

# Osmišljavanje odgovora

*Šta je vlada ako ne najverniji odraz ljudske prirode? Da su ljudi anđeli, nikakva vlada ne bi bila potrebna. Kad bi anđeli vladali ljudima, ni spoljašnja ni unutrašnja kontrola vlade ne bi bila potrebna.*

*Džejms Medison (James Madison),  
1751-1836, četvrti predsednik SAD*

Uprkos mnoštvu aktivnosti širom sveta tokom proteklog desetleća, budući reformator koji želi da se uhvati u koštac sa korupcijom i dalje može da bude u nedoumici odakle da počne. Istorija je prepuna prividnih reformi - grandioznih obećanja i očigledne nesposobnosti da se čak i pokuša sa njihovim ispunjenjem. Primer je bivši predsednik Južne Koreje, Ro Te Vu (Roh Tae Woo). On se na svojoj inauguraciji zaklinjao da će biti najpošteniji predsednik u istoriji svoje zemlje, a završio je u zatvoru suočen sa krupnim optužbama za korupciju.<sup>1</sup>

U drugim slučajevima namere su iskrene: novoizabrani lideri dolaze odlučni u nameri da otklone korupciju, ali ih ubrzo nadvlada veličina problema sa kojima se suočavaju. Drugi, pak, jednostavno poziraju, drže govore, potpisuju zakone, sve to bez ikakve namere da za tim uslede smislene promene.

Neki donose zakone, a onda ih sami krše. Bivši nemački kancelar Helmut Kol je pokrenuo reforme usmerene na rešenje problema nezakonitog finansiranja političkih partija, da bi se kasnije pokazalo da je njegovo potonje ponašanje bilo u potpunosti suprotno onome u šta je on tvrdio da veruje.

Ponovo, optimistički birači vraćaju na vlast vlade koje obećavaju da će se snažno i delotvorno obračunati sa korupcijom. Vlade padaju zbog svoje nesposobnosti da se suprotstave ovoj pojavi; druge se biraju u nadi da će biti uspešnije. Pa ipak, samo mali broj njih može da povede u trajni napredak jer nije dovoljno da se samo postigne promena već ona mora i da se održi.

Dodatna teškoća za zemlje u razvoju i zemlje u tranziciji je suštinska slabost vlade kao takve. U nekim slučajevima je potrebnije da se novi sistem vlasti stvara od nule nego da se postojeći reformiše.

Analiza neuspeha prethodnih pokušaja otkrila je brojne uzroke, uključujući i sledeće:

- ograničenja moći na vrhu. Novi šef države može da pokuša da odgovori na izazov, ali je faktički ograničen postojećom korumpiranim državnim mašinerijom. Uzmimo za primer predsednika Tanzanije Makapu, koji je nakon izbora 1995. godine objavio svoje imovinsko stanje i imovinsko stanje svoje supruge i pozvao i druge zvaničnike da slede njegov primer. S tim u vezi je državni tužilac izdao saopštenje za javnost iz kojeg su mnogi zaključili da je predsednikov čin bio "ilegalan" (u smislu da to nije zakonska obaveza) i da bi bilo neprimereno da drugi zvaničnici slede njegov primer;
- odsustvo privrženosti reformama onih na vrhu. Političari i javni službenici nižeg ranga mogu da teže ostvarenju promena, ali su umnogome ograničeni odsustvom privrženosti reformama na liderskom nivou;
- reforme teže da previde one na vrhu i da se usmere samo na niži politički i upravni sloj zbog pretpostavke da onima na vrhu ili nije "potrebna" reforma ili bi se oni otvoreno neprijateljski ponašali prema bilo kome ko to pokuša. Kao rezultat toga, zakoni se doživljavaju kao nepravedni i nejednaki, a ubrzo i prestaju da se primenjuju;

Korumpirani službenici, svesno ili ne, ne poštuju druge ljude bez obzira na to koliko njihova korupcija može da deluje bezazleno. To nepoštovanje krije u sebi seme megalomanije koje će ukoliko mu se dozvoli da iznikne, na kraju da izraste u sve veća i veća nedela... pri čemu će se na druge ljude gledati kao na potrošnu robu, a na njihove živote kao na nešto besmisleno i beskorisno. Svaka korupcija je prevara, laž koja žrtvuje opšte dobro ili javni interes zarad nečeg mnogo nižeg... Ona pruža utočište društvenoj patologiji koja razjedinjuje, destabilizuje i čini neosetljivim. Ona ne samo da vodi društvo u pogrešnom pravcu već takođe troši legitimitet vlasti, podržava pogrešnu vrstu javnog vodstva i predstavlja loš primer za buduće generacije.

*Gerald E. Caiden, Toward a General Theory of Official Corruption, Asian Journal of Public Administration, Vol. 10, No. 1, 1988, p. 19*

<sup>1</sup> Vašington Post, 18. novembar 1995.

- previše ambiciozna obećanja vode ka nerealnim očekivanjima koja se ne mogu ispuniti. Oni koji obećaju ono što ne mogu da ispune, brzo gube poverenje onih oko sebe;
- reformama nedostaje određen i ostvariv cilj što onemogućava postizanje konkretne promene;
- reforme se sprovode pojedinačno i na nekoordinisan način, što dovodi do toga da se na kraju niko ne smatra odgovornim za reformu, kao i do odsustva posvećenosti njenom delotvornom sprovođenju;
- reforme se suviše oslanjaju na zakone, koji predstavljaju nesigurno sredstvo u pokušaju da se promeni ponašanje ljudi, ili pak na državnu prinudu, što vodi ka represiji, očiglednoj zloupotrebi moći i pojavi novih korumpiranih režima. Ukoliko pravni sistem ne funkcioniše, problem će pre biti u pravosudnom sistemu (sa odugovlačenjima, korupcijom i nesigurnošću) nego u samim zakonima. Ukoliko postojeći zakoni ne daju rezultate, malo je verovatno da će i novi imati dejstvo; i
- nepostojanje institucionalnih mehanizama. Čak i tamo gde su reformski naponi istinski, još uvek je potrebno postojanje institucionalnih mehanizama koji bi omogućili sprovođenje reforme nakon odlaska sa scene njenih prvobitnih pokretača. Klasičan je slučaj sudije Plane sa Filipina, koji je reformisao poresku upravu povećavajući njenu sposobnost da pravično i delotvorno prikuplja porez. Reforme su počele da stagniraju čim je, zbog unapređenja, sudija napustio dotadašnji položaj.<sup>2</sup>

Reforme, takođe, moraju da se suoče sa mnoštvom ličnih interesa: oni koji su prekršili zakone da bi dopunili oskudne prihode ili da bi neopravdano povećali već dobro napunjene bankovne račune u inostranstvu potencijalno su u opasnosti i opiraće se ovom procesu.

#### Anketa krivi loše propise za loš profit

Američka preduzeća u Kini u velikom broju ne uspevaju da ostvare planirani profit, a glavni razlog za to je otežavajuća politika koju sprovodi vlada, saopštila je Američka privredna komora u svojoj anketi objavljenoj u utrak... Samo 13 procenata od 112 ispitanika smatra da su troškovi u Kini manji nego na drugim tržištima uprkos njenom imidžu zemlje sa niskim troškovima. Cena radne snage, nekretnine i porezi su viđeni kao uzroci povećanja troškova.

Anketa je pokazala da je glavna primedba gotovo svih kompanija koje su učestvovala u anketi prošlog leta to da je kineski pravni sistem nepredvidiv, nepouzdan i konfuzan.

Izveštaj kazuje da inostrana preduzeća trpe štetu zbog nedostatka informacija o važećim zakonima koji se često tumače i primenjuju nekonzistentno. Kaže se takođe da preduzeća trpe zbog iznenadnih i tajnih uredbi koje donose ministarstva i koje su suprotne postojećim zakonima.

Napomenuto je da bi ulazak Kine u Svetsku trgovinsku organizaciju priznao pravo stranim preduzećima da traže informacije o zakonima koji uređuju trgovinu i ulaganja.

Uprkos antikorupcijskim pomacima, 72 procenta američkih preduzeća smatra da je "korupcija u Kini neprihvatljivo visoka, a većina ne veruje da korupcija u privredi opada".

*Pol Ekart (Paul Eckert), Rojters, 14. mart 2000.*

Mnogi su u poziciji da mogu da izbace reforme iz koloseka; neki su toliko moćni, ili toliko odlučni, da mogu da pribegnu sili. Potencijalne opasnosti za reformatore u takvim zemljama su stvarne. Promene, koje su sastavni deo sveobuhvatnog i delotvornog preuređenja sistema integriteta zemlje, mogu da budu značajne i da zahtevaju posebne političke i menadžerske sposobnosti. Ponašanje parlamenta takođe može da bude skandalozno kad, na primer, poslanici odbijaju da otklone mogućnost za korupciju u slučajevima kada od nje sami imaju koristi.<sup>3</sup> Na primer, teškoće koje je predsednik Obasandžo imao 1999/2000. prilikom izglasavanja antikorupcijskog zakonodavstva u Narodnoj skupštini Nigerije neki posmatrači su delimično pripisali tome što su se neki poslanici osetili ugroženim ovim zakonima.

Glavno, preovlađujuće načelo reformi je jednostavno ne pokušavati nemoguće. Pokušaj da se u celosti raskine sa prošlošću u najmanju ruku će izazvati opstrukciju. Važno je odrediti oblasti koje najviše obećavaju u pogledu reformi i na njih se usmeriti. Nekoliko sigurnih "brzih uspeha" ne samo da predstavljaju mali pomak već takođe mogu da pokažu sistemu i javnosti da su promene moguće i da su na putu ostvarenja.

Drugo, treba obratiti pažnju na to da promene budu što manje drastične, koliko to prilike dozvoljavaju, kako bi taj proces delovao što manje zastrašujuće za javnost. Postojeće oni koji će, shvatajući da su se pravila promenila, stati iza reformi koje sprečavaju buduću korupciju.

### Stvaranje osnove: atmosfera integriteta u javnom životu

Šta javnost ima pravo da očekuje od svojih vođa? Ukoliko lideri reformi ne ostavljaju utisak da sami poseduju integritet, celokupan antikorupcijski napor može da bude osujećen, a javna podrška reformama da splasne. Integritet, međutim, nije cilj sam po sebi; to je pre sredstvo koje obezbeđuje građanima usluge koje oni s pravom mogu da očekuju od onih koji njima vladaju.

Nolanova komisija za standarde u javnom životu (Velika Britanija, 1995) ukazala je na sedam principa koji su primenljivi na sve vidove javnog života:

**Nesebičnost:** Nosioци javnih funkcija treba da donose samo one odluke koje su u skladu sa javnim interesima. Ne bi trebalo to da čine iz finansijske ili materijalne koristi za sebe, svoju porodicu, ili svoje prijatelje.

<sup>2</sup> Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (University of California Press, Los Angeles, California, 1988).

<sup>3</sup> Videti, na primer, odbijanje brazilskog parlamenta da zabrani nepotizam. O nepotizmu će biti reči kasnije.

**Integritet:** Nosioци javnih funkcija ne bi trebalo da budu pod bilo kakvom finansijskom ili drugačijom obavezom prema pojedincima ili organizacijama sa strane koji bi mogli da utiču na njih u vršenju službenih dužnosti.

**Objektivnost:** U obavljanju javnih poslova, uključujući tu i postavljanje na javne funkcije, dodeljivanje poslova, ili preporučivanje pojedinaca za nagrade i beneficije, nosioци javnih funkcija treba da donose odluke na osnovu kvaliteta.

**Odgovornost:** Nosioци javnih funkcija odgovorni su za svoje odluke i postupke javnosti i moraju da se potčine svakoj kontroli primerenoj njihovoj funkciji.

**Otvorenost:** Nosioци javnih funkcija treba da budu što je moguće otvoreniji u vezi sa svim odlukama i postupcima koje preduzimaju. Moraju da obrazlože svoje odluke i da uskrate informacije samo kada širi javni interes to jasno zahteva.

**Poštenje:** Nosioци javnih funkcija imaju obavezu da prijave svaki privatni interes koji ima veze sa njihovom javnom dužnosti i da preduzmu korake za razrešenje konflikata koji se pojavljuju na način koji štiti javni interes.

**Vođstvo:** Nosioци javnih funkcija treba da podstiču i unapređuju ove principe vođstvom i ličnim primerom.

Stvaranje i održavanje integriteta u javnom životu i javnim službama podrazumeva izvestan broj elemenata, uključujući: zakonodavstvo, pravila i kodekse ponašanja; društvo čije religiozne, političke i društvene vrednosti očekuju poštenje od političara i službenika; profesionalizam među službenicima; osećanje pozitivnog elitizma i integriteta među višim javnim službenicima; i političko vođstvo koje se ozbiljno odnosi prema javnom i privatnom moralu.

Ovi elementi zajedno uspostavljaju i neguju tradiciju etičkog javnog života i etičke sredine u kojoj se uobičajeno smatra da su političari i službenici pošteni. U takvoj sredini takođe se pretpostavlja da su zakoni i sredstva otkrivanja i istrage dovoljni da kršenje pravila, primanje mita i učestvovanje u prevarama učine rizičnim i neisplativim.<sup>4</sup> Potrebno je, međutim, imati na umu nekoliko ključnih tačaka:

- etička sredina mora da se usvoji, štiti, prilagođava i primenjuje jednako i konzistentno kroz ceo javni sektor;
- etička sredina mora biti samoodrživa i integrisana: ukoliko etička sredina ima potencijalno slabe tačke, moraju se uvesti nova sredstva odgovornosti ili se postojeća sredstva moraju osavremeniti i osnažiti da bi mogla da posluže u borbi protiv ovih slabosti;
- etička sredina zahteva političko angažovanje i vođstvo koje bi podstaklo poverenje i sigurnost, ali ne bi trebalo da političari uvek budu ti koji će na nju imati tapiju i biti zaduženi da je štite; i
- etička sredina zavisi od promena na mikronivou (detalji reforme) ukoliko želi da se nosi sa posledicama neuspeha. Neuspeh može da ima za posledicu: niske standarde ponašanja ili slabo poštovanje procedure, nezainteresovanost ili neznanje menadžera (rukovodilaca), koncentraciju moći u donošenju odluka, neadekvatan finansijski i menadžerski informacioni sistem, loše radne navike, slabe odnose među osobljem, organizacionu autonomiju nižih jedinica, slabu politiku regrutovanja i obuke osoblja, i mali ili nikakav pokušaj kontrole, nadzora ili regulisanja sve bližih dodira sa vrednostima privatnog sektora i njihovom praksom, osobljem i procedurama.<sup>5</sup>

### "Trula jabuka u korpi"

Knapova komisija (Knapp commission), koja je ispitivala korupciju u Njujorškoj policiji, zaključila je da je "međusobni odnos tvrdoglavosti, neprijateljstva i gordosti" doprineo afirmaciji takozvane teorije "trule jabuke". Po toj teoriji, koja se ne razlikuje mnogo od zvanične policijske doktrine, bilo koji policajac za koga se otkrije da je korumpiran mora hitno da bude proglašen trulom jabukom u inače zdravoj korpi. Nipošto se ne sme priznati da njegova pojedinačna korupcija možda predstavlja simptom ozbiljne bolesti.

*Citirano iz Bruce L. Benson, "An Institutional Explanation for Corruption of Criminal Justice Officials", Cato Journal, Vol. 8. (1) 139 na strani 149.*

## Zašto vertikalna odgovornost ne daje rezultate...

U demokratiji postoje dve vrste odgovornosti: "vertikalna odgovornost", na osnovu koje birači, oni kojima se vlada, ostvaruju kontrolu nad onima koji vladaju, i "horizontalna odgovornost", kada oni koji vladaju odgovaraju drugim organima (čuvarima - "the watchdogs").

U principu, oni koji vladaju i oni kojima se vlada su slični. Ne postoji posebna grupa koja poseduje političku moć. Sam narod poverava političku moć izabranim predstavnicima na određeni vremenski period. Ukoliko je narod nezadovoljan, on može da ukloni one koji su na vlasti bilo glasanjem na izborima, bilo zahtevanjem njihove ostavke ili kažnjavanjem.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Alan Doig u "Honesty and Public Spending: the Ethical Environment", rad prikazan na Drugom seminaru o statusu i prevenciji korupcije, Santiago, Chile, 4-6 juli 1994, p. 4.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 7-8.

<sup>6</sup> Videti raspravu Bjankamarije Fontane (Biancamaria Fontana) sa Univerziteta Luizijane: The Failures of Human Agency: Accountability in Historical Perspective, jun 1997. (neobjavljeno).

Ipak, tokom istorije se pokazalo da sama "vertikalna odgovornost" nije dorasla zadatku. Ako oni koji vladaju ne mogu da obezbede reizbor uz pomoć podrške zadovoljnog stanovništva, oni to postižu kombinacijom skrivanja činjenica (tako da birači nisu svesni onoga što se događa) i stvaranjem sistema patronaže. Oni koji vladaju se mogu upustiti u kratkotrajni populizam koji može da ima dugotrajne loše posledice po javnost. Ne samo da će političari da teže da prošire granice svoje vlasti i autoriteta kako bi vladali uz što je moguće manju opoziciju već će u nekim slučajevima da intervernišu samo da bi dokazali svoj značaj.

### Monteskejev recept za odgovornost

U svom delu *O duhu zakona* (De l'Esprit des Lois) iz 1748, Charles-Louis Secondat, baron Monteskeje, predložio je nešto što ostaje najuticajnija teorija horizontalne odgovornosti. Prema njegovom viđenju, nužan preduslov za umeren režim (koji postavlja kao suprotnost despotizmu) jeste organizacija aktivnosti vlasti kroz posebne funkcije i njihovo poveravanje odvojenim organima. Ovo raspoređivanje vršenja političke moći pruža dvostruku prednost: a) različiti organi vlasti će prilikom svog rada da se takmiče između sebe, te će tako svaki od njih ograničavati i kontrolisati rad drugih organa, i b) potreba da se pribave odobrenja različitih organa usporiće primenu zakona (Monteskeje se brinuo zbog samovoljnih i tajnih naloga za hapšenje) što će pružiti više mogućnosti za nadzor i uočavanje zloupotreba.

*Citirano iz Bjankamarije Fontane, supra*

ona bi otpočela pasivan otpor - postavljajući suvišna pitanja, odugovlačeći i preusmeravajući dejstvo naređenja sa vrha, i na taj način ostvarivala ograničenu vrstu vertikalne odgovornosti u nedemokratskom okruženju.

Paradoksalno, u modernim državama, birokratski sloj koji je nastao u prošlosti i koji je često bio tampon koji je štitio građane sada je u velikoj meri deo problema. Birokratija nije stvorena da bi polagala narodu račune, a u izvesnoj meri gornji slojevi birokratije su i sami zavisni od političara. Ipak, u mnogim slučajevima birokratija je prigrabila značajnu moć od političke elite, uključujući delatnosti poput centralne banke, istraživačkih ustanova i regulacije privrede. Tako, nešto što je nastalo kao brana protiv delovanja despota sada javnost vidi kao nešto što je i samo despotičko. Na kraju, narod oseća da se njegova volja nipodaštava, a izabrani narodni predstavnici lamentiraju nad gubitkom kontrole nad mnoštvom birokratskih ustanova.

U demokratskoj sredini mogućnost da vertikalna odgovornost postane dominantna deluje kao najpoželjniji ishod. U teoriji, oni koji vladaju i oni kojima se vlada su slični, pri čemu se oni koji vladaju biraju iz naroda na određeni rok i ovlašćenja im se poveravaju privremeno. Ukoliko loše vladaju, narod, odnosno oni kojima se vlada mogu da ih smene na izborima. Ukoliko zloupotrebe svoja ovlašćenja, narod može da zahteva njihovo kažnjavanje i/ili ostavku.

Ipak, uprkos tome, koncept vertikalne odgovornosti se pokazao neadekvatnim. Politika je postala zanimanje i kao takva ustanovila sopstvena pravila i standarde koje politička klasa poštuje - oni koji vladaju i oni koji žele da dođu na vlast su slični. Transparentnost prema narodu je često prednost za vladare, koji imaju snažan interes da kontrolišu šta oni kojima se vlada znaju i kako će im se to predstaviti (otuda i pojava stručnjaka za odnose s javnošću - "spin doctors").

Oni koji vladaju koriste, kad god mogu, da se zaklone iza tehničkih pitanja, ne prikazujući svoje aktivnosti baš onakvim kakve jesu.

Zbog toga vertikalna odgovornost ne daje rezultate iz nekoliko razloga: narod nije adekvatno informisan o aktivnostima vlade, on nema ovlašćenje da detaljno istražuje moguće slučajeve zloupotrebe, a izborni proces je periodičan tako da čak i na slobodnim i poštenim izborima birači ocenjuju

<sup>7</sup> Morgen H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, Oxford, Blackwell, 1991, glava 8. Citirala Biancamaria Fontana, supra. Sud je mogao da broji od nekoliko stotina do preko dve hiljade građana, u zavisnosti od važnosti slučaja. Sudije su birane kockom. Svoje stavove su izlagali i pobornici i protivnici mere o kojoj se raspravljalo. Očekivalo se da ljudi sami zastupaju svoje stavove, a unajmljivanje profesionalnih govornika ili savetnika je bilo zabranjeno.

<sup>8</sup> Claude Nicolet, *Le métier de citoyen dans la Rome républicaine*, Paris, Gallimard, 1976. Glava VIII, ibid.



one koji su na vlasti na osnovu opšteg utiska koji se formira tokom vremena umesto na osnovu određenih akata zloupotrebe.

## Čuvanje čuvara - večita opreznost

Primer koji pružaju lideri i viši javni službenici ključan je za uspostavljanje i održavanje delotvornog sistema društvenog integriteta. Ali ko će čuvati čuvar?

Dok su narodni sudovi u staroj Grčkoj i Rimu mogli da obavljaju funkciju "horizontalne kontrole", kompleksnost moderne države čini opštenarodnu kontrolu nezamislivom. Postoji, naravno, sve veća uloga građanskog društva u preuzimanju odgovornosti za takvu kontrolu (što podstiče dramatično povećanje informisanosti), o čemu se govori dalje u ovom priručniku. Ipak, formalan način kontrole mora da zavisi od drugih mehanizama.

## Ravnoteža u stvaranju horizontalne odgovornosti

Cilj svakog sistema integriteta je da se izgradi ravnoteža između zakonodavne, sudske i izvršne vlasti unutar okvira opšteprihvaćenih principa (obično garantovanih u pisanom ustavu ili osnovnom zakonu). Zapravo se stvara samoodrživi začarani krug u kom principe koji su ugroženi kontrolišu oni sami, kao i drugi principi.

Ovo je "horizontalna odgovornost", koja se razlikuje od "vertikalne" po tome što su učesnici odgovorni jedni drugima po horizontalnoj ravni umesto da odgovaraju nekome ko je iznad u hijerarhijskoj strukturi koja se sužava prema vrhu. To u suštini znači da nijedan pojedinac ili institucija ne mogu da dominiraju ostalima. Kao takva, horizontalna odgovornost predstavlja poricanje apsolutne vlasti koja, kao u čuvenoj maksimi lorda Aktona (Lord Acton), kviri apsolutno.<sup>9</sup>

Ipak, samoodrživi krug može da bude konstruisan tako da bude zasnovan na integritetu ili na prevari. Svaki nosilac javne funkcije je u opasnosti, bez obzira na to da li je predsednik vlade, sudija, revizor ili niži službenik, mada su neki očito ranjiviji od drugih, što zavisi od odluka koje donose i procesa koje kontrolišu. Izazov je da se konstruiše transparentan i odgovoran sistem koji ima dva primarna cilja: prvi je da se spreči nastajanje prevara, a drugi je da se glavni igrači nateraju da veruju da postoji istinska šansa da će prevara biti otkrivena.

Kontrola korupcije se ne može prepustiti samo javnim tužiocima i policiji. Akcija ne može da svodi samo na otkrivanje i krivično gonjenje. Ona mora da uključi kombinaciju međusobno povezanih rešenja. Ovaj pristup delimično uključuje povećanje transparentnosti odnosa i, do izvesne mere sprečavanje nastanka odnosa koji mogu da vode do korupcije. On uključuje transparentnost u finansijskim poslovima ključnih činilaca i mogućnost proveru od strane nezavisnih institucija koje bi trebalo da budu izvan mreže korupcije.

Iako korupcija nikad ne može da se potpuno nadzire, ona može da se kontroliše kombinovanjem etičkog kodeksa, odlučnog gonjenja prestupnika, organizacione promene i institucionalne reforme.

## Organizaciona promena

Organizaciona promena unutar javnih službi može da pomogne da se smanje mogućnosti za korupciju. Singapur je, na primer, početkom sedamdesetih počeo svoj uspešan program protiv korupcije instrukcijom stalnim sekretarima (šefovi vladinih ministarstava) da svoje službenike obaveste o vladinoj ozbiljnoj nameri da iskoreni korupciju i da ih posavetuju da prijave svaki slučaj korupcije.

Od stalnih sekretara je takođe traženo da preduzmu odgovarajuće mere u onim odeljenjima koja su posebno izložena korupciji. Takve mere su obuhvatile:

- poboljšanje metoda rada i procedura da bi se smanjila odugovlačenja;
- uspešniji nadzor koji bi omogućio višim službenicima da proveravaju i kontrolišu rad svog osoblja;
- rotiranje službenika da bi se obezbedilo da nijedan službenik ili grupa službenika ne ostane suviše dugo na jednom radnom mestu;

### Udaljavanje prekršioca bez eliminisanja prilike za prekršaj

"Na jednom nivou korupcija može da se vidi kao problem pojedinaca sa prekomernom ambicijom ili pohlepom. Ukoliko bi to bio slučaj, tada bi strategija 'odvajanja žita od kukolja' trebalo da deluje. Ali kada je ovakva akcija preduzeta u nekoliko slučajeva (u Sijera Leoneu) protiv viših vladinih službenika, korupcija je i dalje opstala... otkrivanje i gonjenje... mogu da uklone prekršioca, ali ne mogu da eliminišu prekršaj. Korupcija je nastavila da cveta u Sijera Leoneu jer su organizacioni sistem i kultura ostali nepromenjeni. Okolnosti koje su stvarale korupciju dozvolile su da se ona ponovi."

*Sahr John Kpundeh u "Prospects in Contemporary Sierra Leone", Corruption and Reform 7: 237-247, 1993.*

<sup>9</sup> "Vlast kviri, a apsolutna vlast kviri apsolutno." Ovo je primetio lord Akton u svom pismu Mandelu Krejtonu (Mandell Creighton) 5. aprila 1887.

- sprovođenje iznenadnih inspekcija rada službenika;
- stvaranje neophodnih bezbednosnih uslova za sprečavanje neovlašćenog pristupa službenim prostorijama; i
- reviziju mera protiv korupcije jednom u tri ili pet godina sa ciljem da se uvedu dalja poboljšanja.<sup>10</sup>

## Reforma programa i politike

Javni programi koji su zahvaćeni korupcijom mogu se, ponekad, reformisati njihovim preuređenjem.<sup>11</sup>

Prva i najčešće najbolja mogućnost je ukidanje programa. Mnoge zemlje imaju propise koji čak i ako bi se pošteno primenjivali, ne bi služili nikakvom širem javnom interesu. Oni mogu i treba da budu ukinuti (mada se ovde postavlja i pitanje nisu li oni upravo i načinjeni tako komplikovani da bi omogućili korupciju onima koji treba da ih primene). Drugi programi bi možda služili svojoj svrsi u državi koja funkcioniše dobro, ali nisu efikasni tamo gde korupcija ima endemski karakter.

Druga mogućnost je da se osnovni cilj programa zadrži, ali da se program preradi tako da bude jednostavniji i lakši za nadzor. Ukoliko je, na primer, cilj programa ekonomska efikasnost, tada reforme mogu da dovedu do donošenja zakona i pravila zasnovanih na tržišnim mehanizmima. Ipak, pojednostavljivanje (na primer, smanjivanje broja koraka neophodnih za dobijanje odobrenja i naplatu isporučene robe) neće uvek smanjiti korupciju ukoliko su pravila kruta. Birokratska rigidnost često dovodi do nezakonitog ponašanja i javnih službenika i onih koji posluju s vladom. Zato će pojednostavljivanje delovati samo ako nije preterano proizvoljno i ako viši službenici ili nezavisna policijska služba odlučno sprovode antikorupcijske mere.

Privatizacija (prelazak preduzeća kojima upravlja država u privatni sektor) može takođe da rezultira smanjenjem mogućnosti za korupciju jednostavno zato što računovodstveni metodi u privatnom sektoru i potreba da se deluje tako da "krajnji rezultat" bude profitabilan predstavljaju snažne podsticaje za menadžment da primeni unutrašnje strategije za borbu protiv korupcije. Neki zagovornici privatizacije idu tako daleko da smatraju da je ona jedan od lekova za korupciju. Drugi, međutim, na to gledaju kao na uzimanje macole da bi se razbio orah. Potrebno je da, pre nego što se krene tim putem, osim borbe protiv korupcije, postoje zdravi socijalni, ekonomski i politički razlozi u korist privatizacije. Pored toga, postoji i opasnost od stvaranja monopola u privatnom sek-

toru putem privatizacije (npr. privatizacija vodovoda i drugih osnovnih komunalnih preduzeća), pri čemu može da se desi da sitna korupcija bude eliminisana, ali da se omoguće druge vrste zloupotreba.

Ukoliko je korupcija posledica toga što ne mogu svi da budu korisnici javnih programa, onda se ti programi mogu proširiti pretvarajući se u programe na koje svako ko ispuni odgovarajuće uslove ima pravo. Ipak, ukidanje nestašice ne znači obavezno i kraj korupcije. I dalje će postojati potreba da službenici utvrđuju ko ima pravo na pogodnosti javnog programa. Zbog toga vlada treba da artikulira jasne standarde koje mogu da procene i oni izvan vlade. Ukoliko se prinadležnosti koje sledeju iz javnih programa jasno definišu kako u trajanju tako i u osobinama, a država bude spremna da podrži ta prava, smanjiće se verovatnoća da će neko nuditi ili zahtevati mito. Da ponovimo, reforme moraju da odgovaraju mogućnostima zemlje.

## "Pozitivno ćutanje"

Nedavne reforme u Boliviji su uključile i objavljivanje procedure i troškova. Kako bi se sprečilo da javni službenici traže mito, sve vladine službe moraju da postavе postere na kojima je objašnjena potrebna procedura i naznačeni tačni troškovi svake transakcije.

Takođe je uvedeno i "pozitivno ćutanje", što znači da će se kad građani podnesu zahtev za izdavanje dozvole za rad, registraciju vozila ili neku drugu dozvolu koju izdaje vlada, ukoliko im se na zahtev ne odgovori u roku od 15 dana, smatrati da je zahtev automatski prihvaćen. Izraz "dodi sutra"

### Prepreke za reformu

(U Ukrajini) birokrate iz komandne strukture sovjetskog tipa poznate kao "aparati" monopolistički faktički vlast... Oni mogu da blokiraju odluku odugovlačenjem ili preispitivanjem. To ima za posledicu da ministri nisu u stanju da naprave svoje planove ili inicijative. Ovakva situacija slabi ministarsku odgovornost i ustanovljava institucionalni okvir za korupciju.

Aparat se vrlo snažno opire svim reformskim naporima. Na primer, antikorupcijsku inicijativu, koju je pokrenulo Ministarstvo pravde, "Operacija čiste ruke", službenici su otvoreno sabotirali. Moćni birokrati su vodili žestoku borbu protiv reformi. Oni su bile uspešni u slabljenju ključnih delova politike i u blokiranju sredstava za (slabo plaćeno i loše obučeno) sudstvo i policiju.

"Controlling Corruption: A Parliamentary Handbook", Canadian Parliamentary Centre, (1998) na strani 45

<sup>10</sup> Jon S. T. Quah, "Singapore's Experience in Curbing the Corruption" u *Political Corruption: A Source Book*, ed. Arnold J. Heidenheimer et ors. (New Brunswick: Transaction Publishers, 1989), s. 845.

<sup>11</sup> Rose-Ackerman, Susan, 1978, *Corruption: A Study in Political Economy*, New York: Academic Press; Klitgaard, Robert, 1988, *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press.

je čuven u Boliviji. Ono što to stvarno znači je "doći sutra s parama". Na osnovu ovih reformi, ukoliko se građanima kaže "dođite kasnije", oni samo treba da sačekaju 15 dana da bi ćutanje uprave dovelo do pozitivnog odgovora.<sup>12</sup>

## Uključivanje građanskog društva

Tamo gde istinski pokušaji borbe protiv korupcije nisu uspeali, obično je nedostajao jedan element - učešće građanskog društva. *Times of India* je primetio: "Mora se prvo uhvatiti u koštac sa ljudskim prihvatanjem korupcije kao životne činjenice i ljudskom opštom utučenošću."<sup>13</sup> Većina ljudi u građanskom društvu je veoma zainteresovana za uspešan sistem integriteta: privatni sektor, religiozne vođe, štampa, profesionalna udruženja i, iznad svega, obični građani koji nose glavni teret svakodnevnog korupcije.

Učešće građanskog društva je od presudne važnosti za uspeh bilo kakve antikorupcijske strategije, a ovaj priručnik navodi primere iz celog sveta o načinima na koje građansko društvo počinje da igra smisleniju ulogu.<sup>14</sup>

Neka rešenja leže u samom građanskom društvu, na primer potreba za preokretanjem opšte apatije ili tolerancije korupcije. Građansko društvo je, međutim, takođe deo problema. Ponašanje države se ne dešava u vakuumu.<sup>15</sup> Obično najšira javnost plaća mito. Tačka u kojoj se susreću privatni i javni sektor obično je i tačka u kojoj cveta velika korupcija i gde se plaća najveće mito.

Zato, svaki pokušaj da se razvije strategija borbe protiv korupcije koja ne uspeva da uključi građansko društvo zanemaruje jedno od potencijalno najkorisnijih i najmoćnijih sredstava koja su na raspolaganju. Naravno, u mnogim zemljama u kojima je korupcija rasprostranjena građansko društvo je slabo, apatično ili tek na početnom stupnju mobilizacije i organizacije. To, međutim, nisu razlozi za zanemarivanje njegove uloge, naprotiv, pošto samo uključivanje građanskog društva koje se formira može da obezbedi jačinu i podsticaj za dalje razvijanje strategije borbe protiv korupcije.

Ipak, ovim se ne želi sugerisati da nevladine organizacije nemaju i svojih problema kako u vezi sa korupcijom tako i sa kredibilitetom. Mnoge su osnovane samo kao sredstva za pristup fondovima razvojnih agencija, mnoge posluju netransparentno i bez odgovornosti. Neke nisu ništa drugo do kriminalni poduhvati obučeni u ruho građanskog društva. Takve besprizorne organizacije ne samo da proizvode nepoverenje javnosti u građansko društvo u celini već takođe obezbeđuju municiju kritičarima na visokim položajima koji žele da budu sigurni da će građansko društvo ostati nemoćno. Zato je možda dobro da građansko društvo prvo ispita legitimitet i standarde koji važe u njegovim ključnim institucijama i pronade načine da ojača svoj sopstveni integritet.

Građansko društvo teško da može da očekuje od onih koji su na vlasti standarde više od onih koje je spremno da samo sebi postavi.

<sup>12</sup> "Bolivija probija antikorupcijski put", Majami herald (Miami Herald), 30. septembar 1998. Ipak, postavljanje administrativnih taksi na javna mesta nije dalo rezultate u Nigeriji. Posteri se ignorišu, a iako javnost zna koliko bi trebalo da se plaća, ona i dalje dozvoljava da bude primorana da dodatno plaća službenicima (razgovor sa Tomom Sojerom /Tom Sawyer/, avgust 2000).

<sup>13</sup> Uvodnik od desetog maja 1964. godine, p. 6, navedeno u David Bayley, "The Effects of Corruption in Developing Nation", *The Western Political Quarterly* p. 723.

<sup>14</sup> Zaista, građansko društvo je u prošlosti uradilo mnogo. Videti zaključnu raspravu u poglavlju o ulozi privatnog sektora. Kada je u Velikoj Britaniji usvojen 1906. Zakon protiv podmićivanja, veliki broj onih koji su podržavali donošenje zakona su osnovali NVO, Ligu za sprečavanje tajnih provizija i podmićivanja, čiji su članovi bili gotovo svi vodeći bankari i trgovci. Liga je nadgledala sprovođenje novog zakona, a često je i sama podnosila krivične prijave. Ovo je, upotpunjeno strogim kaznama koje su sudije izricale, dovelo do vidne promene stavova. Slična liga za borbu protiv korupcije je osnovana i u Nemačkoj.

<sup>15</sup> Videti diskusiju Džeјmsa Kolmana (James Coleman), *Foundations of Social Theory* (Cambridge, Mass; Belknap Press, 1990) u Tanzi, Vito, *Corruption, Governmental Activities and Markets* (IMF Working Paper, avgust 1994).