

*Objavlivanje ove knjige podržala je Misija OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori.
Stavovi i razmišljanja izneti u knjizi su autorski.*

ANTI-KORUPCIJSKI PRIRUČNIK

***SUPROTSTAVLJANJE KORUPCIJI KROZ
SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA***



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL

Beograd
2004.

Naslov originala:

TI Source Book 2000
Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System

Autor:

Jeremy Pope

Izdavač:

Transparentnost - Srbija
29. novembra 36
Beograd
ts@transparentnost.org.yu

U projektu *Prevođenja i štampanja TI Source Book 2000.* su učestvovali:

Transparentnost - Srbija,
koja je organizovala sprovođenje projekta i dala stručnu redakтуру tekstova, koja je delimično finansirana sredstvima Vlade Republike Finske
Novinska agencija BETA,
koja je učestvovala u pripremi projekta, izradi elektronskog izdanja i promociji
Centar za proučavanje alternativa,
koji je ustupio neobjavljene prevode *TI Source Book 1999*, koji su delimično korišćeni.

Prevodi:

Zoran Skopljak
Svetlana Nikolić
Nemanja Nenadić

Lektura:

Violeta Nešković-Popović
Nikola Peković

Stručna redakтура:

Nemanja Nenadić

Autor ilustracije:

Daniela Bigošova
(*videti napomenu autora na strani XIV*)

Dizajn:

Czeslaw Doniewski

Priprema za štampu:

APP, Beograd

Štampa:

Libra, Beograd

Tiraž 500

ISSBN 86-84711-02-5

Autorska prava na ovoj knjizi su zaštićena. Pošto Transparency International želi da podstakne diskusiju o sistemima društvenog integriteta, materijal koji se u ovoj knjizi nalazi se može reprodukovati, a jedini uslov za to je da se na primeren način označi izvor koji je korišćen.

Kada se pogleda u prošlost, čini se da razdoblja imaju poseban duh, koji prepoznaju istoričari. Da li je moguće prepoznati duh današnjice, i ako jeste, šta treba da uradimo sa tim nalazom? Priče o duhu vremena su u dvadesetom stoleću često koristili birokrate i tirani, kako bi prigušili kritike onih koji su se protivili njihovim vizijama. Treba da zapamtimo, da pojedinci stvaraju duh doba u kojem žive, a da ga genijalne individue menjaju.¹

Karl Popper (Popper)

¹ Citirao David Baragwanath na Trećoj godišnjoj konferenciji o upravnom pravu, Velington, 25-26 mart 1998.

Sadržaj

O ovom izdanju	IX
Razlozi za objavljivanje Priručnika	XI
Reč autora	XIII
Predgovor	XV
Uvod	XIX
Sažetak	XXI
PRVI DEO: Analitički okvir	
1. Izazov obnove	3
2. Anatomija korupcije	13
3. Osmišljavanje odgovora	21
4. Sistem društvenog integriteta	29
5. Stvaranje političke volje	37
DRUGI DEO: Institucionalni stubovi sistema društvenog integriteta	
6. Zakonodavna vlast	45
7. Uloga izvršne vlasti	55
8. Pravosudni sistem	59
9. Glavni revizor	69
10. Ombudsman	77
11. Nezavisne agencije za borbu protiv korupcije	87
12. Javne službe u službi javnosti	95
13. Lokalna samouprava	103
14. Nezavisni i slobodni mediji	107
15. Građansko društvo	115
16. Privatno-korporativni sektor	123
17. Međunarodni činioci i mehanizmi	135
TREĆI DEO: Propisi i postupci neophodni za funkcionisanje institucionalnih stubova	
18. Slobodni i poštenu izbori	147
19. Sudska revizija odluka organa uprave	151
20. Etika javnih službi, kontrola imovine i provera čestitosti	157
21. Sukob interesa, nepotizam i kronizam	171
22. Javne nabavke - ili kako javni sektor sklapa poslove sa privatnim	181
23. Dobro upravljanje finansijama	195
24. Pravo na informaciju - informacija, budnost javnosti i javni spisi	207
25. Da se i građani čuju	217
26. Konkurencija i sprečavanje korupcije	227
27. Zakoni za borbu protiv korupcije	235
28. Istraživanja kao sredstvo za merenje napretka	249
ČETVRTI DEO: Naučene lekcije	
29. Naučene lekcije - izveštaj o napretku	257
PETI DEO: Dodatak	
Dobri primeri u borbi protiv korupcije	269
Odabrana bibliografija	295
Indeks po temama	307
Indeks po zemljama	319

O ovom izdanju

Osnovna ideja prvog izdanja Transparency International Source Book (koje je do danas prevedeno na preko 20 jezika) bilo je zalaganje za sistem društvenog integriteta, kao sveobuhvatan pristup transparentnosti i javnoj odgovornosti, koji se sastoji od širokog spektra "stubova integriteta", poput demokratije, sudstva, medija i građanskog društva. Izraz je uskoro počeo da se koristi sve češće, a zalaganje za sveobuhvatan pristup u antikorupcijskim naporima je na sličan način postalo stvar oko koje postoji opšta saglasnost. Na žalost, uspešne priče u borbi protiv korupcije su i dalje retke.

Deo odgovora leži u građanskom društvu. Ukoliko su njegovi članovi aktivni, inventivni, posvećeni i odlučni, pitanje borbe protiv korupcije će biti u žiži, čak i onda kada se čini da je bitka dobijena. Korupcija će potencijalno uvek biti sa nama. Čak i ona društva, koja imaju dobro osmišljen sistem društvenog integriteta, mogu se suočiti sa neočekivanim problemima te vrste.

Borba protiv korupcije nije isključivo pitanje morala, kao borba protiv inherentnog "zla". Naravno, postoji moralni element, onaj koji prožima sve velike religije i kulture širom sveta, ali glavni razlog da se pođe u borbu protiv korupcije jesu patnje i nedaće koje korupcija nanosi svim društvima, a posebno onim najsiromašnijim. Ovakvo shvatanje, pre nego sama odvratnost prema korupciji i njenim delima, postalo je glavni pokretač svetskog pokreta za borbu protiv korupcije.

Ovo izdanje teži da kombinuje lakoću štampane reči sa brzinom Interneta. Ima sve više dobrih primera u borbi protiv korupcije širom sveta. Pregled najboljih rešenja koji je prikupljen do štampanja (2000) nalazi se u petom delu ove knjige. Na veb-sajtu www.transparency.org nalazi se Internet izdanje ove knjige (na engleskom jeziku), kao i mnogi tekstovi koji se u njoj pominju.

O autoru

Džeremi Poup (Jeremy Pope) je bio prvi izvršni direktor Transparency International (1994-1998), a zatim izvršni direktor londonske kancelarije TI, koja je zadužena za širenje znanja i vršenje istraživanja (1998-2003). Diplomirao je na univerzitetu Victoria u Velingtonu, i ima visoka advokatska zvanja na Novom Zelandu i Velikoj Britaniji, kao i dugotrajnu praksu. Pre nego što se pridružio Peteru Ajgenu radi osnivanja TI, radio je kao savetnik generalnog sekretara Komonvelta i direktor odseka za pravna i ustavna pitanja sekretarijata Komonvelta u Londonu. Pre toga se bavio advokaturom na Novom Zelandu.

Razlozi za objavljivanje Priručnika

U poslednjih nekoliko godina korupcija je postala problem čiji su značaj spoznali građani Srbije i mediji, domaći političari, strani investitori i međunarodne organizacije. Mada taj problem postoji koliko i sama država, potraga za dobrim rešenjima i dalje traje.

Zamajac borbi protiv korupcije dali su rezultati indeksa percepcije korupcije Transparency International za 2000, prema kojima se tadašnja Savezna Republika Jugoslavija nalazila na samom evropskom dnu. Usledili su brojni naponi državnih organa, građanskog društva i međunarodnih organizacija da se utvrde ključne slabosti sistema i podigne svest javnosti o razmerama i oblicima korupcije.

Iako su doneti novi propisi sa antikorupcijskim dejstvom, a stepen zainteresovanosti i razumevanja problema od strane građana se povećao, naše društvo se i dalje nalazi u početnoj fazi borbe protiv korupcije.

Pristup koji je primenjen u ovoj knjizi poslužio je kao osnova za izradu radne verzije sveobuhvatne antikorupcijske strategije, koja obuhvata mehanizme za prevenciju, edukaciju i sankcionisanje. Kada ta strategija bude usvojena, ovaj Priručnik će postati moćno oruđe u rukama onih koji treba da je sprovedu u delo, i onih koji taj proces budu nadgledali i ocenjivali. Pre nego što se to desi, Priručnik će svim borcima protiv korupcije poslužiti kao snažan argument da zahtevaju donošenje i sprovođenje takve strategije.

Nemanja Nenadić
Transparentnost - Srbija

Beograd, 2003.

Reč autora

Prvom verzijom ovog priručnika pojam "sistem društvenog integriteta" unet je u rečnik antikorupcijskih aktivista širom sveta. Prilikom definisanja ovog okvira, u Priručniku je zastupana potreba za usvajanjem sveobuhvatnog pristupa bilo kom antikorupcijskom reformskom programu. U njemu se takođe konstatuje da svako društvo, u bilo kojoj fazi razvitka, stvara niz ustanova i običaja koji zajednički služe kao sistem društvenog integriteta. Malo njih su kao takvi svesno razvijeni, a većini je potrebna dorada. U tom cilju Transparency International sada razvija "sistem kontrole integriteta" na državnom nivou.

Konačni cilj stvaranja sistema društvenog integriteta je da od korupcije načini rizičan i neisplativ poduhvat. Prioritet treba da bude smanjivanje mogućnosti da korupcija uopšte i nastane, ali na načine koji ne bi nametnuli neopravdane troškove ili nepotrebna ograničenja koji mogu da ometaju ljude da efikasno rade svoj posao. Potraga za integritetom ne treba da proizvede nefunkcionalnu državu.

Prvi deo Priručnika se bavi izazovima i postavlja koncept sistema društvenog integriteta obezbeđujući okvir u kome se raspravlja o različitim pristupima najvažnijim pitanjima.

Drugi deo je usmeren na institucionalne "stubove" sistema društvenog integriteta i analizira ih u smislu njihove uloge i neophodnih preduslova nezavisnosti i dostupnosti koji im omogućavaju da obavljaju svoju funkciju efikasno. Oni nisu ograničeni samo na zvanične strukture države već uključuju medije, privatni sektor i građansko društvo. Bilo koji sistem integriteta koji funkcioniše mora da bude ukorenjen u širokoj oblasti koju predstavljaju stavovi i očekivanja javnosti. On takođe treba da bude u stanju da se uhvati u koštac sa širom javnošću (koja je istovremeno i izvor ravnodušnosti prema korupciji i koja daje mito).

Treći deo posmatra "alate" - pravila i procedure koje "institucionalni stubovi" treba da imaju na raspolaganju. U njemu se ne razmatraju samo birokratska procedura i primena zakona već i potreba za širim reformama. Svaki institucionalni "stub" ima kritične zahteve i o njima se dalje raspravlja.

Četvrti deo daje kratak pregled pouka koje su se do danas mogle izvući iz globalne bitke protiv korupcije. Peti deo obezbeđuje kompilaciju "najbolje prakse" koja još uvek nastaje. Previše obimna da bi se mogla kompletno štampati, ona je dostupna na prezentaciji TI na Internetu i na CD-Romu. Uporedo sa stalnim promenama prakse, i ova kompilacija se stalno dopunjuje.

Pored toga, sačinjen je izvestan broj specijalističkih studija i one su takođe dostupne na Internetu. One će biti dopunjavane progresivno, kako projekat bude napredovao.

Kako inicijativa brzo uzima maha, a koncept se progresivno redefiniše i primenjuje, ova knjiga se bavi TI "paktom integriteta" samo u opštim crtama. Detaljnije o novostima u vezi sa ovim pitanjem može se naći na prezentaciji TI na Internetu.

Ova knjiga je u celosti postavljena na prezentaciji TI na Internetu (<http://www.transparency.org>), gde će biti pod stalnom revizijom kao "živa" elektronska knjiga. Oni koji žele da budu u toku sa razvojem događaja treba da se prijave na prezentaciji TI na Internetu kako bi putem elektronske pošte bili obaveštavani o izmenama i dopunama.

Reakcija na prvi TI Priručnik je bila toliko pozitivna da bi posao potpune prerade i daljeg razvoja originala bio zastrašujući da nije bilo pomoći dobijene od izvesnog broja aktivista unutar TI pokreta. To su (bez posebnog reda u navođenju) Anđela Gorta (Angela Gorta), Barbara Hajman (Barbara Hayman), Bertran de Spevil (Bertrand de Speville), Čarls Sampford (Charles Sampford), D. J. D. Mekdonald (D.J.D. Macdonald), Dani Kaufman (Dani Kaufmann), Denis Ficdžerald (Denis Fitzgerald), Dru Mekej (Drew McKay), Frenk Fogel (Frank Vogl), Geri Parfit (Gerry Parfit), Gesner Hoze de Olivera Filo (Gesner José de Olivera Filho), Gaj Den (Guy Dehn), Hansjorg Elshorst (Hansjorg Elshorst), Hauard Viton (Howard Whitton), Inese Vojka (Inese Voika), Džefri Tan (Jeffrey Tan), Džim Vesberi (Jim Wesberry), Džon Fenelej (John Feneley), Džon Gitongo (John Githongo), Džud Karej (Jude Carey), sudija Majkl Kirbi (Justice Michael Kirby), K. Gopakumar (K. Gopakumar), Kevin Ford (Kevin Ford), K. P. Džozef (K.P. Joseph), Kim Barata (Kim Barata), Lans Lindblum (Lance Lindblom), Mark Piet (Mark Pieth), Majkl Heršman (Michael Hershman), Majkl Lipe (Michael Lippe), Majkl Valer (Michael Waller), Majkl Vien (Michael Wiehen), Murej Pitri (Murray Petrie), Nensi Zuker (Nancy Zucker), Olusegun Obasandžo (Olusegun Obasanjo), Pam Nadarasa (Pam Nadarasa), Peter Ajgen (Peter Eigen), Piter Ruki (Peter Rooke), Peter Langset (Petter Langseth), Pirs

Kejn (Piers Cain), Pušpa Neir (Pushpa Nair), Ričard Alen (Richard Allen), Ros Džouns (Ross Jones), ser Džon Robertson (Sir John Robertson) i Tunku Aziz (Tunku Aziz). Ana Lajons (Anne Lyons) je pripremila indeks. Osoblje kancelarija u Berlinu, Vašingtonu i Londonu je odgovorilo na mnogobrojne i različite zahteve, bilo u vezi sa dokumentima ili u pogledu iskustva u oblasti, a Nihal Džajavikrama (Nihal Jayawickrama) je pripremio sažetak "Najbolje prakse". Šahzrad Sedih (Shahzrad Sedigh) je ponovo sredio rukopis, a Česlav Donjevski (Czeslaw Doniewski) je pokazao neograničeno strpljenje prilikom sklapanja konačnog materijala. Postoje i drugi, previše brojni da bi se ovde naveli, a ja se samo nadam da im je u tekstu dato primereno priznanje.

Ilustracija je delo Danijeje Bigošove (Daniela Bigosová) (17) iz Spiskih Podhradija (Spiske Podhradie), koja je učenik srednje škole u Levoci (Levoca) u Slovačkoj. Ova ilustracija je bila pobjednički rad na takmičenju koje je organizovala TI Slovačke za mlade učenike, sa zadatkom da naslikaju "Transparentnost, moral, etika - kako ih ja vidim". Pobjednički posteri se koriste kao simbol Nacionalnog programa za borbu protiv korupcije u Slovačkoj.

Moram ponovo da izrazim zahvalnost Suzani Rouz-Akerman (Susan Rose-Ackerman), začetniku nove političko-ekonomske literature o korupciji, koja je bezgraničnim strpljenjem pomogla da originalno izdanje pređe težak put od nejasnog nacerta do konačne verzije. Fric Hajman (Fritz Heilmann) je takođe bio verni saveznik tokom celog procesa.

Ford fondacija, koja je podržavala projekat od početka 1995. g., ponovo je pomogla dalji razvitak svojim velikodušnim finansiranjem.

Mnogi su pomogli, ali ja moram da na sebe preuzmem odgovornost za sve iznete stavove.

Džeremi Poup (Jeremy Pope)

London, Septembar 2000.

Predgovor

Oskar Arijas Sančez (Oscar Arias Sánchez)¹

Zahvalan sam što mi se pišući ovaj predgovor pružila prilika da se osvrnem na jedno od najčešće postavljanih pitanja našeg vremena: na potrebu ujedinjenja pojedinaca, zajednica i nacija u borbi protiv korupcije. Korupcija će uvek cvetati u tmini totalitarizma, autoritarizma i diktature - režima koji koncentrišu vlast u rukama malog broja ljudi. Apsolutizam i diktatura, po definiciji, imaju mnogo manje potreba za etičnošću nego što ih ima demokratija.

U totalitarnim režimima korupcija je često direktno povezana sa kršenjem ljudskih prava. U Latinskoj Americi mnogi diktatori su godinama opravdavali svoju vladavinu upirući prstom na korumpirane režime iz bliske prošlosti. Te iste diktature često su bile samo paravan za lopove i prevarante. Građani i novinari su u takvim prilikama bili lišeni pravnih mogućnosti neophodnih, da u okviru kompetentnog i kredibilnog pravosudnog sistema, razotkriju drskost i podmitljivost svojih vlada. Istovremeno, korupcija se najbolje razotkriva i najbolje napada u demokratiji. Ona se jedino može istražiti i iskoreniti u sredini u kojoj postoje pluralizam, tolerancija, sloboda izražavanja i lična bezbednost pojedinca - dakle u sredini koju samo demokratija može da obezbedi.

Ovim se, međutim, ne tvrdi da je demokratija imuna na korupciju. Ne budimo toliko naivni da verujemo da korupcija prožima samo one organizacije koje deluju van zakona ili da je korupcija ograničena na oblast međunarodne špijunaže. Ne može se poreći da takve kriminalne aktivnosti često prizivaju avet korupcije. Ali ove aveti su se nadvile i nad državnu vlast kako u razvijenim zemljama tako i u zemljama u razvoju, od Evrope do Latinske Amerike. Velike organizacije privatnog sektora takođe su iskoristile poštovanje proisteklo iz formalne legalnosti njihovih delatnosti. One ruše poverenje javnosti oslanjajući se na mito kao standardnu i prihvaćenu poslovnu strategiju. Takva strategija im donosi nezasluzenu finansijsku dobit. Moramo se prisetiti i gotovo stalnih preusmeravanja javnih fondova na privatne bankovne račune i na povećanje imovine vladinih i vojnih zvaničnika.

Opšta je i pronevera strane pomoći i donacija namenjenih razvoju i ublažavanju patnji koje su prouzrokovali ratovi ili prirodne nepogode; bar deo ovih fondova često se koristi za finansijsko bogaćenje korumpiranih zvaničnika. Jedno od najtužnijih lica korupcije pojavljuje se u najsiromašnijim zemljama utonulih u bedu i društveno-ekonomsku nejednakost. Pa ipak, korupcija javnih službi nastavlja da cveta. U tim državama podmićivanje javnih službenika znači potkradanje siromašnih slojeva. Neposredne posledice uključuju ne samo dalje osiromašenje naroda već i slabljenje demokratskih ustanova. U vreme kada su Latinskom Amerikom uglavnom vladali diktatori, borci za demokratiju organizovali su narodni otpor boreći se protiv korupcije koja je preovladavala u autokratskim režimima tog vremena.

Pad mnogih diktatura Latinske Amerike u velikoj meri je bio rezultat besa naroda zbog korumpiranosti njihovih režima. U nekim prilikama, međutim, isti ljudi su bili razočarani korupcijom koja je zavladovala i u demokratskim režimima tako da su čak uz dobrodošlicu dočekivali nove diktature. U stvari, mnoge od diktatura koje su zavođene kao rezultat dvorskih udara ili vojnih pobuna licemerno su se pozivale na korupciju demokratskih režima.

Nacija koja izraste iz represivnog sistema ne mora biti svesna širine korupcije u prošlim režimima, u kojima nije bilo dozvoljeno istraživanje i obaveštavanje putem sredstava javnog informisanja. U isto vreme, ta nova demokratija može da bude pomračena skandalima koje obelodanjuje slobodna štampa. Nedostatak transparentnosti u nedemokratskim režimima stvorio je kod građana pogrešan utisak da je demokratija u svojoj biti podložna korupciji. Demokratske vođe suočene su sa odgovornošću da objasne i isprave ovaj pogrešan utisak.

Demokratiju mora da odlikuje transparentnost i posvećenost transparentnosti. Najdelotvorniji čuvari transparentnosti, ipak, moraju biti sami građani, organizovani u tom cilju. Njihove organiza-

¹ Predsednik Kostarike 1986-1990, dobitnik Nobelove nagrade 1987, dr Arias je osnivač i donator Transparency International i član njenog Savetodavnog veća.

cije moraju da razvijaju svest i da se žestoko zalažu za transparentnost unutar državnih granica i izvan njih. Moćne finansijske organizacije učinile su da korupcija postane globalno prihvaćeno sredstvo poslovanja, te borba protiv korupcije mora da se odvija i na globalnom nivou. Ukoliko narod ne radi na očuvanju svoje demokratije, ukoliko mu nedostaje građanska vrlina i odgovorna vlada, tada demokratija svakako pada kao plen korumpiranih grabljivaca.

Većina naroda smatra svojom obavezom da ne odbacuje legitimno izabranu vladu. Postepeno učvršćujemo svoj unutrašnji i spoljni mir. Legitimne vlade su sada u mogućnosti da pokrenu institucionalne reforme neophodne za modernizaciju našeg društva i da podstiču humani razvoj. Na nesreću, stalni skandali u vezi sa korupcijom obeshrabruju naše ljude.

Očekivanja od narodnih ustanaka ili državnih udara ponovno oživljavaju u nekim zemljama. Političke partije, tradicionalna uporišta demokratskog sistema, uzdrmane su lošom reputacijom, a sve ih više osuđuju i građani koji se udaljuju od procesa donošenja odluka. Pošto građani sve više napuštaju političke partije, demokratija rizikuje da postane ambivalentna i nemoćna formalnost.

Savremena tehnološka kultura dala je prevelik značaj potrošnji i posedovanju dobara. Lični uspeh i ugled sve se više mere materijalnim bogatstvom, a ne doprinosom pojedinca društvenoj zajednici. To našu civilizaciju vodi u gubljenje moralnosti koja se jedino može nadoknaditi obrazovanjem. Moramo probuditi duh građanske dužnosti, naročito kod mladih ljudi. U učionicama i debatnim dvoranama moramo podučavati o građanskoj odgovornosti i negovati opredeljenje za ono što je društveno korisno. Materijalno bogatstvo mladima se mora predstaviti kao sporedna vrednost u poređenju sa blagostanjem građanskog života. Društveni kapital mora da nadvlada finansijski kapital jer kultura okrenuta isključivo gomilanju materijalnog bogatstva predstavlja plodno tlo za korov korupcije.

Širom sveta odvažne vođe utiru put i ukazuju u kom pravcu treba usmeriti narodne zahteve za organizovanje akcije kojom se poziva na otvorenu i odgovornu vlast. Pohvala i aktivna podrška moraju se pružiti onima koji se bore za otvorenu i časnu vlast, često protiv moćne i učvršćene elite. Na neki način oni izgledaju kao nemoćni David koji se bori protiv nadmoćnog Golijata. Kako se, međutim, nedavno pokazalo u mnogim zemljama, Davidov duh i volja nastavljaju da trijumfuju nad zastrašujućom moći Golijata. Kada građani traže odgovorniju i pošteniju vlast, izražavaju svoj gnev protiv korupcije, prakse koja ponižava siromašne prisiljavajući ih da podmićuju sitne činovnike samo da bi oni obavljali svoj posao. Tako propada poštenu trgovac, tako jača partnerstvo beskrupuloznih stratega trgovine i nečasnih činovnika i kao rak se širi pustošeći sve što je valjano u društvu.

Ne gubimo nadu u zaustavljanje raka korupcije. Koliko god govorili o globalizaciji korupcije, moramo spremno dočekati i opšti talas plime javnih zahteva za dobrom vladom. Nacionalne vođe danas počinju da prihvataju da se o korupciji mora govoriti i na domaćoj i na međunarodnoj sceni. Posle kraja hladnog rata na tokove pomoći se još više pazi, a svrha humanitarne pomoći sada je pomoć ljudima, a ne kupovina prijatelja, čak i korumpiranih, u Trećem svetu.

Naše najznačajnije oružje u ratu protiv korupcije biće sve veći broj demokratskih zemalja i, u skladu s tim, slobodna štampa širom sveta. Bez slobode da se postavljaju pitanja ili da se utiče na promene ljudi nemaju moć. Umesto toga, uhvaćeni su u sistem površne demokratije. Jedna od najvažnijih sloboda u demokratiji jeste sloboda štampe. Kada se uguši glas jednog muškarca ili žene, svi glasovi su u opasnosti da budu ugušeni. Ako se skriva i najmanji delić istine, može da se rodi velika laž.

Svako građansko pravo, iako garantovano zakonom, mogu da prekrše nestručne i korumpirane vođe. Prava se mogu mnogo lakše zaštititi i ponovo uspostaviti tamo gde postoji slobodna štampa koja razotkriva takve vođe i otvara raspravu o njihovoj stručnosti. Sloboda štampe je "večna opreznost" o kojoj je govorio Tomas Džeferson. Ona je večiti zadatak ukoliko želimo da sačuvamo vlast od korupcije.

Naš budući rad mora da uključi borbu za transparentnost i istinu i kod naših političkih i ekonomskih vođa. Međutim, treba da bude jasno da korupcija nije samo korišćenje političke moći za ličnu dobit. Ona je mnogo više od dosluha javnih službenika i poslovnog sveta radi postizanja nelegalne ili nemoralne dobiti. Korupcija ima i mnoge druge dimenzije koje nisu podložne pravnim sankcijama i nisu uvek, ni na svakom mestu, dostupne ispitivanju javnog mnjenja.

Mora se znati da je korupcija i neuspeh političkih i vladinih predstavnika da ispune svoju obrazovnu ulogu, što je njihova obaveza u demokratiji. Licemerni govori, kada se ljudima saopštava samo ono što žele da čuju, a stvari ne nazivaju svojim pravim imenom samo zbog što boljih izbornih rezultata, predstavljaju praksu u kojoj se korumpiraju i degradiraju pojedinci, društva i demokratski sistemi.

Licemerni govori se, međutim, mogu čuti i u domenu međunarodnih odnosa. To predstavlja korupciju u širem smislu. Postoji i korupcija koja slabi poverenje među narodima.

Korupcija je kada se uspeh meri političkom karijerom stečenom na izborima koji su dobijeni skrivanjem istine ili njenim prećutkivanjem do trenutka pogodnog po izbore. Korupcija je i kada činovnici i političari koriste raspodelu privilegija i sinekuru kako bi političke partije i druge organizacije lišili njihovih etičkih principa i intelektualne snage. Korupcija je i kada se zaboravi da učešće u politici ili vlasti zahteva pripremanje, nesebičnost, spremnost da se služi drugima i doslednost u onom što se radi i onom što se govori.

Međutim, ne smemo zaboraviti ni da izabrani službenici nisu jedini krivci za korupciju. Postoje oblici korupcije koji izrastaju iz pogrešno shvaćene odanosti, krajnje pomirljivosti i oportunizma potčinjenih. Moramo se pitati o mogućim posledicama korupcije koja leži u prikriivanju činjenica i lažnoj odanosti.

Mora se shvatiti da postoji i odgovornost glasača da od budućeg službenika vlade traže poštenje, dar, sposobnost, istinoljubivost i poštovanje ovih vrednosti. Onaj kome nedostaju te vrednosti, ali ne i politička ambicija uvek će biti spreman da preokrene oruđe demokratije u sopstvenu želju za moći. Nisu sve uništene demokratije nestale u državnom udaru ili u pobuni.

Glasanje je pravo, ali mnogi građani zaboravljaju svoju obavezu da to pravo odgovorno ostvaruju. Tokom parlamentarnih izbora koji su održani u martu 1933. godine u domovini Betovena, Getea i Tomasa Mana, Nacionalsocijalistička partija legitimno je dobila ogromnu većinu glasova i tako otvorila vrata Adolfu Hitleru da stekne najkorumpiraniju od svih oblika vlasti - apsolutnu vlast.

U Meksiku u XVII veku jedna od najvećih pesnikinja ove zemlje, Sor Huana Ines de la Kruz², upitala je:

*Čija je krivica veća u zajedničkom grehu?
One koja greši zbog plaćanja ili onog koji plaća za greh?*

Pesnikinja želi da prikaže licemerje muškarca koji prezire moral žene sa kojom čini greh. Verujem da njene reči odzvanjaju istinom i danas, u svetu u kom se grešnici uzdižu na vrh bogatstva i moći. Korupcija zahteva dve strane - podmićivača i podmićenog. Kada vodeći svetski industrijalci praštaju podmićivanje u drugim zemljama, a osuđuju ga kod kuće oni nisu krivi samo za korupciju nego i za primenu dvostrukih standarda - za razvijeni svet i za svet u razvoju. Postojanje ovog dvostrukog standarda opasno je za sve angažovane strane - za bogate nacije koje čuvaju etiku za sopstvenu kuću i za siromašnije nacije čije su institucije podložne procesu korozije zbog korupcije.

Počinioci korupcije u zemljama u razvoju nisu uvek građani Trećeg sveta. U prethodnih nekoliko decenija neke industrijske zemlje uplitale su se u političke procese zemalja u razvoju tako što su pružale podršku, održavale, pa čak i postavljale podmićene vođe. Mnoge bogate nacije primenjivale su dvostruke standarde u svojoj spoljnoj politici promovišući demokratiju kod kuće, a autokratiju u inostranstvu. Dvostruki standard ispoljava se i u tendenciji zapadnih zemalja da zanemaruju zakone protiv korupcije u zemljama u razvoju, dozvoljavajući čak svojim korporacijama da isplate mita izuzimaju iz poreske osnovice. Takve akcije bezobzirno zanemaruju potrebe krhkih novih demokracija da dokažu vrednosti demokratskog sistema narodima koji su godinama živeli pod totalitarnim režimom.

Licemerni govor - još jedan tip dvostrukog standarda - može se čuti u domenu međunarodnih odnosa. On predstavlja korupciju u širem smislu, tip korupcije koja slabi poverenje među nacijama. Kada vlade moćnih država ponude moralne dokaze da bi opravdale dela koja zapravo diktiraju lični interesi, one sprovode korupciju. Korupcija je i kada demokratske vlade, često proglašavajući se miroljubivima, dozvoljavaju industrijama svojih zemalja da snabdevaju oružjem represivne režime koji krše ljudska prava ili ga prodaju zemljama u kojima je građanski rat ili koje su poprište međunarodnih sukoba.

Transparency International je preduzela značajne korake u borbi protiv dvostrukih standarda korupcije. Pozdravljam ove akcije. Ali mora se uraditi i više. Ovaj priručnik će, bez sumnje, biti dragocen za dalji rad i pomoći će izgradnju standarda, a pružiće građanskom društvu - ništa manje nego tvorcima politike ili njenim izvršiocima - mnoštvo primera najbolje prakse koje svaka zemlja može da zanemari samo na sopstvenu štetu.

Kao što se mora raditi na stvaranju pripravnog i osposobljenog građanskog društva, tako se moramo boriti protiv korupcije vaspitavajući svoju decu za borbu protiv zloupotrebe moći. Moramo se boriti protiv korupcije kao borci za građansku vrlinu, za kvalitet građanskog života koji se, izgleda, izgubio u proteklom godinama. Približavajući se novom milenijumu, potrebna nam je pomoć i podrška svakog od nas ukoliko želimo da postignemo ovaj cilj. Moramo sačuvati veru da možemo zau-

² Meksička monahinja, koja ne samo da je bila jedan od najvećih pesnika i dramskih pisaca svog doba, već je takođe prva osoba u Latinskoj Americi koja se zalagala za pravo žene na obrazovanje.

staviti rak korupcije. Ukoliko govorimo o korupciji kao svetskom problemu, onda moramo prihvatiti sveopštu plimu javnih zahteva za dobrom vladom. Nacionalne vođe počinju danas da shvataju da se o korupciji mora raspravljati na domaćoj i međunarodnoj sceni. Po završetku hladnog rata na puteve pomoći se više pazi, a humanitarna pomoć je danas namenjena pomoći ljudima, a ne kupovini prijatelja, čak i korumpiranih, u zemljama u razvoju.

Svaki student političkih nauka nosi u svesti sliku Evrope iz doba prosvete - velikih filozofskih rasprava o demokratskim vrednostima, ustavu, slobodama i obavezama građana. Hajde da svi zajedno dočekamo zoru novog, globalnog doba prosvete. Radimo na preporodu ideja iz kojih su nikle naše demokratije i nastale naše vlade jer bezbedna budućnost će zavisiti jedino od odanosti ovim idealima.

Ako uspemo da ponovo razbuktimo našu strast za slobodom, istinom i pravdom, ostvarićemo naše snove i nadmašiti naše ciljeve. Kucnuo je čas da u potpunosti iskoristimo svoje mogućnosti i da odolimo iskušenju korupcije. Budimo poštenu prema našoj istoriji i počnimo da se pripremamo za budućnost.

San Hoze, Kostarika

Uvod

Peter Ajgen (Peter Eigen)¹

Korupcija je jedan od najvećih izazova našeg vremena, izazov kome se možemo i moramo suprotstaviti. Ne postoje ni prečice, niti laki odgovori. Pošast korupcije će uvek, u ovom ili onom vidu, biti nad nama. Kako ulazimo u novi milenijum, svesni smo da korupcija, u većoj ili manjoj meri, predstavlja ne samo pretnju životnoj sredini, ljudskim pravima, demokratskim ustanovama i osnovnim pravima i slobodama već i usporava razvoj i produbljuje siromaštvo miliona širom sveta. Ukoliko joj se dozvoli da izaziva iracionalno upravljanje motivisano pohlepom umesto potrebama ljudi i da ometa razvoj privatnog sektora, korupcija će čak osporiti i tu najosnovniju od ljudskih potreba - nadu.

Na sreću, nastojanja celog sveta da se poveća kvalitet upravljanja i odgovornosti nikada nisu bila veća ni u javnom ni u u privatnom sektoru, niti unutar međunarodnih ili nevladinih organizacija. Takođe je veoma izraženo verovanje da se povećanom transparentnošću može postići ne samo veća odgovornost već i da se to može učiniti uz najmanje troškove. Široko je rasprostranjeno i shvatanje da suštinske i trajne promene stavova i ponašanja mogu da se postignu jedino udruživanjem svih snaga koje čine društveni trougao - države, privatnog sektora i građanskog društva - i to ne samo unutar država već i na međunarodnom planu.

Postoji, takođe, sve šira svest o činjenici da je demokratski napredak iz protekle decenije u opasnosti ukoliko eksplozija korupcije, kojoj smo svedoci, ne bude obuzdana. Ukoliko se veliki broj ljudi u demokratijama u nastajanju razočara u demokratski eksperiment i počne da čezne za vremenima velike sigurnosti, postoji mogućnost da će stara i neuspešna sredstva biti ponovo probana, a njihovi životi dalje osiromašeni.

Transparency International podržava tezu o gradnji partnerstva i koalicije za sprečavanje korupcije. U tom smislu ova knjiga predstavlja metodično sakupljanje svih delova i činilaca koji zajednički čine sistem društvenog integriteta - izraz koji je prvi put upotrebljen u prvoj verziji ovog priručnika, ali je vrlo brzo ušao u rečnik reformatora.

Usvajajući sveobuhvatni pristup i okupljajući sve glavne učesnike u procesu antikorupcijske reforme, država ili zajednica je u stanju da smanji korupciju do nivoa koji se može kontrolisati. Ništa od ovoga se ne može postići bez prosvetljenog i odlučnog političkog vođstva, bez visokog nivoa svesnosti i podrške javnosti i bez motivisanog i dobro vođenog privatnog sektora. U mnogim zemljama najteži elemenat jednačine predstavlja razvoj snažnog građanskog društva koje želi i može da igra značajnu ulogu u stvaranju svog okruženja.

Ova knjiga treba u velikoj meri da doprinese jačanju lidera građanskog društva obezbeđujući im i razloge i primere za dobru praksu. TI veruje da su uloge građanskog društva i privatnog sektora bile nedovoljno istaknute u prošlosti i radiće unutar svojih nacionalnih podružnica na postizanju napretka u ovoj oblasti. Kada su sadašnje razvijene ekonomije i same bile u stadijumu razvoja i imale osobine koje podsećaju na one mnogih ekonomija trećeg sveta današnjice i ekonomija u tranziciji, upravo je akcija građanskog društva i privatnog sektora bila ta koja se suprotstavila i uspešno obuzdala korupciju koja je tada ugrožavala njihov ekonomski razvoj. Mi smatramo da se istorija u ovom smislu može i mora ponoviti.

Kako antikorupcijski napori evoluiraju, važno je primetiti da ova knjiga, prerađena i potpuno revidirana kakva jeste, ostaje da bude posao koji se nastavlja. Sada prevedena na nekih 20 različitih jezika, prethodna verzija je bila prilagođena različitim regionalnim i nacionalnim okvirima uzimajući u obzir različite nacionalne, sudske i upravne tradicije.

Nadamo se da će dalja konstruktivna kritika dovesti do daljeg razvitka teksta i do unapređenja dostupnih modela prateće dokumentacije Najbolje prakse, dostupne na prezentaciji TI na Internetu. Sam ovaj priručnik će biti postavljen na Internet i tamo redovno revidiran i ažuriran.

Berlin, Septembar 2000.

¹ Peter Ajgen, predsednik Odbora direktora Transparency International, organizacije koju je osnovao 1993.

Sažetak

Glavni uspeh protekle decenije je bilo razbijanje tabua koji je celoj jednoj generaciji, ako ne i duže, zamagljivao bilo kakvu raspravu o korupciji u dobrom društvu, a posebno u diplomatskim krugovima i unutar vladinih institucija. Iz ove debate je izrasla potencijalno jaka globalna koalicija, koja ujedinjuje mnoge narode sa severa i juga, istoka i zapada, razvijene i zemlje u razvoju i zemlje u tranziciji. Stavovi, ekspertize i sredstva su pokrenuti. Većina prihvata da je vreme za priču prošlo i da je vreme za delovanje.

U srcu ove koalicije leži razumevanje da je uloga građanskog društva u svakoj zemlji od suštinske važnosti. Vlade ne mogu da se nadaju da će same moći da obuzdaju korupciju. Njima su potrebne, ali moraju ih i osvojiti, podrška i učešće aktivnog ali nezavisnog građanskog društva. Šta je još proizišlo iz ove globalne debate?

Korupcija je endemska pojava i prisutna je svuda. To nije samo slučaj kad javni službenici zloupotrebljavaju svoj položaj, već kad ljudi zloupotrebljavaju svoj položaj kad god je moguće steći laku zaradu.

- Velika privatna preduzeća ciljaju javne službenike kako bi dobili pozamašne izvozne ugovore.
- "Utiče" se na zvaničnike Međunarodnog olimpijskog komiteta da izaberu određeno mesto za održavanje Olimpijskih igara.
- Profesionalni sport obiluje optužbama za "nameštanje" susreta - fudbalske sudije su javno upozorene da ne primaju mito.
- "Duhovi" su se pojavili u mnogim zemljama, uključujući i francusku vojsku.
- Prevaranti se predstavljaju kao verske vođe kako bi naveliko prevarili svoje sledbenike, naročito u Sjedinjenim Američkim Državama.
- Osnivaju se fiktivna "dobročinstva" i nevladine organizacije čiji troškovi poslovanja apsorbuju praktično sav prikupljeni novac.
- Radio-voditelji tajno primaju novac od onih koji su zainteresovani da njihove proizvode u pozitivnom kontekstu pomene ličnost kojoj se veruje.¹
- Novinari koji prate finansije savetuju javnost da kupuje akcije preduzeća u koja su oni već uložili, a onda izvlače dobit kad cena akcija poraste.
- Aukcijske kuće koje su ranije uživale međunarodni ugled tajno lažiraju svoje cene kako bi oštetili i svoje mušterije, i prodavce, i kupce.
- Šef predsednikovog obezbeđenja je snimljen kako gotovinom kupuje prelazak opozicionog političara na drugu stranu.²
- Deci u Italiji vezuju oči dok izvlače dobitne brojeve na lutriji vrednoj milione dolara kako bi se imaoi tiketa uverili u ispravnost izvlačenja, a ona su uvežbana da biraju loptice koje su više uglačane i veće nego ostale.³

Izgleda da nema granica ljudskoj genijalnosti kad treba zaobići sisteme zadužene da štite integritet institucija i procedura.

Samo ovo bi bilo dovoljno za zabrinutost, ali uticaj korupcije na siromaštvo je dospelo u žižu interesovanja. Iskrivljavanjem procesa donošenja odluka o razvoju i regulatornih okvira, siromašni se uskraćuje i efikasan dotok pomoći i nada za napredak kroz razvoj privatnog sektora. Podjednako i za bogate i siromašne, ulozu su visoki.

Ostavljena po strani, a ne obuzdana, korupcija će verovatno da naraste - ona se s pravom poredi sa kancerom. Samo jedan od primera je država koja je otpustila svog glavnog revizora (Auditor-General) kad je on prijavio korupciju u vladi, da bi kasnije bila svedok spektakularnog ubistva ministra u vladi i osude na smrt dvojice njegovih kolega zbog organizacije ubistva.⁴

Korupcija nastaje tamo gde postoji kombinacija mogućnosti i sklonosti. Nju može da inicira bilo koja strana u transakciji: službeniku može biti ponuđeno mito ili službenik može da zahteva (ili čak

¹ *The Weekend Australian*, 4/5. decembar 1999.

² Svetski servis BBC-ja objavljuje 17. septembra 2000. da predsednik Fudžimori Perua podnosi ostavku.

³ *Guardian* (UK), 15. januar 1999.

⁴ Zapadna Samoa.

iznuđuje) nezakonito plaćanje. Oni koji nude mito to mogu da čine bilo zato što žele nešto na šta nemaju pravo, plaćajući službenika kako bi zaobišli pravila, bilo zato što veruju da im službenici neće dati ono što im pripada ukoliko nešto ne ponude. Siromaštvo bi moglo da pothranjuje sklonost, ali realne strategije koje smanjuju mogućnost mogu da budu i jesu stvorene.

Stoga strategije za obuzdavanje korupcije treba da budu usmerene na oba činioca. Mogućnosti mogu biti minimalizovane putem sistematskih reformi, a sklonost smanjena preokretanjem scenarija

Prepoznatljivi oblici korupcije

Korupcija se najčešće prepoznaje u sledećim pojavama:

- Izdaja; subverzija; nezakonite međunarodne transakcije; krijumčarenje
- Kleptoracija; privatizacija javnih fondova; razbojništvo i krađa
- Nenamensko trošenje; falsifikovanje i pronevera; naduvavanje računa; "skidanje kajmaka"; zloupotreba sredstava
- Zloupotreba ovlašćenja; zastrašivanje; tortura; dobijanje nezastuženog oprostaja ili olakšice
- Obmana i prevara; lažno predstavljanje; podvaljivanje i varanje; učenjivanje
- Izigravanje pravde; kriminalno ponašanje; prikazivanje lažnih dokaza; nezakonito pritvaranje; podvaljivanje krivice
- Nevršenje dužnosti; napuštanje dužnosti; parazitizam
- Podmićivanje; iznuda; naplaćivanje nezakonitih taksi; uzvratna davanja
- Nameštanje izbora; dogovaranje glasanja; krojenje izbornih jedinica prema sopstvenim potrebama
- Zloupotreba unutrašnjih i tajnih informacija; falsifikovanje dokumentacije
- Neovlašćena prodaja državnog poslovnog prostora, državne imovine i prava
- Manipulacije prilikom donošenja propisa, sprovođenja nabavki, zaključivanja ugovora i zajmova
- Izbegavanje plaćanja poreza, sticanje prekomernog profita
- Trgovina uticajem; posredovanje pri sticanju povlastica; sukob interesa
- Prihvatanje neprikladnih poklona, honorara, ponuda za brzu zaradu i besplatne zabave
- Veze sa organizovanim kriminalom; operacije na crnom tržištu
- Kronizam; zavere
- Nezakonito nadgledanje; zloupotreba telekomunikacija i pisama
- Zloupotreba službenih pečata, opreme, stanova i privilegija

Iz teksta "Ka opštoj teoriji korupcije zvaničnika", Gerald E. Caiden, Asian Journal of Public Administration, Vol. 10, No. 1, 1988

"visoka dobit, nizak rizik" u "niska dobit, visok rizik" delotvornim preventivnim, prisilnim i odvrćajućim mehanizmima odgovornosti. Ovim treba obuhvatiti i onog koji mito daje i onog koji mito prima.

Više od ovoga, da bi strategija bila uspešna, potrebno je da se bavi ne samo pitanjem primene zakona i gonjenjem već i prevencijom i obrazovanjem zajednice.

Mehanizmi odgovornosti, kada predstavljaju deo nacionalnog napora za smanjenje korupcije, obuhvataju "sistem integriteta". O njemu i o konceptu "horizontalne odgovornosti" (način opisivanja modernog sistema vlasti) raspravlja se u poglavlju 4 ovog priručnika. Taj sistem ravnoteže je načinjen da omogući uzajamnu kontrolu različitih grana i organizacija vlasti, da uredi sukobe interesa u javnom sektoru, da delotvorno disperguje moć i ograniči situacije pogodne za korumpirano ponašanje.

Borba protiv korupcije, međutim, nije cilj sam po sebi, to nije lažni krstaški rat za ispravljanje svih nepravdi sveta. Borba protiv zloupotreba deo je šireg cilja da se stvori uspešnija, pravednija i sposobnija vlada. Reformatori se ne bave samo borbom protiv korupcije kao takvom, već preokretanjem njenog negativnog uticaja na razvoj i društvo u celini. Na taj način, reformatori pomažu da se podigne standard života siromašnih i postigne veće poštovanje ljudskih prava svih.

Mudri reformator zna da se korupcija ne može nikada u potpunosti iskoreniti. U mnogim stvarnim okolnostima to bi jednostavno bilo suviše skupo. Slepota usmerenost samo na sprečavanje korupcije može takođe da ima negativan uticaj na lične slobode i osnovna ljudska prava. Korumpirani programi i usluge teško da se u celini mogu ukloniti; birokratsko diskreciono odlučivanje (koje često otvara vrata donošenju korumpiranih odluka) verovatno će i dalje biti neophodno za uspešnu administraciju, a snažna državna prinuda i mere odvrćanja su sve drugo samo nisu jeftine. Tako se može reći da cilj nije uspostavljanje potpune ispravnosti, već postizanje suštinskog porasta poštenja, pa tako i efikasnosti i pravičnosti vlade.

Onda, gde treba da počne borba protiv korupcije? Najpre treba shvatiti osnovne uzroke, propuste u zakonu i podsticaje koji hrane korupciju na svim nivoima. Ukoliko ne shvati situaciju, svaki reformator će imati male šanse za uspeh.

Bilo kakvo razumevanje korupcije počinje rušenjem mita da je korupcija pitanje "kulture". U većini kulturnih miljea javni pokloni su otvoreni i transparentni; švajcarski numerisani bankovni računi nisu deo kulturne tradicije nijedne zemlje; ljudi koji žive u društvima gde se pretpostavlja da je korupcija "deo načina života" obično s gorčinom odbacuju takvu praksu; a mita i "podmazivanja" gotovo uvek su nelegalne i kriminalne radnje po zakonima dotičnih "kultura". Niko dosad nije pronašao održivi društveni poredak u kome društvo veruje da njegove vođe treba radije da promovišu svoje lične interese na račun grupe. U zemljama u kojima vlada opšte uverenje da je to slučaj, stepen besa javnosti koji je pratio pad takvih vođa sigurno ukazuje na njihovo potpuno odbacivanje takvog ponašanja.

Sledeći korak je postavljanje pitanja koji su osnovni tipovi korupcije koji se pojavljuju unutar javnog sektora?

Prvi tip je "sitna" korupcija ili "korupcija radi preživljavanja". Nju praktikuju javni službenici koji mogu biti prilično malo plaćeni i zavisiti od sitnih davanja korisnika za svoje usluge da bi prehranili porodice i platili školarine. Po nekima ovaj tip korupcije pomaže i preduzećima i pojedincima da doskoče zahtevima vlasti - smanje kašnjenja i izbegnu teret nekih propisa i poreza. Po ovom shvatanju podmićivanje novcem nije ništa drugo do "podmazivanje" neophodno da bi se radilo u teškim okolnostima. Međutim, istraživanja sada ukazuju na to da bi oni koji sebe vide kao "krave muzare" i čekaju da ih "izmuzu" mogli da shvate da sistem radi zapravo još sporije kako posrednik za posrednikom izvlači svoju naknadu. Takva korupcija na niskom nivou može biti obmana i, u

stvari, biti znak mnogo štetnije forme korupcije - sa slabo plaćenim javnim službenicima (koji su možda čak i kupili svoja zaposlenja) koji su obavezni da obezbede dobit za svoje pretpostavljene ili da stvore prihod za vladajuću stranku. Takođe, posledica sitnog podmićivanja može biti izrazito nesrazmerna, kao kada carinik zarad par dolara propušta kontejnere sa skupom robom bez plaćanja carine.

Iako malih razmera, ukoliko se energično ne napadne, ovo sitno pomoćno podmićivanje može hraneći samo sebe da proizvede korupcionu spiralu. Često je sitna korupcija samo odraz mnogo opasnijih oblika korupcije na višem nivou. "Velika" korupcija visokih javnih službenika često dovodi do velikih međunarodnih podmićivanja i "skrivenih" inostranih bankovnih računa. Nju često podstiču izvoznici iz zemalja (posebno razvijenih) koji mogu (svesno ili nesvesno) da za plaćeno mito traže poreske olakšice i koji odbijaju da korupciju javnih službenika izvan svojih granica posmatraju kao kriminalno ponašanje.

To ne znači da je korupcija ograničena samo na situacije gde su pravila ili beskorisno restriktivna ili preterano labava. Podsticaji za davanje i traženje mita postoje uvek kada vladin službenik ima ekonomsku moć nad privatnom firmom ili pojedincem. Nije bitno da li je moć opravdana ili neopravdana. Kada se jednom ustanovi šema uspešnog podmićivanja, korumpirani službenici su podstaknuti da povećavaju visinu zahtevanog mita i da pronađu druge načine da izvuku novac.

Službenici mogu da odbiju da usluže klijente sve dok se ne plati mito. Oni mogu da osmisle projekte javnih nabavki veoma velikih razmera i sa dosta specijalizovane opreme i tako stvore uslove za velika podmićivanja koja ostaju skrivena. Oni mogu da budu naklonjeniji skupim novim infrastrukturnim projektima koji mogu da povlače veliko mito, za razliku od slabije plaćenih radno intenzivnih projekata kod kojih se ne može očekivati mito. Oni mogu lično da primaju novac za otkrivanje tajne informacije o privatizacionim projektima i da favorizuju ljude iznutra. Jednom plaćeno mito ugovarač posla bi mogao da nadoknadi ako ne povećanom cenom, onda pružanjem manjeg kvaliteta. Nijedan od ovih primera ne pokazuje uspešnu upotrebu mehanizma cena u javnom sektoru. Svi oni obuhvataju loše javne i privatne izbore i rizikuju nametanje visokih troškova društvu - troškova koji često padaju na pleća onih koji najmanje mogu da podnesu teret.

Pošto je tako, vlade i građani na ovo ne treba da odgovaraju tolerantnošću. Naprotiv, oni moraju snažno da deluju da bi ojačali svoj sistem društvenog integriteta. Politika borbe protiv korupcije ima nekoliko elemenata koji su zajednički za svako društvo: reforma suštinskih programa; promene u strukturi vlasti i njenih metoda obezbeđivanja odgovornosti; promene moralnih i etičkih stavova; i, možda ono najvažnije, učešće i podrška vlade, sektora privatnog biznisa i građanskog društva. Iza zovu se ne može odgovoriti prostim institucionalizovanim ili pravnim pristupom. Svi moraju da budu uključeni. Alternativa, sedenje skrštenih ruku, jednostavno nije moguća. Ostavljena po strani, korupcija može samo da buja i raste. Konačno, ona ima sposobnost da smrtno ugrozi legitimitet vlade i na kraju i države.

Da bi se smanjio podsticaj za korupciju, ovaj priručnik pridaje veću pažnju merama za postizanje odgovornosti i promenama stavova nego reformama osnovnih programa. Zašto? Zato što nerazdvojljiv deo sveobuhvatnog pristupa borbi protiv korupcije predstavlja koncept pružanja usluga - približavanje javne uprave "korisniku" (javnosti), odnosno smanjenje troškova pomoću mehanizama transparentnosti i povećane odgovornosti. Mere odgovornosti često mogu da se relativno brzo pokrenu i mogu da pomognu stvaranju situacije u kojoj većina građana i javnih službenika više ne toleriše korupciju. Drugo, načini uvođenja veće odgovornosti su relativno lako razumljivi i izgleda da se mogu preneti iz jedne države u drugu.

Nasuprot tome, suštinska reforma politike koja obuhvata takve zadatke kao što su reforma zakonodavstva i poreskog sistema i eliminisanje neopravdanih programa koji pospešuju mito svakako je mnogo teži zadatak za koji je potrebno vreme. To nije situacija "brze pobede" na osnovu koje se može izgraditi niz reformi. To je poduhvat koji mora biti usklađen sa posebnim potrebama i problemima svake pojedinačne nacionalne države - poduhvat koji prevazilazi obim jedne opšte knjige.

Uspešne antikorupcijske reforme su retke i, na nesreću, brojni su neuspesi. To ne treba da nas obeshrabri, već iz toga treba da izvučemo pouke.

Neke od osnovnih pouka iz ovog priručnika ukazuju da antikorupcijske napore mogu da osujete:

- ograničenja koja imaju oni koji su na vrhu vlasti (nova vlada bi možda htela da se efikasno uhvati u koštac sa korupcijom, ali je nasledila korumpiranu birokratiju koja ometa napore za promene);
- odsustvo posvećenosti vrha vlasti;
- previše ambiciozna obećanja koja vode ka nerealnim očekivanjima koja se ne mogu ispuniti i gubitku poverenja javnosti (kratkoročni ciljevi ili "brze pobede" često su neophodni da bi se održala podrška javnosti);
- neusklađene reforme i reforme "na parče", tako da ih niko ne "poseduje" i niko nije posvećen brizi da se one primenjuju i osavremenjuju;

- reforme koje se suviše oslanjaju na zakon ili na državnu prinudu (što vodi represiji, zloupotrebi policije i pojavi novih oblika korupcije);
- reforme koje "previđaju" one na vrhu i usmeravaju se jedino na "sitnu ribu" (ukoliko se zakon primenjuje na nepravedan način i nije jednak prema svima, on ubrzo gubi svaki legitimitet ili efekat odvratanja);
- nemogućnost uspostavljanja institucionalnih mehanizama koji će nadživeti predvodnike reforme; i
- neuspeh vlade da uključi građansko društvo i privatni sektor u proces reforme.

Stoga, ozbiljna i koncentrisana reforma mora da uključi:

1. otvoreno posvećivanje političkih vođa borbi protiv korupcije ma gde da se ona pojavi i njihovo potčinjavanje kontroli (preispitati potrebu za imunitetima i privilegijama koji mogu da štite od pravnih postupaka);
2. stavljanje težišta prvenstveno na sprečavanje dalje korupcije i na promenu sistema (pre nego upuštanje u "lov na veštice");
3. usvajanje obuhvatnog antikorupcijskog zakonodavstva koje primenjuju organi sa izrazitim integritetom (uključujući i islednike, tužioce i sudije);
4. utvrđivanje onih vladinih aktivnosti koje su najviše podložne korupciji i preispitivanje materijalnog prava i upravnog postupka;
5. program kojim će se obezbediti da plate državnih službenika i političkih vođa budu adekvatne odgovornosti njihovih položaja i da se mogu uporediti, koliko god je to moguće, sa onima u privatnom sektoru;
6. proučavanje pravnih i administrativnih sredstava koja treba da obezbede odgovarajuće mere odvratanja;
7. stvaranje partnerstva između vlade i građanskog društva (uključujući privatni sektor, profesije i verske organizacije);
8. činjenje da korupcija postane "visokorizičan" i "niskoprofitan" poduhvat (npr. povećanje rizika od otkrivanja i verovatnoće da će uslediti odgovarajuća kazna);
9. razvijanje "scenarija za upravljanje promenama" koji smanjuje rizik za one koji su možda bili umešani u "sitnu" korupciju i obezbeđuje podršku ključnih igrača na političkoj sceni (čije učešće može biti presudno), ali ipak u očima javnosti deluje kao pošten i razuman u svakom smislu (opšta amnestija može da pokrene ulične nemire; isto tako, opšte nametanje pravnih sankcija može da navuče na živi pesak političkog uništenja).

Imajući sve ovo na umu, razvoj koherentne i obuhvatne strategije mora da napadne nekoliko frontova. Većina zemalja, međutim, neće moći da uradi sve odjednom. Reformatori koji su tome posvećeni treba da utvrde gde leže najveći problemi i koja će vrsta politike biti najuspešnija. Oni takođe moraju da znaju kako su povezane različite strategije: ukidanje kontrole nad slobodom štampa imaće malo uticaja ako izveštači nemaju odgovarajući pristup podacima vlade, isto kao što ni postojanje zakona protiv korupcije neće imati efekta ukoliko je primena zakona loša i korumpirana.

Ovaj priručnik ukazuje na šest glavnih oblasti reforme koje mogu da pomognu da se primeni sveobuhvatna antikorupcijska strategija:

- vođstvo;
- javni programi;
- reorganizovanje vlade;
- primena zakona;
- pažnja javnosti; i
- stvaranje ustanova za sprečavanje korupcije.

Mada je primena prava koju obezbeđuje državna prinuda van svake sumnje značajna, strategija koja se usredsređuje samo na primenu prava gotovo će sigurno propasti i malo je verovatno da će stvoriti održivu etičku sredinu koja je strana korupciji. Potrebne su i šargarepe i štapovi.

Diskreciona moć odlučivanja javnih službenika i odgovarajuće mogućnosti za zloupotrebu moći mogu se smanjiti putem širokog sistema reformi usmerenih na reorganizaciju i izmenu javnih programa. Ove promene neće jednostavno smanjiti podsticaje za podmićivanje, već će takođe usmeriti poslovne transakcije svih vrsta i, uopšte, poboljšati pristup ljudi javnim službama. Reforme mogu da podrazumevaju ukidanje korumpiranih programa koji nisu opravdani sa stanovišta javne politike - neki programi možda imaju malo toga što ide u prilog njihovom trajanju osim što stvaraju ličnu korist službenika! Druga mogućnost je da se pojednostave programi i postupci kako bi postali efikasniji. Uklanjanje, na primer, "posrednika" čiji položaj omogućuje da naplaćuju nezakonite provizije od korisnika ili usmeravanje koraka neophodnih za pribavljanje vladinih odobrenja služe smanjenju mogućnosti za odugovlačenje i diskreciju, plodnog tla za korupcijsku praksu.

Koje su druge mogućnosti za reformu određenih programa? Kada bi plaćanje javnosti stvarno pomoglo da se poboljša efikasnost i kada se ne bi kršile norme distributivne pravde, mogla bi se razmotriti legalizacija prodaje vladinih usluga bilo po principu "naknade za korišćenje", bilo onom ko najviše ponudi. Slično, diskreciona ovlašćenja birokratije bi se mogla svesti na minimum. U slučajevima kada se ona moraju zadržati, službenicima bi trebalo dati jasna pisana uputstva za izvršavanje njihove dužnosti. Privatizacija državnih preduzeća može takođe da smanji mogućnosti za korupciju unutar vlade (ali sam proces privatizacije mora biti transparentan da ne bi podlegao korupciji, a privatni monopoli koji mogu da nastanu kao posledica privatizacije moraju da budu pravno uređeni kako bi se sprečile zloupotrebe). "Monopolska moć" birokratije može biti smanjena obezbeđivanjem konkurentnih izvora ponude - neka ljudi mogu da dobiju vozačku dozvolu u bilo kojoj policijskoj stanici ili neka se dozvola za rad može dobiti od više službenika, ili od više kancelarija. Ili obrnuto, policiji se mogu dati nadležnosti koje se preklapaju tako da nijedan službenik ne može da garantuje prekršiocu zakona da neće biti uhapšen. Dugačka je lista mogućih reformi vladinih programa...

Umesto sprovođenja reformi posebnih programa, pažnju treba usmeriti na prevenciju korupcije kroz reorganizaciju vlade. To uključuje promenu načina na koji vlada radi. Kako se ovo može postići? Davanjem odgovarajućih plata državnim službenicima i političarima tako da poštena karijera u javnoj službi predstavlja razuman izbor za kvalifikovane ljude; demistifikacijom i depersonalizacijom vlade - omogućavanjem pristupa informacijama, obaveštavanjem građana o njihovim zakonskim pravima u odnosu na vladu, štampanjem radnih priručnika koji su lako dostupni strankama ministarstava i onima koji imaju poslovne ugovore sa vladom, svođenjem na najmanju moguću meru kontakata licem u lice uvođenjem elementa neizvesnosti (kao što je, na primer, rotacija osoblja) tako da korisnici ne mogu da znaju sa kojim će službenicima posloovati.

Opseg mogućnosti promena načina delovanja vlade je obiman. Nekoliko sugestija uključuje:

- razvijanje i primenu strategija koje stvaraju čvrstu etičku osnovu za javnu upravu;
- otvaranje vlade kako bi se omogućilo da većina službenih informacija bude dostupna javnosti i podsticanje pozitivnog i otvorenog odnosa između vladinih organizacija i štampe u slučaju kad štampa traži informaciju ili komentar;
- razvoj sistema unutrašnjeg finansijskog menadžmenta koji obezbeđuje adekvatnu i efikasnu kontrolu korišćenja sredstava;
- uspostavljanje drugih vrsta mehanizama unutrašnjeg nadzora kako bi se obezbedila brza i delotvorna kontrola spornih odluka;
- obezbeđivanje kompetentnog pravnog nadzora nad radom službi;
- postizanje odgovornosti rukovodećih službenika na svim nivoima za rad njihovih podređenih;
- povećavanje delotvornosti nadzora da bi viši službenici mogli da proveravaju i kontrolišu rad svog osoblja;
- sprovođenje iznenadnih provera rada službenika;
- zahtevanje od rukovodećih službenika potvrde da se njihovi potčinjeni povinuju pravilima javne službe i zakonima;
- prečišćavanje platnih lista da bi se eliminisali "duhovi" i otežalo njihovo ponovno pojavljivanje;
- primenu efikasnog nadzora nad imovinom, prihodima i obavezama službenika koji su ovlašćeni da donose odluke;
- uvođenje odgovarajućih zabrana na zapošljavanje bivših državnih službenika u privatnom sektoru;
- obezbeđivanje kanala za žalbe da bi se omogućilo nižim službenicima da se žale na korupciju svojih nadređenih;
- obezbeđivanje slobode štampe kao takve i slobode da može da otkrije korupciju;
- nagrađivanje dobrog ponašanja;
- uspostavljanje mehanizama za uključivanje građanskog društva u trajni proces kontrole vladinih postupaka;
- periodična istraživanja javnog mnjenja o stavu prema radu vladinih službi;
- uspostavljanje otvorenog, istinski baziranog na konkurenciji i transparentnog sistema javnih nabavki;
- preispitivanje sadašnje prakse u odnosu na "najbolju praksu" i postojeća pravila u najtransparentnijim sistemima;
- obezbeđivanje da izbor ne zavisi od saveta i interesa odeljenja;
- uvođenje "spoljnih saradnika" (tj. nezavisnih pojedinaca koji nisu deo "sistema" - autsajdere);

- ubrzavanje donošenja odluka kako bi korupcija imala što manje vremena da se razvije;
- podsticanje profesionalnih udruženja (računovođa, revizora, pravnika) da učešće u korumpiranim delatnostima (uključujući i pranje novca) proglase neprofesionalnim ponašanjem, kao i da korumpirani članovi mogu biti izbačeni iz udruženja;
- zahtev da svi pokloni, ukazana gostoprimstva vladinim zvaničnicima i slično, kao i sve političke donacije budu prijavljeni i zabeleženi;
- razmatranje i primena odgovarajućih propisa "sukoba interesa" (uključujući i uvođenje etičkih programa i periodičnih grupnih rasprava o istinskim etičkim dilemama koje potiču iz vlastitog iskustva); i
- osnivanje interesnih zajednica radi efikasnijeg sprečavanja korupcije oslanjajući se na privatni poslovni sektor i građansko društvo.

Bez obzira na to koje mogućnosti postoje, reforme u javnim programima i procedurama ne mogu se sprovesti izolovano. Pouzdan zakonski okvir mora da postoji da bi podržao administrativne reforme. Ipak, u mnogim zemljama ni tužioci ni sudije se ne poštuju dovoljno, a odgovarajući zakoni su loši i neefikasni. Treba razmotriti nekoliko tipova reformi da bi se osnažila primena antikorupcijskih mera.

Nezavisni islednici, tužioci i sudije mogu tako da se konstituišu da svoje profesionalne dužnosti obavljaju na transparentan i nezavisan način i vladavinu prava promenjuju protiv svih koji ih krše. Potrebno je obezbediti odgovarajuća ovlašćenja istražnim organima i tužilaštvu (u skladu sa međunarodnim normama o ljudskim pravima) uključujući pristup vladinim dokumentima, ugovore o uzajamnoj pravnoj pomoći sa relevantnim državama i preispitivanje postojećeg dokaznog postupka i kazni za korupciju da bi se utvrdilo da li odgovaraju trenutnom stanju.

Mehanizmi transparentnosti koji ukidaju imunitet koji visoki javni službenici uživaju na osnovu svoje funkcije mogu takođe da budu uključeni u reforme mera za obezbeđenje primene prava. To se odnosi i na razvoj načina za stvaranje boljih i efikasnijih žalbi bez obzira na to da li se one podnose unutar javnih službi ili ih upućuju članovi društva. I postupci za kažnjavanje onih koji su uključeni u korupciju unutar države, ali koji ne podležu jurisdikciji te države, trebalo bi takođe da se ozbiljno razmotre u okviru napora za sprovođenje antikorupcijske reforme. Sankcije građanskog prava, crna lista korupcionaških firmi, sporazumi za ekstradiciju i druge zakonske odredbe koje omogućavaju da profit dobijen korupcijom bude blokiran i oduzet u zemlji ili van nje - sve to predstavlja moćno sredstvo za odvratanje od mogućeg bavljenja korupcijom.

Zajednički činilac svih antikorupcijskih napora, bez obzira na to da li oni uključuju promene javnih programa, reorganizaciju vlade ili jačanje primene zakona, jeste uživanje podrške javnosti. Antikorupcijska kampanja ne može da uspe ako javnost ne stoji iza nje. Ukoliko običan svet, ali i poslovan, na svim nivoima društva "plaća uslugu" da bi poslovao sa državom, biće teško promeniti stavove. Ipak, to je neminovno ako želimo da se dogode suštinske promene. Ljudi moraju da shvate ozbiljnost problema korupcije i šta se može učiniti u tom smislu - grupe građanskog društva (verske vođe, poslovne organizacije, strukovna udruženja i *ad hoc* grupe) u partnerstvu sa vladom i privatnim sektorom igraju važnu ulogu u skretanju pažnje javnosti na štetu koju prouzrokuje korupcija.

Može se preduzeti nekoliko koraka. Najpre bi trebalo ispitati kako javnost gleda na postojeće nivoe korupcije i na sredinu u kojoj se ona odvija da bi se odredio reper na osnovu koga će se meriti napredak antikorupcijske reforme. Drugo, zakonodavno i administrativno okruženje trebalo bi da obezbede i omoguće uslove za razvoj slobodne štampe. Slobodi štampe doprinose mere kao što su: uvođenje zakona o pravu na pristup informacijama, koji privatnim licima, uključujući i novinare, omogućuje pristup informacijama kojima raspolaže vlada (pod uslovom da vlada vodi blagovremenu i urednu evidenciju); ukidanje ili revizija zakona protiv klevete i zakona protiv "uvrede" da bi se onemogućilo da se oni iskoriste kao pretnja štampi i za njeno sputavanje; ukidanje cenzure štampe i medija; podizanje profesionalnog standarda novinara; ukidanje vladine diskriminacije (poput kontrolisanog pristupa novinskom papiru i oglašavanju) izvesnih medija; i obezbeđivanje da zaposleni u državnim medijima održavaju profesionalni standard nezavisnosti i odgovornosti.

Uz to, sredina u kojoj deluje građansko društvo treba da bude primerena slobodnom i demokratskom društvu. Osnivanje nevladinih organizacija i drugih ustanova građanskog društva treba da bude jednostavno (pri čemu treba voditi računa o zloupotrebama pri korišćenju forme neprofitne organizacije), a pravila o njihovoj registraciji treba da budu jednostavna i jeftina. Osnivanje grupa građanskog društva treba da bude pravo, a ne privilegija.

Nacija koja ozbiljno shvata borbu protiv korupcije takođe bi trebalo da osnuje nove ustanove ili da ojača postojeće kako bi posebno izvršile neke funkcije tokom antikorupcijskog mandata. Mada postoji izvestan broj različitih modela, svaki mora da obezbedi da ustanova raspolaže odgovarajućim osobljem i sredstvima. Ukoliko bi bilo drugačije, dugačak spisak nedelotvornih primera antikorupcijskih mera koji se mogu naći širom sveta samo bi se produžio. Jedna od mogućnosti je osniva-

nje nezavisne Komisije za borbu protiv korupcije, kakva postoji u Hongkongu, sa širokim ovlašćenjima da istražuje i da goni i sa mandatom za obrazovanje javnosti. Takva komisija mora u pravom smislu biti nezavisna u odnosu na one koji upravljaju zemljom, ali potčinjena vladavini prava jer se u suprotnom rizikuje da ona sama postane sila represije. Takva tela su, ipak, uglavnom bila promašaja, najčešće zato što ih je odsustvo nezavisnosti sprečilo da ispituju slučajeve korupcije na vrhu i zato što su im bila uskraćena sredstva, bilo kroz zanemarivanje njihovih potreba za odgovarajućim resursima bilo da bi im se "potkresala krila". Aksiom je da pristup koji se bazira na prinudnom obezbeđenju primene prava ima šanse za uspeh samo tamo gde već postoji funkcionalan i nezavisan pravosudni sistem.

Druga mogućnost je jačanje ustanove glavnog finansijskog revizora i ustanove ombudsmana (a tamo gde je neophodno, stvoriti ustanovu ombudsmana - ustanovu koja je jedinstveno postavljena da unapredi rad zvaničnika a u isto vreme je brzo i jeftino sredstvo koje stoji na raspolaganju pripadnicima zajednice). Ljudi na čelu ovih ustanova moraju da budu postavljeni na način koji bi osigurao nezavisnost i profesionalizam ustanove, izveštajima koji bi dolazili iz ovih ustanova mora biti dat širok publicitet, a vlada mora da radi na primeni preporuka. Ustanove ombudsmana su formirane u mnogim državama i one pružaju priliku da se uvede odgovornost administracije za vreme dok se pravosudni sistem prilagođava svojoj novoj ulozi ili smanjuje neefikasnost i korupciju koji su ga onemogućavali da ispunjava svoju dužnost. Osnivanje ustanove za kontrolu vladinih komercijalnih ugovora bi obezbedilo nezavisan nadzor nad procesom zaključivanja i izvršavanjem komercijalnih ugovora koje sklapa vlada⁵.

Izborna komisija je neophodna da bi se obezbedio nezavisan i nepristrasan nadzor koji ne favorizuje nijednu političku partiju ili grupu. Komisija bi zahtevala transparentnost u svim delovima izbornog sistema (izuzev, razume se, pri pojedinačnom glasanju), ohrabivala učešće javnosti u postupcima nadzora da bi se izgradilo poverenje i starala se o obuci službenika političkih partija da bi se obezbedilo da se upoznaju sa sistemom i da ga profesionalno posmatraju. Uz to treba jačati mehanizme odgovornosti koji stoje na raspolaganju zakonodavnoj vlasti, poput skupštinskog odbora za kontrolu javnih prihoda i javnih rashoda koji treba da obezbedi pristup javnosti postupku nadzora.

U situaciji sistemske korupcije sudovi, a sa njima i vladavina prava, gotovo uvek izgube ugled. Njihova korist kao dela mašine reformskog programa može biti pod velikim znakom pitanja. Ove institucije moraju da budu spremne da prihvate mnogo više otvorene kritike nego što su navikle da čine, a ne da pribegavaju nipodaštavanju optužbi na račun suda, ma kako neosnovane one možda bile, da bi utišale svoje kritičare. Vrh pravosuđa mora da postane ključni deo koalicije za promene i učini neophodne promene u svojoj sopstvenoj praksi. Prosto poricanje istine koju priznaje većina građanstva samo potvrđuje stav javnosti da visoki zvaničnici pravosuđa oklevaju da obezbede vođstvo i pošteno priznaju činjenicu da imaju problem. Građansko društvo može da pomogne izgradnju koalicije korisnika sudova kako bi se prevazišla prepreka koja stoji pred potencijalnim reformatormima pravosuđa.

Ni interes javnosti za ograničavanje korupcije u privatnom sektoru se ne može ignorisati. On je, naravno, značajan u kontekstu veze privatnog sektora sa državom u svojstvu snabdevača robom i uslugama. Danas je privatni sektor, međutim, mnogo više od toga. Imovina u javnom vlasništvu se sve više privatizuje, a strateški javni interesi stavljeni su pod privatnu kontrolu i vlasništvo. Stoga javnost ima interes, veći nego ikad, za dostizanjem valjanih etičkih standarda. Povrh toga, u mnogim zemljama u razvoju privatni sektor se smatra glavnim pokretačem razvoja. Napori koje je preduzimala vlada su uglavnom propali, a teorija smatra da privatni sektor, putem tržišta, može da postigne ono što vlade nisu. Ipak, ukoliko je to tržište zahvaćeno korupcijom, ukoliko je to tržište ogrezlo u beščašće a cene roba i usluga lažirane, onda je malo verovatno da će tržište stvoriti ono što treba da stvori u korist šire zajednice.

Ovaj priručnik predstavlja samo odskočnu dasku za upoznavanje korupcije. On ispituje programe reforme, reorganizaciju vlade, primenu zakona, stvaranje ustanova i više od toga. Šta čovek može da uradi sa svim ovim podacima? Kada grupa pojedinaca u nekoj zemlji koja želi da utiče na smanjenje korupcije traži da se to stavi na dnevni red politike, kako treba da postupi?

Izvori političke moći i političkog uticaja razlikovaće se od sistema do sistema, ali evo nekoliko sugestija koje mogu da budu primenljive u mnogim različitim situacijama.

Jedan od načina da se počne je osnivanje radne grupe za društveni integritet koja okuplja sve glavne činioce unutar vlasti (izvršnu vlast, javnu upravu, organe gonjenja, tužilaštvo, sudstvo, obrazovanje, informisanje i ključne najosetljivije službe kao što su carina, nabavke, javni prihodi, lokalna samouprava) sa koalicionim partnerima izvan vlasti (građansko društvo, verske vođe, privatni

⁵ Sa ovim se pokušalo na Jamajci, ali iako je ustanova dobro radila, klasa političara nije bila posebno voljna da povuče odgovarajuće poteze kako bi isključila političko uplitanje u zaključivanje ugovora sa vladom.

sektor, relevantna profesionalna tela iz domena prava, revizije, knjigovodstva, zdravstva i obrazovanja, kao i grupe koje predstavljaju interese potrošača). Ova grupa bi mogla da:

- postigne sporazum da je korupcija suviše važno pitanje da bi se rešavalo na partijskom principu i da obezbedi podršku svih glavnih političkih grupacija za rad na zajednički određenom cilju. Potom, analizira postojeći okvir i utvrdi oblasti reforme radi razvijanja sveobuhvatnog plana koji bi uključio kratkoročne, srednjoročne i dugoročne ciljeve (uključujući i programe za povećanje pažnje javnosti) i odredi zaduženja za nastavak akcije i povratno izveštavanje radne grupe;
- objavljuje obaveštenje o osnivanju radne grupe i njenom celovitom planu i traži mišljenje šire javnosti, a nastavi sa zahtevom da političko vodstvo odobri plan;
- održava redovne sastanke radne grupe i tome da primereni publicitet, pridajući posebnu pažnju postizanju "brzih pobeda" radi stvaranja poverenja javnosti;
- postavi "nacionalni akcioni plan" na internet prezentaciju i proizvede interesovanje medija za pokrivanje učinjenog napretka i uspešnih primera, bez pukog očajavanja nad korupcijskim skandalima;
- kako programi reformi uključuju razna ministarstva i različite učesnike, utiče na vladu da postavi uticajnu osobu za ministra javne uprave, političku figuru koja je jasno odgovorna i koja je dobro postavljena da drži na oku različite igrače na sceni;
- radi na tome da se vrši pritisak i "odozgo nadole" i "odozdo nagore" na korumpirane elemente unutar i izvan javnog sektora;
- obezbedi da svi koji su uključeni priznaju da je zadatak dugoročan i da iako može biti nekih "brzih pobeda", da bi se išlo napred, u zemljama gde je problem dostigao najveće razmere vremenski okvir ne može biti skraćen. Mnoge antikorupcijske strategije su se spotakle na nerazumevanju ove proste činjenice.

No, ovakav scenario pretpostavlja i spremnost i sposobnost za delovanje na strani političkog vodstva. U mnogim zemljama postoji odsustvo volje i privrženost udobnom, i korumpiranom, statusu quo. Da li je u takvom okruženju naivno razmišljati o osnivanju antikorupcijskog pokreta? Ovaj priručnik sadrži stav da nije. Čak i u takvoj situaciji koja ne obećava, postoji verovatnoća da će biti prostora za otpočinjanje argumentovane rasprave među onima koji stvaraju javno mnjenje o tome na koji način društvo želi da se njime vlada; o identifikovanju mogućih "šampiona" reformi unutar administracije i obezbeđivanje njihove podrške; i o stvaranju "ostrva integriteta", makar to bilo u pojedinačnom poslu javne nabavke, pojedinačnoj privatizaciji ili jednoj vladinoj organizaciji. Mali je broj, ukoliko ih uopšte i ima, administracija koje su potpuno korumpirane, a delovi koji nisu ili neće da budu mogu da predstavljaju osnovu na kojoj će se izgraditi održiva promena.

Na putu ka primeni antikorupcijske reforme sa svim njenim procesima, procedurama, izborima i mogućnostima, važno je zapamtiti da je to dugotrajan proces. Proces koji mora otvoreno da se podrži sa vrha i u kome se etički stavovi i ponašanja moraju negovati i učvršćivati na svim nivoima. Na svom početku reforma treba da se uhvati u koštac sa problemima kod kojih može biti najdelotvornija ili kod kojih se može postići najveći napredak, imajući pri tom na umu važnost pravovremenosti i usklađenosti, kao i izgrađivanje javnog poverenja u transparentnost i odgovornost države. Antikorupcijska kampanja mora da postane posao svih.