as an important moral dilemma. Such moral insensitivity induces the upside-down understanding of the public service integrity, and proclaims the relativistic and particularistic motives as being universalizable—thus the morally right ones—only on the basis of the perception of the personal preferences of a civil servant as socially desirable. All things considered, the author wonders what sort of the civil servant is actually needed. Will the one who benefits himself inevitably benefit the others as well? A large number of uncovered cases of grand violations of ethical code in public administration provide enough empirical and anecdotal evidence in support of the claim that those who benefit only themselves never become prone to benefit the others. Since the process of socialisation is firmly embedded in human personality, the partiality in decision-making must be recognised as an in-depth structural problem that should be included in the normative and institutional measures aimed at strengthening the integrity of public administration in Serbia. The author concludes that the only plausible way towards decreasing the harmful effects of partiality in decision-making is to create the optimal conditions for achieving a dynamic balance in the personality and behaviour of civil servants in terms of the level of their empathy and solidarity, on the one hand, and their ability for the sound ethical decision-making, on the other hand.

Key words: partiality, favouritism, decision-making, public administration ethics, conflict of interest, gift giving, prosocial behaviour.

* Овај рад је примљен 20. 11. 2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. 11. 2016. године.