

# Građansko društvo

*Slobodu nikad nisu dale vlasti. Nju su uvek donosili podanici.*

*Vudro Vilson (Woodrow Wilson)*

Građansko društvo<sup>1</sup> nikada nije bilo češće u žiži interesovanja javnosti nego što je u današnje vreme. Nagli preokreti u politici i ekonomiji koji su se desili posle kraja hladnog rata duboko su se odrazili na raspodelu moći. Nekada su države pretendovale na monopol vlasti zbog svoje suverenosti, a danas je njihov autoritet u opadanju. Sada tu vlast sve više preuzimaju globalizovani biznis i građansko društvo. Takozvani "meki zakoni" u obliku smernica i preporuka izrastaju u široko rasprostranjena pravila na svetskom nivou. Ta pravila su postala toliko bitna da, iako još uvek nemaju snagu međunarodnih zakona, države mogu da ih ignorišu samo na sopstveni rizik.

Na nivou pojedinačnih država opštepriznata pravila o slobodnoj trgovini su smanjila mogućnost vlasti da utiče na aktivnosti u privrednom životu, jer kompanije u većini privrednih grana imaju mogućnost da premeste svoje aktivnosti u predusretljivije zemlje. S druge strane, institucije građanskog društva često stavljaju pod sumnju legitimnost vlasti da govori u ime naroda i često predstavljaju kanal kroz koji u zemlju stiže pomoć za razvoj kada se žele zaobići zvanični državni organi. Danas se preko nevladinih organizacija državama pruža više pomoći nego kroz ceo sistem Ujedinjenih nacija.<sup>2</sup> U mnogim zemljama one zajednici pružaju pomoć koju posrnuli režim ne može.<sup>3</sup> S druge strane, današnje vlasti imaju samo privid samostalnosti u uspostavljanju ekonomskih pravila. Sve više takva pravila uspostavlja tržište uz pomoć sopstvenih mehanizama prisile.<sup>4</sup>

Na međunarodnom nivou, pitanja zagađenja, organizovanog kriminala i koncentracije medijske moći načinila su državne granice gotovo nebitnim. Uistinu, kada su se 122 zemlje saglasile da prestanu sa upotrebom i prodajom nagaznih mina (decembar 1997), uspehu su mnogo više od samih vlada doprinele aktivnosti 1.000 nevladinih organizacija iz 60 zemalja koje su bile na tome angažovane. Prilikom ceremonije potpisivanja u Otavi, Džodi Vilijams (Jody Williams), koja je bila koordinator kampanje, primetila je da su nevladine organizacije našle svoje mesto na međunarodnoj sceni. "Zajedno", rekla je ona, "mi smo supersila."<sup>5</sup>

Postoje ograničenja u toj "transnacionalnoj moći" građanskog društva. Njegovo delovanje je posredno i svodi se na ubeđivanje vlasti, privrednika, građana ili potrošača. Mreže građanskog društva će biti moćne samo ukoliko očuvaju svoj kredibilitet.

U nekim stvarima je građansko društvo načinilo velike greške. Organizacije za isporuku humanitarne pomoći su ozbiljno izgubile na kredibilitetu 1996, kada se ispostavilo da su njihovi izveštaji o patnjama i umiranju izbeglica u Ruandi bili preuveličani. Kada transnacionalne organizacije daju neažurirane ili informacije koje navode na pogrešan zaključak (bilo namerno ili usled nepažnje), one podrivaju svoju uspešnost. "Kada transnacionalna organizacija građanskog društva zaboravi da je njena moć 'meka', ona ne samo da ne uspeva da ostvari svoje ciljeve već podriva i svoj moralni autoritet, koji joj je glavni adut za ostvarivanje uticaja."<sup>6</sup>

Zahvaljujući Internetu, umanjeno je značaj nekadašnjih dozvola i preteranih troškova za komuniciranje. Međunarodne mreže mogu da brzo razmene veliki broj informacija uz veoma male troškove,

<sup>1</sup> U građansko društvo spadaju organizacije, strukture i mreže koje su odvojene od zakonodavne, upravne i sudske vlasti države, ali na njih utiču na razne načine.

<sup>2</sup> Ovde nisu računati zajmovi Svetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda.

<sup>3</sup> Klasična rasprava o ovom pitanju je ona koju je napisala Džesika Metjus (Jessica T. Mathews) u delu "Power shift", *Foreign Affairs*, January-February 1997, str. 50-66, koja je delimično korišćena u ovom poglavlju.

<sup>4</sup> Metjusova, prethodno navedeno delo, str. 57.

<sup>5</sup> Citirano prema Michael Shaw Bond, Specijalni izveštaj: *The Backlash against NGO's*, Prospect, april 2000, strane 52-55.

<sup>6</sup> Dr Anni Florini (saradnik na projektu Transparency and Civil Society, Carnegie Endowment for International Peace), *Transnational Civil Society Networks*, Managing Global Issues Seminar Series, 14. mart 2000.

ili kako je Džesika Metjus rekla, "telefoniraj lokalno, radi globalno".<sup>7</sup> Globalni odgovori građanskog društva sve su češći, posebno među grupama boraca za ljudska prava, koji su spremni da se u roku od nekoliko sati od događaja oglase ma gde u svetu se on desio. Njihov razvoj je u nekim oblastima bio toliko brz da su zasenile aktivnosti organizacija koje sa sličnim ciljem rade u okviru UN. Amnesty International, na primer ima bolje resurse od dela UN koji se bavi ljudskim pravima.<sup>8</sup>

U isto vreme, trend decentralizacije vlasti je načinio državu još slabijom. Odlukama koje su donete u vezi sa minimumom nivoa vlasti lokalnih organa ("subsidiarity" je termin koji koristi EU) čitav niz tradicionalnih državnih funkcija je prenet na regionalne i lokalne vlasti, od obrazovanja i zdravstvene službe do urbanizma i saobraćaja.

Kako ovlašćenja vlade opadaju i kako sve više moći pripada globalnom biznisu, i građansko društvo izrasta u činioca čije mogućnosti delovanja su u porastu. Nekima će se činiti da građansko društvo popunjava "prazan prostor" koji je vlada ostavila. Predstavljajući "ljude na tržištu", građansko društvo je u situaciji da zauzme stav protiv poslovne prakse koja se nekim pokretima u okviru građanskog društva čini neprihvatljivom.

Neki od motiva i načina rada organizacija građanskog društva se mogu dovesti u pitanje. Ulični nemiri sa teškim posledicama u Sijetlu 1999, koji su omeli sastanak Svetske trgovinske organizacije, ilustruju raznolikost ciljeva organizacija građanskog društva. Neki su protestovali da bi sačuvali posao koji imaju, a drugi protiv eksploatacije radnika u zemljama u razvoju.

Scenario je zaprepašujuć, a predstava još uvek nije završena.

### Suviše veliki za svoje cipele?

U globalnom svetu koji nema globalnu vladu NVO su stupile na scenu kako bi popunile prazninu. No, sad se javlja zazor od njihove moći koja ne podleže mehanizmima odgovornosti. Da li su NVO postale previše velike za svoje cipele?

- Treba li da brinemo zbog ovog izmeštanja moći?
- Da li je bezbedno pružiti priliku da menjaju svet neizabranim organizacijama koje rade pod zastavom demokratije, ali koje su odgovorne samo svojim direktorima, finansijerima i članovima i koje su manje transparentne od većine političkih partija? Isto pitanje postavljaju NVO multinacionalnim korporacijama. Međutim, da li su oni koji su bili tlačeni u opasnosti da ponove neke od tlačiteljskih grehova?
- Još važnije, koliko su NVO odgovorne za upotrebu novoosvojenih moći?

Michael Shaw Bond, *Special Report: The Backlash Against NGOs, Prospect*, april 2000.

### Ko čini građansko društvo?

Za potrebe ove rasprave možemo smatrati da ono obuhvata sve organizacije i mreže koje se nalaze van formalnog državnog aparata. To je širok spektar organizacija koje se tradicionalno nazivaju "interesne grupe" i među njima nisu samo nevladine organizacije već i sindikati, strukovna udruženja, privredne komore, verske zajednice, studentska udruženja, kulturna društva, sportski klubovi i neformalne grupe. Zbog toga građansko društvo obuhvata organizacije čiji su ciljevi ponekad dijametralno suprotni, kao što je, na primer, slučaj sa lovačkim društvima i društvima za zaštitu životinja.<sup>9</sup>

Termin "građansko društvo" vodi poreklo od Cicerona, a razvili su ga politički teoretičari pre 200 godina nazivajući tako domen koji postoji paralelno sa državom, ali je od nje odvojen. To je oblast u kojoj se građani udružuju na osnovu sopstvenih interesa i želja.<sup>10</sup> Takav koncept je mnogo obuhvatniji od samih nevladinih organizacija, ma koliko one bile važne. Najzad, ciljevi za koje se bore organizacije građanskog društva ne moraju biti ni plemeniti ni u interesu opšteg dobra. Ukoliko se građansko društvo svede na one koji se bore za uzvišene ciljeve, to će biti "teološki, a ne politički ili sociološki koncept".<sup>11</sup>

Mnoge grupe teže ostvarenju samo sopstvenih ciljeva i nemaju nikakav interes da pri tom uspostave ravnotežu sa ciljevima od opšteg značaja.<sup>12</sup>

Dug je niz političkih komentatora koji su raspravljali o udelu učešća građanskog društva u kvalitetu upravljanja. Snagu demokratije u SAD Aleksis de Tokvil (Alexis de Toqueville) pripisivao je množenju i snazi "hiljada različitih vrsta" udruženja građana koja rade na zajedničkim ciljevima.

<sup>7</sup> Sama TI je primer za ovaj fenomen. U punom smislu TI je počela sa radom 1994. i za 6 godina uspostavila je ogranke ili ogranke u formiranju u gotovo 100 zemalja, i to u svakom kraju sveta. Takav uspeh bio bi nezamisliv u doba dok Internet nije postojao.

<sup>8</sup> Bond, isto delo, str. 53.

<sup>9</sup> Thomas Carothers u delu *Civil Society in Foreign Policy*, zima 1999/2000, str. 18.

<sup>10</sup> Isto delo. Članak se bavi pitanjima kao što su: Da li je građansko društvo postalo globalno? Da li uspon građanskog društva znači pad države? Da li pravo građansko društvo odbija finansiranje od strane države? Da li je građansko društvo važno za uspešnost ekonomije? Da li snažno građansko društvo obezbeđuje da funkcioniše demokratija? Svi autorovi odgovori su potvrdni. U SAD jedno istraživanje pokazuje da NVO dobijaju dvaput više sredstava od države u odnosu na privatni sektor. U Evropi, grupe za ljudska prava i zaštitu okoline koje napadaju svoje vlade i dalje dobijaju njihovu finansijsku pomoć.

<sup>11</sup> Isto delo, navedeno prema Dejvidu Rifu (David Rieff).

<sup>12</sup> Društvo vlasnika oružja (National Rifle Association) u SAD je primer kratkovide grupe, koja je zaokupljena sopstvenim ciljevima i potpuno zanemaruje opravdana prava drugih. Nasuprot takvim organizacijama, Transparency International je uvek insistirala da borba koju ona vodi nije "krstaški rat" protiv korupcije i da se u borbi protiv korupcije moraju poštovati osnovne društvene vrednosti, i što je još važnije, osnovna ljudska prava.

Nedavno istraživanje učešća građana u upravljanju utvrdilo je da u onim zajednicama koje karakteriše aktivno učešće građana u javnim poslovima narod "očekuje da njegova vlada sledi visoke standarde i da ljudi voljno poštuju pravila koja su sami sebi nametnuli".<sup>13</sup>

Sve veća uloga građanskog društva u zahtevima da vlast bude odgovorna "odnosi se na većinu osnovnih pitanja o moći, transparentnosti, participaciji i demokratiji".<sup>14</sup> Zatvorene strukture u kojima se upravlja od vrha nadole i autokratske vlade u mnogim zemljama u prošlosti usporile su rast građanskog društva i omogućile državnim službenicima da rade u atmosferi lišenoj javne odgovornosti i transparentnosti.

Neuspeh komunizma i vojnih diktatura u Latinskoj Americi, Aziji i Africi u obezbeđenju uspešnog upravljanja, zaštite građanskih sloboda, razvoja društva i privrede doveo je do toga da se promeni društveni i ekonomski reljef današnjeg sveta. Pojavljuju se nove na ustavu zasnovane vlade i višepartijske demokratije i rađa se očekivanje da će demokratija i ekonomija, oslobođene državne kontrole, konačno doneti rešenje za stare probleme.

U ovim novonastalim demokratijama, međutim, čak ni oni službenici koji istinski traže rešenja ne primenjuju uvek osnovna načela demokratije. Primenjivanje ovih načela svakako bi podrazumevalo žestoku raspravu o državnoj politici, sluh za zahteve građana i prijemčivost za ono što donosi građansko društvo, pošto rešenja već postoje. Umesto toga, država okleva da uzme građansko društvo za partnera. Neke vlade doživljavaju građansko društvo kao suparnika po moći i uticaju; a kad je reč o stranoj pomoći koju građansko društvo dobija, vlada ima utisak da se na taj način gube moć i uticaj koji su joj u uobičajenom poretku stvari pripadali. Takve vlade, ignorišući građansko društvo, u suštini ne primenjuju u praksi mehanizme koji bi institucionalizovali odgovornost i izgradili poverenje javnosti.

Komentator meksičkog slučaja primećuje: "Niko ne spori stav da je pluralistička javna politička rasprava ključna za samo postojanje demokratskog procesa. Razvoj javnih političkih rasprava u društvu koje postepeno gradi demokratske institucije, međutim, daleko je složenije pitanje."<sup>15</sup> U prilog pomenutoj složenosti govori činjenica da je građansko društvo takođe u tranziciji. U onome što se naziva "širom sveta rasprostranjena pojava bez presedana,<sup>16</sup> svedoci smo globalnog porasta broja organizacija građanskog društva u poslednje dve decenije, koje rade sa najširim društvenim slojevima u zemljama u razvoju, na političkom nivou promovišući demokratiju, ljudska prava, razvoj i druge ciljeve".<sup>17</sup>

Donatori i tvorci politike počeli su da shvataju da su institucije demokratije koje se rađaju u fazama tranzicije krhke i da same sile tržišta nisu dovoljne da se obezbede društvena i ekonomska jednakost bez učešća građanskog društva u procesu donošenja odluka. Pa ipak, organizacije građanskog društva u zemljama u razvoju često se suočavaju sa teškoćama u obezbeđivanju odgovarajućeg finansiranja i pristupa informacijama, održavajući svoju nezavisnost i ujedno se boreći protiv optužbi da su strani plaćenici. Pošto narod sve više zahteva da njegovo učešće u odlučivanju bude veće nego što je ono koje se može obezbediti glasanjem svake četvrte godine, građansko društvo će u zemljama u razvoju, kao i u razvijenim zemljama, u poređenju sa prošlošću, zauzimati sve bitnije mesto.

## Odakle građansko društvo crpi legitimitet?

U suštini, građansko društvo crpi legitimitet iz zalaganja za javne interese, kao što su briga za ostvarenje ljudskih prava, životnu sredinu, zdravlje, obrazovanje i, naravno, borba protiv korupcije.

Građansko društvo ne govori jednoglasno! Ono takođe može da bude osumnjičeno za zloupotrebe i manipulacije, o čemu svedoči sledeće:

**"Da bi se suprotstavila Transparency International, francuska NVO dodeljuje nagradu za izuzetnog državnika predsedniku Bijau..."**

U širokom pokretu čiji je cilj da ublaži poniženje koje je doneo režim predsednika Bijaua pošto je Transparency International proglasila Kamerun za najkorumpiraniju zemlju, jedna NVO iz Pariza je dodelila ove godine tom predsedniku nagradu za najistaknutijeg državnika.

Zanet Britel-Diba (Janette Brutelle-Duba), osnivač NVO *Centre d'Etudes Politique et Sociale (CEPS)*, požurila je u Jaunde prošlog utorka da obavesti predsednika Bijaua da je dobio nagradu, koja će mu i službeno biti uručena u naknadno određenom terminu...

Dibaova se oglasila u štampi, ali je odbila da otkrije kriterijume koje je njena organizacija koristila prilikom izbora Bijaua za ovu nagradu. Ipak je rekla da će CEPS objasniti svoj izbor na dan dodele nagrade, koji će tek biti određen.

*The Herald (Cotonou, Benin), 5-6. oktobar 1998.*

<sup>13</sup> Putnam, Robert D., *Making Democracy Work*, p. 89; citirano iz: Alexis de Toquille, *Democracy in America*, str. 513-514.

<sup>14</sup> Orego, Claudio, *Citizen Participation and the Strengthening of Accountability in Chile's Municipal Governments*, april 1995. godine, str. 6.

<sup>15</sup> Rubio, Luis, "Democracy and Institution Building in Mexico: A Case Study," u *Citizens, Strengthening Global Civil Society*, CIVICUS, str. 291.

<sup>16</sup> De Oliveria, Miguel Darcy, "The Case for a Global Civil Society", *National Civic Review*, proleće 1995, str. 131-133.

<sup>17</sup> Postoje "desetine hiljada" u Latinskoj Americi i na Karibima ("Towards an Inter-American Development Bank (IBD) Strategy for Strengthening Civil Society" Conference of IDB, Washington DC, September, 1994). Postoji bar 80.000 registrovanih dobrovoljnih organizacija u Istočnoj Evropi, prema izveštaju CIVICUS-a, v. napred.

Njegov motiv je ostvarenje nekog od javnih interesa, a ne profit. Karakterišu ga snažni elementi dobrovoljnosti: ljudi rade zato što veruju u to što rade, a ne samo da bi proveli još jedan dan na poslu.

Ovo se najjasnije vidi kada se pogledaju neki delovi građanskog društva. Sindikati, na primer, misle da deluju u javnom interesu, ali to nije uvek istina, jer oni neizbežno ponekad teže ostvarenju užih interesa grupe koju predstavljaju. Oni su, dakle, jednom nogom u građanskom društvu, a drugom van njega.

Isto se može reći i za privatni sektor. Još uvek ne postoji opšta saglasnost oko toga da li privatni sektor pripada građanskom društvu ili ne. Rukovodioci u privatnom sektoru su odgovorni vlasnicima privrednih subjekata za koje rade. Pa opet, porast društvene odgovornosti i prepoznavanje nužnosti da biznis mora, radi sopstvenog interesa, da se prepozna kao deo zajednice, proširila je odgovornost ovog sektora i dovela do toga da se on prepozna kao deo građanskog društva ili barem kao njegov saveznik. Isto se može reći za strukovna udruženja, posebno lekara, advokata, računovođa i inženjera.

Kritičari imaju čvrsto uporište kada pitaju "A ko bira građansko društvo?", jer to niko ne čini. Grupe se same stvaraju, obično oko neke harizmatične ličnosti. Sindikati biraju svoje vođe. Deoničari biraju direktore kompanija. Kod NVO postoji manjak legitimiteta. One su umnogome osnovni sastojak građanskog društva, mada se često greši kada se smatra da odražavaju njegovu celokupnost.

Odgovorne NVO obezbeđuju da njihov rad bude demokratičan i podložan proverbi, ali se ne može poreći da to sa mnogima od njih nije slučaj. U stvari, mnoge od njih su i stvorene samo radi dobijanja sredstava od donatora i lične dobiti osnivača. Postoje naponi da se putem usvajanja etičkih kodeksa i transparentnog vođenja poslova unutar NVO dođe do dobrih argumenata koji se mogu upotrebiti u raspravi sa kritičarima. U svakom slučaju, glavni razlog za reforme u NVO treba da bude prepoznavanje potrebe da će građansko društvo biti u poziciji da od vlasti zahteva visoke standarde pri obavljanju javnih poslova tek kada takve standarde primeni i na svoj rad.

Kao što je Majkl Bond (Michael Bond) zaključio u svojoj kritici NVO: "Kada su dobre, one su stvarno dobre - katalizator za pozitivne promene. Ali kada su loše, one su potpuno neodgovorne i rade samo na sopstvenoj promociji."<sup>18</sup>

## Uloga građanskog društva u suzbijanju korupcije

Građansko društvo stvara ekspertizu i mrežu, koje su neophodne da bi se posvetilo pitanjima od zajedničkog interesa, među kojima je i korupcija. To je njegovo pravo. Veliki deo korupcije u društvu uključuje dva načelna činioca, javni i privatni sektor. Građansko društvo je tu obično glavna žrtva. Kako moć u državi sve više prelazi iz centra u lokalne organe, prilike za korupciju se pružaju novim akterima koji su u neposrednijem kontaktu sa građanskim društvom. Blizina i poznavanje lokalnih pitanja u novim okolnostima povećavaju sposobnost građanskog društva da nadgleda, otkriva i menja pravac aktivnosti javnih službenika u svojoj sredini. Uistinu, ovo može biti poligon potreban za sticanje iskustva i samopouzdanja neophodnih za akciju na državnom nivou.

Odgovor građanskog društva na probleme bio je u prošlosti nepotpun. Advokati su možda doprinosili radom u advokatskim komorama, računovođe preko svojih stručnih udruženja, ali je malo onih koji su unutar građanskog društva zauzeli šire stanovište: razmotriti šta su sastavni delovi sistema integriteta građanskog društva, kakvi oni treba da budu, i izvršiti pritisak radi sprovođenja reformi koje vode do ostvarenja "svetog" cilja.

Ništa ne ide bez problema. U Australiji, na primer, prema mišljenju udruženja patologa, razni novčani ustupci i besplatni odmori u inostranstvu bili su samo deo onoga što su vodeće firme nudile pojedinim lekarima. Australijsko društvo patologa je pozvano da sačini pregled korupcijskih propisa koji žigošu kulturu "kreativne prevare" u privredi. Citiran je njegov predsednik dr Ben Haagsma, koji je izjavio da će, iako korupcija u privredi predstavlja mali problem, novi propisi olakšati istrage tako što će ohrabriti doktore da progovore o podmićivanju.<sup>19</sup>

Takođe je važno primetiti da građansko društvo može da bude deo rešenja ili deo problema. Na primer, česta je praksa da biznismeni plaćaju mito javnim službenicima radi sklapanja poslova sa državom.<sup>20</sup> Postoji snažno protivljenje u mnogim uticajnim krugovima da se menjaju osnovna pravila koja bi mogla da dovedu do njihovih gubitaka. Pravi je izazov promeniti pravila u odnosu na sve, tako da nema ni "dobitnika" ni "gubitnika". Jedini dobitnik bi bilo društvo u celini.

<sup>18</sup> Bond, navedeno delo, str. 55.

<sup>19</sup> Sharon Verghis, "Doctors accept BMW bribes in "kickback culture of creative fraud", 31. juli 2000, [www.smh.com.au:80/news/0007/31/text/pageone2.html](http://www.smh.com.au:80/news/0007/31/text/pageone2.html)

<sup>20</sup> Videti, na primer, slučajeve italijanskih biznismena koji sada, braneći se od optužbi za podmićivanje poreskih službenika, tvrde da su im službenici pretili da će razrezati veći porez ukoliko im ne bude plaćeno za umanjenje poreza.

Između vlade, kapitala i građanskog društva postoji trostrani odnos. Korupcija može da se ukoreni na svakoj od strana u odnosu. Tada je i teorijski i praktično nemoguće za jednu od strana da se bavi pitanjima korupcije nezavisno od druge dve strane ovog trougla, a sporno je da li je uopšte moguće rešiti ovo pitanje uspešno bez učešća sve tri strane.

Vlada je zato dužna da obezbedi regulatorni okvir u kojem će postojati nužan prostor za delovanje građanskog društva, koji obuhvata slobodu izražavanja, slobodu udruživanja i slobodu osnivanja nevladinih organizacija. Zakoni koji određuju formalno konstituisanje nevladinih organizacija i njihov poreski status mogu se razlikovati, ali oni moraju da budu lako razumljivi, pristupačni i u skladu sa međunarodnim normama, a nikako bespotrebno restriktivni ili glomazni. Državnim službenicima koji rukovode procesom registracije NVO treba da bude jasno da se zakon mora primenjivati za sve jednako i da nema mnogo mesta za primenu diskrecionih ovlašćenja. U tom smislu, još je bolje kada zahteve za registraciju razmatra sud ili neko drugo nezavisno telo.

U građanskom društvu postoje mnogi čiji je osnovni interes uspostavljanje uspešnog sistema integriteta u njihovim zemljama. U velikom broju zemalja članovi građanskog društva deluju kao nezavisni učesnici u *ad hoc* nadzornim odborima.<sup>21</sup>

Ponekad, ako vlada ne odgovara na zabrinutost javnosti povodom nečega, građansko društvo može, i hoće, da se organizuje radi zaštite svojih suštinskih interesa. Na primer, slabo povezane grupe na Novom Zelandu, koje su imale pretežno komercijalne interese i bile umorne od zloupotreba privatnih monopolista, ujedinile su se u Udruženje glavnih korisnika monopolskih usluga - MUMS (*Major Users of Monopoly Services*). U nedostatku zakonodavstva koje bi pokrivalo poslovanje monopola i njihovu odgovornost, MUMS nadzire sve njih, od međunarodnih aviokompanija i telekomunikacija, pa do proizvođača papira i kompanija za proizvodnju filmova.<sup>22</sup>

#### "Opasan korov..."

Kenijski ministar Džulijus Sunkuli nazvao je NVO opasnim korovom koji mora da se iskoreni. G. Sunkuli, iz predsednikovog kabineta, založio se kod poslanika da odbiju da ih NVO koriste rekavši da njih vode beskrupulozni i pohlepni ljudi koji teže da se obogate u ime demokratije.

*East Africa News*, 22. jul 1999.

## Strategija *Transparency International* za uključivanje građanskog društva

Od svog početka, *Transparency International* (TI) je tvrdila da vlada ne može da se nada da će da ukroti korupciju bez pomoći sopstvenog naroda i da put za dobijanje te podrške vodi preko nevladinih organizacija sa ozbiljnim namerama, koje su spremne da budu partneri svojim vladama i njeni nezavisni kritičari. Kada nema takve spremnosti, povećavaju se šanse da vlada ne bude shvaćena ozbiljno i da njeni napori propadnu.

U prvim godinama je taj pristup odobren od strane vlasti, humanitarnih organizacija i međunarodnih institucija, ali je primena u praksi trpela ograničenja usled toga što je u zemljama koje su najviše patile od korupcije građansko društvo bilo slabo. Prioritet TI je zato bio da izgradi kapacitete građanskog društva u takvim zemljama.

TI zasniva svoj pristup borbi protiv korupcije na tri osnovna načela. Prvo, ona teži da izgradi široku koaliciju protiv korupcije povezujući grupe koje su izričito nestranačke i koje su protiv sukoba. Počinje se savetovanjem sa drugim bitnim segmentima građanskog društva, gde se pre svega nalaze poslovni ljudi, novinari, verske vođe, akademici, postojeće NVO sa sličnim ciljevima, članovi privrednih komora i strukovnih udruženja, sve u cilju provere zajedničkih interesa i izvodljivosti stvaranja ogranka TI u toj zemlji. U nekim slučajevima, druga NVO, koja uživa visok ugled u zajednici, amandmanima dopunjava svoje konstitutivne akte tako da usvaja pristup TI i potom i zvanično postaje ogranak TI.<sup>23</sup>

#### Još jedna šansa...

U odnosu na potrebu da se građansko društvo uključi u upravljanje, jedan politički analitičar je primetio da su "u procesu razvoja društva prokockane tri decenije u 'kladenju' na državu i još jedna decenija u 'kladenju' na tržište. Sada je vreme da se isproba i treća mogućnost: ranije uloge treba pokriti sistemom provera i ravnotežom između preteranog državnog centralizma i surovosti tržišta".

*The Rise of the Non-Profit Sector, Foreign Affairs*, juli/avgust 1994, Vol. 73, No 4.

<sup>21</sup> Klasičan primer za ovo desio se na Novom Zelandu gde je, posle masovnog protesta širom zemlje da se jezero Manapuri spase od neodgovarajućeg razvoja energetike, parlament te zemlje osnovao zakonom odbor nazvan "Čuvari jezera". Odbor je bio ovlašćen da obezbedi nezavisan nadzor nad razvojem i aktivnostima, a imao je i savetodavnu ulogu. Drugi primer angažovanja građanskog društva odnosi se na Nezavisnu komisiju protiv korupcije iz Hong Konga (*Independent Commission Against Corruption*), koja je imala celo odeljenje posvećeno odnosima u zajednici i savetodavne odbore u koje je u značajnoj meri uključen privatni sektor i drugi elementi građanskog društva. Danas je u mnogim zemljama poznat sistem "susedske straže" (*Neighbourhood Watch*), gde građani učestvuju u obezbeđivanju podrške naporima policije u patroliranju. U Australiji, radnici određenih zanimanja uključeni su u inspekciju industrijskog obezbeđenja, a grupe potrošača u Novom Južnom Velsu pomažu da se utvrde opasni proizvodi koji se tamo prodaju.

<sup>22</sup> *The Evening Post* (Wellington, NZ), 14. septembar 1994.

<sup>23</sup> Kao što je bio slučaj sa organizacijom Poder Ciudadano u Argentini.

Drugi osnovni princip *Transparency International* - i njena najvažnija strukturna karakteristika - jeste presudna uloga nacionalnih podružnica. Podružnice su "vlasnici" pokreta i slobodne su da definišu svoje polje rada i programe,<sup>24</sup> ali moraju da slede dva važna pravila ponašanja: 1) one neće istraživati i otkrivati pojedinačne slučajeve korupcije pošto bi takva aktivnost podrila napore za stvaranje koalicije koja bi vodila profesionalnom i tehničkom poboljšanju antikorupcijskih sistema; i 2) one moraju da izbegavaju uplitanje u partijsku politiku jer bi učešće u stranačkim aktivnostima loše uticalo na kredibilitet TI.<sup>25</sup>

Kako ne postoje globalni recepti za borbu protiv korupcije, nacionalne podružnice kroje programe za borbu protiv nje prema situaciji u regionu u kojem rade. U zajednici sa drugim organima građanskog društva, nacionalne podružnice TI moraju da zadobiju poverenje državne administracije - zadatak koji je još teži u zemljama gde vlada sa sumnjom gleda na nevladine organizacije zbog njihovog finansiranja iz inostranstva ili njihovog programa rada.

Treći bitni element strategije *Transparency International* odnosi se na uključivanje građanskog društva na evolucionini način. Umesto dramatičnih programa koji bi sve da reše odmah, TI primenjuje male i uskospecijalizovane planove rada, koji rešavaju probleme korak po korak.

Na primer, nadmoć korupcije često obeshrabruje pojedina preduzeća ili čak i države da preduzmu prvi korak u pravcu okončanja takve prakse. Kada svi plaćaju mito, niko ne želi da bude prvi koji će da prestane i možda ostane praznih ruku. Da bi se protiv toga borila, TI je razvila pristup nazvan "ostrva integriteta", gde su, u specifičnom projektu, sve strane stupile u "pakt integriteta".

Pristup "ostrva integriteta" razvijan je i u oblastima vladinih aktivnosti koje su posebno podložne korupciji (na primer prikupljanje državnih prihoda). U takvim slučajevima ponekad je izvodljivo da se neko takvo odeljenje izdvoji od drugih javnih službi, a njegovo osoblje dobije odgovarajuće plate.

TI je takođe razvila katalitički pristup građenju "mreža integriteta". Ovde je reč o malom broju pojedinaca koji podstiču postojeće značajne nevladine organizacije da se ujedine oko pitanja integriteta, da deluju zajednički kako bi ovo pitanje razmatrali u širokom i potpunom obuhvatu i odredili moguće korake za akciju.

Neke od najznačajnijih projekata sproveli su ogranci TI obavljajući istraživanja koja su osvetlila glavne nedostatke u radu javnih službi i koja su za posledicu imala pad cena usluga javnih službi. Nadgledanje procesa privatizacije je takođe bilo uspešno, a ogranci su učestvovali u slučajevima kada su postojale sumnje javnosti u regularnost procesa (npr. kada se pojavio jedan ponuđač za telefonsku kompaniju). Drugi ogranci su istraživali gde leže problemi javnih službi, što je pomoglo da se podigne svest javnosti i da se dođe do ocene borbe protiv korupcije na nivou cele države.

Navedeni primeri osvetljavaju ulogu koju građansko društvo može da igra u jačanju etičnosti, posebno tamo gde su umešani privatni i javni sektor. Lekcije naučene iz pomenutih scenarija i mnogih drugih, suviše brojnih da bismo ih navodili, teže da ukažu da je uloga građana više u oblasti prevencije i pružanja informacija, nego u sprovođenju mera na osnovu represivnih antikorupcijskih propisa.

Drugim rečima, stvarna uloga građanskog društva jeste da proklamuje i brani sopstvene vrednosti, a ne da to prepušta onima koji su na vlasti.

## Pokazatelji za građansko društvo

- Postoje li ograničenja mogućnosti da se građansko društvo organizuje putem stvaranja nevladinih organizacija?
- Ukoliko ograničenja postoje, da li je reč samo o onima koja su neophodna radi obezbeđivanja odgovornosti NVO ili im je cilj uspostavljanje neopravdanih prepreka za formiranje NVO?
- Da li postoje ograničenja za održavanje javnih skupova koja mogu da se tumače kao prepreka za okupljanje NVO?
- Da li se traže dozvole za održavanje skupova (na primer dozvola lokalne policije) i da li se dozvole uskraćuju samo kada postoji bojazan od narušavanja zakona i reda?

### *Advokatska profesija*

- Da li u advokatskoj profesiji postoje disciplinske mere?

<sup>24</sup> Prioritet TI je bio demokratizacija pokreta. Svi pokreti zavise od malog broja posvećenih ljudi na terenu, i to je bio slučaj i sa TI. Inicijalna grupa je ipak donela strateške odluke da kontrolu nad pokretom treba što pre, čim se stvori kritična masa podružnica, preneti nacionalnim ograncima, što se i dogodilo posle pet godina.

<sup>25</sup> Ovo je dogovoreno na prvom sastanku nacionalnih ogranaka u Kitu, Ekvador, maja 1994.

- Da li advokati za koje se dokaže da su učestvovali u korupciji gube pravo na bavljenje profesijom?

### *Računovodstvena i revizorska profesija*

- Da li u računovodstvenoj i revizorskoj profesiji postoje disciplinske mere?
- Da li oni za koje se utvrdi da su učestvovali u korupciji gube pravo na bavljenje profesijom?

### *Lekarska profesija*

- Da li u lekarskoj profesiji postoje disciplinske mere?
- Da li lekari za koje se utvrdi da su učestvovali u korupciji gube pravo na bavljenje profesijom?
- Da li je zdravstvenim radnicima u javnom sektoru dozvoljeno da se bave plaćenom privatnom praksom? Ako je tako, postoji li delotvorna procedura da se spreči mogući sukob interesa?