

Sistem društvenog integriteta

Tvorevinu su izgradili veoma vični i odani graditelji; njeni temelji su čvrsti; njeni delovi su isto toliko lepi koliko i korisni; njeno uređenje je prepuno mudrosti i poretka; a njeni bedemi su spolja neosvojivi. Stvorena je da bi bila besmrtna, ako čovekov rad može da teži nečem takvom. Ipak ona može začas da nestane zbog gluposti, korupcije ili nemara njenih jedinih čuvara - ljudi. Republike se stvaraju vrlinom, duhom zajedništva i inteligencijom građana. One padaju kada su mudri proterani iz državnih saveta jer su se usudili da deluju časno, a nevaljalci se nagrađuju jer laskaju ljudima da bi ih izdali.

*Iz govora dr Sačidananda Sihe (Dr Sachidanand Siha),
predsedavajućeg svečane sednice Ustavotvorne skupštine Indije,
9. decembra 1946.*

Razlog za reformu

Korupcija podrija demokratski razvoj, koči rad javnih institucija i optimalno korišćenje resursa. Ona pothranjuje tajnost i potčinjenost. Na kraju, ona lišava najranjivije članove društva razvoja i višeg kvaliteta života. Dok korupcija može, bar u teoriji, da se ukroti na autokratski i diktatorski način "velikom batinom", neizbežan pad u korupciju i druge zloupotrebe moći totalitarnih režima pokazuju da to može da bude samo privremeno. Šira promocija društvenog integriteta ključna je za svaki proces održivih reformi. Korupcija može da se smanji podizanjem nivoa društvenog integriteta, i ovaj pristup je od vitalnog značaja ukoliko ne žele da se podriju drugi napori za unapređenje pravičnog i održivog razvoja.

Posledice korupcije

Kao što je dobro poznato, korupcija dovodi do pogrešnih izbora. Ona ohrabruje takmičenje u podmićivanju umesto u kvalitetu i ceni roba i usluga. Ona koči razvoj zdravog tržišta. Iznad svega, ona remeti ekonomski i društveni razvoj čineći posebnu štetu zemljama u razvoju. Suviše često korupcija znači da najsiromašniji u svetu, koji to najmanje mogu da podnesu, moraju da daju mito ne samo svojim sopstvenim činovnicima već i službenicima kompanija razvijenih zemalja. Štaviše, dostupna evidencija pokazuje da će, ukoliko se ne obuzda, korupcija narasti do velikih razmera. Jednom kada se model uspešnog podmićivanja institucionalizuje, korumpirani službenici imaju stalan podsticaj da zahtevaju sve veće mito stvarajući tako "kulturu" nezakonitog koja zauzvrat gaji tržišnu neefikasnost. Kada jednom izgube moralni autoritet zbog korupcije na višim nivoima, menadžeri će izgubiti i sposobnost da kontrolišu svoje potčinjene.

Teorija mnoge troškove povezuje sa korupcijom. Ipak, teško da iznenaduje činjenica da postoji veoma malo čvrstih dokaza o opsegu i veličini korupcije. Istraživanja stavova poslovnih ljudi ukazuju na to da problem varira od zemlje do zemlje i da su čak i unutar zemalja neke javne službe (na primer, carina i poreska služba) sklonije korupciji od drugih. Istraživanja takođe pokazuju da su tamo gde korupcija ima endemski karakter prouzrokovani nesrazmerni troškovi malom biznisu. Ono što je najvažnije, najveći trošak najčešće nije samo mito već izazivanje poremećaja u ekonomiji i podriivanje institucija uprave i vlasti.

Argument nije samo pitanje "morala" ili "kulture". "Veliku korupciju"¹ (veliki iznosi mita ili provizije koje preduzeća iz razvijenih zemalja nude ili plaćaju u svojoj treći za dobijanjem državnih narudžbina u zemljama u razvoju ili zemljama centralne ili istočne Evrope) trebalo bi obuzdati iz praktičnih razloga. Suočena sa izazovom održavanja ili poboljšanja standarda života, nijedna zemlja ne može da dozvoli sebi neefikasnost koja prati korupciju. To važi naročito za tek rođene demokracije, jer preuzimaju značajan politički rizik ukoliko se korupcija ne obuzda, pošto ona može veoma da oslabi autoritet i sposobnosti mlade države.

Interesantno je da još uvek ima onih sa razvijenog severa koji veruju da podmićivanje može da ubrza dobijanje usluga od korumpirane administracije i koji zastupaju stav da korupcija može da pomogne da se podmažu točkovi spore i preterano normativno regulisane ekonomije. Istraživanja sprovedena u Tanzaniji ukazuju na suprotno. Kad neka osoba pokaže da je spremna da ponudi mito, drugi koji su uključeni u podmićivanje dižu uzbunu, tako da tu osobu usporavaju i podvrgavaju dodatnim vidovima iznude dok ona pokušava da završi svoj posao. Sa druge strane, oni koji na samom početku odbiju da plate mito, bivaju označeni kao neplatiše na koje stoga ne treba gubiti vreme i energiju u cilju izvlačenja novca. Činjenice takođe pokazuju da korupcija povećava cene roba i usluga, razvija neproduktivno investiranje i vodi ka opadanju kvaliteta infrastrukturnih usluga.

Izveštaji o korupciji koji su široko prisutni u informativnim medijima jasno pokazuju da korupcija nije nešto što je isključivo, ili primarno, problem zemalja u razvoju. Skorašnji događaji u Evropi i Severnoj Americi jasno pokazuju da korupcija nije tema o kojoj razvijene zemlje mogu da drže pridike. Razvijene zemlje igraju glavnu ulogu u davanju mita u međunarodnim poslovnim transakcijama, a u njima je i domaća korupcija, naročito politička, sve veći problem.

Odgovor na izazov

Inicijative za unapređenje standarda javne uprave širom sveta doskoro su previdale nešto što bi moglo da bude najznačajniji od svih pristupa - sistematsko i savesno stvaranje sistema društvenog integriteta. Čak je i sam izraz skorijeg datuma, a proizašao je iz rasprava vođenih unutar pokreta Transparency International. Ovaj izraz su široko promovisale međunarodne agencije za razvoj.

Kao što je potrebno da se jasno shvate bazične ideje i osnove sistema integriteta, podjednako je značajno da rešenja koja iz toga budu proizašla budu zasnovana na stvarnosti i praksi. Štaviše, rešenja moraju da budu u skladu sa drugim delovima opšteg sistema, te otuda potreba za celovitim pristupom. Mnogo antikorupcijskih strategija je propalo zbog toga što su bile previše usko usmerene. Ne postoje jednostavna rešenja.

Ali šta je "sistem društvenog integriteta"?

Danas je opšte prihvaćeno da moderan sistem vlasti podrazumeva odgovornost. Bez toga nijedan sistem ne može da funkcioniše na način koji bi promovisao javni interes umesto privatnih interesa onih koji imaju kontrolu.

U suštini, cilj zemalja u razvoju i zemalja u tranziciji je da se udalje od sistema koji je u biti zasnovan na hijerarhiji, u kome autokratska vladajuća elita izdaje naredjenja koja oni na dnu hijerarhije, u većoj ili manjoj meri, sprovode. Ovaj pristup zastupa stanovište da se treba kretati ka sistemu "horizontalne odgovornosti", u kojoj je moć raspršena, gde niko nema monopol i gde svako odgovara posebno.

U takvom sistemu mora da postoji slobodna štampa. Ali, slobodna štampa mora da poštuje određena ograničenja koja joj nameće pravo, kao što je izbegavanje uvredljivih napada na pojedince. Čak je i slobodna štampa odgovorna, ne samo na primer medijskom savetu (koji može ali ne mora da bude telo predviđeno zakonom), već i sudovima. Sa svoje strane, sudovi više nisu sluge vladajuće elite, već postupaju nezavisno sprovodeći vladavinu prava u skladu sa zakonom. Ipak, ta nezavisnost nije apsolutna. Sudije odgovaraju za svoje pojedinačne odluke kroz žalbeni postupak, a svaki sudija je odgovoran za svoj integritet i stručnost nekom drugom telu, bilo da je to parlament ili pravosudni savet. To telo je dalje odgovorno nekom drugom, a na kraju odgovara građanima koji svoju ocenu iskazuju na izborima. Stoga standardi odgovornosti povezuju različite elemente, ili "stubove", koji kroz to povezivanje ojačavaju jedni druge.

¹ Izraz "velika korupcija" (grand corruption), skovao je britanski biznismen rođen u Istočnoj Indiji (Karibi), Džordž Mudi-Stjuart (Georg Moody-Stuart), prvi predsednik britanske podružnice TI.

U sistemu "horizontalne odgovornosti"² zatvara se začarani krug u kome je svaki činilac istovremeno i čuvar i čuvani, kontrolor i kontrolisani. Ovaj krug izbegava i na taj način daje odgovor na večno pitanje: "Ko će čuvati čuvare?"

Pričati o začaranom krugu je jedno, a stvoriti ga jeste nešto sasvim drugo. Potrebno je izokrenuti naopačke prastaru tradiciju i obrazovanje, a očigledno je da će za završetak tog procesa biti potrebna cela jedna generacija, ako ne i generacije. Čak i tada, potpuno savršenstvo će izgledati nedostižno.

Dok je moderni talas demokratije održao dobar deo svojih obećanja, u praksi su ovi demokratski dobici ugroženi i podriiveni fenomenima koji bi trebalo da budu upravo žrtve demokratije - korupcijom, zloupotrebom moći i nepotizmom. Jednostavno rečeno, demokratizovati znači uspostaviti različitu vrstu horizontalne odgovornosti i to odgovornosti onih na vrhu umesto onih na dnu. Ipak, potreba da se preuredi instrumentarij vlasti podrazumeva mnogo više od prostog prelaza iz totalitarnog sistema u sistem u kome narod s vremena na vreme može da dà svoj glas.

Zbog toga je potrebno udaljavanje od sistema vertikalne odgovornosti, bilo da se radi o tiraninu ili vladavini jedne partije, i okretanje horizontalnoj odgovornosti, u kojoj je stvoren sistem organa kontrole i nadzora koji kontrolišu zloupotrebe ovlašćenja drugih organa ili grana vlasti. To uključuje: sudove, nezavisne izborne komisije, glavne revizore, centralne banke, strukovna udruženja, parlamente (i njihove odbore za budžetsku kontrolu) i slobodne i nezavisne medije.

Ipak, put tranzicije je dugačak i bolan. U nekim društvima je u pitanju obnova onoga što je nekad postojalo, u drugim, posebno u Istočnoj Evropi, radi se o stvaranju moderne države praktično ni iz čega. Nema sećanja na institucije iz vremena horizontalne odgovornosti, sećanja na nekadašnje vreme koje bi moglo da se vrati.

Kada se takvi mehanizmi odgovornosti stvaraju kao deo društvenog napora da se smanji korupcija, oni onda predstavljaju "sistem" integriteta. Ovaj sistem teži i protivteži (*checks and balances*) stvoren je sa namerom da se rasporedi odgovornost između različitih organa i grana vlasti. Ovaj sistem reguliše sukobe interesa u javnom sektoru, uspešno vrši podelu vlasti i ograničava situacije u kojima se javljaju sukobi interesa ili koje imaju negativne posledice po opšte dobro. To podrazumeva odgovornost, transparentnost, prevenciju i kažnjavanje.

Sistem integriteta otelovljuje sveobuhvatno viđenje reforme, bavi se korupcijom u javnom sektoru preko vladinih procedura (kodeksi ponašanja za rukovodioce, organizacione promene, pravne reforme, reforma birokratske procedure, itd.) i kroz reformu građanskog društva. Čak i tamo gde je korupcija endemska pojava, ona je najčešće posledica sistemske greške. Glavnu pažnju treba usmeriti na promenu sistema umesto da se krivica svaljuje na pojedince.

Neki čitaoci prethodnih verzija ovog priručnika ukazali su na to da on usvaja staromodan pristup reformama, "od vrha nadole", koji nije u saglasnosti sa savremenim viđenjem problema. Oni, međutim, previđaju ključnu stvar. Kao što se dalje pokazuje, cela građevina vlasti drži se i njen se integritet održava (ili se podriiva) kroz proces od dna ka vrhu. Riba može da smrdi od glave, kao što se često kaže, i korupcija može da se širi nadole kroz loše primere i praksu rukovodilaca. Međutim, pažnja javnosti (i tamo gde je potrebno, javni bes) predstavljaju krajnju društvenu odbranu. Tamo gde sve drugo propadne, konačno pravno sredstvo je revolucija. Međutim, pretpostavka koja leži u osnovi pristupa koji ovde zastupamo je da evolucija, a ne revolucija može da bude delotvoran i poželjan način za ostvarivanje učešća društva u svemu ovome, i to kroz demokratski proces i uključivanje privatnog sektora, medija, strukovnih udruženja, verskih organizacija, kao i nevladinih organizacija. Na taj način reforme pokreću i održavaju ne samo političari i tvorci politike već i pripadnici građanskog društva.

Programi reformi, naročito oni u zemljama u razvoju i zemljama u tranziciji, koje podržavaju međunarodne ili donatorske agencije, težili su da se usmere na jednu jedinu oblast isključujući druge. Postoje strategije koje se usmeravaju na jedan od "stubova" društvenog integriteta. Često se biraju one oblasti koje su relativno "sigurne", na račun hvatanja u koštac sa težim i izazovnijim. Sigurno je da i program reformi "sistema društvenog integriteta" takođe može da olakša pojedinačni pristup, ali on mora da bude usklađen i u granicama jednog sveobuhvatnog programa koji uzima u obzir svaku od relevantnih oblasti, kao i njihov međusobni odnos.

Ono što podržava ovakav pristup društvenom integritetu je ubeđenje da odgovor na sva savremena pitanja od interesa za oblasti javne uprave (razvoj kapaciteta, orijentacija ka rezultatima, učešće javnosti i promocija društvenog integriteta) treba da bude dat na osnovu sveobuhvatnog pristupa. Opšti ciljevi trebalo bi da uključuje:

- javnu upravu koja je i delotvorna i sposobna i koja doprinosi održivom razvoju;
- vlast koja radi po zakonu, pri čemu su građani zaštićeni od samovolje (uključujući i kršenja ljudskih prava) i

² O korenima horizontalne odgovornosti se govori u poglavlju 3.

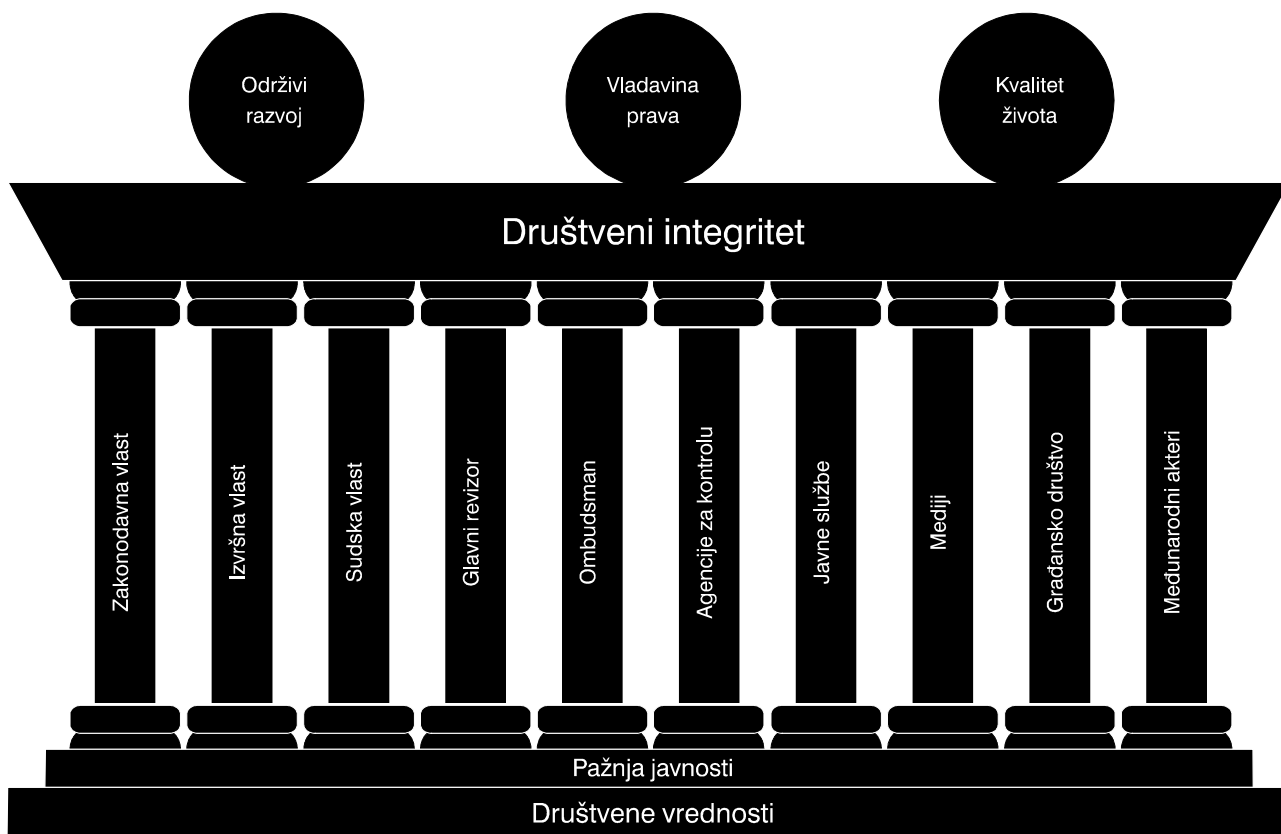
- razvojne strategije koje donose koristi društvu kao celini, uključujući i najsiromašnije i najranjivije članove, a ne samo elitu na dobrim položajima.

Izgradnja koherentnog sistema društvenog integriteta

Cilj

Krajnji cilj uspostavljanja sistema društvenog integriteta je da se korupcija učini "visokorizičnim" poduhvatom sa "malom zaradom". Kao takav, ovaj sistem teži da spreči da se korupcija uopšte i desi umesto da se oslanja na kažnjavanje nakon što je do korupcije došlo.

Svaka zemlja već ima neki "sistem društvenog integriteta" ma kako on korumpiran ili neefikasan bio. Ovaj koncept pomaže reformatorima da se usmere na sveobuhvatni pristup. Kao što ćemo videti, nije dovoljno usredsrediti pažnju na pojedinačan element ili "stub" sistema izolovano od drugih. Na primer, značajni naporu su u Keniji ojačali delatne sposobnosti Kancelarije glavnog revizora. Međutim, njegovi visokoprofesionalni izveštaji, iako im je poklonjena velika pažnja u medijima, jednostavno su ignorisani budući da je ostatak "sistema" ostao uspešno disfunkcionalan.



Institucionalni stubovi sistema društvenog integriteta

Zamislite, ako hoćete, sistem društvenog integriteta kao grčki hram, čiji krov - društveni integritet - podupire niz stubova od kojih je svaki poseban deo sistema društvenog integriteta. Na jednoj strani hrama nalaze se institucionalni stubovi: sudska vlast, parlament, glavni revizor, ombudsman, slobodni mediji, građansko društvo i tome slično. Sa druge strane, stubovi predstavljaju osnovna sredstva koja institucije treba da imaju na raspolaganju kako bi bile delotvorne. Na primer, mediji treba da uživaju slobodu govora, a građansko društvo da ima pravni okvir u kome bi se organizovalo i sprovodilo svoje aktivnosti.

Tri kugle leže na ravnom krovu: "kvalitet života", "vladavina prava" i "održivi razvoj". Oni su predstavljeni kao kugle da bi se istaklo koliko je važno da krov ostane ravan da se ove tri kugle i vrednosti koje one predstavljaju ne bi otkotrljale i pale.

Sam "hram" je sagrađen i održava se na osnovama koje uključuju pažnju javnosti i društvene vrednosti. Ukoliko je pažnja javnosti povišena, a vrednosti čvrste, one će biti dobra osnova "stubovima" koji na njima počivaju i dodatno će ih ojačati. Sa druge strane, ako je javnost malodušna i nepažljiva, ili ako su vrednosti slabe, onda će i osnova biti slaba. "Stubovi" će biti šuplji i nekorisni, a nedostajće im i potpora koja je nužna da bi mogli da podržavaju društveni integritet.

"Stubovi" su međusobno zavisni, ali mogu biti različite čvrstine. Ukoliko jedan "stub" oslabi, povećan pritisak se prenosi na jedan ili više drugih stubova. Ukoliko više njih oslabi, krov koji podupiru će se bezuslovno nakriviti tako da će se "kugle" "održivog razvoja", "vladavine prava" i "kvaliteta života" otkotrljati i razbiti, a celokupna građevina će se srušiti u haosu.

Stvarni "stubovi" će se razlikovati od društva do društva. Neki će biti jači, drugi slabiji. Uvek će, međutim, postojati različiti načini kompenzacije da bi se oni prilagodili jedan drugom. Na primer, u Singapuru, u kome u poređenju sa drugim zemljama nedostaje sloboda štampe, ovaj nedostatak je nadomešten efikasnim antikorupcijskim biroom.

Mada širom sveta postoje razlike, najčešći "stubovi integriteta"³ jednog društva koje teži da se u njemu vlada na odgovoran način podrazumevaju:

- izvršnu vlast;
- parlament;
- sudstvo;
- javne službe;
- agencije za kontrolu (parlamentarni odbor za kontrolu javnih prihoda i rashoda, glavni revizor, ombudsman, policija, agencija za borbu protiv korupcije, itd.);
- građansko društvo (uključujući strukovna udruženja i privatni sektor);
- masovne medije;
- međunarodne agencije.

³ "Stubove integriteta" je kao takve prvi put predstavio član TI-a Ibrahim Seuši (Ibrahim Scushi) iz Tanzanije. Oni su od tada našli svoje mesto u sve većoj literaturi o ovoj temi.

"Stubovi" pravila i procedura

Ono što upotpunjava svaki od "stubova" sistema društvenog integriteta su suštinska pravila i procedure. Oni predstavljaju alat koji koriste ili koji podupire razne institucije. Odsustvo suštinskih pravila i procedura je jasan pokazatelj slabosti. Ona ne moraju obavezno da budu povezana ni sa jednim određenim "stubom", kao što bi se iz naredne tabele moglo zaključiti:

Institucionalni stubovi	Odgovarajuća suštinska pravila/procedure
Izvršna vlast	Pravila o sukobu interesa
Zakonodavna vlast/parlament	Slobodni i pošteni izbori
Parlamentarni odbor za kontrolu javnih prihoda i rashoda	Ovlašćenje za ispitivanje viših službenika
Glavni revizor	Javni izveštaji
Javne službe	Etičnost javnih službi
Sudstvo	Nezavisnost
Mediji	Pristup informacijama
Građansko društvo	Sloboda govora
Ombudsman	Dobro upravljanje dokumentacijom
Antikorupcijske ⁴ /nadzorne agencije	Zakoni koji su primenljivi i koji se mogu primeniti
Privatni sektor	Politika slobodne konkurencije uključujući i pravila o javnim nabavkama
Međunarodna zajednica	Delotvorna međunarodna pravna pomoć

Naravno, ova pravila i procedure ne moraju da budu isključivo povezane samo sa institucionalnim stubom sa kojim su povezani u tabeli. I medijima je potrebna sloboda govora iako je to ovde iz pragmatičnih razloga pripisano građanskom društvu, jer je ona suštinska potreba građanskog društva. Arhive su ključne za ombudsman, ali su takođe i suština odgovornosti, te su zbog toga od velike važnosti i za nadzorne agencije. Pojedine takođe važne pokazatelje u sebe uključuju neki od pobrojanih principa (npr. može se reći da su ukazivanje na probleme i mehanizmi pritužbi uključeni u slobodu govora i etiku javnih službi). U celini, institucionalni stubovi iz leve kolone zajedno sa pravilima i procedurama iz desne kolone čine osnovni sistem društvenog integriteta.

Uspostavljanje zdravog sistema društvenog integriteta zahteva sistematsko uočavanje naprslina i slabosti, kao i prilika za jačanje i učvršćivanje svakog od ovih stubova u koherentan institucionalni okvir. Ukoliko sistem u potpunosti zavisi od jednog jedinog "stuba" (možda "dobročudnog diktatora"), ili samo od nekoliko njih, biće podložan raspadu. Na kratak rok spolja može da deluje da sistem funkcioniše, na primer u slučaju čistki koje sprovode vojne hunte prilikom zbacivanja korumpiranih civilnih režima, što se upravo događa u Pakistanu. Ipak, nepostojanje funkcionalnog sistema integriteta sigurno vodi ka ubrzanom nazadovanju ukoliko se na vreme ne uspostavi odgovorna vlast.

Pristup koji podrazumeva sistem društvenog integriteta otvara nove mogućnosti za otkrivanje bolesti i moguće lečenje. Umesto da se bavimo pojedinačnim ustanovama (pravosuđem, na primer), ili pojedinačnim pravilima i procedurama (kao što je krivično pravo), a nakon toga usmerimo na pojedinačne programe reformi, mi počinjemo da posmatramo međudnose, međuzavisnosti i kombinovanu delotvornost na jedan sveobuhvatan način. Na primer, šta vredi zdravo i "čisto" sudstvo, spremno da podrži vladavinu prava ukoliko su korumpirani policija, istražitelji, tužioc ili pravna profesija? Sudije jednostavno neće dobiti slučajeve koje bi trebalo da sude i tako će sudstvo sedeti u izolaciji, biti časno i sposobno, ali ipak bez mogućnosti da mnogo učini.

Radionice društvenog integriteta

Jedan od najboljih načina da se sistematski ispita i obnovi sistem društvenog integriteta jesu radionice društvenog integriteta. One pružaju značajnu prednost time što okupljaju različite činioce (službenike i interesne grupe koji bi se inače vrlo retko sretali, ukoliko bi to toga uopšte i došlo) i omogućavaju da svi oni osete pripadnost ovom projektu, što je inače od suštinske važnosti za uspeh.

⁴ Na primer, Nezavisna antikorupcijska komisija (Independent Commission Against Corruption - ICAC) iz Novog Južnog Velsa u Australiji.

Mora se naglasiti da ovo nije bio pristup koji je formulisan u glavnim gradovima na Zapadu ili u donatorskim agencijama. Pojavio se kada su u Ugandi i Tanzaniji grupe počele da izlažu svoje domaće probleme i postao proizvod međusobnih odnosa ove dve zemlje.

Radionice društvenog integriteta za svoju polaznu osnovu uzimaju:

- premisu da ljudi koji žive u jednoj zemlji znaju i razumeju njene probleme daleko bolje nego bilo koji strani stručnjak. Nijedan strani stručnjak ne može toliko dobro da poznaje društvenu dinamiku, istoriju i političku stvarnost koja leži u osnovi korupcije u društvu kao što to mogu članovi tog društva. A izraz "članovi" obuhvata građansko društvo (uključujući privatni sektor) isto toliko koliko i vladu;
- da je pitanje integriteta iznad podela političkih partija i da treba da bude nešto oko čega se svi mogu složiti;
- da bez učešća lidera iz sfere vlasti i građanskog društva nije moguće ostvariti smislene reforme; i
- da će bez podrške građanskog društva svakoj antikorupcijskoj reformi koju vlada preduzme verovatno nedostajati kredibilitet i šanse za uspeh, a pogotovu dugoročna održivost.

Ovu radionicu potpuno osmišljavaju, vode i poseduju lokalni učesnici. Doprinos saradnika sa strane se ogleda samo u dva oblika: olakšavanju procesa (što je prikazano u nastavku) i u njihovom ličnom usavršavanju (tako da stečeno iskustvo može da se proširi na slične akcije u drugim zemljama). On takođe povezuje ne samo učesnike iz vlade (kako su navedeni u "stubovima" integriteta) već i nevladine organizacije, uključujući poslovne grupe i profesionalna udruženja, medije i političke partije iz celokupnog javnog života.

Opšte pravilo je da grupa bude sastavljena od ljudi koji imaju moć da donose odluke, predstavnika određenih oblasti, koji treba da napišu kratke osvrtne na izazov koji korupcija predstavlja za njihovu instituciju i kako oni na taj izazov odgovaraju. Radionice dobijaju dodatna obaveštenja putem izveštaja sa sličnih radionica iz drugih zemalja (korisno za razmenu ideja i pristupa), kao i putem ovog priručnika (koji je u nekim slučajevima preveden na lokalni jezik). Da bi rasprava bila što ozbiljnija, njeni moderatori, zajedno sa organizatorima, formulišu kratke nizove podsticajnih, jasno usmerenih pitanja koja male grupe učesnika razmatraju, uz dodatna pitanja koja mogu da postave i sami učesnici.

Tako se tokom dva do tri dana vode rasprave po manjim grupama (najviše do petnaestak ljudi), a pomaže im moderator koji nastoji da uhvati suštinu rasprave. Zadatak svih grupa je otkrivanje određenog problema i predlaganje praktičnih rešenja koja su u okviru nadležnosti prisutnih ljudi, a ne, na primer, traženje opšteg povećanja plata u javnim službama ili ustavnih promena, itd.

O svakoj temi se raspravlja na sesiji na kojoj se prezentuje izveštaj, koju prati kratka plenarna rasprava. Iz svih sesija na kojima se prezentuju izveštaji i konačne sesije "planiranja akcije" rađa se "akcioni plan". Utvrđuju se praktične mere, prisutnima se dodeljuju zaduženja za naredne akcije i dogovara se satnica akcije. Tako je dobijena osnova za dalji rad radionica, možda za 12 do 18 meseci, za ocenjivanje napretka, identifikovanje prepreka i prerađivanje akcionog plana u svetlu postojećeg iskustva i promenjenih okolnosti.

Sledeća odlika radionica društvenog integriteta je pojava "zaklinjanja na integritet", na šta se svi prisutni obavezuju. Prva radionica (u Tanzaniji) postavila je pred tadašnje kandidate za predsednika izazov da se javno unapred založe za program reforme i da odmah po izborima javno prijave svoju ličnu imovinu, kao i imovinu svojih supružnika. Bendžamin Mkapa (Benjamin Mkapa), koji je 1995. godine pobeđio na izborima, ispoštovao je obećanje. Kada je prijavio svoju imovinu, to je prouzrokovalo talas plime interesovanja ne samo u Tanzaniji već širom Podsaharske Afrike i dalje. Od tada, zakletve su dobile široku primenu, najočiglednije u Papui Novoj Gvineji, gde su tokom nedavnih izbora razne partije potpisale zakletve pred televizijskim kamerama. Zakletve su poslužile da se u političku mapu ucrtta pojam integriteta, kao i da se kritičarima onih koji su pogazili zakletvu pruži argument. Na primer, na ove zakletve se poziva u parlamentarnim raspravama na Papui Novoj Gvineji.⁵

Ovim se ne želi reći da je proces reformi jednostavan, ili da se brzi i dugotrajni rezultati mogu postići odjednom. Svako društvo treba da je privrženo reformama i da im se posveti. Malo je dokaza koji potvrđuju stav da u oblasti promocije integriteta inostrani faktori, bilo da se radi o pojedinačnim vladama ili međunarodnim agencijama, mogu da nateraju bilo koju zemlju da ostvari održive promene. Ipak, spoljni pritisci mogu da pomognu u podsticanju unutrašnjih rasprava i stvaranju koalicija radi sprovođenja reformi unutar zemlje. Na primer, uslovi koji prate kredite međunarodnih finansijskih ustanova mogu da nateraju korumpiranu administraciju da javno objavi podatke koje bi inače držala u tajnosti. Uskraćivanje zajmova međunarodnih finansijskih institucija vladama koje bi ih

⁵ Ove zakletve je pripremila i objavila TI Papua Nova Gvineja.

verovatno iskoristile suprotno njihovoj svrsi je takođe korisno koliko i razumno.⁶ Iako su ove akcije iz inostranstva korisne za promociju integriteta, istinska dinamika mora da bude unutrašnja.

Slično tome, uloga spoljnih stručnjaka je ograničena na ulogu pomagača. Oni mogu da informišu i pruže savete o onome što je u drugim zemljama dalo rezultate, ali ne mogu da propišu šta da se radi. Ljudi najbolje poznaju svoja sopstvena društva. Postoji mnoštvo dokaza koji pokazuju da preporuke stranih stručnjaka ne ostavljaju traga i ne daju rezultate. Štaviše, može se reći da se takve preporuke zasnivaju na grubom presađivanju pristupa preuzetih iz jedne zemlje u drugu. U prethodno opisanim procesima vidi se jasna i delotvorna uloga takvih stručnjaka ali kao mentora, a ne kao onih koji propisuju šta da se radi, kao onih koji daju ideje i planove, a ne rešenja kao takva. Njihova uloga se mora zadržati da bi se odvijao unutrašnji dijalog, a ne da bi se čulo nametljivo predavanje neke ličnosti iz inostranstva o tome kako su druge zemlje pristupile sličnim problemima, što može da ima vrlo malo, a možda i nimalo veze sa izazovima koji su pred dotičnu zemlju postavljeni.

Pre svega, reforme moraju da budu održive. Sistem mora da bude u stanju da izdrži i ograniči pritiske koje na njega vrše promene vlada. Ovaj proces će verovatno biti spor, često frustrirajući i bez kraja budući da ne postoje "savršena rešenja". Pred sistem integriteta će se postavljati novi izazovi kako se budu pronalazili novi načini za njegovo zaobilaženje. Reforme će, takođe, biti neophodne kada se stare konformističke pretpostavke budu iznova procenjivale i pokazale nedovoljnim. Na primer, u Britaniji je postojala kontroverza oko pitanja da li je primereno da više sudije i pripadnici policije budu članovi tajnih društava odnosno masonskih loža. O ovome tek treba da se raspravlja. Zatim, u mnogim razvijenim zemljama se postavljaju ozbiljna pitanja u vezi sa finansiranjem političkih partija i aktivnostima političkih lobista.

Da bi se ostvarile reforme, mora se stvoriti koalicija zasnovana na konsenzusu oko podrške jedinstvenoj akciji. One moraju da okupe različite aktere, i to kako članove građanskog društva tako i pripadnike zvaničnog državnog aparata, kao i da obezbede njihovu posvećenost konkretnom planu akcije. Prihvaćeni program reformi mora da se sprovodi sa veoma jasnom vizijom o tome kako narod želi da se u njegovoj zemlji vlada, i to ne samo u sadašnjosti ili bliskoj budućnosti već i za buduće generacije.

Namena ovog priručnika je da pomogne ovim procesima. On ne pokušava da ponudi laka ili već gotova rešenja. Biće potrebno da svaka zemlja, svako društvo stvori svoje sopstvene instrumente odgovornosti koji su relevantni i odgovarajući za njihove sopstvene prilike i težnje. On teži da podučava kroz praksu i da pruži informacije koje inače ne bi bile lako dostupne. Iznad svega, on treba da izazove i podstakne argumentovanu raspravu dok se proces ponovne izgradnje i obnove nastavlja.

⁶ Ovde se radi o dvema stvarima. Prvo, kredite vraća narod, a ne vlade koje se smenjuju. Na kraju priče dugovi se moraju vratiti. TI stoga smatra da međunarodne finansijske institucije imaju fiducijarnu dužnost da obezbede, u skladu sa svojim mogućnostima, da se novac dobijen iz kredita ne troši nenamenski. Drugo, međunarodne multilateralne institucije tradicionalno na sebe gledaju kao na produženu ruku svojih vlada, i podložne su diktatima tih istih vlada. Pošto su vlade promenljive i u službi naroda i društva, po mišljenju TI-a, pravi "vlasnik" ovih međunarodnih institucija je sam narod. Iako se priznaje da vlade postavljaju upravne organe ovih institucija, same te institucije bi trebalo da imaju svest o tome da je njihova (stalna) uloga da služe narodu, a ne volji (trenutnih) političkih gospodara.