

Razlozi za objavljivanje Priručnika

Fenomen korupcije postaje globalno prepoznat kao osnovna prepreka razvoju i demokratizaciji država. BiH nije nikakav izuzetak, jer korupcija ozbiljno prijeti da ugrozi sve ono što je postignuto u postkonfliktnom periodu u procesu izgradnje države i njenih institucija.

Edukacija o uzrocima i posljedicama kao i načinima sprečavanja korupcije neizbježni je dio održive i sveobuhvatne borbe protiv korupcije. S druge strane, objavljivanje Priručnika dobija još veću važnost kada se uzme u obzir da je do sada u BiH objavljen i preveden veoma skroman broj publikacija o mehanizmima borbe protiv korupcije, te njenim uzrocima i posljedicama.

U tom smislu, prevođenje i objavljivanje Antikorupcijskog priručnika predstavlja doprinos Transparency International Bosna i Hercegovine (TI BiH) edukaciji o problemu korupcije.

Srđan Blagovčanin
Izvršni direktor Transparency International BiH

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

Karl Popper (Popper)

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

TI Antikorupcijski priručnik

SUPROTSTAVLJANJE KORUPCIJI KROZ SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Džeremi Poup



Naslov originala:

TI Source Book 2000

Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System

Autor:

Jeremy Pope

Prevod:

Ustupljen od strane Transparentost Srbija i Misije OEBS-a u Srbiji

Lektura:

Lidija Dizdar

Pripremu i štampanje izdanja za Bosnu i Hercegovinu finansijski su omogućili Centri civilnih inicijativa.



© Transparency International 2000, 2011

Sekretarijat Transparency International-a

Alt Moabit 96

10559 Berlin

Njemačka

<http://www.transparency.org>

Sadržaj

Riječ autora	vii
Predgovor	ix
Uvod	xv
Sažetak	xvii
PRVI DIO: Analitički okvir	
1. Izazov obnove	1
2. Anatomija korupcije	13
3. Osmišljavanje odgovora	21
4. Sistem društvenog integriteta	29
5. Stvaranje političke volje	39
DRUGI DIO: Institucionalni stubovi sistema društvenog integriteta	
6. Zakonodavna vlast	45
7. Uloga izvršne vlasti	57
8. Pravosudni sistem	61
9. Glavni revizor	71
10. Ombudsman	79
11. Nezavisne agencije za borbu protiv korupcije	91
12. Javne službe u službi javnosti	101
13. Lokalna samouprava	109
14. Nezavisni i slobodni mediji	113
15. Građansko društvo	123
16. Privatno-korporativni sektor	131
TREĆI DIO: Propisi i postupci neophodni za funkcionisanje institucionalnih stubova	
17. Međunarodni činioci i mehanizmi	145
18. Slobodni i pošteni izbori	157
19. Sudska revizija odluka organa uprave	161
20. Etika javnih službi, kontrola imovine i provjera čestitosti	167
21. Sukob interesa, nepotizam i kronizam	185
22. Javne nabavke – ili kako javni sektor sklapa poslove sa privatnim	195
23. Dobro upravljanje finansijama	211
24. Pravo na informaciju – informacija, budnost javnosti i javni spisi	225
25. Da se i građani čuju	237
26. Konkurencija i sprečavanje korupcije	249
27. Zakoni za borbu protiv korupcije	259
28. Istraživanja kao sredstvo za mjerenje napretka	275
ČETVRTI DIO: Naučene lekcije	
29. Naučene lekcije – izvještaj o napretku	281
PETI DIO: Naučene lekcije	
30. Dobri primjeri u borbi protiv korupcije ¹	291
Odabrana bibliografija	319

Riječ autora

Prvom verzijom ovog Priručnika pojam „sistem društvenog integriteta“ unesen je u rječnik anti-korupcijskih aktivista širom svijeta. Prilikom definisanja ovog okvira, u Priručniku je zastupana potreba za usvajanjem sveobuhvatnog pristupa bilo kom antikorupcijskom reformskom programu. U njemu se takođe konstatuje da svako društvo, u bilo kojoj fazi razvitka, stvara niz ustanova i običaja koji zajednički služe kao sistem društvenog integriteta. Malo njih su kao takvi svjesno razvijeni, a većini je potrebna dorada. U tom cilju Transparency International sada razvija „sistem kontrole integriteta“ na državnom nivou.

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

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

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

Treći dio posmatra „alate“ – pravila i procedure koje institucionalni „stubovi“ treba da imaju na raspolaganju. U njemu se ne razmatraju samo birokratska procedura i primjena zakona već i potreba za širim reformama. Svaki institucionalni „stub“ ima kritične zahtjeve i o njima se dalje raspravlja.

Četvrti dio daje kratak pregled pouka koje su se do danas mogle izvući iz globalne bitke protiv korupcije. Peti dio obezbjeđuje kompilaciju „najbolje prakse“ koja je još uvijek u nastajanju. Previše obimna da bi se mogla kompletno štampati, ona je dostupna na prezentaciji TI na internetu, kao i na kompakt-disku. Uporedo sa stalnim promjenama prakse, i ova kompilacija se stalno dopunjuje.

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

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

Ova knjiga je u cjelini postavljena na prezentaciji TI na internet sajtu <http://www.transparency.org>, gdje će biti pod stalnom revizijom kao „živa“ elektronska knjiga. Oni koji žele da budu u toku sa razvojem događaja treba da se prijave na prezentaciji TI na internetu kako bi putem elektronske pošte bili obavještavani o izmjenama i dopunama.

Reakcija na prvi TI Priručnik je bila toliko pozitivna da bi posao potpune prerade i daljeg razvoja originala bio zastrašujući da nije bilo pomoći dobijene od izvjesnog broja aktivista unutar TI pokreta. To su (bez posebnog reda u navođenju) Anđela Gorta (Angela Gorta), Barbara Hajman (Barbara Hayman), Bertran de Spevil (Bertrand de Speville), Čarls Sampford (Charles Sampford), D. J. D. Mekdonald (D. J. D. Macdonald), Dani Kaufman (Dani Kaufmann), Denis Ficdžerald (Denis Fitzgerald), Dru Mekej (Drew McKay), Frenk Fogel (Frank Vogl), Geri Parfit (Gerry Parfit), Gesner Hoze de Olivera Filo (Gesner José de Olivera Filho), Gaj Den (Guy Dehn), Hansjorg Elshorst (Hansjorg Elshorst), Hauard Viton (Howard Whitton), Inese Vojka (Inese Voika), Džefri Tan (Jeffrey Tan), Džim Vesberi (Jim Wesberry), Džon Fenelej (John Feneley), Džon Gitongo (John Githongo), Džud Karej (Jude Carey), sudija Majkl Kirbi (Justice Michael Kirby), K. Gopakumar (K. Gopakumar), Kevin Ford (Kevin Ford), K. P. Džozef (K.P. Joseph), Kim Barata (Kim Barata), Lans Lindblum (Lance Lindblom), Mark Piet (Mark Pieth), Majkl Heršman (Michael Hershman), Majkl Lipe (Michael Lippe), Majkl Valer (Michael Waller), Majkl Vien (Michael Wiehen), Murej Pitri (Murray Petrie), Nensi Zuker (Nancy Zucker), Olusegun Obasandžo (Olusegun Obasanjo), Pam Nadarasa (Pam Nadarasa), Peter Ajgen (Peter Eigen), Piter Ruki (Peter Rooke), Peter Langset (Petter Langseth), Pirs Kejn (Piers Cain), Pušpa Neir (Pushpa Nair), Ričard Alen (Richard Allen), Ros Džouns (Ross Jones), ser Džon Robertson (Sir John Robertson) i Tunku Aziz (Tunku Aziz). Ana Lajons (Anne Lyons) je pripremila indeks. Osoblje kancelarija u Berlinu, Vašingtonu i Londonu je odgovorilo na mnogobrojne i različite zahtjeve, bilo u vezi sa dokumentima ili u pogledu iskustva u oblasti, a Nihal Džajavikrama (Nihal Jayawickrama) je pripremio sažetak „Najbolje prakse“. Šahzrad Sedih (Shahzrad Sedigh) je ponovo sredio rukopis, a Česlav Donjevski (Czeslaw Doniewski) je pokazao neograničeno strpljenje prilikom sklapanja konačnog materijala. Postoje i drugi, previše brojni da bi se ovdje naveli, a ja se samo nadam da im je u tekstu dato odgovarajuće priznanje.

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

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

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

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

Džeremi Poup (Jeremy Pope)
London, septembar 2000.

Predgovor

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

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

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

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

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

Nacija koja izraste iz represivnog sistema ne mora biti svjesna širine korupcije u prošlim režimima, u kojima nije bilo dozvoljeno istraživanje i obavještavanje putem sredstava javnog

informisanja. U isto vrijeme, ta nova demokratija može da bude pomračena skandalima koje objelodanjuje slobodna štampa. Nedostatak transparentnosti u nedemokratskim režimima stvorio je kod građana pogrešan utisak da je demokratija u svojoj biti podložna korupciji. Demokratske vođe suočene su sa odgovornošću da objasne i isprave ovaj pogrešan utisak.

Demokratiju mora da odlikuje transparentnost i posvećenost transparentnosti. Najdjelotvorniji čuvari transparentnosti, ipak, moraju biti sami građani, organizovani u tom cilju. Njihove organizacije moraju da razvijaju svijest i da se žestoko zalažu za transparentnost unutar državnih granica i izvan njih. Moćne finansijske organizacije učinile su da korupcija postane globalno prihvaćeno sredstvo poslovanja, te borba protiv korupcije mora da se odvija i na globalnom nivou. Ukoliko narod ne radi na očuvanju svoje demokratije, ukoliko mu nedostaje građanska vrlina i odgovorna vlada, tada demokratija svakako pada kao plijen korumpiranih grabljivaca.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Međutim, ne smijemo zaboraviti ni to da izabrani službenici nisu jedini krivci za korupciju. Postoje oblici korupcije koji izrastaju iz pogrešno shvaćene odanosti, krajnje pomirljivosti i oportunitizma potčinjenih. Moramo se zapitati o mogućim posljedicama korupcije koja leži u prikrivanju činjenica i lažnoj odanosti.

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

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

U Meksiku u XVII vijeku jedna od najvećih pjesnikinja ove zemlje, Sor Huana Ines de la Kruz¹, upitala je:

Čija je krivica veća u zajedničkom grijehu?
One koja griješi zbog plaćanja ili onog koji plaća za grijeh?

Pjesnikinja želi da prikaže licemjerje muškarca koji prezire moral žene sa kojom čini grijeh. Vjerujem da njene reči odzvanjaju istinom i danas, u svijetu u kom se grešnici uzdižu na vrh bogatstva i moći. Korupcija zahtijeva dvije strane – podmićivača i podmićenog. Kada vodeći svjetski industrijalci praštaju podmićivanje u drugim zemljama, a osuđuju ga kod kuće, oni nisu krivi samo za korupciju nego i za primjenu dvostrukih standarda – za razvijeni svijet i za svijet u razvoju. Postojanje ovog dvostrukog standarda opasno je za sve angažovane strane – za bogate nacije koje čuvaju etiku za sopstvenu kuću i za siromašnije nacije čije su institucije podložne procesu korozije zbog korupcije.

Počinioci korupcije u zemljama u razvoju nisu uvijek građani trećeg svijeta. U prethodnih nekoliko decenija, neke industrijske zemlje uplitale su se u političke procese zemalja u razvoju tako što su pružale podršku podmićenim vođama, održavale ih, pa čak i postavljale na vlast. Mnoge bogate nacije primjenjivale su dvostruke standarde u svojoj spoljnoj politici promovišući demokratiju kod kuće, a autokratiju u inostranstvu. Dvostruki standard ispoljava se i u tendenciji zapadnih zemalja da zanemaruju zakone protiv korupcije u zemljama u razvoju, dozvoljavajući čak svojim korporacijama da isplate mita izuzimaju iz poreske osnovice. Takve akcije bezobzirno zanemaruju potrebe krhkih novih demokratija da dokažu vrijednosti demokratskog sistema narodima koji su godinama živjeli pod totalitarizmom.

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

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

Kao što se mora raditi na stvaranju pripravnog i osposobljenog građanskog društva, tako se moramo boriti protiv korupcije vaspitavajući svoju djecu za borbu protiv zloupotrebe moći. Moramo se boriti protiv korupcije kao borci za građansku vrlinu, za kvalitet građanskog života koji se, izgleda, izgubio u proteklim godinama. Približavajući se novom milenijumu, potrebna nam je pomoć i podrška svakog od nas ukoliko želimo da postignemo ovaj cilj. Moramo sačuvati vjeru da možemo zaustaviti rak korupcije. Ukoliko govorimo o korupciji kao svjetskom problemu, onda moramo prihvatiti sveopštu plimu javnih zahtjeva za dobrom vladom. Nacionalne vođe počinju danas da shvataju da se o korupciji mora raspravljati na domaćoj i međunarodnoj sceni. Po završetku hladnog rata na puteve pomoći se više pazi, a humanitarna pomoć je danas namijenjena pomoći ljudima, a ne kupovini prijatelja, makar i korumpiranih, u zemljama u razvoju.

¹ Meksička monahinja, koja ne samo da je bila jedan od najvećih pjesnika i dramskih pisaca svog doba, već je i prva osoba u Latinskoj Americi koja se zalagala za pravo žene na obrazovanje.

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

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

Oskar Arijas Sančez (Oscar Arias Sánchez)²

San Hoze, Kostarika

² Predsjednik Kostarike (1986–1990), dobitnik Nobelove nagrade 1987, dr Arias je osnivač i donator organizacije Transparency International i član njenog Savjetodavnog vijeća.

Uvod¹

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

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

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

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

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

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

¹ Peter Ajgen (Peter Eigen), predsjednik Odbora direktora Transparency International, organizacije koju je osnovao 1993. godine.

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

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

Peter Ajgen (Peter Eigen)
Berlin, septembar 2000.

Sažetak

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

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

Korupcija je endemska pojava i prisutna je svuda. Korupcija nije samo slučaj kad javni službenici zloupotrebljavaju svoj položaj, već su to svi slučajevi zloupotrebe svog položaja kad god je moguće steći laku zaradu.

- Velika privatna preduzeća usmjeravaju se na javne službenike kako bi dobili poza-mašne izvozne ugovore.
- „Utiče“ se na zvaničnike Međunarodnog olimpijskog komiteta da izaberu određeno mjesto za održavanje Olimpijskih igara.
- Profesionalni sport obiluje optužbama za „namještanje“ susreta – fudbalske sudije su javno upozorene da ne primaju mito.
- „Duhovi“ su se pojavili u mnogim zemljama, uključujući i francusku vojsku.
- Prevaranti se predstavljaju kao vjerske vođe kako bi naveliko prevarili svoje sljedbenike, naročito u Sjedinjenim Američkim Državama.
- Osnivaju se fiktivne „humanitarne organizacije“ i nevladine organizacije čiji troškovi poslovanja apsorbuju praktično sav prikupljeni novac.
- Radio-voditelji tajno primaju novac od onih koji su zainteresovani da njihove proizvode u pozitivnom kontekstu pomene ličnost kojoj se vjeruje.¹
- Novinari koji prate finansije savjetuju javnost da kupuje akcije preduzeća u koja su oni već uložili, a onda izvlače dobit kad cijena akcija poraste.
- Aukcijske kuće koje su ranije uživale međunarodni ugled tajno lažiraju svoje cijene kako bi oštetili i svoje mušterije – i prodavače i kupce.
- Šef predsjednikovog obezbjeđenja je snimljen kako gotovinom kupuje prelazak opozicionog političara na drugu stranu.²
- Djeci u Italiji vezuju oči dok izvlače dobitne brojeve na lutriji vrijednoj milione dolara kako bi se vlasnici tiketa uvjerali u ispravnost izvlačenja, a ona su uvježbana da biraju loptice koje su više uglačane i veće nego ostale.³

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

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

² Svjetski servis BBC-a objavljuje 17. septembra 2000. da predsjednik Perua podnosi ostavku.

³ Guardian (UK), 15. januar 1999.

Prepoznatljivi oblici korupcije

Korupcija se najčešće prepoznaje u sljedećim pojavama:

- izdaja; subverzija; nezakonite međunarodne transakcije; krijumčarenje
- kleptokratija; privatizacija javnih fondova; razbojništvo i krađa
- nenamjensko trošenje; falsifikovanje i pronevjera; naduvavanje računa; „skidanje kajmaka“; zloupotreba sredstava
- zloupotreba ovlaštenja; zastrašivanje; tortura; dobijanje nezasluzenog oprostaja ili olakšice
- obmana i prevara; lažno predstavljanje; podvaljivanje i varanje; ucjenjivanje
- izigravanje pravde; kriminalno ponašanje; prikazivanje lažnih dokaza; nezakonito pritvaranje; podvaljivanje krivice
- nevršenje dužnosti; napuštanje dužnosti; parazitizam
- podmićivanje; iznuda; naplaćivanje nezakonitih taksi; uzvratna davanja
- namještanje izbora; dogovaranje glasanja; krojenje izbornih jedinica prema sopstvenim potrebama
- zloupotreba unutrašnjih i tajnih informacija; falsifikovanje dokumentacije
- neovlašćena prodaja državnog poslovnog prostora, državne imovine i prava
- manipulacije prilikom donošenja propisa, sprovođenja nabavki, zaključivanja ugovora i zajmova
- izbjegavanje plaćanja poreza, sticanje prekomjernog profita
- trgovina uticajem; posredovanje pri sticanju povlastica; sukob interesa
- prihvatanje neprikladnih poklona, honorara, ponuda za brzu zaradu i besplatne zabave
- veze sa organizovanim kriminalom; operacije na crnom tržištu
- kronizam; zavjere
- nezakonito nadgledanje; zloupotreba telekomunikacija i pisama
- zloupotreba službenih pečata, opreme, stanova i privilegija

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

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

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

Korupcija nastaje tamo gdje postoji kombinacija mogućnosti i sklonosti. Nju može da inicira bilo koja strana u transakciji: službeniku može biti ponuđeno mito ili službenik može da zahtijeva (ili čak iznuđuje) nezakonito plaćanje. Oni koji nude mito to mogu da čine bilo zato što žele nešto na šta nemaju pravo, plaćajući službenika kako bi zaobišli pravila, bilo zato što vjeruju da im službenici neće dati ono što im pripada ukoliko nešto ne ponude. Siromaštvo bi moglo da pothranjuje sklonost, ali realne strategije koje smanjuju mogućnost mogu da budu, i jesu, stvorene.

Stoga, strategije za obuzdavanje korupcije treba da budu usmjerene na oba činioca. Mogućnosti mogu biti minimalizovane putem sistematskih reformi, a sklonost smanjena preokretanjem scenarija „visoka dobit, nizak rizik“ u „niska dobit, visok rizik“, pomoću djelotvornih preventivnih, prisilnih i odvraćajućih mehanizama odgovornosti. Ovim treba obuhvatiti i onog koji mito daje i onog koji mito prima.

Štaviše, da bi strategija bila uspješna, potrebno je da se bavi ne samo pitanjem primjene zakona i gonjenjem, već i prevencijom i obrazovanjem zajednice.

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

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

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

4 Zapadna Samoa.

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

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

Sljedeći korak je postavljanje pitanja koji su osnovni tipovi korupcije koji se javljaju unutar javnog sektora.

Prvi tip je „sitna“ korupcija ili „korupcija radi preživljavanja“. Nju praktikuju javni službenici koji su veoma slabo plaćeni i zavise od sitnih davanja korisnika za svoje usluge, kako bi prehranili porodice i platili dječje školarine. Po nekim mišljenjima, ovaj tip korupcije pomaže i preduzećima i pojedincima da doskoče zahtjevima vlasti – da smanje kašnjenja i izbjegnu teret nekih propisa i poreza. Po ovom shvatanju, podmićivanje novcem nije ništa drugo do „podmazivanje“ neophodno da bi se radilo u teškim okolnostima. Međutim, istraživanja sada ukazuju na to da bi oni koji sebe vide kao „krave muzare“ i čekaju da ih „izmuzu“ mogli da shvate da sistem radi zapravo još sporije kako posrednik za posrednikom izvlači svoju naknadu. Takva korupcija na niskom nivou može biti obmana i, u stvari, biti znak mnogo štetnije forme korupcije – korupcije sa slabo plaćenim javnim službenicima (koji su možda čak i kupili svoja zaposlenja) koji su obavezni da obezbijede dobit za svoje pretpostavljene ili da stvore prihod za vladajuću stranku. Takođe, posljedica sitnog podmićivanja može biti izrazito nesrazmjerna, kao kada carinik radi nekoliko dolara propušta kontejnere sa skupom robom bez plaćanja carine.

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

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

Službenici mogu da odbiju da usluže klijente sve dok se ne plati mito. Oni mogu da osmisle projekte javnih nabavki veoma velikih razmjera i sa dosta specijalizovane opreme i tako stvore uslove za velika podmićivanja koja ostaju skrivena. Oni mogu da budu naklonjeniji skupim novim infrastrukturnim projektima koji mogu da povlače veliko mito, za razliku od slabije plaćenih radno intenzivnih projekata kod kojih se ne može očekivati mito. Oni mogu lično da primaju novac za otkrivanje tajne informacije o privatizacionim projektima i da favorizuju ljude iznutra. Jednom plaćeno mito ugovarač posla bi mogao da nadoknadi ako ne povećanom cijenom, onda pružanjem manjeg kvaliteta. Nijedan od ovih primjera ne pokazuje uspješnu upotrebu

mehanizma cijena u javnom sektoru. Svi oni obuhvataju loše javne i privatne izbore i rizikuju nametanje visokih troškova društvu – troškova koji često padaju na pleća onih koji najmanje mogu da podnesu teret.

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

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

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

Uspješne antikorupcijske reforme su rijetke a, na nesreću, neuspjesi su brojni. To ne treba da nas obeshrabri, već iz toga treba da izvučemo pouke.

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

- ograničenja koja imaju oni koji su na vrhu vlasti (nova vlada bi možda htjela da se efikasno uhvati u koštac sa korupcijom, ali je naslijedila korumpiranu birokratiju koja ometa napore za promjene);
- odsustvo posvećenosti vrha vlasti;
- previše ambiciozna obećanja koja vode ka nerealnim očekivanjima koja se ne mogu ispuniti i gubitku povjerenja javnosti (kratkoročni ciljevi ili „brze pobjede“ često su neophodni da bi se održala podrška javnosti);
- neusklađene reforme i reforme „na parče“, tako da ih niko ne „posjeduje“ i niko nije posvećen brizi da se one primjenjuju i osavremenjuju;
- reforme koje se suviše oslanjaju na zakon ili na državnu prinudu (što vodi represiji, zloupotrebi policije i pojavi novih oblika korupcije);
- reforme koje „previđaju“ one na vrhu i usmjeravaju se jedino na „sitnu ribu“ (ukoliko se zakon primjenjuje na nepravedan način i nije jednak prema svima, on ubrzo gubi svaki legitimitet ili efekat odvratanja);
- nemogućnost uspostavljanja institucionalnih mehanizama koji će nadživjeti predvodnike reforme; i
- neuspjeh vlade da uključi građansko društvo i privatni sektor u proces reforme.

Stoga, ozbiljna i koncentrisana reforma mora da uključi:

1. otvoreno posvećivanje političkih vođa borbi protiv korupcije ma gdje da se ona pojavi i njihovo potčinjavanje kontroli (preispitati potrebu za imunitetima i privilegijama koji mogu da štite od pravnih postupaka);
2. stavljanje težišta prvenstveno na sprečavanje dalje korupcije i na promjenu sistema (prije nego upuštanje u „lov na vještice“);
3. usvajanje obuhvatnog antikorupcijskog zakonodavstva koje primjenjuju organi sa izrazitim integritetom (uključujući i isljednike, tužioce i sudije);
4. identifikovanje onih vladinih aktivnosti koje su najviše podložne korupciji i preispitivanje materijalnog prava i upravnog postupka;
5. program kojim će se obezbijediti da plate državnih službenika i političkih vođa budu adekvatne odgovornosti njihovih položaja i da se mogu uporediti, koliko god je to moguće, sa onima u privatnom sektoru;
6. proučavanje pravnih i administrativnih sredstava koja treba da obezbijede odgovarajuće mjere odvraćanja;
7. stvaranje partnerstva između vlade i građanskog društva (uključujući privatni sektor, profesije i vjerske organizacije);
8. djelovanje u tom smjeru da korupcija postane „visokorizičan“ i „niskoprofitan“ poduhvat (npr. povećanje rizika od otkrivanja i vjerovatnoće da će uslijediti odgovarajuća kazna);
9. razvijanje „scenarija za upravljanje promjenama“ koji smanjuje rizik za one koji su možda bili umiješani u „sitnu“ korupciju i obezbjeđuje podršku ključnih igrača na političkoj sceni (čije učešće može biti presudno), ali ipak u očima javnosti djeluje kao pošten i razuman u svakom smislu (opšta amnestija može da pokrene ulične nemire; isto tako, opšte nametanje pravnih sankcija može da navuče na živi pijesak političkog uništenja).

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

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

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

Mada je primjena prava koju obezbjeđuje državna prinuda van svake sumnje značajna, strategija koja se usredsređuje samo na primjenu prava gotovo će sigurno propasti i malo je vjerovatno da će stvoriti održivu etičku sredinu kojoj će korupcija biti nepoznata. Potrebne su i šargarepe i štapovi.

Diskreciona moć odlučivanja javnih službenika i odgovarajuće mogućnosti za zloupotrebu moći mogu se smanjiti putem širokog sistema reformi usmjerenih na reorganizaciju i izmjenu javnih programa. Ove promjene neće naprosto smanjiti podsticaje za podmićivanje, već će takođe usmjeriti poslovne transakcije svih vrsta i, uopšte, poboljšati pristup ljudi javnim službama. Reforme mogu da podrazumijevaju ukidanje korumpiranih programa koji nisu opravdani

sa stanovišta javne politike – neki programi možda imaju malo toga što ide u prilog njihovom trajanju osim što stvaraju ličnu korist službenika! Druga mogućnost je da se programi i postupci pojednostave kako bi postali efikasniji. Uklanjanje, na primjer, „posrednika“ kojima položaj omogućuje da naplaćuju nezakonite provizije od korisnika, ili usmjeravanje na korake neophodne za pribavljanje vladinih odobrenja služe smanjenju mogućnosti za odugovlačenje i diskreciju, plodnog tla za korupcijsku praksu.

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

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

Opseg mogućnosti promjena načina djelovanja vlade je obiman. Nekoliko sugestija uključuje:

- razvijanje i primjenu strategija koje stvaraju čvrstu etičku osnovu za javnu upravu;
- otvaranje vlade, kako bi se omogućilo da većina službenih informacija bude dostupna javnosti te podsticanje pozitivnog i otvorenog odnosa između vladinih organizacija i štampe u slučaju kad štampa traži informaciju ili komentar;
- razvoj sistema unutrašnjeg finansijskog menadžmenta koji obezbjeđuje adekvatnu i efikasnu kontrolu korišćenja sredstava;
- uspostavljanje drugih vrsta mehanizama unutrašnjeg nadzora kako bi se obezbijedila brza i djelotvorna kontrola spornih odluka;
- obezbjeđivanje kompetentnog pravnog nadzora nad radom službi;
- postizanje odgovornosti rukovodećih službenika na svim nivoima za rad njihovih podređenih;
- povećavanje djelotvornosti nadzora da bi viši službenici mogli da provjeravaju i kontrolišu rad svog osoblja;
- sprovođenje iznenadnih provjera rada službenika;
- zahtijevanje potvrde od rukovodećih službenika da se njihovi potčinjeni povinuju pravilima javne službe i zakonima;
- prečišćavanje platnih lista da bi se eliminisali „duhovi“ i otežalo njihovo ponovno pojavljivanje;
- primjenu efikasnog nadzora nad imovinom, prihodima i obavezama službenika koji su ovlašćeni da donose odluke;

- uvođenje odgovarajućih zabrana na zapošljavanje bivših državnih službenika u privatnom sektoru;
- obezbjeđivanje kanala za žalbe da bi se omogućilo nižim službenicima da se žale na korupciju svojih nadređenih;
- obezbjeđivanje slobode štampe kao takve i njene slobode da može da otkrije korupciju;
- nagrađivanje dobrog ponašanja;
- uspostavljanje mehanizama za uključivanje građanskog društva u trajni proces kontrole vladinih postupaka;
- periodična istraživanja javnog mnjenja o stavu prema radu vladinih službi;
- uspostavljanje otvorenog sistema javnih nabavki, istinski baziranog na konkurenciji i transparentnog;
- preispitivanje sadašnje prakse u odnosu na „najbolju praksu“ i postojeća pravila u najtransparentnijim sistemima;
- osiguravanje da izbor ne zavisi od savjeta i interesa odjeljenja;
- uvođenje „spoljnih saradnika“ (tj. nezavisnih pojedinaca koji nisu dio „sistema“ – autsajdera);
- ubrzanje donošenja odluka kako bi korupcija imala što manje vremena da se razvije;
- podsticanje profesionalnih udruženja (računovođa, revizora, pravnika) na to da učestvuju u korumpiranim djelatnostima (uključujući i pranje novca) proglašene neprofesionalnim ponašanjem, kao i na to da korumpirani članovi mogu biti izbačeni iz udruženja;
- zahtjev da svi pokloni, ukazana gostoprimstva vladinim zvaničnicima i slično, kao i sve političke donacije, budu prijavljeni i zabilježeni;
- razmatranje i primjena odgovarajućih propisa „sukoba interesa“ (uključujući i uvođenje etičkih programa i periodičnih grupnih rasprava o istinskim etičkim dilemama koje potiču iz vlastitog iskustva); i
- osnivanje interesnih zajednica radi efikasnijeg sprečavanja korupcije, oslanjajući se na privatni poslovni sektor i građansko društvo.

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

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

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

Zajednički činilac svih antikorupcijskih napora, bez obzira na to da li oni uključuju promjene javnih programa, reorganizaciju vlade ili jačanje primjene zakona, jeste uživanje podrške javnosti. Antikorupcijska kampanja ne može da uspije ako javnost ne stoji iza nje. Ukoliko obični, ali i poslovni ljudi, odnosno ljudi na svim nivoima društva „plaćaju usluge“ da bi poslovali sa državom, biće teško promijeniti stavove. Ipak, to je neninovno ako želimo da se dogode suštinske promjene. Ljudi moraju da shvate ozbiljnost problema korupcije i šta se može učiniti u tom smislu – grupe građanskog društva (vjerske vođe, poslovne organizacije, strukovna udruženja i ad hoc grupe) u partnerstvu sa vladom i privatnim sektorom igraju važnu ulogu u skretanju pažnje javnosti na štetu koju prouzrokuje korupcija.

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

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

Nacija koja ozbiljno shvata borbu protiv korupcije takođe bi trebalo da osnuje nove ustanove ili da ojača postojeće, kako bi posebno vršile neke funkcije tokom antikorupcijskog mandata. Mada postoji izvjestan broj različitih modela, svaki mora da obezbijedi da ustanova raspolaže odgovarajućim osobljem i sredstvima. Ukoliko bi bilo drugačije, dugačak spisak nedjelotvornih primjera antikorupcijskih mera koji se mogu naći širom svijeta samo bi se produžio. Jedna od mogućnosti je osnivanje nezavisne Komisije za borbu protiv korupcije, kakva postoji u Hongkongu, sa širokim ovlaštenjima da istražuje i da krivično goni, i sa mandatom za obrazovanje javnosti. Takva komisija mora u pravom smislu biti nezavisna u odnosu na one koji upravljaju zemljom, ali potčinjena vladavini prava jer se u suprotnom rizikuje da ona sama postane sila represije. Takva tijela su, ipak, uglavnom bila promašaji, najčešće zato što ih je odsustvo nezavisnosti spriječilo da ispituju slučajeve korupcije na vrhu i zato što su im bila uskraćena sredstva, bilo kroz zanemarivanje njihovih potreba za odgovarajućim resursima bilo da bi im se „potkresala krila“. Aksiom je da pristup koji se zasniva na prinudnom obezbjeđenju primjene prava ima šanse za uspjeh samo tamo gdje već postoji funkcionalan i nezavisan pravosudni sistem.

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

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

Izborna komisija je neophodna da bi se obezbijedio nezavisan i nepristrasan nadzor koji ne favorizuje nijednu političku partiju ili grupu. Komisija bi zahtijevala transparentnost u svim dijelovima izbornog sistema (izuzev, razumije se, pri pojedinačnom glasanju), ohrabrivala učesće javnosti u postupcima nadzora da bi se izgradilo povjerenje, i starala se o obuci službenika političkih partija da bi se upoznali sa sistemom i profesionalno ga posmatrali. Uz to, treba jačati mehanizme odgovornosti koji stoje na raspolaganju zakonodavnoj vlasti, poput skupštinskog odbora za kontrolu javnih prihoda i javnih rashoda koji treba da javnosti obezbijedi pristup postupku nadzora.

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

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

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

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

Jedan od načina da se počne jeste osnivanje radne grupe za društveni integritet koja okuplja sve glavne činioce unutar vlasti (izvršnu vlast, javnu upravu, organe gonjenja, tužilaštvo, sudstvo, obrazovanje, informisanje i ključne najosjetljivije službe kao što su carina, nabavke, javni prihodi, lokalna samouprava) sa koalicionim partnerima izvan vlasti (građansko društvo, vjerske vođe, privatni sektor, relevantna profesionalna tijela iz domena prava, revizije, knjigovodstva, zdravstva i obrazovanja, kao i grupe koje predstavljaju interese potrošača). Ova grupa bi mogla da:

- postigne sporazum da je korupcija suviše važno pitanje da bi se rješavalo na partijskom principu i da obezbijedi podršku svih glavnih političkih grupacija za rad na zajednički određenom cilju. Potom, da analizira postojeći okvir i utvrdi oblasti reforme radi razvijanja sveobuhvatnog plana koji bi uključio kratkoročne, srednjoročne i dugoročne ciljeve (uključujući i programe za povećanje pažnje javnosti) i odredi zaduženja za nastavak akcije i povratno izvještavanje radne grupe;
- objavi obavještenje o osnivanju radne grupe i njenom cjelovitom planu i traži mišljenje šire javnosti, a nastavi sa zahtjevom da političko vođstvo odobri plan;

- država redovne sastanke radne grupe i daje im primjeren publicitet, pridajući posebnu pažnju postizanju „brzih pobjeda“ radi postizanja povjerenja javnosti;
- postavi „nacionalni akcioni plan“ u vidu internet prezentacije i proizvede interesovanje medija za izvještavanje o učinjenom napretku i uspješnim primjerima, bez prostog lamentiranja nad korupcijskim skandalima;
- kako programi reformi uključuju razna ministarstva i različite učesnike, utiče na vladu da postavi uticajnu osobu za ministra javne uprave, političku figuru koja je jasno odgovorna i koja je dobro postavljena tako da drži na oku različite igrače na sceni;
- radi na tome da se vrši pritisak i „odozgo nadolje“ i „odozdo nagore“ na korumpirane elemente unutar i izvan javnog sektora;
- obezbijedi da svi koji su uključeni prepoznaju činjenicu da je zadatak dugoročan i da, iako može biti nekih „brzih pobjeda“, da bi se išlo naprijed, vremenski okvir ne može biti skraćen u zemljama gdje je problem dostigao najveće razmjere. Mnoge antikorupcijske strategije su se spotakle na nerazumijevanju ove proste činjenice.

No, ovakav scenario pretpostavlja i spremnost i sposobnost za djelovanje od strane političkog vodstva. U mnogim zemljama postoji odsustvo volje i privrženost udobnom, i korumpiranom, statusu kvo. Da li je u takvom okruženju naivno razmišljati o osnivanju antikorupcijskog pokreta? Ovaj priručnik zastupa stav da nije. Čak i u takvoj situaciji koja ne obećava, postoji vjerovatnoća da će biti prostora za otpočinjanje argumentovane rasprave među onima koji stvaraju javno mnjenje o tome na koji način društvo želi da se njime vlada; za identifikovanje mogućih „šampiona“ reformi unutar administracije i obezbjeđivanje njihove podrške; i za stvaranje „ostrva integriteta“, makar to bilo u pojedinačnom poslu javne nabavke, pojedinačnoj privatizaciji ili jednoj vladinoj organizaciji. Mali je broj administracija, ukoliko takvih uopšte i ima, koje su u potpunosti korumpirane, a oni dijelovi koji nisu ili neće da budu korumpirani mogu da predstavljaju osnovu na kojoj će se izgraditi održiva promjena.

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

Izazov obnove

Svim novim istinama, ili obnovljenim starim istinama, mora biti kao u Nojevoj barci između svijeta koji je uništen i onoga koji treba da bude obnovljen. Mora se poslati gavran prije goluba, a prijeteća kontroverza mora da prethodi miru i maslinovoj grani.

Samuel Tejlor Kolridž (Samuel Taylor Coleridge)¹

Kako nas naše novine i informativne emisije svakodnevno podsjećaju, mnoge zemlje današnjice moraju pod hitno da se suoče sa korupcijom, često kao uvod u ekonomski rast². Korupcija je pogubna i po društveno i po ekonomsko zdravlje i dobrobit bilo gdje i bilo kad da se pojavi, bez obzira na stepen razvoja države. Izvještaji o korupciji se svakodnevno umnožavaju. To jasno ukazuje na to da je uprkos naporima za suzbijanje korupcije u mnogim dijelovima svijeta, ona, zapravo, možda u porastu. To takođe pokazuje da korupcija nije nešto što je isključivo, ili prvenstveno, problem zemalja u razvoju.

Događaji u Evropi i Sjevernoj Americi su pokazali sasvim jasno da korupcija nije tema o kojoj industrijske zemlje mogu bilo kome da daju lekcije iz morala. Niti pak lekcije tu prestaju. Kao što je Suzan Rouz-Akerman (Susan Rose-Ackerman) pokazala na primjeru Italije, demokratija i slobodno tržište nisu neizostavno protivotrov za korupciju. Prelaz sa autoritarne na demokratsku vladavinu ne smanjuje obavezno nelegalne isplate. On, zapravo, definiše norme javnog ponašanja u državi. Država koja se demokratizuje, a pritom ne donese i primijeni zakone koji uređuju sukob interesa, finansijsko bogaćenje i podmićivanje, rizikuje da joj nove, mlade institucije budu podrivene željom za sticanjem privatnog bogatstva. Zemlja koja počne da liberalizuje ekonomiju bez slične reforme države rizikuje da stvori snažan pritisak na zvaničnike da za sebe uzmu dio novog privatnog bogatstva.³ Ukratko, problem korupcije je „transsistemski, u smislu da je inherentan svakom društvenom uređenju – feudalizmu, kapitalizmu, komunizmu i socijalizmu“.⁴

Ipak, iako je situacija u industrijalizovanim zemljama ozbiljna, u dobrom dijelu zemalja u razvoju i zemalja u tranziciji ona je kritična. Zemlje iz ove posljednje grupe su došle do bolnog otkrića da su propali pokušaji za poboljšanje života ljudi koje je vodila i kojima je upravljala država kroz centralizovano planiranje. Čak su i kreatori javnog mnjenja u „azijskim tigrovima“, ekonomijama koje su neko vrijeme izgledale kao da prkose prirodnim zakonima važećim za druge, pristupili konsenzusu.⁵ Sada je široko prihvaćeno da održivi razvoj mora da vodi privatni sektor, a da država treba da ga pomogne, a ne da njime

Da li kriterijumi opadaju?

„Većina učesnika u opštoj evropskoj debati o vrijednostima izgleda da misli da se približavamo ‘moralnoj krizi’. Više od krize autoriteta političara, to je kriza povjerenja u predstavnički karakter i legitimitet demokratskih sistema – kriza sa ozbiljnim posljedicama za javnu upravu, koja se odražava na gubitak poštovanja prema institucijama i nedostatak etičkih i sudskih uzora.“

(Blymke i Bøhagen, Norveška)

„U javnosti postoji percepcija propadanja...“
(Whetanall, Velika Britanija)

„Proteklih nekoliko godina smo bili svjedoci povećanja zabrinutosti javnosti za integritet javne uprave u Holandiji.“

(Maas, Holandija)

„... postoji opšta saglasnost o slabom povjerenju javnosti u saveznu vlast i njene institucije.“

(Gilman, Sjedinjene Države)

Izvor: Studija OECD-a „Ethics in Public Service: Current Issues and Practice“, Public Management Occasional papers No. 14 (1966)

¹ Citirano u *The Writing on the Wall: Peace at the Berlin Wall* Terija Tilmana (Terry Tillman).

² TI koristi kratku definiciju korupcije: „zloupotreba povjerenog javnog ovlašćenja za privatnu korist“. U njoj su prisutna tri elementa: (i) zloupotreba ovlašćenja, (ii) ovlašćenje je povjereno (npr. ono može da bude u privatnom sektoru isto koliko i u javnom), (iii) privatna korist (npr. ne obavezno lična za onoga ko zloupotrebljava vlast, već uključujući i članove njegove ili njene najbliže porodice ili prijatelje).

³ Susan Rose-Ackerman, *Lessons from Italy for Latin America (Journal of Public and International Affairs, 1998, str. 447–469)*. Istu pouku možemo da izvučemo iz događaja u Narodnoj Republici Kini.

⁴ Alatas, Syed Hussein, *Corruption: Its Nature, Causes and Functions*, 1990. (Aldershot, Surrey) str. 11.

⁵ Organizacija Transparency International (TI) uporno je zastupala stanovište, kad su je napadali oni koji su smatrali da „malo korupcije nije naudilo Indoneziji i njenim susjedima“, da je takvo stanje neodrživo. Tako su, kad je šef Korejske berze bio uhapšen zbog lažiranja trgovine, svi mogli da vide da je korupciju nemoguće ograničiti na mjesta na kojima bi bila „korisna“, već da će se ona proširiti i zaraziti čak i ustanove na kojima počiva ekonomija. U Transparency Internationalu je stalno zastupano stanovište da je „azijsko čudo“ neodrživo.

upravlja. Korupcija udara u srce tržišne privrede ometajući donošenje odluka i nagrađujući korumpirane i manipulatore umjesto efikasne i produktivne. Izgleda da je korupcija u porastu

Najozbiljniji izazov

Sasvim jasno, najozbiljniji izazov demokratiji postoji u novim demokratijama (...) koje su ostavile iza sebe autokratiju. Većina njih uopšte nema iskustva sa demokratijom; ona je za njih nešto potpuno novo. Svako posrtanje koje se pripisuje demokratiji podsjeća narod na to kako su stvari bile bolje u autokratiji. Međutim, sve je bilo toliko loše, toliko korumpirano da malo njih želi da se vrati unazad; kada moraju birati između napora da demokratija profunkcioniše i povratka u autokratiju, većina stisne zube i nada se da će se žrtve na kraju isplatiti ako ne za njih, a ono barem za njihovu djecu. Oni su odrasli s korupcijom, oni su navikli na nju i naučili da žive sa njom i da je iskoriste kad god mogu. Široko rasprostranjena korupcija za njih nije ništa novo, ali novo je to da se kasta zlikovaca preobrazila, javni poredak i pravni sistem se raspadaju kako kriminal buja, a novostvoreno bogatstvo se izvozi ostavljajući mnoge u gorjoj poziciji nego ranije. Ukoliko se situacija brzo ne promijeni, nezadovoljstvo njihovim prethodnim režimima će se preusmjeriti na njihove nove vođe i institucije. Ako se ovakve pojave ne sasijeku u korenu, na kraju će preuzeti i preobraziti način na koji se javni poslovi obavljaju.

Gerald E. Caiden, „The Ubiquity of Corruption”, pripremljeno za Udruženje za uporedna istraživanja (Society for Comparative Research), „The Crisis of Confidence in Advanced Democracies”, Evropski parlament, Brisel, 7-9. novembra 1996.

uprkos jednom od najupornijih međunarodnih i nacionalnih napada na kritične oblasti, dosad nezabilježenog u svijetu.

Ne može biti sumnje da korupcija produbljuje već neprihvatljive nivoe krajnjeg siromaštva. Po podacima iz nedavnog izvještaja Nacionalne kancelarije za reviziju u Kini, korupcija proguta oko jednu petinu svih sredstava koje je država namijenila za kontrolu siromaštva. Istraga koja je sprovedena između 1997. i prve polovine 1999. godine otkrila je da je oko 4,3 milijarde juana (519 miliona američkih dolara) namijenjenih fondovima za siromašne „preusmjereno na privatne račune, čineći 20,4 % ukupne sume. Više od četvrtine ukradenog novca je korišćeno za kupovinu imovine ili automobila, ili za finansiranje nelegalnih zajmova“. Nasuprot ovome, oko 42 miliona Kineza živi ispod nivoa siromaštva, zarađujući samo jedan dolar dnevno.⁶

Šta je onda pošlo naopako? Zašto se korupcija javlja na sve više načina?

Odgovor mogu da pruže dvije stvari, a o objema se govori u ovom priručniku. Prva je slabljenje društvenih vrijednosti, pri čemu se u etici mnogih pojedinaca društvena odgovornost i širi javni interes podređuju poboljšanju ličnog materijalnog statusa. Druga je nedostatak transparentnosti i odgovornosti unutar sistema društvenog integriteta. U mnogim zemljama postoji rasprostranjeno mišljenje da je javna uprava na stranputici – da su korumpirani mnogi dijelovi javnog sektora, kao i mnoga preduzeća privatnog sektora koja posluju sa njima. Javnost vidi službenike, a izgleda da i oni sami sebe tako vide, kao

ljude koji postoje da bi služili političkim ambicijama svojih nadređenih, što može da rezultira njihovim unapređenjem. Javna odgovornost je samo puka retorika koja se koristi u izvještajima parlamentu ili prilikom govora u Ujedinjenim nacijama. Ovakvo viđenje može da bude nepravedno prema mnogima, ali je široko prihvaćeno.

Definicija korupcije

Prosto rečeno, korupcija je zloupotreba povjerenog javnog ovlašćenja radi sticanja privatne koristi.⁷ Ipak, donedavno je sama riječ predstavljala potpuni tabu u stručnim i političkim krugovima. Riječ se rijetko pojavljivala u novinama, ekonomisti su je takođe rijetko pominjali, mada su oni koji se bave političkim naukama počeli da se naučno interesuju za nju.

Zakonske definicije korupcije zahtijevaju određeno stanovište, standard „čestitosti“ i model ispoljavanja korupcije u konkretnim slučajevima.⁸ Za potrebe ovog priručnika, „korupcija“ uključuje ponašanje službenika javnog sektora, bez obzira na to da li su političari ili javni službenici, koje im omogućava da se oni sami ili oni koji su u njihovoj blizini nečasno i nezakonito bogate zloupotrebom javnog ovlašćenja koje im je povjereno.

Priručnik se usredsređuje više na administrativnu nego na političku korupciju kao takvu, usmjeravajući se na aktivnosti pojedinaca koji u svojstvu javnih službenika – kao tvorci politike ili upravljači – kontrolišu različite aktivnosti i odluke.

⁶ *Poverty Funds Siphoned Off*, Agence France Presse, Beijing, 17 July 2000.

⁷ J.J. Senturia, *Encyclopedia of Social Sciences*, Vol. VI (1993) daje tradicionalnu definiciju: zloupotreba javne vlasti za privatnu dobit. Ipak, vremenom, naročito sa dolaskom privatizacije i padanjem tradicionalnih aktivnosti države i potpunih monopola u privatne ruke, TI i drugi su prihvatili širu definiciju.

⁸ Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy* (New York: Academic Press, 1978), str. 9.

Nakon privatizacije i prenošenja na privatni sektor poslova koji su ranije smatrani za poslove države, uz prelazak djelimičnih ili potpunih monopola za snabdijevanje javnim dobrima u privatne ruke (npr. voda, struja), koncept koji se istražuje u ovom priručniku uključuje i korumpirano ponašanje u privatnom sektoru, izvan javnih službi ili isprepletano sa njima, ponašanje koje svakako ima loše posljedice po javnost.

Korupcija administracije

Postoje dvije potpuno odvojene kategorije administrativne korupcije: prva se javlja, na primjer, tamo gdje su poslovi obezbijeđeni „u skladu sa propisima“, a druga tamo gdje se poslovi obavljaju „protivno propisima“.

U prvom slučaju službenik nelegalno ostvaruje ličnu korist za obavljanje nečega što bi se od njega redovno tražilo po zakonu. U drugom slučaju mito se plaća da bi se dobile usluge koje službenik ne smije da pruža. „Prema propisima“ i „protivno propisima“ korupcija se praktikuje na svim nivoima hijerarhije vlasti, a njene posljedice idu od „velike korupcije“ pa sve do raznih manjih oblika.⁹

U praksi, stavovi javnosti mogu da prevaziđu pravne definicije administrativne korupcije, a javno mnjenje može da definiše korupciju na način koji će zanemariti zakon. Ako javno mnjenje i zakonske definicije nisu u saglasnosti, velika je vjerovatnoća da će službenici postupati u skladu sa javnim shvatanjem i radeći tako prekršiti zakon. Zato je od izuzetne važnosti da je javnost obaviještena i upoznata sa štetom koju korupcija može da učini.

Kako je korupcija štetna?

Korupcija je štetna iz prostog razloga što se važne odluke donose iz zadnjih namjera, bez obzira na posljedice koje to može da prouzrokuje široj zajednici.

Diter Friš (Dieter Frish), bivši generalni direktor za razvoj Evropske komisije, primijetio je da korupcija podiže cijenu roba i usluga, povećava dug zemlje (i nosi sa sobom troškove servisiranja duga u budućnosti), dovodi do opadanja standarda pošto se obezbjeđuje roba ispod standarda a pribavlja nepotrebna i neodgovarajuća tehnologija, vodi ka opredjeljivanju za projekte koji se više zasnivaju na kapitalu (pošto se to više isplati počinocu korupcije) nego na radnoj snazi, što bi bilo korisnije za razvoj. Friš ukazuje na to da, kada zemlja poveća zaduženost da bi ostvarila projekte koji nisu ekonomski opravdani, onda dodatni dugovi ne uključuju samo 10-20 % dodatne cijene zahvaljujući korupciji već se prije može reći da se cjelokupna investicija, svih 100 %, može pripisati nečasnim odlukama koje za posledicu imaju neproduktivne i nepotrebne projekte.¹⁰

Ako se korupcija ne može staviti pod kontrolu, u opasnosti su demokratske ustanove i tržišna privreda. U korumpiranoj sredini resursi će biti direktno usmjereni prema neproduktivnim oblastima – policiji, oružanim snagama i drugim organima društvene kontrole i represije – kako se elita okreće ka zaštiti svojih interesa, položaja i materijalnog bogatstva. Donosiće se zakoni (na primjer, Zakon o javnom redu i miru iz 1982. godine u Sudanu) a sredstva, koja bi inače bila na raspolaganju za društveno-ekonomski razvoj, biće preusmjerena u izdatke za bezbjednost. Ovo zauzvrat može da prouzrokuje slabljenje demokratskih institucija pošto korupcija (a ne investicije) postaje glavni izvor finansijske dobiti.¹¹ To podriva legitimitet vlade, a konačno i same države.¹²

Koliko je stara korupcija?

U decembru 1997. godine objavljeno je da je holandski tim arheologa našao u Raki (Rakka), u Siriji, oko 150 pločica sa tekstom na klinastom pismu koje upućuju na to da je lokalitet bio administrativni centar asirske civilizacije počev od XIII vijeka p.n.e. Pronađena je posebna arhiva, koja možda odgovara savremenom „ministarstvu unutrašnjih poslova“, sa podacima o tome kako su zaposleni primali mito, uključujući i imena visokih službenika i ime asirske princeze.

Citirano u radnom dokumentu Evropskog parlamenta, Measures to Prevent Corruption in EU Member States, mart 1998.

⁹ Vidjeti: George Moody-Stuart, *Grand Corruption in Third World Development* (Oxford: World View Publishing, 1997). Za primjere obje kategorije vidjeti sukcesivne brojeve *TI Newsletter* (www.transparency.de).

¹⁰ Dieter Frish u *The Effect of Corruption on Development*; predstavljeno na Forumu afričkog liderstva „Korupcija, demokratija i ljudska prava u Africi“, Cotonou, Benin, 19–21. septembar 1994.

¹¹ Vidjeti El-Wathig Kameir i Ibrahim Kursany, *Corruption as the 'Fifth' Factor of Production in the Sudan*, (1985), str. 11.

¹² Prva svjetska „država kriminala“ još nije nastala, ali neki posmatrači su smatrali da bi to vjerovatno mogla da bude Kolumbija, pod uticajem narkobosova. Nedavni pokušaji hrabrih reformatora za suzbijanje korupcije su doveli do toga da se izgledi za to smanje.

Ako je ovo situacija na makronivou, ni na mikronivou situacija nije ništa veselija. Indijski komentator u *The Times of India*, pišući o kraju milenijuma, primijetio je da:

„Nedostatak transparentnih pravila, valjano primijenjenih, glavni je razlog zašto talentovani Indijci ne mogu da napreduju u Indiji. Drugi razlog je tradicionalni poredak koji je ostao netaknut

U Zambiji ostvaren rast od 1 % za proteklih 9 godina

U Zambiji je u proteklih devet godina ostvaren zanemarljivo mali održivi rast, primijetio je profesor Zambijskog univerziteta Venkateš Sešamani (Venkatesh Seshamani). U intervjuu je profesor Sešamani rekao da je za proteklih devet godina ostvaren rast od jedva jednog procenta, dok je planirani cilj bio šest procenata. Sešamani je situaciju bez rasta pripisao fluktuaciji kada su nakon perioda ostvarenog malog pozitivnog rasta slijedile godine negativnog rasta. Posebno se smanjio prihod od donacija zbog odnosa između Zambije i donatora koji ponekad mogu da nametnu stroge uslove zato što je vlada optužena za korupciju i nedostaje joj kredibilitet.

Profesor Sešamani je, citirajući Transparency International, rekao da Zambija ima visok indeks percepcije korupcije. On je savjetovao vladi da učini dodatni napor kako bi podstakla dobru upravu, uključujući i unapređenje transparentnosti pružanjem podataka o svojim rashodima.

Profesor Sešamani je izjavio da ne postoji detaljno obrazložen spisak nekih vladinih troškova, kao što pokazuje stavljanje velikih suma novca, poput predsjedničkog diskrecionog fonda, pod kategoriju „ostalo“ u spisku rashoda određenih ustavom i zakonom. Lusaka, Post of Zambia, 20. mart 2000.

uprkos pretpostavljenoj liberalizaciji. Ali, jednom kad talentovani Indijci odu u na pravilima zasnovana društva na Zapadu, oni počnu da napreduju. U tim društvima svi ljudi poštuju ista pravila, svi imaju slobodu da inoviraju, a da ne budu ugušeni propisima. Zbog toga Indijci uspijevaju u zemljama kojima vladaju bijelci, a propadaju u svojim. To je najtužnija priča stoljeća.“¹³

Uticaj na razvoj privatnog sektora

Danas je širom svijeta opšteprihvaćeno mišljenje da su razvojni naponi koje je u prošlosti vodila država bili loši i proizveli prije pustoš nego razvoj. Jaka država je potrebna, ali mora da ima jasne zadatke i uređenje. Ona treba da obezbijedi vitalne usluge koje su od suštinske važnosti za uspješan razvoj privatnog sektora, ali ne treba da pokušava da se takmiči sa privatnim sektorom, niti da preuzima zadatke koje privatni sektor može da obavi djelotvornije i efikasnije ukoliko za to ne postoje preovlađujući socijalni razlozi.

Ako, znači, privatni sektor treba da vodi razvoj, kakav je uticaj korupcije na okruženje u kome privatni sektor treba da djeluje? Prvo i najvažnije, ona unosi neizvjesnost. Da li će se dobiti posao? Da li sporove mogu da riješe nepristrasne i stručne sudije? Da li se buduće odluke službenika mogu predvidjeti sa potrebnom izvjesnošću? Tamo gdje korupcija uvede neizvjesnost, takođe povećava i rizik, a kako rizik raste, tako investitori moraju da traže da im se ulog brže i u

većem iznosu vrati. Dalje, korumpirani odnosi djeluju tako da sprečavaju ulazak novih igrača i tako sputavaju rast samog privatnog sektora.

Korumpirani režimi takođe nameću vanredne obaveze menadžmentu privatnog sektora. U Ukrajini, na primjer, 1994. godine, preduzeća koja su učestvovala u anketi izjavila su da su prosječno trošila 28 procenata vremena koje je menadžmentu bilo na raspolaganju na ispunjavanje birokratskih formalnosti. Do 1996. to se popelo na 37 procenata.¹⁴ Uklanjanje nepotrebnih birokratskih prepreka se, naravno, ne vrši samo zbog smanjenja korupcije već i zbog podsticanja većeg broja preduzeća da pređu na legalan način poslovanja, kao i da bi se ohrabrila nova proizvodna ulaganja.¹⁵

Uticaj na direktne strane investicije

Jedan od presudnih činilaca za ubrzanje razvoja privatnog sektora jeste povećan priliv direktnih stranih investicija (DSI). Kakav je onda, ukoliko ga uopšte ima, uticaj korupcije na DSI?

U nedavnoj studiji¹⁶, Šang Jin Vej (Shang-Jin Wei), profesor Kenedi škole za javnu upravu Univerziteta u Harvardu, ispitao je, sa iznenađujućim rezultatima, bilateralna ulaganja 14 zemalja, tradicionalnih izvora investicija, u nekih 45 zemalja tokom perioda 1990–1991.¹⁷ On poredi

¹³ Ankalesaria Aiyer, *Indians succeed; India fails*, The Times of India, 26. decembar 1999.

¹⁴ Ove cifre, koje je pribavio Danijel Kaufman (Daniel Kaufmann) 1997. godine, mnogo su veće nego one koje su prijavljene u drugim državama, koje se kreću od 7 procenata u El Salvadoru do 15 procenata u Litvaniji i Barazilu.

¹⁵ Za širu raspravu vidjeti Jeremy Pope, *Productivity and Corruption*, predstavljeno na Nedjelji nauke 1997. u Amanu, Jordan, 15–18. septembar 1997.

¹⁶ Shang-Jin Wei, *How Taxing is Corruption on International Investors?*, Harvard University, February 1997. Mimeograph. Vidjeti www.transparency.org/.

¹⁷ U svom radu profesor Šang Jin koristi dvije mjere za korupciju, obje zasnovane na odgovorima anketiranih. Jednu anketu je sprovela organizacija Business International (podružnica Economist Intelligence Unita), a drugu Indeks percepcije korupcije Transparency Internationala, sa prosječno sedam do deset rezultata ankete o korupciji. Primjećujući da su dvije ankete u znatnoj korelaciji, on ovo uzima kao polazište i sprovodi ispitivanje odnosa između marginalne poreske stope i njenih efekata na DSI. Pokazano je da povećanje marginalne poreske stope od 1 procenta smanjuje DSI za oko 5 procenata.

stanje korupcije sa marginalnim poreskim stopama i zaključuje da na skali od jedan do deset (kao što koristi TI indeks percepcije korupcije), povećanje nivoa korupcije od jednog poena dovodi do smanjenja DSI za 16 procenata što je, otprilike, ekvivalentno povećanju marginalne poreske stope od tri procenta. Drugim riječima, pogoršanje stanja korupcije u zemlji-domaćinu na nivou Singapura (sa rangom od približno nula) do nivoa Meksika (sa rangom od 6,75 u vrijeme pisanja studije) izaziva povećanje marginalne poreske stope za strance od 21 procenta. To je, zauzvrat, dovoljno da gotovo potpuno ugasi nade jedne zemlje da će imati priliv DSI. Vejev rad nas podstiče da na korupciju gledamo kao na dodatan, mada neformalan, porez koji tereti privatni sektor, porez na koji su strani investitori vrlo osjetljivi i na koji vrlo loše reaguju. Poruka je stoga jasna: da bi jedna zemlja privukla optimalan nivo DSI, ona mora da smanji korupciju i njen nezakonit porez na investicije.¹⁸

Neko bi možda mogao da se zapita šta je sa „tigrovima“ Istočne Azije? Oni imaju korupciju na značajnom nivou, a njihov rast je ipak bio fantastičan. Da li zaista može da se kaže da su međunarodni investitori osjetljivi na korupciju u Istočnoj Aziji? Vej zaključuje da nema nikakvih dokaza koji bi potkrijepili tvrdnju da se investitori manje brinu za korupciju u Istočnoj Aziji nego što je to slučaj drugdje. Posebno u vezi sa Kinom, on primjećuje da, iako je godišnji priliv veliki, preko 60 procenata investicija dolazi od Kineza iz inostranstva, naročito onih iz Hongkonga. U tom smislu, Vej zaključuje da se Kina ne može smatrati tipičnom zemljom u koju se investira. Kad se ispita DSI iz deset zemalja koje su najveći izvor investicija, a sve one su članice OECD-a, ispada da njihove investicije čine relativno mali deo ukupnih DSI koji ulaze u Kinu.

Njegove nalaze je takođe potvrdilo istraživanje lidera privatnog sektora, koje je sprovela Grupa za kontrolu rizika (Control Risks Group) u oktobru 1999. i koje je pokazalo da je tri puta veća vjerovatnoća da će investitore iz SAD-a od investiranja u neku zemlju odvratiti prije visok nivo korupcije nego njen loš istorijat poštovanja ljudskih prava.¹⁹

Da li je korupcija uvijek loša?

Neki bi mogli da zastupaju stav da korupcija ima i neke korisne posljedice, kao što je nenasilan pristup poslovima sa vladom i administracijom kada su zatvoreni politički kanali, ili korupcija kao sredstvo za smanjenje potencijalno opasne napetosti između javnog službenika i političara koje ih povezuje u lako razumljivu mrežu sopstvenih interesa.²⁰

Protivargumenti su, međutim, još prihvatljiviji. Usredsređuju se na to da korupcija nosi sa sobom ekonomsku neefikasnost i rasipnost, utičući pritom na raspodjelu fondova, proizvodnju i potrošnju. Dobit koja se postiže korupcijom teško da će se prenijeti u sektor investicija budući da se nepošteno stečen novac koristi ili za nekontrolisanu potrošnju ili se prebacuje na strane bankovne

Sitno podmićivanje prouzrokuje veliku štetu sistemu puteva u Keniji

MALABA, Kenija. Kamion Fransisa Kurije (Francis Kuria) snažno se zatresao juče dok se kretao Transafričkim autoputem ka ovom malom pograničnom gradu. Put je bio toliko deformisan od upotrebe da je asfalt djelovao kao da je izgnječen i iscijeden poput plastelina.

Oštećenja puta mogu da budu posljedica loše gradnje, ali i za najboljeg izvođača bi bio izazov da izgradi autoput koji bi odolio pretovarenim kamionima koji često saobraćaju istočnoafričkim putevima. Prevoznici tvrde da redovno prekomjerno tovare kamione u istočnoj Africi, podmićujući službenike stanica za mjerenje težine koji bi trebalo da se staraju o javnim autoputevima. Kurijin šef, Anvar Bajusuf (Anwar Bayusuf), direktor u M.A. Bayusuf & Sons Ltd., izjavio je da je on donedavno uglavnom preopterećivao svoje kamione, čak i do 50 procenata.

Rezultat korupcije je da prevoznici ostvaruju velike zarade na račun putne mreže, uništavajući je tako temeljno da Kurija mora da uspori do brzine pešaka kako bi prošao razrovanim kolovozom. Troškovi nastali zbog izgubljenog vremena i oštećenja vozila se ne mogu izračunati. Prije dvije godine Međunarodni monetarni fond je odbio da pozajmi novac Keniji djelimično zbog toga što je korupcija postala toliko otvorena da je ekonomiju vukla unazad. Tada je Kenija preduzela akciju za ograničavanje korupcije i pretovareni kamioni se više ne tolerišu. „Nema više pretovarivanja kamiona“, rekao je Bajusuf. „Imam previše kamiona da bih rizikovao. Da li znate zašto ovo činimo? MMF je postao previše pametan za nas.“ Ali korupciju je teško iskorijeniti preko noći. Veliki broj ljudi očekuje bakšiš za obavljanje svog posla. To se naziva TKK – Toa Kitu Kidogo, što na svahiliju znači „dati nešto malo“. Dok vozi afričkim putevima, Kuriju često zaustavljaju na policijskim punktovima i traže od njega da im da bakšiš. Zahvalan je što na ovom putu ima u kamionu bijelca iz inostranstva, jer se policajci drugačije ophode prema muzungu. „Ako vide muzungua, samo mahnu i propuste te“, rekao je Kurija dok je promicao kroz kontrolni punkt. Čak i u postkolonijalnoj Africi bijelci često dobijaju povlašćeni status.

Sistem podmićivanja je cijelom dužinom autoputa uzeo maha. Kurija nikad lično nije podmićio službenika na stanici za mjerenje težine. Bajusuf je, umjesto toga, slao „posrednika“ da preda gotovinu prije nego što kamion stigne. Kad bi Kurija stigao, samo bi ga propustili. Humanitarne organizacije i agencije Ujedinjenih nacija poput Svjetskog programa za hranu, koje često finansiraju međunarodni donatori, ne mogu od svojih donatora da refundiraju isplaćeno mito. „Umjesto toga mi unajmimo posrednika“, rekao je Jern Lose (Joern Lose), službenik za logističku podršku Svjetskog programa za hranu u kenijskoj luci Mombasi. Posrednici odrade svoj prljavi posao, a trošak se knjži kao cijena za administrativnu uslugu.

Philadelphia Inquirer, 26. april 2000.

¹⁸ U regionu poput Bliskog istoka, koji stalno lamentira nad oklijevanjem velikih investitora da investiraju kod kuće ili unutar regiona, sve ovo podstiče na razmišljanje. Da li možda zabrinutost da nivoi korupcije smanjuju isplativost poslova i podrivaju dugoročnu stabilnost bar malo doprinosi tome da region iscrpljuje sopstvene resurse ulažući ih na dobrobit privreda drugdje?

¹⁹ Istraživanje je sproveo Biro za industrijsko istraživanje (Industrial Research Bureau - IRB) za račun Kontrole rizika. Ispitanicima je postavljeno pitanje da li su se povlačili iz inače privlačnog stranog ulaganja zbog reputacije te zemlje u vezi sa korupcijom, ljudskim pravima, neodoumicom vezanom za radnu snagu ili životnu sredinu. Evropska preduzeća su rangirala korupciju (38 %) ispred radne snage (35 %), životne sredine (34 %) i ljudskih prava (28 %). Međutim, američke korporacije su rangirale korupciju više (40 %), a ljudska prava (13 %), životnu sredinu (14 %) i radnu snagu (16 %) značajno niže. Čak 92 % američkih korporacija „zabranjuje podmićivanje za dobijanje poslova“ (u Evropi 85 %), a 76 % američkih korporacija zabranjuje „podmazivanje“ (u Evropi 62 %).

²⁰ David Bailey, *The Effect of Corruption in a Developing Nation*, The Western Political Quarterly, str. 719, 727 i dalje. Iskreno govoreći, autor razvija ovu tezu na ilustrativan način, težeći prije da postavi pitanja nego da na njih pruži konačne odgovore, i prilaže spisak i pozitivnih i negativnih faktora. Uz to, za potrebe ovog priručnika, sve reči u kurzivu treba da naglase oprez sa kojim se predlozi iznose.

račune. Takvi transferi predstavljaju odliv kapitala iz domaće ekonomije. Dalje, korupcija stvara neefikasnu alokaciju jer omogućuje ugovaraču koji je najmanje sposoban, ali je najvještiji u podmićivanju, da sklopi ugovore sa vladom. Pošto je visina mita uključena u cijenu proizvedene robe, potražnja opada, struktura proizvodnje postaje proizvoljna, a potrošnja pada ispod nivoa efikasnosti. Tako korupcija snižava opšti nivo blagostanja stanovništva.²¹

Sljedeće tačke sumiraju štete koje izaziva korupcionaška praksa:

- čin korupcije predstavlja nemoć vlade da postigne ciljeve kojima teži (to jest, korupcija u postupku namještenja stvara neefikasnost i rasipnost; korupcija u raspodjeli malog broja univerzitetskih mjesta rezultira nedovoljnom iskorišćenošću rijetkih mogućnosti, i slično);
- korupcija truje sredinu u kojoj treba da djeluje privatni sektor, vodeći bilo ka brzom (i pretjerano velikom) sticanju profita u nepredvidivim okolnostima, bilo ka obehtrabrirvanju unutrašnjeg investiranja i isključivanju mogućih ulazaka u igru, i na taj način ka smanjenju učešća i rasta privatnog sektora; korupcija povećava cijenu uprave (poreski obveznik takođe mora da pribjegne podmićivanju plaćajući tako istu uslugu po nekoliko puta);
- ukoliko korupcija poprimi oblik novčanih isplata mita, ona ima za posljedicu smanjenje ukupnog iznosa koji može da se koristi za opšte ciljeve;
- korupcija utiče na upravni aparat i podriva njegovu hrabrost neophodnu za očuvanje visokih standarda poštenja („kada moral pada, svaki čovjek se pita zašto bi on bio jedini čuvar morala“);
- korupcija u vladi, koju narod pretpostavlja, umanjuje poštovanje prema ustanovljenoj vlasti, a time i legitimitet vlade;
- ukoliko je opšte poznato da su visoki političari i viši javni službenici korumpirani, društvo neće naći mnogo razloga zašto da i ono ne pomogne sebi;
- prepreka razvoju je i nespремnost na političkom nivou da se preduzmu nepopularne mjere („korumpirani službenik ili političar je osoba okrenuta samoj sebi, pa će teško ugroziti izgled za svoj uspjeh radi prosperiteta cijele zemlje u dalekoj budućnosti“);
- posljedica korupcije je znatan gubitak stvaralačke snage pošto se vrijeme i energija više posvećuju stvaranju kontakata za zaoblazjenje i izigravanje sistema nego povećavanju kvalifikacija i objektivnom jačanju sopstvenog položaja;
- kao institucionalno nepoštenje, korupcija neizbježno vodi parničanju i nepravednim optužbama kojima se čak i pošten službenik može ucijeniti; i
- „brzi novac“ ili „podmazivanje“, najprisutniji oblik korupcije u nekim zemljama, doводи do toga da se odluke vrednuju prema novcu, a ne prema potrebama ljudi.²²

Korupcija i kultura: islamsko viđenje

Usvojeno na 19. islamskoj konferenciji ministara spoljnih poslova, na Sesiji o miru, međusobnom uticaju i razvoju, održanoj u Kairu od 31. jula do 5. avgusta 1990.

Član 23

(a) Vlast znači povjerenje, pa su stoga zloupotreba i zlonamjerno korišćenje apsolutno zabranjeni kako bi osnovna ljudska prava bila garantovana.

(b) Svako treba da ima pravo da učestvuje, neposredno ili posredno, u vođenju javnih poslova u svojoj zemlji. On, takođe, treba da ima pravo da preuzme javnu funkciju u skladu sa odredbama šerijatskog prava.

Šta izaziva korupciju?

Po nekima je u korijenu problema siromaštvo. Bez siromaštva ne bi bilo korupcije. Međutim, čak i ako je siromaštvo osnovni uzrok, ono ne može biti i jedini. Ako je siromaštvo uzrok korupcije, onda je teško objasniti zašto su bogate, imućne zemlje preplavljene skandalima, od kojih se veoma mali broj može dovesti u vezu sa onim koji bi se mogli nazvati „siromašnim“ ili „u oskudici“. To bi, takođe, suštinski izjednačilo siromaštvo sa nepoštenjem, što je shvatanje koje su žestoko napali brojni kritičari koji vide ovu navodno potvrđenu vezu kao nešto što gotovo nesumnjivo kleveće siromašne. Takođe se ne može reći da su oni koji manipulišu bankarskim sistemom, proizvodeći „zajmove koji se ne oploduju“ i sprovodeći dogovore sa

onima „iznutra“ o depozitima građana koji ništa ne sumnjaju, na to natjerani zbog siromaštva. Korupcija je zato mač sa dvije oštrice – može da se pojavi u bogatstvu i obilju, ali i u oskudici.

²¹ David J. Gould, Jos A. Amaro-Reyes: *The Effects of Corruption on Administrative Performance: Illustration from Developing Countries*, World Bank Staff Working Papers Number 580; Management and Development Series Number 7 (1983).

²² David Bayley, ranije navedeno djelo, str. 724 i dalje.

Svjetska banka je nedavno proračunala bogatstvo koje su korumpirani afrički lideri sklonili u evropske banke i ono iznosi nekoliko milijardi američkih dolara. Nijedan od ovih lidera ne može se opisati kao žrtva siromaštva, a ipak, pljačkanjem nacionalnih bogatstava ti afrički lideri su nesumnjivo produbili siromaštvo svojih naroda. Odluke o javnim izdacima podstaknute su privatnom dobiti i ogromnom podmićivanju od strane firmi iz industrijskih zemalja, pri čemu se vodi malo računa o dobrobiti zemlje ili naroda. Društveni i ekonomski razvoj je teško oštećen. Tako se na veliku korupciju može gledati kao na uzrok siromaštva prije nego na njegov rezultat.

Relativno je mali broj pojedinaca čija korumpiranost može imati veoma negativan uticaj na zemlju, a njihovo ponašanje može ali ne mora da bude vidljivo običnom građaninu. Međutim, sitna korupcija sa kojom se ljudi susreću iz dana u dan, tokom svojih svakodnevnih aktivnosti, često se može pripisati siromaštvu u ovom ili onom vidu.

U najsiromašnijim zemljama – često onim sa korumpiranom elitom – očigledan je neuspjeh vlade u isplaćivanju plata javnim službenicima. Često država sebi zaista ne može da priušti da to učini. Tako se na neadekvatne prihode javnih službenika gleda kao na dodatni uzrok korupcije barem na nižim nivoima, ako ne i u cjelokupnom sistemu. Ipak, rješenje je mnogo komplikovanije od prostog povećanja plata.

Mit o kulturi

Jedan od načina da se opravda podmićivanje je „kulturnorelativistički“ argument. U razvijenim zemljama često se ukazuje na to da je korupcija dio „kulture“ mnogih zemalja u razvoju. Činjenica da ljudi u nekim zemljama mogu da tolerišu zahtjeve za manjim isplata u zamjenu za javne usluge (na primjer, izdavanje odobrenja, dozvola, itd.) ne znači da ovu pojavu nužno i podržavaju; možda to jednostavno znači da javnost ovo „vidi kao najlakši način da se pribave stvari koje se žele ili koje su potrebne (...) što je stav koji postepeno može da bude poljuljan rastom cijena (...) ili na grub način promijenjen ako potrošači počnu da vjeruju da su postojeće nestašice vještački izazvane ili da su povoljnije alternative stvarno moguće“.²³

Može se postaviti sljedeće pitanje: Zašto postoje zakoni protiv korupcije u svim zemljama, kako razvijenim tako i onima u razvoju, ako je korupcija „dio njihove kulture“? Takođe se može postaviti pitanje zašto je narod Filipina i Bangladeša ustao protiv dobro naoružane vojske da bi srušio korumpirane vođe. Ovi događaji teško da se slažu sa opštim prihvatanjem korupcije kao „dijela kulture“.²⁴

Majkl Džonston primjećuje da „potpuna rasprava o posljedicama korupcije, u bilo kom sistemu, mora da se vodi uzimajući u obzir posebnosti tog sistema. Postojanje etničkih frakcija unutar elite, razmjere do kojih rođačke veze znače da će građani i/ili službenici drugačije da gledaju na protekciju rođaka nego što je to slučaj sa zakonom, ili da će doći do isključivanja nekih ekonomskih interesa iz procesa odlučivanja, sve to može da bude ključno za razmatranje korupcije u specifičnom okruženju“.²⁵

U nekim slučajevima korupcija može da bude odraz prakse koju je u kulturu uvela strana sila. Indonezija je prožeta velikom korupcijom, a neki autori smatraju da ova pojava ne potiče od samih Indonežana, nego od Holandske istočno-indijske kompanije (*Dutch East India Company*). Zaposleni u kompaniji „su bili slabo plaćeni i izloženi raznim iskušenjima koja su proi-

Taktika preživljavanja na Tajlandu

Priča se da je jedan tajlandski službenik rekao: „Ono što vi zovete korupcijom ja zovem preživljavanjem. Moji potčinjeni računaju na mene da ću im pomoći na svaki mogući način. Dopada mi se moj posao. Izdržavam veliku porodicu. Možda postoje i drugi načini, ali ja ih ne vidim, a osim toga, ja nikom ne nanosim štetu. Kažite mi, koje alternative postoje? Znate li kolika je moja plata? Ja nisam glup. Ja znam svoj zadatak i to znaju i svi drugi. Korupcija je problem na Tajlandu, ali ne postoji bolji način. Uz to, svako u ovom odjeljenju je godinama uključen u podmićivanje.“

Jon S. T. Quah, „Bureaucratic Corruption in the ASEAN Countries: A Comparative Analysis of Their Anti-Corruption Strategies“, u *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 13, No. 1, str. 153–177 (1982); na strani 165. navod iz Clark D. Neher, „Political Corruption in Thai Province“, u *The Journal of Developing Areas* XI, 4 (juli 1977), str. 484–489.

²³ Michael Johnston, *The Political Consequences of Corruption: Reassessment*, u *Comparative Politics*, juli 1986, str. 467–8.

²⁴ Vidjeti razne primjere objavljene u TI Newsletters na www.transparency.de.

²⁵ Michael Johnston, navedeno djelo str. 463.

zašla iz kombinacije slabe domaće organizacije, velikih trgovinskih mogućnosti i skoro potpunog odsustva kontrole iz domovine ili na samoj Javi (...). Službenici su se bogatili potkradajući kompaniju“.²⁶

Isti pisac primjećuje da je „korupcija na Filipinima počela za vrijeme španske kolonijalne vlasti“. On, takođe, uočava da su u Singapuru, nakon Drugog svjetskog rata, „oficiri britanske vojske zaduženi za lokalnu nabavku bili izloženi kao nikada do tada takvoj vrsti iskušenja u vidu novca, vina, žena (...) kakav god da su pružili otpor, istopio se velikom brzinom“.²⁷

Budžetske zloupotrebe u Evropskoj uniji

Većina Evropljana bi odbacila svaku pomisao da je korupcija „dio“ evropske kulture. Ipak, postoji impresivan niz dokaza koji bi mogli da se upotrijebe u korist ovih optužbi. Skoro da i nije potrebno podsjećati na političke i velike poslovne korupcijske skandale koji su uspješno destabilizovali Italiju i Španiju i koji su nedavno izašli na vidjelo i u Njemačkoj i Francuskoj. Zloupotrebe budžeta Evropske unije postale su veliki problem koji je doveo do toga da, kako bi im stala na put, Komisija pokušava da uspostavi mrežu uzajamne pravne pomoći između država članica, a u evropskim zemljama je sve veći broj slučajeva podmićivanja političara i drugih javnih službenika u službama javnih nabavki i agencijama za privatizaciju.

Majkl Džonston (Michael Johnston)

Autor takođe uočava da je Tajland jedina zemlja ASEAN-a koja nije bila kolonizovana. „Sloboda od kolonijalne vladavine, međutim, ne jamči da će zemlja biti otporna na bolest korupcije. Uistinu, u slučaju Tajlanda korupcija je lokalna bolest koja se može pratiti sve do korumpiranog ponašanja vladinih službenika koji su pripadali birokratiji XVI vijeka.“²⁸

Bez obzira na to da li je kolonijalizam u prošlosti doprinio rastu korupcije ili ne, smatra se da postoji veoma jaka i korumpirana sprega između nekih bivših kolonija i njihovih evropskih kolonijalnih „gospodara“.

Danas, naravno, postoje značajne razlike u tome kakva je praksa i kako se u različitim kulturama gleda na određene pojave. Ono što se prihvata kao razumno i primjereno veoma se razlikuje od jedne do druge kulture. Ove razlike su, međutim, možda više povezane sa načinom obavljanja poslova (kroz davanje poklona i gostoprinstvo) nego sa otvorenim pokušajima da se „kupe“ povoljne odluke. Postoji jasna razlika između „reciprociteta“ i razmjene koja se definiše kao mito.²⁹

Što se tiče Afrike, stav da se davanje skupocjenih poklona za učinjene usluge može objasniti kulturom oštro je napao Olusegun Obasandžo (Olusegun Obasanjo), prije svog hapšenja kao antikorupcijskog aktiviste i izbora za predsjednika Nigerije 1999:

„Ježim se kako je sastavni dio naše kulture mogao da posluži kao osnova za objašnjenje i inače gnusnog ponašanja. Po afričkom shvatanju poštovanja i gostoprinstva, dar je najčešće znak pažnje. On se ne traži. Vijednost je obično duhovne prirode, a ne materijalne. Obično se daje javno, a nikad u tajnosti. Tamo gdje je pretjeran, izaziva neprijatnost i vraća se. Ako se ista može reći za korupciju, onda je to da je ona izopacila i uništila ovaj vid naše kulture.“³⁰

Na Dalekom istoku se takođe žale da su potkopani tradicionalni običaji. „Nekada je razmjena poklona predstavljala društveni običaj dostojan hvale, koji je naglašavao važnost ličnih odnosa u društvenom životu. Sada su *bongtoo* i *chongji* pretvorili stare običaje u institucionalno podmićivanje pod firmom gestova dobre volje.“³¹

²⁶ Navedeno u Jon S. T. Quah: *Bureaucratic Corruption in the ASEAN Countries: A Comparative Analysis of Their Anti Corruption Strategies*, u *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 13, No. 1, str. 153–177 (1982) i str. 154–155. Autor takođe komentariše da je „korupcija koja je zanemarivana tokom kolonijalne ere bila viđena u mnogo kritičnijem svjetlu u poslijeratnom periodu“.

²⁷ *Ibidus*, str. 162, na kojoj je navod iz Yoong Siew-Wah: *Some Aspects of Corruption*, iz *National Youth Leadership Training Institute Journal*, januara 1973; str. 55–56.

²⁸ *Ibidus*, str. 163.

²⁹ Vidjeti John T. Noonan, *Bribes* (University of California Press, Berkeley, Los Angeles, 1984). Klasična studija sudije Noonana o podmićivanju bilježilježi da su srodna djela poput podmićivanja bila osuđivana, između ostalog, u starim kraljevstvima Egipta, Mesopotamije i Palestine i, čak još strože, u Ciceronovom Rimu.

³⁰ U *Corruption, Democracy and Human Rights in Africa*, svom vodećem obraćanju Forumu afričkog liderstva (African Leadership Forum on „Corruption, Democracy and Human Rights in Africa“, Cotonou, Benin, 19–21. septembar 1994. Vidjeti i Ayodele Aderinwale, *Corruption, Democracy and Human Rights in West Africa* (ALF Publications, Ibadan, 1995). Isti stav je kasnije iznesen u pismu Fajnenšal Tajmsu (Financial Times). Obasandžo je bio vođa vojnog režima (1976–1979) koji je vratio u Nigeriju demokratski poredak koji je srušen vojnim pučem 1984. Nakon puča, on je bio uhapšen po nalogu korumpiranog diktatora Sanija Abača (Sani Abacha), da bi nakon Abačine smrti 1998. bio pušten iz zatvora i na izborima izabran za predsjednika.

³¹ Gerald E. Caiden i Jung H. Kim u *A New Anti-Corruption Strategy for Korea*, *Asian Journal of Political Science*, Vol. 1, No. 1 (juni 1993).

Zaključak koji pruža jezgrovit protivargument zastupnicima stava da je korupcija naprosto dio kulture jeste sljedeći: „Ljudi na javnim položajima koji su se preko noći nezamislivo obogatili nisu naslijedili bogatstvo i osjećanje odgovornosti prema zajednici, već su skorojevički tajkuni javne uprave (...). Oni koji su bili na pravom mjestu u pravo vrijeme.“³²

Prvi mit: jedini problem su male plate

Male plate, one koje su ispod egzistencijalnog minimuma, predstavljaju srž korupcije. *Povećaj plate i problem će biti riješen* – rješenje je koje se prvo nameće. Ipak, kao i u slučaju svih ishitrenih rješenja, dokazi ukazuju na suprotno. Tačno je da je pritisak na javne službenike da zlopotrijebe položaj veći ako žive blizu ili ispod linije siromaštva. Ipak, dokazi su u najboljem slučaju nejasni po pitanju da li samo povećanje plata u javnom sektoru može da smanji korupciju. Temeljni pogled na konkretne podatke vezane za neku određenu zemlju ne podržava stav da bi prosto povećanje plata postojećem osoblju u agencijama zahvaćenim korupcijom pomoglo.³³

Dalji dokaz protiv ovog stava je nepobitna činjenica da većina onih koji su umiješani u veliku korupciju imaju mnogo više nego što će njima ili njihovim porodicama ikada biti potrebno, a ipak nastavljaju sa zloupotrebama. Jedan afrički kolumnista je komentarisao da su neke od afričkih zemalja toliko daleko od toga da budu demokratije da su, zapravo, kleptokratije.³⁴ Ipak, ovo ne znači da povećanje plata u javnom sektoru nije važan činilac za smanjenje korupcije. Ali, on može da bude djelotvoran samo kao dio obuhvatnog paketa reforme javne uprave, gdje su primjerene plate i podsticaji uvedeni zajedno sa regrutovanjem i napredovanjem zaposlenih na osnovu postignutih rezultata, smjenjivanjem korumpiranog osoblja i odgovarajućom obukom.

Kolonijalno naslijeđe

Kad analiziramo sadašnje stanje, pošteno je da se osvrnemo i na stanje koje su afričke zemlje zatekle u trenutku sticanja nezavisnosti. Kolonijalizam je bio obilježen nedostatkom odgovornosti – osim prema Londonu, Parizu, Lisabonu ili drugom mjestu. Bio je obilježen i nedostatkom transparentnosti. Sudovi su postojali ne da bi dijelili pravdu i obezbijedili vladavinu prava, već da bi podržali nametanje kolonijalizma. Sudije su bile, naprosto, javni službenici koji su nosili perike. Vladavinu je karakterisalo i to da je vlast „vršena“ nad narodom, umjesto da je ljudima vladano na osnovu njihove saglasnosti, a ti instrumenti represije su predati netaknuti novoj upravi. U odnosu na takvu pozadinu, pozitivna dostignuća nekih afričkih zemalja skoro su zadivljujuća.

Jeremy Pope u „Civil Service Reform in Anglophone Africa“ (EDI-World Bank, Washington, 1995)

Drugi mit: „dobra uprava“ je samo za razvijene zemlje

Branioci statusa kvo i oni koji se stide korupcije u svojoj zemlji ili regionu ponekad pribjegavaju argumentu da je „dobra uprava“ batina koja je napravljena u razvijenim zemljama kako bi se njome udarale zemlje u razvoju i u tranziciji. Ovaj argument podrazumijeva da je „dobra uprava“ koncept stvoren u XX vijeku u razvijenim zemljama za njihove sopstvene potrebe.

Čak i nasumično čitanje istorije pokazuje da je ovo daleko od istine. Tokom vijekova, prosvijećeni vladari su pokušavali da ustanove i održe sisteme uprave koji bi bili poštene i pravedni. To se ne odnosi samo na Evropu, već obuhvata sve dijelove svijeta. Dinastija Čin u Kini (221. g. p.n.e.), drugi muslimanski kalif Omar I (634–644) i švedski kralj Karlo XII (1713) samo su tri primjera pokušaja u različitim kulturama kroz vijekove.³⁵

Kad država ne plaća svoje ustanove

Glavni podstrek korupciji može da pruži i sama država, prvenstveno kada, jednostavno, ne plaća svoje račune.

Na primjer, nedavna kontrola u Rusiji (prva takve vrste za 20 godina), pokazala je da je univerzitet Primorje prinudom izvlačio novac od svojih studenata, nezakonito naplaćivao članarinu

³² Ronald Wraith i Edgar Simpkins u *Corruption in Developing Countries* (Allen and Unwin, London; 1963).

³³ Vidjeti, na primjer, prilog Danijela Kaufmana (Daniel Kaufmann) *What have we really learned recently*, Forum za raspravu o borbi protiv korupcije (Anti-Corruption Discussion Forum), 14. januar 2000. Primjer osnivanja nezavisnog tijela za prikupljanje javnih prihoda (čije će osoblje biti regrutovano izvan javne uprave i odlično plaćeno) takođe potvrđuje ovakav stav.

³⁴ Džon Gitongo (John Githongo), ugledni kenijski novinar.

³⁵ Brajan Giling (Bryan Gilling) u svojoj knjizi *The Ombudsman in New Zealand* (Dunmore Press and Historical Branch, Department of Internal Affairs 1998 str. 13–15) takođe nabraja slučajeve iz istorije Rimljana. Vidjeti takođe John T. Noonan, *Bribes* (University of California Press, Berkeley, Los Angeles, 1984).

u biblioteci i prisiljavao studente da prilažu velike sume novca u „dobrotvorne fondove“. Na Dalekoistočnoj državnoj akademiji za ekonomiju i menadžment svaki od 4500 studenata prilaže godišnje 200 dolara u dobrotvorni fond, koji navodno treba da finansira neke studentske potrebe. (Ova suma je gotovo jednaka petomjesečnom prosječnom prihodu u Primorju.) Čak i samofinansirajući studenti plaćaju ovaj iznos. Neki univerziteti ignorišu povlastice koje djeca bez

Tokom većeg dijela svog postojanja, Svjetska banka je odbijala da se bavi pitanjem korupcije smatrajući ga „političkom“ stvari i oblašću koja se nalazi izvan okvira koji je postavio osnivački akt banke. Ova pozicija je naglo napuštena kada je novi predsjednik, Džejms Volfenson (James Wolfenson), praktično gurnuo u stranu pravno mišljenje i proglasio korupciju ekonomskim pitanjem, a samim tim i suštinski značajnu za korisnost i djelotvornost projekata koje finansira banka. Ovaj argument on je ponovio i 1999: „Uzroci finansijske krize i siromaštva su isti (...) ukoliko (države) nemaju dobru upravu, ako se ne hvataju u koštac sa korupcijom, ako nemaju potpun pravni sistem koji štiti ljudska prava, imovinska prava i ugovore (...) njihov razvoj je temeljno potkopan i neće potrajati.“

Obraćanje Upravnom odboru,
28. septembar 1999.

roditelja ili hendikepirani studenti treba da uživaju. Genadij Turmov, rektor Tehničkog univerziteta u Primorju, izjavio je da je država kriva jer ne finansira fakultete i tako ih prisiljava da traže novac na drugoj strani.

On je rekao: „Sama država koja se istim tim zakonima obavezala da finansira univerzitete dugo to nije činila, čak ni u najmanjem iznosu. Tako univerziteti treba da izvedu čuda u poslovnoj domišljatosti.“³⁶

Rušenje tabua

Tradicionalno, međunarodna zajednica se čuvala rasprava o korupciji. Sada se o ovoj temi naširoko raspravlja. Tabu je prekršen.

Korupcija je dospjela u žižu interesovanja, možda najotvorenije, kada su se vođe Sjeverne i Latinske Amerike srele na Sveameričkom samitu u decembru 1994. U „Akcionom planu“ usvojenom na samitu, vlade su se obavezale da će:

- promovisati otvorenu diskusiju o najznačajnijim problemima sa kojima se suočavaju vlade i odrediti prioritete za reforme neophodne da bi aktivnost vlade bila transparentna i odgovorna;
- obezbijediti odgovarajući nadzor nad aktivnostima državnih organa jačanjem unutrašnjih mehanizama, uključujući sposobnost za policijsku istragu korupcije, i olakšavanje pristupa javnosti informacijama neophodnim za smislenu spoljašnju kontrolu;
- uspostaviti standarde za sukob interesa za javne službenike, kao i djelotvorne mjere protiv nezakonitog bogaćenja, uključujući i stroge kazne za one koji koriste svoj javni položaj za privatne interese;
- pozvati sve vlade svijeta da usvoje i ojačaju mjere protiv podmićivanja u svim finansijskim ili komercijalnim poslovima na hemisferi;
- razvijati mehanizme saradnje u sudstvu i bankarstvu da bi se omogućio brz i uspješan odgovor u međunarodnim istragama vezanim za korupciju;
- dati prioritet boljem regulisanju procedure javnih nabavki, prikupljanju poreza, jačanju uprave i sudstva, kao i izbornim i zakonodavnim procesima; i
- razvijati, uz uzimanje u obzir odgovarajućih međunarodnih ugovora i nacionalnih zakonodavstava, pristup djelima korupcije na nivou hemisfere (kako u državnom tako i u privatnom sektoru) koji bi uključivao izručenje i gonjenje pojedinaca koji su za njih optuženi, putem pregovora za novi sporazum na nivou hemisfere ili novih sporazuma unutar postojećih okvira međunarodne saradnje.³⁷

Tada su se zemlje članice Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) dogovorile da podmićivanje stranih javnih službenika učine nezakonitom aktivnošću i 11. decembra 1997. potpisale su Konvenciju o borbi protiv podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama.³⁸ Kao i niz manje obavezujućih preporuka, i ovo je učinjeno da bi se inkriminiralo podmićivanje u inostranstvu i isključila mogućnost da se tako plaćeno mito odbija od poreza.³⁹

³⁶ Iz Zolotoi Rog i Novosti, 29. februar 2000.

³⁷ Vidjeti *Building a Global Coalition Against Corruption: Transparency International Report 1995* (Transparency International, Berlin, 1995), str. 16–17. U toku su (1999) napori organizacija građanskog društva sa svih pet kontinenata za podsticanje većeg entuzijazma u sprovođenju ovih aktivnosti.

³⁸ Tekst se može vidjeti na www.oecd.org/daf/cm/s/bribery/20novle.htm.

³⁹ Dokaz da su namjere iskrene će biti ispunjavanje obaveza koje su zemlje članice preuzele. Svi bez razlike dijele isti nivo entuzijazma u pogledu sređivanja stanja u oblasti međunarodne trgovine, a neki su pod udarom snažne kritike kako proces evaluacije ispunjavanja preuzetih obaveza odmiče.

Zašto sistem integriteta?

Ove i druge inicijative ne znače da je smanjenje korupcije cilj sam po sebi, već da služi višem cilju – uspješnijoj, poštenijoj i djelotvornijoj državnoj vlasti. Aktivisti borbe protiv korupcije nisu samo zabrinuti zbog korupcije kao takve već zbog njenog uticaja na društvo. Zato je važno procijeniti troškove korupcije i razumjeti da je nemoguće ukloniti je odjednom i potpuno. Najčešće će biti jednostavno previše skupo ili nepraktično i nesvrshodno da se pokuša sa potpunim iskorjenjavanjem korupcije, ukoliko se ono uopšte i može postići. Korupcija postoji od kad postoji i čovječanstvo, a najviše čemu možemo da se nadamo je da korupciju svedemo na podnošljivu mjeru. U nekim slučajevima diskreciona ovlaštenja birokratije mogu biti neophodna za uspješnu upravu, a snažniji policijsko-represivni aparat previše skup. Takođe je od suštinske važnosti da se shvati da neke mjere za borbu protiv korupcije neće imati efekta ako se preduzimaju izolovano.

Dalje, širi društveni kontekst će uticati na dejstvo mjera politike za borbu protiv korupcije. Zato cilj nije potpuno poštenje ili jednokratni lijek, već povećanje čestitosti ili integriteta vlasti u cjelini da bismo se usmjerili na to gdje i zašto korupcija cvjeta i da bi se razvili sistemi i procedure zaštite i ograničavanja korupcije koji odgovaraju potrebama konkretnog društva. Sam ovaj proces mora da posjeduje unutrašnji integritet. On mora da poštuje druge vrijednosti i uskladi konkurentne interese. Poštovanje normi osnovnih ljudskih prava, poput garancija poštenog suđenja, predstavlja aksiom. Zadiranje u ličnu privatnost mora biti opravdano važnim razlozima. Ukoliko proces dovodi u pitanje postojeće i široko prihvaćene društvene konvencije i pravila, on prouzrokuje probleme.⁴⁰

Sistem integriteta obezbjeđuje praktičan okvir za kontrolne mehanizme za izbjegavanje štete koju korupcija nanosi javnom interesu i podsticanje atmosfere u kojoj je kvalitet javnih odluka povećan. O sistemu integriteta se govori u četvrtom poglavlju.

Izazov

Kada govorimo o smanjenju korupcije, mi smo, zapravo, usmjereni na pošteniju raspodjelu dohotka, što podrazumijeva smanjenje prekomjernih prihoda i privilegija koje službenici danas imaju. Ne samo da im je budući prihod ugrožen već postoji mogućnost da će odgovarati i za nedjela iz prošlosti. U nekim zemljama su ti elementi dovoljno moćni da mogu da potpuno onemoguće reformske napore ukoliko osjete da su ozbiljno ugroženi. Kako odgovoriti na ovaj izazov?

Prvo, reforme treba da budu usmjerene na sistem. Cilj reformi nisu ljudi već sistem unutar kojeg oni rade. Potrebno je da postoji jasno razumijevanje da veliki broj javnih službenika nema razloga da strahuje zbog svoje prošlosti.

Drugo, pitanje suočavanja sa prošlošću treba da se postavi javno i nedvosmisleno. Mogućnosti su različite: od opšte amnestije, koja može ali ne mora biti prihvatljiva široj zajednici, preko djelimične amnestije (samo „krupne ribe“ treba da snose posljedice, pod uslovom da one nemaju dovoljnu moć da ometu reforme), do procesa evidentiranja i oporezovanja koji „prljavi“ novac isteruje na čistac. Treće je da se jednostavno pusti da se prošlost sama za sebe pobrine, bez otpočinjanja lova na vještice, već bavljenjem slučajevima iz prošlosti ako i kad isplivaju na površinu. Ova posljednja mogućnost jeste privlačna, ali sadrži određenu dozu neizvjesnosti, a širu javnost ostavlja u nedoumici u vezi sa načinom na koji se suočava s prošlošću.⁴¹

Viđenje jednog stanovnika Ugande
U mojoj kulturi, u kojoj ne postoji nikakvo socijalno osiguranje, pod stare dane možete da preživite samo uz pomoć rodbine i članova klana. Naša kultura je zasnovana na obavezi prema društvu i običajima. Na primjer, kad biste bili zaposleni, u našoj kulturi bi se očekivalo da pomognete drugima pomoću svog društvenog položaja. To nam je odmalena usađivano. Korupcija, uključujući nepotizam i tribalizam, definiše se kao korišćenje službenog položaja za ličnu korist itd. Ali ove definicije ne mogu da se održe pred testom koji pred njih postavlja moja kultura. Ako zatvorite oči i uši pred onim što rade pripadnici vašeg klana ili plemena, pritisak kulture će vas vrlo brzo suočiti sa nepotizmom i tribalizmom. Zato je važno početi sa obrazovanjem mog naroda kako bi odbacio one kulturne vrijednosti koje ga vode u korupciju. Nedavno smo održali Radionicu za stvaranje nacionalne koalicije na kojoj smo, između ostalih, okupili vladine agencije za borbu protiv korupcije, građansko društvo, sudstvo, članove parlamenta, privatni sektor i vjerske i kulturne vođe.

Svi učesnici su bili zabrinuti zbog korupcije u zemlji, ali kad je trebalo da se precizno definiše šta je korupcija u Ugandi, iznijeti su različiti stavovi. Jedna stvar je bila jasna: taj dio bitke protiv korupcije će se voditi kroz redefinisane naših normi ponašanja i vrednosnog sistema. Zaista, mnogi su se zalagali da se uvede predmet o moralu i etici u sve naše obrazovne institucije počev od osnovnog obrazovanja. Biti ili ne biti korumpiran ima mnogo veze sa nečijim načinom mišljenja i socijalizacijom još od perioda djetinjstva. Priznavši sve ovo, Uganda se jasno opredijelila na suočavanje sa korupcijom sa istom odlučnošću koju je pokazala kad je pošast AIDS-a prijetila da obuzme cijelu zemlju. Tada je svako u našoj zajednici povjerovao da ćemo, ukoliko nešto ne uradimo u vezi sa AIDS-om, bukvalno nestati sa lica zemlje. Na isti način, stanovnici Ugande su povjerovali i da se, ukoliko se na isti način ne pozabavimo korupcijom, nikad nećemo osloboditi siromaštva i patnje. Uz podršku prijatelja iz cijelog svijeta, agencije za borbu protiv korupcije u Ugandi, kao što su Glavni državni inspektori (Inspector General of Government) i Direktorat za etiku i integritet (Directorate of Ethics and Integrity), dopiru do svakog dijela našeg društva. Poput AIDS-a ranije, korupcija je sada postala tema u svakom domaćinstvu.

Dr Mohamed Kisubi (Mohammad Kisubi), prilog za Utstein diskusiju na internetu održanoj 28. marta 2000, „Approaches to Curbing Corruption“

⁴⁰ Neko društvo se može smatrati kadrin da zabrani svim javnim službenicima da primaju poklone bilo kad i od bilo koga. Drugo društvo možda ima tradiciju davanja poklona u posebnim prilikama koja ne dovodi u pitanje pravila koja štiti sistem integriteta. Ukoliko narod smatra da su zabrane nepotrebne, nepoštene i u neskladu sa njegovim poimanjem ispravnog i pogrešnog, zabrane će vjerovatno biti zaobiđene ili jednostavno ignorisane.

⁴¹ O pitanju amnestije će se raspravljati kasnije.

Poglavlje 2:

Anatomija korupcije

Birokratije su stvorene da obavljaju javne poslove. Ali, čim se birokratija uspostavi, ona razvija autonoman duhovni život i počinje da javnost posmatra kao neprijatelja.

*Bruks Atkinson (Brooks Atkinson), „September 9“,
Once Around the Sun (1951)*

Iako se korupcija definiše kao „zloupotreba povjerenog javnog ovlašćenja za privatnu korist“, ona se takođe može opisati i kao neostvarivanje principa „van dohvata ruke“, po kome nijedan lični ili porodični odnos ne bi trebalo da igra nikakvu ulogu u donošenju ekonomskih odluka, bilo da ih donose privatni ekonomski akteri ili vladini službenici.

Jednom kada se princip „van dohvata ruke“ prekrši i učini razlikovanje na osnovu ličnog odnosa, često će za tim slijediti korupcija. Primjeri su sukob interesa i nepotizam. Princip „van dohvata ruke“ predstavlja osnovu za efikasno funkcionisanje bilo koje organizacije.¹

Suštinska, mada neizrečena, pretpostavka, koja leži u osnovi teorijskih radova o ulozi javnog sektora, jeste da oni koji čine javni sektor (tvorci politike – političari i javni službenici) u svom stremjenju ka društvenom blagostanju imaju dovoljno znanja, da su neutralni i bez ličnih pobuda.² Ali, da li je tako? Šta službenici smatraju stremljenjem ka društvenom blagostanju i šta oni sami smatraju korupcijom? I šta je sa njihovom odlučnošću da preduzmu akciju protiv nje? Sva ova pitanja se suviše rijetko postavljaju.

Godine 1994, veliki istraživački projekat, koji je sprovela državna Nezavisna komisija protiv korupcije (Independent Commission Against Corruption) u Novom Južnom Velsu u Australiji, imao je zadatak da odredi vrste ponašanja koje bi zaposleni u javnom sektoru ocijenili kao korupciju, kao i da utvrdi one činioce koji bi mogli da odvrate zaposlene od preduzimanja akcije protiv nje. Sprovedeno je istraživanje u okviru kojeg su javni službenici zamoljeni da procijene dvanaest scenarija u smislu:

- poželjnosti određenog ponašanja,
- njegove štetnosti,
- opravdanosti takvog ponašanja i
- njihovih koraka u vezi sa tim.

Pored ovoga, ispitanici su zamoljeni da kažu da li se i u kojoj mjeri slažu ili ne slažu sa dvanaest iskaza.³

Ispitanici su se oštro razlikovali po svojim viđenjima onoga šta jeste – ili šta nije – korupcija. Kao što se u izvještaju navodi: „Važno je za sve koji žele da smanje korupciju da shvate da ono što jedan službenik javnog sektora smatra korupcijom ne mora da bude ono što njegove kolege pod tim podrazumijevaju“, nedostatak zajedničkog shvatanja je dodatna teškoća u borbi protiv korupcije.

¹ Tanzi, Vito u *Corruption, Governmental Activities, and Markets*, IMF Working Paper, avgust 1994.

² Ibidus.

³ Iskazi i drugi detalji pojavljuju se u internet verziji ove knjige na engleskom.

Istraživanje je pokazalo da će spremnost za preduzimanje akcije zavisiti od brojnih činilaca, uključujući i odnos između preduzimanja akcije i shvatanja štetnosti, nepoželjnosti ili nepravednosti svakog od scenarija. Činioci koji smanjuju spremnost da se preduzme akcija podrazumijevaju:

- vjerovanje da je određeno ponašanje bilo opravdano u datim okolnostima;
- stav da nema smisla prijavljivati korupciju budući da se ništa korisno u vezi sa njom neće preduzeti;
- vjerovanje da određeno ponašanje ne predstavlja korupciju;
- strah od lične i profesionalne osvete;
- relativno nizak položaj unutar organizacije;
- način na koji zaposleni vide svoje odnose sa krivcem i nadređenim; i
- brigu zbog nepotpunih dokaza.⁴

Iz ovoga jasno proističe da se prilikom bilo kog ozbiljnog rada na zaustavljanju korupcije mora početi od ličnih stavova onih kojima je povjerena vlast. Kao što je pokazala australijska studija, mora se započeti obraćanjem pažnje na granicu koja dijeli prihvatljivo od neprihvatljivog ponašanja, te proširivanjem razumijevanja troškova koje korupcija proizvodi.

Potpuno drugačije istraživanje o iskustvima podružnica Transparency International iz 1995. godine ukazalo je na to da korupcija u javnom sektoru ima isti oblik i utiče na iste oblasti, bez obzira na to da li se događa u razvijenim zemljama ili zemljama u razvoju. Vladine djelatnosti koje su najpodložnije korupciji su:

- javne nabavke;
- stvaranje zemljišnih zona;
- prikupljanje javnih prihoda;
- vladina imenovanja; i
- lokalne vlasti.

Metodologija je takođe bila zapanjujuće slična uključujući:

- kronizam, veze, nepotizam;
- političku korupciju kroz donacije za političke kampanje, itd;
- podmićivanje zbog ugovora s vladom (i podizvođačkih usluga); i
- prevare svih vrsta.

U okviru javne službe (uključujući političare, kao i izabrane i postavljene službenike) često se događaju sljedeće aktivnosti:

- ministri „prodaju“ svoja diskreciona ovlašćenja. Na primjer, u Novom Južnom Velusu, u Australiji, ministar Službe za kazneno-popravne mjere (Minister for Corrective Services) bio je osuđen i zatvoren zbog prodaje prijevremenih otpuštanja iz zatvora trgovcima drogom;
- službenici uzimaju procenat od ugovora sklopljenih sa vladom, koji često uplaćuju na račune u stranim bankama;⁵
- službenici dobijaju pretjeranu „gostoljubivost“ od onih koji posluju sa vladom i beneficije poput stipendija za strane univerzitete za svoju djecu;
- službenici sami sebi namještaju poslove sa vladom preko kompanija koje služe kao maska ili preko „partnera“, ili čak otvoreno angažujući sami sebe kao „konsultante“;

⁴ *Unravelling Corruption: A Public Sector Perspective: Survey of NSW Public Sector Employees' Understanding of Corruption and their Willingness to take Action*, ICAC Research Report Number 1, Independent Commission Against Corruption (NSW), april 1994.

⁵ Različiti načini na koje ovo može da se izvede, uključujući i izigravanje pravila za javne nabavke koje su ustanovile međunarodne kreditne institucije, opisao je Džordž Mudi Stjuart (George Moody Stuart) u *Grand Corruption: How Business Bribes Damage Developing Countries* (World View Publishing, Oxford, 1997). Gospodin Mudi Stjuart je predsjednik podružnice Transparency International u Velikoj Britaniji. Njegov originalni rukopis je cirkulisao privatno 1993. godine i učinio je mnogo u rušenju tabua o razgovoru o ovom problemu unutar poslovnih krugova

- službenici namjerno putuju u inostranstvo da bi mogli da prime dnevnice koje sami sebi određuju u ogromnim iznosima;
- političke partije koriste svoje mogućnosti da dođu na vlast ili ostanu na vlasti da bi nametnuli velike rente, naročito stranim preduzećima, u zamjenu za ugovore sa vladom (koji mogu biti prikazani kao „donacije“ u „dobrotvorne svrhe“ ili namijenjene „bolnicama“). Na primjer, u Keniji, za vreme Kenijate (Kenyatta), sredstvo pomoću kojeg se ovo sprovelo bila je vojna bolnica Gatundu kojoj su svi oni koji su htjeli da posluju s režimom morali da daju „dobrotvorne priloge“. Da je bolnica stvarno bila odredište na kome je završavao sav taj novac, ona ne bi bila relativno skromna bolnica plemenske oblasti tadašnjeg predsjednika, već bi bila glavna medicinska akademija;⁶
- službenici carine i uprave javnih prihoda se bave iznuđivanjem tako što prijete da će dodatno opteretiti poreske obveznike ili uvoznike ukoliko se ne plati mito, a tada se utvrđuju neopravdano niske procjene poreza, ili se pri uvozu roba propušta bez plaćanja bilo kakvih carina. Na primjer, javni prihodi u Tanzaniji dramatično su opali tokom 1994. i 1995. godine. U Italiji, gdje se takođe smatra da je takva praksa raširena, poreski obveznici, naročito velike kompanije, optužuju finansijsku policiju da im iznuđuje novac, mada ostaje da se u krivičnom postupku provjeri koliki je stepen njihove nespemnosti da plate za nezakonito umanjenje poreske obaveze;
- policajci iznuđuju novac radi sopstvene koristi prijeteći saobraćajnim kaznama ukoliko se ne plati mito (koje je često neznatno manje od kazne ukoliko bi se za taj prekršaj išlo na sud);
- oni koji pružaju javne usluge (npr. oni koji izdaju vozačke dozvole, naplaćuju pišćine, obavljaju pasošku kontrolu) insistiraju na plaćanju za usluge u zamjenu za ubrzanje procesa ili sprečavanje odugovlačenja. U Latinskoj Americi je ova praksa postala toliko institucionalizovana da je nastala cijela jedna nova profesija koja „pomaže“ onima koji žele da obavljaju poslove sa javnim službama⁷;
- nadređeni u javnim službama uzimaju „reket“ svojim službenicima, tražeći od njih da sakupe određene sume svake nedjelje ili mjeseca i da ih prosljede višim instancama. U Meksiko Sitiju, na primjer, razvijena je praksa da policajac na ulici plaća „reket“ za svoja patrolna kola, svoj pištolj i svoj posao, sa posebnim „reketom“ koji ide raznim službenicima zaduženim za transport, vatreno oružje i nadzor; i,
- stvaraju se „duhovi“ koji se ubacuju na platni spisak i penzionu listu kako bi se stvorile fiktivne institucije koje bi imale pravo na državne fondove. U Ugandi su tokom iznenadne kontrole preduzete kao dio projekta reforme javnog sektora pronađene čitave „škole duhovi“. Variobina komisija (Warioba Commission) pronašla je mnogo sličnih primjera u susjednoj Tanzaniji. Čak ni Francuska nije bila na to imuna. Jedan finansijski službenik je stvorio fiktivne jedinice unutar francuske vojske kako bi ostvario imovinsku korist.

Korupcija, u svim svojim oblicima, nije nešto što karakteriše samo jednu zemlju. Korupcija u Kini, gdje su birokrate „komercijalizovale svoja upravna ovlašćenja“,⁸ zapravo se ne razlikuje od one u Evropi, gdje su političke partije uzele veliko mito za projekte javnih radova (u Italiji je cijena izgradnje puteva navodno pala za više od dvadeset posto zbog napada „čistih ruku“ na korupciju). U švajcarskim bankama su otvoreni računi sa novcem koji je služio za podmićivanje, odnosno nezakonito finansiranje političkih stranaka, a sumnja se i da je ovaj novac „curio“ u privatne džepove. Mito je takođe plaćano i političkim partijama za vojne nabavke. Kompanije

⁶ Nedavni događaji u Evropi otkrili su razmjere ove prakse u većini demokratija Zapadne Evrope (npr. u Italiji, Austriji, Francuskoj, Španiji, Belgiji (vidjeti većinu brojeva TI Newsletter).

⁷ Ovi „profesionalci“ su do te mjere ugrađeni u sistem da mogu da odnesu papire do šefa odjeljenja i da ih ili sami obrade ili da omoguće da se odmah obrade. Pojedini gradovi čak obezbjeđuju kancelarijsko mjesto za ove ljude. Ipak, reformski političari su ih izbacili (npr. Ronald Meklin Abaroa ŠRonald McLean AbaroaČ kao prvi izabrani gradonačelnik La Paza, Bolivija). Može se zastupati stav da je upoznatost ovih pojedinaca sa birokratskim sistemom pomoć javnoj upravi i da oni pružaju istinsku pomoć. Ovaj argument bi mogao da opstane da nije činjenice da sam sistem zavisi od prihoda koji ova lica izvlače od građana i predaju službenicima, i njime se održava. Razgovor sa Ronaldom Meklin Abaroa i Valerijom Merino Dirani (Valeria Merino Dirani).

⁸ Vidjeti Yufan Hao i Michael Johnson *Reform at the Crossroads: An Analysis of Chinese Corruption*, Department of Political Science, Colgate University, Hamilton NY, 13346, USA, januar 1995. godine.

su ugošćavale, zabavljale i podmićivale zvaničnike, naročito u inostranstvu, da bi došle do posla nezakonito i nepošteno, nerijetko sa katastrofalnim posljedicama.

U Britaniji je bilo toliko skandala u vezi sa sukobom interesa, u koje su bili umiješani članovi Parlamenta, da je povjerenje u ministre, za koje se nekada „u principu vjerovalo da govore istinu“, bilo toliko poljuljano da je iznosilo svega 11 procenata (doktori i nastavnici su vrednovani

Posljedice prihvatanja mita

Gordon Fokslis, državni službenik u Ministarstvu odbrane Velike Britanije, osuđen je na četiri godine zatvora zbog uzimanja najmanje 2,25 miliona američkih dolara mita. U analizi koju je radila podružnica TI Velike Britanije, za njega se kaže da je prouzrokovao finansijsku štetu koja ide do 200 miliona američkih dolara. Ovdje su uključeni troškovi zbog gubitka radnih mjesta u fabrikama u Britaniji koje su izgubile narudžbine (dobile su ih inostrane firme), gubitka profita koji je vodio smanjenju vrijednosti u sprovođenju privatizacije, gubitka visokospecijalizovanih stručnjaka, plaćanja viših cijena nego što je bilo neophodno i kupovine, bar u jednom slučaju, neupotrebljivih osigurača budući da su bili „nedjelotvorni u praktičnoj primjeni i uslovima borbe“.

„MoD arms chief's greed cost £130 million“, Observer (UK), 16. oktobar 1994.

sa 84 % a televizijski izvještaji sa 72 %). Dok je većina profesionalnih grupa tokom posljednjih deset godina popravila svoj ugled, ugled ministara, i političara uopšte, već prilično loš, još više je opao. Reakcija štampe ukazuje na to da je cinizam javnosti u Britaniji u značajnoj mjeri porastao od 1993. kada je ispitivanje sprovedeno.⁹

Britanski političari su, uglavnom, prije bili žrtve pogrešne procjene nego kriminalnih postupaka.¹⁰ Ipak, u kontinentalnoj Evropi, uključujući Belgiju, Austriju, Francusku i Španiju, političke ličnosti su pod istragom ili se krivično gone zbog zloupotrebe položaja. U svakom trenutku u Sjedinjenim Američkim Državama je veliki broj političara pod istragom. U Australiji je ministar bio osuđen na kaznu zatvora, a na Novom Zelandu je glavni revizor (Auditor General), još dok je bio na položaju, optužen za zloupotrebu javnih fondova i osuđen na kaznu zatvora.¹¹ Ipak, u anketi TI, koja je sprovedena 1995, Novi Zeland se rangirao kao najmanje korumpirana od 41 zemlje koje su bile uključene u anketiranje poslovnih ljudi koji posluju u inostranstvu.

Mit o kulturi

Prva lekcija: malo je onih koji su u mogućnosti da kritikuju druge zbog korupcije. Čak i u Singapuru, za koji se tvrdi da je zemlja koja ima jednu od najmanje korumpiranih vlada, postoji korupcija, mada u veoma malom stepenu. Otuda druga lekcija: korupcija utiče čak i na najčistije vlade i od nje se mora stalno braniti.

Tipovi podmićivanja

Postoji široka saglasnost o situacijama koje posebno pogoduju korupciji. Ipak, uspješna borba protiv korupcije mora da počne od njenih uzroka. Moramo da razumijemo i ono što podstiče na davanje mita i one koji su pogođeni korupcijom drugih. Mogu se razlikovati četiri velike kategorije:

- Kategorija 1:* Mito se daje radi sticanja nečega što donosi korist, i za čime vlada oskudica, ili radi izbjegavanja troška.
- Kategorija 2:* Mito se daje radi sticanja nečega što donosi korist (ili izbjegavanje troška) čak i kad nema oskudice, ako od diskrecione odluke državnog službenika zavisi da li će do koristi doći.
- Kategorija 3:* Mito se ne daje radi sticanja određene koristi već za uslugu koja je povezana sa pribavljanjem koristi (ili izbjegavanjem troška), kao što su brža usluga ili povjerljiva informacija iznutra.
- Kategorija 4:* Mito se daje da bi se drugi spriječili da steknu određenu korist ili da bi se nekom drugom izazvao trošak.

⁹ Istraživanje je obavila agencija MORI. Novinari su, međutim, prošli još lošije pošto su pali sa 19 % na 10 % prikazujući, takođe, krizu u britanskim javnim medijima. Vidjeti *Standard in Public Life: First Report of the Committee on Standards in Public Life* Vol. 1: Report (HMSO), London, 1995. na str. 107. Istraživanje se nalazi u djelu *Najbolja praksa u verziji ovog priručnika na internetu: www.transparency.org.*

¹⁰ Bivši ministar Džonatan Eitken (Jonatahn Aitken) osuđen je na kaznu zatvora zbog prevare nakon što je pokušao da namjesti dokaze kako bi dobio proces zbog klevete protiv novina Gardijan (The Guardian), koje su dokumentovale njegove tajne sastanke sa trgovcem oružjem sa Bliskog Istoka dok je bio ministar odbrane. Ono što se na sastancima dogodilo i da li je ponašanje bilo primjereno nije otkriveno.

¹¹ TI newsletter, jun 1997.

Kategorija 1 uključuje svaku birokratsku odluku kod koje je dobitak za onoga koji podmićuje gubitak za nekog drugog – na primjer, pristup uvoznim i izvoznim dozvolama, razmjena sa inostranstvom, ugovori sa vladom ili franšize, koncesije za eksploataciju nafte ili drugih minerala, dodjeljivanje javnog zemljišta, kupovina nedavno privatizovanih firmi, pristup oskudnim kapitalnim fondovima koji su pod državnom kontrolom, dozvola da se otpočne posao kad je ukupan broj dozvola ograničen, pristup javnim službama kao što je javno stambeno preduzeće, subvencionisani proizvodi, ili pojačana policijska zaštita poslovanja. U svim ovim slučajevima može postojati suparništvo među podmićivačima kojima birokratija ili političari mogu da manipulišu ili čak da ih stvaraju. Ukoliko državni službenici imaju diskreciono pravo da stvaraju programe, onda mogu i da stvaraju nestašicu zarad svoje novčane koristi ili da usmjere previše sredstava u nekom smjeru (pojava poznata kao „rastezanje nabavke“).¹²

Primjeri za *kategoriju 2* uključuju: smanjenje poreskih obaveza ili iznuđivanje većih plaćanja kada nikakva ograničenja prihoda ne postoje; oslobađanje od plaćanja carina i poštovanja carinskih propisa; izbjegavanje kontrole cijena; dodjela licenci ili drugih dozvola samo onima koji se smatraju „kvalifikovanim“; pristup javnim uslugama (prinadležnostima) koje su namijenjene svima; zapošljavanje u javnoj službi; oslobađanje od krivičnog gonjenja (naročito za slučajeve kada nema oštećenih i za krivična djela „bijelih okovratnika“); izdavanje odobrenja za građevinske projekte; gledanje kroz prste pri primjeni standarda zaštite na radu ili zaštite čovjekove sredine. Diskreciono ovlaštenje birokrata često može da dovede do iznuđivanja mita. Policija može da plati bandama da prijete poslovnim ljudima, a da istovremeno prima mito od istih tih poslovnih ljudi da bi ih štitila.¹³ Slično, i političari mogu da prijete da će podržati donošenje zakona koji će prouzrokovati troškove ili da obećaju da će obezbijediti specijalne povlastice ukoliko im bude plaćeno mito.

Kategoriju 3 predstavljaju usluge koje se više odnose na prve dvije kategorije nego što su koristi same po sebi. Na primjer, informacije iznutra o detaljima ugovora (kao što je bio slučaj u Singapuru, gdje je konzorcijum preduzeća iz zemalja koje izvoze davao mito kako bi pribavio povlašćene informacije o ugovorima s Vladom, poslije čega je Vlada Singapura ta preduzeća stavila na crnu listu). Ostali vidovi ove kategorije su: brža usluga; smanjena papirologija; dojava o policijskim racijama; smanjena neizvjesnost; povoljni revizorski izvještaji koji bi smanjili poreze. Birokrate često mogu da stvore uslove koji dovode do ovog tipa podmićivanja. Službenici mogu da izazivaju zakašnjenja i nameću stroge uslove za prijave. Na primjer, uprkos strogim zakonima o zaštiti životne sredine u Rusiji, stanje životne sredine upućuje na to da je pravni sistem usmjeren više na pružanje mogućnosti službenicima da iznuđu mito za nepoštovanje ovih propisa, nego na stvarnu zaštitu životne sredine.¹⁴

Kategorija 4, kao i *1*, takođe uključuje dobitnike i gubitnike. Primjer je kad rukovodilac nelegalnog posla plati pripadnicima policije da izvrše raciju kod njegovih konkurenata. Vlasnici zakonitog posla ponekad zahtijevaju nametanje pretjeranih normativnih ograničenja konkurentima ili pokušavaju da navedu službenike da odbiju da izdaju dozvolu mogućem konkurentu. Policijski komesar Kvinslenda (Queensland) primio je mito od onih koji se bave nelegalnom kockom da bi podnio izvještaj svojoj vladi u kome bi se snažno založio da se industrija kocke ne legalizuje.

U *kategorijama 1* i *4*, gdje postoje neposredni gubitnici, organizacija mogućih davalaca mita može biti važna u određivanju veličine i rasprostranjenosti korupcije. Ukoliko postoji samo mali broj onih koji bi imali koristi, oni mogu, umjesto da pribjegavaju podmićivanju, jednostavno da na monopolski način podijele tržište između sebe, a onda formiraju jedinstven front prema javnim službenicima. Ovi slučajevi pokazuju da iskorjenjivanje korupcije nije samo sebi cilj. Politika koja bi podsticala monopolizaciju neke industrije mogla bi da smanji korupciju, ali bi

¹² Alam, M. Shahid, 1991 *Some Economic Cost of Corruption in LCDs*, *Journal of Development Studies* 27:89-97 str. 91, 1991.

¹³ Ibidus.

¹⁴ Razgovor sa privatnim preduzećima aktivnim u ovoj zemlji.

društvena korist bila mala. Umjesto da dobit djelimično završava kod javnih službenika, ona bi se slivala u džepove monopolskih preduzeća. Pored toga, u slučaju kada su ova preduzeća u stranom vlasništvu, ili su međunarodni kriminalni karteli, dobit će uglavnom izlaziti iz zemlje. Ovakvi primjeri pokazuju da problem ne mora da bude korupcija sama po sebi već monopolske rente koje podstiču podmićivanje.

Uzimanje novca od ljudi koji imaju pravo na usluge, ali ne mogu da ih dobiju bez mita (npr. izdavanje vozačke dozvole) pravilno se kvalifikuje kao „iznuda“ (i kao krivično djelo u većini zemalja) a ne kao podmićivanje. Kriterijum za procjenu bi trebalo da bude da li se i onaj koji daje i onaj koji prima mito ponašaju protivzakonito, odnosno, da li je onaj koji daje mito nedužna žrtva prestupa koji je počinio službenik koji bi inače uskratio davaocu mita ono što mu s pravom pripada.¹⁵

Korupcija i tržišna neefikasnost

Neki komentatori smatraju da podmićivanje predstavlja djelovanje tržišnih sila unutar državnog sektora i da bi, kada je tržište efikasno, mito trebalo tolerisati. Takvi slučajevi možda postoje; ipak, ovu benignu procjenu treba posmatrati sa oprezom.

Prvo, javni programi mogu da budu dovedeni u pitanje ako javni službenici usmjeravaju oskudne resurse ka onome ko ponudi najviše. Program stanova solidarnosti, na primjer, napravljen je za najsiromašnije porodice, a ne za one koji mogu najviše da plate. Pored toga, mogućnost da dobiju mito može da navede službenike da vještački stvore nestašice. Štaviše, tamo gdje se daje mito da bi se javni službenici naveli da stave jedno preduzeće u privilegovani položaj na račun konkurencije, onaj koji najviše nudi najčešće nije i najefikasnija organizacija na tržištu; naprotiv, to može biti organizacija sa najvišim monopolskim profitima koji su rezultat eliminacije konkurenata.

Sama nezakonitost korupcije nameće troškove koji će ograničiti efikasnost podmićivanja. Kao prvo, zbog toga što oni koji se bave korupcijom teže da sakriju svoje nezakonite aranžmane, nije lako doći do informacije o stvarnim cijenama, što je inače od suštinske važnosti za dobro funkcionisanje tržišta, a može da dovede i do neelastičnosti cijena. Kad se jednom odredi prihvatljivi iznos mita, bilo u vidu procenta (10 % vrijednosti ugovora) bilo u vidu naknade (100 američkih dolara za dobijanje vozačke dozvole), koji je opštepoznat u određenoj zajednici, taj iznos može da ostane nepromijenjen čak i kada se tokom vremena promijene tržišne prilike. Običaji i tradicija često mogu više da utiču na tržište korupcije nego na kretanja na običnom tržištu. Potrebni su veliki šokovi, kao što je pad korumpirane vlade, da bi se iznosi mita prilagodili novonastalim okolnostima.

Drugo, da bi se smanjio rizik od otkrivanja, ulazak na tržište podmićivanja je, i za onoga koji plaća i za onoga koji prima mito, ograničen na ljude koji se već poznaju i kojima se vjeruje – rođaci, bliski prijatelji, ljudi iz istog sela ili plemena. Treće, korist od korupcije se ne raspoređuje ravnomjerno ukoliko neko odbije da učestvuje. Poštenu javni službenici mogu jednostavno da odbiju da se upuste u podmićivanje. Četvrto, pošto je podmićivanje nezakonito, dogovori između onih koji ostvaruju dobit i javnih službenika nemaju pravnu zaštitu. Tako rizici da jedna od strana ne izvrši svoje obaveze ograničavaju broj i vrstu takvih dogovora, te dovode do toga da se takve transakcije najčešće obavljaju samo između ljudi koji su dobro poznati jedni drugima. Imajući sve ovo u vidu, može se odbaciti tvrdnja da korupcija efikasno alokira resurse.

Tranzicija ka demokratiji i tržišnoj privredi

Korupcija cvjeta u rigidnim sistemima u kojima postoji mnoštvo „uskih grla“ i izvora monopolske moći unutar vlasti. Planska ekonomija, gdje su mnoge cijene ispod tržišno određenog nivoa, pruža podsticaj za podmićivanje koje predstavlja način da se alociraju rijetka dobra i

¹⁵ Ovakva razlika se pravi u radu o korupciji koji je načinila Međunarodna privredna komora (International Chamber of Commerce – ICC)

usluge. Transakcije, koje bi u tržišnoj privredi predstavljale legalnu trgovinu, u takvim sistemima predstavljaju nezakonito podmićivanje. Pored toga što prodaju dobra i usluge onima koji ponude najveće mito, javni službenici su podstaknuti i na to da stvaraju još više „uskih grla“ kako bi izvukli više novca. Službenici mogu, na primjer, da odugovlače ili da uvedu skupe uslove. Osnovni problem nije samo postojanje kontrolisanih cijena postavljenih ispod tržišno određenog nivoa već i monopolski položaj javnih službenika koji nisu ugroženi efikasnijom i jeftinijom konkurencijom.¹⁶

U cijelom nekadašnjem sovjetskom bloku stanje privrede je podsticalo službenike da koriste svoj položaj za privatne ciljeve, a njihovim mušterijama i klijentima davalo podstrek da ih podmićuju. Korupcija je bila uobičajena, jer formalnu krutost sistema nije pratio nepristrasan pravni sistem sposoban da obezbijedi primjenu pravila. Umjesto toga, vrhovnu vlast su sprovodili nadređeni u hijerarhiji koji su često imali sopstvene razloge za poštovanje pravila ili njihovu promjenu po sopstvenom nahođenju. Potčinjeni nisu mogli da se pozovu na „pravo“ kao na razlog za pružanje otpora svojim pretpostavljenima. Sistem nije bio samo krut već i arbitran. Njegovi zahtjevi i iracionalnosti pretvarali su skoro svakoga u prekršioca zakona. Masovno učešće građana u korupciji je postalo sredstvo društvene kontrole. Slučajevi korupcije su često korišćeni za kažnjavanje disidenata, a ne za poboljšanje funkcionisanja državne birokratije.

Treba primijetiti, međutim, da se situacija razlikuje od jedne do druge zemlje u Istočnoj Evropi. Postojali su mehanizmi prigovora i na opštinskom i na državnom nivou, kao i mehanizmi unutar sindikata, a sigurno je da je to u nekim državama funkcionisalo prilično dobro, barem kada se nije radilo o političkim pitanjima. Sveprisutna državna bezbjednost pokrivala je i ekonomska pitanja i imala je efekat odvratanja. Ipak, preovlađujući stav je bio da „država krade od nas, a mi samo vraćamo svoju imovinu nazad“.¹⁷

Ova zapažanja bi mogla da ukažu na to da će propadanje autoritarnih režima i centralne planske privrede smanjiti slučajeve korupcije kada snage tržišne privrede stupe na scenu. Prema ovom scenariju, nezakonita podmićivanja pretvoriće se u legalne tržišne cijene i nivo monopolskih renti će pasti. To, međutim, nije bio slučaj. Korupcija i bezakonje su bujali u novonastalim tržišnim privredama Rusije i Istočne Evrope i u novim demokratijama Latinske Amerike.

Priče o američkim gangsterima iz dvadesetih godina XX vijeka se ponovo koriste kako bi se potkrijepila teza da je „kaubojski kapitalizam“ samo jedna prelazna faza koja se mora preći na putu ka stabilnijoj fazi kapitalizma. Opasnost, međutim, leži u tome što korupcija može da postane rasprostranjena do te mjere da podrije i uništi samu prelaznu fazu. Iako korupcija pod određenim uslovima može da bude u skladu sa ekonomskim rastom, to ne znači da ona podstiče rast ili da nema neke druge negativne političke ili društvene posljedice. Štaviše, veze između korumpiranih poslova i organizovanog kriminala i prekogranična saradnja koju one stvaraju predstavljaju potpuno novu dimenziju problema i razlog za sumnju u to da se istorija jednostavno ponavlja.

Ukoliko se tokom tranzicije dozvoli da cijene dostignu tržišni nivo, niko neće morati da podmićuje da bi došao do robe. Ipak, ukoliko opstanu džepovi državne kontrole, oni mogu da postanu mjesto podmićivanja. Tako sam proces privatizacije, koji na kraju redukuje korupciju smanjivanjem državnog miješanja u ekonomiju, može na početku da bude izvor korupcijskih aktivnosti dok se investitori bore za početne pozicije.¹⁸

Zato osnovni izvor korupcije nije više rigidnost sistema nego neizvjesnost koja ga okružuje. Tranzicionoj fazi, kao rezultat krhkih i slabo razvijenih administrativnih i političkih struktura,

¹⁶ Shleifer, Andrei i Robert Vishney, 1992, *Pervasive Shortage under Socialism*, *Rand Journal of Economics* 23: 237-246. Montias, J. M. i Susan Rose-Ackerman, 1981, *Corruption in a Soviet-type Economy: Theoretical Considerations*, u Steven Rosefielde, ed. *Economic Welfare and the Economy of Soviet Socialism: Essays in Honor of Abram Bergson*, Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁷ Vidjeti, na primjer, Stern, Mikhail, *Defendant, The USSR vs. Dr Mikhail Stern*, New York, Urizen Books, 1977.

¹⁸ Manzetti, Luigi, *Economic Reform and Corruption in Latin America*, *North-South Issues*. North-South Center, University of Miami, 3: 1-6 (1994).

nedostaju i pravni legitimitet i jake institucije. Ljudi koji djeluju unutar ovih struktura tranzicio-nih država teže postizanju izvjesnosti i to pokušavaju da postignu podmićivanjem službenika.¹⁹ U najgorem slučaju, građani i poslovni ljudi se jednostavno povlače iz zakonite ekonomije i oslanjaju na organizovani kriminal da bi obezbijedili zaštitu kako od države, tako i od prijetnji konkurencije.²⁰ Korupcija tada može da bude samo sredstvo za podsticanje javnih službenika da gledaju na drugu stranu. Država postaje ne samo slaba već i nebitna. Konačni rezultat ovog destruktivnog ciklusa mogao bi da bude pritisak javnosti da se ograniči uloga tržišta i vrati planska privreda.²¹

Ukoliko je stabilnost olakšavala korupciju u prošlosti, a nestabilnost je podstiče u sadašnjosti, šta bi onda trebalo da se učini? Uprkos dramatičnim promjenama u institucionalnim strukturama koje su se desile u društvima u tranziciji, ostala je važna prepreka: odsustvo iskrene privrženosti vladavini prava. Odgovor država u tranziciji na korupciju mora da bude i temeljna reforma pravnog sistema i preuređenje institucija. Zemlje u tranziciji treba da liberalizuju svoje privrede smanjujući podsticaje za podmićivanje i ukidajući subvencije, trgovinska ograničenja i povlašćen tretman prilikom javnih nabavki.

Iako države u tranziciji u nekim oblastima vrše deregulaciju i ukidanje kontrole, u drugim oblastima će morati da vrše regulaciju. Na primjer, biće im potrebni novi zakoni o zaštiti životne sredine, zdravlju i zaštiti radnika i potrošača, kao i oni o finansijskim tržištima i tržištu hartija od vrijednosti. Biće im takođe potrebni novi programi subvencija za ljude kojima su one potrebne jer ne mogu da prežive u tržišnoj privredi. Ovi novi programi, međutim, treba da budu načinjeni tako da smanje podsticaje za korupciju. Tako zagađenje može da se reguliše putem prodaje dozvola za imisije, a socijalna pomoć može da se obezbijedi direktnim gotovinskim isplatama ili putem vaučer sistema. Ipak, čak i ovi programi mogu da se zloupotrijebe. Pojednostavljivanja i planovi zasnovani na tržištu ne mogu da riješe sve probleme; strukturne reforme i reforme morala moraju takođe da budu dio rješenja.

¹⁹ Shleifer, Andrei i Robert Vishney, 1993, *Corruption*, *Quarterly Journal of Economics* 108: 599-617.

²⁰ Susan Rose-Ackerman, 1994, *Reducing Bribery in the Public Sector*, u: Trang, Duc V. ed., *Corruption and Democracy*, Budapest, Institute for Constitutional and Legislative Policy, str.21–28; Daniel Kaufman, 1994, *Diminishing Returns to Administrative Controls and the Emergence of the Unofficial Economy: A Framework of Analysis and Applications to Ukraine*, *Economic Policy* (December) str. 51–69. 23. Timothy Frye, 1993, *Caveat Emptor: Institutions, Credible Commitment and Commodity Exchanges in Russia*, u: David Weimer, ed., *Institutional Design*, Kluwer.

²¹ Timothy Frye, 1993, *Caveat Emptor: Institutions, Credible Commitment and Commodity Exchanges in Russia*, u: David Weimer, ed. *Institutional Design*, Kluwer.

Poglavlje 3:

Osmišljavanje odgovora

Šta je vlada ako ne najvjerniji 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.

Džejs Medison (James Madison), 1751–1836, četvrti predsjednik SAD

Uprkos mnoštvu aktivnosti širom svijeta tokom proteklog desetljeća, 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. Primjer je bivši predsjednik Južne Koreje, Ro Te Vu (Roh Tae Woo). On se na svojoj inauguraciji zaklinjao da će biti najpošteniji predsjednik u istoriji svoje zemlje, a završio je u zatvoru suočen sa krupnim optužbama za korupciju.¹

U drugim slučajevima namjere su iskrene: novoizabrani lideri dolaze odlučni u namjeri 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 namjere da za tim uslijede smislene promjene.

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

Ponovo, optimistički birači vraćaju na vlast vlade koje obećavaju da će se snažno i djelotvorno obračunati sa korupcijom. Vlade padaju zbog svoje nesposobnosti da se suprotstave ovoj pojavi; druge se biraju u nadi da će biti uspješnije. Pa ipak, samo mali broj njih može da povede u trajni napredak, jer nije dovoljno da se promjena samo postigne, 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 neuspjeha prethodnih pokušaja otkrila je brojne uzroke, uključujući i sljedeće:

- ograničenja moći na vrhu. Novi šef države može da pokuša da odgovori na izazov, ali je faktički ograničen postojećom korumpiranom državnom mašinerijom. Uzmimo za primjer predsjednika Tanzanije, Makapu, koji je nakon izbora 1995. godine objavio svoje imovinsko stanje i imovinsko stanje svoje supruge i pozvao i druge zvaničnike da slijede njegov primjer. S tim u vezi je državni tužilac izdao saopštenje za javnost iz kojeg su mnogi zaključili da je predsjednikov čin bio „ilegalan“ (u smislu da to nije zakonska obaveza) i da bi bilo neprimjereno da drugi zvaničnici slijede njegov primjer;
- odsustvo privrženosti reformama onih na vrhu. Političari i javni službenici nižeg ranga mogu da teže ostvarenju promjena, ali su umnogome ograničeni odsustvom privrženosti reformama na liderskom nivou;

Korumpirani službenici, svjesno ili ne, ne poštuju druge ljude bez obzira na to koliko njihova korupcija može da djeluje bezazleno. To nepoštovanje krije u sebi sjeme megalomanije koje će, ukoliko mu se dozvoli da iznikne, na kraju da izraste u sve veća i veća nedjela (...) 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 neosjetljivim. Ona ne samo da vodi društvo u pogrešnom pravcu već takođe troši legitimitet vlasti, podržava pogrešnu vrstu javnog vodstva i predstavlja loš primjer 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

¹ Vašington Post, 18. novembar 1995.

- reforme teže da previde one na vrhu i da se usmjere 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 primjenjuju;
- preambiciozna obećanja vode ka nerealnim očekivanjima koja se ne mogu ispuniti. Oni koji obećaju ono što ne mogu da ispune, brzo gube povjerenje onih oko sebe;
- reformama nedostaje određen i ostvariv cilj, što onemogućava postizanje konkretne promjene;
- 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 djelotvornom sprovođenju;
- reforme se suviše oslanjaju na zakone, koji predstavljaju nesigurno sredstvo u pokušaju da se promijeni 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 prije biti u pravosudnom sistemu (sa odugovlačenjima, korupcijom i nesigurnošću) nego u samim zakonima. Ukoliko postojeći zakoni ne daju rezultate, malo je vjerovatno da će i novi imati dejstvo; i
- nepostojanje institucionalnih mehanizama. Čak i tamo gdje su reformski napori istinski, još uvijek je potrebno postojanje institucionalnih mehanizama koji bi omogućili sprovođenje reforme nakon odlaska njenih prvobitnih pokretača sa scene. Klasičan je slučaj sudije Plane sa Filipina, koji je reformisao poresku upravu povećavajući njenu sposobnost da pravično i djelotvorno prikuplja porez. Reforme su počele da stagniraju čim je, zbog unapređenja, sudija napustio dotadašnji položaj.²

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 zbog zabrinutosti za profit

Američka preduzeća u Kini u velikom broju ne uspijevaju 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 utorak (...). Samo 13 procenata od 112 ispitanika smatra da su troškovi u Kini manji nego na drugim tržištima uprkos njenom imidžu zemlje sa niskim troškovima. Cijena radne snage, nekretnine i porezi su viđeni kao uzroci povećanja troškova.

Anketa je pokazala da je glavna primjedba gotovo svih kompanija koje su učestvovala u anketi prošlog ljeta 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 primjenjuju 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 Svjetsku 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 vjeruje da korupcija u privredi opada“.

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

Mnogi su u poziciji da mogu da izbace reforme iz kolosijeka; neki su toliko moćni, ili toliko odlučni, da mogu da pribjegu sili. Potencijalne opasnosti za reformatore u takvim zemljama su realnost. Promjene, koje su sastavni dio sveobuhvatnog i djelotvornog preuređenja sistema integriteta zemlje, mogu da budu značajne i da zahtijevaju posebne političke i menadžerske sposobnosti. Ponašanje parlamenta takođe može da bude skandalozno kad, na primjer, poslanici odbijaju da otklone mogućnost za korupciju u slučajevima kada od nje sami imaju koristi.³ Na primjer, teškoće koje je predsjednik Obasandžo imao 1999/2000. prilikom izglasavanja antikorupcijskog zakonodavstva u Narodnoj skupštini Nigerije, neki posmatrači su djelimično pripisali tome što su se neki poslanici osjetili ugroženim ovim zakonima.

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

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

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

³ Vidjeti, na primjer, odbijanje brazilskog parlamenta da zabrani nepotizam. O nepotizmu će biti riječi kasnije.

Stvaranje osnove: atmosfera integriteta u javnom životu

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

Nolanov odbor za standarde u javnom životu (Velika Britanija, 1995) ukazao je na sedam principa koji su primjenljivi 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.
- 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, dodjeljivanje 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 primjerenoj 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 zahtijeva.
- Poštenje: Nosioци javnih funkcija imaju obavezu da prijave svaki privatni interes koji ima veze sa njihovom javnom dužnosti i da preduzmu korake za razrješenje konflikata koji se pojavljuju na način koji štiti javni interes.
- Vođstvo: Nosioци javnih funkcija treba da podstiču i unapređuju ove principe vođstvom i ličnim primjerom.

Stvaranje i održavanje integriteta u javnom životu i javnim službama podrazumijeva izvjestan broj elemenata, uključujući: zakonodavstvo, pravila i kodekse ponašanja; društvo čije religiozne, političke i društvene vrijednosti očekuju poštenje od političara i službenika; profesionalizam među službenicima; osjećanje 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 njeguju tradiciju etičkog javnog života i etičke sredine u kojoj se uobičajeno smatra da su političari i službenici poštenu. 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.⁴ Potrebno je, međutim, imati na umu nekoliko ključnih tačaka:

- etička sredina mora da se usvoji, štiti, prilagođava i primjenjuje jednako i konzistentno kroz cijeli 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 zahtijeva političko angažovanje i vođstvo koje bi podstaklo povjerenje i sigurnost, ali ne bi trebalo da političari uvijek budu ti koji će na nju imati tapiju i biti zaduženi da je štite; i
- etička sredina zavisi od promjena na mikronivou (detalji reforme) ukoliko želi da se nosi sa posljedicama neuspjeha. Neuspjeh može da ima za posljedicu: niske stan-

⁴ Alan Doig, *Honesty and Public Spending: the Ethical Environment*, rad prikazan na Drugom seminaru o statusu i prevenciji korupcije, Santiago, Chile, 4–6 juli 1994, str. 4.

darde ponašanja ili slabo poštovanje procedure, nezainteresovanost ili neznanje menadžera (rukovodilaca), koncentraciju moći u donošenju odluka, neadekvatan finansijski i menadžerski informacijski sistem, loše radne navike, slabe odnose među osobljem, organizacionu autonomiju nižih jedinica, slabu politiku regrutovanja i obuke osoblja, te mali ili nikakav pokušaj kontrole, nadzora ili regulisanja sve bližih dodira sa vrijednostima privatnog sektora i njihovom praksom, osobljem i procedurama.⁵

Zašto vertikalna odgovornost ne daje rezultate?

U demokratiji postoje dvije 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 posjeduje političku moć. Sam narod povjerava 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 zahtijevanjem njihove ostavke ili kažnjavanjem.⁶

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

Štaviše, politička klasa koja nastaje sa profesionalnim političarima široko prihvata sistem vrijednosti koji nije u skladu sa demokratskim idealom, a njihova obećanja dok su u opoziciji se drastično razlikuju od onoga što čine nakon dolaska na vlast. Na primjer, laburisti su 1997. došli na vlast u Velikoj Britaniji sa čvrstim obećanjem da će ukinuti institut službene tajne. Njihove potonje reforme su se stalno razvodnjavale, pa su neki analitičari tvrdili da bi te reforme, umjesto da učine vladu transparentnijom, mogle da zapravo povećaju oblasti u kojima postoje tajne.

Drevne demokratije su bile svjesne ove protivrječnosti i borile su se protiv nje. U Atini, u staroj Grčkoj, narodni sud, koji su činile nasumično izabrane grupe građana, sudio je povodom javnih kontroverzi i imao ovlaštenje da izmijeni odluke zakonodavnog tijela, narodne skupštine.⁷ Slično tome, u starom Rimu se na pravo građana na žalbu plebejskom tribunu na odluke magistrata gledalo kao na kamen temeljac slobode.⁸ Oba ova sistema su bila demokratska pošto su u njima učestvovali građani, a odlikovali su se horizontalnom odgovornošću budući da su narodni sudovi bili praktično autonomna i nezavisna politička tijela.

Nasuprot tome, drevna Kina, kasno Rimsko carstvo i stare evropske monarhije bili su svjedoci nastanka birokratske klase, koja je u svoje vrijeme služila kao tampon između naroda i vladalaca. Kada bi joj osjećanja bila povređena, ona bi otpočela pasivan otpor – postavljajući suvišna pitanja, odugovlačeći i preusmjeravajući dejstvo naređenja sa vrha, i na taj način ostvarivala ograničenu vrstu vertikalne odgovornosti u nedemokratskom okruženju.

⁵ *Ibidus*, str. 7–8.

⁶ Vidjeti raspravu Biankamarije Fontane (Biancamaria Fontana) sa Univerziteta Luizijane: *The Failures of Human Agency: Accountability in Historical Perspective*, jun 1997. (neobjavljeno).

⁷ 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 dvije hiljade građana, u zavisnosti od važnosti slučaja. Sudije su birane kockom. Svoje stavove su izlagali i pobornici i protivnici mjere o kojoj se raspravljalo. Očekivalo se da ljudi sami zastupaju svoje stavove, a unajmljivanje profesionalnih govornika ili savjetnika je bilo zabranjeno.

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

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 mjeri dio problema. Birokratija nije stvorena da bi polagala narodu račune, a u izvjesnoj mjeri gornji slojevi birokratije su i sami zavisni od političara. Ipak, u mnogim slučajevima birokratija je prigrabila značajnu moć od političke elite, uključujući djelatnosti poput centralne banke, istraživačkih ustanova i regulacije privrede. Na taj način, nešto što je nastalo kao brana protiv djelovanja despota, javnost sada vidi kao nešto što je i samo despotsko. Na kraju, narod osjeća da se njegova volja nipoštaštava, a izabrani narodni predstavnici lametiraju nad gubitkom kontrole nad mnoštvom birokratskih ustanova.

U demokratskoj sredini mogućnost da vertikalna odgovornost postane dominantna djeluje 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 ovlaštenja im se povjeravaju privremeno. Ukoliko loše vladaju, narod, odnosno oni kojima se vlada, mogu da ih smijene na izborima. Ukoliko zloupotrijebe svoja ovlaštenja, narod može da zahtijeva njihovo kažnjavanje i/ili ostavku.

„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“ doprinio 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 smije 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.

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 nastoje, 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 ovlaštenje da detaljno istražuje moguće slučajeve zloupotrebe, a izborni proces je periodičan, tako da čak i na slobodnim i poštenim izborima birači ocjenjuju one koji su na vlasti na osnovu opšteg utiska koji se formira tokom vremena, umjesto na osnovu određenih akata zloupotrebe.

Čuvanje čuvara – vječita opreznost

Primjer koji pružaju lideri i viši javni službenici ključan je za uspostavljanje i održavanje djelotvornog sistema društvenog integriteta. Ali ko će čuvati čuvaru?

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.

Ravnateža u stvaranju horizontalne odgovornosti

Cilj svakog sistema integriteta je da se izgradi ravnateža 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 umjesto da odgovaraju nekome ko je iznad u

Monteskjeov recept za odgovornost

U svom djelu O duhu zakona (De l'Esprit des Lois) iz 1748, Charles-Louis Secondat, baron Monteskie, predložio je nešto što i danas ostaje najuticajnije teorije horizontalne odgovornosti. Prema njegovom viđenju, nužan preduslov za umjeren režim (koji postavlja kao suprotnost despotskom) jeste organizacija aktivnosti vlasti kroz posebne funkcije i njihovo povjeravanje odvojenim organima. Ovo rasparčavanje 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 primjenu zakona (Monteskje se brinuo zbog samovoljnih i tajnih naloga za hapšenje), što će pružiti više mogućnosti za nadzor i uočavanje zloupotreba.

Citirano iz Bžankamarije Fontane, supra

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.⁹

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 predsjednik 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 u tome da se konstruiše transparentan i odgovoran sistem koji ima dva primarna cilja: prvi je da se spriječi nastajanje prevara, a drugi je da se glavni igrači natjeraju da vjeruju 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 rješenja. Ovaj pristup djelimično uključuje

povećanje transparentnosti odnosa i, do izvjesne mjere, sprečavanje nastanka odnosa koji mogu da vode do korupcije. On uključuje transparentnost u finansijskim poslovima ključnih činilaca i mogućnost provjera 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 promjene i institucionalne reforme.

Organizaciona promjena

Organizaciona promjena unutar javnih službi može da pomogne da se smanje mogućnosti za korupciju. Singapur je, na primjer, početkom sedamdesetih započeo svoj uspješan program protiv korupcije instrukcijom stalnim sekretarima (šefovi vladinih ministarstava) da svoje službenike obavijeste o vladinoj ozbiljnoj namjeri da iskorijeni korupciju i da ih posavjetuju da prijave svaki slučaj korupcije.

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

- poboljšanje metoda rada i procedura da bi se smanjila odugovlačenja;
- uspješniji nadzor koji bi omogućio višim službenicima da provjeravaju i kontrolišu rad svog osoblja;
- rotiranje službenika da bi se obezbijedilo da nijedan službenik ili grupa službenika ne ostane suviše dugo na jednom radnom mjestu;
- sprovođenje iznenadnih inspekcija rada službenika;
- stvaranje neophodnih bezbjednosnih uslova za sprečavanje neovlašćenog pristupa službenim prostorijama; i
- reviziju mjera protiv korupcije jednom u tri ili pet godina sa ciljem da se uvedu dalja poboljšanja.¹⁰

Reforma programa i politike

Javni programi koji su zahvaćeni korupcijom mogu se, ponekad, reformisati njihovim preuređenjem.¹¹

⁹ „Vlast kviri, a apsolutna vlast kviri apsolutno.“ Ovo je primijetio lord Akton u svom pismu Mandelu Krejtonu (Mandell Creighton) 5. aprila 1887.

¹⁰ Jon S. T. Quah, *Singapoore's Experience in Curbing the Corruption* u *Political Corruption: A Source Book*, ed. Arnold J. Heidenheimer et ors. (New Brunswick; Transaction Publishers, 1989), str. 845.

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

Prva i najčešće najbolja mogućnost je ukidanje programa. Mnoge zemlje imaju propise koji čak i ako bi se pošteno primjenjivali, ne bi služili nikakvom širem javnom interesu. Oni mogu i treba da budu ukinuti (mada se ovdje postavlja i pitanje nisu li oni upravo tako komplikovani i načinjeni da bi omogućili korupciju onima koji treba da ih primijene). Drugi programi bi možda služili svojoj svrsi u državi koja funkcioniše dobro, ali nisu efikasni tamo gdje 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 primjer, cilj programa ekonomska efikasnost, tada reforme mogu da dovedu do donošenja zakona i pravila zasnovanih na tržišnim mehanizmima. Ipak, pojednostavljuvanje (na primjer, smanjivanje broja koraka neophodnih za dobijanje odobrenja i naplatu isporučene robe) neće uvijek smanjiti i korupciju ukoliko su pravila kruta. Birokratska rigidnost često dovodi do nezakonitog ponašanja i javnih službenika i onih koji poslušaju s vladom. Zato će pojednostavljuvanje djelovati samo ako nije pretjerano proizvoljno i ako viši službenici ili nezavisna policijska služba odlučno sprovode antikorupcijske mjere.

Privatizacija (prelazak preduzeća kojima upravlja država u privatni sektor) može takođe da rezultira smanjenjem mogućnosti za korupciju zato što računovodstveni metodi u privatnom sektoru i potreba da se djeluje tako da „krajnji rezultat“ bude profitabilan predstavljaju snažne podsticaje za menadžment da primijeni unutrašnje strategije za borbu protiv korupcije. Neki zagovornici privatizacije idu tako daleko da smatraju da je ona jedan od lijekova za korupciju. Drugi, međutim, na to gledaju kao na uzimanje macole da bi se razbio orah. Potrebno je da, prije 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 sektoru 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 posljedica 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 artikuliše jasne standarde koje mogu da procijene i oni izvan vlade. Ukoliko se prinadležnosti koje sljeduju iz javnih programa jasno definišu kako u trajanju tako i u osobinama, a država bude spremna da podrži ta prava, smanjiće se vjerovatnoća da će neko nuditi ili zahtijevati 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 spriječilo da javni službenici traže mito, sve vladine službe moraju da postavljaju 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 zahtjev za izdavanje dozvole za rad, registraciju vozila ili neku drugu dozvolu koju izdaje vlada, ukoliko im se na zahtjev ne odgovori u roku od 15 dana, smatrati da je on automatski prihvaćen. Izraz „dođi sutra“ je čuven u Boliviji. Ono što on stvarno znači je „dođi 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.¹²

Udaljavanje prekršioca bez eliminisanja prilike za prekršaj

„Na jednom nivou korupcija može da se vidi kao problem pojedinaca sa prekomjernom ambicijom ili pohlepom. Ukoliko bi to bio slučaj, tada bi strategija 'odvajanja žita od kukolja' trebalo da djeluje. Ali kada je ova kva 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 cvjeta u Sijera Leoneu jer su organizacioni sistem i kultura ostali nepromijenjeni. 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.

Prepreke za reformu

(U Ukrajni) birokrate iz komandne strukture sovjetskog tipa poznate kao „aparat“ monopolizuju faktičku vlast (...). Oni mogu da blokiraju odluku odugovlačenjem ili preispitivanjem. To ima za posljedicu 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 primjer, antikorupcijsku inicijativu, koju je pokrenulo Ministarstvo pravde – „Operacija čiste ruke“ – službenici su otvoreno sabotirali. Moćni birokrati su vodili žestoku borbu protiv reformi. Oni su bili uspješni u slabljenju ključnih dijelova politike i u blokiranju sredstava za (slabo plaćeno i loše obučeno) sudstvo i policiju.

„Controlling Corruption: A Parliamentary Handbook“, Canadian Parliamentary Centre, (1998) str. 45.

¹² Bolivija probija antikorupcijski put, Majami herald (Miami Herald), 30. septembar 1998. Ipak, postavljanje administrativnih taksi na javna mjesta nije dalo rezultate u Nigeriji. Poster 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 ŠTom SawyerČ, avgust 2000).

Uključivanje građanskog društva

Tamo gdje istinski pokušaji borbe protiv korupcije nisu uspjeli, obično je nedostajao jedan element – učešće građanskog društva. *Times of India* je primijetio: „Mora se prvo uhvatiti u koštac sa ljudskim prihvatanjem korupcije kao životne činjenice i sa opštom ljudskom utučenošću.“¹³ Većina ljudi u građanskom društvu je veoma zainteresovana za uspješan sistem integriteta: privatni sektor, religiozne vođe, štampa, profesionalna udruženja i, iznad svega, obični građani koji nose glavni teret svakodnevne korupcije.

Učešće građanskog društva je od presudne važnosti za uspjeh bilo kakve antikorupcijske strategije, a ovaj priručnik navodi primjere iz cijelog svijeta o načinima na koje građansko društvo počinje da igra smisleniju ulogu.¹⁴

Neka rješenja leže u samom građanskom društvu, na primjer potreba za preokretanjem opšte apatije ili tolerancije korupcije. Građansko društvo je, međutim, takođe dio problema. Ponašanje države se ne dešava u vakuumu.¹⁵ Obično najšira javnost plaća mito. Tačka u kojoj se susreću privatni i javni sektor obično je i tačka u kojoj cvjeta velika korupcija i gdje se plaća najveće mito.

Zato, svaki pokušaj da se razvije strategija borbe protiv korupcije koja ne uspijeva 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 obezbijedi 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 u vezi 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 nepovjerenje javnosti u građansko društvo u cjelini, već takođe obezbjeđuju 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 pronađe 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.

¹³ Uvodnik od desetog maja 1964. godine, str. 6, navedeno u: David Bayley, *The Effects of Corruption in Developing Nation, The Western Political Quarterly* str. 723.

¹⁴ Zaista, građansko društvo je u prošlosti uradilo mnogo. Vidjeti zaključnu raspravu u poglavlju o ulozi privatnog sektora. Kada je u Velikoj Britaniji 1906. usvojen Zakon protiv podmićivanja, veliki broj onih koji su podržavali donošenje zakona su osnovali NVO, Ligu za sprečavanje tajnih komisija 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 promjene stavova. Slična liga za borbu protiv korupcije je osnovana i u Njemačkoj.

¹⁵ Vidjeti diskusiju Džejmsa 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).

Poglavlje 4:

Sistem društvenog integriteta

Tvorevinu su izgradili veoma vični i odani graditelji; njeni temelji su čvrsti; njeni dijelovi su isto toliko lijepi koliko i korisni; njeno uređenje je prepuno mudrosti i poretka; a njeni bedemi su spolja neosvojivi. Stvorena je da bi bila besmrtna, ako čovjekov 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 se mudri protjeruju iz državnih savjeta jer su se usudili da djeluju časno, a nevaljalci se nagrađuju jer laskaju ljudima da bi ih izdali.

Iz govora dr Sačidananda Sihe (Dr Sachidanand Siha), predsjedavajućeg svečane sjednice Ustavotvorne skupštine Indije, 9. decembra 1946.

Razlog za reformu

Korupcija podriiva 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“, neizbježan 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.

Posljedice korupcije

Kao što je dobro poznato, korupcija dovodi do pogrešnih izbora. Ona ohrabruje takmičenje u podmićivanju umjesto u kvalitetu i cijeni 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 svijetu, 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 uspješnog podmićivanja institucionalizuje, korumpirani službenici imaju stalan podsticaj da zahtijevaju 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 iznenađuje 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 primjer, carina i poreska služba) sklonije korupciji od drugih. Istraživanja takođe pokazuju da su tamo gdje korupcija ima endemski karakter prouzrokovani nesrazmjerni 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 trci za dobijanjem državnih narudžbina u zemljama u razvoju ili zemaljama 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 demokratije, 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 uvijek ima onih sa razvijenog Sjevera koji vjeruju 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 pretjerano 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 vrijeme i energiju u cilju izvlačenja novca. Činjenice takođe pokazuju da korupcija povećava cijene 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 Sjevernoj 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 svijeta doskoro su previdale nešto što bi moglo da bude najznačajniji od svih pristupa – sistematsko i savjesno 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 rješenja koja iz toga budu proizašla budu zasnovana na stvarnosti i praksi. Štaviše, rješenja moraju da budu u skladu sa drugim dijelovima opšteg sistema, te otuda potreba za cjelovitim pristupom. Mnogo antikorupcijskih strategija je propalo zbog toga što su bile previše usko usmjerene. Ne postoje jednostavna rješenja.

Ali šta je „sistem društvenog integriteta“?

Danas je opšte prihvaćeno da moderan sistem vlasti podrazumijeva odgovornost. Bez toga nijedan sistem ne može da funkcioniše na način koji bi promovisao javni interes umjesto 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 mjeri, sprovode. Ovaj pristup zastupa stanovište da se treba kretati ka sistemu „horizontalne odgovornosti“, u kojoj je moć raspršena, gdje niko nema monopol i gdje svako odgovara posebno.

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

U takvom sistemu mora da postoji slobodna štampa. Ali, slobodna štampa mora da poštuje određena ograničenja koja joj nameće pravo, kao što je izbjegavanje uvredljivih napada na pojedince. Čak je i slobodna štampa odgovorna, ne samo, na primjer, medijskom savjetu (koji može ali ne mora da bude tijelo 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 tijelu, bilo da je to parlament ili pravosudni savjet. To tijelo je dalje odgovorno nekom drugom, a na kraju odgovara građanima koji svoju ocjenu iskazuju na izborima. Stoga standardi odgovornosti povezuju različite elemente, ili „stubove“, koji kroz to povezivanje ojačavaju jedni druge.

U sistemu „horizontalne odgovornosti“⁸ zatvara se začarani krug u kome je svaki činilac istovremeno i čuvar i čuvani, kontrolor i kontrolisani. Ovaj krug zaobilazi, ali na taj način daje odgovor na vječno pitanje: „Ko će čuvati čuvare?“

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

Dok je moderni talas demokratije održao dobar dio 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 umjesto onih na dnu. Ipak, potreba da se preuredi instrumentarij vlasti podrazumijeva mnogo više od prostog prelaza iz totalitarnog sistema u sistem u kome narod s vremena na vrijeme može da dà svoj glas.

Zbog toga je potrebno udaljšavanje 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 sjećanja na institucije iz vremena horizontalne odgovornosti, sjećanja na nekadašnje vrijeme koje bi moglo da se vrati.

Kada se takvi mehanizmi odgovornosti stvaraju kao dio društvenog napora da se smanji korupcija, oni onda predstavljaju „sistem“ integriteta. Ovaj sistem teža i protivteža (*checks and balances*) stvoren je sa namjerom da se rasporedi odgovornost između različitih organa i grana vlasti. Ovaj sistem reguliše sukobe interesa u javnom sektoru, uspješno vrši podjelu vlasti i ograničava situacije u kojima se javljaju sukobi interesa ili koje imaju negativne posljedice po opšte dobro. To podrazumijeva odgovornost, transparentnost, prevenciju i kažnjavanje.

Sistem integriteta otjelovljuje sveobuhvatno viđenje reforme, bavi se korupcijom u javnom sektoru preko vladinih procedura (kodeksi ponašanja za rukovodioce, organizacione promjene, pravne reforme, reforma birokratske procedure, itd.) i kroz reformu građanskog društva. Čak i tamo gdje je korupcija endemska pojava, ona je najčešće posljedica systemske greške. Glavnu pažnju treba usmjeriti na promjenu sistema umjesto da se krivica svaljuje na pojedince.

Neki čitaoci prethodnih verzija ovog priručnika ukazali su na to da on usvaja staromodan pristup reformama, „od vrha nadolje“, koji nije u saglasnosti sa savremenim viđenjem problema.

Oni, međutim, previđaju ključnu stvar. Kao što se dalje pokazuje, cijela građevina vlasti drži se i njen se integritet održava (ili se podriva) kroz proces od dna ka vrhu. Riba može da smrdi od glave, kao što se često kaže, i korupcija može da se širi nadolje kroz loše primjere i praksu rukovodilaca. Međutim, pažnja javnosti (i, tamo gdje je potrebno, javni bijes) predstavljaju krajnju društvenu odbranu. Tamo gdje sve drugo propadne, konačno pravno sredstvo je revolucija. Međutim, pretpostavka koja leži u osnovi pristupa koji ovdje zastupamo jeste da evolucija, a ne revolucija, može da bude djelotvoran i poželjan način za ostvarivanje učešća društva u svemu ovome, i to kroz demokratski proces i uključivanje privatnog sektora, medija, strukovnih udruženja, vjerskih organizacija, kao i nevladinih organizacija. Na taj način refome 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 usmjere na jednu jedinu oblast isključujući druge. Postoje strategije koje se usmjeravaju 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 ubjeđenje 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:

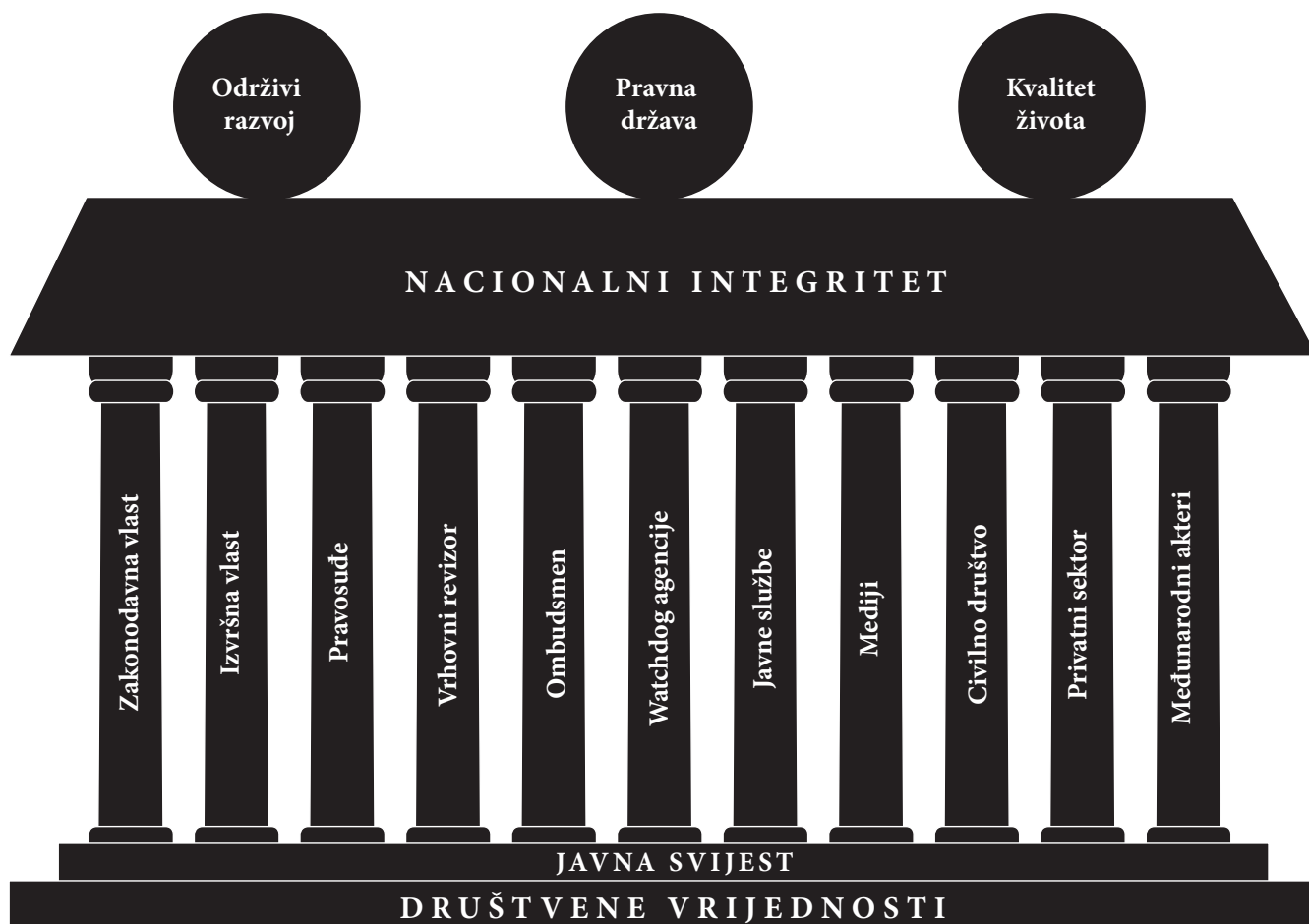
- javnu upravu koja je i djelotvorna i sposobna i koja doprinosi održivom razvoju;
- vlast koja radi po zakonu, pri čemu su građani zaštićeni od samovolje (uključujući i kršenja ljudskih prava) i
- razvojne strategije koje donose koristi društvu kao cjelini, uključujući i najsiromašnije i najranjivije 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 spriječi da se korupcija uopšte i desi, umjesto 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 usmjere na sveobuhvatni pristup. Kao što ćemo vidjeti, nije dovoljno usredsrediti pažnju na pojedinačan element ili „stub“ sistema izolovano od drugih. Na primjer, značajni napori su u Keniji ojačali djelatne sposobnosti Kancelarije glavnog revizora. Međutim, njegovi visokoprofesionalni izvještaji, iako im je poklonjena velika pažnja u medijima, jednostavno su ignorisani, budući da je ostatak „sistema“ ostao uspješno 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 dio 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 djelotvorne. Na primjer, 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 vrijednosti koje one predstavljaju ne bi otkotrljale i pale.

Sam „hram“ je sagrađen i održava se na osnovama koje uključuju pažnju javnosti i društvene vrijednosti. Ukoliko je pažnja javnosti povišena, a vrijednosti 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 vrijednosti 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 cjelokupna građevina će se srušiti u haosu.

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

Mada širom svijeta postoje razlike, najčešći „stubovi integriteta“² jednog društva koje teži da se u njemu vlada na odgovoran način podrazumijevaju:

- 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.

„Stubovi“ pravila i procedura

Ono što upotpunjava svaki od „stubova“ sistema društvenog integriteta jesu 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:

<i>Institucionalni stubovi</i>	<i>Odgovarajuća suštinska pravila/procedure</i>
Izvršna vlast	Pravila o sukobu interesa
Zakonodavna vlast/parlament	Slobodni i poštteni izbori
Parlamentarni odbor za kontrolu javnih prihoda i rashoda	Ovlašćenje za ispitivanje viših službenika
Glavni revizor	Javni izvještaji
Javne službe	Etičnost javnih službi
Sudstvo	Nezavisnost
Mediji	Pristup informacijama
Građansko društvo	Sloboda govora
Ombudsman	Dobro upravljanje dokumentacijom
Antikorupcijske ¹ /nadzorne agencije	Zakoni koji su primjenljivi i koji se mogu primijeniti
Privatni sektor	Politika slobodne konkurencije, uključujući i pravila o javnim nabavkama
Međunarodna zajednica	Djelotvorna 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 ovdje iz pragmatičnih razloga pripisano građanskom društvu, jer je ona suštinska potreba građanskog društva. Arhive su ključne za ombudsmana, ali su takođe i suština odgovornosti,

² „Stubove integriteta“ je kao takve prvi put predstavio član TI-a Ibrahim Seuši (Ibrahim Seushi) iz Tanzanije. Oni su od tada našli svoje mjesto u sve široj literaturi o ovoj temi.

te su zbog toga od velike važnosti i za nadzorne agencije. Neki od pobrojanih principa u sebe uključuju pojedine takođe važne pokazatelje (npr. može se reći da su ukazivanje na probleme i mehanizmi pritužbi uključeni u slobodu govora i etiku javnih službi). U cjelini, institucionalni stubovi iz lijeve kolone zajedno sa pravilima i procedurama iz desne kolone čine osnovni sistem društvenog integriteta.

Uspostavljanje zdravog sistema društvenog integriteta zahtijeva sistematsko uočavanje naprsina 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 izgleda da sistem funkcioniše, na primjer u slučaju čistki koje sprovode vojne hunte prilikom zbacivanja korumpiranih civilnih režima, kao što se upravo događa u Pakistanu. Ipak, nepostojanje funkcionalnog sistema integriteta sigurno vodi ka ubrzanom nazadovanju ukoliko se na vrijeme ne uspostavi odgovorna vlast.

Pristup koji podrazumijeva sistem društvenog integriteta otvara nove mogućnosti za otkrivanje bolesti i moguće liječenje. Umjesto da se bavimo pojedinačnim ustanovama (pravosuđem, na primjer), ili pojedinačnim pravilima i procedurama (kao što je krivično pravo), a nakon toga se usmjerimo na pojedinačne programe reformi, mi počinjemo da posmatramo međudnose, međuzavisnosti i kombinovanu djelotvornost na jedan sveobuhvatan način. Na primjer, šta vrijedi zdravo i „čisto“ sudstvo, spremno da podrži vladavinu prava, ukoliko su korumpirani policija, istražitelji, tužioci ili pravna profesija? Sudije. Jednostavno. neće dobiti slučajeve koje bi trebalo da sude. i tako će sudstvo ostati 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 rijetko sretali, ukoliko bi to toga uopšte i došlo) i omogućavaju da svi oni osjete pripadnost ovom projektu, što je inače od suštinske važnosti za uspjeh.

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 dvije zemlje.

Radionice društvenog integriteta za svoju polaznu osnovu uzimaju:

- premisu da ljudi koji žive u jednoj zemlji znaju i razumiju 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 podjela političkih partija i da treba da bude nešto oko čega se svi mogu složiti;
- da bez učesća 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 vjerovatno nedostajati kredibilitet i šanse za uspjeh, a pogotovu dugoročna održivost.

Ovu radionicu potpuno osmišljavaju, vode i posjeduju lokalni učesnici. Doprinos saradnika sa strane ogleda se samo u dva oblika: u olakšavanju procesa (što je prikazano u nastavku) i u nji-

hovom 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 cjelokupnog 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 obavještenja putem izvještaja sa sličnih radionica iz drugih zemalja (što je korisno za razmjenu 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 usmjerenih pitanja, koja razmatraju male grupe učesnika, 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 jeste otkrivanje određenog problema i predlaganje praktičnih rješenja koja su u okviru nadležnosti prisutnih ljudi, a ne, na primjer, traženje opšteg povećanja plata u javnim službama ili ustavnih promjena, itd.

O svakoj temi se raspravlja na sesiji na kojoj se prezentuje izvještaj, koju zatim prati kratka plenarna rasprava. Iz svih sesija na kojima se prezentuju izvještaji, kao i iz konačne sesije „planiranja akcije“, rađa se „akcioni plan“. Utvrđuju se praktične mjere, prisutnima se dodjeljuju zaduženja za naredne akcije i dogovara se satnica akcije. Tako je dobijena osnova za dalji rad radionica, možda za 12 do 18 mjeseci, za ocjenjivanje napretka, identifikovanje prepreka i prerađivanje akcionog plana u svjetlu postojećeg iskustva i promijenjenih okolnosti.

Sljedeća 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 predsjednika izazov da se javno unaprijed 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 pobijedio na izborima, ispoštovao je obećanje. Kada je prijavio svoju imovinu, to je prouzrokovalo talas plime interesovanja ne samo u Tanzaniji već širom Podсахarske Afrike i dalje. Od tada, zakletve su dobile široku primjenu, najočiglednije u Papui Novoj Gvineji, gdje 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 pruži argument kritičarima onih koji su pogazili zakletvu. Na primjer, na ove zakletve se poziva u parlamentarnim raspravama na Papui Novoj Gvineji.³

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 natjeraju bilo koju zemlju da ostvari održive promjene. Ipak, spoljni pritisci mogu da pomognu u podsticanju unutrašnjih rasprava i stvaranju koalicija radi sprovođenja reformi unutar zemlje. Na primjer, uslovi koji prate kredite međunarodnih finansijskih ustanova mogu da natjeraju korumpiranu administraciju da javno objavi podatke koje bi inače držala u tajnosti. Uskraćivanje zajmova međunarodnih finansijskih institucija vladama koje bi ih vjerovatno iskoristile suprotno njihovoj svrsi, takođe je korisno koliko i razumno.⁴ Iako su ove akcije iz inostranstva korisne za promociju integriteta, istinska dinamika mora da bude unutrašnja.

³ Ove zakletve je pripremila i objavila TI Papua Nova Gvineja.

⁴ Ovdje se radi o dvjema stvarima. Prvo, kredite vraća narod, a ne vlade koje se smjenjuju. Na kraju priče dugovi se moraju vratiti. TI stoga smatra da međunarodne finansijske institucije imaju fiducijarnu dužnost da obezbijede, u skladu sa svojim mogućnostima, da se novac dobijen iz kredita ne troši nenamjenski. Drugo, međunarodne multilateralne institucije tradicionalno na sebe gledaju kao na produženu ruku svojih vlada, i podložne su diktatima tih istih vlada. Pošto su vlade promjenjive 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 svijest o tome da je njihova (stalna) uloga da služe narodu, a ne volji (trenutnih) političkih gospodara.

Slično tome, uloga spoljnih stručnjaka je ograničena na ulogu pomagača. Oni mogu da informišu i pruže savjete 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 djelotvorna 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 rješenja 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.

Prije svega, reforme moraju da budu održive. Sistem mora da bude u stanju da izdrži i ograniči pritiske koje na njega vrše promjene vlada. Ovaj proces će vjerovatno biti spor, često frustrirajući i bez kraja, budući da ne postoje „savršena rješenja“. Pred sistem integriteta će se postavljati novi izazovi kako se budu pronalazili novi načini za njegovo zaobilazanje. Reforme će, takođe, biti neophodne kada se stare konformističke pretpostavke budu iznova procjenjivale i pokazale nedovoljnim. Na primjer, u Britaniji je postojala kontroverza oko pitanja da li je primjereno 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 obezbijede 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.

Namjena ovog priručnika je da pomogne ovim procesima. On ne pokušava da ponudi laka ili već gotova rješenja. Biće potrebno da svaka zemlja, svako društvo, stvori svoje sopstvene instrumente odgovornosti koji su relevantni i odgovarajući za njihove sopstvene prilike i težnje. Priručnik 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.

Poglavlje 5:

Stvaranje političke volje

Ono što je nemoralno nikada ne može biti politički ispravno.

Abraham Linkoln

Stvaranje političke volje je možda jedna od najtežih lekcija koje pokušavamo da naučimo.

Pristup borbi protiv korupcije koji se zasniva na učešću javnosti, a naročito značaj aktivnog uključivanja građanskog društva i medija, sada su opšteprihvaćena osnova za bilo kakav uspješan antikorupcijski reformski program. Međutim, politička volja je često sastojak koji nedostaje.

Proizlazi da građani, kao oni koji će imati koristi od reformi, ne treba da budu samo pasivni primaoci proizvoda reformi, već treba da budu aktivni advokati reformi i čuvari tog procesa za sve vrijeme njegovog trajanja. Međutim, reforme će zahtijevati samo politički svjesni građani koji razumiju svoja prava i obaveze svojih predstavnika, što će zauzvrat zahtijevati povećanje i održavanje nivoa javne svijesti.¹

Važno je da se na političku volju ne gleda samo kao na „volju političara“ i onih koji su previše u politici jedne države. Trebalo bi da obratimo pažnju na lidere iz svih sfera života – profesionalne grupe, privatni sektor, sindikati, vjerske ustanove i ostale grupe građanskog društva, i vidimo na koji način oni mogu da se podstaknu da pomognu u borbi protiv korupcije i jačanju integriteta. Polazna osnova ne moraju da budu najviši dijelovi vlasti, ali ukoliko s vrha ne dođu jasni i nedvosmisleni signali podrške, oni koji su odgovorni za primjenu ključnih dijelova sistema društvenog integriteta jedne zemlje vrlo lako mogu da se osećaju sputanim.

Naravno, proces izgradnje političke volje mora da doživi svoj vrhunac u pokretanju ključnih figura u političkom životu. Odsustvo političke volje ne treba da bude iznenađujuće u zemlji u kojoj se politička funkcija doživljava kao prečica za pribavljanje ličnog bogatstva, kao sredstvo lične, a ne javne koristi, kao sredstvo bogaćenja jedne porodice ili klana umjesto društva u cjelini. Zaista, razlozi zbog kojih ljudi uopšte ulaze u politiku važna su pitanja za javnu debatu.

Glavni izazov u procjeni privrženosti političara reformama jeste sposobnost da se napravi razlika između reformskih pristupa koji su izvještačeni i načinjeni samo da bi se popravio imidž političara, i onih koji predstavljaju značajan napor u dostizanju istinskih i održivih promjena. Neki režimi koji su imali dobre namjere sami su sebe zakopali nevještima i nedjelotvornim strategijama, dok su neki eksploatatorski vladari uspješno skrivali svoje namjere iza fasade „kozmetičkih“ mjera.

Politički rizik

Bez sumnje, politički rizik je realni ograničavajući faktor. Pošto je korupcija često sistemski problem (nasuprot povremenom „iskorišćavanju prilike“ od strane javnih službenika), samo obuhvatna reforma može da bude uspješna u njenom smanjivanju. Ali paket obuhvatnih reformi u sebi sadrži neizvjesnost i rizik za lidere. Često se događa da u roku od možda godinu

¹ Posebni dio verzije ovog priručnika na internetu sadrži najbolje primjere iz ove oblasti: <http://www.transparency.org>.

dana od uvođenja liberalizacije cijena u nekoj zemlji, njen premijer ili ministar finansija, ili obojica, bivaju smijenjeni. Ovakva mogućnost mora da ima veliku težinu u glavama političkih lidera². To se ne mora obavezno tumačiti kao kritika. Politika je zaista „umjetnost mogućeg“, a propast valjanih zbog pretjerane ambicioznosti može samo da omogući da se na vlast vrate neki koji bi bili manje posvećeni reformama.

Takođe je suviše čest slučaj da su oni koji se popnu do viših nivoa političkog rukovodstva kompromitovani na različite načine, i to ne samo u oblasti finansiranja političkih kampanja.³ To je najslabija karika sistema integriteta širom svijeta, a ne samo u zemljama u razvoju. Nedavni skandali u zapadnoevropskim zemljama poput Belgije, Francuske i Njemačke, ukazuju na posebnu ranjivost političara u oblasti finansiranja političkih kampanja.

Stoga se postavlja pitanje: Da li politička volja može da bude svjesno stvorena? Ili ona nastaje tako što pojedinci koji se penju na vrh prethodno u sebe svjesno sakriju sklonosti ka reformama? Ukoliko može da se stvori, kako da utvrdimo neophodne činioce za njenu izgradnju?

Odozdo nagore?

Polazna osnova je podizanje svijesti na najnižem nivou. Podružnica Transparency Mauricijusa je 1999. štampala brošuru *Ne korupciji, da integritetu*, koja je distribuirana kao besplatan dodatak jednih od najvećih nacionalnih novina, tako da je njena poruka stigla do širokog kruga ljudi u toj zemlji u razvoju sa visokom stopom pismenosti. Finska NVO Svjetski strip (World Comics) promovise upotrebu stripa kao jeftinog obrazovnog medija. Nacionalni demokratski institut na Tajlandu razvio je kreativne obrazovne inicijative koje su dale rezultate u stvaranju političke svijesti u svim slojevima društva. One su obuhvatile muzičke predstave, radio-drame, ulične predstave, lutkarske predstave i umjetnička takmičenja. Program sa Tajlanda je takođe organizovao „seoske forume“ – diskusione grupe za podsticanje građanskog aktivizma.

Ankete i bangalorske „kartice izvještaji“ takođe mogu da pomognu u procesu stvaranja svijesti o tome šta se događa i kakvi troškovi zbog loše uprave mogu da nastanu. Nevladine organizacije (NVO) takođe mogu da upute izazov političkom establišmentu time što će sprovoditi ankete o stavovima političkih partija o pitanjima korupcije i pitati ih šta će one biti spremne da urade u vezi sa tim ako dođu na vlast. Ove političke ankete mogu da postignu uspjeh, kao što je to bio slučaj u Papui Novoj Gvineji gdje su političke partije priznale potrebu da javno podrže potrebu za reformama, ali isto tako mogu da budu viđene kao prijetnja koju je najbolje ignorisati, kao što se desilo u Maleziji, gdje je vladajuća koalicija ćutala dok su samo opozicione partije učestvovala u anketi.⁴ Kao rezultat, inicijative u ovoj oblasti su u Papui Novoj Gvineji dovele do stvaranja niza javno-privatnih partnerskih projekata usmjerenih na suzbijanje korupcije.

Sve ovo su primjeri reformatora iz građanskog društva koji razvijaju i artikulišu poseban plan reformi (npr. zakonodavna reforma i postupak primjene), a onda ga široko promovišu. Tako javnost ima oko čega da se okupi umjesto da prosto nastavi sa nejasnim i neusmjerenim pozivima za promjenom.

Posao stvaranja političke volje se ne završava time što vlada krene putem reformi. On onda mora da se održi u, često, teškim vremenima koja slijede. Očekivanja javnosti moraju da budu realna. Sistemska korupcija, životna nedaća koja prati ljude u mnogim zemljama, neće nestati preko noći. I dalje će biti skandala na visokom nivou dok prolazi vrijeme potrebno da se postignu promjene u ponašanju.

² Opservacija Šang-Jin Veja (Shang-Jin Wei), vanrednog profesora na Kenedi školi za javnu upravu Univerziteta Harvard.

³ Oni koji „znaju gdje su zakopani leševi“ imaju značajnu moć nad onima koji su leševe zakopali.

⁴ Ovim se ne želi reći da se partije mogu automatski pridobiti za cilj suzbijanja korupcije. Naravno, iskustvo Papue Nove Gvineje iz 1998. godine kazuje da su poslije izbora određeni politički akteri, uprkos vrlo javnim „izrazima privrženosti“ reformama, nastavili sa zloupotrebama. Ono čemu se TI PNG nada je da će zahvaljujući ovoj njihovoj aktivnosti birači sa povećanom pažnjom da gledaju na potkupljivost određenih političara. Oni se nadaju da će to podstaći same glasače da na sljedećim izborima poraze takve političare.

Kad je vlada zainteresovana za smanjenje korupcije, građansko društvo može da bude aktivan partner tražeći reforme sa jasnim i ostvarivim ciljevima, nadgledajući proces reformi i čineći vladu odgovornom. Ono može da osnaži političku volju time što će pomoći da se postignu željeni rezultati i izgradi povjerenje javnosti u procese i na taj način podstakne političke vođe da ne skrenu s puta.

Politička volja i „kontrolne“ agencije?

Iako tehnički „nepolitička“ po svojoj prirodi, postoji šira politička uloga koju igraju rukovodioci zvaničnih agencija za kontrolu. U mnogim zemljama može da se javi mogućnost da se šefovi ključnih agencija nametnu političkom establišmentu.

Ipak, u mnogim zemljama rukovodioci takvih agencija moraju da budu spremni da plate cijenu, budući da nedovoljna institucionalna zaštita može da ih učini podložnim bezrazložnim smjenama. Ukoliko je mogući gubitak položaja dovoljan da primora agenciju za kontrolu da ostane na sigurnom terenu, onda će sama agencija sebi dodijeliti manje značajnu ulogu. Posljedice smjenjivanja mogu da budu pogubne po ličnost onoga ko je smijenjen, a tamo gdje se to desi od vitalne je važnosti da građansko društvo, i javnost uopšte, pruže osobi koja je povrijeđena svoju punu podršku i podstrek.

Dva nedavna slučaja ilustruju ono što može da se dogodi. Glavni revizor jedne male pacifičke ostrvske države je otkrio duboke naslage korupcije koje su uključivale i aktivno učešće ministara u vladi. Ti ministri su preživjeli kritiku tako što su pokrenuli napad na glavnog revizora ispitivanjem na koji način je koristio pomoć inostranih eksperata u sprovođenju revizije. Istjeran iz službe, i vrativši se u privatnu praksu, on je ostao usamljen, a njegovi potencijalni klijenti se plaše da unajme njegovu računovodstvenu firmu iz straha da establišment na njih ne gleda kao na „antirežimske“. Kakav to model ponašanja ovaj politički establišment podstiče? Kakve poruke ima za onoga ko naslijedi to mjesto u službi? Da li onda iznenađuje u ovom slučaju to što je ubrzo potom ministar ubijen dok je pokušavao da spriječi korupciju svog kolege?⁵

Drugi slučaj se odnosio na Mari Noel Ferije Piterson, ombudsmana u Vanuatu, koja nije bila ponovo izabrana na svoju funkciju nakon što je podvrgla nekoliko ministara neprijatnom ispitivanju. Na zgražavanje posmatrača, te političare koji su preživjeli neprijatnu kritiku, na narednim izborima ponovo su izabrali birači koji nisu pridali veliku važnost ozbiljnim optužbama upućenim na račun političara. Kao bivši novinar i uz dobre kontakte u građanskom društvu, ona je bila u stanju da izbjegne najgore aspekte sudbine koja je zadesila bivšeg glavnog revizora Zapadne Samoe. Tragedija za zemlju je to što je ona obezbijedila principijelno vođstvo, ali se suočila sa nespremnošću šire javnosti da upotrijebi svoje pravo glasa za podršku i očuvanje nalaza njene službe.

Usamljenost „usamljenog jahača“

Tanzanija se često uzima kao primjer zemlje u kojoj hrabri pojedinci iz sfere politike vode borbu. Međutim, od samog početka predsjednik Mkapa je vodio borbu protiv korupcije kao „one-man show“, bez uključivanja ostalih aktera i bez pokušaja da formira svoju koaliciju za reforme unutar svoje administracije. Zbog toga što nije stvorio koaliciju korišćenjem pristupa koji podrazumi-

Ubijanje glasnika koji donosi loše vijesti u Vanuatu

Ono čega ću se uvijek sjećati iz vremena kad sam bila ombudsman (prvi u istoriji Vanuata) jeste to što sam stalno nalazila dokaze za nepoštenje, lopovluk, dvoличиnost i lukavstvo, što su sve slabosti koje pogađaju vođe, kao i sve nas ostale, kako u zemljama u razvoju tako i u razvijenim zemljama. Rijetko, u stvari gotovo nikad, uprkos više od sedamdeset javnih izvještaja koji su izašli iz moje kancelarije između 1994. i 1999. godine, nije se desilo da je bilo koji od lidera priznao svoje posrnuće i „ispovijedio svoje grijeh“. To ima za posljedicu da isti ljudi ostaju na položajima, da je razočaranje sveopšte i da ne prevladaju ideja da „vođe treba da budu primjer“ (...)

U mom slučaju, u maloj južnopacifičkoj Republici Vanuatu, uprkos vestminsterskom tipu demokratije još od sticanja nezavisnosti 1980. godine i tradiciji gotovo sveobuhvatnog prisustvovanja crkvenim službama, bila sam suočena sa svakojakim vrstama sistematskog nepriličnog ponašanja i zloupotrebama ovlašćenja, od javne uprave pa sve do samog vrha vlade.

Primjeri, koji su detaljno opisani u velikom broju javnih izvještaja, uključuju nezakonitu prodaju pasoša, nenamjensko trošenje fondova za ublažavanje posljedica ciklona, povoljne zajmove iz državnog penzionog fonda koje su lideri dodijelili partijskim „prijateljima“ za kupovinu stambenog prostora u javnom vlasništvu za nisku cijenu, prevaru u vezi sa bankarskom garancijom u vrijednosti od 100 miliona američkih dolara, iznerviranje tenderske procedure, uništavanje državne banke za razvoj izazvano time što političari nisu vratili zajmove koje su uzeli.

Možda se pitate koji je bio rezultat toga što su informacije o ovim slučajevima dospjele u javnost? Pa, osim uličnih nemira u glavnom gradu kada je sjedište Provident fonda bilo opsjednuto i brojnih pisama zgražavanja u štampi, ništa se drugo nije desilo. Niko nije podnio ostavku. Niko nije bio otpušten. Niko nije bio uhapšen. Niko nije bio optužen. Niko nije bio krivično gonjen.

Reakcije koje su meni kao „glasniku“ bile upućene varirale su od otrovnih ličnih napada, uvredljivih i neustavnih izjava o boji moje kože, mom polu i mom prethodnom državljanstvu (francuskom), optužbi da sam kolonijalista, preko obećanja ministara datih na nacionalnom radiju da će me smijeniti, zlonamjernih napada na mene u parlamentu, prijetnji smrću, do uspješne inicijative jednog poslanika za ukidanjem Zakona o ombudsmanu, iako je taj zakon ponovo donesen. Izgleda da sićušni Vanuatu nije toliko različit, ni bolji ni lošiji, od mnogih drugih država današnjice i prošlosti.

Mari Noel Ferije Piterson (Marie-Noelle Ferrieux Patterson), obraćanje plenarnom skupu na konferenciji „Javna uprava u Aziji i Pacifiku 2000, etika, pravo, menadžment, politika“, Univerzitet Griffit, Brizbejn, Australija, 27–28. april 2000.

⁵ O tim događajima se govori u poglavlju o glavnom revizoru.

jevaju široko učešće, počeo je više da liči na „usamljenog jahača“, naročito nakon objavljivanja izvještaja Varioba komisije (Warioba Commission) o korupciji, koji je predsjednik naručio. Nekoliko osoba koje su spomenute u izvještaju bile su visoki političari, pravosudni zvaničnici i službenici policije i vlade, tako da je Mkapina administracija bila kritikovana jer nije preduzela akciju u vezi sa „krupnom ribom“. Iako je administracija mogla da ukaže na čitav niz mjera preduzetih protiv osoba na nižim nivoima, očigledno odsustvo etike na vrhu (osim same funkcije predsjednika) ostalo je evidentno.

Igra mačke i miša u Keniji

Kenija je zemlja na čiju se vladu već nekoliko godina sumnja da se povodom pitanja korupcije sa međunarodnim donatorima igra „mačke i miša“.

Središte sukoba je nezakonit izvozni podsticaj vrijedan 400 miliona američkih dolara, koji je Moina vlada učinila lokalnom proizvođaču nakita, Goldenbergu, navodno kao povraćaj carina koje su plaćene na uvozne sirovine. Međutim, nikakva carina zapravo nije plaćena, niti su neke devize unesene u zemlju. MMF je zahtijevao računovodstvenu provjeru novca koji je nedostajao, a koji je predstavljao 6 % godišnje proizvodnje u Keniji. Kad je kenijska vlada zaustavila postupak koji je vođen protiv Goldenbergovog tima na inicijativu Udruženja pravnika Kenije (Kenyan Law Society), MMF je stopirao kredit u vrijednosti od 169 miliona američkih dolara. Vlada je pokušala da izvrda nudeći neke ustupke MMF-u, ali odbijajući da prihvati suštinske unutrašnje reforme koje je MMF postavio kao uslov za obnovu pomoći.¹ Nakon nekoliko mjeseci frustracije i simboličkih gestova kenijske vlade, uslovi MMF-a za obnavljanje pomoći su bukvalno stavili svaku finansijsku transakciju pod lupu donatora. Uslovi su obuhvatili ponovno imenovanje parlamentarnih sekretara, izjavu o imovinskom stanju, usvajanje djelotvornog krivičnog zakona i oslobađanje balasta u javnoj upravi.

Kritičari su tvrdili da je vlada, udovoljavajući ovim zahtjevima, proćerdala državni suverenitet za „tričavih“ 16 milijardi kenijskih šilinga. „Uslovljavanje je možda dobronamjerno, ali ono je osuđeno da bude politički nepopularno i ponižava Kenijce koji su, uprkos gladi i restrikcijama struje izazvanih sušom, sačuvali ponos u svojoj zemlji“, primijetile su vodeće novine iz Najrobija.²

¹ A World War On Bribery, TIME magazine, 22. jun 1998.

² Peter Munaita, Did we sell our soul to get aid from the IMF?, komentar u Daily Nation (Kenija) od 3. avgusta 2000.

U vrijeme pisanja ovog priručnika, predsjednik Nigerije Obasandžo takođe je preživljavao sličnu frustraciju i opstrukciju. Stanovništvo je glasno u svojoj podršci njegovom antikorupcijskom pregnuću, ali zbog velikog broja poslanika u Narodnoj skupštini Nigerije, duboko umiješanih u razne vidove korupcije, djeluje da je predsjednik gotovo potpuno sam.

Iz svega ovoga možemo da vidimo da politička volja ne zavisi samo od političkih i ekonomskih sredstava koja su na raspolaganju vođama reformi, već i od njihove pretpostavljene moći i sposobnosti pribavljanja stabilne podrške kako unutar zemlje tako i u inostranstvu.

Kako vođe da nametnu etičko ponašanje u sistematski korumpiranom sistemu kada se politička volja jednom stvori na vrhu? Javna uprava može u dobroj mjeri da izvrda, ako ne i u potpunosti da ignoriše, uputstva s vrha. Ovo je pitanje koje se nametnulo i koje čeka odgovor iz prakse.

Uloga „autsajdera“ u stvaranju političke volje

Trenutno je široko rasprostranjeno vjerovanje da donatori na kratak rok igraju izvjesnu ulogu u stvaranju političke volje time što utvrđuju ko su „šampioni“ antikorupcijske borbe i obezbjeđuju im mogućnost, a po potrebi i zaštitu, koja im je potrebna da bi mogli da rade. Ovo može da se postigne obezbjeđivanjem uslova za nastanak političke volje, kao i uključivanjem antikorupcijskih strategija u političke i razvojne planove donatora. Eksperiment koji se odvija u Keniji će se pratiti da bi se vidjelo da li će uspjeti da otvori vrata političkoj volji ili će biti samo nastavak komplikovanog dueta koji podjednako frustrira i donatore i obične Kenijce.

Podsticaj za program reforme treba da bude domaćeg porijekla i da ga domaća sredina osjeća kao svoj – inicijativa za borbu protiv korupcije treba da potekne na domaćem tlu, a ne iz inostranstva. Postoje mnogi primjeri za pokušaje donatora da zemljama nametnu antikorupcijske programe kao preduslov za dobijanje pomoći, ali se ni za jedan ne može reći da je doveo do željenih rezultata.⁶

Sa druge strane, stav da se ništa ne može postići kada među vođstvom u zemlji nema političke volje za borbu protiv korupcije može da bude vrlo daleko od istine. Volja za borbu protiv korupcije može da postoji na mnogim mjestima – u različitim granama vlasti, političkoj opoziciji, službenim agencijama za nadzor, građanskom društvu, međunarodnoj zajednici i institucijama javnog i privatnog sektora. Svi oni zajedno mogu da predstavljaju jak politički faktor i obezbijede vođstvo.

⁶ Na primjer, prethodno insistiranje da vlada Kenije ustanovi Nezavisni biro za borbu protiv korupcije. Institucija je formirana i njena prva žrtva je bio visoki službenik carine koga su mnogi smatrali za jednog od najistaknutijih i najpoštenijih u javnoj upravi. Kako je počela istraga protiv njega, tako je on bio automatski suspendovan sa svog položaja, na radost mnogih koji su vršili utaju carinskih dažbina. Možda će se uz politički pritisak ovaj biro s vremenom razviti u djelotvornu instituciju. Nad njegovim početnim postignućem možemo samo da lamentiramo, dok je samo njegovo stvaranje kupilo od međunarodne zajednice dodatno vrijeme za korumpirani režim.

Godine 1999. Institut Svjetske banke je počeo da u sedam afričkih zemalja⁷ razvija osnovni antikorupcijski kurs – „Ka zajedničkoj akciji za unapređenje javnog upravljanja“. U nekim zemljama, poput Kenije, bilo je to prvi put da su se svi učesnici (vlada, antikorupcijske agencije, mediji, privatni sektor i predstavnici građanskog društva) okupili kako bi razvili obuhvatnu strategiju za borbu protiv korupcije.

Počinjući iz početka, od praznog lista hartije, uz istovremeno korišćenje svog iskustva i iskustva drugih, svaki od „timova“ je razvio detaljan akcioni plan institucionalnih reformi u oblastima u kojima je do tada bilo teško ostvariti opipljive rezultate.⁸ U svakoj od sedam zemalja „timovi koji su učestvovali“ su organizovali sastanke sa drugim značajnim akterima kako bi proširili antikorupcijsku koaliciju svoje zemlje. Na primjer, u Gani su vojni zvaničnici prišli „članovima tima“ izražavajući želju da se pridruže koaliciji za borbu protiv korupcije.⁹

Učinak ovog pristupa će se sa velikim žarom posmatrati.

Pravo vrijeme

Ključ izgradnje političke volje može da bude pravo vrijeme, a pravo vrijeme bi upravo bio momenat izbora ili promjene u vođstvu. To je vrijeme kada će aktivni političari žarko željeti da budu viđeni kao „antikorupcijski“ nastrojeni i sa prave strane reformi. U takvom vremenu će biti najlakše postizanje željene retorike među političarima. Nakon toga, izazov će biti u tome da se nove vođe ili novoizabrani političari drže za riječ u vezi sa obećanjima koja su dali.

To nikada neće biti lak zadatak, ali će prednost biti u tome što novi igrači i novi ljudi imaju pristup onima na vlasti.

Stvar se ne završava postavljanjem na čelo pravih ljudi. Time reforme tek počinju. Reforma je dugoročan proces i ona se ne može prepustiti samo jednom čovjeku ili jednoj ženi, ili staviti u zadatak samo političkom vođstvu. Moraju da budu uključeni svi, od običnih članova društva do najvišeg vrha.

Tokom cijelog ovog procesa, vijesti o uspjesima se moraju prenositi javnosti koja će, barem u početnoj fazi, vjerovatno biti sumnjičava i oprezna. Ona ima razlog da bude takva. Javna podrška se mora zaslužiti, a za to treba i vrijeme i strpljivost. Pažljivo, pouzdano i valjano izvještavanje o napretku, od suštinske je važnosti. Ekstravagantne izjave se moraju izbjegavati, a akcenat treba staviti na načine na koje narod može da vidi da se stvari u njegovom svakodnevnom životu zaista popravljaju.

Onda će podrška naroda stvoriti atmosferu očekivanja i učešća, koja će zauzvrat pomoći da se održi politička volja na vrhu.

Kao što izreka kaže: „Ništa ne uspijeva kao uspjeh.“

„Dok su neki od uslova za potpuno objelodanjivanje finansijskih transakcija, uključujući i odredbe da centralna banka preda svoje bilanse inspektorima MMF-a, razumljivi, primoravanje vlade da proda državna preduzeća u momentu kad ona jedva mogu da dostignu pristojnu cijenu na lokalnom tržištu liči na zavjeru da bi se kenijsko bogatstvo prodalo strancima. Zahtjev da javni službenici pruže podatke o svom imovinskom stanju i da vlada donese Zakon o privrednom kriminalu vjerovatno predstavlja uslišenje molitvi Kenijaca za transparentniji javni sektor koji prevarante drži pod kontrolom.

Pokojni Robert Makvel je izrekao čuvenu primjedbu da se povjerenje, kao i nevinost, može izgubiti samo jednom. Očigledno, oni koji pozajmljuju novac su izgubili povjerenje u vladu koja priča o vodi, a pije vino, koja se zavjetuje na stezanje kaiša, da bi završila podrigujući zbog prevelikih zalogaja.

Ova tendencija, koja može da se primijeti uvijek kad su izbori na vidiku, dovela je do stava da vlada koja prikriva krađu može da se dovede u red samo korišćenjem 'štapa i šargarepe'. Strogi uslovi koje MMF postavlja podvlače upravo ovu poruku“, zaključio je pisac uvodnika.

Ostaje, međutim, da se vidi da li će ovakve mjere MMF-a dovesti do stvaranja kritične mase političke volje. Sigurno je da unutar zemlje postoje rezervoari političke volje – u parlamentu, privatnom sektoru, građanskom društvu i vjerskim organizacijama. Međutim, kako uvodnik ukazuje, postoje oni koji se, iako podržavaju to da suštinu reformi vladi treba da nametne međunarodna zajednica, pribojavaju širih posljedica takvog pristupa.

⁷ Benin, Etiopija, Gana, Kenija, Malavi, Tanzanija i Uganda.

⁸ Za više detalja posjetite prezentaciju Svjetske banke na internetu: <http://www.worldbank.org/wbi/gac>.

⁹ Opažanje Sara Kpundea (Sahr Kpundeh) u raspravi vođenoj na internetu, supra 10. decembar 1999. Ovo poglavlje se odnosi na Kpundev tekst *Political Will in Fighting Corruption*.

Poglavlje 6:

Zakonodavna vlast

Oni koji govore o tome da su se ljudi današnjice odali pljačkanju i sličnim porocima treba da shvate da se to desilo zato što su se ljudi ugledali na one koji njima vladaju.

Nikolo Makijaveli, Rasprave, III (29)

Skupština izabranih predstavnika naroda je osnovni stub sistema društvenog integriteta kada se taj sistem zasniva na odgovornosti prema demokratskim institucijama. Zadatak zakonodavne vlasti je da izrazi suverenu volju naroda preko njegovih izabranih predstavnika i da u korist naroda obezbijedi da izvršna vlast u svako doba bude javno odgovorna. Na posredan način, time što joj skupština daje mandat, i vlada dobija neophodan legitimitet. Od načina na koji vlada dobije mandat zavisiće da li će biti legitimna i da li će građani u zemlji i vlasti drugih zemalja biti spremni da je prihvate.

Kao kontrolno, zakonodavno i predstavničko tijelo, savremeni parlament se nalazi u središtu borbe za dostizanje i održavanje sistema dobre vladavine i borbe protiv korupcije. Da bi parlament uspješno izvršio svoje dužnosti, njegovi članovi treba da budu čestiti ljudi. Ukoliko javnost gleda na poslanike kao na prevarante koji su kupovinom, podmićivanjem, laskanjem ili na slične načine obezbijedili sebi položaje koji donose moć, parlament će izgubiti poštovanje i praktično biti onemogućen da promoviše sistem dobre vladavine i smanjuje korupciju u društvu, čak i ako tome iskreno teži.

Uvijek će biti ljudi koji se politikom bave iz nemoralnih razloga, radi jačanja lične moći i ostvarivanja ličnih interesa, bez ikakve želje da služe javnom dobru. Ova činjenica predstavlja stalnu prijetnju sistemu društvenog integriteta, tako da je potreban poseban oprez kako bi se smanjila mogućnost za ostvarivanje ove nelegitimne želje.

Izabrana narodna predstavništva predstavljaju srž demokratije; demokratizacija sama za sebe predstavlja priliku da se bolje kontroliše systemska korupcija, jer se državni funkcioneri izlažu javnom nadzoru i javnoj odgovornosti. Ima mišljenja da demokratija uspješnije nego drugi politički sistemi može da spriječi korupciju, i to institucionalizovanom podjelom i međusobnom kontrolom različitih dijelova vlasti i drugim značajnim mehanizmima koji obezbjeđuju javnu odgovornost. Ta sredstva smanjuju mogućnosti za neopravdanu tajnovitost, monopol i diskreciju pri donošenju odluka. Ona, međutim, ne predstavljaju garanciju da će vlasti biti poštene niti ona mogu da otklone korupciju. Uz pomoć tih mehanizama može se samo umanjiti obim, značaj i rasprostranjenost korupcije.¹

Za potrebe ove rasprave pretpostavićemo da demokratske institucije već postoje. Iskustvo bivših socijalističkih zemalja pri uspostavljanju novih demokratskih sistema pokazuje da će ključni

Kriminalci pobijedili na izborima

Izgleda da birače u Biharu ne zanimaju ni korupcija ni kriminal. Svi pripadnici podzemlja koji su učestvovali na izborima, bilo da se nalaze iza rešetaka bilo u bjekstvu, pobijedili su sa značajnom prednošću u odnosu na druge kandidate. Surajbhan Singh, Ranjan Tiwary, Dhupal Singh, Sunil Pandey, Munna Sukla, Zakir Ahmed, Suresh Pasi i Rama Singh, svi optuženi za ubistva, otmice ili iznude, iako su osvojili pobjedu iako nisu lično učestvovali u kampanji. Bivši ministar za izgradnju puteva Illiyas Hussain, koga je Centralni biro za istrage uhapsio zbog prevara u vezi sa bitumenom, takođe je pobijedio uz značajnu razliku. Pobjeda vođa podzemlja jasan je pokazatelj da su se očekivanja biračkog tijela promijenila nakon kolapsa državne uprave u toj zemlji. „Izgleda da su ljudi počeli da duboko poštuju kriminalce“, primjećuje jedan politički lider. Vođe partija BJP i Samata, Kailashpati Mishra i Nitish Kumar, branili su odluku da kandiduju kriminalce dobrim šansama koje su ta lica imala za pobjedu...

Sa naslovne strane lista Frontline India, tekst „The criminal background“, autor Kalyan Chaudhuri, 30. mart 2000

Član parlamenta iz Zapadne Australije, koji je iskoristio svoj prvi govor kako bi napao „neodgovarajuća, diskriminišuća i pretjerano izdašna“ zastarjela pravila parlamenta, izazvao je reforme. Ipak, ostavljena je mogućnost sadašnjim članovima parlamenta da nastave da rade po starim pravilima, a takav provizorijum je izazvao ogorčenje javnosti. Pa ipak, laburistički poslanik Alan Carpenter, koji je oženjen i ima malu djecu, odbio je da se koristi starim pravilima, što ga je koštalo 300.000 američkih dolara. „Bila je laka odluka, jer sam učinio pravu stvar i uopšte se ne kajem zbog nje“, rekao je on.

The Australian, 2. decembar 1999.

¹ Vlast ponekad ne poštuje ni zakone koje je, uz veliku buku sama donijela, tvrdeći da će baš ona iskorijeniti korupciju. Na primjer, afera Kol u Njemačkoj je pokazala da je bivši kancelar kršio zakone koje je njegova vlada prethodno sa uspjehom predložila parlamentu (Roijters, 26. januar 2000).

test sposobnosti sistema u tranziciji biti obezbjeđivanje da porast korupcije i predugo odsustvo opšteprihvaćenih moralnih normi ne upropaste čitav poduhvat. Zbog toga je neophodno od početka ustanoviti pravila čije će poštovanje parlamentu dati moralni autoritet. To pitanje je razmatrano u poglavlju o slobodnim i poštenim izborima.

Šta? Nema podmićivanja među advokatima?
Američka advokatska komora, na podsticaj saveznog kontrolora, usvojila je etička pravila koja zabranjuju članovima komore da daju političke priloge u cilju dobijanja posla od države. Protivnici novog pravila tvrde da će ono umanjiti pravo na slobodu govora i da ga je nemoguće sprovesti u praksi. Artur Levitt (Arthur Levitt), predsjedavajući Komisije za obveznice i dionice, tvrdi da je povjerenje investitora dovedeno u opasnost.

<<http://news.findflaw.com/News/s/20000215/ababrike/heml>>

Korumpirana zakonodavna vlast pothranjuje pesimizam građana

Koliko korupcija može da bude opasna? Stalno izbijanje korupcijskih skandala u Zapadnoj Evropi najviše koristi ekstremnim ljevičarskim i desničarskim partijama. Politički sistemi većine evropskih zemalja, u kojima dvije velike partije dominiraju već duže vrijeme, takve su prirode da se može sa izvjesnošću očekivati da će biti još dosta korupcijskih skandala u budućnosti. Nacionalisti i nereformisani komunisti, koji se rijetko nalaze u prilici da učestvuju u vlasti, koriste greške partija umjerenije orijentacije koje vladaju duži niz godina. Te greške omogućavaju ekstremističkim partijama da dobiju povećanu podršku, predstavljajući se kao potencijalni reformatori iskvarenog političkog sistema.

Dugotrajna saradnja najvećih partija Austrije dovela je do jačanja njihovih uzajamnih interesa, što je povećalo mogućnost da dođe do korupcije. U zemlji koja je postala član EU, Slobodarska partija Jerga Hajdera je imala uspjeha na izborima 1999. djelimično zahvaljujući i svojoj antikorupcijskoj platformi. Ta partija je između 1985. i 1999. duplirala broj svojih birača. Antikorupcijska platforma ne može da bude garant da će takve partije doći na vlast, ali im može dobro poslužiti da uz nju lakše proture svoje antievropske i ksenofobične stavove.

Ekonomski problemi stvaraju odbojnost birača prema tradicionalnim partijama. Svi su izgledi da će se većina velikih evropskih partija i u budućnosti nositi sa tim problemom. To znači da možemo lako doći u situaciju da nacionalističke ili druge ekstremističke opcije osvoje između 20 i 30 posto glasova, što je u zemljama sa proporcionalnim izbornim sistemom obično dovoljno da se dobije i dio vlasti.²

Pošto korupcija predstavlja takvu prijetnju „starim“ demokratskim društvima (barem onima gdje se izbori vrše po proporcionalnom sistemu), problem u tranzicionim zemljama može da bude kudikamo veći.

Nedosljedna podjela vlasti između zakonodavnih i izvršnih organa

Glavna slabost političkih sistema u brojnim zemljama – od Afrike do Latinske Amerike – jeste to što članovi parlamenta imaju preveliku moć. Uloga poslanika bi trebalo da bude donošenje zakona, određivanje poreza, dodjeljivanje sredstava izvršnoj vlasti u ime naroda i obezbjeđivanje da se ta sredstva troše kako treba.

Umjesto toga, u mnogim zemljama poslanici su direktno umiješani u zaključivanje poslova u ime države i u trošenje državnog novca. Ovakva zbrka u podjeli uloga, u kojoj „čuvar“ postaje „lopov“, pothranjuje i korupciju i pesimizam javnosti.

Kada postoji jasna podjela uloga među organima vlasti, prema kojoj parlament donosi zakone i obezbjeđuje da vlada bude odgovorna, takvi skandali se rijetko dešavaju. U tim zemljama problem predstavlja lobiranje interesnih grupa koje pokušavaju da utiču na to da se zakoni prilagode njihovim potrebama, ali su skandali poput onih koji su se desili u Kolumbiji i Nigeriji relativno rijetki.³

² *Global Intelligence Update*, 3. mart 2000. Kritičari proporcionalnog izbornog sistema ukazuju na to da je Hitler došao na vlast zahvaljujući takvom sistemu. Drugi ističu njegove prednosti, pogotovo u slučajevima kada postoje značajne manjinske grupe koje bez takvog sistema ne bi mogle da učestvuju u političkim procesima.

³ Istraga je otkrila da su nigerijski zakonodavci pronevjerili više od 700 miliona nairi (oko 7,2 miliona dolara) državnih sredstava. Taj izvještaj je prouzrokovao ostavku predsjednika Senata. Između ostalog, on je sebi dodijelio „božićni dodatak na platu“ od 200 hiljada dolara; potrošio je 320 hiljada na opremanje svoje kuće; suprotno propisima, naručio je 8 automobila pored 30 službenih vozila koja su već postojala; ugovore o toj nabavci je zaključio sa firmom u kojoj je imao interes, a cijena je bila mnogostruko uvećana. Protiv njega je ubrzo pokrenut postupak. *Independent*, 3. avgust 2000.

Bilo bi daleko od istine reći da su sistemi u kojima postoji jasna podjela vlasti imuni na korupciju. Skorašnja evropska iskustva to jasno pokazuju. Ipak, ti skandali su bili u vezi sa manipulacijama izvršne vlasti i političkih partija, a ne sa nezakonitim bogaćenjem poslanika. Kada se neki član parlamenta nezakonito obogati, obično je riječ o osobi koja je ujedno i član vlade, što joj pruža priliku za nezakonito bogaćenje. U tom slučaju, greška je u neodgovarajućim mehanizmima za kontrolu i odgovornost izvršne, a ne zakonodavne vlasti.

Uloga političkih partija

Zašto postoje političke stranke? Odgovor leži u prirodi političke vlasti, jer se ljudi okupljaju oko vođa, čije im se ideje i ciljevi dopadaju.⁴ Političke partije postoje u svakoj strukturi vlasti, samo što je njihovo prisustvo manje ili više primjetno. One su u većini zemalja sredstvo koje, s jedne strane, biračima olakšava da uvide razliku između raznih političkih ubjeđenja, a sa druge, omogućava onima sa sličnim ubjeđenjima da se okupe i predstave ih narodu.⁵ Političke stranke imaju brojne funkcije, među kojima su i ove:

- ukрупnjavanje interesa raznih društvenih grupa, izražavanje njihovih zahtjeva; dešava se i da partije te zahtjeve izraze na način koji iznevjerava očekivanja onog dijela javnosti koji ih podržava;
- da služe kao veza između javnosti i procesa donošenja odluka;
- da doprinesu stabilnosti u društvu omogućavajući različitim grupama da učestvuju u političkom procesu na miran način i u skladu sa opšteprihvaćenim pravilima;
- da odigraju značajnu ulogu u odabiru, obuci, pripremi i promocijsanju političara;
- da budu sredstvo za mirnu i legitimnu promjenu vlasti.

Postojanje velikog broja političkih stranaka, što je čest slučaj u novim demokratskim sistemima, može da prouzrokuje zbunjenost u društvu i da omete proces mobilizacije i integracije raznih društvenih grupa u zajednicu. Rješenja za ovaj problem mogu biti sljedeća:

- postavljanje uslova da kandidati polože visok finansijski depozit kako bi se smanjio njihov broj; ovo rješenje može da bude značajna prepreka za one koji predstavljaju siromašnije slojeve društva;
- postavljanje uslova da nova partija mora da ima veliki broj osnivača;
- propisivanje pravila da mogu da postoje samo dvije partije – jedna lijevo i jedna desno orijentisana; s ovim se pokušalo u Nigeriji 1992, u doba vojnog režima, ali je eksperiment propao kada je režim osporio pobjedu kandidata koji mu nije bio po volji na predsjedničkim izborima.

Takođe je istina da političke stranke mogu da poprime značajno nedemokratsko značenje u javnom životu ako rade kao ispostave države ili ako se pretvore u samodovoljne oligarhije. Da bi se ovakav razvoj situacije izbjegao, u nekim zemljama izborna komisija dobija ovlaštenje da sprovodi unutarpartijske izbore;⁶ u drugim zemljama se pak teži što jasnijem odvajaju funkcija stranaka i funkcija državne vlasti.

Da li korupcija može da ugrozi demokratiju?

Političke partije su po svojoj prirodi organizacije građanskog tipa, čiji je cilj ostvarivanje političkog a ne finansijskog profita, a često im je priznato i svojstvo pravnog lica, što im omogućava da

Kolumbijski poslanici zaduženi za izradu zakona suspendovani i pod istragom zbog korupcije

Kolumbijski državni tužilac je suspendovao dva kongresmena zadužena za izradu zakona i otvorio istragu protiv njih zbog optužbi da su učestvovali u korupciji „teškoj“ nekoliko miliona dolara. Državni tužilac Haime Bernal je rekao da je takođe poveo istragu o ulozi pet službenika Kongresa koji su bili umiješani u skandal.

Predstavnički dom je, prema spisku koji su otkrili vladini istražitelji početkom marta, potrošio milione dolara na „naduvane“ fantomske ugovore, među kojima su izgradnja novog toaleta koja je koštala 49.000 dolara, ili 56.000 dolara datih za otklanjanje problema tzv. milenijumske bube.

Bernal je rekao da su neki ugovori zaključivani sa prijateljima i rođacima optuženih, kao i da Senat nije na odgovarajući način konsultovan prilikom zaključivanja najvećih ugovora.

Obični Kolumbijci gledaju na Kongres kao na leglo korupcije. Prije nekoliko dana jedna partija se založila za raspisivanje referenduma u julu čiji bi cilj bio momentalno raspuštanje Kongresa.

Rojters, Bogota, 4. februar 2000.

⁴ Čak i u bespartijskim (Uganda), ili jednopartijskim državama (bivše zemlje Istočne Evrope ili sadašnja Kina).

⁵ Nemamo namjeru da umanjimo napore koje je predsjednik Ugande Museveni uložio u objedinjavanje snaga i rekonstrukciju te zemlje. Njegovim odlukama je odloženo ponovno uspostavljanje političkih partija, ali je u narodu ostalo otvoreno pitanje šta su onda grupe političara raznih opredjeljenja. U svakom slučaju, predsjednikova odluka ih sprečava da se u javnosti pojavljuju kao partije.

⁶ Na primjer, izborni zakon Gane iz 1992.

same uređuju unutrašnja pitanja. I pored toga, smatra se da je u javnom interesu da se njihova odgovornost za pravilno finansiranje i ispravan rad obezbijedi i na druge načine, a ne samo kroz eventualno uskraćivanje podrške birača.

„Prijetnja demokratiji“

Kolova afera podsjeća da SAD nisu jedina razvijena demokratska država u kojoj neodgovarajuće finansiranje političkih kampanja prijete da podrije i samu demokratiju. Nakon bezobzirnog prikupljanja sredstava tokom američke predsjedničke kampanje 1996, Francuska, Španija, Italija i Velika Britanija su i same doživjele slične skandale. Ono što zabrinjava je da se ovako veliki skandal dogodio u Njemačkoj, zemlji koja ima najzdašniji sistem finansiranja partija od strane države, koji je i usvojen da bi se spriječilo ponavljanje skandala koji se desio tokom osamdesetih. Jasno je da odredbe o finansiranju izbornih kampanja moraju energično da se primjenjuju. Antikorupcijski zakon koji je sam Kol predložio postavlja obavezu da partijski računi budu potpuno transparentni...

Rojters, 26. januar 2000.

Političke stranke imaju velike troškove. Njima su potrebna odgovarajuća sredstva za plaćanje kancelarija, osoblja, za komunikaciju sa biračkim tijelom, sprovođenje predizbornih kampanja⁷ i kontrolu ispravnosti izbornog procesa.

Obično se smatra legitimnim da pojedinci i organizacije koji se bave politikom prikupljaju novac od svojih pristalica, barem do izvjesne granice. Oni koji nemaju pristalice neće imati ni sredstva za političke aktivnosti, pa će na taj način nepoželjne i nepotrebne partije brzo nestati sa scene.⁸

S druge strane, prikupljanje manjih priloga od velikog broja pristalica je u većini zemalja skup posao, pa je glavni izvor finansiranja političkih partija privatni sektor. Ova činjenica najviše dolazi do izražaja kada je riječ o izbornim kampanjama. Glavni razlog zbog kojeg se pojedinci ili firme opredjeljuju na to da finansiraju političku stranku jeste očekivanje da će dobiti nešto

zauzvrat, bilo u formi postavljanja na funkcije u državnim ili paradržavnim institucijama, bilo u formi dobijanja prilike za lakše sklapanje poslova sa državom, naravno u slučaju da oni koje finansiraju dođu na vlast.

Često se dešava da je veliki dio novca koji se sliva u partijske fondove nezakonito stečen ili barem neprijavljen poreskim organima. U nekim zemljama se i kriminalci odlučuju na bavljenje politikom kako bi sebi obezbijedili imunitet od krivičnog gonjenja u slučaju da budu izabrani.⁹

Priliv značajne sume nezakonito stečenog novca može da omogući partiji da naruši izborni proces i na druge sporne načine (npr. kroz napadno reklamiranje). Ova zavisnost finansiranja partija od privatnog sektora često sprečava čak i reformski orijentisane političke vođe da se više zauzmu za sprovođenje antikorupcijskih mjera koje bi onemogućile takve pojave. U zemljama u kojima su mediji slobodni, ovakva korupcija velikog obima se ponekad otkrije, a neuspjeh vlasti da joj se usprotive povećava nepovjerenje javnosti u političke partije.

Kakav god da je proces prikupljanja sredstava, važno je obezbijediti da on ne naruši osnovna načela političkog sistema tako što će demokratske institucije učiniti slugom onih koji lakše dolaze do novca. Mnoge zemlje su propisale mjere koje bi trebalo da obezbijede da ne dođe do poremećaja ove vrste, ali se one često u praksi pokazuju kao neuspješne. Kao što je već rečeno, čak i u Njemačkoj, u kojoj se političke partije izdašno finansiraju iz državnog budžeta, dešavaju se skandali vezani za finansiranje političkih partija. Jedan bivši kancelar je uporno odbijao da otkrije identitet osoba koje su ga velikodušno finansirale tokom dužeg vremena, tvrdeći da bi tako iznevjerio obećano povjerenje. Na taj način on je pothranjivao nagađanja javnosti o tome koje su motive mogli da imaju ti anonimni donatori. Takođe, u Italiji, kao što smo imali prilike da vidimo, nasljednici diskreditovanog premijera Kraksija, branili su njegovo očito kršenje zakona o finansiranju izbornih kampanja, tvrdeći da je njegovo ponašanje bilo plemenito i da ga opravdava moralnost političkih ciljeva koje je zastupao.

⁷ Nažalost, novija istorija demokratije je takođe istorija pokušaja da se kontroliše korupcija u izbornim kampanjama. Na primjer, originalni izborni zakon Novog Zelanda bio je Zakon o sprečavanju postupaka korupcije iz 1881.

⁸ Naravno, političkim partijama treba i više od novca. Njima su potrebni volonteri puni entuzijazma za organizovanje skupova, dijeljenje letaka, lijepljenje plakata itd. Relativno siromašne partije mogu uz pomoć brojnih članova i volontera da nadoknade manjak novca.

⁹ Često se navodi primjer iz Rusije gdje je jedan popularni prevarant izbjegao krivično gonjenje za ozbiljna krivična djela tako što je izveo da bude izabran u Državnu dumu prije početka suđenja. Vidjeti TI Newsletter, decembar 1995, <http://www.transparency.org/documents/newsletter/95.4/Dec95.html>.

U čemu je greška?

Ukoliko proces finansiranja nije transparentan i ako se od partija ne zahtijeva da objelodane izvore velikih donacija, javnosti ostaje da sama donosi zaključke kada uvidi da oni za koje se sumnja da finansiraju političke stranke sklapaju profitabilne poslove sa državom. Izbori se lako mogu izroditi u neku vrstu aukcije za potencijalnu političku moć. Ambiciozne partije uzimaju sredstva od pristalica koje vjeruju u njihovu pobjedu, ali takođe vjeruju da će svoja ulaganja višestruko naplatiti kroz sklapanje unosnih poslova sa državom. Isto to rade i pojedinci u zemljama u kojima poslanici koriste dio ovlašćenja izvršne vlasti. Zbog toga je transparentnost donacija koje dobijaju političke partije postala glavno pitanje u skoro svakoj demokratskoj državi.

U nekim zemljama su potrebe za sredstvima u toku izbornih kampanja prerasle granice propisane zakonom. Zbog toga partije u tim zemljama traže načina da tajno i na zaobilazan način pronađu dodatna sredstva. Često se dešava da njihovi politički protivnici žalbe na ovakve prekršaje upućuju međunarodnim posmatračima, ali, začudo, pokazuju malo volje da to pitanje zvanično pokrenu pred organima svojih država.¹⁰

Najgora varijanta je kada se potencijalni donatori traže u stranim poslovnim krugovima. Političke partije u Velikoj Britaniji, Njemačkoj i Australiji bile su izložene snažnom pritisku javnosti da objasne zašto su im strana fizička i pravna lica darivala velike sume novca.

U Južnoj Koreji korupcija je imala isti institucionalni osnov kao i njen privredni rast. Najsnažniji korejski poslovni krugovi, koji su predvodili izvozno orijentisanu proizvodnju počev od šezdesetih godina prošlog vijeka, razvili su veoma bliske odnose sa državnim funkcionerima koji su mogli da daju podsticaj privredi. Ova kombinacija brzog privrednog rasta i endemske, kvaziinstitucionalne korupcije, dugo vremena je prijetila da obori široko prihvaćenu hipotezu da korupcija negativno utiče na privredu zemlje.¹¹

Kako odrediti koliko će koja partija dobiti sredstava iz budžeta?

Nema nikakvog smisla tretirati sve partije jednako. Teško da bi se moglo smatrati demokratskim ukoliko bi i sasvim male i najveće partije dobijale isti iznos sredstava od države. Ostaje, dakle, pitanje kako podijeliti finansijski „kolač“ koji društvo investira u izgradnju partija kao dijela demokratskog sistema. U nekim zemljama se sredstva raspodjeljuju srazmjerno broju glasova koje su stranke dobile na prethodnim izborima. To omogućava partijama da se zaduže kod svojih pristalica i da pri tom budu sigurne da će taj dug vratiti kad dođe vrijeme za to.

Korišćenje „pravih imena“

Vlada Južne Koreje je preduzela jedinstvene mjere kako bi odstranila političku korupciju i druge vrste finansijskih zloupotreba. Uredbom br. 13957 zabranjena je upotreba izmišljenih ili „pozajmljenih“ imena u finansijskom poslovanju. U starom sistemu Koreanci su mogli da prikriju svoju imovinu, izbjegnju plaćanje poreza, podmićuju službenike i daju nezakonite priloge partijama koristeći lažna imena. Prema uredbi, obavezna je upotreba pravih imena u svim finansijskim

Evropski san opravdava „prljave“ fondove – kažu Kraksijevi nasljednici

Veliki projekti, poput stvaranja Evropske unije i uvođenja jedinstvene evropske valute, opravdavaju korumpirane metode Helmuta Kola, Fransoa Miterana i Betina Kraksija, ako je suditi prema riječima sina i političkog nasljednika osramoćenog italijanskog premijera koji je prošle nedjelje umro u izgnanstvu u Tunisu.

Vitorio „Bobo“ Kraksi je rekao da o „tri oca osnivača Evrope“, koji su optuženi za korišćenje korupcije radi ostanka na vlasti, ne treba suditi na osnovu „sitnih“ optužbi za upotrebu nezakonitih fondova, već po „značajnim dostignućima“ u izgradnji temelja mirnog i stabilnog kontinenta, na kraju stoljeća proteklog u sjenci „krvoprolića i nehumanosti“ koje su donijeli fašizam i komunizam. Sinjor Kraksi je rekao: „Postoji velika razlika između uzimanja novca u zamjenu za neku uslugu i uzimanja novca zarad političkog pokreta čiji je cilj izgradnja političke stabilnosti.“

„Kol, Miteran i Kraksi nisu samo izgradili Evropu, oni su se borili i za rješavanje regionalnih sukoba u oblastima kao što je Bliski Istok. Oni su za nas stvorili bezbjedniji svijet.“ Betino Kraksi, premijer između 1983. i 1987. i predvodnik privrednog rasta Italije, bio je jedna od glavnih meta antikorupcijskog pokreta s početka devedesetih, poznatog pod nazivom „Čiste ruke“ (Mani Pulite). Kada je osuđen na gotovo deset godina zatvora zbog mita, korupcije i nezakonitog finansiranja partije kroz „prljave“ fondove, Kraksi je pobjegao u Tunis (1994). Nikad nije uspio da dokaže da je bio nepravedno izabran kao žrtveni jarac u aferi „Tangentopoli“. Dok je ležao na samrti, u vili okruženoj palmama, on je pažljivo pratio otkrivanje skandala u koji je bio umiješan Kol, i tvrdio da neprijatelji Kolo-ve Hrišćansko-demokratske unije pokušavaju da urade ono što su njegovi neprijatelji u Italiji uradili Socijalističkoj partiji.

Times (VB), 26. januar 2000.

¹⁰ Na primjer, izbori u Bangladešu iz 1991, na kojima su posmatrači Komonvelta primili pritužbe od svih partija koje su na izborima učestvovala, a da nijedna od tih partija nije bila spremna da podnese zvaničnu žalbu izbornoj komisiji zato što su znale da su i same kršile zakon.

¹¹ Korupcija i njena cijena za razvoj zemlje: Izgledi Južne Koreje, dr Tim Bil (Beal) i dr Sali Ji, prezentovano na Petom azijskom forumu o poslovnim obrazovanju, Univerzitet Rangsit, jun 1997.

transakcijama, uključujući tu i bankarske depozite, akcije i obveznice. Po stupanju uredbe na snagu, oni koji su koristili lažna imena morali su da se u roku od dva mjeseca legitimišu pravim imenima, a isti je slučaj bio i sa onima koji su željeli da otvore račun ili da podignu veće sume novca. Oni koji nisu postupili po uredbi bili su podvrgnuti istrazi poreskih vlasti i rizikovali su da budu kažnjeni oduzimanjem dijela novca koji se nalazio na računu (do 60 % od ukupne sume).¹²

Vlada Narodne Republike Kine je najavila da namjerava da sprovede slične mjere kako bi uvećala prikupljanje poreza.¹³

Kontrola imovine članova parlamenta

I pripadnici zakonodavne vlasti moraju da budu odgovorni javnosti za vršenje svojih dužnosti. Razrješavanje situacija koje predstavljaju sukob interesa, kontrola imovine, prihoda, obaveza i poslovnih interesa poslanika jednako su važni kao i za funkcionere izvršne vlasti. Postoje i dva dodatna elementa koja su od značaja kada je o njima riječ. Prvo, pošto parlament donosi zakone, obično je na samim poslanicima da uređuju stvari koje mogu da utiču na njihove lične interese. Teško da će biračko tijelo biti oduševljeno kada čuje kako se poslanici zalažu za očuvanje sopstvene privatnosti ograničavanjem informacija koje će biti dostupne javnosti a koje se odnose na njihove interese, ili kada nerado primjenjuju mjere osmišljene radi povećanja etičnosti u ponašanju.¹⁴

U parlamentarnoj tradiciji Velike Britanije i zemalja koje su je slijedile nije praksa da se neetički postupci članova parlamenta podvrgavaju krivičnom postupku, već postupku unutar samog parlamenta. Takav pristup je zasnovan na do tančina sprovedenom razgraničenju zakonodavne od sudske vlasti.

Čini se da ovaj „džentlmenski sporazum“ više ne važi, i sve veći broj zemalja kriminalizuje mito kad je o poslanicima riječ. Zabrana je u Australiji izražena na sljedeći način:

73 A. Korupcija i podmićivanje članova parlamenta

1. Član bilo kog doma parlamenta, koji traži, primi, pribavi, ponudi, ili se saglasi sa tim da će tražiti, primiti ili pribaviti bilo kakvu imovinu ili korist druge vrste za sebe ili drugoga, znajući da to može da se odrazi ili da utiče na njegovo vršenje dužnosti ili korišćenje ovlašćenja na ma koji način, počinice krivično djelo.
2. Osoba koja u cilju uticanja na vršenje dužnosti ili korišćenje ovlašćenja člana parlamenta, ili u cilju navođenja člana parlamenta da odsustvuje sa sjednica doma čiji je član ili sa sjednice nekog parlamentarnog odbora, dâ ili dodijeli, odnosno obeća da će dati ili dodijeliti bilo kakvu imovinu ili korist druge vrste članu parlamenta ili drugom licu, izvršice na taj način krivično djelo.

Za ovo krivično djelo propisana je zatvorska kazna u trajanju od dvije godine.

Australijski savezni krivični zakon iz 1914. Ovaj član je dodat 1982.

Zakoni i kodeksi utvrđuju samo minimalne standarde ponašanja. Protivljenje većine u parlamentu da postupa na transparentan način ne treba da predstavlja nepremostivu prepreku za one sa suprotnim stanovištima. Taj posao može da se obavi i tako što će oni koji se zalažu za otvorenost djelovati ličnim primjerom, izazivajući na taj način svoje političke protivnike da pokažu poštenje i otvorenost pred biračima.¹⁵

¹² Zakon o korišćenju pravih imena i njegov detaljan opis mogu se naći u izdanju ove knjige na internetu i u listu *World Law Bulletin*, iz februara 1994. (pravna biblioteka američkog Kongresa).

¹³ Kina namjerava da zabrani otvaranje bankovnih računa pod lažnim imenima, 20. januar 2000, agencija Frans pres.

¹⁴ Na primjer, krajem 1999. i početkom 2000. nigerijska skupština je odbila da usvoji glavne antikorupcijske mjere koje su bile osnovica antikorupcijske politike predsjednika Obasandža. Iako su neke od mjera osporene iz proceduralnih razloga, ima mišljenja, ako ne i dokaza za njih, da su razlozi za osporavanje prije svega zasnovani na želji da se očuva postojeće stanje u kojem je korupcija prisutna u visokom stepenu.

¹⁵ Vidjeti, na primjer, Proceduralna pitanja ministarstava (sekretarijat Vlade Velike Britanije iz 1992).

Odnosi ministara i javnih službenika

S jedne strane, javni službenici imaju zadatak da služe javnom interesu a ne interesima partije iz koje potiče ministar. S druge strane, oni nužno imaju bliske veze sa ministrom, kome moraju biti lojalni, a kada ministar radi po njihovim savjetima i zalaže se za mjere koje su oni kao javni službenici kreirali, prirodno je da se između njih razvije blagonaklon odnos. Ministri treba da pošteno razmotre i odmjerne savjete koje dobijaju od svojih informisanih i politički nepristrasnih službenika i da se ujedno uzdrže od toga da od njih traže da urade nešto što može da dovede u sumnju njihovu političku nepristrasnost ili pruži osnov za optužbe da se javna sredstva koriste za partijske interese. Zbog toga javni službenici nikada ne treba da prisustvuju, a kamoli da učestvuju na partijskim konferencijama ili skupovima koje partije organizuju.¹⁶

Pored toga, jedna od funkcija javnih službenika je kontrola kvaliteta rada ministara u dijelu koji se odnosi na njihove službene dužnosti, kao i ukazivanje na eventualnu korumpiranost ministara. Iz tog razloga nije poželjno da ministri imaju previše slobode u postavljanju službenika sa kojima će raditi. Veći broj nepristrasnih službenika u službi ministarstva uticaće na njegovo stabilnije funkcionisanje.

Sloboda govora

Važna odlika demokratski izabranih parlamenata je ta da njegovi članovi mogu da govore i diskutuju slobodno, bez straha da će biti tuženi za klevetu. U mnogim skupštinama širom svijeta skandali su izbijali na vidjelo upravo zahvaljujući hrabrim i principijelnim članovima parlamenta a ne energičnim novinarima istraživačima.

S druge strane, institucija poslaničkog imuniteta može se i zloupotrijebiti i zato treba da postoje pravna sredstva za one koji ne učestvuju u skupštinskoj raspravi, pa stoga ne mogu da se odbrane od napada nekog poslanika. Na primjer, pravo na odgovor je u Novom Južnom Velsu ovako obezbijeđeno:

- Lice koje je pomenuto u parlamentu po imenu, ili na takav način da se može lako identifikovati, može da podnese pismenu predstavku predsjedniku skupštinskog doma iz jednog ili više navedenih razloga, odnosno ako je izjava negativno uticala na:
 - ugled tog lica,
 - sklapanje poslova ili ostvarivanje veza sa drugima,
 - obavljanje posla, trgovinu, službu ili finansijski kredibilitet tog lica, ili
 - na njegovu privatnost koja je bez razloga narušena.
- Iz navedenih razloga takvo lice može da zahtijeva da parlament primi njegovu predstavku i da odgovor na iznijete tvrdnje bude zabilježen u skupštinskom zapisniku.
- Kada takva osoba podnese predstavku predsjedniku skupštinskog vijeća, predsjednik je dužan da u što kraćem roku razmotri predstavku i da reaguje na neki od sljedećih načina:
 - da predstavku prosljedi stalnom odboru parlamenta za privilegije i etiku, sa zadatkom da odbor ispita predstavku i da o svojim aktivnostima izvjesti predsjednika;
 - da predstavku ne uputi na razmatranje ukoliko je njen predmet nebitan, usmjeren na uznemiravanje ili uvredljiv.
- Predsjednik skupštinskog vijeća je dužan da o svojoj odluci pismeno obavijesti podnosioca predstavke.¹⁷

Rak koji izjeda našu demokratiju“

Poljski zvaničnici su u ponedjeljak saopštili da će objaviti rat korupciji, za koju je rečeno da je zarazila vlast, od opština do političara iz Varšave optuženih da su dobili milione kako bi spriječili donošenje nekih zakona.

Blok Solidarnost (AWS), koji učestvuje u vlasti, saopštio je da je ta partija pripremila zakon kojim bi na centralnom nivou bile stvorene antikorupcijska kancelarija i posebna policijska jedinica za ispitivanje prevara koje, prema riječima zvaničnika, odvrću strane investitore i otežavaju privredne reforme.

„Korupcija poput raka izjeda našu demokratiju“, rekao je poslanik AWS-a Marijuš Kaminski novinarima.

U prošlomjesečnom izvještaju Svjetske banke kaže se da Poljska ima ozbiljan problem sa korupcijom i da treba da se s njom izbori u parlamentu, ministarstvima i lokalnim samoupravama.

U izvještaju koji se zasniva na razgovorima sa poslanicima, lokalnim rukovodiocima, sudijama i drugim službenicima kaže se, na primjer, da je cijena za blokiranje zakona u poljskom parlamentu porasla na 3 miliona dolara sa pola miliona iz 1992.

„Korupcija odvrća strane investitore i turiste. Preduzimamo mjere da se protiv nje borimo“, rekao je ministar unutrašnjih poslova Marek Biernacki na današnjoj konferenciji za štampu.

On je rekao da će njegovo ministarstvo saradivati sa antikorupcijskom grupom Transparency International kako bi se pronašli zakoni koji bi spriječili korupciju i popunili pravne praznine.

„Poljska kaže da će uništiti naraslu korupciju“, Varšava, 4. april 2000, Rojters

¹⁶ Tekst se u cjelini nalazi u izdanju ove knjige na internetu, www.transparency.org

¹⁷ Rješenje koje se primjenjuje u V. Britaniji jeste da se ne mijenjaju propisi o imunitetu, već da se takvi poslanici zaštite kroz osiguranje od ovakvih slučajeva ili tako što im pravnici u službi države pružaju besplatne savjete. Ipak, na taj način se ne može pomoći članu parlamenta ukoliko je sudski slučaj u vezi sa njegovim postupcima koji se mogu smatrati ličnim, kao ni u slučaju da je on sam pokrenuo postupak pred sudom. *Daily Telegraph*, 21. februar 2000.

U nekim slučajevima je pak nužno da se obim imuniteta proširi. Na primjer, u Velikoj Britaniji je jedan zatvorenik osuđen za ubistvo tužio člana parlamenta koji ga je kritikovao. Kritika se odnosila na to što je zatvorenik prethodno tužio poštansku službenicu koja nije isporučila novine

Tajvan u borbi protiv poslanika gangstera

Ministar pravde Čen Ting-nan planira da se bori protiv korupcije u politici na Tajvanu. Pitanja korupcije i novca u politici su među onim pitanjima koja su dovela novog predsjednika Čeng Šui-bjena do pobjede, čime se završila pedesetogodišnja vladavina nacionalističke partije KMT. Krupne pojave tajvanskih gangstera, spremnih da sa svakim trgovcu, zauzimale su posebno mjesto u političkom životu ostrva.

G. Čen je izračunao da je riječ o najmanje 10 poslanika u skupštini Tajvana i o mnogo više u regionalnim skupštinama. U intervjuu za BBC, on je stavio do znanja da će privođenje ovih kriminalaca pravdi biti težak zadatak. Do sada je bilo nemoguće prisiliti skupštine da raspravljaju o sudskim zahtjevima, a da se i ne govori o ukidanju imuniteta njihovim članovima. G. Čen je rekao da ukoliko druge partije odbiju da podrže ovakav potez, one moraju za to da odgovaraju biračima. Ipak je apelovao na njih da slijede primjer njegove Demokratske napredne partije i da donesu pravila za izbor kandidata za državne funkcije koja bi onemogućila da se među njima nađu oni koji su povezani sa podzemljem.

BBC World Service, Francis Markus iz Tajpeha, 23. april 2000.

Financial Times zatvorskoj biblioteci. Zatvor se inače nalazi u izbornoj jedinici tog člana parlamenta i kritika je izrečena prilikom obilaska zatvora. Tužba je povučena, ali je član parlamenta morao da plati sudske troškove u visini od 4.000 dolara. Da je kritika izrečena u parlamentu, poslanik bi od početka bio zaštićen imunitetom od takvog sudskog postupka.¹⁸

Opoziv poslanika od strane birača

U doba kada se sve više zahtijeva javna odgovornost, vode se i rasprave o tome da li bi u slučaju da poslanik izgubi povjerenje javnosti biračima trebalo pružiti mogućnost da opozovu poslanika izabranog u njihovoj izbornoj jedinici, odnosno da iznude prijevremene izbore.

Ne čudi što takav prijedlog uživa slabu podršku među političarima, a svakako bi se mogle zamisliti situacije u kojima bi opoziv mogao da dovede do političke nestabilnosti, posebno kada vlada uživa podršku tijesne većine poslanika. Prijedlog koji nosi manje opasnosti usvojen je u Tanzaniji, a cilj mu je bio da se poslanici češće pojavljuju u svojim izbornim jedinicama. On se sastojao u tome da je poslanik obavezan da posjeti svoju izbornu jedinicu da bi se konsultovao sa biračima ukoliko dovoljan broj birača uputi takav zahtjev predsjedavajućem parlamenta.¹⁹

„Dezertiranje“ iz partije

U nekim skupštinama poslanici koji su izabrani kao predstavnici jedne političke stranke mogu preći u neku drugu bez odobrenja svog biračkog tijela. Takvo ponašanje ozbiljno umanjuje odgovornost i doprinosi porastu korumpiranosti parlamenta. Nekoliko zemalja je posebnim zakonskim normama pokušalo da se suprotstavi tom problemu. Takvo ponašanje bilo je često u Indiji i vodilo je obaranju vlada za koje se mislilo da imaju stabilnu većinu. Uglavnom su prelasci u drugu partiju djelo političkih protivnika, kojima nije teško da privole poslanika da napusti svoju partiju ako mu ponude veliku sumu novca. Amandmanom 52 na Ustav iz 1985, indijski parlament je zabranio takvu praksu.²⁰

Na sličan način je izmijenjen i zakon u Trinidadu i Tobagu, tako da svako ko želi da pređe u drugu partiju mora prvo da podnese ostavku na položaj i da okuša potom sreću na ponovljenim izborima. Ustav Malavija iz 1994. takođe ima za cilj da ograniči ovakve pojave, pružajući predsjedavajućem skupštine pravo da oglasi upražnjeno mjesto člana parlamenta koji se priključio drugoj partiji u toku mandata. Isti zakon pruža poslanicima „apsolutno pravo“ na slobodno glasanje (bez obzira na preporuke partije čiji su članovi).²¹

Manje je vjerovatno da će do ovakvih pojava doći u zemljama u kojima se poslanici biraju sa stranačkih lista na osnovu proporcionalnog izbornog sistema. U tim zemljama vrši se automatska zamjena poslanika koji je prešao u drugu partiju sljedećim poslanikom sa liste i tako se smanjuje mogućnost da putem korupcije bude narušena politička „težina“ partija zastupljenih u skupštini. Osnovni argument u prilog ovakvom rješenju je taj da je prelaskom u drugu partiju

¹⁸ Radionica o integritetu, Aruša, Tanzanija, 10–12. avgust 1995. Vidjeti u: Patricia Langan and Brian Cooksey, *The National Integrity System in Tanzania* (EDI-World Bank and Transparency International, Washington, 1995).

¹⁹ Commonwealth Law Bulletin vol. 11 (1985) 308.

²⁰ Član 65 Ustava Malavija iz 1994.

²¹ Novozelandske reforme, kojima je 1996. britanski jednokružni većinski sistem zamijenjen njemačkim proporcionalnim sistemom, na iznenađenje mnogih nisu uspjele da prevladaju ovaj nedostatak. Javnost se razbjesnela kada su neki članovi parlamenta, nakon što je njihov izbor proglašen, pobjegli u druge partije, što je imalo značajne posljedice na odnos političkih snaga.

od one sa čije je liste izabran poslanik praktično prekršio nepisani ugovor između skupštine i birača. Kako bi se nivo povjerenja birača u parlament i s njim povezane odgovornosti parlamenta ponovo uspostavio, neophodno je da poslanik pokuša da bude ponovo izabran, sada kao član nove partije.²²

Kontrola imovine i obaveza političkih partija koju vrše njihovi sopstveni članovi

U Južnoafričkoj Republici se dešava jedna od najvećih tranzicija u istoriji parlamentarizma. Režim aparthejda nije bio samo rasistički, već je imao sve odlike finansijske netransparentnosti poput jednopartijskog sistema.

Ubrzo pošto je došao na vlast, Afrički nacionalni kongres je donio kodeks ponašanja – „Asmalov kodeks“, nazvan po profesoru Kadelu Asmalu, ministru obrazovanja. Na osnovu tog kodeksa, svi državni funkcioneri i članovi parlamenta iz te partije morali su da prijave svoju imovinu. Primjenjujući inicijativu, većinska partija u skupštini JAR je postala dobar uzor za ostatak parlamenta, tako da je uskoro bez problema usvojen i zakon slične sadržine koji je postao obavezan za sve članove parlamenta.

Unapređivanje parlamentarne prakse i procedura

Uvođenje javne odgovornosti u parlamentu JAR je u praksi ukazalo na najgore odlike tajnog i visokokorumpiranog načina vladanja iz ere aparthejda, kao i na najbolje odlike otvorene vlade, kakva postoji u posljednje vrijeme. Napredak je zaista spektakularan.

Proces reforme u JAR ima za cilj da kompletnu parlamentarnu proceduru učini otvorenom za javnost i za štampu kada god je moguće, kao i da osposobi skupštinske odbore, pogotovo odbor za javne prihode i rashode, da obezbijede odgovorno postupanje vlade. Sjednice skupštinskih odbora su po pravilu javne, a kada postoji potreba da se održi zatvorena sjednica, prethodno se javno raspravlja da li postoje opravdani razlozi da se tako postupi. Parlament je opunomoćen da poziva javne službenike da daju objašnjenja o budžetskim procjenama (u vrijeme kad se razmatra usvajanje budžeta), što plaši više javne službenike koji su u doba bivšeg režima dobijali takva odobrenja bez ikakvih problema. Ustavom se zahtijeva i da proces javnih nabavki bude otvoren, pošten i transparentan, obezbjeđuje se pristup informacijama i druga prava koja garantuju poštenu proceduru. Ustavni sud, kome su data velika ovlašćenja i koji je izabran na transparentan način, dobar je garant da će se ustavne odredbe sprovoditi i da će korupciji u parlamentu biti zadat jak udarac.

Odbori za finansije imaju zadatak da obezbijede da vlada na vrijeme prezentuje cjelokupan godišnji budžet. Potpun budžet je onaj iz koga se vidi koliki će iznos biti utrošen u svakom ministarstvu i za svaki program, kao i onaj iz koga se vidi koliko je dažbina naplaćeno i potrošeno. Kada se budžet ne predstavlja na takav način, teže je provjeriti da li je bilo korupcije i malverzacija u vladi.

Sljedeća pitanja bi trebalo postavljati prilikom parlamentarne debate o budžetu:

- Koji će korisnik imati koristi, i zašto baš taj?
- Na koji način će do koristi doći?
- Koje su trenutne potrebe budžetskog korisnika?
- Koje će koristi imati u budućnosti?
- Ko će podnijeti troškove i rizik, i zašto?
- Koji će troškovi i rizici nastati trenutno?
- Koji će troškovi i koristi biti u budućnosti?
- Ko će biti odgovoran, kome će biti odgovoran i za šta tačno?²³

²² Iz razgovora sa dr Frene Ginvalom, predsjedavajućim parlamenta JAR. Za detalje, vidjeti izvještaj Misije Transparency International u JAR iz decembra 1994.

²³ *Kontrolisanje korupcije: priručnik za članove parlamenta*, Kanadski Parlamentarni Centar, EDI i CIDA, str. 33.

Iskustvo JAR je pokazalo da preduzimanje neophodnih koraka za reformisanje i unapređivanje parlamentarne prakse i procedura, povećanjem transparentnosti i javne odgovornosti, može da dovede do toga da se korupcija svede na minimum bez obzira na to koliko je čvrsto bila ukorijenjena.

Zakonodavna vlast može na razne načine da nadzire izvršnu. Na primjer, ministri se mogu ispitivati pred poslanicima, prijedlozi izvršne vlasti se razmatraju nakon što ih ona obrazloži, skupštinski odbori mogu da se specijalizuju za nadzor pojedinih oblasti u okviru državne uprave. Pored toga, postoje razni kontrolni organi koji za svoj rad odgovaraju parlamentu. Glavni revizor je dobar primjer takvog organa, ali to mogu da budu i antikorupcijske agencije, koje prije treba da odgovaraju parlamentu nego izvršnoj vlasti. Parlamentarni nadzor obezbjeđuje da i ti organi budu odgovorni i štiti njihovu nezavisnost od izvršne vlasti.

Skupštinski odbor za javne prihode i javne rashode

Od svih skupštinskih odbora, ovaj odbor je možda najvažniji za pitanja o kojima se raspravlja u ovoj knjizi.

Zahtjev da izvršna vlast mora da traži odobrenje za budžetske troškove je osnovno sredstvo parlamentarnog nadzora. Vlada je dužna da opravda svrhu budžetskih rashoda koje planira u odnosu na postojeće principe i politiku, kao i da pruži garancije da se državni prihodi koje ubira koriste za dobro naroda. Kada odobri sredstva izvršnoj vlasti, parlament je ovlašćen da od vlade traži polaganje računa za pravilan utrošak tih sredstava. Tu ulogu obično u ime parlamenta obavlja jedan njegov odbor. Takav odbor kontroliše javne rashode uz pomoć glavnog revizora. Glavni revizor svoje izvještaje takođe podnosi istom odboru.

Djelotvoran nadzor predstavlja izazov za izvršnu vlast zato što podrazumijeva i traženje informacija o aktivnostima koje javni službenici nisu uvijek voljni da otkriju. On postavlja zakonodavnu vlast naspram izvršne. Zbog toga, ovlašćenja ovog odbora moraju da budu na nivou koji omogućava da „protivnici“ budu u jednakom položaju. Od ključne je važnosti da odbor bude ovlašćen da traži sva relevantna dokumenta ili izjave službenika i funkcionera, da zatraži polaganje zakletve prilikom prikupljanja dokaza i da, kada je to neophodno, poziva i ministre na ispitivanje.

Očigledno je da bi predsjedavajući odbora trebalo da bude poslanik koga je predložila parlamentarna opozicija, ili barem član parlamenta koji nema obavezu da se opredjeljuje prema stavu neke političke grupe, i takva praksa vlada u zemljama čija je parlamentarna tradicija zasnovana na britanskom modelu.²⁴

Pristup javnosti parlamentu i učešće u donošenju odluka

Stepen demokratičnosti društva može se odrediti i po stepenu u kojem zakonodavna vlast i javnost utiču jedni na druge. Pošto je svrha postojanja parlamenta da razni interesi budu predstavljeni i da se nađe njihova rezultanta, od suštinske je važnosti da svaki od tih interesa ima razumnu šansu da bude izložen preko poslanika koji ga zastupaju i saslušan od strane ostalih. Skupština treba da obezbijedi da javnost dobije informacije o prijedlozima koje razmatra. Kada je jasno da će predložena rješenja uticati na određene grupe ljudi, poslanici treba da saznaju i njihovo mišljenje, pa je zato nužno da se zainteresovanim grupama omogući da na vrijeme upute svoje komentare na prijedloge zakona koje skupština razmatra.

²⁴ Funkcionisanje ovog skupštinskog odbora je dobar pokazatelj stanja zakonodavne vlasti i demokratije u društvu uopšte. Pod vođstvom prečasnog Avgustina Ruzindana, takav odbor u Ugandi je otkrio niz finansijskih skandala, što je zaustavilo mnoge ministarske karijere.

Moderne tehnologije se u mnogim zemljama koriste da bi olakšale ovaj proces. Na primjer, parlamenti širom svijeta su napravili veb-sajtove na kojima su izložili detalje predloženih zakona i omogućili svima koji žele da komentarišu prijedloge da to učine šaljući elektronsku poštu odgovarajućem skupštinskom odboru.²⁵

Neki pokazatelji za procjenu uspješnosti skupštine kao stuba društvenog integriteta:

- Da li postoje jasna pravila o sukobu interesa koja predstavljaju djelotvornu prepreku članovima parlamenta da upotrijebe svoj položaj za lične koristi?
- Da li postoje mehanizmi za kontrolu privatnih interesa i prihoda poslanika i članova njihovih porodica?
- Da li poslanici opozicije imaju razumnu mogućnost da izraze svoja viđenja u skupštini? Da li su skupštinske rasprave otvorene za javnost?
- Da li se skupštinski odbori javno sastaju? Da li su njihovi izvještaji javni? Da li odbori imaju praksu da razmatraju predstavke građana i organizacija građanskog društva?
- Da li izvršna vlast prihvata preporuke skupštinskog odbora za javne prihode i javne rashode i radi u skladu sa njima? Da li ovaj skupštinski odbor ima ovlaštenje da poziva službenike državne administracije i ministre radi ispitivanja o pojedinim pitanjima? Da li postoji propis ili praksa da predsjedavajući tog odbora bude poslanik koji je nezavisan u odnosu na političku strukturu koja je na vlasti?
- Da li organi izvršne vlasti (npr. šef države) mogu da imenuju dodatne članove parlamenta pored onih koje je narod izabrao? Da li takvi članovi imaju pravo glasa? Ukoliko imaju, da li je njihov broj toliki da može u praksi da promijeni volju naroda iskazanu na izborima?
- Da li lica koja su krivično osuđivana mogu da se kandiduju za poslanike?
- Da li je skupština spremna da uskrati imunitet nekom poslaniku, bez obzira na to kojoj partiji pripada, kada postoji osnovana sumnja da je učinio ozbiljno krivično djelo?

25 Na primjer, posjetioci veb-sajta estonskog parlamenta mogu da izraze svoje mišljenje, odnosno da pošalju pismo direktno skupštinskom odboru. U JAR se takođe omogućava direktan pristup odboru na isti način. Preko veb-sajta u Indiji se može poslati elektronska pošta ma kom poslaniku. Linkovi za veb-sajtove raznih parlamenata se mogu naći na <http://www.polisci.umn.edu/information/parliaments/index.html>.

Poglavlje 7:

Uloga izvršne vlasti

Kada čovjek zadobije povjerenje javnosti, trebalo bi sebe da smatra javnom svojinom.

*Tomas Džeferson (Thomas Jefferson),
u prepisci sa baronom fon Humboltom (von Humboldt), 1807.*

Izvršna vlast ima centralnu ulogu u izgradnji, održavanju i poštovanju sistema društvenog integriteta jedne zemlje. Od nje se očekuje da pruži potreban nivo principijelnog i etičnog rukovođenja, kao i da nadgleda javne službe koje su odgovorne za sprovođenje utvrđene politike i posebnih programa. Dok ostvaruje te zadatke, izvršna vlast mora da:

- obezbijedi političku volju za pošteno rukovođenje i poštenu vladu;
- obezbijedi da njeni postupci budu zakoniti, transparentni i da u punoj mjeri podliježu javnoj odgovornosti;
- poštuje nezavisnost sudova i postupca po sudskim odlukama;
- obezbijedi dovoljno sredstava i pravnih mogućnosti organima kontrole i nadzora kako bi oni mogli da vrše svoju dužnost bez straha i milosti.

Rukovođenje

Rukovodeća uloga izvršne vlasti nikad ne može da bude prenaplašena. Vrh izvršne vlasti se nalazi na položaju koji mu omogućava izvanredan pristup medijima i priliku da javnosti pošalje svoje poruke. On je u poziciji da primjenjuje model ponašanja koji i za druge može da bude dobar primjer. Naravno, može se desiti i da izvršna vlast samo prividno predvodi, ali da je drugi ne slijede, kao što se dogodilo u Tanzaniji poslije izbora predsjednika Mkape 1995, ili u Nigeriji, u vrijeme predsjednika Obasandža, u periodu 1999–2000.

Posmatrači ponekad nisu svjesni izazova sa kojima se susreću vođe izvršne vlasti kada treba da upravljaju administracijom koju karakteriše systemska korupcija. Među najosjetljivijim oblastima nalaze se javne nabavke i proces donošenja odluka kada se sumnja u postojanje sukoba interesa.¹

Nova vlast je naročito izložena pažnji javnosti i medija kada je u pitanju odavanje ekstravagantnom ponašanju ili postavljanje prijatelja na javne položaje. Vrlo brzo postaje vidljivo kakav će biti moral nove vlasti. Nova vlada može odmah da utvrdi vrijednosti kojih će se pridržavati, određujući kodeks ponašanja ili etički kodeks za svoje članove.² Predsjednik Obasandžo je tako postupio u maju 1999. u Abudži i tako stvorio Etički kodeks za ministre, prvi u toj zemlji.³

Iznad svega, puno razumijevanje pitanja sukoba interesa je od ključne važnosti za vladu i javne službe. Ukoliko se tom pitanju ne pruži odgovarajući značaj, privatni interesi će rukovoditi procesom donošenja odluka, pa će zbog toga donesene odluke biti iracionalne sa stanovišta javnog interesa.⁴

O korupciji i nepotizmu u Otomanskom carstvu

Pošto sultani više nisu mogli da kontrolišu devsirnu, postavljajući je protiv volje uglednih Turaka, ona je preuzela kontrolu nad sultanom i upotrijebila vladu za svoje dobro, a ne za dobro sultana ili carstva. Posljedica je bila da su korupcija i nepotizam zavlitali na svim nivoima administracije. Vremenom, kada je prestao izazov uglednika, devsirna se rasula u brojne frakcije koje su radile samo za sebe, podržavajući kandidature određenih prinčeva, i stvarajući saveze sa dvorskim frakcijama koje su vodile majke, sestre i supruge prinčeva. Zbog toga su poslije Sulejmana dolazak na položaj ili postavljenje bili manje rezultat sposobnosti, a više posljedica manevra tih frakcija u devsirni i haremu.

Encyclopaedia Britannica

¹ O ovim pitanjima se više govori u narednim poglavljima.

² Visoki službenik Mendeline administracije u JAR je rekao da je najveća greška u prelazu sa režima aparthejda bila to što vlada nije odmah sprovela ovakvu aktivnost (razgovor sa autorom, Pretorija, 1998).

³ Kodeks se može naći na internet verziji ove knjige, www.transparency.org

⁴ O sukobu interesa se više govori u posebnom poglavlju.

Odnosi sa sudstvom

Odnos izvršne i sudske vlasti je veoma značajan. Sudstvo mora da bude nezavisno od izvršne vlasti da bi moglo da vrši svoju glavnu funkciju: da osigura da izvršna vlast bude odgovorna i da radi po zakonu (odnosno da osigura poštovanje vladavine prava).

Neizbježno, taj proces može da dovede do napetih odnosa jer sudstvo može ponekad da bukvalno presudi izvršnoj vlasti. Izvršna vlast može da ima osjećaj da je nju izabrao narod, dok su sudije samo imenovane na način predviđen ustavom. U stvari, izvršna vlast je izabrana da vlada narodom po zakonu, a ne kao razuzdani diktator. Stoga, kada sudstvo vrši svoje funkcije, ono djeluje takođe kao predstavnik naroda kojem je cilj da obezbijedi da se izvršna vlast pridržava propisanih ograničenja. Neke sudske odluke mogu biti sporne, a na izvršnoj vlasti je da u takvim slučajevima, koji su neminovni, zaštiti i poštuje stav sudstva. Sudijama u principu ne priliči da ulaze u javne rasprave i da javno izlažu svoje stavove. Zbog toga nisu u poziciji da odgovore na kritike javnosti čak i kada su oklevetani. Prilikom da iznesu svoje stanovište sudije imaju samo kada objašnjavaju razloge za donošenje odluke. Poslije toga njihova odbrana zavisi od drugih.

Još važnije je da izvršna vlast poštuje nezavisnost sudstva i drugih institucija kojima je data moć nezavisnog djelovanja. U mnogim zemljama u kojima sistem društvenog integriteta ne funkcioniše zadovoljavajuće, veći dio krivice snosi izvršna vlast koja ne prihvata koncept sudske i tužilačke nezavisnosti. Dok ih ne prihvati, nije vjerovatno da će se stanje promijeniti nabolje.

Odnosi sa javnim službama

Izvršna vlast mora da shvati da uloga javnih službi nije da štite uske interese vladajućih stranaka, već interese javnosti. Vlada treba da vodi politiku (na osnovu savjeta javnih službenika), a na javnim službama je da tu politiku izvršavaju. Ministar nije izvršni direktor svog ministarstva.⁵

Mjesto šefa izvršne vlasti je posebno osjetljivo. Neko iz okruženja takvog lica može da telefonira javnim službenicima i da kaže: „Predsjednik bi želio...“ U takvoj situaciji javni službenik može ili da pokuša da neposredno kontaktira predsjednika i provjeri da li je stvarno u pitanju predsjednikova naredba (što je rijetko u poziciji da učini, posebno tamo gdje postoji sistemska korupcija) ili da rizikuje da bude kažnjen ako odbije da izvrši radnju za koju smatra da nije odgovarajuća ili da je nezakonita.

Zato je veoma bitno da se jasno utvrde kanali komunikacije i rukovodilac izvršne vlasti mora da osigura da se sva uputstva javnim službenicima izdaju u pisanom obliku. Telefonski pozivi jesu brže rješenje, ali ne ostavljaju trag i tako narušavaju javnu odgovornost.⁶

Primanje i davanje poklona

Ustaljena je praksa da državnici razmjenjuju poklone od kojih su neki simbolični, dok su drugi od velike vrijednosti. Izvršna vlast treba da etičkim kodeksima uredi ovu oblast, posebno u slučaju kada skupi pokloni ili čin gostoljubivosti mogu da se shvate kao pokušaj podmićivanja. Ukoliko se vrh vlasti ne ponaša na odgovarajući način, to će se odraziti i na javne službenike. Bilo bi, naravno, suviše uprošćeno reći da ministri nikada ne treba da primaju poklone. Neprijatno je odbiti poklon koji je pripremila vlada neke druge zemlje. Protokolarni razlozi ne dozvoljavaju ministru da odbije čak ni skup poklon. Pravo je pitanje šta će ministar da uradi sa poklonom nakon što ga primi i kome takav poklon pripada. Mnoge vlade imaju pisana pravila kojima se utvrđuje koje koristi ministar može, a koje ne može da primi. Na primjer, Malavi je

⁵ Priručnik za ministre koji bi sadržavao smjernice o ovim i drugim pitanjima (poput putovanja u inostranstvo i odnosa sa medijima) bio bi veoma koristan.

⁶ Zbog toga se, naravno, telefoni radije koriste.

prilikom prelaska na demokratski višestranački sistem usvojio sljedeća pravila:

„Slučajni poklon“ je svako uobičajeno gostoprimstvo umjerene vrijednosti ili netraženi poklon umjerene vrijednosti koji je ponuđen u znak pažnje prema funkciji koju lice vrši ili kao gest dobre volje prema tom licu. Tu se ubrajaju i prikladni pokloni koje ponude javni ili privatni entiteti, ili fizička lica u svečanim ili drugim posebnim okolnostima i koja nisu u vezi sa vršenjem službene dužnosti na način koji predstavlja krivično djelo iz odjeljka IV [koji se odnosi na zloupotrebu službenih ovlaštenja].⁷

Ova pravila treba da budu izražena razumljivim jezikom kako bi bilo potpuno jasno da „ministri i javni službenici ne smiju da prihvate poklone ili gostoprimstvo od onih prema kojima bi na taj način stvorili ili mogli stvoriti obavezu“. Isti se princip primjenjuje i kada je poklon ponuđen članu porodice.⁸ I kada postoje propisi koji regulišu davanje i primanje poklona, to neće uvijek spriječiti nitkosluk. Na primjer, neki članovi britanskog parlamenta su primali poklone i novac kao naknadu za vršenje svojih parlamentarnih dužnosti. U isto vrijeme, osobe iz privatnog sektora (iz firmi koje su finansijski pomagale vladajuću partiju) postavljane su na plaćene položaje u državnoj službi. U mnogim zemljama takvo ponašanje bi predstavljalo krivično djelo, ali to nije bio slučaj u Velikoj Britaniji.⁹

Imunitet i privilegije

Imunitet i privilegije su neophodni zbog legitimne zaštite položaja na kojem se nalaze viši državni službenici. Na primjer, sudija neće biti lično odgovoran za štetu koja nastane usljed namjerne greške u primjeni zakona koju načini tokom suđenja. Djelotvorna zaštita u takvim situacijama je postupak žalbe. Bilo bi protivno javnom interesu ukoliko bi političari visokog ranga bili zauzeti beskonačnim privatnim parnicama, ili ukoliko bi šef države bio izložen unakrsnom ispitivanju kada god se to nekome prohtije.¹⁰ U zemljama u kojima tekovine demokratske tradicije nisu na cijeni, nužno je da članovi parlamenta uživaju imunitet kako bi se zaštitili od korumpirane državne uprave. Jednako je važno da imunitet i privilegije budu precizno definisani jer se njima krši princip jednakosti pred zakonom. Imunitet nikada ne smije da predstavlja branu da se korumpirani privedu pravdi. Dejstvo imuniteta i privilegija treba da prestane kada prestane vršenje funkcije (osim kada je riječ o imunitetu za službene radnje preduzete u „dobroj vjeri“ za vrijeme vršenja funkcije). Ukoliko imunitet traje duže od mandata, on ne služi ničemu osim interesima korumpiranih.

Dugo držanje vlasti

Prije skoro 2500 godina Aristotel je primijetio: Ne može lako čovjek da načini veliku štetu kada se na položaju nalazi kraće vrijeme, dok dugo držanje vlasti vodi u tiraniju.

Aristotle, Politics (4th century B.C.) 5.8

Aristotelova maksima da vremenski neograničena moć stvara tiraniju lekcija je koju su počeli da uče ustavotvorci širom svijeta. Zato se i postavljaju ograničenja u dužini trajanja predsjedničkog mandata. Logično je pretpostaviti da će odlazak sa vlasti u budućnosti usaditi u svakog nosioca javne funkcije misao da će onda kada se to desi biti javno odgovoran za svoje postupke.¹¹

Budžet

Vlada je odgovorna za podnošenje budžeta na odobrenje skupštini. Idealno bi bilo da budžet države:

⁷ Corrupt Practices Act 1995, section 3.

⁸ Ibidus, para. 126

⁹ Idući za tragom skandala sa poslancima koji su upućivali poslanička pitanja za potrebe kompanija i bili plaćeni za to, preporučeno je donošenje odgovarajućih propisa. Troškovi istraživanja koja su preduzimana kako bi se pripremili odgovori na takva pitanja padali su na teret poreskih obveznika i na taj način su kompanije ostvarivale uštedu jer bi takva istraživanja inače morale same da plate.

¹⁰ Komentatori u SAD su ukazali na to da je predsjednik Clinton odvrtao pažnju sa velikih spoljnopolitičkih kriza u ključnim trenucima afere Lewinski (Monica Lewinsky). Ocjena da li je to bilo namjerno zavisi od političkih opredjeljenja autora, mada ne bi trebalo da čudi to što mnogi van Amerike smatraju da ključni poslovi države ne bi trebalo da budu zanemareni zbog bavljenja stvarima koje mogu da sačekaju završetak predsjednikovog mandata.

¹¹ JAR, Nigerija i Mozambik su među onima koji su slijedili primjer SAD sa najviše dva dozvoljena mandata. Takav je bio slučaj i sa namibijskim ustavom, ali je on potom dopunjen amandmanom koji je omogućio predsjedniku Nudžomi da bude izabran i treći put.

- i. ne bude „tajna“. Umjesto da se budžet stvara samo u ministarstvu finansija, to bi trebalo činiti uz šire učešće javnosti, pomoću mehanizama kao što su javna saslušanja i interakcija u okviru odgovarajućeg skupštinskog odbora;¹²
- ii. ne bude samo godišnji budžet već višegodišnji „budžetski okvir“, koji bi postavio širi obim javnih prihoda i rashoda;
- iii. bude kontrolisan i javno objavljen. Ulogu kontrolora treba da vrši glavni revizor, koji treba da ima dovoljno sredstava za to i da bude nezavisan. Parlamentarni nadzorni odbor treba da ima mogućnost da postupa na osnovu izvještaja glavnog revizora.

Da bi ovakav sistem postojao, potrebno je da ministarstvo finansija vrši finansijsko planiranje, da se obezbijedi učešće građana u upravljanju, kao i snažna eksterna revizija koja uspostavlja javnu odgovornost za vršenje finansijskih funkcija. Takođe je značajno da opšta javnost, a posebno privatni sektor, ima pravo na pristup informacijama.

Pokazatelji za procjenu izvršne vlasti

- Da li se obavljaju konsultacije sa organizacijama građanskog društva prilikom kreiranja politike?
- Da li postoje procedure za nadgledanje imovnog stanja i životnog stila? (Ukoliko takve procedure postoje, da li se vrše provjere izjava nosilaca funkcija o imovnom stanju? Da li su izjave dostupne nezavisnom tijelu ili cjelokupnoj javnosti?)
- Da li postoje jasna pravila o sukobu interesa? (Da li se ona poštuju?)
- Da li postoje registri poklona i besplatnih usluga? (Da li se oni ažurno vode? Da li javnost/mediji/politički protivnici imaju pristup tim registrima?)
- Da li članovi izvršne vlasti imaju obavezu da iznesu razloge za donošenje odluka?
- Da li postoje jasna pravila koja sprečavaju uticaj politike na svakodnevni rad državne uprave, odnosno formalna pravila o političkoj nezavisnosti javnih službenika?
- Da li se državna imovina prodaje na transparentan način?
- Da li se pri prodaji državne imovine čini da se prekomjerno favorizuju oni koji imaju bliske veze sa vladajućom partijom?

¹² Neki elementi konačne odluke, kao što su izmjene poreskih stopa, moraju da budu tajni da njihovo prerano objavljivanje ne bi osujetilo namjere tvoraca politike.

Poglavlje 8:

Pravosudni sistem

Moć suda – koji ne posjeduje ni kesu ni mač – na kraju se zasniva na suštinskom povjerenju javnosti u njegove moralne sankcije.

Feliks Frankfurter

Nezavisno, nepristrasno i obaviješteno pravosuđe ima centralno mjesto u ostvarenju pravedne, poštene, otvorene i odgovorne vlade.¹ Uistinu, pravosuđe mora biti nezavisno od izvršne vlasti kako bi izvršilo svoju ustavom predviđenu ulogu praćenja akcija koje preduzmu vlada i javni službenici, i kako bi ocijenilo da li oni poštuju standarde koje je postavio ustav i zakone koje je donijela zakonodavna vlast. U novim demokratijama ono ima i dodatni zadatak da prati da li su propisi koje donose neiskusni parlament i vlada u skladu sa ustavom i zakonima.²

Nezavisnost štiti pravosudne institucije od izvršne i zakonodavne vlasti. Pošto je tako, ona je u samom srcu principa podjele vlasti. Druge grane vlasti su odgovorne narodu, ali sudstvo – i samo ono – odgovorno je visokim vrijednostima i standardima sudijske čestitosti.

Koncepti nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa u demokratskom sistemu pojačavaju jedan drugog. Sudska nezavisnost je u vezi sa sudstvom kao institucijom. Ona nije osmišljena radi koristi pojedinačnih sudija, pa čak ni radi sudija kao grupe. Ona postoji da bi štitila narod.

Odgovornost pravosuđa ne postoji u nekom vakuumu. Sudije moraju da rade na osnovu propisanih pravila i u skladu sa svojom zakletvom, koja ne ostavlja mogućnost da mogu da rade šta god požele. Ali kako postići da sudije budu odgovorne a da se ne potkopa suština koncepta sudijske nezavisnosti?

Pojedine sudije postaju odgovorne zahvaljujući posebnom načinu na koji vrše sudsku vlast te okruženju u kojem rade:

- sudije sude javno;³
- njihove odluke podliježu provjeri po žalbi;
- oni podliježu sudskom nadzoru;
- oni su zakonom obavezni da obrazlože svoje odluke i da ih objave;
- oni podliježu ocjeni na osnovu propisa protiv predrasuda;
- oni podliježu ispitivanju od strane zakonodavnih organa;
- oni podliježu kritici medija;⁴
- oni podliježu razrješenju od strane parlamenta (odnosno Višeg sudijskog savjeta);⁵
- oni su odgovorni prema svojim kolegama.

¹ Vidjeti službeno saopštenje sa sastanka ministara pravosuđa Komonvelta (Commonwealth Law Minister Meeting), Mauricijus, 1993. godine. Za ovo poglavlje je bilo značajno to što je autor knjige prisustvovao završnom susretu sudija višeg ranga iz zemalja common law sistema, koji je održan u Beču, aprila 2000. Sudije su formirale među sobom vodeće grupe za sudijski integritet i odlučile da razviju povezane nacionalne strategije za sudijski integritet, kao i da razmjenjuju informacije o dešavanjima u vezi sa tim. Sastanak su zajedno organizovali Centar za prevenciju međunarodnog kriminala Ujedinjenih nacija i Transparency International.

² Za rasprave o ulozi sudova u Brazilu vidjeti: *Brazil: Judicial Institutions at a Crossroads*, autor Luyi Guilherme Migloria, *Economic Reform Today*, No. 4, 1993.

³ U vanrednim situacijama je nekad neophodno da postoji „sudstvo bez lica“, kada se čuva identitet sudije radi zaštite od odmazde (npr. odmazde kolumbijskih trgovaca drogom).

⁴ Neke kritike se upućuju na osnovu netačnih informacija i često ostaju bez odgovora, jer sudije nemaju običaj da ulaze u javne sporove; ponekad su kritike izazvane time što sudije ne objasne razloge za donošenje odluke dovoljno jasno.

⁵ Razrješenje sudija je povezano sa konceptom nezavisnosti, što je pomenuto u dijelu koji govori o sigurnosti položaja.

Doskoro je bilo ravno jeresi pokrenuti pitanje odgovornosti pravosuđa. U najboljem slučaju, ono je bilo posmatrano kroz prizmu legitimnosti postupka izbora sudija. Većina onih koji pripadaju anglosaksonskoj tradiciji ima odbojnost prema samom pomenu toga da sudije obavljaju javnu službu, jer im se čini da je taj koncept u suprotnosti sa dužnošću sudija da štite slabe i marginalizovane. U najgorem slučaju, odgovornost se pominje u vezi sa davanjem prava izvršnoj vlasti da se upliće u sferu sudstva na način koji može donijeti samo štete.⁶

Sudije optužene za korupciju

Albanski ministar pravde je objavio da je Visoki savjet pravosuđa te zemlje u posljednje tri godine otpustio 70 sudija zbog korupcije i nestručnosti. Posljednja otpuštanja su se dogodila 4. marta, kada je troje sudija otpušteno i lišeno imuniteta zbog oslobađanja silovatelja od optužbi...

Radio Slobodna Evropa, 8. mart 2000.

Sve više se smatra da je odgovornost (ali ne ona koja se obezbjeđuje ubacivanjem glasačkih listića) veoma daleko od toga da narušava nezavisnost. Činjenica da sudija može da bude pozvan na odgovornost pojačava integritet sudskog procesa i pomaže da se sudska vlast zaštiti od onih koji bi je povrijedili.

Ali čak i kada su pravila sudijskog postupanja jasno izražena i prihvaćena, da li se ona i primjenjuju? Ako je odgovor negativan, moglo bi se pomisliti da nema rizika da sudija odstupa od njih. Ostaje pitanje kako primijeniti pravila.

- Nije namjera da se više ovlašćenja da izvršnoj vlasti, čije odluke sudovi ocjenjuju, niti zakonodavnoj vlasti, jer bi to značilo da se sudovi uvlače u političke igre. Postavljenje od strane izabranih predstavnika naroda može da potcrta da su sudije višeg ranga opunomoćene od strane naroda i da ih narod može i opozvati.
- Isto tako, potreban je oprez u vezi sa odgovornošću koju sudije imaju prema rukovodiocu pravosuđa u zemlji (npr. predsjednik Vrhovnog suda). Rukovodilac pravosuđa u Hongkongu je sudiju uklonio sa položaja samo zato što je njegova odluka u kojoj je ukazano da čak i rukovodilac pravosuđa mora da se povinuje zakonu bila suprotna odluci najvišeg suda te zemlje.
- Pritisak od strane kolega je bitan, kao uostalom i nezavisnost od kolega u sudskom kolegijumu. U apelacionom sudu, na primjer, svaki sudija treba da bude sposoban da takvu nezavisnost održi.
- Potrebno je da se u procesima protiv sudija optuženih za neprimjereno vladanje primjenjuju poštene procedure.
- Potrebno je da postoji sistem za razlikovanje ozbiljnih grešaka u radu (koje mogu da prouzrokuju ukidanje sa položaja) od manjih (kao što su, na primjer, nedostatak osjećaja, potreba za savjetovanjem, nedovoljno razumijevanje), za koje prije treba dati tihi opomenu nego javni ukor.

Pravosuđe – neke osjetljive tačke

Prvi pokazatelj da korupcija postaje nekontrolisana jeste nefunkcionalan sudski sistem. Stoga je vladavina prava apsolutno neophodna. Istraživanja u mnogim zemljama pokazuju da javnost smatra svoje sudije beznačajno korumpiranim. U Ukrajini je, na primjer, rečeno da se čak 70 posto sudskih odluka ne sprovodi.⁷

Ovom opasnom stanju doprinose i advokati, koji traže mito navodno za sudije, ali ga sami zadržavaju, kao i službenici suda, koji „zagube“ predmet, pa zahtijevaju novac da bi ga pronašli, ili zadržavaju položenu kauciju dok se ne plati mito. Dakle, sudstvo može biti ranjivo i zato što oni koji su oko njega ne ispunjavaju svoje dužnosti.

Brojni su i raznovrsni načini na koje izvršna vlast pokušava da utiče na pravosuđe. Neki su jedva primjetni, kao što su dodjela odlikovanja ili napredovanje u hijerarhiji povodom državnih pra-

⁶ Na primjer, u Gruziji, gdje je postojao problem nekvalifikovanosti sudija, sudije nižeg ranga su bile podvrgnute pismenim ispitivanjima i oko dvije trećine onih koji nisu bili kompetentni je udaljeno iz službe (Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton, *Governance Matters: From Measurement to Action in Finance and Development*, jun 2000, Vol. 37 No. 2). Ovakav primjer može da bude djelotvoran na kraće staze, ali je stepen uplitanja izvršne vlasti bio takav da je neizbježno bacio sjenku sumnje na sudstvo i izazvao sumnju javnosti da je ono nezavisno i samim tim sposobno da održava vladavinu prava.

⁷ *Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook*, koju je pripremio Parlamentarni centar iz Kanade u saradnji sa EDI, koji radi u okviru Svjetske banke, i sa agencijom CIDA, str. 44.

znika, i od njih je nemoguće odbraniti se, dok su drugi, poput davanja kuća, automobila i privilegija djeci sudija, veoma očigledni.

Možda je najočiglednija zloupotreba izvršne vlasti praksa da što više njenih pristalica ili simpatizera dobije namještenja u sudu. Proces imenovanja zato predstavlja kritičnu tačku, iako su se neke vlade uvjerile u to da njihove sopstvene pristalice umnogome počinju nezavisno da misle čim zauzmu visok položaj.

Da bi se borila protiv nezavisnosti sudstva, izvršna vlast može da manipuliše dodjeljivanjem predmeta u rad, da bi odredila koji će sudija voditi slučaj značajan za vladu, i da to čini možda preko popustljivog rukovodioca pravosuđa (*Chief Justice*). Zato je od suštinskog značaja da raspodjela predmeta ne bude zadatak vladinog službenika, već da to rade sudije između sebe i da oni i rukovodilac pravosuđa imaju puno međusobno povjerenje.

Kada neki sudija izgubi naklonost vlasti, može da se upotrijebi čitav niz različitih smicalica da bi on bio kažnjen. Sudija može biti poslat na službu u udaljene krajeve zemlje. Ukidaju mu se beneficije kao što su kola i kućna posluga. I druge pogodnosti koje sudije uživaju mogu da im se uskrate da bi se još više srušio ugled sudija u očima javnosti i da bi se njihov već težak položaj učinio još težim. Ponekad se sprovodi i javna kampanja sa ciljem da podrije ugled pravosuđa (ili pojedinih njegovih članova) u javnosti. Takva borba može da ima za cilj kritiku sudija ili tvrdnju da je njihovo imenovanje bilo greška. U tim slučajevima sudije nisu u položaju da mogu da se brane a da pri tom neizbježno ne kompromituju sebe i svoju sudijsku funkciju. Da bi se ovo svelo na minimum, odgovornost za pitanja sudske administracije, uključujući budžet i namještenja, treba da bude u rukama samih sudija, a ne prepuštena vladi ili državnim službenicima.

Kada dođe do javnih napada (a oni se dešavaju i u dobro učvršćenim i u novonastalim demokratijama), sudije se ne smiju ponašati, niti smiju sebe posmatrati, kao da su iznad kritike javnosti. Oni ne mogu da tvrde da su garanti prava na slobodu govora a da istovremeno napadaju svoje kritičare. Oni ne treba da sprečavaju raspravu u javnosti o problemima koji se javljaju unutar pravosuđa, kao što je to bio slučaj u nekim zemljama kada je pokretano pitanje korupcije u pravosuđu.⁸

U Izraelu, predsjednik Vrhovnog suda je išao tako daleko da je izdao obavezno uputstvo sudijama kojim se tražilo da sudije na kritike ne odgovaraju pojedinačno, već da svi odgovori moraju da idu preko njegove kancelarije kako bi on mogao da ih filtrira. On je rekao da branioci slobode govora imaju i odgovornost da budu dosljedni. „Ukoliko mi kao sud kažemo da je kritika dobra za vladu, ona je dobra i za nas. Mi treba da budemo otvoreniji za kritike nego drugi.“⁹

Previše kritike može da naškodi, posebno onim sudijama koji daju sve od sebe u teškim i opasnim situacijama. Kritika treba da bude uzdržana, poštena i umjerena. To naročito važi za političare koji treba da se čuvaju davanja izjava o slučajevima koji se nalaze pred sudom i

Venecuelanski put do pravde: istjerano na stotine sudija

Karakas. Sudstvo u Venecueli je tako ozloglašeno zbog korupcije, da istraživanja pokazuju da bi većina građana željela da ga baci u staro gvožđe i izgradi potpuno novo.

Predsjednik Hugo Čavez (Hugo Chavez), vatretni populist, izabrao je manje drastičan put, ali put koji svejedno nosi dramatičnu poruku.

U sedmomjesečnoj kampanji odstranjivanja „kancera korupcije“ iz sudstva, Čavezova vlada je suspendovala ili otpustila 400 sudija, od ukupno 1394 koliko ih ima u zemlji. Mnogo njih još uvijek može da dočeka sličnu sudbinu. Pospremanje sudstva donijelo je pozitivan odgovor javnosti, postavši jedna od najpopularnijih mjera koje je preduzeo Čavez, vođa vojnog puča, koji se založio za „mirnu revoluciju“ u toj zemlji poznatoj po proizvodnji nafte.

Stručnjaci kažu da vlasti tek treba da prevale dug put. Vlast je uklonila veliki broj sudija, ali još nije pokazala volju da obezbijedi sudstvu dovoljno novca i autonomije koji bi ga učinili nezavisnim.

Čak je i ugledni profesor prava, koji je pomogao u pročišćenju sudstva, priznao da napori možda na kraju neće uroditi plodom. „Ono što radimo može da nestane kao pijesak kad prođe kroz prste“, rekao je Rene Molina Galicia, generalni inspektor tribunala.

Molina je rekao da je Venecueli očajnički potreban veći broj sudova, jednaka pravda za bogate i siromašne, efikasan sistem javnih pravobranilaca, udvostručavanje sudijskih plata na iznos od 6000 dolara mjesečno i zatvaranje večernjih škola za pravnike koje su stvorile prezasićenost tržišta advokatskim uslugama.

Kriza zakona i reda postaje još primjetnija. Bijesni građani su, prije otprilike nedjelju dana, linčovali optužene ubice, silovatelje i kradljivce automobila. Policija bilježi prosječno 21 ubistvo dnevno, što se može porediti sa gubicima u ratu. Krađa vozila se dešava svakih 10 minuta (...) Venecuelanski sudovi su se naglo pogoršali u vrijeme prelaska sa vojne diktature na demokratski sistem krajem pedesetih godina (...)

Tim Johnson, Miami Herald, 1. maj 2000.

Mrlja na sudijskoj etici

Ukoliko postoji dio savezne vlasti koji zaslužuje da bude izolovan od lobiranja, to je sudstvo. Posljednjih decenija je nastao sistem koji sigurno ne zaslužuje pohvale, u kojem sudije, navodno proširujući znanja o pojedinim pitanjima, posjećuju skupe „seminare“ u turističkim centrima, čije troškove pokrivaju grupe sa jakim konzervativnim ubjedenjima. Na seminarima se kombinuje atmosfera odmora sa jednostranim prezentacijama ekoloških i drugih zakona. Novi izvještaj ekološke grupe Community Rights Counsel dokumentuje iznenađujući zamah napora da se sudstvo napije, najede i indoktrinira, i pretjeranu spremnost sudstva da pristane na to.

Washington Post, 28. jul 2000.

⁸ Na primjer, u Bangladešu. Podružnica TI Bangladeša je sprovedla istraživanje koje je pokazalo da su sudije nižih sudova ekstremno siromašne, a magistrati su pozvali vladu da preduzme mjere protiv TI. Ipak, sam predsjednik, koji je nekada bio rukovodilac pravosuđa (*Chief Justice*), uključio se u raspravu sa stavom da ako i samo dio istraživanja odgovara stvarnom stanju, pravosuđe ima veliki problem.

⁹ Citirano prema: Jerusalem Post, 10, decembar 1999. Predsjednik Vrhovnog suda tvrdi da od kada je postavio zahtjev, nije dozvolio nijednu raspravu.

ne treba da zloupotrebljavaju svoj parlamentarni imunitet napadajući pojedine sudije ili komentarišući njihove postupke pri vođenju pojedinačnih slučajeva.

„Uprkos strogim kaznenim mjerama, korupcija nije savladana i značajno doprinosi kriminalu u Argentini (...) ali sudstvo, čije članove postavlja izvršna vlast u sporazumu sa Senatom, tijelom u kojem članovi predsjednikove partije čine većinu, trpi neprestane optužbe za inertnost...“

Bernardo Beiderman, „Corruption: Preventive Action and Criminal Policy“ u: Responding to Corruption, urednik Paolo Bernasconi (International Society of Social Defence, La Citta del Sole, Napulj, 2000), str. 248–249.

Ministar pravde (*Chief Law Officer*) treba da shvati da mu je dužnost da brani članove pravosuđa od neumjerenih i destruktivnih kritika kolega i vlade. Predsjednik Vrhovnog suda (*Head of Judiciary*) igra takođe važnu ulogu kada daje izjave u ime svih sudija u onim rijetkim slučajevima kada se mora zauzeti zajedničko stanovište.¹⁰

Na nižem nivou sudskih struktura moguće je različitim načinima korupcije poremetiti pravosudni sistem. Može se, na primjer, uticati na istražne radnje i na odluke u vezi sa pokretanjem krivičnog postupka prije nego što slučaj i dođe na sud. Moguće je vršiti uticaj na sudske činovnike da zagube sudska dokumenta, odlažu postupanje po pojedinim slučajevima ili ih daju u rad korumpiranim sudijama. Zatim, mogu se potkupljivati sudije (koje su često loše plaćene ili su prijemčive na obećanja u vezi sa vjerovatnim napredovanjem) ili podmićivati advokati protivničke strane da djeluju suprotno interesima svojih klijenata. Revizija postupanja sa sudskim spisima i uvođenje modernih metoda za praćenje predmeta može mnogo da doprinese eliminisanju većeg dijela „sitne“ korupcije koja muči niže sudove u mnogim zemljama.¹¹

Borba protiv ovakve korupcije zahtijeva akciju na nekoliko frontova. Oni koji su odgovorni za istragu i sudsko gonjenje moraju da nametnu visoke standarde svojim potčinjenima; službenici suda moraju biti odgovorni sudijama za svoje ponašanje i rad, a sudije prema njima moraju primijeniti sankcije kada, na primjer, izgube dokumentaciju; samo sudstvo mora da insistira na visokim moralnim standardima unutar svojih redova i pažljivo razmatra sve pritužbe koje se na njega odnose. Kada je neophodno, sudske inspekcije moraju da obilaze niže sudove kako bi se uvjerile da oni rade kako treba.¹²

Pravnička udruženja i advokatske komore treba podstaći da preduzimaju stroge akcije protiv kolega koji su korumpirani. Činjenica da sam sistem može biti korumpiran ne znači da sami pravnici moraju da postanu dio takvog sistema.

Obično se smatra nepoštenim da se advokati udalje na duže vrijeme iz advokatske komore jer su, radeći u korumpiranoj sredini, bili prinuđeni da se i sami posluže sitnom korupcijom da bi dobili neke usluge na koje njihov klijent ima pravo po zakonu, ali je nezakonito onemogućen da ih dobije. Uglavnom se to odnosi na neka prava iz postupka.¹³ Ovakav pristup se mora preispitati sa stanovišta štete koju njegovo tolerisanje stvara pravnom sistemu. U nekim situacijama može da bude nužno zlo za klijenta da plati mito za neku uslugu, ali pitanje je treba li advokat ikad da sebe dovede profesionalno u takvu situaciju.

Posljednja tačka na kojoj može biti povrijeđena sudijska nezavisnost je penzionisanje. Sudijske penzije obično nisu izdašne, a praksa u nekim zemljama da se određene sudije nagrađuju položajima u diplomatiji nakon napuštanja sudijske službe otvara mogućnosti za zloupotrebe, osim ako se vrši na veoma transparentan način.

¹⁰ Izjave u kojima sudije daju objašnjenja mogu i same da stvore teškoće, kao što se dogodilo u Izraelu, kada je sudiju Arbela, kao građanina, tužilo lice koje je u izjavi pomenuo (navedeno prema: Jerusalem Post, 10. decembar 1999).

¹¹ Kašnjenja su uobičajeni pokazatelji nivoa korupcije. Jedan popularan brazilski vic kaže da je neka žena tražila dozvolu da abortira zato što je silovana, a kada je konačno stigla pozitivna sudska odluka, njen sin je imao deset godina!

¹² U vrlo ozbiljnim slučajevima, „provjera čestitosti“ je neizbježna, čak i u pravosuđu. Ovaj metod se koristi u mnogim dijelovima SAD i u Indiji kad god ima vjerodostojnih tvrdnji da je među sudijama bilo korupcije.

¹³ Ovo bi bila korupcija „u-skladu-sa-pravilima“, kada neka osoba zahtijeva mito da bi mogla da obavi svoju dužnost koju on ili ona obično treba da urade po zakonu, kao što je i napomenuto u prvom poglavlju. To ne znači da advokat smije da ponudi mito da bi dobio neke koristi „protiv pravila“, pošto se to nikako ne može opravdati sa profesionalnog stanovišta.

Izbor sudija

Dužnost sudije je da tumači zakon i osnovne principe, kao i pretpostavke koje leže u njihovoj osnovi. Da bi to mogao da radi, sudija mora da bude nezavisan, što ne znači da može da radi proizvoljno. Pravo na pošteno suđenje pred nepristrasnim sudom svuda se priznaje kao osnovno ljudsko pravo.

Pojedinci koji su izabrani za pravosudnu službu moraju da budu čestiti, sposobni i adekvatno kvalifikovani. U procesu izbora ne treba da bude diskriminacije na osnovu rase, etničkog porijekla, pola, religije, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog i društvenog porijekla, imovine, rođenja ili statusa. Diskriminacijom se, međutim, ne smatra insistiranje da kandidat za položaj sudije bude državljanin zemlje u čijem pravosuđu treba da radi.

Načini imenovanja sudija ključni su za njihovu nezavisnost. Ne smije se dozvoliti da sudije budu imenovane iz političkih razloga, već isključivo zbog svojih sposobnosti i političke neutralnosti. Javnost mora biti uvjerena da se sudije biraju na osnovu ličnih vrijednosti i da izbor nije nagrada za partijsku podobnost.

Različite zemlje imaju različite sisteme biranja, reizbora i napredovanja sudija. U proces može da bude uključena zakonodavna, izvršna ili sama sudska vlast, a u nekim zemljama uključeni su i predstavnici pravničke profesije i građanskog društva. U nekim oblastima, posebno u SAD, ide se toliko daleko da se sudije biraju na izborima. To sa sobom nosi svojevrsne opasnosti. Mada je ovaj metod privlačan zbog demokratičnosti, rizikuje se da populizam pretegne nad profesionalizmom. Ovaj rizik može da se smanji ukoliko se zabrani kandidovanje za sudije onima koji nisu dovoljno stručni ili koji su partijski opredijeljeni. Međutim, spektakl u kome se buduće sudije bore za narodne glasove većina društava želi da izbjegne. Pojedinac ima pravo na pošteno suđenje, a ono se teško obezbjeđuje ukoliko sudija pri vođenju rasprave mora da se udvara populističkom mišljenju kako bi bio ponovo izabran.

Naravno, postoje i potencijalne opasnosti kada izbor sudija zavisi isključivo od zakonodavne, izvršne ili sudske vlasti. Može se reći da u zemljama koje su zadovoljne stepenom nezavisnosti sudija, a u kojima izbor formalno vrše zakonodavna ili izvršna vlast, postoji visok stepen saradnje i prethodnih konsultacija sa sudstvom koji značajno utiče na donošenje odluka o izboru. Međutim, ukoliko javnost osjeća da proces imenovanja suviše zavisi od interesnih grupa ili političkih faktora, tada ga treba dopuniti uticajem nepravničkih struktura. Možda takve strukture ne mogu da daju ocenu stručnih sposobnosti, ali mogu da budu korisne u sprečavanju otvorenih zloupotreba.

Napredovanje sudija treba da bude zasnovano na objektivnim faktorima, pogotovo na stručnosti, čestitosti i iskustvu. Ono treba da bude nagrada za pokazanu stručnost, a nikako povratna usluga za sumnjive odluke u korist izvršne vlasti. U odabiru sudija koje će napredovati treba da učestvuju i njihove kolege, dok uticaj izvršne vlasti treba svesti na minimum.

Uklanjanje sa položaja

Razrješenje sudija je ozbiljno pitanje. Ne može se dozvoliti da se sudije razrješavaju na osnovu kaprica vlade, već treba da postoje jasno definisane i odgovarajuće procedure u kojima i pravosuđe mora da učestvuje. Takođe je od suštinske važnosti da se pred sudovima mogu voditi saslušanja po optužbama za zloupotrebe u službi. Ukoliko to nije moguće, razrješenje sudije može da naruši koncept sudske nezavisnosti. Ipak, sudije moraju da budu odgovorne, jer bi inače moć koja im je dodijeljena vodila u korupciju. Treba pažljivo naći ravnotežu. Sudije treba da budu razriješene samo u izuzetnim slučajevima, a razloge za razrješenje treba da razmatra organ u okviru pravosuđa. Uključivanje viših sudskih organa u uređivanje rada sudija smatra se u očima javnosti najboljom garancijom nezavisnosti.

Aksiom je da sudija mora da uživa imunitet u odnosu na pojedinačne zahtjeve za naknadu štete zbog neodgovarajućeg rada ili propusta u vršenju sudijske funkcije. To ne znači da oštećeni nema pravo na naknadu štete; umjesto prema sudiji, zahtjev treba da bude usmjeren prema državi. Sudije bi trebalo da budu razrješavane ili suspendovane samo zbog nesposobnosti ili ponašanja koje ih čini nepodobnim da vrše svoje dužnosti.

Indonezija čisti svoje sudove

U pokretu za vraćanje povjerenja i razmatranje optužbi za korupciju, indonezijski državni tužilac je najavio da će njegova kancelarija sljedeće nedjelje imenovati posebnu vrstu sudija radi bržeg razrješavanja zaostalih slučajeva iz oblasti trgovinskih i parničnih sporova.

Restruktuiranje banaka je otežano usljed odluka trgovinskih sudova, koji ili rade nedosljedno ili su naklonjeni nesolventnim firmama.

U spornom slučaju prošle nedjelje, Trgovinski sud iz Džakarte je odlučio da Agencija za restrukturiranje banaka, koja je preuzela „Bali banku“ jula ove godine, nije imala pravo na to. Jedan od predstavnika antikorupcijske kampanje, pravnik Teten Mazduki, procijenio je da je samo mali broj od 51 sudije Vrhovnog suda „čist“. Zbog toga je uslijedila rasprava o tome gdje da Trgovinski i Vrhovni sud potraže nove sudije.

Po planu za ad hoc sudije, vlada će ih potražiti među privrednim stručnjacima i profesorima koji nisu umrljani vezama sa prethodnom vlašću. Predstavnik MMF-a u Indoneziji, Džon Dodsvort (John Dodsworth) prethodno je iznio optužbe o postojanju korupcije u okviru pravosuđa zbog nemogućnosti Agencije da preuzme imovinu nesolventnih kompanija.

Da bi se prevladao manjak poštenih i stručnih sudija, predsjednikov savjetnik je sugerisao „uvoz“ holandskih sudija za slučajeve pred Trgovinskim sudom.

Gospodin Mazduki je juče rekao da bi tako nešto bilo pravno nemoguće, jer samo indonezijski državljani mogu da predsjedavaju sudskim vijećima.

The Strait Times, South East Asia News, 6. april 2000.

Prijatelji i rođaci sudija

„Naše društvo je takvo da sudija djeluje u sredini gdje svako svakog zna, a osumnjičeni za krivično djelo uskoro otkriva rođaka, ili nekog sa kim je u srodstvu preko žene, ili prijateljevog prijatelja koji je prijatelj zaboravljene sudijine tetke...“¹

Govor predsjednika Benina, N. Sogloua, na otvaranju Seminara o korupciji, demokratiji i ljudskim pravima u zapadnoj Africi (Corruption, Democracy and Human Rights in West Africa Seminar), Africa Leadership Forum and Transparency International, Cotonou, Benin, septembar 1994.

¹ Sudski kodeks ponašanja u Indiji zabranjuje sudijama da sude u slučajevima kada se njihovi rođaci pojavljuju kao advokati. Ta praksa je prerasla u seriju skandala u prošlosti, naročito u Bombaju.

Uobičajena je praksa, međutim, da se pravi razlika između sudija viših sudova i sudija nižih sudova, koji svakodnevno obavljaju saslušanja u običnim slučajevima. U svakom društvu ima mnogo više ovih drugih i zadatak je sudija viših sudova da iskoriste svoju nezavisnost da bi osigurali da se to pravo sprovedi i na nižim nivoima hijerarhije. Sudije nižih sudova se obično imenuju na mnogo manje formalan način i mnogo se lakše uklanjaju iz „opravdanih razloga“. Međutim, ni sudije nižih ni sudije viših sudova nisu „iznad zakona“. Moraju se predvidjeti kazne za one koji zloupotrijebe svoj položaj ili pokažu veliku nestručnost.

Stalnost službe i nadoknada

Pojam nezavisnosti pravosuđa¹⁴ (rasprava koja slijedi usmjerena je na više sudstvo kao na okosnicu pravosudnog sistema integriteta) podrazumijeva da su stvoreni uslovi za adekvatnu nadoknadu i da se pravo sudija na nadoknadu ne mijenja na njihovu štetu.¹⁵ Ukoliko sudije nisu uvjerene u stalnost svoje službe ili svojih prihoda, njihova nezavisnost se dovodi u pitanje.

Princip „stalnosti“ sudijske funkcije, koji znači da se sudija ne može ukloniti sa položaja (osim iz opravdanog razloga, u odgovarajućem postupku) i da na poziciji sudije ostaje do smrti ili penzionisanja (na način određen zakonom), predstavlja važnu odbranu vladavine prava. Uopšte uzev, poželjno je da se sudije penzionišu kada navršne određeni broj godina. Time se smanjuje prostor izvršnoj vlasti da produžava radni staž probranim sudijama prema kojima je naklonjena, a sa druge strane smanjuje se mogućnost da sudije dođu u iskušenje da traže produženje mandata kada se približi vrijeme za penzionisanje.

Pravosudna administracija

U većini zemalja postoji ogroman prostor za korupciju unutar sudske administracije. Korupcija ide od manipulacije sudskih službenika dokumentacijom do zloupotreba pri određivanju ko će od sudija postupati u konkretnom slučaju.

Kao rezultat svega toga, u mnogim zemljama se javlja tendencija da se sudskoj vlasti daju ovlaštenja da upravlja sudovima, kao i da država obezbijedi budžet koji sudovima omogućava rad. Politička ličnost je za budžet formalno odgovorna zakonodavnoj vlasti koja odobrava sredstva. Pedesetak nezavisnih zemalja Komonvelta je odobrilo ovaj pristup 1993. godine i njihovi ministri pravde su zauzeli stav da omogućavanje sudstvu da raspolaže sopstvenim budžetom „podupire nezavisnost sudstva, ali ujedno i sudstvo stavlja u poziciju da maksimalno poveća efikasnost svog rada“.¹⁶

¹⁴ Bilo je nekoliko značajnih međunarodnih izjava o nezavisnosti sudstva, od kojih se neke pojavljuju i u odjeljku *Najbolja praksa* u izdanju ove knjige na engleskom jeziku, na internetu.

¹⁵ U nekim zemljama suočenim sa poraznim ekonomskim problemima sudije su prihvatile smanjenje plata i usaglašavanje sa platama u javnim službama, ali to je obično bilo učinjeno na zahtjev samih sudija koji su „tražili“ tretman sličan ostalima, a ne protiv njihove volje.

¹⁶ Vidjeti službeno saopštenje sa sastanka ministara pravosuđa Komonvelta (Commonwealth Law Ministers Meeting Communique), Mauricijus, 15–19. novembar 1993. (dostupno preko Sekretarijata Komonvelta, Marlborough House, London SW1, United Kingdom).

Kodeksi ponašanja

S obzirom na to da, barem dok parlament ne povede postupak za razrješenje, sudskoj nezavisnosti najviše pomaže obezbjeđenje individualne odgovornosti kontrolom od strane samih sudija (uz minimalno učešće drugih), postavlja se pitanje kako očuvati nepristrasnost i čestitost.

Jedna mogućnost je uspostavljanje formalne mašinerije. Druga je da se rješavanja zadatka prihvate sudije viših sudova. Sredstvo koje pruža najviše mogućnosti je odgovarajući kodeks ponašanja. Njega treba da osmisle same sudije. Kodeks treba da bude primjenjiv, a njime treba predvidjeti i mogućnost da sudija koji je u dilemi da li se odredba kodeksa primjenjuje na određenu situaciju dobije savjet. Kodeksi su korišćeni da bi se izbjegle neprihvatljive situacije, kao što je ona kada se sin ili kćerka sudije pojavljuju u ulozi zastupnika stranke u postupcima u kojima neko od njihovih roditelja sudi. U zemlji u kojoj postoji snažno povjerenje u sudstvo ovakav događaj možda ne bi ni izazvao brigu, ali u zemljama u kojima je raširena sumnja u korupciju u pravosuđu takva situacija se posmatra u drugom svjetlu.

Pristup ustanovljen u Karnataki

U indijskoj državi Karnataka, koja ima 30 miliona stanovnika, ustanovljen je dvostran pristup unapređenju čestitosti sudija. Od dana postavljenja, sudija se obučava u vezi sa pitanjima etike, upravljanja, transparentnosti i javnih očekivanja.

Novi sudija daje izjavu o svojoj imovini i obavezama (uključujući i dugovanja) prije nego što dobije postavljenje, a potom svake godine. Izjave se daju registru Vrhovnog suda, koji ih vodi u elektronskom obliku. U izjavi se navode članovi porodice (supružnik, djeca, roditelji). Vladina Komisija za budnost (antikorupcijska komisija) provjerava popunjene izjave i diskretno vrši provjere podataka. Javnost ima pristup ovim izjavama. Čitav postupak nije propisalo zakonodavno tijelo, nego Vrhovni sud, što znači same sudije.

Rad na unapređenju službe se neprestano odvija i postoji „plan samounapređenja“, po kojem sudije u redovnim vremenskim razmacima učestvuju na sastancima na kojima razmjenjuju mišljenja sa kolegama i pripremaju istraživanja o pitanjima koja ih zanimaju.

U isto vrijeme je i sam sistem podložan provjerama. Predmeti se dodjeljuju u rad metodom slučajnog izbora, i to što je moguće kasnije u toku dana. Kada pristigne neka pritužba, ispituje se da li se ona odnosi na neke obrasce ponašanja koji su već duže vrijeme prisutni. Rukovodilac registra se čak prurušava da bi provjerio kako njegovi službenici tretiraju obične građane i ukoliko utvrdi nepravilnosti, slijede disciplinske mjere. Posljedica uvedenih mjera je da su informacije o slučajevima i predmetima postale dostupne, čime je prevaziđen problem službenika koji su tražili mito da bi zainteresovanog informisali o postupku.

Stalno se prati rad na starim predmetima da bi se obezbijedilo da se njihov broj smanji, a dat je i podstrek sudijama koji u tome pokažu najbolje rezultate.

Formalna mašinerija za disciplinovanje sudija

Komisiju za ponašanje sudija države Njujork čini 11 članova, četiri sudije, jedan pravnik koji nije sudija i četiri osobe koje nisu pravnici. Vrhovni sudija postavlja tri člana, guverner četiri, a zakonodavno tijelo države Njujork sve ostale (u okviru njega, vode manjine i većine u Predstavničkom domu i Senatu postavljaju po jednog člana). Članovi komisije su bliže regulisali uslove za svoj rad. Od formiranja komisije 1974, preko 110 sudija je uklonjeno iz službe, 400 je javno, a 700 diskretno opomenuto, dok je 200 sudija podnijelo ostavku prije nego što je istraga koja se o njima vodila okončana.

Ustanovljenje ove komisije je omogućeno odredbama Ustava države Njujork.

Izveštaj ad hoc Komisije za ponašanje sudija, Zapisi saveza advokatskih komora države Njujork, septembar–oktobar 1999. Vol. 54, No. 5, na strani 601.

Neka pitanja u vezi sa pravosuđem

- Da li su sudovi nadležni da ispituju zakonitost vladinih odluka? Ako jesu, da li se tim pravom koriste? Da li vlada poštuje i primjenjuje sudske odluke? Da li prema izvršnoj vlasti sudovi imaju poseban tretman, bilo negativan bilo povlašćen?
- Da li sudije imaju zadovoljavajući pristup informacijama o razvoju zakonskih rješenja u uporednom pravu?

- Da li advokati u dovoljnoj mjeri koriste sudove da bi zaštitili svoje klijente i unaprijedili pravednost i poštenje vlasti u skladu sa zakonom? Ukoliko ne, da li je pristup sudovima onoliko jednostavan koliko bi mogao biti? Da li su uslovi koji se traže za pristup sudu nepotrebno komplikovani?
- Da li je proces postavljenja sudija viših sudova nezavisan od drugih grana vlasti? Da li postoji utisak da se pri ovim postavljenjima uzimaju u obzir politički faktori?
- Da li sudije mogu da donesu presudu protiv vlade a da ne rizikuju da dođe do odmazde poput gubitka položaja, gubitka prava na vozilo i drugih pogodnosti, odnosno premještaja u manje privlačne dijelove zemlje?
- Da li postoji bezrazložno kašnjenje u rješavanju slučajeva? Da li se kašnjenje povećava ili smanjuje? Da li se presude donose u razumno brzom roku po okončanju rasprave? Da li se kasni sa primjenom, odnosno izvršenjem sudskih naredbi? Da li se kasni sa dostavljanjem presuda?
- Da li je pouzdan sistem vođenja sudskih spisa?
- Da li javnost ima i druge mogućnosti da se na djelotvoran način žali protiv lošeg rada sudova izuzev podnošenjem žalbe u okviru samog formalnog sudskog sistema?

Ostali činioci pravosudnog sistema

Pravosuđe nije jedina oblast kojoj je potrebna nezavisnost koja služi kao garancija vladavine prava. Nezavisnost sudstva može biti dovoljna u oblasti upravnog ili građanskog prava, ali kada je riječ o krivičnom pravu, postoje i drugi bitni činioci u koje sudstvo mora da se pouzda. Ukoliko istražitelji ili tužioci nisu nezavisni već su pod političkom kontrolom, krivični postupak će gotovo sigurno biti nedovoljno uspješan kada se treba uhvatiti u koštac sa slučajevima korupcije velikog obima koji su od značaja za partiju na vlasti. Načiniti reforme u ovakvoj situaciji je sve samo ne lako.

Na primjer, pokušaj da se popravi zastarjeli sudski sistem u Francuskoj, zaglibljen u korupciju i trgovinu uticajem, prije kratkog vremena je propao. Optuženi, okrivljeni, kao i nevin, može da provede mnogo godina u zatvoru čekajući suđenje, pri čemu se uništava i njegov i život njegove porodice. Krivično gonjenje može da se ubrza, uspori ili da se od njega odustane u zavisnosti od volje ministra pravde, dok istražitelji, koji bi htjeli na naslovne strane, otkrivaju povjerljive detalje svojih istraga medijima koji se, opet, ne uzdržavaju od imenovanja osoba koje se nalaze pod istragom.

Uprkos tome što su istraživanja javnosti upućivala na to da većina birača podržava predložene promjene, plan predsjednika Širaka da sistem uvede u eru nezavisnosti je podbacio. Politički konsenzus koji je bio neophodan da se zakon donese nije postignut, jer je opozicija tvrdila da su amandmani za koje se ona zalagala bili ignorisani. Poslanici su brinuli i zbog toga što bi se previše ovlašćenja stavilo u ruke sudija, a da pri tom ne postoji protivteža kontrole nekog drugog organa (drugim riječima, da bi sudstvo postalo nezavisno). U stvari, oni su se plašili da više ne bi mogli da kontrolišu sudije.

Bilo je planirano da se prekine sa sistemom imenovanja tužilaca od strane vlade, i to tako što bi se ovlašćenja prenijela na Viši savjet magistrata, tijela koje je takođe trebalo da bude reformisano tako što bi se obezbijedilo da većinu njegovih članova čine predstavnici pravosuđa. Ministarstvo pravde bi izgubilo pravo da daje „instrukcije“ o pojedinačnim slučajevima. To pravo je bilo razlog zbog kojeg političari upleteni u skandale nisu optuživani. Pretpostavka nevinosti bi takođe bila ojačana putem mjera koje, između ostalog, predviđaju pravo na momentalni kontakt sa braniocem. Magistrati bi se rotirali da bi se spriječilo da postanu previše jaki. Posebna komisija bi bila ustanovljena da istražuje pritužbe.¹⁷

Rukovodilac pravosuđa (Chief Law Officer)

U zemljama precedentnog prava (*common law*) vrhovni državni tužilac (*Attorney-General*) ne samo što je član izvršne vlasti već je i glavni pravni službenik države.

¹⁷ *Publics puts paid to law reforms*, NZ Herald, 24. januar 2000. *Chirac faces dereat on justice reform*, Financial Times, 20. januar 2000.

Napomena: U zemljama common law sistema vrhovni javni tužilac je istovremeno i član vlade. Pri tome on nije šef ostalim javnim tužiocima, kao što je to slučaj kod nas.

Kao takav, državni tužilac djeluje kao „čuvar javnog interesa“¹⁸ i ima široka ovlašćenja i diskreciona prava u vezi sa pokretanjem, sudskim gonjenjem i prekidom krivičnog postupka. Državni tužilac takođe ima dužnost da pruža pravne savjete u vezi sa pitanjima koja se odnose na javnu upravu i vladu. Korektno obavljanje ovih funkcija zavisi od nepristrasnosti tužioca i njegove nezavisnosti od partijskog uticaja; nepristrasnost se može dovesti u pitanje ukoliko je javni tužilac podređen kontroli vlade i ako parlamentom dominira izvršna vlast.

Ulogu državnog tužioca kao podrške vladavini prava razmatralo je pedeset nezavisnih zemalja Komonvelta kada su se njihovi ministri pravde sastali na Mauricijusu 1993. godine. Ovaj skup se završio zaključkom da je funkcija državnog tužioca vodeća kad je reijč o sljedećem: davanje savjeta vladi o tome kako se vlada na osnovu zakona; obezbjeđivanje da vlada djeluje u zakonskim okvirima, kao i da se vlada i javne službe pridržavaju međunarodnih standarda o ljudskim pravima; vršenje nadzora nad novim ili predloženim zakonodavnim mjerama. Podržavajući ulogu državnog tužioca ili rukovodioca pravosuđa u jednoj državi, učesnici su takođe zatražili da se donesu mjere kojima bi se, obukom i na druge načine, obezbijedilo da svi državni službenici imaju svijest o svojoj odgovornosti u obezbjeđivanju poštovanja prava građana. Najvažnije je što su u sve ovo uključeni i pripadnici policije.

Neka pitanja u vezi sa rukovodiocem pravosuđa države (ili državnim tužiocem)

- Da li vlada, nosioci funkcija i javnost, dobro razumiju ulogu državnog tužioca kao čuvara javnog interesa?
- Da li kolege državnog tužioca u vladi dobro razumiju pitanje nezavisnosti njegove službe i suštinske razlike između javnog interesa i interesa političke partije?
- Ima li vrhovni državni tužilac moć da promijeni odluke rukovodioca javnog tužilaštva? Ako je tako, da li se od njega traži da izvijesti parlament o okolnostima slučaja?¹⁹
- Postoji li zakonsko određenje ovlašćenja, funkcija i odgovornosti vrhovnog državnog tužioca? Ako ne, da li je ono potrebno ili poželjno?²⁰
- Kada zahtjev pojedinca za pokretanjem sudskog postupka podliježe davanju saglasnosti državnog tužioca, da li postoji bilo kakav formalan način na koji državni tužilac mora da objasni odbijanje davanja takve saglasnosti?²¹

Javno tužilaštvo

Koncept vladavine prava zahtijeva da se sudsko gonjenje u ime države sprovodi na pošten i razložan način. Pokretanje postupka gonjenja ili odbijanje da se on pokrene ne treba da bude motivisano neprikladnim, a posebno ne političkim razlozima, već javnim interesom i potrebom za zadovoljenjem pravde. Bez sumnje, jedan od najtežih problema ovdje je diskrecija, odnosno sloboda pri donošenju odluke o pokretanju postupka. Ovo pitanje je jedno od osnovnih u pravosudnom sistemu. Jasno je da, pri ocjeni da li postupak treba pokrenuti, političke implikacije, rasno ili drugo porijeklo i pripadnost osumnjičenih treba da budu potpuno nebitni. Međutim, razmatranje drugih značajnih pitanja koja mogu da utiču na proces odlučivanja treba da bude izvršeno putem nezavisne procjene. Da bi donio odluku na pošten i transparentan način, javni tužilac ne smije da bude pod uticajem nijedne političke partije ili interesne grupe. Služba javnog tužioca se umnogome može izjednačiti sa višim sudovima. Na primjer, osiguravanje odgovornosti ove službe i razlozi koji opravdavaju razrješenje treba da budu slični.

¹⁸ Autoritativni tekst o ulozi javnog tužioca u pedeset zemalja Komonvelta je *Law Office of the Crown*, John L. Edwards, Sweet and Maxwell, London 1964). Za skorašnji prikaz položaja vidjeti *The Report on Review of Independence of the Attorney General by the Electoral and Administrative Review Commission, Queensland* (July 1993; Brisbane, QLD., Australia; ISBN 0 7242 5666 0).

¹⁹ Takva procedura je razmatrana u nacrtu zakona koji se pojavljuje u odjeljku *Najbolja praksa*, u verziji ove knjige na internetu, na engleskom jeziku.

²⁰ Ibidus.

²¹ Ibidus.

Odlučivanje o tome kakve vrste kršenja zakona treba da budu uzete u obzir pri odlučivanju da li nekog treba krivično goniti ili ne, može da bude zasnovano na jasnim smjernicama, koje bi bile dostupne pravničkim udruženjima i široj javnosti.

Nezavisni tužioci

Povjerenje javnosti u poštenje i otvorenost sistema odgovornosti zavisice nekad jedino od povjerenja koje javnost ima u osobe koje su bile zadužene za istragu izuzetno spornih slučajeva. Štaviše, ako su ti slučajevi bili u vezi sa unutrašnjim radom vlade ili pak sa samim sudskim, odnosno istražnim postupkom, oni čija je redovna dužnost da sprovode istrage mogu da se nađu u situaciji u kojoj ne mogu da obave zadatke čak i kada imaju povjerenje i podršku javnosti. Takva situacija može da se riješi uspostavljanjem istražne komisije (anketnog odbora).

Međutim, kada se sumnja da je počinjeno krivično djelo, takva komisija će biti onemogućena da obavi svoj zadatak jer istovremeno mora da zaštiti i ustavno pravo osumnjičenog na pošteno suđenje. „Specijalno tužilaštvo“ – državna služba koja se koristi u SAD sa izvjesnim uspjehom (na primjer, u otkrivanju skandala Votergejt) – moguća je alternativa istražnoj komisiji.

Neki pravni sistemi predviđaju postojanje nezavisnog tužioca pored već postojećeg sistema javnog tužilaštva. Pokazalo se da ovaj pristup ima prednosti tamo gdje su optužbe i istraga povodom korupcije u vezi sa višim instancama izvršne vlasti. U takvim okolnostima, javnost može da pokaže nepovjerenje prema sposobnosti državne uprave da vodi istragu u slučaju u kojem je ona sama predmet.

Mogućnost imenovanja nezavisnih tužilaca može biti koristan dodatak arsenalu sredstava za istragu i gonjenje. Sve veći broj zemalja pokazuje interesovanje za ovakav model.²² Međutim, mora se primijetiti da je obično suviše kasno da se čeka da se nešto dogodi da bi se iskoristile zakonske mogućnosti za imenovanje takvog tužioca. Kada se imenovanja vrše u žurbi, može da se desi da sredstva koja stoje na raspolaganju nezavisnom tužiocu ne budu adekvatna. Time se ostavlja prostor za sumnju u to da nezavisni tužilac može da obavi svoje dužnosti. Ukoliko je potrebno ustanoviti službu nezavisnog tužioca, to treba raditi u atmosferi koja nije opterećena skandalom. Treba naučiti i lekciju o postupku (i troškovima) postavljenja javnih tužilaca na primjeru postavljenja za vrijeme Klintonove administracije u SAD.

Neka pitanja u vezi sa tužilaštvom

- Da li su građani uglavnom uvjereni u to da su odluke o tome da li treba nekoga goniti ili ne donesene pošteno, razložno i bez uticaja političkih razmatranja i političkih veza?
- Da li je javni tužilac odgovoran za odluke koje sprovodi po javno objavljenim smjernicama? Ako nije, da li bi se povjerenje u službu povećalo ukoliko se ove smjernice utvrde i objave?
- Ako smjernice već postoje, da li su dostupne javnosti? Ako ne, zašto i koji su razlozi neobjavlivanja?

²² Ova mogućnost postoji na osnovu novog nigerijskog antikorupcijskog zakonodavstva (usvojenog ove godine i ustanovljenog sa ciljem da se sprovedu istrage protiv najviših izabranih predstavnika vlasti bez obzira na imunitet koji uživaju), koje sadrži jednostavan zahtjev – da drugi državni organi sarađuju sa tužiocem. Ne postoji formalna garancija da će tužilac imati budžet koji smatra da mu je potreban. Pomoću takvih odredbi se izbjegavaju situacije do kojih je dolazilo u SAD, što u isto vrijeme znači da istraga može da bude onemogućena zbog nedovoljno raspoloživih resursa.

Poglavlje 9:

Glavni revizor

Quis custodiet ipsos custodes?
(Ko će čuvati čuvare?)

Juvenal (Satores. vi. 347)

Javni službenici moraju biti odgovorni pred javnošću i organima zakonodavne vlasti za svoje poslovanje i način upravljanja državnim fondovima i imovinom. Mjera finansijske odgovornosti je informacija, ali ministri i službenici nisu baš uvijek spremni da se slože sa članovima zakonodavnih tijela o kvantitetu i kvalitetu informacija koje treba dati.

Pošto je tako, služba glavnog revizora (revizor pojedinac ili vrhovna revizorska ustanova) stoji na vrhu piramide institucija kojima se obezbjeđuje finansijska odgovornost. Zbog toga je od suštinske važnosti da izbor na ovu funkciju ne bude dar partije koja je na vlasti. Ukoliko jeste, to bi bilo kao dati lopovu mogućnost da izabere svog čuvara. I stvarno, u mnogim zemljama svijeta je biranje glavnog revizora po političkoj liniji naškodilo sistemu društvenog integriteta.

Služba glavnog finansijskog revizora

Glavni revizor i njegova služba predstavljaju jednu od okosnica sistema integriteta jedne zemlje. On je službenik odgovoran za nadzor prihoda i rashoda vlasti i kada je uspješan, on djeluje kao najbolji čuvar integriteta finansijskih operacija i vjerodostojnosti finansijskih izvještaja. Evo jednog klasičnog opisa uloge službe glavnog revizora:

„[Glavni revizor] vrši nadzor nad raspodjelom odobrenih sredstava u ime donjeg doma. On je spoljni revizor poslovanja vlade, djeluje u ime svih poreskih obveznika preko parlamenta i parlament mora da se osloni na njegovu reviziju kada razmatra tačnost i ispravnost vladinih finansijskih izvještaja.“¹

U domenu odgovornosti službe glavnog revizora je i da:

- obezbijedi povinovanje izvršne vlasti volji zakonodavne, iskazanoj prilikom raspodjele budžetskih sredstava (aproprijacija);
- unaprijedi efikasnost i racionalnost trošenja sredstava;
- utiče na sprečavanje korupcije tako što će osmisliti finansijski postupak i postupak nadzora u pravcu povećanja vjerovatnoće otkrivanja korupcije.²

Proces imenovanja

Služba glavnog revizora je od takve važnosti da je neophodno propisati posebne odredbe za imenovanje i razrješenje glavnog revizora, kao i za zaštitu nezavisnosti nosioca ove funkcije od

Paragvaj: pokušaji da se glavni kontrolor dovede na sud propali

Donji dom Kongresa u Paragvaju nije uspio u pokušajima da inicira politički proces protiv glavnog kontrolora, Daniela Fretes Ventrea, zbog optužbe za korupciju. Fretes, koji je zadužen za borbu protiv korupcije, u zemlji je pod istragom za 18 krivičnih djela, među kojima su nezakonit rad, iznuđivanje, ucjenjivanje, pranje novca i prikrivanje. Potrebno je, međutim, da dvije trećine ukupnog broja kongresmena glasa za takvu odluku kako bi ona bila formalno ispravna (47 od 76). Samo je 44 kongresmena glasalo za, 25 je glasalo protiv, a uzdržanih je bilo 7, što je praktično okončalo postupak pokrenut prošlog novembra. „Ovo je za žaljenje, jer dokazi pokazuju da je glavni kontrolor zloupotrijebio poziciju za ličnu korist, da nije poštovao ustav, da je iznuđivao i nagonio podređene da čine ozbiljne zločine“, rekao je opozicioni poslanik Rafael Filizzola agenciji Rojters.

Reuters, 2. mart 2000.

¹ House of Commons, *First Special Report from the Committee of Public Accounts, zasjedanja 1980-1981, Uloga kontrolora i glavnog državnog revizora*, tom 1, izvještaj HMSO, 4. februar 1981.godine.

² Glavni revizor ne treba, naravno, da bude nadležan i za razvoj finansijskih procedura i za nadgledanje njihove primjene. To bi dovelo do konfuzije između uloge koju on ima kao nezavisno tijelo i onih uloga koje vrši izvršna vlast.

kontrole vladajuće partije, političara i viših državnih činovnika. Pitanja izbora, odgovornosti i ovlaštenja glavnog revizora najbolje bi bilo ugraditi u ustav zemlje.

„Nacija traži psa čuvara javnih finansija koji i laje i ujeda“

„Posljedice dodjeljivanja dužnosti (kontrolora i glavnog revizora – CAG) nekvalifikovanim osobama bile su pogubne za Indiju (...) Snažan i uspješan glavni revizor je najbolji saveznik kojeg vlada i narod mogu da imaju u nastojanju da smanje ogromne gubitke i prevare koje vidimo na sve strane, kako u centralnoj vladi, tako i u vladama saveznih država. Bilo bi u interesu vlade da ne podlegne pritisku penzionisanih vladinih službenika koji su postrojeni u redu čekali da dobiju posao, već da nađe profesionalnog, kvalifikovanog i nezavisnog glavnog revizora (...) Naciji je potrebno da vidi psa čuvara javnih finansija koji i laje i ujeda. Sad je vrijeme da potražimo takvog. Priliku ne bismo smjeli da propustimo.“

„Selecting the Next CAG“, K. P. Joseph
u članku za Economic and Political
Weekly, 27. maj 1995.

Glavni revizor se u javnosti prihvata slično kao ombudsman, jer se na obje te službe gleda kao na nezavisne i poštene čuvere finansijske odgovornosti. Procedura za izbor glavnog revizora je zato veoma značajna. Ako izvršna vlast zadrži za sebe pravo da bira i razrješava glavnog revizora a da pri tom ne obavi konsultacije sa drugima, i ako se imenovanje zasniva na političkim razlozima, javnost će takvog glavnog revizora vjerovatno smatrati običnim činovnikom vlade, a ne nezavisnim i kvalifikovanim revizorom.

Izbor mora da bude zasnovan na ličnim kvalitetima, a u proces treba uključiti i institucije i pojedince koji su izvan kontrole partije na vlasti. Može se diskutovati o pitanju uloge profesionalnih udruženja računovođa i revizora prilikom izbora glavnog revizora. U nekim zemljama takva udruženja se brižljivo trude da bude imenovana visokoprofesionalna osoba. U idealnom slučaju, imenovanje bi trebalo da bude potvrđeno od strane kvalifikovane većine poslanika u skupštini.

Odgovornost

Da bi bio efikasan, svaki spoljni revizor mora biti imun na pritiske klijenata ili institucija u kojima vrši nadzor. Klijenti glavnog revizora su parlament i državni službenici kojima je povjereno rukovanje državnim novcem. Na nesreću, služba glavnog revizora može biti izuzetno osjetljiva na pritiske ako izvršna vlast:

- postavlja glavnog revizora;
- određuje izvore i visinu sredstava koja se dodjeljuju službi;
- određuje uslove za prijem službenika u radni odnos (stepen i vrstu školske spreme), kao i njihovo raspoređivanje;
- odgovara za cjelokupno poslovanje i administraciju finansija (preko ministra finansija).

Glavni revizor koji nije adekvatno zaštićen ustavom i zakonima podložan je proizvoljnom uklaňanju usljed kaprica nezadovoljne državne uprave. Većina administracija koje pretrpe ozbiljnu kritiku zbog lošeg finansijskog poslovanja prije će „ubiti glasnika“ loših vijesti nego što će prihvatiti odgovornost za svoje pogrešne postupke.

Ovaj se problem može smanjiti ako se nosilac funkcije glavnog revizora imenuje kao službenik zakonodavne vlasti umjesto da bude samo dodatak izvršne. Na primjer, britansko zakonodavstvo sada propisuje da će „kontrolor, odnosno glavni revizor, samom činjenicom da radi u toj službi biti činovnik Donjeg doma (predstavničkog doma parlamenta)“.³

Da bi ova služba bila istinski nezavisna i ustrojena u skladu sa ustavom, i ona treba nekom da odgovara za svoje postupke, pa se iz tog razloga podvrgava periodičnim kontrolama zakonodavne vlasti (u mnogim zemljama kontrolu vrši parlamentarni Odbor za javne prihode i javne rashode [*Public Accounts Committee*]). Službi se omogućava neposredan pristup parlamentarnom Odboru za javnu potrošnju (*Public Expenditure Committee*), Javnom tužilaštvu (*Director of Public Prosecutions*) i drugim istražnim organima, ako je potrebno. Uz to, najbolja iskustva upućuju na to da služba glavnog revizora treba i sama da bude podložna nadzoru spoljnih revizora i inspekcija.⁴

³ *National Audit Act* Velike Britanije iz 1983. godine, odjeljak 1 (2).

⁴ *Auditing Standards* Vlade SAD iz 1994. (opštepoznati kao Žuta knjiga) naveliko se koriste širom svijeta. Objavila ih je američka Služba za računovodstvo (*General Accounting Office*) i u njima stoji da „bi svaka organizacija za reviziju pri sprovođenju revizije u skladu sa ovim standardima trebalo da (...) prođe pregled spoljne kontrole kvaliteta svog rada“.

Pitanje sklapanja ugovora sa privatnim sektorom

U vrijeme kada se širom svijeta teži smanjenju birokratije tako što vlasti sklapaju ugovore sa privatnim sektorom, kojima mu povjeravaju vršenje određenih poslova koji su tradicionalno pripadali javnom domenu, treba voditi računa da se očuvaju ustavne funkcije službe glavnog revizora.

Kada država unajmljuje izvjestan broj privatnih računovodstvenih i revizorskih firmi da obave dio njenog posla, neke stvari se dovode u pitanje:

- očuvanje i razvoj specijalizacije za poslove revizije u javnom sektoru;
- kontinuitet (posao firmi iz privatnog sektora zavisice od dobre volje onih koji ih unajmljuju u pogledu budućeg angažovanja);
- dobra reputacija koju su javne računovodstvene i revizorske službe održavale dugi niz godina;
- uzdržavanje javnih službenika od nepravilnih i nezakonitih postupaka ili rasipničkih odluka, kao posljedica saznanja da nema više glavnog revizora koji u bilo kom trenutku može da izvrši nadzor nad njihovim radom;
- nepristrasnost pri obavljanju dužnosti; i
- mehanizam odgovornosti javnih službi prema parlamentu.

Štaviše, činjenica da se revizorske kuće nadmeću na tenderima kako bi dobile posao, uznemirava revizore u smislu da takvo nadmetanje može da šteti kvalitetu obavljanja posla. Ta zabrinutost je naročito izražena među računovođama i revizorima u SAD.⁵

Ako razlog za ugovaranje revizorskih usluga sa privatnim sektorom nije pokušaj da se smanji odgovornost vlasti, takav potez bi mogao da se zasniva na prećutnom uvjerenju da revizorske kuće iz privatnog sektora bolje mogu da obave reviziju poslovanja privrednih organizacija nego služba glavnog revizora. Ako je taj razlog u pitanju, onda treba raditi na tome da služba glavnog revizora bude bolje opremljena i obučena. Ako pak okolnosti nalažu da dio revizije obavi neko spolja i da to bude u skladu sa ustavnim odredbama, najbolje je da glavni revizor zadrži svoju nadležnost, ali da nakon konsultacija sa resornim ministrom odluči da kao podizvođača za dio poslova revizije uzme neku privatnu revizorsku kuću.⁶ Od suštinskog je značaja da glavni revizor bude i ostane ovlašćeni revizor poslovanja svih državnih organa i javnih službi.

Kada bi svaka javna služba imala potpunu slobodu pri odlučivanju koju će revizorsku kuću da odabere i na koji period, to bi bila snažna provokacija konceptu javne odgovornosti. S druge strane, ima situacija, posebno u zemljama u kojima je slabo razvijena revizija u javnom sektoru, kada privatne firme moraju da budu angažovane.

Stalna opasnost pri angažovanju privatnih firmi za poslove iz domena glavnog revizora jeste sukob interesa. Revizorskim firmama iz privatnog sektora trebalo bi zabraniti da pružaju druge usluge službi ili ministarstvu u kojem obavljaju reviziju, makar za vrijeme trajanja ugovora o reviziji. Jedan od glavnih argumenata koje privatne revizorske kuće navode u svoju korist je taj da one mogu da pruže niz dodatnih finansijskih usluga koje služba glavnog revizora ne može. Mada istinit, ovaj argument zanemaruje važnost pitanja sukoba interesa.

Opasnosti od ugovaranja sa privatnim sektorom

Opasnosti od sklapanja ugovora o reviziji sa privatnim sektorom osvijetlio je 1989. godine gospodin Kenet Daj (Kenneth Dye), u to vrijeme kanadski glavni revizor, kada je opisao kako su revizori iz privatnog sektora postavljeni da nadgledaju državne korporacije: „(Državna korporacija) ne postavlja sopstvenog revizora. To radi vlada, pa tako, na primjer, direktor pošte nema mnogo izbora; on ne zna ko će biti njegovi sljedeći revizori. Oni će biti postavljeni na mig kabineta vlade. Obično ostaju na položaju pet godina, ali ponekad je to drugačije i teži se da se oni mijenjaju sa promjenom vlade (...) Čvrsto sam zastupao stanovište da računovodstvenim i revizorskim kućama ne treba da bude dozvoljeno da daju priloge političkim partijama jer one to mogu činiti na osnovu očekivane nagrade u budućnosti (...) Postoji povezanost između visine priloga i određivanja revizorskih kuća od strane vlade.“

Dokazi koji su ponuđeni skupštinskom odboru. Citirano u *The Auditor-General: Ally of the People and Parliament Report 296 Joint Committee of Public Accounts, Australian Government Printing Service, Canberra, 1989, str. 113.*

⁵ Vidjeti, na primjer, B. Simmons, „The Case for Audit Tenders“, *Business Review Weekly*, 4 November 1988, str. 117; M. Peers, „Auditors in uproar over fee discounts“, *Australian Financial Review*, 17 August 1988; i T. Thomas, „No Merger, But Links to be Stronger“, *Business Review Weekly*, 16 December 1988, str. 89.

⁶ Takva preporuka postoji u Australiji. Vidi: *The Auditor General: Ally of the People and Parliament - Report 296 Joint Committee of Public Accounts, Australian Government Printing Service, Canberra, 1989, str. 108.* Njome je podržana slična preporuka koju je dao Stalni odbor Senata za finansije i vladino poslovanje u 1982. godini.

Najvažniji argument protiv davanja poslova privatnom sektoru jeste taj da glavni revizor djeluje kao „filter“ između službi, ministarstava i pojedinaca nad kojima se sprovodi revizija, s jedne, i zakonodavne vlasti, s druge strane. Ako zakonodavna vlast ne može da se osloni na to da će od glavnog revizora dobiti izvještaj o najvažnijim pitanjima, doći će u situaciju da se suoči sa zbrkom izvještaja koje podnosi veliki broj revizorskih kuća. U takvoj situaciji, zadatak parlamenta da iz brojnih izvještaja koji privlače njegovu pažnju izdvoji najvažnije probleme bio bi i skup i spor.

Međutim, trend je da se firme u državnom vlasništvu (koje kontroliše izvršna vlast) sve češće oslobađaju nadzora glavnog revizora tako što stiču mogućnost da imenuju privatne revizorske kuće na osnovu sopstvenih pravila. U takvoj situaciji može se reći da izvršna vlast sama sebi postavlja revizora.⁷

Najbolje što se može reći u prilog takvoj praksi jeste da izvršna vlast vjeruje da se time dobija na efikasnosti, a pri tom ne gubi na odgovornosti. Najgore što se može reći jeste da u mnogim zemljama postoji, u najmanju ruku, sumnja da su firme u vlasništvu države, koje kontroliše vlada, iskoristile priliku da izbjegnu kontrolu glavnog revizora.

Epitaf za jednog časnog revizora

Ubrzo nakon što je sačinio godišnji izvještaj, glavni revizor Zapadne Samoe, Sua Rimoni D. Ah. Čong, bio je uklonjen sa te pozicije. U njegovom izvještaju bile su detaljno opisane krupne finansijske greške u upravljanju visokih funkcionera, od kojih nijedna nije suštinski opovrgnuta. Razlog za razrješenje bio je taj što je on neovlašćeno uputio poziv jednoj međunarodnoj revizorskoj kući da mu pomogne prilikom traganja za podacima.

„Obavljanje dužnosti kontrolora i glavnog revizora u malom mjestu u Zapadnoj Samoju stvara uistinu tešku odgovornost, čijih potpunih posljedica tek počinjem da bivam svjestan. Odluke koje moram da donesem da bi se ostvarila funkcija moje službe, o pitanjima koja proizlaze iz revizija koje sam sačinio, utiču i nastaviće da utiču na mnoge moćne ljude i neke od mojih prijatelja i rođaka, jer su njihove odluke i ponašanja u vezi sa raspolaganjem državnim novcem i imovinom dovedene u pitanje. Ono što me je držalo ‘imunog na uticaje’ jeste moje čvrsto uvjerenje da budućnost naše djece, našeg naroda i naše zemlje zavisi od toga da li ćemo uspjeti da postignemo da naš sistem funkcioniše ispravno, jednako za sve, onako kako je naš ustav i predvidio... To je obaveza svake uspješne vlade prema narodu, a parlament treba da osigura da vlada ide putem koji vodi dosezanju i održavanju toga cilja.“⁸

Pet godina pošto je revizor uklonjen sa dužnosti, ministar koji je pokušavao da zadrži bujanje korupcije u administraciji, na koje je revizor Ah. Čong ukazao, ubijen je od strane dva bivša ministra i sina jednog od njih.

Djelotvornost

Kada pravni sistem omogućava da izvršna vlast kontroliše osoblje i finansiranje službe glavnog revizora, očito je da se radi o anomaliji. Ako je izvršnoj vlasti prepušteno da odredi izvore sredstava za ovu službu, ona će biti u iskušenju da na njoj štedi. Mnogo je bolje da visinu sredstava za njeno finansiranje propiše zakonodavna vlast.

⁷ U nekim zemljama je zbog ovakvih postupaka porastao broj pritužbi na snižavanje profesionalnog standarda, posebno u Sjedinjenim Državama. Vidjeti *United States General Accounting Office, Report to Chairman, Legislation and National Security Subcommittee, Committee on Government Operations, House of Representatives, CPA Audit Quality: „Many Governmental Audits Do Not Comply With Professional Standards“, USAGO iz marta 1986. godine.*

⁸ Sua Rimoni D. Ah. Chong, nadzornik i glavni revizor, Služba za reviziju, Zapadna Samoa, 6. juli 1994. godine u svom izvještaju skupštini za period od 1. januara 1993. do 30. juna 1994. godine.

Neke zemlje (poput Australije i Britanije, na primjer) osnovale su parlamentarne odbore, čiji je zadatak da savjetuju glavnog finansijskog revizora o prioritetnim oblastima u kojima parlament želi da se revizija obavi, kao i da do detalja razmatraju finansiranje službe glavnog revizora. Među članovima odbora nalaze se i predsjednik Odbora za javne prihode i javne rashode (koji je odgovoran za razmatranje izvještaja glavnog revizora) i ministar finansija, čime se obezbjeđuje da zahtjevi za finansiranje budu podvrgnuti istom nivou analize i procjene kao i kada je riječ o drugim državnim organima. Rezultat je podijeljena odgovornost između izvršne i zakonodavne vlasti. Argument protiv ovakvog rješenja je običaj da samo izvršna vlast priprema i predlaže troškove parlamentu. Međutim, taj običaj se ne krši, jer parlament samo učestvuje u procesu u kojem su van parlamenta već načinjene procjene troškova.

Da bi u potpunosti bila uspješna, služba glavnog revizora treba da ima relativnu slobodu u upravljanju sopstvenim budžetom, kao i pravo da unajmljuje i raspoređuje odgovarajuće stručno osoblje. Obično se stručno osoblje nalazi u privatnom sektoru i ono se može privući da radi u službi ukoliko mu se obezbijedi adekvatna nadoknada.⁹ Kako bi služba mogla da parira privatnom sektoru u pogledu ponuđenih zarada, tendencija je da se ona izdvoji iz opšteg okvira sistema plata u javnom sektoru, čime joj se omogućava da sama odredi uslove zaposlenja. Služba takođe treba da ima mogućnost da proširi svoja znanja i sposobnosti zapošljavanjem ili privremenim angažovanjem lica zaposlenih u privatnom sektoru. Teško je očekivati da bi u državnoj službi mogle da budu obezbijeđene plate kakve dobijaju rukovodioci u privatnom sektoru. Ako je tako, korak koji vrijedi pokušati je privremeno angažovanje viših službenika iz privatnog sektora na osnovu dogovora sa profesionalnim asocijacijama računovođa i revizora.¹⁰

Pitanje adekvatnog finansiranja je važno za osiguravanje djelotvornosti službe glavnog revizora. Ponekad, posebno u manjim zemljama, glavnom revizoru može da bude potrebna pomoć spolja da bi razriješio određene složene situacije. Bez stavke u budžetu koja bi glavnom revizoru omogućila da angažuje međunarodne revizorske kuće ili druge stručnjake, služba može biti nemoćna u većini ozbiljnih slučajeva. Ako je lišena neophodnih izvora sredstava, služba takođe može biti onemogućena da ide u korak sa savremenom računovodstvenom praksom i tehnologijom i da efikasno obavlja svoj posao. Razvijene zemlje posvećuju i do 50 % ukupnih prihoda službe osiguravanju djelotvornosti revizije. Procenat koji mogu da izdvoje zemlje u razvoju daleko je niži, a ponekad čak i zanemarljiv. Ipak, ukoliko te zemlje žele da se značajnije razviju, uz što manje korupcije i lošeg upravljanja javnim fondovima, tada im djelotvorna revizija omogućava da izvuku maksimalnu korist upotrebljavajući svoja ograničena sredstva.

Djelotvornost službe glavnog revizora može takođe biti podrivena propisima kojima se stvaraju kvaziautonomne državne organizacije sa funkcijama sličnim službi, ili privatizovanjem funkcija koje pripadaju izvornom djelokrugu službe. Novinari, javnost i parlamentarna opozicija treba budno da motre na ovakve situacije i da budu na oprezu zbog svakog neopravdanog smanjenja nadležnosti glavnog revizora. Uz to, propisi koji uređuju osnovna načela finansijskog upravljanja, kontrole i odgovornosti u javnim fondovima i upravljanja državnim svojinom treba da budu strogi i ažurni.

Odnosi sa drugim službama

Služba glavnog revizora sve češće tijesno saraduje sa službenicima koji se bave kontrolom primjene zakona u drugim organima vlasti kako bi razmijenili iskustva i kako bi služba postala što sposobnija u otkrivanju korupcije. Skorašnji događaji su otkrili manjkavosti u tradicionalnoj

Samoanski političari osuđeni na smrt vješanjem

„Ubijeni ministar bio je popularan čovjek i snažan protivnik korupcije. Dva bivša ministra su osuđena na smrt zbog ubistva svog bivšeg kolege koji je prijetio da će razotkriti korupcijski skandal. Razriješeni ministar za ženska pitanja, Leafa Vitale (57) i bivši ministar saobraćaja, Toi Aukuso (68) osuđeni su zbog zavjere koja je dovela do ubistva Luagala Leaula Kamua, 44, koji je pogođen u glavu tokom političkog skupa prošlog jula (...) Alatisa Leafa Vitale (34), najstariji sin ministra Leafa Vitale, koji je prošle godine priznao krivicu za ubistvo ministra, svjedočio je da su mu njegov otac i porodični prijatelj Aukuso naredili da to ubistvo izvrši. Tužilaštvo je tvrdilo da je ministar ubijen da bi se spriječilo objelodanjivanje dokaza o raširenoj korupciji i zloupotrebi javnih fondova.“

BBC World Service, 14. april 2000.

⁹ U Australiji su, na primjer, plate viših službenika u službi glavnog revizora bile upola manje nego kod zaposlenih sličnog ranga u privatnom sektoru, što je stvaralo probleme u traženju osoblja i umanjilo djelotvornost i efikasnost službe. Vidjeti: *The Auditor General: Ally of the People and Parliament – Report 296* Joint Committee of Public Accounts, Australian Government Printing Service, Canberra, 1989, str. XV.

¹⁰ Takva sugestija je data u Australiji.

odvojenosti funkcija raznih organa vlasti. Na primjer, kada je došlo do promjena u klasičnom načinu rada, u Njemačkoj je sredinom 1995. izbio na vidjelo izvjestan broj ozbiljnih skandala. Rad na tim slučajevima doveo je do jačanja saradnje između službe glavnog revizora i poreskih vlasti, s jedne, i policije i tužilaštva, s druge strane. Pokazalo se da i mali tim brižljivo odabranih istražitelja najvišeg integriteta, koji posjeduje odgovarajuća ovlaštenja, nezavisan je od političke kontrole i uživa podršku sa najviših mjesta, može da predstavlja odgovarajuće tijelo za istraživanje korupcije velikog obima i za odvratanje od nje.

Primjena

Primjena jasnih finansijskih procedura i adekvatno reagovanje na izvještaje glavnog revizora treba da imaju praktične efekte. Na primjer, mala je korist od toga što visoki politički funkcioneri objelodane stanje svojih finansija ako neko te podatke ne analizira i ne provjeri njihovu potpunost i istinitost. To ne znači da baš svaka takva izjava mora da bude provjerena, ali mora da postoji svijest o velikoj vjerovatnoći da će to biti urađeno, kao i o riziku koji davanje lažnih informacija nosi.

Ustanovljavanje odgovarajućih metoda za istraživanje i sprečavanje korupcije počinje izgradnjom institucija. U prvim redovima institucija sistema integriteta nalaze se oni javni službenici koji su ujedno i članovi profesionalnih asocijacija, kao što su udruženja advokata, računovođa i revizora, istraživača i istražitelja. Osim odgovornosti koju imaju prema neposredno pretpostavljenima, oni mogu biti podvrgnuti i disciplinskim mjerama u okviru profesionalnih asocijacija, ako se pokaže da su profesionalne dužnosti obavljali neetički. U situacijama kada su javni službenici ujedno i članovi profesionalnih asocijacija, oni treba da u okviru posebne sekcije vode rasprave o etičkim i profesionalnim pitanjima koja mogu da se pojave tokom obavljanja dužnosti.¹¹

Uz to, profesionalno osoblje javnih službi može da bude odgovorno i prema službama koje se nalaze van organa vlasti u kojem rade. Na primjer, službenicima interne revizije i računovođama pojedinih državnih službi se ponekad omogućava da se obrate službi glavnog revizora kada vjeruju da im pretpostavljeni postavljaju zahtjeve koje po pravilima svoje profesije ne bi smjeli da izvrše. Snagu njihovom obraćanju daje podvrgavanje internih revizora nadzoru glavnog revizora. Na sličan način, pravnici iz raznih vladinih službi bi mogli da budu odgovorni državnom tužiocu (engl. Attorney General, institucija čiji je status drugačiji od statusa državnog tužioca u Bosni i Hercegovini – prim. prev.) za profesionalno obavljanje posla. Ovo jačanje profesionalne odgovornosti može u velikoj mjeri da zauzda korupciju. Drugačije mišljenje imaju oni koji tvrde da analogija između državnog tužioca i glavnog revizora navodi na pogrešan put, jer je državni tužilac dio izvršne vlasti, a funkcije glavnog revizora se najbolje obavljaju kada je ta služba u potpunosti odvojena od izvršne vlasti, a ne kada je njen dio.

Jedanaest preporuka za provjeru

Shvatajući značaj institucije glavnog revizora, predstavnici zemalja koje su bile u procesu pridruživanja Evropskoj uniji usvojile su sljedećih 11 preporuka u oktobru 1999. godine¹²:

Pravni okvir

Preporuka broj 1: Vrhovne institucije za reviziju treba da budu zasnovane na čvrstoj, stabilnoj i primjenjivoj osnovi, zasnovanoj na ustavu i zakonima, upotrijebljenoj drugim propisima, pravilima i procedurama.

¹¹ Vidjeti, na primjer, diskusiju profesora Džona Edvardsa (John L. Edwards) o jurisdikciji udruženja pravnika ili advokatske komore nad državnim tužiocem kada se on ponaša neprofesionalno u vršenju funkcije, *The Office of Attorney-General: New Levels of Public Expectations and Accountability*, in Memoranda presented to the 1993 Meeting of Commonwealth Law Ministers, Grand Baie, Mauritius (Commonwealth Secretariat, London: 1995).

¹² Preporuke za rad vrhovnih institucija za reviziju u kontekstu procesa evropskih integracija iz oktobra 1999. pripremila je radna grupa koju su činili predstavnici vrhovnih institucija za reviziju iz Albanije, Bugarske, Hrvatske, Češke, Estonije, Mađarske, Letonije, Rumunije, Slovenije, Slovačke, Evropskog revizijskog suda, pod predsjedavanjem Vrhovnog vijeća za kontrolu Poljske. Predsjednici SAI su odobrili 11 preporuka i saglasili se da daju pun prioritet njihovoj upotrebi i razvoju u radu svojih institucija.

Preporuka broj 2: Vrhovne institucije za reviziju treba da budu funkcionalno, organizaciono, operativno i finansijski nezavisne u mjeri koja je potrebna da zadatke ispune na objektivan i djelotvoran način.

Preporuka broj 3: Vrhovne institucije za reviziju treba da imaju ovlaštenja i sredstva, jasno predviđena ustavom i zakonima, za potrebe revizije svih javnih fondova, sredstava i operacija (uključujući tu i fondove i sredstva EU) bez obzira na to da li su ti fondovi i sredstva predstavljeni u državnom budžetu i bez obzira na to ko se koristi tim javnim sredstvima i fondovima, odnosno ko njima upravlja.

Preporuka broj 4: Vrhovne institucije za reviziju treba da preduzmu reviziju javnog sektora u punom obimu, kontrolišući kako regularnost, tako i način rada.

Preporuka broj 5: Vrhovne institucije za reviziju moraju da imaju mogućnost da slobodno i bez ograničenja izvještavaju o nalazima svog rada. Izvještaji mogu da se podnose parlamentu i treba da budu javni.

Usvajanje i primjena standarda za revizije

Preporuka broj 6: Vrhovne institucije za reviziju, uz priznanje postojećeg iskustva u državnim okvirima, treba da formalno usvoje, objave i razdijele načela i standarde za revizije, koji su u skladu sa standardima za revizije INTOSAI, evropskim smjernicama za primjenu standarda za revizije INTOSAI i svim bitnim standardima za revizije javnog sektora koje izda IFAC i koje prihvati EU. Standardi za revizije treba da budu primjenjivani na dosljedan i pouzdan način, koji ima osnovu u radu SAI, kako bi se osiguralo da revizije imaju prihvatljiv kvalitet i kompetentnost. SAI će u tu svrhu izraditi priručnike za obavljanje revizije i detaljna tehnička uputstva, sa ciljem da se pomogne unapređenje standarda u praksi i njihovo dostizanje.

Upravljanje institucijom za reviziju

Preporuka broj 7: Vrhovne institucije za reviziju treba da osiguraju da se njihovi ljudski i finansijski resursi koriste na najefikasniji način, koji obezbjeđuje djelotvorno obavljanje njihove uloge. U tom smislu, rukovodstvo SAI treba da razvije i uobliči odgovarajuće stavove i mjere koji bi garantovali da je SAI dovoljno kompetentno organizovan da može da pruži visokokvalitetne i djelotvorne revizije i izvještaje.

Preporuka broj 8: Vrhovne institucije za reviziju treba da razviju svoju unutrašnju organizacionu strukturu tako da ona omogućući pravilan rad na ostvarenju zahtjeva priprema za ulazak u EU.

Preporuka broj 9: Vrhovne institucije za reviziju treba da obezbijede kompetentno, sposobno i posvećeno osoblje, i to na način koji garantuje da će rad revizora biti usklađen sa međunarodnim standardima i dobrom evropskom praksom.

Preporuka broj 10: Vrhovne institucije za reviziju treba da razvijaju tehničku i stručnu osposobljenost svog osoblja kroz obrazovanje i obuku.

Uloga SAI u ocjenjivanju i podsticanju razvoja unutrašnjih kontrola

Preporuka broj 11: Vrhovne institucije za reviziju treba da se usmjere na razvoj visokokvalitetnih, djelotvornih unutrašnjih kontrolnih sistema u entitetima nad kojima sprovode reviziju.

Pokazatelji za ocjenu službe glavnog revizora u funkciji stuba društvenog integriteta

- Da li je zagarantovana stalnost glavnog revizora (ustavom ili na drugi način obezbijeđena zaštita od političkog uticaja)?
- Da li se mjesto glavnog revizora smatra nepolitičkom funkcijom?
- Da li je nadoknada za rad glavnog revizora adekvatna?
- Da li je osoblje službe glavnog revizora odgovarajuće?
- Da li su izvještaji koje glavni revizor podnosi zakonodavnoj vlasti ažurni?
- Da li se izvještaji odmah stavljaju na uvid javnosti?
- Da li skupštinski odbor za javne prihode i javne rashode, ili drugo za to određeno tijelo, razmatra izvještaje glavnog revizora?
- Da li se preduzimaju mjere u skladu sa nalazima iz izvještaja?
- Da li postoje pravila na osnovu kojih su državne i paradržavne institucije obavezne da podvrgnu reviziji svoje godišnje finansijske izvještaje i da li je obavezno objavljivanje tih izvještaja? Da li je glavni revizor odgovoran za sačinjavanje tih izvještaja?
- Da li postoji sistem praćenja stanja imovine državnih i paradržavnih institucija koji omogućava da se periodično provjerava da li su sredstva nabavljena za potrebe tih institucija sve vrijeme pod njihovom kontrolom?
- Da li služba glavnog revizora primjenjuje odgovarajuće standarde za računovodstvo i revizije?
- Da li služba stvarno dobija ono što je za nju predviđeno odlukom ministarstva finansija, odnosno zakonodavne vlasti?

Poglavlje 10:

Ombudsman

Nikakvo pravo korisnije i neophodnije ne može se dati onima koji su imenovani da se staraju o slobodama države od mogućnosti da optuže, pred narodom ili nekim visokim službenikom ili sudom, one građane koji su izvršili prekršaj koji šteti slobodi države.

Nikolo Makijaveli (Niccolo Machiavelli), „Rasprave“, I (8)

Šta može da uradi običan građanin kada stvari krenu pogrešnim putem? Kada podigne glas negodovanja protiv državne birokratije, ali se pritužbe pretvore u razgovor gluvih? Jedna od mogućnosti je traženje rješenja u okviru sudskog postupka, ali čak i kad sudovi rade po zakonu, oni su spori, skupi i daleko od toga da budu bliski korisnicima.

I u okviru samih sudova može doći do poremećaja izazvanih, na primjer, korupcijom, tako da obezbjeđivanje vladavine prava, ako je ikada i bilo njihova stvarnost, može svakog trenutka da bude dovedeno u pitanje. Kako bi takvi sudovi mogli da pruže zaštitu građanima? Mnogi se zato okreću službi ombudsmana, kako god da se ona naziva – narodni branilac (Defensor del Pueblo) u Španiji, ili javni zaštitnik (Public Protector) u Južnoj Africi.¹

Šta je ombudsman?

Mada je riječ „ombudsman“ skandinavskog porijekla, prvi ombudsman je postojao u Kini prije više od 2000 godina, za vrijeme dinastije Han, kao i u Koreji, za vrijeme dinastije Čoseon. Stari Rimljani su takođe tragali za sličnim rješenjima. Međutim, na švedskog kralja Karla XII je uticao primjer drugog muslimanskog kalifa, Umara I (634–644) i koncept Qadi al Qadat koji je razvijen u muslimanskom svijetu. Kada se 1713. godine vratio iz izgnanstva u Turskoj, Karlo XII je ustrojio Kancelariju visokog ombudsmana. Skandinavci su nadalje dali ovoj instituciji savremeni oblik. Ona se koristila samo u Skandinaviji sve do šezdesetih godina XX vijeka, kada je Novi Zeland prvi put ustanovio instituciju ombudsmana.²

Kako je ser Gaj Pauls (Guy Powles), prvi ombudsman iz zemalja precedentnog prava (*common law*), kasnije primijetio, građani smatraju da je ova služba veoma korisna u odnosima sa moćnom mašinerijom vlasti, pa se koncept veoma brzo raširio na ostale dijelove svijeta.

Danas je ustanova ombudsmana utvrđena u ustavima mnogih zemalja. U mnogim drugim zemljama ona se proširila putem imenovanja ad hoc ombudsmana u raznim oblastima – bankarstvu, zdravstvu, osiguranju i drugdje.³

Južnokorejski ombudsman

U duhu Shin-moon-go i O-sa (kraljevski inspektor koji je putovao inkognito da bi provjerio lokalne vlasti), korejska vlada je ustanovila ombudsmana Koreje u aprilu 1994. Obrazloženje za odluku je bilo sljedeće:

- **Povećani zahtjevi javnosti za reformom uprave**

Složene funkcije javne uprave neizbježno stvaraju mnogo uređivanja i ograničenja za svakodnevni život građana. Pored toga, porast svijesti o individualnim pravima ima kao rezultat povećani broj nezadovoljenih želja i zahtjeva za unapređenje javne uprave i srodnih oblasti. Posljedica toga je rapidan porast peticija upućenih službama kao što su sekretarijat predsjednika, kancelarija premijera i odbor za revizije i inspekcije.

- **Povećano nepovjerenje u postupanje vlasti po žalbama građana**

Uprkos vladinim naporima da riješi probleme o kojima se u predstavkama govori, samo mali broj njih su riješile službe kojima su one dostavljene. U mnogo slučajeva, ove službe su prebacivale poslove jedna drugoj, da bi se oni na kraju vratili službi koja je i pokrenula slučaj. Takvi postupci su pružali malo razloga za zadovoljstvo i ubrzo su izazvali nepovjerenje javnosti u sposobnost vlasti da radi po predstavkama.

- **Potreba da se povрати povjerenje javnosti**

Imperativ za vladu koja želi da ima uspješnu državnu upravu i da zadobije povjerenje javnosti je eliminisanje zastarjelih pravila i nepotrebnih ograničenja za ostvarivanje prava građana.

- **Administrativne reforme usmjerene na stvaranje pogodnosti za građane**

Korejski ombudsman je ustanovljen da bi štiti prava i interese građana od nezakonitih i neumjerenih postupaka vlasti i da bi omogućio vladi da sprovede poštene i efikasne administrativne reforme.

http://www.ombudsman.go.kr/eng_page/

¹ Veliki broj građana Velike Britanije odlučio se za usluge ombudsmana. The Sunday Times (14. avgust 1994) objavio je spisak usluga za koje građani traže ombudsmane: ombudsman uprave za lična ulaganja (Personal Investment Authority Ombudsman), ombudsman za investicije (Investment Ombudsman), ombudsman za osiguranje (Insurance Ombudsman), ombudsman građevinskih preduzeća (Building Societies Ombudsman), ombudsman za bankarstvo (Banking Ombudsman), dosudilac za unutrašnje prihode (Inland Revenue Adjudicator) i ombudsman za agente za nekretnine (Estate Agents Ombudsman). Ombudsmani su takođe traženi i za druge oblasti državne uprave.

² Bryan Gilling, *The Ombudsman in New Zealand* (1998, Dunmore Press and Historical Branch, N.Z. Department of Internal Affairs, str. 13–15).

³ U posljednjih 30 godina ombudsman se iz Skandinavije proširio na preko 80 zemalja svijeta.

Britansko i irsko udruženje ombudsmena radi na izradi kriterijuma za eliminisanje institucija ombudsmena koje zavise od onih koje treba da nadgledaju. Ono priznaje samo kancelarije koje zadovoljavaju četiri kriterijuma:

- nezavisnost ombudsmena od organizacija čije aktivnosti ima pravo da istražuje;
- djelotvornost;
- poštenje;
- odgovornost prema javnosti.

Nezavisnost je ono što čini osnovnu razliku između ombudsmena i drugih postupaka za pritužbe. Interni postupci u okviru neke vladine institucije, čak i kada se nazivaju „ombudsmanskim“, nisu nezavisni i na taj način se vrši zloupotreba termina. Koncept ombudsmena postao je popularan i u privatnom sektoru, gdje se sve više koristi, ali za potrebe ove rasprave termin „ombudsman“ ćemo koristiti u klasičnom smislu, označavajući njime ombudsmena u javnom sektoru.

Ombudsman zapravo predstavlja službu koja nezavisno prima i istražuje optužbe o lošem radu državnih službi.⁴ Ombudsman nema zadatak da se nadmeće sa sudovima, niti da bude organ kome će se žaliti oni koji ne mogu da se žale sudu.⁵ Osnovni zadatak ombudsmena je da ispita:

- (1) odluke, postupke, preporuke, akt propuštanja, akt protivan zakonu, radnju koja je u suprotnosti sa zakonom i drugim propisima ili predstavlja odstupanje od utvrđene prakse, osim ako je učinjena u dobroj vjeri (*bona fides*) i uz postojanje valjanih razloga; da li su odluke izopačene, proizvoljne, nesuvisle, nepravedne, pristrasne, plod nasilja ili diskriminacije; da li su zasnovane na nebitnim činjenicama; ili da li su ovlašćenja iskorišćena za donošenje odluke iz razloga koji su koruptivne ili neodgovarajuće prirode, usljed podmičivanja, pljačke, favorizovanja, nepotizma i prekoračenja ovlašćenja;
- (2) nemar, nepažnju, nestručnost, odugovlačenje, neefikasnost i nespretnost u upravljanju ili u izvršavanju dužnosti i odgovornosti.⁶

U osnovi, „ombudsman može da unese svjetlost nadzora u mjesta koja bi inače bila u mraku, čak i kada se tome protive oni koji bi više voljeli da upravljaju slijepima“.⁷

Institucija ombudsmena pruža dodatnu mogućnost pojedincima, pored postojećih parlamentarnih, sudskih i internih mehanizama za pritužbe, da se žale na rad izvršne vlasti nezavisnom i stručnom tijelu. Pritužbe ombudsmanu mogu da rezultiraju akcijom čiji je cilj otklanjanje lošeg rada uprave u posebnom slučaju, odnosno, šire gledano, uspostavljanje povjerenja u institucije.

Da bi se ta uloga ostvarila, često zakonsko rješenje je imenovanje jednog ombudsmena na nivou cijele zemlje kao predstavnika institucije koja u očima spoljnog svijeta predstavlja protivtežu bezličnoj birokratiji.

Kao institucija utvrđena ustavom, ombudsman je u boljoj poziciji da se odupre pritisku izvršne vlasti nego drugi. On može da vrši svoju nadzornu funkciju tako što će pospješivati protok

⁴ Nosilac ovog zvanja u Zambiji napisao je da „zloupotreba vlasti ili loše vođenje administracije (...) može da uzme različite forme, na primjer korumpiranost, favorizovanje, podmičivanje, naklonost prema pripadnicima svoga plemena, surovost, obmanu pripadnika javnosti u pogledu njenih ili njegovih prava, propuštanje da se navedu razlozi za donošenje odluke kada je to obavezno, korišćenje moći za loše ciljeve, neodgovaranje na korespondenciju i prouzrokovanje neopravdanog zakašnjenja u obavljanju javnih postupaka“. Vidjeti *Annual Report of the Commission for Investigations*, 1975, Lusaka, Zambija, str. 3.

⁵ Nekim službama ombudsmena zabranjeno je primanje pritužbi koje bi mogle da se procesuiraju pred sudovima. U drugim zemljama, kao uslov za razmatranje pritužbe se postavlja da se žalilac odrekao prava na zaštitu u sudskom postupku (da bi se onemogućilo da žalilac preko ombudsmena traži informacije korisne za vođenje sudskog postupka).

⁶ Ova definicija potiče iz pakistanskog zakona.

⁷ Navod je iz rasprave jednog značajnog kanadskog slučaja u vezi sa ombudsmanom (*British Columbia Development Corporation and another v. Friedman*, 1984, 14 DLR 129 at 140).

informacija koje otkrivaju korupciju i nivo korupcije u vladi. Tajnost procedure pred ombudsmanom daje ovoj službi dodatnu prednost – ona postaje odbrana od zastrašivanja onima koji prijavljuju nepravilnosti.⁸

U mnogim zemljama ovlaštenja ombudsmana protežu se i na ispitivanje i na nadzor sistema uprave da bi se obezbijedilo da se korupcija svede na minimum. Služba može da preporuči unapređivanje postupaka i prakse i da podstiče zaposlene u državnim službama da neprestano vode urednu dokumentaciju.

Smatra se da je ova služba veoma prilagodljiva i da dobro djeluje u različitim etničkim i religioznim sredinama, u parlamentarnim demokratijama, u jednopartijskim državama i vojnim diktaturama. Kada je, na primjer, Tanzanija postala jednopartijska država, predsjednička komisija je izložila sljedeće mišljenje:

„U državama koje se brzo razvijaju neizbježno je da mnogi službenici u vladi i vladajućoj partiji treba da imaju ovlaštenja i široka diskreciona prava pri odlučivanju. Odluke koje takvi službenici donose mogu, međutim, da imaju veoma ozbiljne posljedice za pojedince, i komisija je svjesna da je dobar dio javnosti već zabrinut zbog zloupotreba te moći. Zato smo ozbiljno razmotrili mogućnosti obezbjeđenja zaštite za obične građane.“⁹

Rezultat je bio osnivanje Stalne komisije za istragu (*Permanent Commission of Enquiry*) – ombudsmana. To je bila prekretnica. Prvi put je zabrinutost lidera zemalja u razvoju zbog korumpiranosti dovela do toga da se ustanovi kodeks ponašanja za vodstvo zemlje. Ombudsman je, pored tradicionalnih dužnosti koje ima, dobio zadatak da nadgleda primjenu tog kodeksa.¹⁰

Poljska je formirala kancelariju ombudsmana 1987. radi istrage kršenja zakona i principa života zajednice i socijalne pravde od strane uprave. Njen uspjeh je inspirisao druge evropske zemlje u tranziciji da urade isto.¹¹

Koje kriterijume primjenjuje ombudsman kada procjenjuje službene odluke?

Da li je poslovanje bilo nepravilno? Ako je neko djelo vlasti protivno propisima i principima, a ne postoji drugi osnov koji bi ga opravdavao, onda se ne može smatrati da je poslovanje bilo pravilno. U idealnom slučaju, reakcija ombudsmana će se zasnivati na širokom pristupu koji obuhvata provjeru da li je prekršeno pisano pravilo, nepisano načelo ili standard dobre vladavine.

Istraživanje takvih djela, u pogledu odredbi pisanih propisa, obuhvataju oblasti ljudskih prava, ustavnih prava građana, opis nadležnosti organa, pravila postupaka i slično. Istaživanje da li je došlo do prekršaja nepisanih pravila (u zemljama precedentnog prava) jednako je značajno za ocjenu zakonitosti rada vlasti. Ono obuhvata istraživanje načela jednakog tretmana u jednakim slučajevima, razložnosti, srazmjernosti između sredstava i ciljeva, pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja, zahtjeva da se navedu razlozi za donošenje odluke, dužne pažnje.

Pored toga, kada razmatra rad vlasti, ombudsman koristi standarde ili smjernice za dobru vladavinu koji opisuju prihvatljive načine rada izvršne vlasti. Standardi se mogu svesti na zahtjev za velikim stepenom pažnje u radu. Ova pažnja se manifestuje u primjeni prihvaćenih standarda upravnog postupka, kao i u odnosu sa javnošću. Traži se postupanje bez neopravdanih kašnjenja, pružanje svih važnih informacija, jednak odnos prema strankama i poštovanje, nepristrasnost i spremnost za pomoć.

⁸ John Hutchard, *The Office of the Ombudsman in National Human Rights Institutions in the Commonwealth*, Commonwealth Secretariat, London (1992). Izdavač duguje zahvalnost g. Hutchardu za pomoć pri izradi ovog poglavlja.

⁹ Ibidus.

¹⁰ Ovak model su slijedili Papua Nova Gvineja, Solomonska Ostrva i Vanuatu.

¹¹ *Using an Ombudsman to Oversee Public Officials*, Nick Manning i D. J. Galligan (PREM Notes, The World Bank, Washington D.C., april 1999).

Najzad, ombudsman postavlja standarde i samim organima vlasti, koji se odnose na koordinaciju, praćenje napretka, zaštitu privatnosti i pristupačnost organima vlasti.

Kako ombudsman odlučuje koje će slučajeve istraživati?

Kancelarije ombudsmana širom svijeta dobijaju dosta pritužbi po kojima nisu ovlaštene da postupaju. Smjernice za prihvatanje ili odbacivanje pritužbi obično uključuju i sljedeća pitanja:

- Da li je rad po pritužbama uopšte u nadležnosti ombudsmana? (U iznenađujuće velikom broju zemalja nije.)
- Da li je nužno da osoba koja se obraća ombudsmanu prethodno iscrpi sva druga pravna sredstva? (Ombudsman treba da bude posljednje sredstvo, a ne prvo.) Ukoliko nije, da li se očekuje da podnosioci zahtjeva ipak isprobaju druga sredstva?
- Da li je podnosilac zahtjeva dovoljno zainteresovan za predmet na koji se zahtjev odnosi?
- Da li se slučaj već nalazi pred sudom? Ako je tako, da li je prikladno da i ombudsman bude umiješan?
- Da li izgleda kao da podnosilac zahtjeva ne postupa iz pravih namjera?

Da li ombudsman ima jasnu antikorupcijsku ulogu?

Klasičan ombudsman se brine o otklanjanju loših postupaka uprave a, uopšte gledano, takvi postupci mogu u određenoj mjeri da potiču od korupcije u javnoj upravi. Zbog toga će ombudsman morati da se usmjeri na korupciju kada je ona uzrok propusta u radu uprave.

Da bi se bavio unapređivanjem rada javne uprave, ombudsman treba da razvije odnos povjerenja sa onima koje treba da nadzire. Uopšte uzev, nije preporučljivo, ako već ne može da se izbjegne, da ombudsman zauzima stav istražitelja ili tužitelja. To bi pretvorilo „prijateljskog ombudsmana“ u „opasnog policajca“, što u nekim sredinama može da vodi smanjenju uspješnosti službe.

Pa ipak, neke zemlje su zauzele stav da ombudsman, koji ima pravo neograničenog pristupa dokumentaciji, može da bude u boljoj poziciji da vrši istragu u upravi od policijskih istražitelja, koji su manje iskusni u administrativnim poslovima.¹²

Interesovanje za ovakav vid ombudsmana pokazala je australijska država Novi Južni Vels, koja je postavila ombudsmana koji je ujedno povjerenik nezavisne komisije za borbu protiv korupcije.

Kontrola imovine

U nekim zemljama, na primjer u Papui Novoj Gvineji i na Tajvanu,¹³ smatra se da ombudsman ima jedinstvenu mogućnost da pregleda izjave o prihodima i imovini koje podnose viši državni službenici. Nezavisan od vlasti, uvažen u javnosti i sposoban da istražuje sadržaj ovih prijava, ombudsman i njegova služba postaju djelotvorni izvršioци ovih aktivnosti, pa se tako izbjegava stvaranje posebnih organa koji bi imali ovu funkciju. Alternativa ovom rješenju, u slučaju kada ima previše posla, predstavlja ustanovljenje posebne službe ombudsmana koja bi se bavila ovim pitanjima.¹⁴

Pristup informacijama

Iz sličnih razloga, smatra se da ombudsman ima dobre mogućnosti da prima pritužbe protiv službenika koji odbijaju da pruže one informacije na koje građani imaju pravo. Takve pritužbe

¹² Na primjer, služba Generalnog inspektora Vlade Ugande.

¹³ Model Papue Nove Gvineje je često smatran uspješnim. Na Tajvanu, u namjeri da se izađe na kraj sa primjenom Zakona o prijavljivanju imovine, Kontrolni Juan je 1993. uspostavio službu za prijavu imovine državnih funkcionera.

¹⁴ Na primjer, u Finskoj.

spadaju u djelokrug rada ombudsmana. Međutim, kada se pristup informacijama reguliše posebnim pravilima, može se postaviti pitanje ko će da prima zahtjeve u takvim situacijama.

Očigledno je da kancelarija ombudsmana ovdje ima prednost zato što je vična postupanju sa osjetljivim informacijama.¹⁵

Povratne informacije o kvalitetu rada vlasti

Ombudsman može značajno da doprinese kvalitetu vlasti pružajući joj informacije o tome kako uprava vrši svoje zadatke. To je posebno važno za one javne službe koje žele da se približe korisnicima svojih usluga. Pritužbe predstavljaju važan izvor informacija o kvalitetu rada službi. Ove povratne informacije mogu da budu posebno značajne zbog toga što su javne službe često monopolske organizacije i rijetko su izložene kretanjima u svijetu van njih. Ukratko, prihvatanje mjerila za uspješan rad koje razvije služba ombudsmana može da uveća racionalnost i da pruži legitimnost javnoj upravi.

Proces postavljanja

Kao i mnogi drugi elementi sistema provjere i ravnoteže između raznih grana vlasti, proces imenovanja ombudsmana je ključan za zadobijanje i održavanje povjerenja javnosti u državne institucije. Ako su u službi pretežno zaposleni odani članovi partije ili penzionisani službenici, šanse za uspjeh su veoma male. U nekim zemljama sam parlament vrši izbor članova, a šef države ih formalno imenuje. U drugim državama postavljanje obavlja šef države nakon konsultovanja sa vođom opozicije i predsjednikom vlade. U nekim slučajevima vlada naprosto vrši imenovanje bez ikakvih konsultacija. Stvarni mehanizam procesa je od sekundarnog značaja za rezultat. Javnost mora da službu smatra poštenom, kompetentnom, nezavisnom, da u njoj vidi nekog ko služi interesima naroda, a ne birokratski dodatak koji služi ostvarenju ciljeva vladajuće političke partije.¹⁶

Jedan istaknuti ombudsman je primijetio:

„Kakva god da je procedura za imenovanje, institucionalne garancije nezavisnosti će biti podrivene ukoliko postoji mogućnost da partijska pristrasnost, ili samo privid pristrasnosti, bude uočljiva pri imenovanju ombudsmana. Jednako je važno spriječiti imenovanje pri kojem ne bi bili ispoštovani, ili bi bili ublaženi, zahtjevi za stručnim kvalifikacijama. S obzirom na to, jedino što preostaje onda kada zakon predvidi dobar postupak izbora, jeste nada da će organ odgovoran za izbor da postupi mudro. Sam ombudsman, naravno, mora da nastoji da se kloni bilo kakvog ponašanja koje bi moglo da podrije njegovu nepristrasnost ili povjerenje javnosti. On nikad ne smije da koristi službu radi zadovoljenja sopstvenih interesa, na primjer, radi izgradnje svoje buduće karijere.“¹⁷

Objašnjenje uloge ombudsmana u borbi protiv korupcije

Član Komisije za borbu protiv korupcije, Irene Mos (Moss) saopštila je 17. novembra 1999: „Juče je premijer (Novog Južnog Velsa) objavio u parlamentu da sam ja sačinila prijedlog koji govori o koristima od bliže saradnje službe ombudsmana sa Komisijom.

Moja sugestija je bila da se ovo može postići ukoliko bi jedna osoba obavljala i funkciju ombudsmana i funkciju člana Komisije. Zbog zabrinutosti koja se pojavila povodom tog prijedloga, želim da naglasim da vjerujem da bi moj prijedlog, ukoliko bude usvojen, omogućio jačanje obje ove organizacije. U isto vrijeme želim da ispravim greške koje su se pojavile u medijima u vezi sa mojim stavom prema istražnoj funkciji Komisije i posebno prema korišćenju metode javnih saslušanja. Obje organizacije teže da doprinesu stvaranju etičnog, efikasnog i djelotvornog javnog sektora i imaju funkcije koje su u nekim aspektima slične, ali među njima postoje i značajne razlike. Potpuno spajanje ovih organizacija bi bilo neumjesno i ja se za to ne zalažem. Zbog mog članstva u Komisiji, ukazala se rijetka prilika da se proba jedinstveno rukovođenje objema organizacijama sa ciljem da se ostvari strateška saradnja koja bi dovela do boljeg služenja interesu javnosti od strane obje organizacije. Ta javnost je zabrinuta zbog lošeg upravljanja i korupcije u javnom sektoru, a obje organizacije su prema toj javnosti odgovorne. Mislim da je inicijativa korisna, posebno u oblastima:

- bolje saradnje i smanjenja preklapanja:
 - u prikupljanju i iniciranju ispitivanja koja se vrše po pritužbama,
 - u konsultacijama sa javnim sektorom i pružanju savjeta građanima;
- stvaranja razumljivijeg pristupa prevenciji korupcije, obrazovanja i smanjenja lošeg rada javne uprave;
- unapređenja znanja o javnom sektoru koje bi doprinijelo kvalitetnijim istragama i projektima Komisije i ombudsmana.

¹⁵ Ovaj pristup je prihvaćen na Novom Zelandu. U nekim drugim zemljama, gdje ima mnogo zahtjeva za informacijama, u okviru službe ombudsmana ustanovljava se Služba povjerenika za informacije, ali sa ograničenom nadležnošću.

¹⁶ Jedan od najatraktivnijih modela je onaj iz Papue Nove Gvineje, gdje imenovanje vrši predsjednik (koji nema izvršnu vlast), saradujući pri tom sa posebnim odborom koji čine predstavnici sudstva, javnih službi i parlamenta (među njima je i vođa opozicije).

¹⁷ Pozdravna riječ dr Martena Oosting (Marteen Oosting), predsjednika Međunarodnog instituta ombudsmana i ombudsmana Holandije, u *The Independent Ombudsman in a democracy, governed by the Rule of Law*, na otvaranju Treće konferencije azijskih ombudsmana, Makao, 4. maj 1998.

Trajanje službe

Pozicija ombudsmana je takve prirode da su potrebne jake garancije za očuvanje njegove nezavisnosti. Trebalo bi utvrditi mjere kojima će se spriječiti da se ombudsman razriješi prije nego što mu istekne mandat. Ako je ombudsmana moguće razriješi prije isteka mandata, potrebno je za to predvidjeti posebnu proceduru, kao i zahtijevati postojanje bitnih razloga. Sve ovo je važno radi zaštite od političkih uticaja ili uticaja uprave koji bi mogli da štete nezavisnosti službe ombudsmana.

Ombudsman ne smije da bude podređen tijelima čiji rad ispituje. Zarada ombudsmana nije nužno povezana sa njegovim statusom. Mnogi ombudsmeni u zemljama Komonvelta i van njega imaju niže plate od rukovodilaca institucija koje su u njihovoj nadležnosti, a ipak rade uspješno.

Za vrijeme vršenja službe, ombudsman ne bi trebalo da se nalazi na drugim funkcijama. Tako se na najmanju mjeru svode mogućnosti za sukob interesa i razlozi da uprava „bude uslužna“ prema njemu.¹⁸

Uklanjanje sa položaja

Ombudsman mora da se osjeća sigurno na položaju i da bude uvjeren da neće biti uklonjen zbog trenutnih potreba vlasti. Kada stalnost položaja ombudsmanu nije garantovana, on možda neće raditi slobodno i nepristrasno koliko bi trebalo. Idealno bi bilo da ombudsman uživa istu zaštitu položaja kao sudije Vrhovnog suda, koje se sa položaja mogu ukloniti samo u posebnom postupku.¹⁹

Da bi svoj posao mogao dostojno da obavlja, ombudsman mora da bude zaštićen od naglih ili zlonamjernih radnji onih koji su izloženi njegovoj kritici. Interesantno je primijetiti da je samo nekoliko ombudsmana iskusilo takvu sudbinu.²⁰

Najbolji primjeri ukazuju na to da bi razlozi za uklanjanje ombudsmana trebalo da budu slični onima koji postoje za više predstavnike sudstva. Drugim riječima, ombudsman može da bude uklonjen samo zbog nemogućnosti da obavlja svoje dužnosti iz razloga fizičke ili psihičke bolesti, ili zbog lošeg rada ili malverzacija. U ovoj proceduri obično učestvuje zakonodavno tijelo. Na primjer, traži se da dvije trećine poslanika glasa za ustanovljenje tribunala koji ispituje razloge za razrješenje.

Ombudsman mora da uživa izvjesnu zaštitu i po napuštanju funkcije. Ovo je posebno važno kada je provedeno vrijeme u službi bilo kratko i kada bivši ombudsman treba da nađe položaj u privatnom ili javnom sektoru koji će mu donijeti pristojne prihode. Na nesreću, neke administracije šikaniraju bivše ombudsmane. Da bi se sposobni ljudi privukli na ovu poziciju (kao i na poziciju glavnog revizora), važno je onemogućiti ovakav vid „osvete“.

Sredstva

„Služba ombudsmana koja nema adekvatan budžet, odgovarajuće osoblje i podršku onih koji su je osnovali nije ništa drugo nego fasada.“²¹

¹⁸ Na primjer, u novozelandskom Zakonu o ombudsmanu (1975–1996), odjeljak 4, kaže se: „Ombudsman ne smije da zauzima drugi položaj. Ombudsman ne može da bude član parlamenta niti organa lokalne samouprave, a bez odobrenja premijera za svaki pojedinačan slučaj ne može ni da vrši funkciju u privrednom subjektu, niti da dobija nadoknadu za bilo šta osim za obavljanje svojih dužnosti ombudsmana.“

¹⁹ Zakon o ombudsmanu (Novi Zeland) u odjeljku 6: 1. Ombudsman može da bude uklonjen sa funkcije ili suspendovan odlukom generalnog guvernera (šefa države), na osnovu prijedloga predstavničkog doma, iz razloga kao što su gubitak sposobnosti, bankrotstvo, zanemarivanje dužnosti ili malverzacije. 2. Kad parlament ne zasjeda, ombudsman može da bude suspendovan odlukom generalnog guvernera u Savjetu zbog gubitka sposobnosti, bankrotstva, zanemarivanja dužnosti ili malverzacija, koji su na zadovoljavajući način dokazani generalnom guverneru. Takva suspenzija može da traje najduže dva mjeseca nakon što počne prva sljedeća sjednica parlamenta.“

²⁰ Marie-Noelle Ferrieux-Patterson, prvi ombudsman države Vanuatu (imenovana od strane predsjednika 1994), okončala je mandat 1999. Ona je objavila 68 izvještaja koji se odnose na zloupotrebe i korupciju lidera i službenika te države. Konkurisala je za reizbor, ali i pored neosporne popularnosti, nije izabrana.

²¹ Arthur Maloney QC u svom 5. izvještaju kao ombudsman Trinidada i Tobaga.

Uobičajena pritužba je da je služba ombudsmana nedovoljno financirana za posao koji mora da obavi. U praksi može malo da znači to što je u ustavu zemlje utvrđeno da će „službi ombudsmana biti obezbijedeno adekvatno osoblje za uspješno obavljanje (njegovih ili njenih) funkcija“, kao što, na primjer, piše u Ustavu Trinidada i Tobaga.

Kada nema dovoljno resursa da bi ispunio ulogu koju ima, često je samo „volja ombudsmana“ ono što ga održava u poslu. Takva situacija nije poželjna i treba je ozbiljno tretirati u svakoj rekonstrukciji sistema društvenog integriteta. Ombudsman se nalazi na jedinstvenom položaju sa koga može da uoči nedostatke i slabosti u sistemu i da preporuči preventivna dejstva. Propust da se njegova služba na adekvatan način opremi za ispunjenje zadatka koji ima, na mnogim se mjestima pokazuje kao krupna greška koja se plaća neotkrivanjem korupcije, neefikasnošću i zloupotrebama. Funkcionalna kancelarija ombudsmana je, s druge strane, izuzetno djelotvorna u uštedi državnog budžeta i u javnosti je prepoznatljiva kao takva.

Bez obzira na to da li je nedovoljno financirana ili nije, služba ombudsmana treba da bude odgovorna za sopstveni budžet, a ne da u finansijskom smislu zavisi od drugih, većih odjeljenja. Na primjer, ombudsman u Zimbabveu se financira uglavnom preko Ministarstva pravde. Ombudsman na Barbadosu žalio se da je vlada odbila da prizna nezavisnost njegove službe prikazujući njegove predračune godišnjih troškova kao podstavku u računu ministarstva, a ne kao nezavisan trošak.

Mada je pitanje budžetske raspodjele i kontrole pitanje za parlament i druge organe, ombudsman bi trebalo da bude ovlašćen da odobrava putovanja i druge troškove za svoje službenike, u okviru postavljenih granica, u cilju sprovođenja cjelishodnih i diskretnih istraživanja, bez traženja dozvole od nekog drugog. Kako se mnoge pritužbe odnose upravo na sporost vladine administracije, ombudsman ne smije da postane žrtva iste bolesti, inače će služba ubrzo početi da liči na još jedno neefikasno odjeljenje vlade. Važan je, takođe, i kvalitet službenika. U nekim odjeljenjima biće potrebno primiti osoblje sa sposobnostima za istragu (u Ugandi su službi dodijeljeni policajci), a od suštinskog značaja je i odgovarajuća obuka.²²

Pristupačnost

Specifičnost službe ombudsmana je to što građani mogu neposredno da joj pristupe, odnosno ne moraju da joj se obraćaju preko advokata niti da u cijelu stvar upliću svoje izabrane predstavnike.²³ Proces je slobodan i može se sastojati jednostavno iz pisanja pisma za koje se zna da će ga neko pročitati i zabilježiti.²⁴ Međutim, posebnu pažnju treba obratiti na ono što je predsjednik Džulijus Njerere (Julius Nyrere) jednom primijetio, „da ne smijemo da zaboravimo da ombudsman prima žalbe jedino od naših najpismenijih, svjesnih ili energičnih i hrabrih građana“.²⁵

Neke kancelarije ombudsmana zato smatraju neophodnim da putuju u seoska područja da bi narod upoznale sa njihovom službom i na taj način službu učinile pristupačnijom. Dostupna evidencija ukazuje na to da takvi naponi dovode do sve većeg broja pritužbi protiv loše administracije u seoskim područjima. Na primjer, Kancelarija ombudsmana u Svazilendu nije obilazila zabačene krajeve. Rezultat toga bio je da je samo 40 žalbi primljeno za tri godine rada i institucija je prestala da postoji. U većim zemljama je takođe neophodna decentralizacija službe, kao i druge inicijative za jačanje svijesti, uključujući javne kampanje, plaćene oglase (ukoliko budžet to dozvoljava), novine, intervjue i kontakt-emisije na radiju; takve emisije se često koriste za povećanje pristupačnosti službe.

²² Na sreću, Međunarodni institut ombudsmana (IOI) postao je aktivan u pravljenju materijala za obuke. Postoji izvrstan priručnik *Guidelines for Investigators of Pacific Ombudsmen - The Dawson File*, IOI; Alberta, Kanada; priručnik je proizašao iz radionice za istraživače pacifičkih ombudsmana, Okland, Novi Zeland, april 1993.

²³ Uplašeni zbog mogućnosti gubljenja profita i uticaja (a možda i želeći da nadgledaju proces), članovi Parlamenta u Britaniji poricali su svojim biračima pravo na neposredan pristup ombudsmanu. Umjesto toga, žalbe su morale da se kanališu preko njih, kao izabranih predstavnika biračkog tijela. Ovo nije u skladu sa najboljim postupcima i neizbježno dovodi u pitanje integritet procesa, jer žalbe na ponašanje vlade idu preko poslanika koji su u većini slučajeva pripadnici iste partije kao i vlada.

²⁴ U nekim sistemima se plaća minimalna taksa kako bi se pristup ombudsmanu „sveo na razumnu mjeru“.

²⁵ Julius Nyrere, *Freedom and Development/Uhuru na Maendeleo: a selection of writings and speeches 1968-73*, Dar es Salaam, 1973, str. 182.

Uz to, ombudsman mora da zadobije povjerenje različitih odjeljenja unutar vladine strukture da bi uspješno djelovao. Ova odjeljenja treba podsticati da ombudsmana posmatraju i kao pristupačnog i kao potencijalnog saveznika – onog koji će nezavisno braniti odjeljenje i njegove službenike kada budu izloženi nepravедnim optužbama.

Pravo na pritužbu ombudsmanu će ostati mrtvo slovo na papiru ukoliko narod za to pravo ne zna. Obrazovanje javnosti je važan dio uloge ombudsmana. Ono treba da bude adekvatno finansirano i, kad god je moguće, potpomognuto od strane društvenih grupa. Obrazovanje može da poprimi oblik savjetovaništa koje bi predstavljalo dio ombudsmanovih dodatnih aktivnosti. Takvo približavanje ove institucije narodu je važan element u izgradnji njenog integriteta.

Pravna sredstva

Šta će se desiti kada ombudsman utvrdi nepravilan rad ili korupciju? Služba ombudsmana djeluje tako što očekuje da javni službenici preduzimaju preporučene mjere. Tamo gdje se preporuke zanemaruju ili njihovo izvršenje odlaže sa najvišeg nivoa javnog upravljanja, pojaviće se nepoštovanje i služba će polako gubiti svoju efikasnost. Građansko društvo zato ima posebnu ulogu u potvrđivanju nalaza ombudsmana i insistiranju na primjeni njegovih preporuka.

Ombudsman nije sud i nema ovlašćenje da naredi primjenu mjera u skladu sa svojim nalazima. To možda izgleda čudno, ali treba imati na umu da ombudsman ne donosi obavezujuće odluke u skladu sa zakonom, kao što to radi sudija na kraju sudskog procesa. Prije se može reći da ombudsman utvrđuje zaključke istraživanja u skladu sa vrijednostima svakog pojedinačnog slučaja. Određivanje vrijednosti je daleko neodređenije i neopipljivije. Međutim, služba se rukovodi sopstvenim prethodno izrečenim preporukama i preporukama kolega iz zemalja sa sličnim upravnim i ustavnim rješenjima.

Ukoliko bi ombudsman imao moć donošenja odluka a ne samo davanja preporuka, služba bi vjerovatno morala da postupa sa mnogo više opreza i forme. Bili bismo svi tamo odakle smo i počeli: žalili bismo se na odsustvo pravnih sredstava koja su dostupna, brza i jeftina. U praksi, strah da će pojedina odjeljenja jednostavno zanemariti nalaze ombudsmana retko se ostvari, a opšti stav kancelarija ombudsmana širom svijeta je da ovlašćenja za zakonsku prinudu ne bi bila od pomoći. Sa druge strane, postoje i snažni argumenti u korist povećanja izvršnih ovlašćenja u situacijama kada kancelarija ombudsmana ima poseban zadatak da istraži korupciju. U Ugandi je, na primjer, kancelarija glavnog inspektora Vlade (*Inspector-General of the Government*) otkrila brojne slučajeve korupcije i, pošto je o tome imala dokumentovan materijal, svu dokumentaciju je prosljedila tužilaštvu da bi ono preduzelo određenu akciju, ali je kasnije bila svjedok iščezavanja predmeta ili sprovođenja postupka sa očiglednim nedostatkom odlučnosti. Kao posljedica toga, novi ustav Ugande (1995) dodijelio je ovlašćenja tužilaštva ombudsmanu. Čak ni tada ova nova ovlašćenja ne podrazumijevaju ovlašćenja policije, već dopuštaju ombudsmanu da pristupi krivičnim sudovima i da dokazuje nalaze do kojih je došao.

Djelotvornost

Da bi ombudsman obavio svoju ulogu, treba da bude prisutan u javnosti, a javnost zauzvrat treba da ima puno povjerenje u nepristrasnost ombudsmana i njegov način rada. Odluke ombudsmana se obično ne mogu neposredno primijeniti na vladu. Kada nema formalnih ovlašćenja, poštovanje autoriteta i odluka ombudsmana je od najvećeg značaja da bi on imao ikakav uticaj. Taj uticaj prije svega određuje kvalitet njegovog rada: oštra i potpuna istraga, dobro obrazložene odluke i čitljivi izvještaji.

Kvalitetan rad je uslov bez kojeg se ne može, ali sam nije dovoljan. Da bi ombudsman radio kao nezavisna institucija, potrebni su i izvjesni uslovi koji se odnose na demokratsko okruženje u

kome se nalazi. Ombudsman mora da ima političku podršku (parlamenta, vlade, administracije i sudova), mora da ima adekvatne resurse, a javnost mora da bude svjesna koje su funkcije njegove službe i da ih razumije.

U okruženju u kojem se nedovoljno priznaje da vlada postoji da bi služila narodu i u kojem se ne prihvata pretpostavka da funkcioneri izvršne vlasti moraju da se pridržavaju vladavine prava, odnosno da izvršna vlast mora stalno da bude odgovorna tijelima koja su izvan nje, postojanje nezavisnog ombudsmana će lako biti shvaćeno kao prijetnja postojećim interesima i raspodjeli moći. Odnosno, kao što je dr Marten Osting primijetio:

„Ombudsman, u najmanju ruku, neće moći da radi u takvom okruženju. Obraćanje ombudsmanu će za građane postati rizično, dok će samom ombudsmanu biti teško, ako ne i nemoguće, da istražuje i da nađe nekog u vladi ko bi saslušao njegova viđenja i preporuke. To znači da će ombudsmanova uloga zaštitnika javnosti biti pod pritiskom i da će mu biti teško da očuva sopstveni kredibilitet. Neki ombudsmani zaista rade u takvim uslovima i zavise od podrške onih koji su, kao i oni sami, posvećeni razvoju zemlje u pravcu ostvarenja demokratije zasnovane na vladavini prava. Pritisak pod kojim oni treba da obavljaju svoje dužnosti može da ugrozi i njihovu ličnu bezbjednost, ili bezbjednost njihovih porodica. Izuzetno uvažavam posvećenost mojih kolega koji se i u takvim uslovima trude da dostojno obavljaju svoj zadatak i da održe nezavisnost.“²⁶

Prvi međunarodni ombudsman

Iako je Evropski parlament ustanovio svoju „regionalnu“ službu ombudsmana, prvi koraci u prevođenju koncepta ombudsmana u međunarodno okruženje poduzeti su 1999. godine. Tada je, poslije više rasprava u okviru privatnog sektora, zainteresovanih NVO i njihovog osoblja, predsjednik grupe Svjetske banke zaposlio službenika da radi kao savjetnik za pritužbe – ombudsman (CAO). Sličan proces savjetovanja među raznim učesnicima pomogao je u izradi smjernica za rad novoustanovljene službe, a koristi se i dalje radi davanja preporuka.

Nova služba ima tri glavne funkcije:

- da odgovara na pritužbe pojedinaca, gupa, zajednica i drugih stranaka koje su pogođene ili su vjerovatno pogođene projektima IFC/MIGA. Služba koristi veliki raspon tehnika za razrješavanje sukoba, među kojima su i posredovanje i pomirenje. Ističu se pregovarački procesi koji su široko prihvaćeni i koji funkcionišu;
- da bi djelovao proaktivno i preventivno dajući savjete na vrijeme i tako pomogao da se problemi riješe prije nego što se pretvore u krizu, savjetnik može biti upućen kako u posebne projekte, tako i u šire okruženje i politiku;
- da učvrsti primjenu prihvaćene politike i procedura IFC/MIGA. Uloga službe kod pritužbi je da nadgleda revizije i izvještaje o ostvarenju IFC/MIGA u okruženju i društvu. Radeći to, služba pokušava da izgradi povjerenje između svih onih koji učestvuju u projektu u skladu sa usvojenim standardima, u okviru poznatih, provjerljivih i primjenljivih smjernica.²⁷

Dalji razvoj službe biće praćen sa najvećim interesovanjem, jer uspjeh inicijative može da dovede do usvajanja ovakvog pristupa u međunarodnim institucijama i da ih načini odgovornijim nego što su ikada u prošlosti bile.

²⁶ Pozdravna riječ dr Martena Ostinga (Marten Oosting), predsjednika Međunarodnog instituta ombudsmana i ombudsmana Holandije, u *The independent Ombudsman in a democracy, governed by the Rule of Law*, na otvaranju Treće konferencije azijskih ombudsmana, Makao, 4. maj 1998.

²⁷ Prvi CAO, postavljen sredinom 1999, bila je Meg Tejlor (Taylor), advokat iz Papue Nove Gvineje, sa iskustvom u diplomatiji i u NVO (Transparency International). Više informacija o CAO na www.ifc.org/cao

KANCELARIJA OMBUDSMANA, HONGKONG, KINA – KODEKS PONAŠANJA IZ 1998.

Predgovor

Cilj ustanovljavanja Kancelarije ombudsmana (KO) jeste obezbjeđivanje kanala za nezavisnu istragu po pritužbama javnosti na obavljanje upravnih poslova, odluke i postupke državnih organa. Ključne odlike KO su nezavisnost, prilagodljivost, vjerodostojnost i pristupačnost. Misija KO je da radi po žalbama i da se usmjeri na pitanja koja su u vezi sa lošim radom javne uprave, tako što će vršiti savjetodavni nadzor sa ciljem unapređivanja standarda i kvaliteta javnih usluga i podsticati poštenje javne administracije. Preduslov za to je da rad KO i čestitost njenih službenika budu takvi da mogu da posluže kao uzor onima u javnom sektoru koje KO nadzire i savjetuje. Poštovanje obaveza iz ovog kodeksa podliježe godišnjoj ocjeni.

Uvod

Ovaj kodeks se primjenjuje na ombudsmana i zaposlene u Kancelariji. Namjera je da kodeks pruži opšte smjernice za sve osoblje od koga se očekuje da obavlja svoje dužnosti sa najvišim stepenom čestitosti i stručnosti. Važno je da svi naporu zaposlenih budu u skladu sa misijom, vizijom i vrijednostima KO i da doprinose ostvarivanju postavljenih ciljeva. Kodeks počiva na deset osnovnih načela, koja svi zaposleni treba da slijede. On takođe ustanovljava posebna pravila u središnjoj oblasti rada i ovlašćenja ombudsmana. Sadašnji kodeks ne iscrpljuje obavezu poštovanja i drugih pravila. Njegove odredbe treba tumačiti u vezi sa Dekretom o ombudsmanu, radnim procedurama i smjernicama, kao i opštim uputstvima, koja su na snazi ili koja će biti donesena. Svaki službenik je odgovoran da se upozna sa svim aktima koji se odnose na posao koji obavlja.

Osnovna načela

Javnost je ovlašćena da traži od ombudsmana da postupa po njenim žalbama. Ona ima razloga da očekuje da će od ombudsmana dobiti visokokvalitetnu uslugu, koju će karakterisati:

- bezrezervno traženje istine, bez straha i milosti,
- pravovremeno davanje odgovora i izvještavanje jasnim i jednostavnim riječima,
- jednakost i jednostavnost pristupa,
- jednostavan i pošten postupak,
- obraćanje javnosti i organizacijama na uljudan način i sa poštovanjem,
- odsustvo osuđivanja unaprijed, predrasuda i privatnih interesa,
- vjerno, marljivo i stručno vršenje dužnosti za koje je odgovoran,
- unapređenje poštenja u javnoj upravi,
- unapređivanje dobrih postupaka u upravi i etičkih načela,
- efikasna i djelotvorna upotreba sredstava.

Povinovanje zakonima, uputstvima i politici

U obavezi ste da postupate u skladu sa odredbama Dekreta o ombudsmanu i sa administrativnom i radnom politikom, procedurama, prenijetim nadležnostima i uputstvima koja su u vezi sa upravljanjem resursima. Takođe, na vas se odnose vladina uputstva i pravila koja su od značaja za efikasan i djelotvoran rad ove Kancelarije.

Treba da se i sami s vremena na vrijeme upoznajete sa svim propisima i uputstvima koji su usvojeni ili izdati.

Sve legitimne instrukcije nadređenih treba da brzo izvršavate i da dajete odgovarajuća uputstva i podršku onima kojima ste vi nadređeni.

Lično ponašanje

Od vas se očekuje da radite odgovorno i odgovarćete za svoje radnje ili propuštanje radnji.

Treba da budete poštteni, učtvi, i pravedni prema kolegama, žalioćima i organizacijama na koje se žalbe odnose i da se prema svima njima odnosite sa poštovanjem. Treba da radite na način koji odgovara vašoj poziciji i da se uzdržavate od poslova ili ponašanja koji bi mogli da diskredituju vašu službu ili da joj donesu nepravilike. Ne smijete da diskriminišete kolege, žalioće i organizacije na koje se žalbe odnose po osnovu rase, nacionalnosti, pola, uzrasta, braćnog statusa, jezika, zdravstvenog stanja, društvenog statusa, religije, obrazovanja, zanimanja, sposobnosti ili političkih ubjeđenja.

Služba može u svako vrijeme da provjeri vaše sposobnosti, napore i pažnju. Treba da nastojite da date sve od sebe kako biste postigli najviše moguće

standarde u obavljanju svojih dužnosti. Pravilo je da nemate pravo ni na kakav rad sa strane bez prethodnog odobrenja.

Treba da se trudite da izbjegnute rasipanje i pogrešnu upotrebu sredstava. Imate obavezu da čuvate sredinu u kojoj radite.

Profesionalno ponašanje

Dužni ste da očuvate visok nivo stručnosti i etičkog postupanja koji je u skladu sa potrebama vaše struke. Treba da budete posvećeni radu u službi i da stalno tragate za rješenjima koja će unaprijediti vaša ostvarenja.

Dužnosti treba da obavljate pažljivo, prilježno i temeljno, u skladu sa relevantnim odredbama propisa, kao i sa politikom, postupcima, instrukcijama i praksom koje objavi ombudsman, pri čemu posebnu pažnju treba da obratite na:

- poštenje i čestitost,
- poštovanje rokova, preciznost i potpunost,
- konstruktivnost i umjerenost,
- nepristrasnost i poštnu primjenu postupka,
- jednakost i prirodna prava,
- odgovornost i profesionalizam,
- sukob interesa,
- povjerljivost informacija.
- **Oblaćenje, ponašanje i izgled**

Očekuje se da očuvate profesionalne standarde ponašanja, poštujući formalne obaveze u pogledu oblaćenja i lićnog izgleda.

Tajnost i bezbjednost informacija

Uspjeh i integritet sistema ombudsmana su izgrađeni na povjerenju i pouzdanju javnosti. Treba strogo očuvati povjerljivost, što važi za sve informacije do kojih dođete a koje se odnose na pritužbe, žalioće, dobijene podatke, preduzete istrage, u skladu sa odredbama o tajnosti Dekreta o ombudsmanu.

Sukob interesa

Sukob interesa ili mogući sukob interesa (situacija koja može da proizvede utisak da na nepodesan način utiče na nepristrasno vršenje vaših dužnosti) morate da prijavite čim se ukažu izgledi za to. U tom slučaju možete biti udaljeni sa rada na predmetu po pritužbi. Opšte smjernice o definicijama sukoba interesa, bilo da je riječ o stvarnom ili mogućem sukobu, kao i procedura za njegovo prijavljivanje, nalaze se u Opštem službeničkom aktu.

Prihvatanje pogodnosti, poklona i koristi

Traženje ili prihvatanje pogodnosti, poklona i koristi podliježe odredbama važećih propisa. Opšte je pravilo da ne smijete da prihvatite nijednu pogodnost, poklon ili korist za koje bi moglo da se smatra da imaju uticaj na vaš rad, ili da mogu da dovedu do stvarnog i očiglednog sukoba između vašeg privatnog interesa i vašeg službenog položaja.

Opšte je pravilo da takve ponude treba da odbijete osim u slučaju kada bi odbijanje bilo uvredljivo. O takvoj situaciji tada treba da izvijestite i da tražite dozvolu od ombudsmana za zadržavanje takvih poklona.

Ispitivanje od strane medija i javne izjave

Služba se zalaže za politiku otvorenosti i pristupa informacijama od strane medija u skladu sa odredbama propisa o tajnosti. Sva pitanja medija treba da uputite službenicima koji imaju odgovarajuća ovlašćenja, osim ukoliko ste vi taj službenik.

Ne smijete da otkrijete nijednu informaciju osim onih koje se redovno daju javnosti ili su već publikovane u godišnjim izvještajima, publikacijama koje KO izdaje, odnosno date u ranijim obraćanjima javnosti.

Kršenje kodeksa i drugih instrukcija

Ombudsman daje veliki značaj punoj primjeni ovog kodeksa i osnovnih načela na osnovu kojih je kodeks sačinjen. Ukoliko neki službenik radi protivno odredbama kodeksa (ili ma koje odredbe Dekreta o ombudsmanu i drugih propisa pomenutih u kodeksu) tako što na nezadovoljavajući način vrši svoje dužnosti ili mu je ponašanje takvo da može KO da dovede na loš glas, on podliježe disciplinskim kaznama.

Neki pokazatelji uloge ombudsmana kao stuba društvenog integriteta:

- Da li postoje ombudsman ili slična institucija?
- Da li je javnost svjesna postojanja takve službe? Ukoliko jeste, da li je služba poštovana u zajednici?
- Da li služba ima potreban budžet i odgovarajuće osoblje?
- Da li se imenovanje ombudsmana vrši na partijskoj osnovi?
- Da li je ombudsman zaštićen od arbitrarnog uklanjanja sa položaja na osnovu odluke onih koji su trenutno na vlasti?
- Da li izvršna vlast poštuje i slijedi izvještaje i preporuke ombudsmana?
- Da li postoji lak pristup ombudsmanu od strane žalilaca?
- Da li žalioци imaju mogućnost da podnose anonimne pritužbe u situacijama kada bi mogli da trpe posljedice ukoliko bi njihov identitet bio poznat?

Poglavlje 11:

Nezavisne agencije za borbu protiv korupcije

Postoji nekoliko dobrih načina da se odupremo iskušenju, ali je svakako najpouzdaniji kukavičluk.

Mark Twen (Marc Twain), „Pudd’nhead Wilson’s New Calendar“, „Following the Equator“, 1897.

Kako korupcija postaje sve savršenija, državni organi koji se obično bave njenim suzbijanjem sve teže mogu da otkriju i uklone njene složene oblike. Osim toga, u sistemu u kom je korupcija endemska pojava, službenici bivaju korumpirani i u samim tim organima.

Tokom prethodnih godina, vlade su težile da pojačaju otkrivanje korupcije (ili da barem stvore utisak da na tome rade) tako što su osnivale „nezavisne“ agencije i komisije za borbu protiv korupcije.¹ Uistinu, takve institucije su postale moderne, ali je pitanje da li su i da li mogu biti djelotvorne?

Moguće je, naravno, kombinovati takvu jednu agenciju sa uobičajenom kancelarijom ombudsmana (kao što je učinjeno u Ugandi i u Papui Novoj Gvineji). Drugi bi rekli da između ovih tijela postoji jasna razlika: ombudsman je tu da bi poboljšao rad javne administracije, a to se najbolje postiže sticanjem povjerenja birokratije; agencija ili komisija koje imaju ovlaštenja za vođenje istrage i podizanje optužbe prije će kod javnih službenika izazvati strah nego povjerenje.

Važno je od početka razumjeti zašto se hongkonški model dokazao u praksi. Nije to samo zbog kvaliteta i posvećenosti osoblja tamošnje komisije, niti zbog odličnih zakona koji su olakšali njen rad, već zato što su i prevencija i otklanjanje korupcije bile u njenom opisu posla. Prevencija nije bila posljednja misao osnivača komisije pri ustanovljenju njenih dužnosti. Naprotiv, prevencija, zajedno sa obrazovanjem zajednice i podizanjem svijesti građana, predstavlja srž ovog modela, a stalno je kombinovana sa otkrivanjem rezultata istraga koje je onaj dio komisije koji se bavio gonjenjem sprovodio. To je omogućilo komisiji da razvije povezan i međusobno usklađen skup strategija i da postigne rezultate na kojima joj mnogi zavide. Oni koji su pokušali da prepisu ovaj model često nisu uspijevali, bilo zato što su propustili da primijene ovaj povezani pristup bilo zato što nisu obezbijedili dovoljno resursa za rad komisije.²

Takođe je važno od samog početka istražiti da li je takvo novo tijelo neophodno i, posebno, da li je moguće osigurati priliv sredstava koja su mu neophodna za rad. Pokušaj sa nedovoljnim finansijama je osuđen na neuspjeh. U nekim državama agencije se nagrađuju „udjelom“ od sredstava koje povrate, iako takav pristup može da dovede do pretjerivanja u revnosti i do zloupotreba.

Zašto antikorupcijske agencije nisu uspjele?

Antikorupcijske agencije nisu uspjele zbog:

- **slabe političke volje** – pritisci kojima su bili izloženi uništili su vodstvo agencija;
- **nedostatka resursa** – ne cijeni se dobitak koji donosi „čista“ administracija i nedovoljno se priznaje nužnost da agencija bude primjerno finansirana;
- **političkih uticaja** – agenciji se ne dozvoljava da radi nezavisno, a u najmanju ruku ne dozvoljava joj se da vrši istrage na višim nivoima vlasti;
- **straha od posljedica** – nedostatak posvećenosti i spremnosti da se mijenja zatečeno stanje dovodi do toga da agencija izgubi nezavisnost, resurse ili i jedno i drugo;
- **nerealnih očekivanja** – borba protiv sistemske korupcije je dugotrajan proces;
- **previđanja važnosti eliminisanja mogućnosti da korupcija nastupi** – primjenjivanje prisile nakon događaja dovodi do toga da korupcija ostane nepobijeđena;
- **neadekvatnih zakona** – bez primjenjivih i djelotvornih zakona agencija ne može uspješno da radi;
- **preopterećenosti prošlosti** – nova agencija, obično mala, koja tek treba da uredi svoj rad, opterećena je naslijeđenim nezavršenim poslovima drugih službi koje se bore protiv korupcije, i tako od početka ima probleme u radu;
- **neuspjeha da se zainteresuje šira zajednica** – ne postoje kampanje za podizanje svijesti;
- **nedovoljne odgovornosti** – ukoliko sama agencija nije odgovorna na pravi način, ona može da postane agencija za proganjanje kritičara vlasti;
- **gubitka vjere** – ako ljudi izgube povjerenje u agenciju, njeno osoblje će izgubiti vjeru u uspješnost svog rada.
- Sama agencija je postala korumpirana...

Adaptirano prema „Why do anti-corruption agencies fail“, Bertrand de Speville, Beč, Austrija, april 2000.

¹ Kao model obično služi hongkonška Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije. Osim što istražuje tvrdnje o postojanju korupcije, ona sprovodi kampanje za podizanje svijesti i kontrolise sistem upravljanja u pojedinim vladinim odjeljenjima i organima sa aspekta borbe protiv korupcije.

² Na primjer, u Zambiji.

Pakistanski nacionalni biro za odgovornost dobiće dio vraćenog novca

Pakistanski nacionalni biro za odgovornost dobiće priličan dio novca koji je vraćen zahvaljujući naporima tog biroa. Biro će dobiti različit procenat vraćenih iznosa na osnovu pet kategorija predviđenih za razne slučajeve. Dobiće tri procenta od sume dobijene od onih koji nisu vraćali zajmove. U slučaju vraćanja potraživanja koje su banke otpisale, dobiće 20 posto od uplaćenog iznosa. Kada Biro učestvuje u naplati poreza za koji je obaveza poznata, dobija 10 posto, a kada je zbog izbjegavanja plaćanja poreza bio nepoznat osnov za naplatu, Biro dobija 30 procenata od te sume. Kada povрати novac koji su vladini službenici zaradili nelegalnim sredstvima i korupcijom, Biro dobija jednu četvrtinu ukupnog iznosa.

Dawn News Service, 13. juli 2000.

Gdje bi agencija trebalo da bude smještena?

Uspjehu u Singapuru mnogo je doprinio svojom odlučnošću bivši premijer Lee Kuan Yew. Neki autori su ukazali na to da je bitan faktor uspjeha agencije to što je bila u službi premijera.³ Dobro pozicioniranje službe bilo je takođe ključni faktor uspjeha u Hongkongu, gdje je komisija bila u službi guvernera, ali je u isto vrijeme izvještaje davala skupštini. Njena odvojenost od javnih službi i autonomija u radu odrazili su se na primjenu zakona u praksi.

Odgovor na pitanje da li ovaj model i drugi treba da slijede zavisi umnogome od razvijenosti drugih mehanizama javne odgovornosti.⁴ Takva agencija može i sama da bude iskorišćena u korupcijske svrhe ukoliko svoja opasna posebna ovlašćenja okrene protiv političkih oponenta vlade. Prilikom osnivanja svake nove agencije mora se voditi računa o takvim opasnostima. Mada je stalna če-

stitost vladalaca svakako preimućstvo, na nju se ne može sa sigurnošću računati. Najgori primjeri korupcije velikog obima obično su vezani za šefa države i njegovo okruženje. Agencija treba da bude odgovorna zakonodavnim tijelima i sudovima na sličan način kao ombudsman. Građanski savjetodavni odbori budno prate svakodnevni rad Nezavisne komisije protiv korupcije Hongkonga (ICAC), obezbjeđujući na taj način dodatno povjerenje javnosti u ovu instituciju.

Organizovanje okvira agencije za borbu protiv korupcije

Da bi uspješno djelovala, agencija za borbu protiv korupcije mora da ima:

- podršku sa najvišeg političkog nivoa;
- adekvatne resurse da ostvari svoje zadatke;⁵
- političku i operativnu nezavisnost da vrši istrage čak i na najvišim nivoima vlasti;
- adekvatna ovlašćenja za pristup dokumentaciji i za ispitivanje svjedoka;
- odgovarajuće zakone na raspolaganju (uključujući tu i kriminalizaciju nelegalnog bogaćenja);
- vođstvo koje se smatra čestitim.⁶

Takođe je važno da sva posebna ovlašćenja koja se dodjeljuju agenciji za borbu protiv korupcije budu u saglasnosti sa međunarodnim normama za ljudska prava, da sama agencija djeluje po zakonu i da je odgovorna sudu. Pri postavljanju parametara za osnivanje ovakve agencije, vlada mora da se zapita radi li ona nešto što bi za nju bilo prihvatljivo i u slučaju da se nalazi na mjestu opozicije. Odgovori se često mijenjaju sa promjenom perspektive. Treba tragati za formulom koja se čini pravom i takvom da pomoću nje može svako da radi, bez obzira na to da li je na vlasti ili ne, uz odgovarajuća ovlašćenja za istražne radnje, gonjenje i, što je ponekad najvažnije, prevenciju. Ona mora da bude takva da može da preživi promjene na vlasti.

Dvije važne stvari treba uzeti u obzir kada je riječ o izboru i odgovornosti agencije:

- Agencija za borbu protiv korupcije neće biti nezavisna ako dospije pod političko rukovodstvo i ako se koristi kao oružje kojim se napadaju kritičari vlasti.
- Sama agencija može da postane sredstvo za iznuđivanje i korupciju.

³ Singapurski zakoni nalaze se u odjeljku *Najbolje prakse*, u verziji ove knjige na internetu, na www.transparency.org

⁴ Hongkong je počeo sa neuobičajenim prednostima. Guverner, ujedno i predsjednik vlade, bio je stranac i iskusen javni službenik, bez porodičnih i istorijskih veza u tadašnjoj koloniji. Imao je visoku penziju i dobar status poslije penzionisanja. Zbog toga je bio na jedinstven način zaštićen od pritisaka kojima su ostali stanovnici mogli da budu izloženi. U doba kad je komisija osnovana, Hongkong je već imao sudski sistem koji je funkcionisao i u kome se primjenjivala vladavina prava, kao i pouzdano i veoma profesionalno tužilaštvo (ono je gonilo i dovelo do hapšenja bivšeg direktora službe javnog tužilaštva kada je odstupio od pravilnog vršenja službe).

⁵ Neke ovakve agencije nisu uspjele da započnu sa radom zbog protivljenja (ili odbijanja?) da im se omoguće adekvatni resursi.

⁶ Zakonskom procedurom se može obezbijediti da lice koje će da vodi agenciju imenuju vođe vladajuće i glavnih opozicionih političkih partija i predsjednik vrhovnog suda. Može se takođe obezbijediti da takav izbor potvrdi parlament.

Izbor rukovodioca agencije za borbu protiv korupcije

Oblik i nezavisnost komisije od samog početka mogu da zavise od toga kako se bira i razrješava njen rukovodilac. Ako pri izboru važi mehanizam kojim se obezbjeđuje podrška konsenzusom, i to bolje preko parlamenta nego preko vlade, i ako je agencija odgovorna nekom tijelu izvan izvršne vlasti (na primjer skupštinskom odboru u kome su predstavljene sve veće partije), prostor za zlo-upotrebu može biti sveden na najmanju mjeru.

Nedostatak mnogih zakonskih koncepata je što predsjedniku (ili bilo kojoj drugoj političkoj ličnosti) daju suviše moći u postavljanju i radu antikorupcijske agencije. Konačno, predsjednik je vrh izvršne vlasti, a članovi te vlasti mogu takođe da podlegnu iskušenjima. To bi moglo da dovede predsjednika u težak položaj da odlučuje da li da goni ili ne bliske političke saradnike. Na primjer, tanzanijski zakon zahtijeva da se izvještaji u povjerenju prosljede predsjedniku, pa tanzanijski sistem protiv korupcije nije imao nikakvo stvarno dejstvo i potpuno je izgubio povjerenje javnosti.⁷ Nasuprot tome, istraživanja javnosti u Hongkongu godinama pokazuju da je rejting povjerenja u ICAC između 98 % i 99 %, što je daleko iznad bilo kojeg državnog organa.

Zato je važno da procedura imenovanja bude procedura koja će da prepozna zadatak rukovodioca agencije da nadzire izvršnu vlast i naročito rad partije na vlasti. Ukoliko izvršna vlast ili politička partija na vlasti imaju slobodne ruke pri izboru rukovodioca agencije, smanjiće se djelotvornost agencije u praksi, kao i povjerenje javnosti. U najboljem slučaju, izabrani službenici će rizikovati da budu viđeni kao „ljudi od povjerenja“, koji „ne talasaju“ bez potrebe. U najgorem, na njih će gledati kao na izvršioce partijskih prljavih poslova. Zaključak je da u proceduri izbora treba da učestvuje širi krug aktera od onih koji su trenutno na vlasti.

Detalji procedure izbora razlikuju se od zemlje do zemlje, ali svaka država treba da se zapita da li predloženi mehanizam obezbjeđuje da nezavisna i čestita ličnost može da pristane da bude izabrana na tu poziciju i da li će biti dovoljno zaštićena dok se na njoj nalazi. Rukovodilac agencije treba da ima iste garancije u pogledu stalnosti položaja kao i sudija vrhovnog suda. Razrješenje sa položaja ne smije da bude pitanje slobodne volje vlasti i mora biti u skladu sa propisanom procedurom, a razlozi mogu biti samo oni koji se odnose na nestručnost ili rđavo ponašanje.

Sistem provjera i ravnoteže u pravljenju okvira za rad antikorupcijske agencije

Treba razmotriti i teorijsku situaciju – da li je procedura djelotvorna u situaciji kada se istražuje da li je predsjednik korumpiran. Možda je vjerovatnoća da se tako nešto desi slaba, ali dobar zakon mora da bude takav da djeluje i u situacijama koje se nisu mogle predvidjeti u trenutku njegovog donošenja. Mora se takođe misliti i na gubitak povjerenja javnosti u slučaju da predsjednik ostane izvan domašaja stvarne jurisdikcije agencije. Što je još važnije, ako niko ne bude bio izuzet od kontrole agencije, vladi i parlamentu biće poslat važan signal o ozbiljnosti namjere da se protiv korupcije bori. Sugerisano je da i sam povoljan uticaj takve mjere na odnose sa javnošću garantuje da će se ona naći u zakonu.

Rukovodilac agencije za borbu protiv korupcije obično ne može da tuži predsjednika dok je na položaju, pošto predsjednik po ustavu ima pravo na imunitet. Procedura „impicmenta“ (anglosaksonski sistem za izglasavanje nepovjerenja, prim. prev.) obično se vrši na osnovu odredbi poslovnika parlamenta, a postupak vodi predsjedavajući skupštine. Problem sa imunitetom može se prevazići ako zakon dozvoli rukovodiocu agencije da o slučaju izvijesti predsjedavajućeg skupštine kada:

- postoje osnovane sumnje da je predsjednik prekršio antikorupcijski zakon,
- o tome postoji vjerodostojan dokaz koji bi mogao da se upotrijebi u sudskom postupku.

⁷ Razgovori sa višim službenicima Biroa za prevenciju korupcije (Tanzanija 1995–1998) otkrili su da je u doba kada je Džulijus Njerere bio predsjednik biro dobro radio. Predsjednik je lično radio na izvještajima i bio je čestit, pa je mogao da zahtijeva i od drugih da se ponašaju moralno. U vrijeme njegovog nasljednika, izvještaji su bili ignorisani, a korupcija se brzo razvijala. U doba kada je treći predsjednik, Bendžamin Mkapa, izabran, biro i mnoge druge institucije su propale i nestale.

Nakon toga, odgovornost za nastavljanje procedure ima predsjedavajući skupštine. Alternativu predstavlja rješenje iz SAD, gdje je u takvim slučajevima ovlašten specijalni tužilac.

Mogućnost suspenzije treba da bude predviđena zakonom. Kada ima dovoljno razloga da se vjeruje da su službenici agencije zloupotrijebili ovlaštenja, svakako ima smisla da oni budu udaljeni sa rada dok traje istraga. Pa opet, pravo na suspenziju se lako zloupotrebljava. U jednoj afričkoj zemlji, na primjer, visoka politička ličnost držana je u zatvoru samo zbog toga što režim nije postavio sudiju vrhovnog suda.⁸ Može se zamisliti scenario u kojem neki predsjednik u budućnosti suspenduje rukovodioca agencije samo zbog toga što ovaj istražuje optužbe koje mogu dovesti do uznemirenja političara. Zato uvijek mora da postoji i odgovarajući sistem provjere opravdanosti suspenzija.

Da li ministar ima svoju ulogu u sistemu provjera i ravnoteža i ako je ima, kakva ona treba da bude? Na primjer, Zakon protiv korupcije u Malaviju izričito kaže da će direktor ili onaj koji vodi agenciju za borbu protiv korupcije „biti podvrgnut upravljanju i kontroli resornog ministra u vezi sa svim pitanjima politike djelovanja, ali neće biti izložen kontroli ili upravljanju bilo koje osobe u sprovođenju svojih profesionalnih dužnosti“.⁹ Ali šta to u stvari znači? Gdje se završava „politika“ a počinju „profesionalne dužnosti“? Da li je pitanje „politike“, na primjer, odluka da se ne istražuje rad drugog ministra? I zašto je ova mjera uopšte potrebna? Ne bi li bilo bolje da sva uputstva ministra direktoru kancelarije budu u pisanoj formi i iznesena na raspravu u parlamentu kako bi se osiguralo da odnos bude transparentan? Ili da direktor kancelarije bude izjednačen sa ombudsmanom: nezavisan službenik izvještava narod preko izabраниh predstavnika naroda o pitanjima od opšteg interesa?¹⁰

U Africi je uobičajeno da izvještaj agencije ili komisije za borbu protiv korupcije, koja je istraživala navodno korumpirano ponašanje bilo kog državnog službenika, mora direktno da se dostavi predsjedniku ili ministru. Međutim, gdje god je komisija bila u potpunosti pod kabinetskim predsjednikom (bez podrške drugih mehanizama za utvrđivanje odgovornosti) i davala izvještaje predsjedniku, pokazalo se da je bila izuzetno neuspješna u borbi sa korupcijom na visokom nivou.¹¹ U Južnoafričkoj Republici, gdje je Hitovoj komisiji bila potrebna dozvola ministra pravde prije nego što počne sa radom na pojedinačnoj pritužbi, dobri odnosi neophodni za rad su nestali nakon promjene ministra 1999. godine.

Odnos između agencije za borbu protiv korupcije i državnog tužioca takođe je od suštinskog značaja. Kakva je korist od dokaza ako osumnjičeni ne može da bude krivično gonjen? Državnim tužiocu ustavom je dato jedinstveno pravo nadzora nad svim optužnicama i on je ovlašten da interveniše u svakom krivičnom postupku koji je započelo drugo lice ili organ. Međutim, u procjenjivanju nezavisnosti i vjerovatne uspješnosti komisije za borbu protiv korupcije, javlja se pitanje da li po ustavu državni tužilac uživa dovoljnu nezavisnost da djeluje na način koji ne ostavlja mnogo prostora za političko miješanje nakon što komisija završi istragu.

Odnos agencije sa javnošću je takođe važan za uspjeh. Neke agencije, kao izuzetno uspješna hongkonška ICAC, sačinile su formalne aranžmane pomoću kojih je obezbijedeno učešće javnosti u formulisanju njene politike. Kada se napravi takav aranžman, koji može da bude otjelotvoren u odboru kojim predsjedava ministar pravosuđa, podstiče se javna odgovornost u borbi protiv korupcije.

⁸ U Nigeriji su se, tokom skoro okončanog perioda vojne diktature, članovi vrhovnog suda sami diskvalifikovali sa pretresa po prigovoru g. Abiole. Široko je bilo rasprostranjeno uvjerenje da je Abiola pobijedio na demokratski održanim predsjedničkim izborima u junu 1993, koji su poništeni od strane vojnog režima prije objavljivanja rezultata. Sudije su se izuzele na osnovu toga što su se ranije pojavile u ulozi tužioca za klevetu u procesu protiv jednog lista čiji je Abiola vlasnik. Rezultat je bio da je sudu nedostajao kvorum za sjednicu, a vojni režim nije izvršio neophodan izbor sudija za postupanje u tom slučaju. Abiola je umro u zatvoru u junu 1998, a da njegov prigovor nije nikada razmatran.

⁹ Odjeljak 5 (2).

¹⁰ O ovim temama su raspravljali poslanici (njih 120) u Malaviju, na skupu u Zombi u oktobru 1995. godine. Tada je zauzeto stanovište da služba „pripada“ zakonodavnim tijelima i da je bolje da izvršna vlast (koju ona mora da nadgleda) ima što manje posla sa postavljenjima, uklanjanjima i aktivnostima službe.

¹¹ Na primjer, Zambija, Tanzanija i Uganda (prije dolaska Musevenijeve vlade).

Odnos sa javnošću je takođe važan za učvršćivanje preventivne funkcije agencije za borbu protiv korupcije. Treba omogućiti uključivanje velikog broja ljudi i interesa u formulisanje politike prevencije i u izvršavanje te politike. Na ovaj način, u proces prevencije uključuju se različiti akteri, a institucije kojima pripadaju, bilo iz državnog bilo iz privatnog sektora, mogu biti mobilisane za podršku naporima agencije. Drugo važno pitanje je kako agencija može u svom radu da utiče na smanjenje korupcije u praksi a da ne proširi svoja ovlašćenja na mjere prinude.

Bilo bi pogrešno misliti da će sve preporuke agencije biti uvijek relevantne i praktične. Zato bi moglo da bude kontraproduktivno da agencija ima pravo da zahtijeva da se načine tačno određene izmjene. Možda je bolje da rukovodioci državne uprave upute sva svoja odjeljenja na saradnju sa agencijom, a da agencija zajedno sa rukovodstvom tih odjeljenja radi na praktičnim i prihvatljivim promjenama sistema u njihovim oblastima. Rješenja do kojih zajedno dođu treba da primjenjuju sama odjeljenja državne uprave. Ukoliko to ne učine, na njima je da objasne svoj propust kako nadređenima, tako i agenciji. Moguće je, na primjer, da dođe do nekih promjena u uslovima rada koje su predložene reforme učinile neodgovarajućim u novim uslovima.

U nekim zemljama se dogodilo da javne službe ignorišu preporuke antikorupcijskih tijela. Kako odgovoriti na to? Može li parlament, na primjer, prilikom razmatranja godišnjih izvještaja agencije ili na drugi način, da bude mjesto na kojem će se preispitivati odgovornost onih službi koje nisu izmijenile lošu praksu?

Drugi važan činilac koji treba razmotriti jeste pružanje zakonskog osnova agenciji za pristup dokumentaciji i ispitivanje svjedoka. U nekim zemljama je agenciji otežan pristup dokumentima. Ne postoje ni teorijski ni praktični razlozi zbog kojih agencija ne bi uživala ista prava kao i ombudsman, kad je riječ o pristupu informacijama koje posjeduju vlada i kriminalistička služba i pristupu svim javnim službenicima.

Treba li novi zakon da ima retroaktivno dejstvo?

Antikorupcijska agencija se obično osniva u situacijama kada se korupcija otrgne kontroli. Tako se dešava da ima puno slučajeva korupcije koji su se već dogodili i koji privlače pažnju, a u isto vrijeme postoji potreba za hitnim reformama postojeće prakse i procedura. Javnost je tada obično sumnjičava prema tome da li su naponi za sprečavanje korupcije istinski. U takvim okolnostima nova agencija lako može da bude zatrpna starim slučajevima i da ubrzo postane još jedno neuspješno tijelo. Kako izbjeći takvu opasnost?

Uopšte uzev, bilo bi mnogo bolje za agenciju kada bi joj zakonski okvir omogućio da se usmjeri na budućnost, a ne da se bavi naslijeđenim i možda osakaćenim policijskim istragama. Takvo stanje bi moglo da nametne agenciji obaveze u domenu prisile, nauštrb obaveza koje ona ima u prevenciji. ICAC iz Hongkonga, priznata kao jedna od najuspješnijih agencija, prevazišla je ovaj problem na sljedeći način. Zakon glasi:

Uprkos odredbama poglavlja 12 (jurisdikcija), članovi komisije neće postupati kako se zahtijeva u stavovima (a), (b) i (c) tog odjeljka s obzirom na navodne prekršaje ili prekršaje za koje se sumnja da su izvršeni prije 1. januara 1977. godine, izuzev u slučajevima koji su u vezi sa:

- a) licima koja se ne nalaze u Hongkongu ili protiv kojih je izdat nalog za hapšenje koji nije realizovan do 5. novembra 1977. godine;
- b) licima koja su prije 5. novembra 1977. bila ispitivana i protiv kojih se osnovano tvrdi da su počinila prekršaj;
- c) prekršajem koji guverner smatra dovoljno teškim da bi pokrenuo postupak.¹²

¹² 18 A, Hong Kong Independent Commission Against Corruption Ordinance (Cap. 204).

Ovakav zakon ostavlja mogućnost da prethodno počinjeni prekršaji budu rješavani u uobičajenoj proceduri i po postojećem zakonu. Opet, postoji i dovoljna fleksibilnost da stare slučajeve, za koje se smatra da su od javnog interesa, istražuje komisija. Kada postoji ovakva mjera, komisija može sa elanom da krene iz početka i umiri strahovanja od „lova na vještice“ u vezi sa prošlim događajima. Ovakvo rješenje čini umjesnijim čitav koncept o ostavljanju prošlosti po strani.

Zamrzavanje imovine, zapljena putnih dokumenata, zaštita dostavljača i profesionalne tajne

Važno je da agencija za borbu protiv korupcije ima ovlaštenje da u slučajevima osnovane sumnje u interesu istrage zamrzne imovinu osumnjičenih. U situaciji kada je brzina od suštinskog značaja, ovlaštenje agencije ne treba da bude vezano sa izdavanjem sudskog naloga. Ukoliko bi morao da se čeka sudski nalog, bankari bi mogli elektronskim putem, za svega nekoliko minuta, da transferišu novac sa računa osumnjičenog na sigurno mjesto. U ovakvim slučajevima treba obezbijediti zaštitu trećih lica, ukoliko je njihovo pravo ugroženo, kroz pravo na žalbu višem sudu.

Takođe je uobičajeno da agencija ima pravo da zaplijeni i oduzme putna dokumenta kako bi spriječila osumnjičenog da napusti zemlju. U hitnim slučajevima ni ovdje ne bi trebalo čekati sudski nalog. Za ovom mjerom postoji potreba jer agencija ima ovlaštenje da hapsi osumnjičene samo u slučaju da postoji osnovana sumnja koja upućuje na to da je počinjeno krivično djelo.

Takođe je uobičajeno da agencija ima pravo da zaštiti svoje izvore informacija. U nekim slučajevima izvor može biti niži vladin službenik koji se žali na korumpiranost svojih nadređenih. Ne može se očekivati da takav službenik daje informacije agenciji ukoliko postoji rizik da izgubi posao ili da bude maltretiran.

Ne samo da treba da postoji zakonska zaštita dostavljača informacija, nego i fizička, koja ponekad obuhvata i mogućnost za sklanjanje u inostranstvo.

Relevantne mjere o zaštiti dostavljača informacija u Bocvani su sljedeće:

45. (1) U svakom suđenju u vezi sa prekršajima iz odjeljka IV svjedok nije obavezan da otkrije ime ili adresu dostavljača ili da navede bilo šta što bi moglo da dovede do njegovog otkrivanja. (2) Ukoliko postoje bilo koja knjiga, dokument ili papir (koji sadrže njegovo ime, itd.) sud (...) će učiniti da svi takvi zapisi budu skriveni ili čak uništeni ako je to neophodno... (3) Ako je u takvom postupku (...) sud poslije detaljnog istraživanja uvjeren da je dostavljač svojevrijedno dao materijalni iskaz za koji je znao ili vjerovao da je lažan ili nije vjerovao da je istinit, ili ako je u drugom postupku sud bio mišljenja da ne može pravedno presuditi o odnosu između strana bez otkrivanja imena dostavljača (...) sud može dozvoliti istragu i zahtijevati potpuno objelodanjivanje (...)¹³

Zakoni treba takođe da obezbijede da advokati, računovođe i finansijski revizori mogu da budu prisiljeni da objelodane izvjesne informacije o poslovima svojih klijenata, nasuprot obavezi čuvanja profesionalne tajne.

Kontrola imovine i prihoda donosilaca odluka u javnom sektoru

Najznačajnije sredstvo za sprečavanje korupcije, što je glavna svrha agencije, jeste dobro osmišljen, jasno ograničen i djelotvoran sistem za kontrolu imovine, prihoda, obaveza i životnog stila donosilaca odluka i službenika u javnom sektoru. Kada se takav koncept pravi, treba voditi računa o poštovanju legitimnih aspekata privatnosti.

¹³ Corruption and Economic Crime Act iz 1994. Ovaj propis se nalazi u odjeljku Najbolje prakse, u izdanju ove knjige na internetu, www.transparency.org

Kontroli treba da podliježu oni koji su u poziciji da posluju sa javnom imovinom ili imaju neku drugu mogućnost da dobiju mito, na primjer u oblasti određivanja i ubiranja javnih prihoda, kao i oni koji imaju diskreciona ovlaštenja. Kako bi sistem bio uspješno primijenjen, treba odlučiti da li agencija može da vrši nasumične kontrole prijavljenog poreza radi provjere javnih službenika koje kontroliše.

Postoje odredbe o tajnosti plaćenog poreza, ali one ne smiju biti jače od ovlaštenja za vođenje istrage. Mišljenja o tome da li sudski nalog treba da bude uslov za provjere ili je dovoljan i nalog rukovodioca agencije mogu da se razlikuju. I kada je neko drugi odgovoran za kontrolu, agencija ipak treba da ima pravo na pravovremen pristup poreskim izjavama.

Mnogi se nadaju da bi ovakva kontrola mogla da predstavlja prepreku za nezakonito sticanje bogatstva, ali to za sada nije dokazano. Donošenje odredaba prema kojima se oni koji daju lažne izjave o svojoj imovini podvrgavaju krivičnom gonjenju djelotvorno je samo ako na osnovu odluke suda krivci izgube pravo na neprijavljenu imovinu. Osnovna vrijednost prijave imovine je utvrđivanje aktuelnog i mogućeg sukoba interesa.

Predsjednik Azerbejdžana provjerava satove
Predsjednik Azerbejdžana Hajdar Alijev izdao je dekret sa ciljem da zaustavi korupciju koja se širi kao zaraza u toj bivšoj sovjetskoj republici i plaši strane investitore, pisale su državne novine prošlog petka. Predsjednik je takođe sazvao brojne sastanke vlade, koji su u cjelini prenošeni na državnoj televiziji, na kojima je kažnjavao službenike zbog uzimanja mita, a u jednom trenutku za stolom provjeravao je čak i kvalitet njihovih ručnih časovnika.

Agencija France Press, Baku, 12. jun 2000.

Korupcija u javnim nabavkama

Korišćenje „provizija“ koje se daju lokalnim zastupnicima predstavlja najčešći izvor korupcije u međunarodnim transakcijama. Ne samo da ova praksa dovodi u opasnost pošteno donošenje odluka nego i povećava spoljne dugove. Oni koji na taj način dobiju novac obično na njega ne plate porez. Narod gubi u sva tri slučaja.

Zbog toga antikorupcijski zakoni treba da obavežu one koji učestvuju na tenderima za poslove sa državom i njihove zastupnike na terenu da u potpunosti otkriju sve provizije i bonuse koje su dali da bi njihova ponuda bila prihvaćena, kao i da na zahtjev agencije pruže detaljan opis usluga koje su tim provizijama plaćene. Izjave treba zahtijevati u vrijeme održavanja tendera i ponovo šest mjeseci nakon prestanka važenja ugovora.¹⁴

Strane kompanije

Inostrani dobavljači često smatraju da za njih lokalni zakoni ne važe, jer znaju da su izvan domašaja vlasti, pa krše lokalni krivični zakon plaćajući mito javnim službenicima. Ova situacija se može poboljšati, makar djelimično, izmjenama zakona. Tako se može propisati da, u slučaju kada agencija raspolaze dokazima kojima se utvrđuje da su neka kompanija ili njene podružnice napravile zakonski prekršaj, agencija može da se obrati sudu tražeći nalog za isključenje te firme, njenih direktora i svih drugih kompanija koje su povezane sa njom iz svih poslova sa vladom, onoliko dugo koliko to sud odluči.

Javna saslušanja

Nezavisna antikorupcijska komisija Novog Južnog Velsa u Australiji, jedna od vodećih antikorupcijskih agencija, od prije nekoliko godina ima pravo da vrši javna saslušanja. Svjedoci se pozivaju da pruže dokaze i, mada se ovakvi dokazi ne mogu upotrijebiti protiv njih u eventualnom krivičnom postupku, saslušanje omogućava javnosti da jasnije shvati šta se dogodilo. Kada se na ovakav način otkriju nedozvoljene veze i ponašanja, ima razloga za vjerovanje da će osramoćeni probati da poprave svoje ponašanje. Jedno ispitivanje koje se vodilo oko zloupotrebe prava na putovanje člana parlamenta N. J. Velsa dovelo je do razjašnjenja procedura i podizanja standarda u toj oblasti.¹⁵

¹⁴ O ovim pitanjima se detaljno raspravlja u poglavlju o javnim nabavkama.

¹⁵ Vidjeti Corruption Matters: February/March/ 1999 NO 11, publikacija Komisije N. J. Velsa na www.icac.nsw.gov.au

Ovakva saslušanja su prouzrokovala mnoge rasprave o tome na koji način bi komisija trebalo da ih sprovodi u budućnosti. Saslušanja van suda mogu negativno da utiču na sudske procese, jer saslušani može da istakne kako nakon saslušanja pred komisijom proces prema njemu više ne bi bio pošten. Možda će ova praksa biti ukinuta u Novom Južnom Velsu, ali u nekoj zemlji ogrezloj u sistemsku korupciju, i nestrpljivoj da stavi prošlost iza sebe, ovakav pristup ima svoju vrijednost jer obznanjuje javnosti obrasce sistemske korupcije. Ukoliko i ne dođe do sudskog procesa, ovakvo saslušanje može da posluži kao način da se posrame oni koji su grijeshili u prošlosti i kao sredstvo da se stavi do znanja šta u budućnosti treba da se promijeni.

Nekoliko riječi upozorenja

Ne može se očekivati da se agencija sama bori protiv korupcije. Ona mora da uživa podršku svih segmenata društva, uključujući i javni sektor. Svi dijelovi vlade, uključujući i policiju, treba da joj pruže odgovarajuću pomoć. Ona treba snažno da primjenjuje trostruki pristup u borbi protiv korupcije – prevenciju, krivično gonjenje i obrazovanje društva, i to koordinisano. Za saveznike treba da pridobije građansko društvo i privatni sektor. Osoblje agencije treba da se osposobi da

slijedi tragove nezakonite dobiti od korupcije. Na primjer, jedan funkcioner optužen za korupciju bio je pod prismotrom radnika agencije dok se nalazio na odmoru u inostranstvu. Dok je bio u ljetovalištu, funkcioner je potrošio veliku sumu novca na skupe dragulje i na kupovinu jednog apartmana na ime svog rođaka. Koristio je kreditne kartice strane banke.¹⁶ U ovakvim slučajevima, saradnja sa stranim antikorupcijskim agencijama ima posebnu vrijednost.

S posebnom pažnjom treba obaviti postupak imenovanja i garantovati stalnost funkcije rukovodećeg kadra agencije da bi se osiguralo da se na tim funkcijama nalaze samo oni koji uživaju podršku javnosti. Štaviše, s posebnom pažnjom treba pratiti rad službenika svih nivoa u agenciji. Pa opet, iako antikorupcijska agencija može da stane na put zloupotrebama na najvišim nivoima vlasti, i ona sama može da bude zloupotrijebljena u političkim obračunima. I kada se poštuje nezavisnost i kad agencija može slobodno da radi, njen rad nije nimalo lak. Treba dobro osmisliti i da sama agencija bude odgovorna, a šanse za korupciju unutar nje svedene na najmanju mjeru. U Hongkongu su uspjeli da to postignu uspostavljanjem organa koji nadzire rad agencije. Nijedan slučaj ne može da se završi i nijedna istraga da se prekine prije nego što se o tome izvijesti nadzorno tijelo.

Na nesreću, nezavisne komisije za borbu protiv korupcije češće su neuspješne nego uspješne. Iz razloga koji još nisu potpuno jasni, one postižu više uspjeha u zemljama istočne Azije, kao što su Singapur, Malezija, Tajvan i Hongkong, nego na drugim mjestima. Jedno je jasno: u svakoj od ovih zemalja komisije su uživale visok nivo političke i javne podrške. Imale su takođe adekvatne mogućnosti za vođenje istraga, a pored istražnih mjera bavile su se i programima prevencije i obrazovanja javnosti. Sa interesovanjem se posmatra rad novostvorenih agencija u Bocvani i Malaviju.

Može se posumnjati da su u drugim zemljama agencije osnovane a da se nije ni očekivalo da će se uhvatiti u koštac sa težim slučajevima korupcije u vrhovima vlasti. U skladu sa takvim namjerama, agencije dobijaju lošije osoblje i oskudna finansijska sredstva. Neke od njih su postigle dobar uspjeh u borbi protiv korupcije na nižim nivoima, ali zanemarljiv u borbi protiv korupcije velikog obima. I kada imaju na raspolaganju dobre resurse, agencijama je još uvijek potrebna pomoć drugih institucija. Ako je sudski sistem nepouzdan, biće problematično i rješavanje slu-

Iskustvo Novog Južnog Velsa

Antikorupcijska karta dovela je novu administraciju na vlast i ona je osnovala Nezavisnu komisiju za borbu protiv korupcije. Bila je toliko blagonaklono dočekana da je za jednu od svojih prvih žrtava odabrala nikog drugog nego premijera koji je predložio osnivanje Komisije. Komisija je kao korupciju ocijenila to što je premijer ponudio dobro plaćeno mjesto rukovođenja jednom javnom službom kandidatu čija je jedina kvalifikacija bila to što je kao nezavisni poslanik zauzimao poziciju koja bi inače pripadala premijerovoj stranci. Uslov za dobijanje položaja bila je ostavka na poslaničku funkciju, čime je premijerova partija dobila jedno poslaničko mjesto više. Osoblje službe u kojoj je bivši poslanik postavljen za šefa započelo je štrajk i protest zbog manipulacije.

Premijera je branio politički protivnik, u to doba savezni premijer, Bob Houk (Bob Hawke), koji je tvrdio da je to jednostavno bila politička igra. Direktor Komisije, koji je veoma uspješno napao mnoge vidove korupcije u Novom Južnom Velsu, nije ponovo izabran, a kancelarija se od tada bori da preživi. Sudovi su ukinuli nalaze Komisije tvrdeći da premijerov čin ne predstavlja korupciju prema onome kako je ona definisana u zakonu (mada se i neupućenima činilo da je takav stav vrlo neprikladan).

Report on Investigation into the Metherell Resignation and Apoinment, juni 1992. (ICAC, NSW)¹

¹ Služba konstantno uživa veliki ugled u zemlji i u inostranstvu zbog stručnosti koju pokazuje u radu.

¹⁶ Vidjeti: *Methods for the Investigation of Corruption*, Michael Hershman, dokument predstavljen na Drugom seminaru o statusu i prevenciji korupcije, Santiago, Čile, 4-6. jul 1994.

čajeva korupcije. A kada je korupcija široko rasprostranjena, ne može samo agencija da pruži odgovore na sva pitanja, već mora da se radi na širem planu.

Pokazatelji za ocjenu antikorupcijske agencije kao stuba društvenog integriteta

- Da li procedura imenovanja rukovodioca agencije obezbjeđuje njegovu stručnost, nezavisnost od partije na vlasti i vjerovatnoću da će dužnosti obavljati bez straha i nepri- strasno?
- Da li je rukovodilac agencije nezavisan u svakodnevnom radu ili je izložen neprestanoj kontroli političkog tipa?
- Da li agencija ima na raspolaganju odgovarajuće resurse?
- Da li je osoblje agencije nezavisno od političkih uticaja i da li je zaštićeno od politički zasnovanih otpuštanja? Da li postoje mjesta koja istražiteljima agencije nisu dostupna ?
- Da li je osoblje obučeno?
- Da li je osoblje dovoljno dobro plaćeno?
- Da su kabineti predsjednika i premijera u nadležnosti agencije? Ako jesu, da li osoblje agencije ima samopouzdanja da vrši ispitivanja u ovim institucijama kad se ukaže po- treba?
- Da li se osoblje na osjetljivim mjestima povremeno provjerava?
- Da li postoje načini kojima se osigurava da sama agencija ne postane izvor korupcije?
- Da li osoblje čija je čestitost dovedena u pitanje može brzo da bude otpušteno?
- Da li je agencija odgovorna skupštini, sudovima i opštoj javnosti?

Poglavlje 12:

Javne službe u službi javnosti

Nikada ne pružate, niti možete pružiti dovoljno usluga.

Džejms R. Kuk

Uloga javnih službi

Uloga javnih službi prema ustavu i u praksi jeste da pomažu valjanoj vladi u formulisanju politike, donošenju odluka i obavljanju poslova za koje je vlada odgovorna. Pema ustavu, cjelokupna administracija čini dio državnog aparata i potčinjena je ustavnim normama, a službenici moraju da budu lojalni ministarstvu u kojem rade.¹ Javni službenici treba da obavljaju svoje poslove prihvatajući:

- da su za svoj rad odgovorni ministru;
- da im je dužnost da svoje funkcije obavljaju razumno i u skladu sa zakonom;
- da treba da se povinuju zakonima, međunarodnim propisima i ugovorima, kao i sudskim odlukama;
- da treba da poštuju etičke standarde svoje profesije.

Javni službenici treba da se ponašaju čestito, nepristrasno i pošteno i da javne poslove obavljaju sa razumijevanjem, ažurno, kloneći se samovolje i malverzacija. Oni treba da nastoje da osiguraju da korišćenje javnih sredstava bude odgovarajuće, uspješno i efikasno.

U isto vrijeme, javni službenici treba da budu neprestano svjesni da i njima nadređeni ministri takođe imaju dužnosti i da su odgovorni na mnoge načine:

- ministri su odgovorni izabranim predstavnicima naroda u zakonodavnom tijelu;
- ministri su dužni da skupštini i javnosti daju potpune informacije o svojoj politici, odlukama i aktivnostima i da ih ne varaju ili svjesno obmanjuju;
- ministri su obavezni da javne resurse ne koriste u političke svrhe, da čuvaju političku nepristrasnost javnih službi i da od javnih službenika ne traže da se ponašaju na način koji bi bio suprotan kodeksu javne službe;
- ministri su dužni da pri donošenju odluka sa primjerenom pažnjom i pošteno razmotre nepristrasne i informativne savjete koje dobiju od javnih službenika, kao i druga njihova razmatranja;
- ministri su dužni da se pridržavaju zakona, uključujući tu i međunarodne propise i sporazume, kao i sudskih odluka (kao što su odgovorni i sudovima kada prekorače ili zloupotrijebe svoja ovlaštenja).

Uloga komisije za javne službe

Kako bi osigurale kvalitetno funkcionisanje javnih službi, mnoge zemlje su ustavom ili sistemskim zakonima utvrdile komisije za javne službe. Ove institucije, nezavisne od trenutne vlasti,

Osnovne vrijednosti i načela kojima se rukovodi javna administracija

1. Javna administracija mora da se rukovodi vrijednostima i načelima određenim Ustavom, među kojima su sljedeća:

- Održavanje i unapređivanje visokih standarda profesionalne etike.
- Efikasno, ekonomično i djelotvorno korišćenje sredstava.
- Usmjerenost ka daljem razvoju javne administracije.
- Nepriistrasno, pošteno i prema svima jednako postupanje.
- Zadovoljavanje potreba ljudi i podsticanje građana da učestvuju u osmišljavanju politike.
- Odgovornost javne administracije.
- Transparentnost rada, koja se obezbjeđuje pružanjem pravovremenih, ažurnih i lako dostupnih informacija.
- Dobro upravljanje ljudskim resursima i dobra politika razvoja karijere kako bi se potencijal službenika iskoristio u punoj mjeri.
- Predstavljanje naroda JAR u javnoj administraciji, uz praksu zapošljavanja zasnovanu na sposobnosti, objektivnosti, poštenju i potrebi da se ispravi neravnoteža stvorena u prošlosti.

2. Prethodno navedena načela se primjenjuju na:

- administraciju u svim dijelovima Vlade;
- državne organe;
- javna preduzeća.

3. Zakoni moraju da obezbijede ostvarivanje vrijednosti i načela navedenih u stavu 1.

4. Postavljanje jednog broja lica na osnovu političkih kriterijuma u javnoj administraciji nije isključeno, ali takva postavljanja moraju da budu regulisana zakonom.

Član 195 Ustava JAR iz 1996.

¹ Vidjeti takođe poglavlje u kojem se govori o etici u javnom sektoru. U poglavlju 25 se više govori o mehanizmima za zaštitu „duvača u pištaliku“ i žalilaca.

stvaraju se radi zaštite i podsticanja čestitosti javnih službi. U vezi sa tim, navodimo dio odredaba južnoafričkog zakona:²

Komisija za javne službe

1. Postoji jedinstvena Komisija za javne službe na nivou Republike.
2. Komisija je nezavisna i mora da bude nepristrasna i da svoja ovlaštenja upotrebljava i svoje funkcije vrši bez straha, naklonjenosti ili predrasuda, u interesu održavanja uspješne i efikasne javne administracije i visokih standarda etičnosti i stručnosti javnih službi.
3. Drugi državni organi, zakonodavnim i drugim mjerama, treba da pomažu i štite Komisiju, obezbjeđuju njenu nezavisnost, nepristrasnost, dostojanstvo i djelotvornost. Nije dan državni organ ne smije da ometa rad Komisije.
4. Ovlaštenja i funkcije Komisije su da:
 - a. unapređuje vrijednosti i načela u javnim službama propisana u članu 195;
 - b. ispituje, nadzire i ocjenjuje organizaciju i način obavljanja rada u javnim službama;
 - c. predlaže mjere koje obezbjeđuju uspješno i efikasno obavljanje poslova javnih službi;
 - d. daje uputstva čiji je cilj da obezbijede da se postupak zapošljavanja, premještanja, unapređenja i otpuštanja javnih službenika obavlja u skladu sa načelima i vrijednostima iz člana 195;
 - e. izvještava o aktivnostima i načinu obavljanja svojih funkcija, uključujući tu i sve nalaze do kojih dođe, sva uputstva i savjete koje izda, kao i da pruži ocjenu u kojoj mjeri su poštovane vrijednosti i načela utvrđena članom 195;
 - f. na osnovu svoje inicijative ili po pritužbi:
 - i. ispituje i ocjenjuje praksu vođenja kadrovskih i upravnih poslova i izvještava o tome odgovarajuće organe izvršne i zakonodavne vlasti;
 - ii. ispituje žalbe zaposlenih u javnim službama u vezi sa donošenjem ili propuštanjem donošenja akata i daje preporuke i uputstva o pravnim lijekovima;
 - iii. nadzire i ispituje pridržavanje procedura u javnim službama;
 - iv. savjetuje centralne državne organe i organe pokrajina u vezi sa kadrovskim pitanjima javnih službi, i to onim koja se odnose na zapošljavanje, postavljenje, premještanje, otpuštanje, kao i o drugim pitanjima koja utiču na profesionalnu karijeru javnih službenika.
5. Komisija za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini.
[Članovi 6 do 8 su izostavljeni.]
9. Parlament je dužan da donese akt kojim će se regulisati način izbora članova Komisije.
10. Članovi Komisije se imenuju za period od pet godina i mogu biti ponovo izabrani još najviše jedanput, a uslov za izbor je da su:
 - i. državljani JAR i
 - j. lica sa odgovarajućim znanjem ili iskustvom u državnoj upravi, upravljanju ili u pružanju usluga javnih službi.
11. Član Komisije može da bude uklonjen sa položaja samo iz sljedećih razloga:
 - i. zbog lošeg rada, nesposobnosti ili nestručnosti;
 - j. ako razlog za uklanjanje utvrdi odbor Parlamenta, odnosno, u slučaju da je član Komisije imenovan od strane premijera pokrajine, odbor zakonodavnog tijela te pokrajine; i
 - k. ukoliko centralna ili pokrajinska skupština tako odluče većinom glasova ukupnog broja poslanika.

² Član 196 Ustava JAR.

Politizacija javnih službi

Sposobne i čestite javne službe su za mnoge zemlje dalek cilj. U mnogim zemljama u čijem okruženju vlada visok stepen korupcije, borba za reforme javnih službi koje se duže vrijeme nalaze pod kontrolom političara izuzetno je teška. Neke javne službe su potpuno nesposobne da vrše svoju osnovnu ulogu – da rade kao sistem provjere zakonitosti radnji njihovih političkih gospodara.³

Posebno su u zemljama u razvoju javne službe korišćene za udomljavanje siromašnih rođaka (koji su poslije lojalni svojim vezama, a ne korisnicima javnih usluga), odnosno onih koji su bukvalno kupili svoje položaje (i koji očekuju uzvratnu korist za takvu investiciju). U nekim zemljama ministarstva izgledaju kao privatna imanja ministara, na kojima oni i njihovi prijatelji stiču korist bez protivljenja (čak i bez aktivnog učešća) službenika ministarstva.

Spoljne prijetnje poštenoj i djelotvornoj javnoj službi potiču ne samo sa vrha nego i „odozdo“. Građani ponekad toliko često nude „zahvalnost“ javnim službenicima da do korupcije neminovno dolazi i protiv želje rukovodstava javnih službi.

Podrška javnosti se može zadobiti maštovitim kampanjama, kao što su stvaranje „zona bez korupcije“, mada savladavanje nametljivih ministara može da bude veoma problematično. Potrebno je da se jasno povuku granice između osmišljavanja politike (koja je u nadležnosti ministra) i sprovođenja politike (koja je u nadležnosti javnih službi). Uopšte uzev, što više se ministar upliće u dnevna pitanja upravljanja ministarstvom, izvjesnije je da će politički obziri nadjačati dobru upravnu praksu.

Čak i kada reforma javnih službi uspije, pitanje je kako zaštititi javne službe od ponovnog zapadanja u politizaciju; i drugo, kada se vlast poslije dužeg perioda promijeni, kako će nove vladajuće strukture imati povjerenja u visoke javne službenike koji su bili lojalni bivšoj vlasti i radili uspješno u njenu korist.

Profesionalne javne službe – načela kontinuiteta i „vrijednosti“

Glavni zadatak javnih službi je da sprovedu politiku vlasti. One ne stvaraju tu politiku, ali savjetuju političare i izvršavaju politiku u skladu sa propisima.

Postavljeni političari će naravno biti posvećeni politici svoje vlade, što ne mora da bude slučaj sa službenicima. Pa ipak, službenici često imaju nadmoćno iskustvo u stvaranju politike i u odlučivanju koje poteze treba povući da bi se ona sprovela, tako da su u poziciji da, savjetujući ministre, doprinesu da se izbjegnju skupe greške, kao i da pomognu u nalaženju pravih personalnih rješenja za obavljanje zadataka koje nova politika nalaže. Štaviše, profesionalnost javnih službi obezbjeđuje određeni nivo kontinuiteta i tako smanjuje poremećaje do kojih nužno dolazi usljed promjene vlade. Većina dnevnih poslova vlade nastaviće da se obavlja i veoma je važno ne izazivati nepotrebne poremećaje. Duboko politizovane javne službe, kao što su one u SAD, skupo plaćaju svaku promjenu državne administracije, pogotovo kada je jedna od partija duže vrijeme bila na vlasti.

Da bi bili profesionalni, javni službenici treba da budu politički neutralni. To znači nešto više od prostog neopredjeljivanja za neku od političkih partija i više od izbjegavanja da lično budu umiješani u političke rasprave. Politička neutralnost znači da javni službenici treba da budu sposobni da vjerno i djelotvorno rade pod vladama različitih ubjeđenja. To znači i da viši javni

³ Načela upravnog prava i okolnosti u kojima sudovi treba da preispituju odluke izvršne vlasti mogu da budu moćno oružje u rukama viših javnih službenika koji žele da odvrte ministre od insistiranja na nezakonitim postupcima.

službenici moraju da budu sposobni da bez straha i iskreno savjetuju ministre i da im donose vijesti koje oni možda neće željeti da čuju. To takođe znači da javni službenici treba da budu sposobni da se usprotive kada ministar izdaje smjernice koje su nezakonite, odnosno kada ministar pokušava da se miješa u stvari koje nisu u njegovoj nadležnosti.

Političari mogu takođe da imaju uticaja na zapošljavanje i zadržavanje kvalitetnog osoblja. Zapošljavanje i napredovanje u javnim službama bi trebalo da se zasniva na pokazanim vrijednostima. Neki bi rekli da ovo pravilo mora uvijek da važi, ali je u mnogim zemljama situacija takva da treba sprovesti politiku uključivanja kako bi se u rad vlasti uvele i marginalizovane grupe i na taj način se izliječile posljedice ere diskriminacije (kao što je bio slučaj u Nigeriji i Južnoafričkoj Republici).

Kada javnost smatra da su položaji u javnim službama rezervisani za one kojima su naklonjeni političari koji se u tom trenutku nalaze na vlasti, bez obzira na to koliko su kvalitetni, ambiciozni pojedinci će radije izabrati da rade u privatnom sektoru nego u javnim službama. Oni koji već rade u javnim službama će imati malo podsticaja da unapređuju svoje sposobnosti, osim ako ne planiraju da napuste javni sektor i počnu da rade u oblastima gdje su im šanse za napredovanje veće.

Politička „neutralnost“

Neutralnost i profesionalizam javnih službenika mogu da budu dovedeni u pitanje na mnogo načina:

- postavljanjem pojedinaca sa dobro poznatim partijskim vezama koji će biti potpuno neprihvatljivi za neke nove vlasti;
- postavljanjem ljudi koji su dobro poznati po zalaganju za određenu politiku, što ih može učiniti neprihvatljivim za buduće vlasti;
- premještanjem postojećih javnih službenika nakon promjene vlasti iako ne postoji dobar razlog za to, niti se mogu dovesti u sumnju njihova stručnost ili lojalnost, već to predstavlja samo želju vlasti da pokaže svoju moć (pogotovo u slučajevima kada se službenici otpuštaju bez prava na nadoknadu ili zadržavanje statusa koji su imali).⁴

Ustav JAR sprečava politizaciju na sljedeći način:

Član 197. Javne službe

1. Državna uprava vrši javnu službu za Republiku; kao takva, ona mora da radi i da bude izgrađena na osnovu pravila postavljenih zakonima i mora vjerno da sprovodi politiku vlade koja je u skladu sa zakonom.
2. Uslovi i rokovi zapošljavanja u javnim službama moraju da budu u skladu sa zakonima Republike. Zaposleni imaju pravo na pravičnu penziju u skladu sa zakonima Republike.
3. Nijedan zaposleni u javnim službama ne smije da bude privilegovan niti oštećen zbog podržavanja određene političke partije ili ubjeđenja.

Načini upravljanja u privatnom sektoru

Tradicionalni izazov politizacije javnog sektora postao je još složeniji usljed shvatanja koje se javlja u posljednje vrijeme, naročito u razvijenim zemljama, da moderne javne službe treba djelimično da kopiraju model upravljanja iz privatnog sektora. U raspravi su pokrenuta mnoga pitanja, ali kada je riječ o integritetu, najznačajnije je sljedeće: Da li treba kopirati privatni sektor tako što bi se vlada i ministri izjednačili sa upravnim odborom koji ima odriješene ruke u imenovanju službenika?

⁴ Preneseno iz: Richard Mulgan, *Politicising the Australian Public Service? Politics and Public Administration Group*, Parliament of Australia, Research Paper 3, 1998–99.

Poređenja sa privatnim sektorom u najboljem slučaju navode na pogrešan put. Naravno, neki aspekti upravljanja u privatnom sektoru mogu da budu od značaja za uspostavljanje efikasnijeg i djelotvornijeg upravljanja javnim sektorom. Pa ipak, rijetko se dešava da u nekoj korporaciji dođe do potpune zamjene članova upravnog odbora (Board of Directors) i da novi članovi imaju potpuno drugačije poglede na to šta korporacija treba da radi u budućnosti, pri tom imajući malo iskustva u vođenju takvog preduzeća. S druge strane, takve dramatične promjene su pravilo u demokratskim sistemima.

Novi timovi prolaznih političara treba da budu u mogućnosti da preuzmu efikasnu kontrolu kada dođu na vlast, i to je osnovni razlog koji ide u prilog očuvanju neutralnih, stručnih javnih službi u demokratskoj eri.

Profesionalizacija protiv politizacije – ugovorno angažovanje viših javnih službenika

Sigurno je da postoji potreba za iskrenim i od straha oslobođenim savjetima koje bi davali javni službenici, a jednako važna je i potreba za tim da javne službe budu stručne,iskusne i sposobne da sprovedu različite politike. Kako očuvati ove vrijednosti kada viši javni službenici sve češće rade po ugovoru, bez stalnog zaposlenja i sigurnosti položaja? Kako u takvim okolnostima spriječiti dalju politizaciju?

Pobornici stručnosti kao brane politizaciji usredsređuju se na vrijednost nezavisnosti javnih službi.⁵ Da li službenik može da savjetuje iskreno i bez straha ukoliko mu posao nije siguran? Stvarnost možda i nije tako crna kao što se čini. Mnogo toga zavisi od shvatanja pojedinih ministara. Ukoliko su oni arogantni ili nesigurni, pa im je potrebno potvrđivanje i ulaganje, sigurno je da će im to i pružiti službenici koji zavise od njihove dobre volje. Ako se sami ministri ponašaju profesionalno i ako priznaju vrijednost savjeta koji mogu da ih sačuvaju od političkih problema, i nesigurni javni službenici će dobiti podstrek da budu iskreni i neustrašivi.

U razvijenim zemljama, pod uticajem „menadžerskog pristupa“ iz privatnog sektora, naglašava se potreba da javni službenici budu više na raspolaganju i odgovorniji resornim ministrima. Tako se koncept stalnosti javnih službi našao pod udarom. U isto vrijeme, čini se da menadžerski pristup nedovoljno pažnje posvećuje održavanju načela nepolitizovanih javnih službi, a posebno onog koji govori o tome da postavljenja i razrješenja treba da se zasnivaju isključivo na stručnosti i sposobnostima koje su politički neutralne prirode i koje se mogu smatrati odgovarajućim za određenu javnu službu.

Ovo je posebno važno u zemljama u tranziciji, gdje je tradicija javnih službi narušena. U tim zemljama jasnu prevagu treba da ima profesionalnost javnih službi kao način odbrane od manipulacija političara.

Uspostavljanje ravnoteže – model Novog Zelanda

Da li vrijednosti nepolitizovanih javnih službi mogu da opstanu kada se postavljenja vrše na kraći rok i kada načela novog upravljanja javnim službama, čiji je cilj njihova veća odgovornost i raspoloživost, smanjuju element stalnosti javnih službi? Iskustva Novog Zelanda, koji se među prvima odlučio za promjene, pokazuju da mogu.

Prema odredbama Zakona o javnom sektoru iz 1998. (State Sector Act) posljednju odluku o zapošljavanju načelnika odjeljenja u javnim službama donosi Savjet ministara, ali za predlaganje je nadležan povjerenik za državne službe, koji se prije predlaganja kandidata konsultuje sa vladom

⁵ Izvještaj Zajedničkog odbora za javne rashode, Kanbera 1997.

Istraživanje o radu javnih službenika u Ugandi Čak i tamo gdje su veoma slabo plaćeni, zaposleni imaju jasnu sliku šta je korupcija i koje su njene posljedice. Antikorupcijsko istraživanje iz 1998, koje je sproveo generalni inspektor Vlade Ugande, obuhvatilo je i pitanje zaposlenima o tome šta je po njima prihvatljivo ponašanje. Gotovo svi (93 %) smatrali su da je traženje mita štetno, a 94 % da je to korupcija. Samo 5 % je takvo ponašanje smatralo poželjnim, a 17 % da se ono može opravdati. Zloslutno zvuči da bi samo 6 % prijavilo takvo ponašanje. Rezultati istraživanja su objavljeni na radionicama o integritetu: Izgradnja integriteta radi borbe protiv korupcije i unapređivanja kvaliteta javnih službi, Inspektorat Vlade Ugande, 1999.

„Uputstvo za visok standard u pružanju usluga“

Odgovorno pružanje usluga klijentima podrazumijeva:

- da uslugu pružite brzo, bez nepotrebnih kašnjenja, i vodeći računa o misiji organizacije, ciljevima i radnim ostvarenjima;
- pravilno i zakonito ponašanje;
- pažljivo procjenjivanje svih značajnih činjenica u procesu donošenja odluka;
- osjećaj za održavanje odgovarajuće ravnoteže između negativnih efekata odluke javnog službenika na legitimna prava i interese stranaka i svrhe koja se postiže takvom odlukom, pogotovo onda kada se radi na osnovu diskrecionih ovlaštenja.

Pružanje usluga strankama na „razuman“ način znači:

- tretiranje stranki sa poštovanjem;
- uživljavanje u njihove probleme i razumijevanje njihove legitimne potrebe i interese, vodeći računa o životnom dobu stranaka, njihovoj sposobnosti da razumiju složena pitanja, njihovoj fizičkoj i psihičkoj sposobnosti, osjećanjima, privatnosti i ugodnosti;
- testiranje donesenih odluka na osnovu zdravog razuma i rasuđivanja;
- pomaganje strankama pojednostavljuvanjem procedura i obrazaca, pružanjem jasnih i preciznih informacija o obimu i ograničenjima službe, i upućivanje na odgovarajuće druge javne službe.

Pružanje usluga strankama na „pošten“ način znači:

- tretiranje ljudi u sličnim okolnostima na dosljedan način;
- obrazlaganje donošenja odluka i njihovog dejstva strankama;
- informisanje stranaka o napredovanju predmeta za koji su zainteresovane;
- informisanje stranaka o načinima za izjavljivanje pritužbi u vezi sa donesenim odlukama ili preduzetim radnjama;

u vezi sa tim. Nakon postavljenja načelnika odjeljenja, povjerenik nastavlja da obavlja dužnosti uobičajene za poslodavca: prati rad postavljenih lica u toku godine, sačinjava izvještaje o tome i ima formalno pravo da traži da načelnik koji podbaci u radu bude razriješen.⁶

Novozelandsko iskustvo pokazuje da, kada postoje službenici čija je osnovna dužnost da održavaju profesionalnost u radu javnih službi, postoji i snažan podstrek za postizanje političke neutralnosti službi i za bavljenje stvarima koje su od značaja za uspješno obavljanje javnih poslova. Sekretari ministarstava su, pak, prije svega usmjereni na koordinisanje politike vlade i manje su skloni da na postavljenja gledaju iz šire perspektive.

Zahtjev za visokim nivoom transparentnosti može još više da onemogući uklanjanje pojedinih načelnika prije isteka njihovih ugovora. Oni mogu biti razriješeni na osnovu uredbе Savjeta ministara, a po preporuci povjerenika za državne službe „iz opravdanih razloga“. U svakom slučaju, povjerenik će morati da ove razloge tačno navede i da ih obrazloži. Zahtjev da se javnosti pruže razlozi za razrješenje, koji moraju da budu u skladu sa kriterijumima koje postavljaju struka ili institucija, zbilja ograničavaju vladu. Ukoliko političarima nije teško da razriješe službenike, nužnost da takav potez javno opravdaju može da ih privoli da dva puta promisle o tome da li će ipak postojećim službenicima pokloniti povjerenje da sprovode novu politiku.

Ovo iskustvo ponovo potvrđuje važnost postojanja komisije za državne službe i drugih institucija koje na potpuno transparentan način mogu da zaštite stručne javne službe, obezbjeđujući da se zapošljavanje i napredovanje u okviru njih odvija na osnovu utvrđenih vrijednosti, i djelujući na taj način kao kočnica politizaciji.

Šta javni službenici ne treba da rade?

U svakoj javnoj službi treba da postoje jasna pravila i postupci koji omogućavaju da službenici shvate svoja prava i dužnosti. Treba da bude jasno da:

- javni službenici ne smiju da za svoj ili privatni interes drugih koriste svoj položaj ili informacije do kojih dođu vršeći svoje službene dužnosti. Oni ne smiju da primaju poklone u bilo kom obliku od strane onih za koje bi se s razlogom moglo pomisliti da žele da utiču na njihov sud ili čestitost;
- javni službenici ne smiju bez ovlaštenja da objavljuju informacije koje su kao povjerljive nastale u okviru službe ili su ih u povjerenju doznali od drugih. Oni ne treba da rade na osujećivanju politike, odluka i aktivnosti ministarstava ili zakonodavnog tijela tako što će neovlašćeno, na nepodesan način ili prerano da obznane informaciju do koje su u službi došli;
- javni službenici ne smiju da osujećuju politiku, odluke i aktivnosti državne uprave tako što će odbiti da izvrše ili što će se uzdržati od vršenja radnji koje proističu iz odluka izvršne ili zakonodavne vlasti. Kada se stvar ne može riješiti na način prihvatljiv za javnog službenika, on će ili raditi po izdatim uputstvima ili napustiti javnu službu. Javni službenici će čuvati povjerljive podatke i kada prestanu da služe Kruni.⁷

⁶ Novi Zeland je jedna od zemalja koje nemaju pisani ustav. Komisija za državne službe je ustanovljena zakonom. Komisija šalje „pismo o odgovornosti“ svakom novopostavljenom načelniku odjeljenja, u kojem su određeni standardi ponašanja koji se od njega očekuju, a koji su u vezi sa poslovima koje treba da obavlja za ministra, sa predstavljanjem ministarstva, vođenjem poslova, profesionalnom i ličnom etikom, nezavisnošću u radu, interesima kolektiva i kolegijalnošću. Neki primjeri su navedeni u poglavlju Najbolja praksa u izdanju ove knjige na internetu.

⁷ Prema Kodeksu javnih službi, Velika Britanija, 1996.

Zašto su važni dobri kanali za pritužbe?

Kao i u privatnom sektoru, otvoreni i djelotvorni kanali za pritužbe služe da se obezbijedi kvalitet obavljanog posla, da budu uočeni oni koji su odgovorni za loš rad i da se zaštite žalioci koji sa povjerenjem daju svoje pritužbe. O ovome se više govori u poglavlju 25.

Građanske povelje

Dobro organizovane i dobro motivisane vladine službe vjerovatno će izdati „građanske povelje“ – obećanje usluga koje će ponuditi građanima. Ova vrsta aktivnosti smatra se sredstvom za povećanje etičnosti javnih službi i o njoj se takođe govori u poglavlju 25.

„Deset pravila za opstanak birokratije“

Možda bi posljednje riječi u tekstu o javnim službama trebalo prepustiti ser Antoni Džeju (Sir Anthony Jay), koautoru veoma cijenjene TV serije, komedije „Da, ministre“. Pišući za Daily Telegraph 17. juna 1999, on je pokazao 10 pravila za opstanak birokratije. Ova knjiga je namijenjena onima koji bi želeli da ova pravila ukinu.

- **Proširi odgovornost.** Obezbijedi da bilo koju pogrešnu odluku donese više osoba, najbolje neka velika komisija, tako da ne mogu da upere prst u tebe.
- **Naširoko se konsultuj.** Najviše protivljenja dolazi od kolega i onih koji su van službe, a koje vrijeda da ne budu u sve uključeni, pa ih sve uključi u donošenje odluke. To oduzima dosta vremena, ali trošenje vremena ne mora da odobri državna blagajna.
- **Čuvaj tajnovitost.** Ukoliko ljudi ne znaju šta radiš, oni neće znati ni šta radiš pogrešno. Ništa ne uništava birokratsku karijeru kao javno negodovanje, tako da je tajnovitost od životne važnosti.
- Pokrij sve aktivnosti za koje si odgovoran **krutim pravilima i procedurama.** Dok god možeš da dokažeš da poštuješ pravila i da se držiš ustanovljene prakse, na dobrom si. Kad napraviš izuzetak, ulaziš na nepoznatu teritoriju.
- U svakoj situaciji u kojoj postoji mogućnost da budeš okrivljen **stavi sve na papir** kako bi pokazao da krivica nije tvoja.
- **Izbjegavaj rizik.** Nagrade za uspjeh su neuporedivo manje od kazni za neuspjeh.
- **Izbjegavaj promjene, inovacije i žurbu,** ne samo zbog dodatnog rada već i zbog mogućnosti da pogriješiš kada izgubiš zaštitu koju ti pruža utvrđeno pravilo. Prvo pravilo birokratije Milтона Fridmana (Friedman) glasi: „Jedini izvodljiv način da se nešto radi je baš onaj koji se primjenjuje.“ Izbjegavaj žurbu, jer kad se stvari rade brzo veća je vjerovatnoća da dođe do greške.
- **Izbjegavaj mjerljive standarde.** Ukoliko postoje objektivna mjerila za tvoj uspjeh, moći će da se dokaže i tvoj neuspjeh. Svim sredstvima nameći ove kriterijume drugima, ali dokazuj da se oni ne mogu primijeniti na tebe.
- **Širi se.** Daj prijedloge koji zahtijevaju više osoblja, veće prostorije i veće budžete. U najboljem slučaju, to će te načiniti značajnijim i moćnijim u okviru sistema. U najgorem, tako ćeš izbjeći rezanje budžeta. Šta god da se desi, nikad nemoj da dozvoliš da ti dio budžeta ostane neutrošen, ili će ti ga smanjiti naredne godine.
- **Svali sve dužnosti i odgovornost na druge** – tvoje kolege, druga ministarstva, druge organe, opštu javnost. Neka okrive ma koga, samo da to ne budeš ti.

- pristupanje takvim pritužbama sa razumijevanjem, oprezom i otvorenog uma;
- izbjegavanje stvaranja nejednakosti krutom primjenom pravila i propisa kada je moguće postići određenu fleksibilnost;
- mijenjanje pravila i procedura kada je to nužno da bi se išlo u korak sa okolnostima;
- savjetovanje sa osobama koje bi bile pogođene izmjenama pravila i procedura ili sa njihovim zastupnicima; obavještavanje tih osoba o promjenama pravila i procedura prije nego što nastupe;
- postojanje unutrašnjeg sistema za kontrolu u kojem negativne odluke može da preispita neko ko nije učestvovao u njihovom donošenju.

Pružanje usluga strankama na „nepri-strasan“ način znači:

- donošenje odluka na osnovu relevantnih pravila i zakona, a ne na osnovu arbitrarnosti ili ličnih prioriteta;
- izbjegavanje predrasuda na osnovu rase, pola, uzrasta, bračnog stanja, zdravstvenog stanja, ličnog izgleda, etničkog porijekla, kulture, jezika, religije, seksualne orijentacije, ugleda, društvenog statusa, političkog opredjeljenja i ličnih naklonosti, društva ili predrasuda klijenata;
- obezbjeđivanje usaglašavanja prioriteta na pošten i dosljedan način uz visok nivo transparentnosti.

Pružanje usluga strankama na „poziti-van“ način znači:

- izbjegavanje donošenja negativnih odluka kada je vjerovatno da će biti pokrenuta parnica;
- priznavanje i ispravljanje grešaka; nudišenje izvinjenja kada je potrebno;
- preuzimanje inicijative u nudišenju pomoći stranci kada joj nisu dovoljno jasne procedure, dostupnost usluga ili koje odjeljenje je odgovorno za pružanje usluga;
- postavljanje adekvatnih načina za izjavljivanje pritužbi, kao i izgrađivanje procedure za djelotvorno postupaње po pritužbama i informisanje stranaka o njima kada to prilike zahtijevaju;
- shvatanje pritužbi kao prilike za unapređenje pružanja usluga javnih službi i upotrebljavanje pritužbi kao načina za kontrolu primjene standarda i promjena u očekivanjima stranaka.

Sačinio ombudsman Hongkonga

Pokazatelji javnih službi kao stuba društvenog integriteta

- Da li ministri poštuju nezavisnost i profesionalizam viših javnih službenika? Da li se od tih službenika očekuje da iskreno i bez straha savjetuju ministre?
- Da li postoje naponi da se birokratija usmjeri u pravcu olakšavanja pristupa javnosti?
- Da li se objavljuju „građanske povelje“ i druga sredstva koja učvršćuju obaveze prema korisnicima usluga javnog sektora?
- Da li se vrše ispitivanja klijenata ministarstva kako bi bio utvrđen stepen njihovog zadovoljstva?
- Da li su javni službenici obavezni da obrazlože razloge za donošenje odluka?
- Da li postoji jasno razumijevanje na obje strane da ministri ne treba da se miješaju u dnevno vođenje poslova?
- Da li mediji imaju pristup ministarstvima i odjeljenjima? Da li informacije koje se objavljuju treba prvo da odobri ministar, ili načelnik odjeljenja?
- Da li građani mogu lako da otkriju identitet javnog službenika sa kojim kontaktiraju?
- Da li su rukovodioci odgovorni za korupciju, odnosno neodgovarajući učinak podređenih?
- Da li postoje mehanizmi za pritužbe (zaštita „duvača u pištaljku“) na javne službenike u koje oni imaju povjerenja?
- Da li postoje registri poklona koje prime javni službenici koji rade na osjetljivim mjestima?
- Da li se redovno rotiraju zaposleni na osjetljivim mjestima?
- Da li se povremeno vrše javne kampanje (na lokalnim jezicima) kojima se objašnjavaju procedure i kriterijumi za donošenje odluka i postupke administracije (dodjeljivanje dozvola, odobrenja, zajmova, zemljišta, razrezivanje poreza i slično)?

Poglavlje 13:**Lokalna samouprava**

Preпустите Истину полицији и нама; ми знамо Господа; градимо Савршени Град који vrijeme никада неће промијенити; наш Закон ће вас увијек штитити као као вијенац планина...

V. H. Oden (W. H. Auden)

Kako se svijet sve više urbanizuje, i uloga lokalnih vlasti postaje značajnija. U mnogim zemljama u razvoju broj stanovnika gradova je premašio polovinu ukupne populacije. Prema nedavnim procjenama UN, broj milionskih gradova u Aziji će se sa 359, koliko ih je bilo u 1990, u 2015. godini povećati na 903. To znači da će se njihov broj utrostručiti za samo 25 godina.

U urbanim sredinama je počelo da raste učešće građana u radu demokratskih institucija i da se razvija svijest o građanskim dužnostima. Građanin koji daje svoj glas na opštinskim izborima na neki način utiče na to kako će se upravljati u njegovoj sredini. Organi lokalne samouprave predstavljaju prvu stepenicu na kojoj se građani susreću sa administracijom. Odluke koje se odnose na urbano planiranje, održavanje puteva, školstvo, lokalna javna preduzeća, lokalnu policiju i usluge javnih službi koje izdaju razne vrste dozvola, obično spadaju u djelokrug rada organa lokalne samouprave. Lokalna samouprava ima mnogo više dodira sa svakodnevnim životom građana nego centralne vlade i ona je umnogome neposredno odgovorna za stanje zdravstvene zaštite, održavanje zgrada, obrazovanje, održavanje čistoće i životne sredine, kao i za obezbjeđivanje funkcionisanja osnovnih sistema poput vodovoda i kanalizacije.

Sistem društvenog integriteta djeluje na državnom nivou. Sve je primjetnije da borba protiv korupcije ponekad može uspješnije da se vodi „odozdo“, što je dovelo do toga da su mnogi antikorupcijski programi usmjereni na reforme na nivou lokalne samouprave. Na tom nivou građani mogu najbolje da osjete razarajuće dejstvo korupcije i na tom nivou se najlakše stvaraju savezi zainteresovanih za stvaranje humanijih i održivih uslova za život. Danas se mnogi slažu s tim da gradska uprava može da bude dobra jedino ako postoji visok nivo transparentnosti u procesu donošenja odluka i visok nivo učešća organizacija građanskog društva u tom procesu.

Sve češće se vlade odlučuju da decentralizuju svoje aktivnosti slijedeći filozofiju „subsidiariteta“, prema kojoj se odluke donose na najnižem odgovarajućem nivou. Ovdje nailazimo na paradoks. Što više nadležnosti prelazi na lokalne organe, njih umjesto korumpirane birokratije na državnom nivou preuzimaju institucije koje su još manje pouzdane. Lokalnim institucijama često nedostaju i ljudski i materijalni resursi koji su neophodni za obavljanje javnih funkcija koje treba da izvrše.

Kao što je, uostalom, slučaj i sa centralnim vlastima, postoje mnogi zadaci koje lokalna samouprava može da izvrši samo u saradnji sa privatnim sektorom. Ta činjenica otvara put opasnosti da privatni interes utiče na način donošenja odluka i preusmjeri ga u pravcu koji ne odgovara interesima najvećeg dijela građana. Određivanje zona za korišćenje gradskog zemljišta je oblast

Pogledi ruskog autora

„Potrebna je jaka centralna vlada da ne bi došlo do raspada zemlje. Istovremeno, jednako moćan stub predstavlja lokalna vlast koja izvire iz lokalne zajednice. Ove dvije moćne strukture moraju da kontrolišu jedna drugu. Vlada treba da osigura dosljednu primjenu zakona, a organi lokalne vlasti da provjeravaju otvorenost i adekvatnost odluka viših nivoa vlasti. Ukoliko ne bude tako, naša velika zemlja – prostrana, sa mnoštvom naroda koji u njoj žive i sa mnoštvom vjerskih grupa – neće moći da opstane.“

A. Solženjicin u intervjuu za Guardian (UK), 18. mart 2000.

Izbjegavanje sukoba interesa u Bosni

Privremena izborna komisija OEBS-a odlučila je da lica koja su na aprilskim izborima postala odbornici lokalnih samouprava ne mogu više da budu direktori ili članovi upravnih odbora preduzeća u kojima državno vlasništvo prelazi 25 posto. Portparol OEBS-a je 21. februara u Sarajevu izjavio da je cilj ove odluke sprečavanje odbornika da zloupotrebjavaju svoje položaje za zaštitu, privilegovanje ili proširenje patronata nad preduzećima u kojima imaju interes. Robert Beri (Barry) iz OEBS-a je primijetio da u Bosni nije neuobičajeno da izabrana lica zauzimaju visoke položaje u nekoliko preduzeća istovremeno.

RFE/RL Newline Vol. 4, No. 37, Part 11, 22. februar 2000.

u kojoj postoji konstantna prijetnja integritetu. Cijena zemlje može da se znatno poveća u zavisnosti od namjene koju to zemljište ima. U mnogim zemljama, bez obzira na stepen njihovog razvoja, postoji težnja da se podmiću oni gradski službenici koji mogu da promijene namjenu određenog zemljišta. Takođe, na lokalnom nivou su veze između ljudi mnogo jače nego što je to u centralnoj državnoj administraciji, što povećava mogućnost da dođe, recimo, do favorizovanja rođaka i prijatelja ili slično.

Javna rasprava o budžetu

U Južnoj Americi građani na nov način učestvuju u donošenju odluka. Sve je počelo 1995. u Paragvaju, kada je gradonačelnik prestonice te zemlje, Asunsiona, pozvao građane na raspravu o gradskom budžetu. Od tada se svake godine više od 300 lokalnih organizacija i uticajnih građana okuplja i razmatra budžet. Drugi gradovi su slijedili ovaj primjer i uključili u raspravu lokalne organizacije koje se bave obrazovanjem, kulturom, sportom, kao i poslovne ljude iz lokalnih sredina. Petitione koje nastaju kao rezultat ovakvih rasprava odnose se na pitanja odlaganja otpada, zdravstvene zaštite, osnovnog obrazovanja i zaštite životne sredine. Mnoge od njih su uticale na izmjene budžeta. Podsticanje transparentnosti i građanskog učešća na ovaj način otvara nove puteve za komunikaciju između gradskih vlasti i javnosti i za istinsko učešće građana u upravljanju zajednicom. Građani su bolje informisani o javnim poslovima i vođenju javnih finansija, imaju mogućnost da prošire sopstvene vidike, a i lokalne vlasti imaju priliku da bolje objasne budžetske kategorije. Usljed povećanja transparentnosti smanjuje se prostor za korupciju, a građani su ohrabreni time što njihovo mišljenje može da utiče na vlasti. Građani koji imaju uvid u to kako, gdje i za šta se troše porezi koje plaćaju, mogu da nadgledaju aktivnosti, smanje rasipanje i korupciju i tako pomognu da se postigne veća efikasnost u budžetskoj potrošnji. Ima mišljenja da ovakve rasprave mogu da doprinesu prikupljanju poreza od građana, jer se smatra da će građani manje izbjegavati plaćanje poreza ukoliko prepoznaju koje dobrobiti im to donosi.¹

CADEP, Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya

¹ Više informacija o procesu javnog razmatranja budžeta u Paragvaju možete dobiti od CADEP, Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya, Oliva 1019, Piso 12, Ofic. 22, Asunción, Paraguay; e-mail cadep@sce.cnc.una.py.

Poštena, transparentna i djelotvorna gradska uprava od ključne je važnosti za postizanje najboljih mogućih uslova za život građana, kao i povjerenja u način vladanja. Zbog toga je od suštinskog značaja da se borba protiv korupcije i podsticanje transparentnosti i odgovornosti odvija ne samo na nacionalnom nego i na lokalnom nivou. Kao i drugdje, i ovdje je najbolje rješenje da se korupciji stane na put uspostavljanjem široke koalicije koja treba da uključi lokalne vlasti, privatni sektor i predstavnike građanskog društva.

Takvoj reformi mora da prethodi kampanja za podizanje nivoa svijesti javnosti u vezi sa potrebom da do promjena dođe i dobrobiti koju bi reforme donijele. Poruke treba usmjeriti direktno na pitanja koja utiču na živote građana, a korupciju ne treba tretirati isključivo kao pitanje morala. Vlasti treba prethodno da analiziraju ko ostvaruje dobit od korupcije, šta sve podstiče korupciju i kakav je uticaj korupcije na njihove zaposlene. Kada je moral u nekoj instituciji na niskom nivou, rješavanje problema bi, na primjer, moglo da počne organizovanjem seminara i rasprava za sve zaposlene, čak i za one koji su umiješani u korupciju.

Sistem integriteta lokalne samouprave

Kada su gradonačelnici nekoliko afričkih gradova zamoljeni da navedu stubove društvenog integriteta u njihovim lokalnim samoupravama, oni su istakli iste one koji su opisani u ovoj knjizi,¹ a kao završni dodavali sam nacionalni sistem društvenog integriteta, koji obezbjeđuje funkcionisanje sudstva i policije i koji je najjači partner lokalne vlasti.

Priručnici i radionice o integritetu lokalne vlasti

Izgleda da postoji potreba za pripremom priručnika koji bi se bavili specifičnostima sistema društvenog integriteta na nivou lokalnih samouprava. Oni bi mogli da nastanu kao rezultat rada radionice na kojoj bi učestvovali svi relevantni faktori određene sredine, recimo gradonačelnici, gradski odbornici, komisija za tendere, finansijsko rukovodstvo, predstavnici nadzornih organa, vjerske vođe, udruženja građana, udruženja poslodavaca i lokalni mediji. Na

takvim radionicama bi bile razmotrene dobre i loše strane postojećeg sistema društvenog integriteta. Kao rezultat diskusije mogao bi da nastane i akcioni plan daljeg djelovanja na izgradnji sistema društvenog integriteta lokalne samouprave.

Pitanja koja bi se na takvim radionicama obrađivala mogla bi da budu sljedeća:

- stvaranje odgovarajućih kodeksa ponašanja za gradonačelnika, odbornike, službenike višeg i srednjeg ranga;
- uvođenje obaveze objavljivanja imovinskog stanja i prihoda viših službenika u gradskoj upravi;
- osmišljavanje transparentnog postupka javnih nabavki;

¹ Vidjeti poglavlje 4 ove knjige.

- otvaranje svih sastanaka za javnost;
- osmišljavanje transparentnih procedura za zapošljavanje osoblja;
- podsticanje organizacija građanskog društva da učestvuju u izgradnji efikasnog i poštenog sistema javnih službi.

Promjene na lokalnom nivou se suočavaju sa sličnim preprekama kao i one na državnom. Dodatnu prepreku predstavlja to što je pravni okvir postavljen izvan lokalne zajednice, na nivou države, što je mnogo manji broj učesnika iz privatnog sektora i što, kada je riječ o većini zemalja, nedostaju ljudski i finansijski resursi za rad. Nijednu od tih prepreka ne treba potcijeniti.

S druge strane, na lokalnom nivou vlasti postoje i mnoge prednosti:

- veća bliskost sa narodom;
- manje ambicije političara;
- veća konkurentnost „čistih“ opština u odnosu na korumpirane prilikom dobijanja investicija.

Za mlade političare je naročito značajan faktor u borbi protiv korupcije šansa da izgrade podršku u svojoj sredini tako što će poboljšati život ljudi, što neće ostati neprimijećeno. Kada lokalni političari uključe predstavnike građanskog društva u razvoj njihove sredine i kada opštine izađu sa svojim idejama na „tržište“ kako bi privukle privatni sektor da ulaže, nema sumnje da će javnost prepoznati predvodnike reformi i nagraditi ih.

Zbog svih navedenih razloga, kao i zbog toga što je mnogo teže pokrenuti promjene na državnom nivou, organizacije građanskog društva sve više se usredsređuju na promjene na lokalnom nivou. Ogranci Transparency Internationala u srednjoj i istočnoj Evropi posebno su aktivni u ovoj oblasti i rade na osmišljavanju strategije za organizovanje građanskih grupa oko institucija lokalne samouprave.²

Kada se na najnižem nivou vlasti ostvare pozitivne promjene, jačaju argumenti i za promjene na regionalnom ili centralnom državnom nivou i tada ih je daleko lakše ostvariti.³

Pokazatelji za ocjenu organa lokalne samouprave

- Da li su organi lokalne samouprave odgovorni kao i druge demokratske institucije?
- Da li rad tih organa podliježe ocjeni nezavisne revizije?
- Da li su sjednice organa lokalne samouprave otvorene za javnost (osim kada zakonom propisani razlozi nalažu suprotno)? Ukoliko javnost može da bude isključena na osnovu odluke organa, da li su razlozi za isključenje ograničeni i da li je procedura koja prethodi odluci o isključivanju javnosti otvorena?
- Da li nadzor nad radom organa lokalne samouprave mogu da vrše ombudsman i slična nezavisna tijela?
- Da li postoje registri primljenih poklona za one službenike koji se nalaze na „osjetljivim“ pozicijama? Ukoliko postoje, da li su dostupni javnosti?

² Vidjeti: Juliet S. Gole (1999), *The Role of Civil Society in Containing Corruption at the Municipal Level: Proceedings from the Regional Conference of Transparency International Representatives* (Budapest: Open Society Institute and Transparency International).

³ Organizacija Transparency International je pokrenula projekat kojim će dokumentovati ove aktivnosti, analizirati šta ih je učinilo uspješnima i ponuditi ih kao korisno iskustvo drugim organizacijama građanskog društva. Rezultati će biti objavljeni na veb-sajtu TI.

Poglavlje 14:

Nezavisni i slobodni mediji

*Moć u Americi današnjice oličena je u kontroli nad sredstvima komunikacije.
Teodor Vajt (Theodore White)*

Bez informacija nema javne odgovornosti. Informacija predstavlja moć, i što više ljudi posjeduje informacije, to je i moć bolje raspoređena. Slobodan pristup informacijama od strane javnosti osnova je sistema društvenog integriteta. Ako pristup informacijama ne postoji, organizacije demokratske vlasti neće raditi kao što bi trebalo, ljudi neće biti u mogućnosti da ostvare svoja prava, a ponekad neće ni znati da su im prava narušena. Glavno sredstvo kojim se informacije prenose javnosti su nezavisni i slobodni mediji.¹

Sloboda štampe

Što je društvo otvorenije i transparentnije, to više informacija o radu onih koji pripadaju javnom sektoru postaje dostupno. Takva poplava informacija onemogućuje čak i najprilježnijim građanima da idu u korak sa svim događajima. Parlament, sastanci centralnih i lokalnih vlasti, sudnice i javna preduzeća mogu biti otvoreni za javnost, ali nijedan „pripadnik“ te javnosti ne može praktično da bude prisutan u svima njima. Najviše čemu građanin može da se nada jeste da marljivi profesionalni mediji, koji svakodnevno provjeravaju ovu masu informacija, izdvajaju (mudro i bar jednim okom sa pogledom u javni interes) baš ono što treba da se tiče savjesnog građanina i potom tom građaninu prosljeđuju informaciju odgovorno i u sažetom i razumljivom obliku. Naravno, dolaziće do neizbježnih sukoba interesa između štampe koja vrši svoju ustavnu funkciju informisanja javnosti, s jedne strane, i njene želje da privuče što veći broj čitalaca kako bi imala više reklama i veći profit, s druge.

Pored nezavisnog sudstva, slobodna štampa predstavlja jednu od dvije „vlasti“ koje ne treba da budu pod kontrolom političara i koje mogu da služe kao moćna protivteža korupciji u javnom životu. Nasuprot sudijama i javnom tužilaštvu, privatne medije nisu ni imenovali ni postavili u službu političari. Mediji se sami organizuju, ali održava ih javnost koja smatra njihov učinak vrijednim i koja je spremna da za njega plati. Mediji bi trebalo da budu, i mogu da budu, oslobođeni od političkog patronata, koji je čak i u najdemokratskijim društvima veoma prisutan.

Privatno vlasništvo nad medijima nosi neke druge opasnosti, koje se javljaju naročito onda kada je većina medija u stvari u rukama nekoliko ljudi ili korporacija. To može da predstavlja prijetnju i za samu demokratiju, jer vlasnici medija, koji imaju priličnu moć da manipulišu mišljenjem biračkog tijela, mogu da ucijene čak i velike političke stranke samo ako tako odluče. Zbog ove opasnosti potrebno je da postoje čvrsta pravila koja onemogućavaju koncentraciju vlasništva nad medijima (na primjer putem ograničenja prava integrisanja i preuzimanja medija), a svaka država bi trebalo da osigura da uvijek postoji nadmetanje na medijskom „tržištu“. Teškoće u postizanju ovih ciljeva predstavlja globalizacija medija, pogotovo u eri satelitskih televizija. Pa ipak, sa porastom korišćenja interneta, proces prenošenja i saznavanja vijesti je demokratizovan. To, naravno, može da stvori probleme druge vrste, ali se ipak može reći da komunikacija na

¹ Ukorišten je izraz „sloboda štampe“. Sa porastom značaja elektronskih medija i sve većim brojem građana koji ih koriste kao izvor informacija, izraz „slobodni mediji“ počinje da dobija primat.

svjetskom nivou nije više samo u rukama moćnih interesnih grupa.²

Stepen u kome su mediji nezavisni predstavlja stepen u kome oni mogu da budu čuvari javnosti od štetnih postupaka državnih službenika. Baš kao što zakonodavna vlast treba da drži pod svakodnevnim nadzorom izvršnu vlast, mediji treba da pod takvim nadzorom drže i zakonodavnu i izvršnu vlast, kao i sve druge koji mogu da ugroze javni interes. Kako je prethodni glavni urednik magazina „Tajm“ (*Time Inc.*), Henri Grunwald (Henry Grunwald), primijetio: „Čak i demokratski izabrana i dobronamjerna vlada može lako da bude korumpirana kada njena vlast nije pod kontrolom nezavisne štampe.“³

Mediji moraju da igraju posebnu ulogu u borbi protiv korupcije, ali su i posebno ranjivi kada je ona u pitanju.⁴ Političari i državni službenici mogu češće da budu u iskušenju da zloupotrijebe svoje položaje za privatnu dobit kada su sigurni da nema opasnosti od izlaganja javnosti i poniženja koje im ono može donijeti. U želji da obezbijede takvu udobnost, političari teže da učutkaju medije. Čak i danas postoje mnoge zemlje koje cenzurišu štampu, imaju restriktivne zakone ili zatvaraju novinare.

Danas, kao nikada ranije, novinarstvo je opasna profesija i sve češće su novinari izloženi kidnapovanju i fizičkim napadima. Instinkt da se „ubije glasnik“ koji donosi loše vijesti (ponekad i bukvalno) nikada nije bio prisutniji nego danas. Vlastodršci često teže da ograniče ulogu onih koji ih nadziru i da otvoreno eksploatišu svoj položaj bez straha da će biti izloženi javnosti. Čak i u društvima koja se ponose otvorenosću postoje moćnici koji, pod pretpostavkom da štampa može da se ponaša „neodgovorno“, podržavaju zakone o službenim tajnama koji u velikoj mjeri ograničavaju pravo na saznanje i pravo na objavljivanje; oni takođe podržavaju krivično sankcionisanje klevete koje može biti iskorišćeno i za zaplašivanje pojedinaca i novinara.

Mora se priznati, naravno, da korupcija postoji i u novinarskoj profesiji. U Meksiku i Indiji mnogi izvještači primaju stipendije od institucija o čijem radu izvještavaju da bi dopunili svoje loše prihode. Novinari su i u mnogim drugim zemljama, kao što je Indonezija na primjer, tako-

Novinarski skandal sa dionicama

U Velikoj Britaniji su novinari jednog tabloida otpušteni nakon što se otkrilo da su zloupotrijebili svoje položaje kupujući akcije nekih firmi i potom pišući tekstove koji su vodili spektakularnom povećanju vrijednosti tih akcija. Utvrđeno je da su time prekršili svoje ugovore o radu jer su postupili suprotno Kodeksu koji nalaže da objelodane da posjeduju dionice kompanije koju su preporučivali svojim čitaocima.¹

„Mirror duo sacked after share scandal“,
Guardian, 19. februar 2000.

¹ Kodeks je objavljen na internet verziji ove knjige
www.transparency.org

đe poznati po prihvatanju mita. Na taj način se znatno smanjuju mogućnosti da mediji istraže zloupotrebe na visokim položajima.

Nezavisnost medija

Nezavisnost medija je vrlo složen koncept. U principu, on se usredsređuje na ideju da novinari treba da su slobodni od bilo kakvog miješanja u ono o čemu žele da pišu i u način na koji to čine. U stvarnosti, vlasnici medija svakodnevno se upliću u rad novinara koji rade za njih. U mnogim zemljama sama vlada je najveći vlasnik medija (često su to vodeće televizijske i radio-stanice), a takvo stanje podriva sam koncept obezbjeđivanja istinske nezavisnosti medija od državnog uticaja.

² Primjer problema koje internet može da prouzrokuje izborima primijećen je u Kanadi. Po tamošnjem zakonu nelegalno je anonimno objavljivanje političkih reklama. To znači da svaka reklama koja se objavljuje mora da sadrži ime autora ili sponzora, kao i njihovu političku pripadnost. Zakon kaže: „Svako ko sponzoriše ili objavi reklamu, a da pri tom ne objavi ime sponzora i napomenu da je reklama odobrena od sponzora, počinije prestup.“ Štaviše: „Troškovi reklamiranja političke stranke koje vrši treća strana, i koje primijeti 'službeni agent' te političke stranke, računaju se kao trošak reklamiranja te političke stranke, bez obzira na to što stranka nije učestvovala u kreiranju te reklame, i podlijegeće ograničenjima potrošnje u političkoj kampanji.“ Ova regulativa pokriva i reklamiranje na internetu, ukoliko se reklama može kvalifikovati kao „direktno hvaljenje ili kuđenje određenog kandidata ili političke partije“. U Kanadi je zakonom regulisano i pitanje pokrivenosti reklama po vremenskim zonama. Iako se rezultati izbora mogu već znati u Halifaxu, koji se nalazi na istoku zemlje, nezakonito ih je objaviti sve dok ljudi u Vankuveru, na primjer, još uvijek mogu da glasaju. Zabranjena objavljivanja istraživanja „u posljednji čas“ glasi: „Niko ne smije da emituje, objavi ili raširi rezultate istraživanja koje govori o tome koliko će ko dobiti glasova na način u kome se može prepoznati određeni kandidat ili stranka počev od petka u ponoć pa sve do zatvaranja birališta.“ Izazov ovim odredbama predstavljaju korisnici interneta, posebno onda kada se sajtovi koji objavljuju informacije nalaze van kanadske jurisdikcije.

³ U jednom govoru održanom u Moskvi 1993.

⁴ U Ugandi i Tanzaniji su toga postali svjesni, pa su tamošnje vlasti podržale održavanje kurseva za novinare istraživače u organizaciji Transparency International i Instituta Svjetske banke.

Ponekad se zakonom garantuju prava novinara koji rade u državnim preduzećima i stepen slobode koji uživaju. Nedostatak zakonodavstva i propisa u ovom smislu direktna je prijetnja nezavisnosti medija. U Velikoj Britaniji, na primjer, gdje se smatra da BBC djeluje van domašaja vlade i da uživa više nezavisnosti nego državni mediji u drugim zemljama, vlada gospođe Tačer je izričito zabranila direktno emitovanje intervjua sa liderima Irske republikanske armije. Očigledna je opravdanost argumenta da „finansijски zavisna štampa ne može da bude istinski nezavisna“.

Treba preduzimati napore da se ojača nezavisnost medija putem privatizacije postojećih državnih ili kontrolisanih medija. U isto vrijeme, moraju se razvijati sistemi koji će osigurati da vlasnici različitih medija budu zaista različite osobe, tako da konkurencija među njima stimuliše stvaranje šire slike o pitanjima javne politike i kontrole političke vlasti.

Slobodno novinarstvo u medijima u privatnom vlasništvu je moguće jedino kada u punom smislu postoji nadmetanje na tržištu. Rivalstvo na tržištu dovodi do toga da se vlasnici korumpiranih novina boje publiciteta na isti način kao što ga se boje i korumpirani državni službenici. Krajem 1994. godine, na primjer, izdavačka kuća čiji je vlasnik kompanija News Corporation (svjetsko preduzeće na čijem čelu stoji Rupert Mardok [Murdoch]), ponudila je kongresmenu Njutu Gingriču (Newt Gringrich), tadašnjem predsjedniku Zastupničkog doma američkog Kongresa (House of Representatives) 4,5 miliona američkih dolara unaprijed za pisanje dvije knjige. Ubrzo su mnogi mediji izvijestili o ponudi, a neki su ukazali na mogućnost da je Mardok, koji je imao značajne predmete pred vladinim tijelima u Vašingtonu u vezi sa svojim televizijskim interesima, ponudio mito novom republikanskom partijskom lideru. Izvještaji u štampi doveli su do otkazivanja posla sa knjigama. Međutim, u mnogim zemljama vlasništvo nad medijima nije u rukama više ljudi. U njima je rivalstvo medija daleko manje prisutno i, vremenom, medijski „karteli“ mogu da budu tako formirani da odgovaraju dnevnopolitičkim interesima. U nekim slučajevima jedna porodica vlada svim medijima u zemlji. U takvoj situaciji medijski magnati se ne plaše da će ih suparnici razotkriti i, s obzirom na uticaj elektronskih medija, mogu da imaju značajan upliv na rezultate glasanja.

U mnogim zemljama u razvoju količina novca koji se troši u reklamne svrhe veoma je mala. Kao posljedica toga, mediji u tim zemljama imaju hroničan manjak sredstava i ponekad zbog toga postaju zavisni. Sa jedne strane, veliki oglašivači (a sama vlast je često među najvećima) vrše kontrolu, dok s druge strane politički i poslovni entiteti imaju široke mogućnosti da podmićuju izvještače (koji su obično slabo plaćeni) da prave priloge koji služe njihovim političkim i poslovnim interesima.⁵ U takvoj situaciji štampa često ne uspijeva da igra ulogu čuvara društva od zloupotreba. Proces privatizacije medija kao i šira pitanja u vezi sa vlasništvom nad medijima moraju se zato brižljivo razmatrati unutar društvenog i ekonomskog konteksta. Monopol u medijskoj oblasti može da bude još opasniji od monopola u drugim oblastima privrednog života.

U brojnim slučajevima vlada tvrdi da su njene demokratske institucije još krhke i da je njihova štampa neiskusna, te da zato treba nastaviti sa praksom državnog vlasništva nad medijima. Bez obzira na to da li je to istina, ni u takvim okolnostima mediji koji su vlasništvo države ne treba da uživaju monopol. U zemljama u kojima vlada insistira na zadržavanju nekih mjera kontrole, nezavisna regulatorna tijela treba da stoje između vlasti i prava slobodne štampe.

Ko treba da bude garant slobodne štampe?

Cenzura štampe ima mnogo oblika i pojavljuje se gotovo u svim zemljama. Samo nekoliko zemalja ima zakonski sistem koji garantuje apsolutnu slobodu štampe. Prvi amandman Ustava Sjedinjenih Država, kao što je provjereno pred Vrhovnim sudom Amerike, toliko je blizu garan-

⁵ Na radionicama istraživačkog novinarstva u organizaciji Transparency Internationala i Instituta Svjetske banke često se čuju i priče o novinarima koji ucjenjuju one na koje se njihove priče odnose. Pojedinci koji su predmet priča daju novinarima mito da priče ne bi objavili. Ukoliko su već spremne za objavljivanje, potplaćuju se direktori da bi takve priloge izostavili iz programa.

tovanja društva bez cenzure koliko i neka određena zakonska odredba. Ustav Malavija je takođe jedinstven u tom pogledu pošto podržava koncept slobode štampe, i to ne jednom već dvaput, sljedećim riječima: „Svaka ličnost ima pravo na slobodu izražavanja“ i „Štampa ima pravo da slobodno izvještava i objavljuje u Malaviju i inostranstvu i da ima najpotpuniji mogući pristup svim javnim informacijama“.

Zakonima o „slobodi izražavanja“ neophodna je podrška i zaštita sudstva. Nezavisno sudstvo je „sluga“ slobodne štampe. Bez nezavisnog sudstva ideal slobodne štampe je prilično iluzoran. Zato je preduslov za stvaranje slobodne štampe dobar pravni sistem koji priznaje koncept slobodne štampe, koji je čvrsto ustavno utemeljen i koji se neće mijenjati zavisno od trenutnog uticaja političkih snaga. Ovakvu upućenost slobodne štampe na nezavisno sudstvo priznaje i član 19 Međunarodne konvencije o građanskim i političkim pravima (*International Convention on Civil and Political Rights*)⁶ koji glasi:

„Svako će imati pravo na slobodu mišljenja i izražavanja; to pravo će uključiti slobodu traženja, primanja i prenosa informacija i ideja svih vrsta bez obzira na granice, bilo usmeno, pisano ili štampano, ili u obliku umjetničkog djela, ili bilo kojim drugim izabranim sredstvom.“⁷

Ograničenja ovih široko prihvaćenih prava odnose se na pravo ili ugled ličnosti, kao i na pitanja iz domena državne bezbjednosti. Mnogi novinari smatraju takva ograničenja razumnim, a gotovo svi bi se složili da se ona uvijek moraju usko tumačiti. Na primjer, propisi ne treba da ograničavaju štampu tako što će sprečavati objavljivanje informacija koje bi mogle da štete javnom ugledu nosioca neke državne funkcije, jer bi to podrilo slobodu izražavanja. U odluci Evropskog suda za ljudska prava navodi se da se političar „neizbježno i sa znanjem otvoreno izlaže strogom javnom nadzoru nad svakom svojom riječi i djelom, kako pred novinarima tako i pred cjelokupnom javnošću, i da zato mora da pokazuje visok stepen tolerancije“.

U mnogim mladim i krhkim demokratijama, međutim, novinari i mediji su ograničeni svojim nedovoljnim iskustvom, pa je iskušenje da budu manje odgovorni veoma primamljivo. Zakoni koji u biti obezbjeđuju punu slobodu medijima da ne budu odgovorni mogu da nanesu štetu ovim mladim demokratijama. U tom smislu važno je osnivanje, na primjer, Savjeta za štampu (*Press Councils*). Mada ovi savjeti uglavnom nisu bili naročito uspješni, oni mogu da budu sastavljeni tako da obezbijede otvoreni forum za žalbe javnosti protiv medija, da upute prekore štampi ukoliko je neodgovorna i da tim sredstvima utiču u izvjesnoj mjeri na promjenu ponašanja medija.

Medijski savjeti treba da budu nezavisni i da njima upravljaju ljudi koji su uvažavani u društvu zbog nepristrasnog stava i integriteta. Ova tijela ne bi trebalo da imaju ovlašćenje izricanja sankcija, jer bi im to omogućilo da postanu moćni cenzori. Izvještaji savjeta treba da imaju snažan moralni uticaj koji će crpiti snagu iz ugleda koji to tijelo treba da uživa u javnosti i integriteta njegovih članova. Korisno je postojanje obaveze da svaki medij na čiji rad je bila podnesena primjedba objavi u punom obimu neprerađen tekst saopštenja medijskog savjeta o tom slučaju.

Tanka je linija između odgovornog i neodgovornog novinarstva. Pošto je tako, vrijeme i mjesto objavljivanja su važni faktori koji treba da utiču na donošenje suda o radu medija. Uistinu, moralna snaga medijskog savjeta je bolji put za obezbjeđivanje odgovorne štampe nego snabdijevanje vlade i sudova širokim ovlašćenjima za suzbijanje njene slobode. Tvrdnje o neodgovornosti štampe često vode do pozivanja da se uspostave sistemi i donesu zakoni koji bi obezbijedili samo „razumno“ slobodnu štampu. Iskustvo pokazuje da je pojam „razumno“ veoma subjektivan i da njegovo prihvatanje u ovom kontekstu predstavlja prvi korak ka raznim oblicima cenzure.

⁶ Konvencija je stupila na snagu 23. marta 1976.

⁷ Tvrdi se da je ovo pravo prekršeno u jednom australijskom gradu 1999, kada je jedan medijski magnat bio vlasnik svih novina. On se protivio tome da Australija bude monarhija (zvanično pod vlašću britanske krune – prim. prev.) i tokom referenduma o tom pitanju sve njegove novine su se zalagale za proglašenje republike. Oni koji su se zalagali za postojeći status žalili su se organima zaduženim za obezbjeđivanje konkurencije, tvrdeći da je pravo ljudi da čuju razna mišljenja bilo narušeno.

„Razumni“ pristup često se ističe u pitanjima vezanim za nacionalnu bezbjednost. Zakon o službenoj tajni u Velikoj Britaniji i slični zakoni u drugim zemljama mogu da obezbijede pokriće za sve oblike tajnih aktivnosti vlade. Na primjer, predsjednik Nikson pokušao je početkom sedamdesetih da spriječi da sudu i Kongresu pokaže trake na kojima su snimljeni razgovori u Bijeloj kući, na osnovu načela o nacionalnoj bezbjednosti. Eventualno objavljivanje traka dovelo bi, smatrala je nekolicina, u opasnost nacionalnu bezbjednost.

Vladini službenici, uvježbavani dugi niz godina da prilijepje etikete „povjerljivo“, „tajno“, „strogo povjerljivo“, stvorili su snažne predrasude prema objelodanjivanju informacija i često teže da pristup informacijama spriječe tvrdnjama da to čine iz razloga nacionalne bezbjednosti. Da bi se ovakvo stanje poboljšalo, važno je da sudstvo bude nezavisno i objektivno prilikom procjenjivanja opravdanosti takvih tvrdnji. Sudstvo bi trebalo da zauzme stanovište prema kome bi svi dokumenti u posjedu vlasti bili otvoreni za nadzor javnosti, osim u slučaju kada vlasti prezentuju snažne argumente koji bi išli u prilog očuvanju tajnosti iz razloga nacionalne bezbjednosti. Mnogo češće nego razlozi ma nacionalne bezbjednosti, tajnost se može opravdati legitimnom zaštitom privatnosti, odnosno zaštitom poslovnih tajni.

Najefikasnije se sloboda medija štiti kada su oni sami u stanju da brižljivo procijene svoje tvrdnje prije nego što ih iznesu u javnost. Dati izdavačima i novinarima slobodu u isto vrijeme znači i opteretiti ih teškim odlukama koje se tiču njihove odgovornosti prema javnosti. Tokom šezdesetih godina (XX vijeka) Njujork Tajms je primio nekoliko hiljada stranica dokumenata od svog izvora iz Ministarstva odbrane SAD. Ti dokumenti su se odnosili na rat u Vijetnamu i postali su poznati pod imenom *Pentagon Papers*. Urednici Tajmsa, nakon što su utvrdili autentičnost dokumenata, dugo su se mučili oko toga da li bi bilo odgovorno da ih objave. Pažljivo su odmjeravali razloge nacionalne bezbjednosti u odnosu na pravo javnosti da sazna informacije koje su se u dokumentima nalazile. Odlučili su da ih štampaju. Njihova odluka nije donesena lako. Mnoge ličnosti, iskusne u oblastima javnih poslova, prava i medija, imale su drugačije viđenje u odnosu na pitanje objavljivanja tih dokumenata. Pa ipak, niko nije tvrdio da je sud novinara nužno manje vrijedan od suda stručnjaka, kao što niko nema monopol na mudrost.

Nakon što je razmotrio opravdanost odluke da se objave dokumenta iz Pentagona, sud je zaključio da je sloboda štampe, onako kako je utvrđena Prvim amandmanom Ustava Sjedinjenih Država, bila u ovom slučaju od veće važnosti nego zahtjevi za čuvanje nacionalne bezbjednosti koje je zastupala vlada. Dosljedne presude ove vrste od strane nezavisnog sudstva mogu da posluže da se vremenom izgradi tradicija slobode štampe. Takva tradicija može biti ojačana sjajnim potezima zakonodavstva, kao što je bilo donošenje američkog Zakona o slobodi informisanja (*Freedom of Information Act*), koji omogućava svakom građaninu da ima pristup gotovo svim dokumentima vlade.

Kroz odgovorno prosuđivanje urednika i novinara, uz podršku sudstva, razvijaju se tradicija i kultura slobode medija. Ova kultura je najvažniji garant slobode medija i samim tim garant da će oni biti sposobni da stalno nadziru rad nosilaca javnih funkcija. Medijska kultura uključuje i osjećanje da je dužnost štampe da uznemirava one koji žive udobno (nosioce visokih državnih položaja) da bi uznemireni (široka javnost) živeli udobno.

Bez sumnje, takva kultura može ponekad da ode u krajnost i da stvori neodgovorne medije. Ova cijena je, izgleda, neizbježna. Nezavisno i mudro sudstvo i efikasan medijski savjet mogu da pomognu da se takvi ispadi obuzdaju. No, bez obzira na sve, društvo bi trebalo da pristane da plati tu cijenu kako bi se obezbijedilo veće dobro, što sloboda štampe i jeste. Vrijedno je pažnje zbog svog duha, ako možda ne u potpunosti zbog svog značenja, stanovište lorda Mek Gregora (McGregor of Durris), koji je predsjednik Komisije za žalbe na štampu Velike Britanije (*U. K. Press Complaints Commission*), da „slobodno društvo koje očekuje odgovorno ponašanje od strane slobodne štampe mora da nastavi da toleriše i neke, često zapanjujuće, neodgovorne postupke medija kao cijenu slobode, zato što štampa koja je slobodna da bude odgovorna mora takođe da bude slobodna da bude neodgovorna“.

Urednik izašao čist

Bila je to priča koja je mjesecima odjekivala širom zemlje. San Jose Mercury News je objavio u avgustu članke pod naslovom „Mračni savez“, koji su povezivali CIA sa širenjem kokaina u američkim crnačkim predgrađima. Članci su prouzrokovali federalnu istragu i bijes Afroamerikanaca. Tri dnevna lista koja pokrivaju cijelu zemlju su pokušala da dobiju kopije nalaza istrage, ali bez uspjeha. Sada znamo i zašto.

U jednoj neuobičajenoj nedjeljnoj kolumni, izvršni urednik novina, Jerry Ceppos, napisao je da su zaključci iz članaka koji su privukli najviše pažnje bili uprošćeni i nepotkrijepljeni činjenicama. Urednik je zaključio da su na nekim mjestima članci bili jednostrani, da nisu prikazali informacije koje govore suprotno, da su procjene prikazivane kao činjenice i da su „stvarali utisak koji se mogao pogrešno razumjeti“.

Uprkos utisku koji su članci proizveli, urednik je napisao da list ne posjeduje dokaze da su visoki službenici CIA znali da nikaragvanski dileri droge prodaju kokain u Los Angelesu da bi prikupili sredstva za armiju kontraša (koju je CIA podržavala).

Članci ovog lista su bili dobra lekcija i za čitaoce i za novinare. Oni ukazuju na opasnost „rastezanja“ činjenica kako bi se potkrijepile nesigurne tvrdnje u složenim situacijama u kojima se istina ne može jasno sagledati. Ovaj slučaj nam pruža pogled iznutra na to kako novine, baš kao i druge institucije, mogu da pogriješe kada unutrašnji proces donošenja odluka nije odgovarajući. Članci koji su mjesecima pripremani i koji su imali bombastične zaključke nisu bili podvrgnuti odgovarajućem nadzoru. Urednik nije čitao cijele tekstove prije njihovog objavljivanja, drugi urednik je mjesec dana ranije napustio novinare, a ostali nisu bili uključeni u rad na ovim člancima.

Ova nesrećna epizoda ne bi trebalo da djeluje negativno na istraživačko novinarstvo koje se bavi spornim pitanjima i koje otkriva nedostatke vlasti ili korupciju. Novine koje se održavaju od ambicioznog izvještavanja i složenih priča ne služe dobru zajednici. Ovaj slučaj je bolni podsjetnik na značaj poštenja i korektnosti, a ne izgovor za autocenzuru. Kada izgube povjerenje čitalaca time što odbiju da priznaju grešku, novine gube sve. Ukazujući na problem sa člancima svog lista, Ceppos je svojim hrabrim potezom povratio povjerenje čitalaca i dao primjer urednicima drugih listova.

Urednički tekst St. Petersburg Times (US), 15. maj 1997.

Ključna stvar u svim pitanjima koja se odnose na ograničavanje slobode štampe jeste da se o tim granicama javno raspravlja i da ih tumači nezavisno sudstvo sastavljeno od osoba najviših moralnih vrijednosti.

Autocenzura

Možda je još zloslutnija pojava autocenzura, odnosno kada novinari i urednici ne pišu o temama koje bi mogle da uzdrmaju nečije poslovne interese, vlasnike medija ili one koji su im bliski. Autocenzura uzrokuje da se o takvim temama uopšte ne piše ili da se piše na način koji je u najboljem slučaju samo nemoralan. Autocenzura može da se izrazi na razne načine (na primjer, priča izgleda važna ali „dosadna“, pa se zbog toga ne objavljuje) a može da bude i posljedica sukoba interesa (npr. u slučajevima kada može da negativno utiče na one koji se u mediju oglašavaju ili na prijatelje rukovodstva medija).⁸

Srećan je urednik medija čiji upravni odbor potpiše izjavu poput ove:

„Upravni odbor *Time Warnera*, njegov izvršni direktor, kao i izvršni direktor *Time inc.* shvataju da je finansijski uspjeh magazina koje izdaje kompanija *Time inc.* u tijesnoj vezi sa njihovim kredibilitetom. Upravni odbor i direktori će smatrati glavnog urednika *Time inc.* odgovornim za kvalitet uređivanja i za integritet magazina koje ova kompanija izdaje. Dok je tako, oni će biti posvećeni čuvanju nezavisnosti glavnog urednika. Očekuje se da sve publikacije koje su pod kontrolom glavnog urednika pruže čitaocima sintezu, analizu, pregled i komentar. Od glavnog urednika se očekuje da na nepristrasan način govori o interesima oglašivača i samog *Time Warnera*. Nezavisnost urednika je od suštinskog značaja i omogućava mu da stvori publikacije koje unapređuju javni interes i ujedno donose zaradu izdavaču...“⁹

Načela slobodne štampe

Vlade treba da prihvate osnovna načela koja određuju njihov pristup medijima. Primjer takvih načela nalazi se u Povelji o slobodnoj štampi (*Charter for a Free Press*) koju su usvojili novinari iz 34 zemlje na Svjetskoj konferenciji *Glasovi slobode (Voices of Freedom World Conference)*, na kojoj se raspravljalo o problemima cenzure, a koja je održana u Londonu od 16. do 18. januara 1987. godine.¹⁰ Tadašnji generalni sekretar Ujedinjenih nacija Butros Butros-Gali izjavio je da „ona (načela Povelje) zaslužuju podršku svakoga ko se zalaže za unapređenje i zaštitu demokratskih institucija“. Dodao je da mjere, iako neobavezne, izražavaju ciljeve „kojima teže sve slobodne nacije“.

Povelja glasi:

- Direktna ili indirektna cenzura su neprihvatljive; zakoni i praksa koji ograničavaju pravo informativnih medija da slobodno prikupljaju i distribuiraju informacije moraju biti ukinuti, a predstavnici vlasti na nacionalnom i lokalnom nivou ne smiju se miješati u sadržaj štampanih ili emitovanih vijesti, niti smiju braniti pristup bilo kom izvoru informacija.

⁸ Pew Research Center for the People je sproveo istraživanje među novinarima širom SAD. Zaključak istraživanja za 2000. bio je da je oko 20 procenata novinara prijavilo kritike ili pritiske svojih šefova nakon što su napisali tekstove ili napravili priloge za koje se smatralo da mogu narušiti finansijske interese kuće u kojoj rade. Većina onih koji su priznali autocenzuru rekla je da su dobili od nadređenih signale koji su ih odveli u tom pravcu. San Jose Mercury News je izgubio oko milion dolara koje bi dobio od reklama prodavaca automobila nakon što je pisao o tome kako čitaoci mogu da na isplativiji način nabave kola. *Columbia Journalism Review*, maj–jun 2000, str. 41.

⁹ Ibidus, str. 46.

¹⁰ Konferencija je održana u Londonu, januara 1987, u organizaciji Svjetskih izdavača slobodne štampe (FIEJ), Međunarodnog instituta za štampu, Međuameričke novinske asocijacije, Asocijacije sjevernoameričkih državnih emitera i Međunarodne federacije periodične štampe.

- Nezavisnim informativnim medijima, kako štampanim tako i elektronskim, mora se dozvoliti da se pojave i djeluju slobodno u svakoj zemlji.
- Vlade ne smiju praviti razliku u svom postupanju, ekonomskom ili nekom drugom, prema informativnim medijima unutar zemlje. U onim zemljama gdje postoje i vladini mediji, nezavisni mediji treba da imaju isti slobodan pristup svim materijalima i sredstvima neophodnim za njihovu izdavačku djelatnost, kao i onima koji se emituju u etar, kao i državni mediji.
- Države ne smiju da ograniče pristup roto-papiru, sredstvima za štampanje i distributivnim sistemima, radu informativnih agencija, frekvencijama za emitovanje i sredstvima neophodnim za to.
- Osuđuju se vlasti koje zakonskom, tehničkom i poreskom praksom sprečavaju distribuciju vijesti i protok informacija.
- Vladini mediji moraju imati nezavisno uredništvo i biti otvoreni za različita stanovišta. Ovo treba potvrditi i u zakonu i u praksi.
- Treba omogućiti neograničen pristup štampe i elektronskih medija u zemlji spoljnim servisima za vijesti i informacije, i javnost treba da uživa sličnu slobodu u primanju stranih publikacija i stranih vijesti bez razlike.
- Državne granice moraju biti otvorene za strane novinare. Ne smiju se primjenjivati kvote, a molbe za vize, akreditivi za predstavnike štampe i druga dokumenta neophodna za njihov rad treba brzo odobravati. Stranim novinarima treba da se dozvoli da putuju slobodno po zemlji i da imaju pristup kako službenim tako i neslužbenim izvorima vijesti, kao i da im se dozvoli da slobodno uvoze i izvoze sav neophodan profesionalni materijal i opremu.
- Moraju se ukinuti sva ograničenja slobodnog pristupa oblasti novinarstva ili njegovoj praksi davanjem dozvola ili drugih proceduralnih potvrda.
- Novinarima se, kao i svim građanima, moraju osigurati lična bezbjednost i puna zakonska zaštita. Novinari koji rade u ratnim zonama smatraju se civilima koji uživaju sva prava i imunitet koji su priznati drugim civilima.

Zastrašivanje medija

Nasilje protiv novinara prisutno je u mnogim zemljama i vlasti tih zemalja često pokazuju svoju nespremnost da preduzmu bilo šta u vezi sa tim. Jedina mogućnost da se suprotstavi takvom ponašanju jesu zakoni i sistemi koji garantuju medijske slobode.

U Alžiru i Kolumbiji, na primjer, veliki broj novinara je ubijen u posljednjih nekoliko godina. Ubice nisu pronađene, a vlasti nisu pokazivale veliku revnost u pronalaženju krivaca. Na pedesetoj generalnoj skupštini, održanoj u Torontu od 16. do 20. oktobra 1994. godine, Međumeričko novinsko udruženje (*Inter American Press Association*) naglasilo je da značajan broj političkih zatvorenika na Kubi izdržava kaznu zbog „širenja neprijateljske propagande; u prethodnoj godini deset novinara je ubijeno u Kolumbiji, četvorica u Meksiku, tri u Gvatemali i jedan u Brazilu“. Dio deklaracije sa ove konferencije glasi:

„Nastavljanje sa praksom reklamiranja vlade, vođenje neosnovanih parnica protiv medija i zastrašivanje medija od strane narkodilera guše slobodno bavljenje novinarstvom.“¹¹

Nejednako tretiranje medija od strane vlasti time što je nekim novinarima obezbijeden bolji pristup vladinim informacijama i veća nezavisnost djelovanja u odnosu na druge predstavlja opšte mjesto. Ono može da poprimi otvoreni oblik pružanjem prednosti u pristupu informacijama novinarima koji rade za državne medije. Nešto prefinjeniji oblik iste pojave postoji kada se privrednicima „sugeriše“ da se reklamiraju isključivo na državnim medijima ili u onima koji podržavaju vladina stanovišta.

¹¹ Na pedesetoj skupštini Asocijacije, oktobra 1994.

Mogućnosti kontrole medija koje proizlaze iz zakona takođe se često koriste da zastraše ili cenzurišu medije. Vlasti mogu da ograniče medije uvodeći kvote za uvoz roto-papira, posebne takse i poštanske stope, ili ograničenjem broja frekvencija dostupnih nezavisnim elektronskim medijima. To pitanje postaje sve važnije jer elektronska pošta i savremene informaciono-komunikacione tehnologije pružaju ljudima nove mogućnosti da slobodno izraze svoja stanovišta široj publici.

Zaštita izvora informacija je jedan od suštinskih uslova od čijeg ispunjenja zavisi slobodno obavljanje novinarske profesije. Novinari moraju znati da mogu da objavljuju tekstove bez rizika od novčane ili zatvorske kazne zato što su odbili da otkriju svoj izvor informacija. Neophodno je i da pojedinci koji novinarima daju nezvanične informacije budu sigurni da novinari kojima su se povjerali neće biti zastrašivani od strane državnih vlasti da bi otkrili njihov identitet. Sa mehanizmima koji štite izvore informacija mediji mogu da budu protivteža zloupotrebi moći državnih službenika.

Izdavanje dozvola za rad novinarima često može da posluži kao sredstvo zastrašivanja. U nekim zemljama vlasti neposredno regulišu izdavanje dozvola za rad medijima i novinarima, dok u drugim postoje novinarski sindikati koji teže da ograniče djelovanje svojim članovima. Praksa izdavanja dozvola ne služi javnom interesu. Ukidanje režima dozvola treba da važi i za dopisnike iz inostranstva; oni uvijek treba da imaju pristup informacijama i isto toliko mogućnosti za obavljanje svoje profesije koliko i domaći novinari.

Propisi protiv klevete postoje svuda i potreba da se pojedinci štite od neosnovanih optužbi uopšte se ne dovodi u pitanje. Ali, dok tužbe protiv klevete u građanskom postupku mogu da idu u korak sa konceptom medijskih sloboda, to se ne može reći za tužbe u krivičnom postupku. Propisi protiv uvreda, koji postoje u mnogim zemljama, bez razloga i na način koji tlači medije, štite nosioce javnih funkcija čak i kada propisi protiv kleveta u istim tim zemljama utvrđuju niži nivo zaštite za zvaničnike u odnosu na ostale građane.

Na primjer, u posljednje vrijeme su vlasti u brojnim zemljama srednje Evrope usvojile zakone koji predviđaju oštre kazne za novinare čiji tekstovi mogu da se shvate kao uvreda nosilaca visokih državnih funkcija. Ponekad se čak ne pravi razlika u odnosu na to da li je informacija istinita ili ne. Drugim riječima, činjenica da je novinar pisao istinu o nedoličnom ponašanju najviših predstavnika vlasti neće pomoći kao odbrana na sudu kada je tužba podnesena zbog uvrede. To, naravno, vodi do zastrašivanja novinara i cenzure, čime se povećavaju šanse da korumpirani zvaničnici ostanu neotkriveni. S tim u vezi, smatramo da bi propisi koji se odnose na uvrede trebalo da budu podvedeni pod propise koji regulišu klevete.

Sudovi treba da prepoznaju zastrašivanje medija i da ga nazovu pravim imenom: to je napor povlašćenih da nastave svoju korupcionašku praksu, kao i centralni dio kulture korupcije. Svi propisi koji se odnose na medije (davanje dozvola, odobrenja, pitanje vlasništva) treba da se primjenjuju potpuno transparentno i treba da ih primjenjuju ljudi koji su nezavisni i nepristrasni.

Obezbjeđivanje najbolje prakse

Breme obezbjeđivanja odgovornosti i nezavisnosti medija treba da ponesu prije svega oni sami. Novinari moraju mnogo da rade da bi stekli poštovanje javnosti. Svoju nezavisnost, objektivnost i profesionalnost moraju da dokazuju svakog dana kako bi zaslužili povjerenje javnosti. Istovremeno, imperativ vlasnicima medija je da obezbijede novinarske prihode u mjeri koja će ohrabriti njihovu nezavisnost.

Brojne nacionalne i multinacionalne medijske organizacije usmjeravaju se na čuvanje medijskih sloboda. Fondacija za štampu Azijskog komiteta (*The Press Foundation of Asia Committee*), Ka-

nadski odbor za zaštitu novinara (*Canadian Committee to Protect Journalists*), Međunarodna federacija novinara (*International Federation of Journalists*) i Svjetski odbor za slobodu štampe (*World Press Freedom Committee*) samo su neke od organizacija koje bi trebalo podržavati zbog njihovog napora da pomognu vladama da donesu zakone i uspostave sistem koji će biti u saglasnosti sa principima slobodne štampe.

Velike fondacije kao što su Forum za slobodu (*Freedom Forum*), Rojterova fondacija (*Reuter's Foundation*), Najt-Rajderova fondacija (*Knight-Ridder Foundation*) i mnoge druge, teže da pruže odgovarajuću obuku za novinare kako bi podigli kvalitet medijskog izvještavanja u onim zemljama u kojima su mogućnosti za obuku novinara ograničene. Da bi se borili protiv korupcije, novinari moraju da se izvješte u istraživačkom novinarstvu, da razumiju sistem odgovornosti prema javnosti, savremene poslovne transakcije, a naročito u tome da prepoznaju korupciju.

Neki indikatori djelotvornosti medija kao stuba društvenog integriteta

- Da li postoje propisi koji garantuju slobodu javnog informisanja i/ili procedure koje obezbjeđuju da javnost dobije informacije od vlasti?
- Da li zemlja ima zakon o državnoj tajni ili neki sličan, i ako ima – da li se on koristi u praksi kao sredstvo cenzure medija od strane vlasti?
- Da li se propisi protiv kleveta u praksi koriste radi cenzure medija i sprečavanja širenja informacija o licima koja imaju uticaj u zajednici?
- Da li novinarima trebaju dozvole za rad? Da li se dozvole koriste za ograničavanje novinarskih sloboda?
- Da li su mediji u državnom vlasništvu nezavisni od vlasti po pitanju uređivačke politike? Ako nisu, da li su ti mediji prepoznati od strane javnosti kao pouzdani izvori informisanja?
- Da li je uobičajeno da mediji u državnom vlasništvu donose kritički intonirane tekstove i priloge o državnoj upravi?

Vlasništvo

- Da li postoji konkurencija među štampanim medijima, televizijama i radio-stanicama? Da li postoje antimonopolski zakoni i da li se oni primjenjuju?
- Da li postoje nezavisni mediji, uključujući tu i internet, neformalne žurnale i biltenne, i da li njihov broj raste?
- Da li mediji moraju da dobiju posebne dozvole za rad od strane vlasti? Ukoliko moraju, da li se izdavanje tih dozvola koristi za uspostavljanje cenzure?
- Da li strani mediji imaju jednaka prava kao i domaći?
- Da li su javnosti poznati poslovni interesi vlasnika medija koji su van medijske sfere (a posebno oni koji se odnose na poslovanje sa državom)?

Istraživačko novinarstvo

- Da li su novinari dovoljno plaćeni?
- Da li će novinar biti bezbjedan ukoliko otkrije korupciju ili istražuje interese moćnih pojedinaca iz privatnog ili javnog sektora?

Deklaracija Savjeta Evrope o zaštiti novinara u situacijama sukoba i tenzija

Komite ministara SE osuđuje porast ubistava, nestanaka i drugih napada na novinare i smatra da su te pojave takođe napad na slobodno i neograničeno bavljenje novinarskom profesijom.

Komite ministara poziva sve države, a posebno zemlje članice SE, da priznaju pravo pojedinaca i opšte javnosti da budu informisani o svim stvarima od javnog interesa i da budu u mogućnosti da ocijene radnje javnih vlasti i drugih koji su umiješani u sukobe i netrpeljivosti.

Komite ministara svečano potvrđuje da svi novinari koji rade u situacijama sukoba i tenzija bez posebnih uslova imaju pravo na punu zaštitu koju im garantuju međunarodni standardi humanitarnog prava, Evropska konvencija o ljudskim pravima i druga međunarodno priznata sredstva za ostvarenje ljudskih prava.

Komite ministara ponovo potvrđuje obaveznu vladu zemalja članica da poštuju postojeće garancije za zaštitu novinara.

Komite ministara, povodom svjetskog dana slobode štampe, skreće pažnju na Preporuku No. R (96) 4 o zaštiti novinara u sukobima i tenzijama i na osnovne principe koji uz nju idu.

Komite ministara će zajedno sa generalnim sekretarom razmotriti načine za jačanje postojećih aranžmana Savjeta Evrope za dobijanje informacija i za preduzimanje mjera u vezi sa uskraćivanjem prava na slobodu novinara u situacijama sukoba i tenzija.

Komite ministara u ovom kontekstu smatra da generalni sekretar može da u hitnim slučajevima odmah preduzme sve neophodne aktivnosti po prijemu izvještaja o uznemiravanju novinara u zemljama članicama u situacijama sukoba i tenzija i poziva zemlje članice da u vezi sa tim sarađuju sa generalnim sekretarom.

Usvojeno na 98. sjednici Komiteta ministara Savjeta Evrope 3. maja 1996.

- Da li se često vode krivični postupci protiv novinara za klevetu?
- Da li mediji često objavljuju tekstove koji su plod istraživačkog novinarstva?
- Da li postoje škole za novinare i da li se u njima vrši obuka za istraživačko novinarstvo?

Poglavlje 15:**Građansko društvo**

Slobodu nikad nisu dale vlasti. Nju su uvijek donosili podanici.

Vudro Vilson (Woodrow Wilson)

Građansko društvo¹ nikada nije bilo češće u žiži interesovanja javnosti nego što je u današnje vrijeme. Nagli preokreti u politici i ekonomiji koji su se desili poslije završetka hladnog rata duboko su se odrazili na raspodjelu 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 smjernica i preporuka izrastaju u široko rasprostranjena pravila na svjetskom nivou. Ta pravila su postala toliko bitna da, iako još uvijek 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 premjeste 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 cijeli sistem Ujedinjenih nacija.² U mnogim zemljama one zajednici pružaju pomoć koju posrnuli režim ne može.³ S druge strane, današnje vlasti imaju samo privid samostalnosti u uspostavljanju ekonomskih pravila. Sve više takva pravila uspostavlja tržište uz pomoć sopstvenih mehanizama prisile.⁴

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), uspjehu su mnogo više od samih vlada doprinijele aktivnosti 1000 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, primijetila je da su nevladine organizacije našle svoje mjesto na međunarodnoj sceni. „Zajedno“, rekla je ona, „mi smo supersila.“⁵

Postoje ograničenja u toj „transnacionalnoj moći“ građanskog društva. Njegovo djelovanje je posredno i svodi se na ubjeđivanje 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 izvještaji o patnjama i umiranju izbjeglica u Ruandi bili preuveličani. Kada transnacionalne organizacije daju neažurirane informacije ili informacije koje navode na pogrešan zaključak (bilo namjerno ili usljed nepažnje), one podrivaju svoju uspješnost. „Kada transnacionalna organiza-

¹ 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.

² Ovdje nisu računati zajmovi Svjetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda.

³ Klasična rasprava o ovom pitanju je ona koju je napisala Džesika Metjus (Jessica T. Mathews) u djelu „Power shift“, Foreign Affairs, January–February 1997, str. 50–66, koja je djelimično korišćena u ovom poglavlju.

⁴ Dž. Metjus, navedeno djelo, str. 57.

⁵ Citirano prema Michael Shaw Bond, Specijalni izvještaj: The Backlash against NGO's, Prospect, april 2000, strane 52–55.

cija građanskog društva zaboravi da je njena moć 'meká, ona ne samo da ne uspijeva da ostvari svoje ciljeve već podriiva i svoj moralni autoritet, koji joj je glavni adut za ostvarivanje uticaja.“⁶

Zahvaljujući internetu, umanjen je značaj nekadašnjih dozvola i pretjeranih troškova za komuniciranje. Međunarodne mreže mogu brzo da razmijene veliki broj informacija uz veoma male troškove ili, kako je Džesika Metjus rekla, „telefoniraj lokalno, radi globalno“.⁷ Globalni odgovori građanskog društva sve su češći, posebno među grupama boraca za ljudska prava, koji su spremni da se oglase u roku od nekoliko sati od događaja, ma gdje u svijetu se on desio. Njihov razvoj je u nekim oblastima bio toliko brz da su zasjenile aktivnosti organizacija koje sa sličnim ciljem rade u okviru UN. Amnesty International, na primjer, ima bolje resurse od dijela UN koji se bavi ljudskim pravima.⁸

Suviše veliki za svoje cipele?

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

Treba li da brinemo zbog ovog izmještanja moći?

Da li je bezbjedno pružiti priliku 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, da mijenjaju svijet? 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 novoosvojene moći?

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

U isto vrijeme, trend decentralizacije vlasti je načinio državu još slabijom. Odlukama koje su donesene u vezi sa minimumom nivoa vlasti lokalnih organa („subsidijarnost“ je termin koji koristi EU), čitav niz tradicionalnih državnih funkcija je prenesen 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 su mogućnosti djelovanja 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 mogu se dovesti u pitanje. Ulični nemiri sa teškim posljedicama u Sijetlu 1999, koji su omeli sastanak Svjetske 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 zaprepašćujući, a predstava još uvijek nije završena.

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, vjerske 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 primjer, slučaj sa lovačkim društvima i društvima za zaštitu životinja.⁹

Termin „građansko društvo“ vodi porijeklo od Cicerona, a razvili su ga politički teoretičari prije 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.¹⁰ Takav koncept je

⁶ 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.

⁷ Sama TI je primjer za ovaj fenomen. U punom smislu organizacija 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 svijeta. Takav uspjeh bio je nezamisliv u doba dok internet nije postojao.

⁸ Bond, navedeno djelo, str. 53.

⁹ Thomas Carothers u djelu *Civil Society in Foreign Policy*, zima 1999/2000, str. 18.

¹⁰ Isto djelo. 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 uspješnost ekonomije? Da li snažno građansko društvo obezbjeđuje funkcionisanje demokratije? 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.

mного 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“.¹¹ Mnoge grupe teže ostvarenju samo sopstvenih ciljeva i nemaju nikakav interes da pri tom uspostave ravnotežu sa ciljevima od opšteg značaja.¹²

Dug je niz političkih komentatora koji su raspravljali o udjelu učešća građanskog društva u kvalitetu upravljanja. Snagu demokratije u SAD Aleksis de Toqueville (Alexis de Toqueville) pripisivao je množenju i snazi „hiljada različitih vrsta“ udruženja građana koja rade na zajedničkim ciljevima. 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 slijedi visoke standarde i da ljudi voljno poštuju pravila koja su sami sebi nametnuli“.¹³

Sve veća uloga građanskog društva u zahtjevima da vlast bude odgovorna „odnosi se na većinu osnovnih pitanja o moći, transparentnosti, participaciji i demokratiji“.¹⁴ Zatvorene strukture u kojima se upravlja od vrha nadolje 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.

Neuspjeh komunizma i vojnih diktatura u Latinskoj Americi, Aziji i Africi u obezbjeđivanju uspješnog upravljanja, zaštite građanskih sloboda, razvoja društva i privrede, doveo je do toga da se promijeni društveni i ekonomski reljef današnjeg svijeta. Pojavljuju se nove na ustavu zasnovane vlade i višepartijske demokratije i rađa se očekivanje da će demokratija i ekonomija, oslobođene državne kontrole, konačno donijeti rješenje za stare probleme.

U ovim novonastalim demokratijama, međutim, čak ni oni službenici koji istinski traže rješenja ne primjenjuju uvijek osnovna načela demokratije. Primjenjivanje ovih načela svakako bi podrazumijevalo žestoku raspravu o državnoj politici, otvorenost za zahtjeve građana i prijemčivost za ono što donosi građansko društvo, pošto rješenja već postoje. Umjesto toga, država oklijeva da uzme građansko društvo za partnera. Neke vlade doživljavaju građansko društvo kao suparnika po moći i uticaju; a kad je riječ 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 primjenjuju u praksi mehanizme koji bi institucionalizovali odgovornost i izgradili povjerenje javnosti.

Komentator meksičkog slučaja primjećuje: „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.“¹⁵ U prilog pomenutoj složenosti govori činjenica da je građansko društvo takođe u tranziciji. U onome što se naziva „široom svijeta rasprostranjena pojava bez presedana,¹⁶ svjedoci smo globalnog porasta broja organizacija građanskog društva u posljednje dvije decenije, koje rade sa najširim

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

„Da bi se suprotstavila Transparency Internationalu, francuska NVO dodjeljuje nagradu za izuzetnog državnika predsjedniku Bijau...“

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

Žanet Britel-Diba (Janette Brutelle-Duba), osnivač NVO Centre d'Etudes Politique et Sociale (CEPS), požurila je u Jaunde prošlog utorka da obavijesti predsjednika 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 dodjele nagrade, koji će tek biti određen.

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

¹¹ Isto djelo, navedeno prema Dejvidu Rifu (David Rieff).

¹² Društvo vlasnika oružja (National Rifle Association) u SAD primjer je kratkovide grupe, koja je zaokupljena sopstvenim ciljevima i potpuno zanemaruje opravdana prava drugih. Nasuprot takvim organizacijama, organizacija Transparency International je uvijek insistirala da borba koju ona vodi nije „krstaški rat“ protiv korupcije i da se u borbi protiv korupcije moraju poštovati osnovne društvene vrijednosti, i što je još važnije, osnovna ljudska prava.

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

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

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

¹⁶ Miguel Darcy De Oliveria, *The Case for a Global Civil Society*, National Civic Review, proljeće 1995, str. 131-133.

društvenim slojevima u zemljama u razvoju, na političkom nivou promovirajući demokratiju, ljudska prava, razvoj i druge ciljeve¹⁷.

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 osiguraju 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 obezbjeđivanju odgovarajućeg finansiranja i pristupa informacijama, održavajući svoju nezavisnost i ujedno se boreći protiv optužbi da su strani plaćenici. Pošto narod sve više zahtijeva da njegovo učešće u odlučivanju bude veće nego što je ono koje se može obezbijediti glasanjem svake četvrte godine, građansko društvo će u zemljama u razvoju, kao i u razvijenim zemljama, u poređenju sa prošlošću, zauzimati sve bitnije mjesto.

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

Ovo se najjasnije vidi kada se pogledaju neki dijelovi građanskog društva. Sindikati, na primjer, misle da djeluju u javnom interesu, ali to nije uvijek istina, jer oni neizbježno 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 uvijek 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 da se, radi sopstvenog interesa, prepozna kao dio zajednice, proširila je odgovornost ovog sektora i dovela do toga da se on shvati kao dio građanskog društva ili barem kao njegov saveznik. Isto važi i za strukovna udruženja, posebno ljekara, 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. Dioničari biraju direktore kompanija. Kod NVO postoji manjak legitimiteta. One su umnogome osnovni sastojak građanskog društva, mada se često griješi kada se smatra da odražavaju njegovu cjelokupnost.

Odgovorne NVO obezbjeđuju da njihov rad bude demokratičan i podložan provjeri, 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 upotrijebiti 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 zahtijeva visoke standarde pri obavljanju javnih poslova tek kada takve standarde primijeni i na svoj rad.

Kao što je Majkl Bond (Michael Bond) zaključio u svojoj kritici NVO: „Kada su dobre, one su

¹⁷ Postoje „desetine hiljada“ u Latinskoj Americi i na Karibima (*Towards an Inter-American Development Bank (IDB) Strategy for Strengthening Civil Society*, Conference of IDB, Washington DC, septembar 1994). Postoji bar 80000 registrovanih dobrovoljnih organizacija u Istočnoj Evropi, prema izvještaju CIVICUS-a, v. naprijed.

stvarno dobre – katalizator za pozitivne promjene. Ali kada su loše, one su potpuno neodgovorne i rade samo na sopstvenoj promociji.“¹⁸

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 dio 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 mijenja pravac aktivnosti javnih službenika u svojoj sredini. Uistinu, ovo može biti poligon potreban za sticanje iskustva i samopouzdanja neophodnih za akciju na državnom nivou.

„Opasan korov“

Kenijski ministar Džulijus Sunkuli nazvao je NVO opasnim korovom koji mora da se iskorijeni. G. Sunkuli, iz predsjednikovog 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.

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 dijelovi sistema integriteta građanskog društva, kakvi oni treba da budu, i izvršiti pritisak radi sprovođenja reformi koje vode do ostvarenja „svetog“ cilja.

Ništa, ipak, ne prolazi bez problema. U Australiji, na primjer, prema mišljenju tamošnjeg udruženja patologa, razni novčani ustupci i besplatni odmori u inostranstvu bili su samo dio onoga što su vodeće firme nudile pojedinim ljekarima. Australijsko društvo patologa je pozvano da sačini pregled korupcijskih propisa koji žigošu kulturu „kreativne prevare“ u privredi. Citiran je njegov predsjednik 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.¹⁹

Takođe je važno primijetiti da građansko društvo može da bude dio rješenja ili dio problema. Na primjer, česta je praksa da biznismeni plaćaju mito javnim službenicima radi sklapanja poslova sa državom.²⁰ U mnogim uticajnim krugovima postoji snažno protivljenje mijenjanju osnovnih pravila koje bi moglo da dovede do njihovih gubitaka. Pravi je izazov promijeniti pravila u odnosu na sve, tako da nema ni „dobitnika“ ni „gubitnika“. Jedini dobitnik bi bilo društvo u cjelini.

Još jedna šansa...

U odnosu na potrebu da se građansko društvo uključi u upravljanje, jedan politički analitičar je primijetio da su „u procesu razvoja društva prokockane tri decenije u ‘kladenju’ na državu i još jedna decenija u ‘kladenju’ na tržište. Sada je vrijeme da se isproba i treća mogućnost: ranije uloge treba pokriti sistemom provjera i ravnotežom između pretjeranog državnog centralizma i surovosti tržišta“.

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

Između vlade, kapitala i građanskog društva postoji trostrani odnos. Korupcija može da se ukorijeni 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 dvije strane ovog trougla, a sporno je da li je uopšte moguće riješiti ovo pitanje uspješno bez učešća sve tri strane.

Vlada je zato dužna da obezbijedi regulatorni okvir u kojem će postojati nužan prostor za djelovanje 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 gloma-

¹⁸ Bond, navedeno djelo, str. 55.

¹⁹ 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

²⁰ Vidjeti, na primjer, slučajeve italijanskih biznismena koji sada, braneći se od optužbi za podmićivanje poreskih službenika, tvrde da su im službenici prijetili da će razrezati veći porez ukoliko im ne bude plaćeno za umanjenje poreza.

zni. Državnim službenicima koji rukovode procesom registracije NVO treba da bude jasno da se zakon mora primjenjivati za sve jednako i da nema mnogo mjesta za primjenu diskrecionih ovlaštenja. U tom smislu, još je bolje kada zahtjeve za registraciju razmatra sud ili neko drugo nezavisno tijelo.

U građanskom društvu postoje mnogi čiji je osnovni interes uspostavljanje uspješnog sistema integriteta u njihovim zemljama. U velikom broju zemalja članovi građanskog društva djeluju kao nezavisni učesnici u *ad hoc* nadzornim odborima.²¹

Ponekad, ako vlada ne odgovara na zabrinutost javnosti povodom nečega, građansko društvo može, i hoće, da se organizuje radi zaštite svojih suštinskih interesa. Na primjer, slabo povezane grupe na Novom Zelandu, koje su imale pretežno komercijalne interese i bile umorne od zlo-upotreba 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.²²

Strategija Transparency Internationala za uključivanje građanskog društva

Od svog početka, organizacija Transparency International (TI) je tvrdila da vlada ne može da se nada da će ukrotiti korupciju bez pomoći sopstvenog naroda i da put za dobijanje te podrške vodi preko nevladinih organizacija sa ozbiljnim namjerama, 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 naponi propadnu.

U prvim godinama je taj pristup odobren od strane vlasti, humanitarnih organizacija i međunarodnih institucija, ali je primjena u praksi trpjela ograničenja usljed 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, teži da izgradi široku koaliciju protiv korupcije povezujući grupe koje su izričito nestranačke i koje su protiv sukoba. Počinje se savjetovanjem sa drugim bitnim segmentima građanskog društva, gdje se prije svega nalaze poslovni ljudi, novinari, vjerske vođe, akademici, postojeće NVO sa sličnim ciljevima, članovi privrednih komora i strukovnih udruženja, sve u cilju promjene 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.²³

Drugi osnovni princip organizacije Transparency International – i njena najvažnija strukturna karakteristika – jeste presudna uloga nacionalnih podružnica. Podružnice su „vlasnici“ pokreta

²¹ Klasičan primjer za ovo desio se na Novom Zelandu gdje je, poslije masovnog protesta širom zemlje da se jezero Manapuri spasi od neodgovarajućeg razvoja energetike, parlament te zemlje zakonom osnovao odbor nazvan „Čuvari jezera“. Odbor je bio ovlašten da osigura nezavisan nadzor nad razvojem i aktivnostima, a imao je i savjetodavnu ulogu. Drugi primjer angažovanja građanskog društva odnosi se na Nezavisnu komisiju protiv korupcije iz Hongkonga (*Independent Commission Against Corruption*), koja je imala cijelo odjeljenje posvećeno odnosima u zajednici i savjetodavne odbore u koje je u značajnoj mjeri uključen privatni sektor i drugi elementi građanskog društva. Danas je u mnogim zemljama poznat sistem „susjedske straže“ (*Neighbourhood Watch*), gdje građani učestvuju u obezbjeđivanju podrške naporima policije u patroliranju. U Australiji, radnici određenih zanimanja uključeni su u inspekciju industrijskog obezbjeđenja, a grupe potrošača u Novom Južnom Velsu pomažu da se utvrde opasni proizvodi koji se tamo prodaju.

²² *The Evening Post* (Wellington, NZ), 14. septembar 1994.

²³ Kao što je bio slučaj sa organizacijom Poder Ciudadano u Argentini.

i slobodne su da definišu svoje polje rada i programe,²⁴ ali moraju da slijede 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 izbjegavaju uplitanje u partijsku politiku jer bi učešće u stranačkim aktivnostima loše uticalo na kredibilitet TI.²⁵

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

Treći bitan element strategije Transparency Internationala odnosi se na uključivanje građanskog društva na evolucionu način. Umjesto dramatičnih programa koji bi sve da riješe odmah, TI primjenjuje male i uskospecijalizovane planove rada, koji rješavaju probleme korak po korak.

Na primjer, 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 organizacija je razvila pristup nazvan „ostrva integriteta“, gdje su, u specifičnom projektu, sve strane stupile u „pakt integriteta“.

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

TI je takođe razvila katalitički pristup građenju „mreža integriteta“. Ovdje je riječ o malom broju pojedinaca koji podstiču postojeće značajne nevladine organizacije da se ujedine oko pitanja integriteta, da djeluju 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 osvijetlila glavne nedostatke u radu javnih službi i koja su za posljedicu imala pad cijena usluga javnih službi. Nadgledanje procesa privatizacije je takođe bilo uspješno, 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 gdje leže problemi javnih službi, što je pomoglo da se podigne svijest javnosti i da se dođe do ocjene borbe protiv korupcije na nivou cijele države.

Navedeni primjeri osvjetljavaju ulogu koju građansko društvo može da igra u jačanju etičnosti, posebno tamo gdje su umiješani i 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 mjera na osnovu represivnih antikorupcijskih propisa.

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

²⁴ 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 donijela strateške odluke da kontrolu nad pokretom treba što prije, čim se stvori kritična masa podružnica, prenijeti nacionalnim ograncima, što se i dogodilo poslije pet godina.

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

Pokazatelji za građansko društvo

- Postoje li ograničenja omogućavanju da se građansko društvo organizuje putem stvaranja nevladinih organizacija?
- Ukoliko ograničenja postoje, da li je riječ samo o onima koja su neophodna radi obezbjeđivanja 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 primjer 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 mjere?
- 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 mjere?
- Da li oni za koje se utvrdi da su učestvovali u korupciji gube pravo na bavljenje profesijom?

Ljekarska profesija

- Da li u ljekarskoj profesiji postoje disciplinske mjere?
- Da li ljekari 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 djelotvorna procedura da se spriječi mogući sukob interesa?

Poglavlje 16:**Privatno-korporativni sektor**

Kada sam se bavio izvozom u zemlje Azije i Afrike, podmićivao sam ministre i razne službenike dajući im novac, proviziju, honorare za poznanstva, automobile, plaćajući im bolničke tretmane, i tako više od 40 godina. Da nisam u penziji, i sada bih radio isto. To je način na koji se sklapa posao u tim zemljama...

Mi očekujemo od stranaca da svoje poslovanje u našoj zemlji prilagode našim zakonima i običajima; bilo bi vrlo drsko i u isto vrijeme veoma naivno tvrditi da mi ne treba da poštujemo njihove običaje i da ne treba da se ponašamo onako kako oni žele u njihovim zemljama...

*Džon Hembri od Saksmundema (John Hembry of Saxmundham), Suffolk,
Engleska,*

Pisma uredniku lista Daily Telegraph, 26. juni 2000.

Privatni sektor ima posebnu ulogu u održavanju sistema integriteta u jednom društvu, i to ne samo onog društva i one zemlje gdje se nalazi sjedište kompanije nego i svih onih zemalja koje čine tržište na kome se aktivnosti te kompanije odvijaju. Korporacije postoje da bi pravile profit i ako u tome ne uspiju, njihovi zaposleni i preduzeća koja su sa njima povezana će takođe trpjeti. Da bi ostvarivale dobit, korporacije moraju da rade u svijetu onakvom kakav zapravo jeste, a ne u onakvom kakav bi mnogi od nas htjeli da bude.

Na sreću, tradicionalni pogled na stvari – da korporacije postoje samo da bi pravile profit za svoje dioničare – ustupa mjesto novom osjećanju šire odgovornosti kompanija, i to ne samo prema njihovim kupcima i klijentima već i prema zajednici i društvu u kome djeluju. Takođe je prepoznato da „su ljudi srećniji ako rade za organizacije koje smatraju moralnim i to na naraslom tržištu rada može da postane moćan podstrek kompanijama da rade ispravno“.¹

Kada je povećana uloga privatnog sektora u obezbjeđivanju osnovnih roba i usluga, onih koje su generacijama unazad obezbjeđivale razne javne službe i preduzeća, pojačana korporativna odgovornost je postala moćno sredstvo u borbi protiv korupcije. Prenošanjem poslova privatnom sektoru, odgovornost vlade prema parlamentu za pravilno obavljanje takvih poslova znatno je smanjena, ako ne i potpuno nestala.

Privatni sektor počinje da u tom procesu sagledava sebe sve više kao dio građanskog društva. Dok jure za profitom, akteri u privatnom sektoru rade samo za sebe; kada je njihova aktivnost usmjerena na zajednicu i ka ostvarenju društvenih ciljeva, kada ulaze u saveze sa drugima koji teže da se ostvari dobrobit za društvo, oni rade kao dio građanskog društva.² Korporacije sve više traže partnerstvo nevladinih organizacija, a posebno Transparency Internationala. Korporacije su postale dalekovidnije i u mnogim zemljama se najbolji primjeri etičnosti rukovodstva mogu naći u poslovnom svijetu. Nova situacija takođe predstavlja izazov i za pravni sistem. U sve većem broju zemalja sudovi uviđaju svoju ulogu nadzornog mehanizma za ocjenu zakonitosti obavljenih javnih poslova. Kao što je na drugom mjestu primijećeno, čitav sudski sistem

¹ *The Economist*, 19. april 2000.

² Slično razlikovanje se može primijeniti na advokatske komore. Kada staju u odbranu tarifa koje njihovi članovi naplaćuju, ona djeluju kao sindikat, a kada se zalažu za javne interese, njihova uloga postaje drugačija. I sami sindikati, kada se zalažu za uslove rada svojih članova, naprosto su udruženje radnika. S druge strane, kada potežu pitanja od šireg značaja, oni zauzimaju mjesto među organizacijama građanskog društva.

se razvija u pravcu pojačanog provjeravanja da li je bilo zloupotrebe javnih ovlaštenja. Ovakva sudska praksa postaje sve više značajna za postupanje u vezi sa nekim aktivnostima privatnog sektora, barem sa onima u kojima je ostvarenje javnog interesa od značaja.

Društvena odgovornost se sve više prepoznaje ne samo kao nužna već kao poželjna. Razvijeni su standardi korporativnog upravljanja koji omogućavaju bolju zaštitu ne samo korporacija i njihovih vlasnika već i svih onih kojima koristi uspjeh privatnog sektora, što znači, praktično, svih nas.³ Opravdanje „duvača u pištaljku“ se takođe prepoznaje kao važno za zaštitu javnog interesa. Zaposleni koji u toku rada saznaju informacije od značaja za javnost pa o njima javno progovore, iako bi

„Banke moraju da prestanu sa skrivanjem prevara“

Britanske banke moraju da napuste dugotrajnu praksu ucitkivanja glasova o prevarama koje počine njihovi zaposleni ili treća lica – rekla je čelnica Britanske kancelarije za borbu protiv teških prevara, Rosalind Wright. „Prevare se ne prijavljuju jer se čini da ne bi bilo u interesu banaka da priznaju da ih je prevario pametan kriminalac.“ Praksa da se prevarantima koji se otpuštaju daju u najgorom slučaju neutralne reference mora da se napusti. „Prevaranti koji ostanu neidentifikovani i protiv kojih se ne povede postupak traže nove žrtve.“ Ona je takođe osudila plaćanje „sigurnosnih honorara“ hakerima koji upadnu u kompjuterski sistem banke.

Bankama naloženo da prestanu da štite prevarante, Guardian (UK), 14. mart 2000.

poslodavac više volio da informacije ostanu tajne, treba da budu zaštićeni.⁴ Ovo je izuzetak od opšteg pravila, ali doprinosi ostvarenju javnog interesa, posebno u slučajevima kada se otkriju informacije da su proizvodi neke kompanije opasni po zdravlje, da su signali na željeznici nepouzdati, da i ne pominjemo zloupotrebu ili nepravilnu upotrebu javnih fondova.

Paralelno sa tim, u mnogim zemljama se stvaraju pravila koja osiguravaju da obične ljude ne eksploatišu monopolisti i njima bliski.⁵ SAD prednjače na tom polju. Kritičari tržišne ekonomije treba da se zamisle nad činjenicom da je telefonska korporacija Bell podijeljena na insistiranje regulatora naprosto zbog toga što je bila tako uspješna da je postala previše nadmoćna. Postoji mit da je u „kapitalizmu“ tržište sve i da su „kapitalisti“ slobodni da rade šta im je volja. Da bi sistem nadmetanja funkcionisao, ključno je da nadmoćna pozicija ne bude zloupotrijebljena (na primjer putem izrazitog smanjivanja cijena da bi se manji konkurent doveo do propasti, kao što se desilo u slučaju British Airwaysa i Virgina). Ako tržište treba

da posluži zadovoljenju potreba svih, onda ono mora da bude djelotvorno, efikasno i pošteno i, iznad svega, ono ne može da bude korumpirano a da se to ne odrazi negativno na sve. Aktivnosti koje se preduzmu u privatnom sektoru, bilo da su dobre ili loše, odražavaju se i na druge u tom sektoru. Na primjer, kada banka ne daje negativne karakteristike službenicima koji su otpušteni zbog nečasnog ponašanja, ona to radi zato što joj je tako lakše u tom trenutku. Tako se može desiti da drugi poslodavac uposli nepoštenog radnika vjerujući da je čestit.

Privatni sektor djeluje u dvije potpuno odvojene „arene“: transakcije sa javnim sektorom i transakcije koje se u potpunosti završavaju u privatnom sektoru. Neki poslovi koji su u prošlosti bili isključivo poslovi javnog sektora sve češće prelaze u privatne ruke. Kako se privatizacija odigrava brzo u mnogim zemljama, značaj provjeravanja korumpiranosti privatnog sektora raste još brže. U obje „arene“ treba odlučno djelovati.

Korupcija u koju su umiješani javni službenici

Korumpiranje javnih službenika je na eksplicitan ili implicitan način učinjeno nezakonitim u svim zemljama koje imaju pravni sistem, tako da ne bi trebalo da bude drugačije ni kada ih podmićuju privatne kompanije. U principu nema razlike između krupnog mita datog ministru ili funkcioneru visokog ranga i malog mita koje se da nižem javnom službeniku. Praktični problemi u radu u nekim zemljama navode kompanije da opravdavaju razliku opisujući „malu korupciju“ kao plaćanje koje olakšava da se dobije ono što bi i bez podmićivanja trebalo da bude bez problema dobijeno, poput carinskih dozvola, priključenja telefonske linije i slično. Kako god bilo, direktori kompanija su odgovorni za to da osiguraju da se kompanija povinuje svim važećim propisima.

Korupcija u privatnom sektoru

Korupcija u privatnom sektoru je daleko od toga da bude jasno određena kao ona u javnom. U nekim zemljama se eksplicitno kriminalizuje prihvatanje tajne provizije ili mita od strane zapo-

³ OECD i Svjetska banka su započele sa aktivnostima u ovoj oblasti, a postoje i brojne inicijative na unutrašnjem i međunarodnom nivou. Brojne NVO su uključene u ove aktivnosti.

⁴ O „duvačima u pištaljku“ se više govori na drugim mjestima u ovoj knjizi.

⁵ O ovim pravilima se detaljno govori u poglavlju o politici konkurencije.

slenih u privatnom sektoru, dok u drugim ovakvo ponašanje ostaje van obuhvata krivičnog prava. Sve češće se i ovakve radnje kriminalizuju. Zaposleni koji primaju mito, kao i oni koji u doba nestašica koriste priliku da prodaju robu po većoj cijeni, u stvari potkradaju svoje poslodavce.

Kada bivše javno preduzeće pređe u ruke privatnog sektora, često nastane situacija da takvo preduzeće zadrži monopol koji je imalo, što čini još jačom potrebu da se propusti u zakonu, kad je riječ o takvim slučajevima, otklone.⁶

Korupcija između dva subjekta u privatnom sektoru je raširena

Korupcija u privatnom sektoru prožima brojne privredne grane i prisutna je u svim dijelovima svijeta.⁷ U današnjoj globalnoj ekonomiji, ova vrsta korupcije je postala međunarodna koliko i korupcija u javnom sektoru. Bankovni računi u inostranstvu se uveliko koriste za polaganje novca dobijenog podmićivanjem u privatnom sektoru.

Najviši upravljački kadar i neetičko ponašanje
„Četiri vrhunska problema neetičkog ponašanja (obuhvataju više od 80 %) u upravljačkom vrhu jesu sukob interesa, nezakoniti uzvratni darovi, zloupotreba informacija o vlasništvu kompanije i nejednak pristup dobavljačima i ugovornim stranama.“

Istraživanje o poslovnoj etici,
ICAC Hongkong, mart 1994.

Odbor kvalifikovanih istraživača prevara (the Board of Certified Fraud Examiners) tvrdi da je zloupotreba povjerenja kamen temeljac za djelovanje profesionalnih prevaranata i preporučuje da se uspostavi ravnoteža između premalog i prevelikog povjerenja u zaposlene.

Odbor se zalaže za:

- uspostavljanje etičkih pravila od strane rukovodstva,
- donošenje pisanih etičkih kodeksa (nešto što male firme nemaju i zbog čega su one izložene najvećem riziku),
- provjeru karakteristika zaposlenih,
- određivanje osobe koja ne učestvuje u poslovanju firme sa bankom, a koja će biti odgovorna za primanje firminih neotvorenih bankovnih izvještaja i čija bi uloga bila da ispita neuobičajene formulare i isplate,
- otvaranje „crvenog telefona“ za zaposlene koji žele da prijave zloupotrebe,
- stvaranje pozitivne radne atmosfere u kojoj zaposleni ne bi osjećali potrebu da oštete poslodavca zato što vjeruju da se on prema njima ne odnosi pošteno.

Ovaj odbor predviđa dalji rast pojava poput prevara i zloupotreba, tvrdeći da je porast upotrebe kompjutera drastično promijenio brzinu transakcija i da prevaranti sve manje moraju da falsifikuju dokumenta na osnovu kojih se može ući u trag prevarama. S druge strane, Odbor ističe da kompjuteri mogu u određenim okolnostima takođe da posluže kao sredstvo za otkrivanje prevara.

Oblasti u kojima se korupcija u privatnom sektoru najčešće pojavljuje su sljedeće:

- Nabavke: Podmićivanje službenika zaduženih za nabavke u privatnom sektoru je jednako često kao i podmićivanje radi angažovanja na javnim projektima. Napori da se podmite kupci velikih lanaca kao što su Wal Mart i K-Mart postali su uobičajeni, posebno kad je riječ o snabdjevačima iz azijskih zemalja. Slična je stvar i sa nabavkama elektronskih uređaja moderne tehnologije. O nekim skandalima koji su se dogodili u SAD se dosta pisalo. Radilo se o tome da su proizvođači boja i lakova potkupljivali službenike zadužene za nabavke u fabrikama automobila. Takođe je uobičajeno i potkupljivanje sa ciljem dobijanja uloge podizvođača na nekom velikom projektu.

⁶ OECD i Međunarodna privredna komora se trenutno bave ovim pitanjem.

⁷ Prema mišljenju Mihaela Heršmana (Michael Hershman) iz januara 2000, rukovodioca firme „Decision Strategies, The Fairfax Group International“, koja se bavi poslovnim istraživanjima i bezbjednošću. Mihael Heršman je jedan od osnivača Transparency Internationala.

- Distribucija, dozvole, franšiza: Skandal koji se u Njemačkoj desio u vezi sa firmom „Opel“, kada su službenici kompanije primali mito da bi dali dozvole za unosno pravo na distribuciju, primjer je široko rasprostranjene korupcije u toj oblasti.
- Prostor u izlozima prodavnica: Predstavnici proizvođača robe široke potrošnje zaduženi za prodaju imaju običaj da podmićuju šefove prodavnica da bi obezbijedili uočljivo mjesto svojim proizvodima u izlozima. Na sličan način izdavačke kuće podmićuju disk-džokeje da puštaju njihove audio-snimke.
- Tajni tehnički i ekonomski podaci o preduzeću: Brojni su slučajevi podmićivanja zaposlenih iz konkurentske firme radi dobijanja informacija poput tehničkih nacrtata, liste mušterija, politike cijena i slično.
- Finansijski sektor: Podmićivanje bankarskih službenika da bi se dobio zajam ili bolja kamatna stopa bilo je često i otkriveno je kroz istrage i skandale u bankama Japana, Indonezije, kao i u slučaju firme „Savings i Loans“ u SAD. U oblasti prometa hartijama od vrijednosti bilo je slučajeva da su brokeri davali mito da bi određene dionice bile prodavane pod povoljnijim uslovima.
- Prodaja proizvoda kojima je istekao rok trajanja: U ovom slučaju često dolazi do korupcije i povezanosti sa organizovanim kriminalom. Postoji nekoliko varijanti, a jedna je da se podmiti inspektor koji kontroliše kvalitet proizvoda kako bi odbio da odobri prodaju proizvoda koji je sasvim u redu. Takav se proizvod poslije nabavlja po nižoj cijeni, kao da mu je istekao rok trajanja, a zatim se u maloprodaji prodaje po cijeni koja odgovara njegovom stvarnom kvalitetu.
- Sport: Navešćemo nekoliko primjera podmićivanja u ovoj oblasti: otkriveno je da su čelnici Međunarodnog olimpijskog komiteta primali „neprikladne poklone“; bokserski menadžeri podmićuju bokserski savez kako bi njihovi štice dobili više mjesto na rang-listi, što im kasnije omogućava učešće u unosnijim mečevima; organizatori kladenja podmićuju igrače kriketa da igraju lošije nego što bi mogli; fudbaleri „stimuju“ rezultate utakmica i slično.

Ko je odgovoran za sprečavanje prevare?

„Još uvijek vlada velika zbrka oko toga ko je odgovoran za sistem unutrašnje kontrole u pojedinačnim preduzećima i za sprečavanje i otkrivanje zloupotreba. Svega 29 %, odnosno 22 %, odgovorilo je tačno: cijeli upravni odbor.“

Istraživanje Price Waterhouse o korporativnom upravljanju, januar 1995.

Skrivanje mita ima za posljedicu lažiranje poslovnih knjiga, davanje netačnih poreskih izvjava i nastavak prakse podmićivanja službenika kompanije. Korupcija je neprihvatljiv faktor koji uništava slobodno i pošteno nadmetanje na tenderima. Ona usporava razvoj privatnog sektora. Ona djeluje tako što se nove firme praktično isključuju iz igre, a neproduktivnost starih se nagrađuje umjesto da bude obrnuto.

Prevare prilikom nabavki u privatnom sektoru

Prevare predstavljaju dugoročan problem u privatnom sektoru na sličan način kao i u javnom, pogotovo u oblasti upravljanja finansijama. Uzmimo za primjer računovođu koji upozorava nadređene da jedan knjigovođa potkrada firmu tako što izdaje lažne naloge za plaćanje. Nakon toga, rukovodstvo otpusti prokazanog knjigovođu i pošalje ga na sud, ali ne učini ništa da unaprijedi sistem nadzora. Kao rezultat, računovođa koji je u prethodnom slučaju ukazao na prevare, počinje i sam da ih vrši, npr. vršeći nabavke za sebe samog o trošku firme, ali za veće iznose.

Drugi primjer je situacija kada sekretar kompanije plaća svoje račune čekovima kompanije koje je direktor unaprijed potpisao. Ako je sekretar dovoljno pažljiv i ako nabavke vrši od istih dobavljača kao i upravni odbor, takva prevara će vjerovatno dugo ostati neotkrivena. Ovakve pojave nije lako uočiti i ponekad ih je još teže zaustaviti. U tim slučajevima se kontrole jednostavno zaobilaze.

Podmićivanje da bi se dobio posao na tenderu još uvijek je najčešći oblik prevare u privatnom sektoru i raširen je više nego što to poslodavci shvataju. Mijenjanje članova tenderskih komisija od slučaja do slučaja i na različitim nivoima odlučivanja ne predstavlja dovoljnu zaštitu sve dok procedure takođe ne spriječe članove komisije da:

- odabiraju ko će na tenderu moći da učestvuje, a ko ne;
- prave specifikacije koje pružaju prednost jednom dobavljaču u odnosu na druge;
- šalju specifikacije različite sadržine raznim dobavljačima.

Sa prelaskom na metode naručivanja putem interneta, i prevare prelaze na nov teren; kako se nabavke sele na internet, to isto čine i obmane. Pa ipak, elektronski sistemi interneta minuciozno bilježe promet informacija i sadrže programe za pronalaženje podataka koji mogu da otkriju sumnjive tragove.

U posljednjem izvještaju koji se bavio pitanjima trgovine putem interneta preporučuje se sljedeće:

- provjera imena kompanije, osnivačkih dokumenata i registracije;
- provjera solventnosti računa u posljednje tri godine;
- pronalaženje imena i adresa direktora i dioničara kompanije;
- provjera i drugih pozicija u kompaniji zbog sumnje da postoji sukob interesa;
- traženje izvoda iz sudskog registra da bi se utvrdilo da li je firma bila u sporu i da li je protiv nje pokrenut stečajni postupak;
- potvrda trgovačke adrese u službi za registraciju;
- provjera da li se slažu adrese elektronske pošte, plaćanja i isporuke;
- provjera da li je poštanska adresa samo uslužna, a ne stvarna adresa firme, odnosno da li je kao adresa dat samo poštanski pretinac;
- lociranje internet provajdera koji koristi mušterija.⁸

Prevare u nabavkama imaju razne oblike, od stvaranja kartela do lažiranja faktura, ali je najčešći slučaj primanje mita u zamjenu za dodjelu ugovora o nabavci. Tu je praktično riječ o „povraćaju“ dijela plaćene cijene, ali pošto se novac vraća zaposlenom, a ne poslodavcu, i taj iznos ulazi u troškove poslovanja.

Osjetljiva mjesta

Kad je riječ o korupciji velikog obima, privatne kompanije su prinuđene da podmićuju u trima glavnim oblastima. Prva oblast se odnosi na pojavu da je u nekim zemljama, naročito onima u razvoju, veoma teško dobiti veliki ugovor sa vladom ili paradržavnom institucijom bez davanja velikog mita. Uobičajeno je da se ovo radi preko zastupnika kompanije, koji prima proviziju kada obezbijedi dobijanje takvog posla. Provizija je dovoljno velika da podmiri sve neophodne troškove podmićivanja. Kompanije tada pravdaju svoju akciju ne samo „poslovnom nužnošću“ nego i uklapanjem u lokalnu praksu. Ako zastupnik igra „prljavo“, on će tražiti povećanu proviziju tvrdeći da mora da potplati ministra ili druge visoke funkconere vlade, a u stvari će razliku zadržati za sebe ili je podijeliti sa drugim korumpiranim službenicima u kompaniji koji su uključeni u taj posao.⁹

Korupcijski bumerang se vraća švajcarskim kompanijama

Pošto manje od jednog procenta Pakistanaca plaća porez na dohodak, prihodi od carinskih dažbina predstavljaju glavni izvor prihoda te zemlje. Taj sistem je, međutim, već decenijama korumpiran, a poslovni ljudi plaćaju mito da bi njihov uvoz bio prikazan kao manji, te da bi izbjegli plaćanje obaveza.

Tokom osamdesetih, Pakistan se nalazio pod pritiskom MMF-a da poveća državne prihode i da smanji narasli budžetski deficit. Za vrijeme prve vladavine gospođe Buto, Pakistan je uveo dobijanje „odobrenja“ za svaki veći uvoz kao uslov, a dvije cijjenjene švajcarske kompanije, „Societe Generale de Surveillance S.A.“ i „Cotecna Inspection S.A.“, bile su ovlašćene da ga izdaju ili ne. Dokumenti pokazuju da je ovaj pokušaj unapređenja pakistanskih finansija ubrzo postao način za uvećanje računa članova porodice gđe Buto. Tokom 1994. godine, izvršni službenici ove dvije švajcarske kompanije pisali su im, obećavajući „proviziju“ u visini od 9 procenata koja bi bila upućena of-šor kompanijama u vlasništvu gospodina Zardarija i Nusrat Buto. Pismo kompanije „Cotecna“ iz juna 1994. bilo je direktno: „Ukoliko u roku od šest mjeseci od današnjeg dana dobijemo ugovor za inspekciju i odobrenje cijena dobara koja se uvoze u Pakistan, daćemo vam 6 procenata ukupnog iznosa koji ćemo platiti Vladi Pakistana za takav ugovor tokom njegovog trajanja, kao i u slučaju produženja ugovora.“

„Societe Generale de Surveillance“ je u martu i junu iste godine poslao slična pisma obećavajući „konsultantske honorare“ u visini od 6 odnosno 3 posto dvjema of-šor kompanijama koje kontroliše porodica Buto. Prema pakistanskim istražiteljima, dvije švajcarske kompanije su nadzirale uvoz u vrijednosti od 15,4 milijardi dolara u periodu januar 1995 – mart 1997. i pri tom su ostvarile dobit od 131 miliona dolara. Procjena je da su kompanije porodice Buto ostvarile dobit od 11,8 miliona dolara na osnovu „saradnje“ sa tim švajcarskim kompanijama, što je najmanje trećina iznosa na koji ukazuju dokumenti iz banke koje je pokazao švajcarski advokat.

Za kompaniju „Societe Generale de Surveillance“, koja ima 35.000 zaposlenih i više od 2 milijarde dolara godišnje zarade, veze sa porodicom Buto bile su bolna epizoda. Pored toga što je ova kompanija vršila inspekciju carina, ona je dodjeljivala i sertifikate o tehničkom kvalitetu. U suštini, njen posao je bio da brine o integritetu.

„Kuća korupcije: U potrazi za milionima porodice Buto – specijalan izvještaj: Klan Buto ostavio iza sebe tragove korupcije“, John F. Burns, New York Times, 9. januar 1998.

⁸ Prevare pri nabavkama u elektronskom poslovanju, Jon Hayton (PricewaterhouseCoopers, London) u listu *Daily Telegraph*, 10. juli 2000.

⁹ Iz razgovora sa poslovnim krugovima u Tanzaniji 1998 i drugim prilikama.

Druga oblast proizlazi iz stava da, iako se svaki oblik podmićivanja može smatrati moralno pogrešnim, podmićivanje u stranim zemljama može da se opravda „pošto to svi rade“. Nastavak moralnog opravdanja takvog stava je to što dobijanje posla upotrebom mita dovodi do očuvanja zaposlenosti u zemljama odakle kompanije potiču; problematičnost ovakvog stava je to što se previđa da se zbog korumpiranja smanjuje zaposlenost u drugim zemljama. Treći slučaj je kada kompanija koja nema dovoljno posla teži da ga stvori nudeći veoma privlačne iznose donosiocima odluka kako bi odobrili nepotrebne kupovine ili projekte.

Istraživanje o poslovnoj etici, korupciji i zloupotrebama

Viši upravljački kadar smatra da se etički standardi malo poštuju ili uopšte ne poštuju:

- u okviru njihove profesije ili djelatnosti: 53,8 %
 - u okviru poslovne zajednice u cjelini: 74,4 %
 - među mladima na poslu: 77,4 %
- Istraživanje Centra za razvoj etike, Hongkong, novembar 1994.

Argumenti koje kompanija može imati pri podmićivanju u prva dva prethodno opisana slučaja su dovoljno istiniti da bi zadovoljili „savjest“ kompanije koja u neprestanom traganju za poslovima ne smatra sebe zakonski obaveznom da izbjegava veliku korupciju kao sredstvo za njihovo dobijanje, naročito kada do korupcije dolazi uz posredovanje. Mnogi direktori osjećaju da imaju pravo da se sakriju iza „neobavještenosti“ o operacijama kompanije, naročito o operacijama u stranim zemljama. Iako ovakav stav nije pravno valjan, on je široko rasprostranjen i može da bude opravdanje direktoru da se ne osjeća odgovornim za provizije date zastupnicima u inostranstvu, čak i kada su one očigledno pretjerano velike.

Podmićivanje u inostranstvu

Ako kompanija sa sjedištem u zemlji A podmićuje službenika u zemlji A, ona vrši krivično djelo. Ako kompanija daje mito službeniku u zemlji B, ona vrši krivično djelo po zakonu zemlje B. Da li ona vrši krivično djelo i po zakonu zemlje A? Ako je kompanija američka i stoga podložna Zakonu o korupciji u inostranstvu (FCPA), ona je bez sumnje izvršila krivično djelo.¹⁰ Ali sve doskora, ako kompanija nije bila američka, a cijela transakcija se odvijala izvan zemlje porijekla kompanije i preko posrednika, bilo je neizvjesno da li bi takva transakcija predstavljala krivično djelo čak i prema zakonu zemlje u kojoj kompanija ima sjedište.

Situacija se u posljednje vrijeme mijenja i to na radikalna način. Inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) dovela je do potpisivanja Konvencije OECD-a protiv podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama.¹¹ Kao što je na drugim mjestima opisano, konvencija traži od zemalja potpisnica da kriminalizuju podmićivanje stranih javnih službenika. Uz konvenciju koja je stroga, postoji i mnoštvo manje strogih pravila baziranih na idejama koje iz nje proizlaze, među kojima je i zahtjev da se prestane sa praksom oslobađanja od plaćanja poreza za firme koje podmićuju u inostranstvu, što se nekad smatralo „legitimnim utroškom za sklapanje posla“.

Konvencija i prateća pravila i preporuke nisu ostali mrtvo slovo na papiru. Strogo se prati da li su izmijenjeni zakoni i praksa u zemljama potpisnicama. Ako se stave na stranu sporazumi o kontroli naoružanja, čini se da nikad nije bilo međunarodne konvencije čija je primjena toliko praćena. Na primjer, timovi iz zemalja potpisnica imaju pravo da uđu na teritoriju drugih zemalja i da istražuju procedure i praksu u njima. Ulog je veliki, a energičnost sa kojom se sprovodi nadzor nad primjenom konvencije pruža razloge za nadu da će njeni ciljevi biti ostvareni. Sve manje od toga bio bi neuspjeh.

Direktori bi trebalo da razumiju i prihvate odgovornost za povinovanje svojih kompanija zakonima zemalja u kojima rade i da, kad god je to moguće, igraju aktivnu ulogu u obezbjeđivanju

¹⁰ Američki Zakon o korupciji u inostranstvu (Foreign Corrupt Practices Act) donijela je Karterova administracija 1977, kao odgovor na korupciju pri prikupljanju sredstava za političke svrhe, otkrivenu tokom skandala Votergejt. Znači, zakon je usvojen iz domaćih razloga, kako bi se nadomjestili propusti u zakonu koje je Karterov prethodnik Nikson koristio za prikupljanje sredstava, i na taj način zaštitile demokratske institucije SAD. Mada je isticano da administracija nije primjenjivala ovaj zakon onoliko koliko je trebalo (samo 50 slučajeva je pokrenuto za 25 godina, a od njih je svega 7 dospjelo na sud), energija sa kojom su se poslovni krugovi u toj zemlji zalagali za njegovo ukidanje ukazuje na to da je zakon imao jači efekat nego što su mnogi bili spremni da priznaju. U zaslugu potonjih administracija SAD se može upisati to što su ovakve zahtjeve odbili i što su se izborili da kroz međunarodne konvencije njihov pristup bude šire prihvaćen.

¹¹ Pun tekst ove konvencije može se naći u izdanju ove knjige na internetu, www.transparency.org

poštovanja slova i duha tih zakona. Takođe, čini se da i po pravilima Svjetske trgovinske organizacije (*World Trade Organisation*) velika korupcija u međunarodnim transakcijama, koja iskripljava načela konkurencije i ograničava trgovinu, predstavlja prekršaj.

Iako je već rečeno da, u principu, ne postoji razlika između sitne i velike korupcije, kompanijama se može oprostiti što vjeruju da razlika nije samo kvantitativna. Velika korupcija ima za cilj da utiče na donosiocje odluka u korist jedne kompanije protiv druge ili da favorizuje jedan projekat ili kupovinu u odnosu na druge. „Podmazivanje“ ili „podsticajno“ plaćanje nižim službenicima (da obave posao za koji su već plaćeni) izuzetno su nepoželjna sredstva, ali se shvata da se u realnom svijetu od kompanija ne može uvijek očekivati da se strogo drže principa kada je riječ o veoma sitnim pitanjima. Na primjer, američki FCPA ne odnosi se na plaćanje „podmazivanja“, ali ga svakako ni ne oprašta. Primjer u kome se sitno podmićivanje može opravdati je slučaj kada isporuka životno važne opreme čeka zarobljena u luci zato što carinski službenici ne dozvoljavaju iskrcavanje prije nego što za to budu podmićeni.

Ova oblast je puna složenih pitanja i kontradiktornih odgovora, a dilema će biti i dalje, sve dok se ne uspostave pouzdana pravila u svim zemljama. U međuvremenu, sve dok kompanije, makar i protiv svoje volje, nemaju mnogo izbora osim da plate mito i tako postanu žrtve svojevrstne iznude, potrebno je da u okviru njih budu propisana jasna pravila. Sva takva plaćanja treba da budu zabilježena i za sva, osim za zaista veoma sitna, treba zahtijevati odobrenje sa višeg nivoa kako bi se osiguralo da plaćanje za „podmazivanje“ ne otvori kapiju velikoj korupciji. Kompanija mora svim službenicima da ukaže da se tako nešto ne bi moglo opravdati.

Sve dok podmićivanje u međunarodnim transakcijama ne bude jasno uređeno u krivičnom i građanskom pravu, pravila ponašanja koje kompanija dobrovoljno donosi biće važna za uspostavljanje smjernica koje će svi zaposleni poštovati i koje će ukazivati trećim stranama na standarde ponašanja koje kompanija očekuje. Unutrašnja pravila kompanija se veoma razlikuju po snazi. Najmanje korisna su ona koji su ograničena na dobronamjerne, ali dosta nejasne formulacije principa. Efikasnija su ona koja detaljno propisuju šta zaposlenima nije dopušteno da rade u ime kompanije. Najbolja su ona pravila koja nisu samo detaljna, već zahtijevaju da se potpisom rukovodioca ovjeri (jednom godišnje ili na pola godine) da su poštovana u svakom pogledu.¹²

Mora biti jasno da će i najbolje pravilo kompanije, doneseno na dobrovoljnoj osnovi, biti onoliko efikasno koliko uprava kompanije odluči da bude. Direktori moraju preuzeti odgovornost za kontrolu primjene pravila ponašanja kompanije, jer treba da shvate da ta pravila mogu predstavljati pouzdano sredstvo za otklanjanje tereta odgovornosti za pridržavanje zakonskih i moralnih standarda koji će inače biti na njima. Velike kompanije treba da udahnu život etičkim programima jer će u suprotnom oni služiti samo za ukras; kompanije ne treba da daju lekcije koje kažu šta treba raditi a šta ne, već treba da obučavaju službenike, opisujući prave životne situacije i dileme i podstičući aktivnu diskusiju među zaposlenima o tome kako da se one razriješe.

Razumljivo je da u sadašnjoj situaciji rasprostranjenosti velike korupcije i pravne nesigurnosti mnoge kompanije, koje teže da dobiju poslove u inostranstvu, nerado rizikuju poslovne gubitke koji mogu da nastupe usljed toga što druge kompanije daju mito. Svaka kompanija, međutim, može da pozdravi uspostavljanje Sporazuma o nedavanju mita i Sporazuma o integritetu koji se u pojedinim zemljama nameće svim podnosiocima ponuda za dobijanje poslova velike vrijednosti. Kod takvih sporazuma svi učesnici počinju od nule i rizik od podmićivanja, mada još uvijek postoji, veoma je umanjen.¹³

Loš publicitet i gubitak povjerenja

„Zakon nije jedini motivator. Strah od neprijatnosti koje im mogu nanijeti nevladine organizacije ili mediji dao je podsticaj razvoju poslovne etike. Kompanije su naučile tešku lekciju da žive u svijetu CNN-a, u kojem loše ponašanje u inostranstvu može da se uskoro pojavi na televizijskim vijestima u njihovoj sopstvenoj zemlji. (...) Postoje barem dva dobra razloga zbog kojih bi kompanije trebalo da brinu o svojoj moralnoj reputaciji. Jedan je predviđanje: jednom kada izazove bijes javnosti, loše ponašanje može da isprovocira donošenje propisa koje će biti teže podnijeti nego se uzdržati od loših djela. Drugi, čiji je suštinski značaj još veći, jeste povjerenje. Kompanija kojoj ne vjeruju njeni radnici, partneri i kupci – trpjeće posljedice. U svijetu elektronskih komunikacija, u kojem se kupci nalaze na udaljenim mjestima, povjerenje postaje još značajnije. Najzad, kompanije treba da prihvate da pokazivanje vrlina ponekad ide i u njihovu korist. Jedna od vječnih istina je da loši ne rade uvijek loše, niti dobri uvijek dobro.“

The Economist, 19. april 2000.

¹² Primjeri kodeksa ponašanja pojedinih kompanija mogu se naći u verziji ove knjige na internetu, www.transparency.org

¹³ Vidjeti primjere u verziji ove knjige na internetu, kao i u poglavlju koje govori o javnim nabavkama.

Čini se da se mogu uključiti i obavezujuće antikorupcijske odredbe u etičke kodekse međunarodnih profesionalnih organizacija, što bi pružilo mogućnost da se isključi iz članstva onaj ko se takvih odredaba ne bi pridržavao. U slučaju da je riječ o udruženju koje je rasprostranjeno širom svijeta, njegovi članovi imaju malo razloga da se boje da će oni koji nisu članovi ostvariti neke pogodnosti putem mita i obmana. Na primjer, bilo bi očekivano da finansijske institucije podržavaju članove jednog takvog profesionalnog tijela u odnosu na one koji to nisu.

Konačno, privatne kompanije treba da shvate da je velika korupcija neprijatelj visokog standarda i efikasnosti. Kada mito utiče na donosioca odluke, omogućava se da izvođač koji je ispod nivoa koji se standardom traži dobije ugovor na račun onih koji bi na osnovu kvaliteta svojih proizvoda, ugleda ili vještine vjerovatno pobijedili u poštenom nadmetanju.

Kompanije kao žrtve

Jedan od razloga koji ponajviše nagoni kompanije da razmatraju svoje etičko ponašanje jeste sopstveni interes. Sve je više dokaza koji ukazuju na to da kompanije koje tolerišu korupciju svojih službenika u inostranstvu i sebe dovode u opasnost. Nezavođenje računa, korišćenje tajnih bankovnih računa, plaćanje službenika dok su na odsluženju zatvorske kazne i korišćenje bivših viših službenika kompanije kao „posrednika“, stvara atmosferu čiji je krajnji rezultat opravdavanje kriminalne aktivnosti. To je veoma opasno i može biti samo pitanje vremena kada će se i sama kompanija naći u situaciji da bude žrtva sličnog ponašanja svojih zaposlenih.¹⁴

U nekim zemljama pravni sistem još uvijek ne predviđa krivično gonjenje preduzeća zbog kriminalnih aktivnosti, što je zasnovano na premisi da samo ljudska bića mogu imati svijest o djelu, a ona je preduslov za postojanje krivične odgovornosti. Ovakva ograničenja mogu da umanje mogućnost kažnjavanja i da značajno uvećaju probleme u prikupljanju dokaza o krivici. Naime, može da bude očigledno da je kompanija ta koja je prekršila zakon, ali da bi bila valjano optužena, tužilac treba da imenuje odgovorne pojedince i da dokaže njihovu ličnu odgovornost u slučaju. Čak i ako ti pojedinci mogu da budu sa uspjehom identifikovani, dešava se da oni u međuvremenu napuste firmu ili čak zemlju boravka. U svakom slučaju, naplata novčane kazne će zavisiti od finansijskih mogućnosti pojedinaca umjesto da zavisi od mogućnosti kompanije ili od profita koji je ona stekla nezakonitom radnjom. Kada sud prihvati navode optužbe, kompaniji može biti naloženo da plati troškove suđenja i da nastavi da osuđenom službeniku daje platu dok se on nalazi u zatvoru, ali su takvi troškovi beznačajni u odnosu na profit koji je kompanija ostvarila nelegalnim poslom.

Kako da se kompanija odbrani ako se nađe pred sudom u zemlji u kojoj i pravna lica mogu da budu optužena zato što su njeni zaposleni prekršili zakon? Ako je kompanija držala informacije o nezakonitom plaćanju u krugu malog broja službenika i krila ih od svog upravnog odbora, nijedan sudija neće baš biti impresioniran tvrdnjom o nevinosti koju bi zastupnik kompanije iznio na suđenju. Države sve češće propisuju obavezu firmama da osmisle mehanizme za internu kontrolu. Na taj način zakonodavac slijedi put koje su najnaprednije korporacije već utabile.

SAD pomažu u ovom procesu. Tamo je razvijen izvanredan model koji može da posluži za rješavanje ovog problema i u drugim zemljama – Savezne smjernice za kažnjavanje (*Federal Sentencing Guidelines*) iz 1991. godine. Komisija koja je sačinila ove smjernice bila je prvenstveno osnovana da ispita kažnjavanje pojedinaca, ali je njen veliki doprinos krivičnom pravosuđu izašao na svjetlo dana kada je istražila položaj korporacija.

Odgovarajući na istraživanje koje je pokazalo da srednja vrijednost novčane kazne za korporacije iznosi u prosjeku samo 20 % štete koju je prekršaj prouzrokovao, komisija je odlučila da

¹⁴ Brojne njemačke firme su bile upletene u skandale tokom 1995, koji su bili u vezi sa podmićivanjem da bi se dobili ugovori za građenje novih fabrika. Najmanje jedan agent za prodaju u inostranstvu je manipulisao izvoznim poslovima radi lične koristi.

kazna treba da bude određena s obzirom na to o kojoj vrsti kompanije se radi; drugim riječima, „dobro korporativno građanstvo“ kompanije treba takođe da se cijeni. Cilj ove odluke nije toliko da kazni kompanije za loše korporativno ponašanje, već prije da nagradi dobro. Ukoliko je kompanija osuđena za prekršaj, kazna će obično biti tri puta veća nego što je gubitak (šteta) koji je prouzrokovala. Međutim, tamo gdje kompanija može da dokaže da ima uspješan etički program, kazna može da se smanji i do 95 %.¹⁵

Savezne smjernice za kažnjavanje iz 1991. godine:

Znak da je program za sprečavanje i otkrivanje povreda zakona uspješan jeste situacija u kojoj organizacija sa dužnom pažnjom teži da spriječi i otkrije kriminalno ponašanje svojih zaposlenih i svojih zastupnika. Koncept dužne pažnje obuhvata sedam tačaka:

1. postojanje standarda i procedura kojih se zaposleni moraju pridržavati, a za koje se može očekivati da će u razumnoj mjeri smanjiti mogućnost kriminalnog ponašanja;
2. postojanje jednog ili više lica koja u potpunosti odgovaraju za obezbjeđivanje uslova iz tačke 1;¹⁶
3. korporacija mora da povede dužnu pažnju o tome da ne ovlasti značajnom diskrecionom moći pojedince za koje se zna (ili se moralo znati) da imaju sklonosti prema angažovanju u nezakonitim aktivnostima;
4. korporacija mora da ima dobre puteve interne komunikacije i da sprovodi programe obuke zaposlenih;
5. korporacija mora da preduzme razumne korake kako bi postigla da se standardi koje je prihvatila poštuju (npr. da uspostavi savjetodavna tijela i da garantuje zaštitu „duvača u pištaljku“);
6. standardi se moraju primjenjivati konzistentno kroz odgovarajuće disciplinske mehanizme, uključujući tu i sanckionisanje pojedinaca koji su odgovorni za to što prekršaji nisu otkriveni na vrijeme;
7. nakon što se prekršaj otkrije, korporacija mora da preduzme sve razumne korake da bi prilagodila svoj sistem i izbjegla da se sličan prekršaj ponovi.

Postoji prilično interesovanje za ove smjernice i način na koji one pospješuju etičko ponašanje i samokontrolu korporativnog sektora u SAD. Postoji velika vjerovatnoća da će biti korisne i na drugim mjestima, naročito kad se uzme u obzir da je pitanje krivične odgovornosti kompanija teško pitanje u većini pravosudnih sistema i da se stoga sve više pospješuju interni mehanizmi i samoregulacija.

Ima prijedloga da preduzeća treba da izvrše reviziju koja bi pokazala kako se rješavaju tekući etički problemi, pri čemu bi za poređenje poslužili standardi koje su drugi prihvatili i vrijednosti koje je sama kompanija utvrdila.¹⁷ Evropski institut za poslovnu etiku (*European Institute for Business Ethics*) razvio je „Obuku za rješavanje dilema“, koja je od pomoći onim organizacijama koje se žele pozabaviti etičkim pitanjima da diskutuju o njima i da nađu način da se putem ove obuke približe ostvarenju ciljeva organizacije.¹⁸

Mogu li etične kompanije da se nadmeću na korumpiranom tržištu?

Mogu li etične kompanije da se nadmeću na korumpiranom tržištu? Da li je etički da makar pokušaju? Da li se izlažu opasnosti da ekonomski budu ugrožene, a da njihovi zaposleni izgube

¹⁵ Pristup korišćen u smjernicama takođe pomaže da se ograniči jedan od oblika korupcije u pravosuđu (izricanje neadekvatnih kazni kao posljedica korupcije). Naime, smjernice omogućavaju da se ispita istorija presuđivanja određenog sudije kad god postoji sumnja u njegovo poštenje.

¹⁶ U vezi sa smjernicama vidjeti *Business Ethics: The New Bottom Line*, Sheena Carmichael (Demos, London, 1995).

¹⁷ Isto djelo, strana 51.

¹⁸ Više informacija se može naći na veb-sajtu Instituta, Univerzitet Nijenrode, Holandska poslovna škola, www.nyenrode.nl/research_faculty/eibe/products.html

posao od koga žive? Ukazano je da, uopšte uzev, kompanije mogu da se opravdaju s moralne tačke i kada rade u kulturama koje se odlikuju neetičnošću ukoliko:

- neetičke crte njihovog ponašanja jesu neminovne, barem za izvesno vrijeme;
- rade dobar i društveno koristan posao; i
- rade na tome da promijene situaciju u okruženju.¹⁹

Argument u korist gornjeg stava su slučajevi kada su grupe kompanija podnijele zvanične pritužbe i tako promijenile praksu podmićivanja u nekim zemljama, što je pokazalo da su takvi pokušaji uspješniji nego naponi pojedinačnih firmi.

Iskustvo američkih kompanija koje su se odgovorno ponašale takođe ukazuje da čak i na neetičkim tržištima činjenica da vlada posluje sa kompanijom koja je poznata kao moralna može, sama po sebi, da predstavlja marketinški faktor. „Poslujte sa nama“, kažu te kompanije, „i vaš

Rani znaci upozorenja o mogućem postojanju korumpiranog službenika

U sljedećim okolnostima bi menadžeri trebalo da obrate posebnu pažnju na službenike:

- odbijanje postavljenja, čak i onog koje donosi unapređenje, ili odbijanje da uzme godišnji odmor;
- redovno ostajanje kasno na poslu, kada je smanjen broj prisutnih;
- česte i stalne kupovine manjih količina materijala (od istog/istih dobavljača);
- plaćanje gotovim novcem ili izuzetno brzo ili sporo plaćanje;
- česti izvještaji o gubljenju robe, otpisu uskladištenih roba ili loših dugova;
- pretjerano kupovanje po diskontnim cijenama sa popustom ili cijenama za osoblje; i
- velike kreditne olakšice.

narod će znati kakav je vaš integritet.“ Službenici zaduženi za prodaju napominju da i samo pominjanje američkog Zakona o korupciji u inostranstvu (*U.S. Foreign Corrupt Practices Act*) i politika njihove kompanije da poštuje taj zakon mogu biti dovoljni da skinu sa dnevnog reda svaku priču o podmićivanju.

Međutim, bilo bi pojednostavljeno tvrditi da u poslu profit ide samo onima koji moralno posluju. Činjenice su jednostavne: ponekad kompanije dobijaju velike poslove zahvaljujući nemoralnom ponašanju koje je, u nekim sektorima, transformisalo nadmetanje u prednostima ponude u nadmetanje u podmićivanju. Zato bi bilo nerealno zanemariti želju američkih kompanija da se ograničenja koja važe za njih primijene i na njihove konkurente. Takođe je očigledno da se sa korupcijom lakše bore velike nego male korporacije, koje u dobijanje posla ulažu srazmjerno mnogo više i čiji je gubitak u slučaju da ne uspiju dobiti posao veći.

„Najbolja praksa“

Najbolja praksa nalaže da kompanije iz privatnog sektora treba da:

- poštuju zakon u svim zemljama u kojima rade;
- obezbijede da direktori budu svjesni svoje zakonske odgovornosti i obaveza;
- vrše pritisak da zakon bude jasniji ili stroži ukoliko poštovanje važećeg zakona stavlja kompaniju u nepovoljan položaj prema njenim konkurentima;
- unesu posebne antikorupcijske odredbe u kodeks ponašanja korporacije i da se staraju da svi zaposleni znaju da se one moraju poštovati;
- podstiču direktore da nadgledaju primjenu i djelotvornost kodeksa ponašanja korporacije;
- ohrabruju svako međunarodno profesionalno tijelo, čiji su članovi direktori kompanije, da uključi obavezne antikorupcijske odredbe u svoj kodeks ponašanja;
- podržavaju nacionalni antikorupcijski pakt za svaki tender u inostranstvu; i
- vrše pritisak na vladu svoje zemlje, neposredno ili preko odgovarajućih komercijalnih ili stručnih tela kompanije, da podrži antikorupcijsku inicijativu OECD-a i da podstiču Svjetsku trgovinsku organizaciju da korupciju velikog obima počne da smatra za prepreku poštenoj trgovini.

Pokloni – kome i zašto?

Lični kontakti na poslu, kao i u drugim životnim okolnostima, često nađu izraz u razmjeni poklona i gostoljubivosti. U poslu, međutim, ovo može da postane pitanje nečega što je mno-

¹⁹ *Ethical Attitudes to Bribery and Extortion*, predavanje Jacka Mahoneya na Hongkonškom univerzitetu iz 1994.

go značajnije kada se potencijalni prodavci i kupci nađu zajedno. Ubrzo može da se postavi pitanje prikladnosti poklona i, možda, da li neki poklon treba otvoreno da bude označen kao mito. Na primjer, kada prodavac radi da bi dobio bonus u zavisnosti od učinka ili kada mora da obezbijedi porudžbinu da bi sačuvao svoj posao, on pada u iskušenje da iskoristi sva dostupna sredstva (uključujući i davanje „poklona“ klijentima). Zato je poželjno da kompanije imaju unutrašnju politiku i pravila koja regulišu davanje i primanje poklona.

Danska konsultantska firma je izradila nacrt „Pravila u vezi sa davanjem i primanjem poklona“ nakon što je nova uprava uvidjela da je u najvećem interesu firme da suzbije praksu koja je počela da izmiče kontroli. Uopšte uzev, javni pokloni koji su legalni u zemlji u kojoj su dati smatraju se normalnom poslovnom praksom i kompanija podržava njihovo davanje. Tajni pokloni, s druge strane, smatraju se mitom i kompanija ne podržava njihovo davanje. Jedini izuzetak predstavljaju nezvanične naknade u cilju olakšavanja svakodnevnih životnih obaveza koje su u vezi sa ugovorenim poslom (dobijanje dozvola, viza, pretplata na telefon, itd.). Bilješka o davanju takvog poklona mora se priložiti uz potvrdu o utrošku sredstava, kao i detaljno obrazloženje o naporima koji su uloženi da bi se to izbjeglo.²⁰

Inicijative privatnog sektora

Pravila ponašanja Međunarodne trgovinske komore za borbu protiv iznuđivanja i korupcije (*Chamber of Commerce's Rules of Conduct to Combat Extortion and Bribery*) prvi put su usvojena još 1977. Od tada su mijenjana 1996. i 1999. godine.

Kodeks Međunarodne trgovinske komore ide dalje od minimuma zakonskih zahtjeva mnogih zemalja. Ako bi se primijenili, propisi bi donijeli more promjena u međunarodnom poslovnom svijetu. Međutim, cilj propisa je „metod samoregulacije“ i nada da će „njihovo voljno prihvatanje od strane preduzeća ne samo promovisati visoke standarde integriteta u poslovnim transakcijama već i da će stvoriti dobru zaštitu za ona preduzeća koja su podložna pokušajima iznuđivanja“.²¹

Firme su rado potpisale ova pravila, ali se nijedna u stvari nije osjećala obaveznom da ih poštuje jer je dobrovoljna priroda Međunarodne trgovinske komore smanjila njenu mogućnost da upravlja politikom članova i da uspostavi efikasan mehanizam nadzora. Trgovinska komora, međutim, sada odgovara na kritike, iznova razmatrajući pravila i tražeći načine kako da poveća njihovu efikasnost. Razumljivo, Međunarodna trgovinska komora (budući da je zasnovana na dobrovoljnom članstvu i da zavisí od uplata članarine) ostaje oprezna kada je riječ o nadgledanju rada korporacija.

Trenutno Transparency International sprovodi studiju o izvodljivosti razvoja „standarda integriteta unutrašnjeg upravljanja“ u privatnom sektoru, a u tom pokušaju učestvuje i Međunarodna trgovinska komora.²²

Neka pitanja za razmatranje

Kada se Svjetski ekonomski forum (World Economic Forum) sastao u Davosu januara 1995. godine, razmatrao je, između ostalog, i sljedeću problematiku, jer je dao inicijativu da se pokrenu pitanja o antikorupcijskim standardima za globalno poslovanje:¹

- U kojoj mjeri je u interesu preduzeća da se pridržavaju etičke prakse?
- Pored toga što uprava mora da se štiti od krivične odgovornosti i sankcija građanskog prava za korupciju, korupcija donosi i druge troškove i stvara ekonomske poremećaje, mada te troškove nije jednostavno izmjeriti. Sve je više literature u kojoj se tvrdi da održavanje visokog etičkog standarda u preduzećima pruža izvjesne prednosti u odnosima sa kupcima i dobavljačima, zaposlenima i državnim nadzornim agencijama. S druge strane, veoma je teško kvantifikovati ove prednosti. Da li je ova posljednja teza, koju predlaže sve veći broj stručnjaka za poslovnu etiku, u skladu sa stvarnim svijetom?
- Da li pojedinačna preduzeća opredjeljena za visoke etičke standarde sama sebe dovode u nepovoljan položaj u odnosu na konkurente? Da li se ovi troškovi mogu nadoknaditi koristima koje mogu doći sa druge strane?
- Kakav je odnos između sveobuhvatnih etičkih standarda kompanije i vjerovatnoće da će sama kompanija biti pretvorena u žrtvu sopstvenih službenika? Da li kompanije koje daju visok prioritet etici time kupuju neko osiguranje protiv kriminala „bijelih okovratnika“ u njihovim sopstvenim redovima, koji bi ih skupo koštao?
- Veliki dio korporativne „korupcije“ svodi se na prilagođavanje lokalnim „pravilima igre“ u datoj zemlji. Do koje mjere može samo preduzeće da podstakne globalnu standardizaciju etičke prakse, odnosno u kojoj mjeri podsticaj za to mora da dođe od vlade?
- Do koje je mjere korupcija kočnica razvoja zemlje? Pojedini ruski stručnjaci brinu da su se korupcija i kriminal sada povećali do tačke koja ozbiljno ugrožava strane investicije. Da li zemlje u kojima je korupcija među zvaničnicima velika imaju veće teškoće u privlačenju stranog kapitala, odnosno mogu li druge komparativne prednosti zemlje (npr. niske nadnice) da potru uticaj visoke korumpiranosti?
- U kojoj mjeri se može od zemalja koje dopuštaju korupciju velikih razmjera očekivati da odgovore na inicijativu svjetske poslovne zajednice? Može li preduzeće da utiče na svoju političku sredinu tako što će se njome bolje upravljati?
- Da li bi usaglašavanje svjetskih etičkih standarda pomoglo da se objasni složeno i promjenljivo pravno i političko okruženje u kome multinacionalne kompanije sada djeluju? Da li je smisleno da svjetski biznis bude predvodnik borbe za standardizovanje etičkih normi?

¹ The World Economic Forum, 53 Chemin des Hauts-Crêts, CH-1223, Colony/Geneva, Switzerland. Tačke su izvedene kao sažetak iz dokumenta *Initiative on anti-corruption standards for global business*, koji je za Forum pripremio Patrick Glynn iz Američkog preduzetničkog instituta za javnu politiku.

²⁰ Ovaj nacrt se može naći u verziji ove knjige na internetu, www.transparency.org

²¹ Pravila se mogu naći u verziji ove knjige na internetu, www.transparency.org

²² Nevladina organizacija Social Accountability International (SAI), sa sjedištem u Njujorku, koja je razvila standarde društvene odgovornosti (Social Accountability standard, SA8000) partner je organizaciji TI u ovoj inicijativi. Izvještaji o napredovanju u ovom procesu će biti objavljeni na veb-sajtu TI.

Uključeno je mnogo zainteresovanih korporacija i nevladinih organizacija iz raznih regiona. Studija istražuje mogućnost razvijanja standarda koje bi, u slučaju da određena kompanija to želi, verificirao nezavisni organ. Sa jasnim fokusom prije na integritet nego na pitanja korporativnog upravljanja i sa namjerom da standardi budu takvi da se mogu verificirati, ova inicijativa se veoma razlikuje od pokušaja koji se bave pitanjima korporativnog upravljanja i odgovornosti u poslovnom svijetu.

Ako je većina opisanih međunarodnih aktivnosti u ovoj knjizi do danas bila manje produktivna nego što bi mnogi željeli, one ipak služe da pokažu jasno i nedvosmisleno da i razvijene zemlje i zemlje u razvoju jednako prepoznaju postojanje ovog problema.

Da li etički kodeksi mogu da funkcionišu u privatnom sektoru?

Vodi se debata oko suštinskog pitanja – uticaj etičkih kodeksa kompanija na promjenu njihovog načina rada.²³

Iako su ovakvi kodeksi postali veoma popularni među kompanijama koje potiču iz visokoindustrijalizovanih zemalja, oni su u nekim slučajevima dio unutrašnje regulative organizacije bez sredstava koja bi omogućila njihovo spovođenje. Često se kodeksi shvataju kao završetak posla, a ne kao sredstvo koje će pomoći da se posao završi.

Postoje mnoge studije koje se bave etičkim kodeksima korporacija, ali mnoge od njih izučavaju same norme kodeksa više nego što analiziraju suštinu onoga što takav kodeks može da načini efektivnim. Pored toga, veći dio istraživanja bavi se različitim pitanjima, kao što je pitanje da li etički programi korporacije unapređuju društvenu odgovornost i slično. Ima pak i nekih studija koje ukazuju na moguće činioce koji bi unaprijedili djelotvornost etičkih kodeksa.

Izveštaj „Etička pitanja i upravljanje potencijalnim opasnostima za reputaciju“²⁴ fokusira se na sredstva koja su izabrana za primjenu etičkih normi u poslovnom sektoru, uključujući i vrstu obuke koja se sprovodi, pitanje koje osobe imaju najveću organizacionu ulogu u promociji etike i da li su uključeni oni koji donose odluke, dok se manje pažnje posvećuje razmatranju djelotvornosti takvih napora.

Ovaj izvještaj je otkrio da akta koja se donose pod imenom „vrijednosti“, „izjava o misiji“ ili „etički kodeks“ predstavljaju najšire prihvaćen vid praktikovanja etike u poslovnom svijetu jer 80 posto kompanija ima ovakva akta i na osnovu njih praktikuje određene programe. Ovi rezultati pokazuju znatno povećanje u odnosu na istraživanje rađeno tri godine ranije, kada se takvih kompanija bilo oko 60 posto.

Možda je najinteresantniji nalaz iz izvještaja onaj koji govori o nedostacima sistema prilikom sprovođenja normi etičkih kodeksa:

- U 20 posto slučajeva kodeksi nisu učinjeni dostupnim svim zaposlenima.
- U 65 posto kompanija kodekse je sačinilo odjeljenje za pravne poslove zajedno sa sekretarijatom.
- Službenici zaduženi za rad sa osobljem („human resource“) bili su uključeni u pravljenje kodeksa samo u 43 posto posmatranih kompanija.

Drugim riječima, rukovodstvo kompanija je imalo namjeru da nadzire stvaranje kodeksa, ali se kodeksi više fokusiraju na pravnu stranu problema nego na pitanje samog ponašanja.

²³ Ovaj odjeljak je zasnovan na istraživanju *Effectiveness of Codes of Conduct* koje je preuzeo Thomas F. McInerney iz CEP-AA. Istraživanje je pripremljeno za skup „Business Integrity Standard Feasibility Committee“, koji je održan 21. februara 2000 u organizaciji CEP-AA (sadašnji SAI) i Transparency Internationala.

²⁴ Zasnovano na studiji Konsultantske grupe za moralan i odgovoran biznis Artura Andersena i Londonske poslovne škole, čiji savjetodavni odbor čine predstavnici poslovnog svijeta, teoretičari i konsultanti. Ta studija iz 1999. je obuhvatila različite pristupe etici u poslovnom svijetu među 78 kompanija iz Velike Britanije (sa spiska FTSE, gdje ih ima 350), kao i znatan broj kompanija koje se ne nalaze na listi.

Oko 40 % kompanija organizovalo je obuku samo za odabrane službenike. Od njih, manje od polovine je obuku usmjerilo na primjenu kodeksa u praksi, u stvarnim situacijama; još manji broj njih je organizovao razmjenu iskustava učesnika obuke. Nije onda ni čudo da su u prosjeku zaposleni na nižim položajima mnogo manje upoznati sa postojanjem ovakvih kodeksa od onih koji se nalaze na višim funkcijama.

Studija je takođe utvrdila da manje od polovine kompanija koje su posmatrane ima službu kojoj se može prijaviti sumnjivo ponašanje ili kršenje kodeksa, a 60 % onih koji ovakve službe imaju izvjestilo je da niko nije koristio ovakvu mogućnost. To ne iznenađuje mnogo, jer većina kompanija nije predvidjela mjere zaštite za one koji bi na takve činjenice ukazali.

Izveštaj je pružio zaključak da mnogi programi poslovne etike nisu ukazali na važne principe i da mnoge organizacije još uvijek imaju teškoće da navedu zaposlene da rade u skladu sa vrijednostima koje promovisu kodeksi.

Drugi izvještaj, koji je pripremila KPMG a koji se bavio pitanjima prevare među kompanijama u Južnoj Africi, dao je drugačiju sliku djelotvornosti sredstava za borbu protiv prevara.²⁵ Od 540 kompanija koje su dale odgovore istraživačima, 83 % je naznačilo da su imali slučaj prevare u toku posljednjih godinu dana. Da bi se smanjile mogućnosti da se prevare dešavaju, većina kompanija je navela da će ispitati slučajeve i unaprijediti kontrolne mehanizme (83 %), ili da će uspostaviti etički kodeks (46 %), odnosno da će primijeniti sveobuhvatni etički program (32 %). Relativno malo interesovanje za primjenu etičkih kodeksa i programa za veću etičnost u poslovanju ukazuje da se takve mjere u najmanju ruku shvataju kao nedjelotvorne u poređenju sa čvrstom unutrašnjom kontrolom.

U dokumentu pripremljenom za Devetu međunarodnu antikorupcijsku konferenciju, koja je održana u Durbanu, u Južnoafričkoj Republici,²⁶ Ronald Berenbajm (Berenbeim) ustvrdio je da kodeksi, iako su postali široko rasprostranjen institut u korporacijama, nisu imali uticaja koliko je trebalo. Istraživanja koja je njegova organizacija²⁷ objavila pokazuju da u oko 80 posto slučajeva odbor direktora korporacije učestvuje u pisanju ovog kodeksa, tako da ga zaposleni ne osjećaju kao nešto svoje u punoj mjeri. On je primijetio da mnogi kodeksi u korporacijama sadrže gotovo identične odredbe koje zabranjuju koruptivnu praksu i naglasio da su unutrašnje procedure korporacija, kojima se obezbjeđuje podnošenje izvještaja i odgovornost, od ključnog značaja za postojanje djelotvornog etičkog kodeksa. Od ostalih odredaba posebno je istakao važnost normi o zaštiti „duvača u pištaljku“ i zaštitu onih koji na drugi način izvijeste o prekršajima.

Druga, unekoliko drugačija studija, pripremljena je za *Business&Society Journal* 1999. godine. U njoj se zaključuje da se, prema njihovoj analizi, nije pokazalo da dobro društveno ponašanje vodi ka lošim finansijskim ostvarenjima. Studija pokazuje da je precizno određenje šta čini djelotvoran etički kodeks teško pitanje. Da li djelotvoran znači da se ljudi ponašaju moralno, ili znači da se ne dogodi nijedan veliki skandal? Odnosno, da li znači da se kompanija drži samo zakonskih ograničenja?

OECD, organizacija koja je sada veoma aktivna u oblasti korporativnog upravljanja, preduzela je istraživanje 233 etička kodeksa 1998. godine. Istraživanje je bilo ograničeno na to da dokumentuje odredbe kodeksa. Rezultat ukazuje na to da većina (82 %) kodeksa pokriva ponašanje u samoj korporaciji, dok je manje njih imalo prošireno dejstvo na ponašanje ugovarača i podugovarača korporacije (50 % i 22 %). Svega 18 % kodeksa se eksplicitno pozivalo na međunarodne

²⁵ U ovom izvještaju je prevara široko definisana kako bi obuhvatila sve prekršaje kod kojih je počinitelj na nepošten način upotrebljavao svoj položaj ili se lažno predstavljao.

²⁶ Ronald Berenbeim (1999), *How Effective are Corporate Codes in Combating Corruption?* – dokument je dostupan na veb-sajtu 9. IACC, do koga možete doći preko www.transparency.org.

²⁷ Odbor Konferencije.

standarde. Samo se jedan od njih pozvao na OECD-ove smjernice za međunarodna preduzeća, a samo dva su inkorporirala odredbe OECD-ovih Preporuka za suzbijanje podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama. Ostali kodeksi su se uglavnom pozivali na „međunarodno priznata ljudska prava“, „univerzalno prihvaćene norme“ i slično.

U kompanijama u kojima je istraživanje vršeno, malo pažnje je posvećeno nadziranju da li se norme poštuju. Većinom je bilo propisano interno nadziranje u okviru korporacije, a u 40 procenata ono uopšte nije pomenuto. Samo u četvrtini preduzeća se propisuju aktivnosti za ispravljanje grešaka, a u svega nekoliko njih je propisano da nepoštovanje kodeksa povlači kao posljedicu otkaz ugovora o radu ili prekidanje daljih poslovnih veza.

Takođe u 1998. godini, Institut poslovne etike iz Londona sproveo je drugo istraživanje o primjeni kodeksa poslovne etike. Iz odgovora koje su dobili, istraživači su procijenili da je 57 % najvećih kompanija iz Velike Britanije imalo ovakav kodeks, što je značajan porast u odnosu na 18 % iz 1987. godine. Veoma se različito tretira unutrašnje i spoljno obavještanje o kodeksu. Oko 93 % kompanija pružilo je neki vid podrške primjeni ovih kodeksa. Jedna trećina je svoje kodekse javno objavila. Manje od polovine kompanija koje imaju kodeks je obezbijedilo obuku o tome kako se kodeks primjenjuje i koji je njegov značaj, a čak 30 % kompanija nije obezbijedilo kopije kodeksa za svoje zaposlene. Rezultati su potvrdili utisak da je za mnoge kompanije pisanje i usvajanje kodeksa bilo samo za sebe cilj. U mnogim firmama rukovodstvo je tvrdilo da je njihovo osoblje i inače dovoljno moralno i da ne vide koju bi praktičnu svrhu takav kodeks imao.

Da li kodeksi ponašanja funkcionišu?

Uopšteno gledano, istraživanja koja su vršena nisu potpuna. Ona ukazuju na to da kodeksi imaju izvjestan pozitivan uticaj, ali takav uopšten zaključak još uvijek nije potkrijepljen sa dovoljno iskustvenih zaključaka. Istraživanja pokazuju da će stepen u kome etički kodeksi budu ugrađeni u kulturu ponašanja u korporaciji biti stepen u kome će oni proizvesti pozitivne efekte. U svakom slučaju, izmiče nam precizna definicija šta bi to ugrađivanje trebalo da znači kad je riječ o konkretnim organizacionim strukturama u preduzeću. Ključne odrednice u postizanju odanosti zaposlenih pomoću pravila poslovne etike jesu obuka, nadziranje primjene i druge aktivnosti koje su u vezi sa primjenom kodeksa. Ovaj zaključak je ipak više intuitivan nego potkrijepljen čvrstim dokazima.

Neki pokazatelji djelotvornosti privatnog sektora kao jednog od stubova integriteta društva

- Da li su asocijacije privatnika na nivou države aktivne? Da li se aktivno angažuju na izgradnji poštenog tržišta? Da li domaća privredna komora aktivno promovise kodeks dobre poslovne prakse koji je izradila Međunarodna trgovinska komora?
- Da li privatni sektor učestvuje u dijalogu o tome kako politika poštenog nadmetanja može da donese dobro svima?
- Da li vodeće firme imaju kodeks poslovne etike? Da li su njime pokrivene korupcija i davanje poklona? Da li su ove teme pokrivene na odgovarajući način?
- Da li poslovni ljudi u principu izbjegavaju da podmićuju kako bi dobili poslove u zemlji? Ukoliko je podmićivanje česta praksa, da li su poslovni ljudi ti koji je promovišu ili se oni trude da se sa njom prekinu?
- Da li vodeće domaće kompanije aktivno učestvuju u kreiranju kodeksa poslovne etike? Ako je tako, da li se izbjegava situacija u kojoj postoji sukob interesa? Da li je njihovo angažovanje transparentno?

Poglavlje 17:

Međunarodni činioci i mehanizmi

*Bolje je znati neka pitanja nego sve odgovore.*¹

Džejms Tarber (James Thurber)

Mnogi na korupciju gledaju kao na domaći problem – vide policajca koji trguje kartama za parking, poreznika koji trguje poreskim olakšicama, službenike lokalne vlasti koji trguju dozvolama za pijačne tezge. Ne tako očigledna, ali mnogo ozbiljnija je korupcija na međunarodnom nivou, koja se obično ne praktikuje tako otvoreno i tako besramno kao ona sitna.² Postavlja se ipak pitanje kako to da međunarodni činioci imaju toliki značaj za sistem društvenog integriteta pojedinih država i da predstavljaju njegov važan d

Dio odgovora leži u činjenici da svaka zemlja mora povremeno da baci pogled na ono što druge zemlje i institucije rade, pogotovo kada joj je potrebna saradnja u primjeni antikorupcijskih zakona. Najčešće je to slučaj kada se traži izručenje javnih službenika ili davalaca mita iz privatnog sektora koji su prebjegli u inostranstvo, ili kada treba povratiti korupcijom stečenu dobit koja je iznesena iz zemlje.

Čak i kada se sazna gdje se tačno nalazi odbjegli kriminalac, pred državom koja ga traži stoje različite mogućnosti. Ako postoji bilateralni sporazum o izručivanju, država koja traži kriminalca treba da ispuni zahtjeve koje pred nju postavljaju strana administracija ili sud da bi izručenje dopustili. Ti uslovi se propisuju sporazumom o izručivanju između dvije zemlje.

Ali kako dokazati optužbe? U nekim slučajevima se dokazi nalaze upravo u zemlji od koje se traži izručenje. Sa porastom broja krivičnih djela sa međunarodnim elementom, policije u svim zemljama suočavaju se sa novim izazovom. U prošlosti bi one najčešće dizale ruke od takvih slučajeva. Policija iz jedne zemlje nema ovlašćenje da ide u drugu i tamo vrši pretrage i koristi zvaničnu dokumentaciju. Ona ne može da hapsi osumnjičene ako ih nađe. Države se obično protive svakoj vrsti akcija stranih policija na svojoj teritoriji.

EU pristala da vrati plijen korumpiranih afričkih režima

Evropska unija je pristala da vrati novac koji su ukrali korumpirani afrički režimi i sakrili ga na računima Evropske banke. Vjeruje se da su afrički režimi nepošteno stekli milijarde funti. Neki od njihovih nasljednika sada pokušavaju da iz banaka povrate velike iznose, koji su im očajnički potrebni za programe razvoja. Na zahtjev vlade Nigerije, Britanija i Švajcarska su već zamrzle stotine miliona funti za koje se vjeruje da ih je uzela porodica bivšeg diktatora Sani Abače.

Švajcarske sudije su juče donijele prve presude za pranje novca u vezi sa otprilike 400 miliona funti na 140 različito numerisanih računa čiji tragovi vode do generala Abače. Državni tužilac Ženeve, Bernar Bertosa, rekao je da je jedna osoba optužena zbog „davanja lažnih informacija prilikom otvaranja bankovnog računa“ i da će vjerovatno biti još optužbi.

Međunarodna pravna pomoć

Borba protiv korupcije velikog obima, posebno protiv one sa međunarodnim elementom, podrazumijeva uspješno otkrivanje i gonjenje počinitelaca u njihovim zemljama. Razlog za to je činjenica da korumpirani zvaničnici saradnike u zločinu često imaju u industrijski razvijenim zemljama, koji, uopšte uzev, misle da su izvan domašaja vlasti oštećenih zemalja. Dobit od korupcije skriva se na bankovnim računima u industrijalizovanim zemljama i primjenjuju se

¹ Poruka je namijenjena kako donatorskoj zajednici tako i svim ostalima.

² Vidjeti S. J. Rubin, *International Aspects of the Control of Illicit Payment*, u *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 1982, vol. 9, na str. 315.

EU se složila sa akcionim planom u 130 tačaka na Prvom afroeuropejskom samitu u Kairu, koji je zasnovan na principu da ukradeni novac mora da se vrati u zemlju porijekla i da treba preduzeti mjere za borbu protiv korupcije. Afričke diplomate kažu da su vođe EU nerado pristale na ovo. EU je u početku više željela da se izda saopštenje o situaciji, jer povraćaj novca sa privatnih računa u bankama predstavlja pravni problem i može da razori sistem bankarskih tajni. Ministar spoljnih poslova Južnoafričke Republike, Nkosasana Dlamini - Zuma, rekao je za johanezburški list „Star“: „Bilo je teško održati pozicije EU (...). Ne možete pričati o borbi protiv korupcije a onda ne vraćati novac koji korumpirani iznesu iz zemlje. Taj novac je ukraden od zemalja kojima je neophodan za razvoj. Kako bogate zemlje mogu da se tako drže?“

Visoki južnoafrički zvaničnik privatno je izrazio sumnju u mogućnost povraćaja većih iznosa u skorije vrijeme. Jedan od pregovarača je rekao da je princip ustanovljen, ali je dug put dok se nešto zaista ne desi. O tome će biti podnesen izvještaj ekspertskom komitetu, koji će sačiniti preporuke za ministarski sastanak, čiji datum još nije određen. Portparol britanskog ministarstva spoljnih poslova je rekao: „Britanija je već počela sa radom na nigerijskom slučaju. Preduslov za rad je dokaz iz zemlje o kojoj se radi da je bankarski račun u Britaniji plod korupcije.“

Electronic Telegraph (Velika Britanija), 6. april 2000.

tehnike pranja novca koju su osmislile računovođe, advokati i bankari u službi prodavaca narkotika. Da bi mogla da odvrti od takvog ponašanja i da ga kazni, svaka država mora da se u borbi protiv kriminala koristi sredstvima koja joj stoje na raspolaganju na osnovu sporazuma o međunarodnoj pomoći.

Na poprištu međunarodne pravne pomoći takođe je važno da službenici kriminalističke službe budu u toku sa novim međunarodnim razvojem i da ne misle da ako je novac otišao iz zemlje, nema nikog ko bi mogao ili htio da pomogne da se on vrati. Sve više je određenih vidova pomoći koje nude pojedini bankarski centri.³ Na primjer, švajcarska vlada sada pomaže u slučajevima kada sud utvrdi da je novac ukraden.

Ograničenja u ostvarivanju međunarodne pravne pomoći

Organi jedne države ne mogu da pruže drugoj državi pomoć ako ta pomoć obuhvata i radnje koje nisu predviđene zakonodavstvom zemlje u kojoj ih treba preduzeti. Tako, na primjer, specijalni postupci koji postoje u jednoj zemlji ne moraju postojati i u zakonodavstvu druge, pa se ne može ni očekivati njihovo sprovođenje u okviru međunarodne pravne pomoći.

U većini zemalja, prije nego što pruže pomoć, sud ili administracija te zemlje će tražiti ispunjenje uslova „da su standardi pravosuđa i izvršenja sankcija u državi koja zahtijeva pomoć takvi da je u interesu pravde da joj se bjegunac preda“.⁴ Ta-

kođe treba preispitati i neka proceduralna pitanja. Na primjer, da li sudovi zemlje koja traži pomoć imaju legitimnu nadležnost za postupanje u predmetu; da li su istraga ili krivično gonjenje politički motivisani; da li se koristi redovna sudska procedura (tj. da nije u pitanju *ad hoc*, vojni ili neki drugi specijalni sud); da li je prekršaj koji se istražuje smatran prekršajem i u vrijeme kada se desio; da li se poštuje „vladavina prava“. Neke zemlje takođe traže uvjeravanja da neće biti izrečena smrtna kazna niti tjelesno kažnjavanje.

Uz to, ako određeni slučaj treba da garantuje mjere uzajamne pravne pomoći, traži se i da navedeno ponašanje bude kažnjivo u obje zemlje, kao i da se za njega može izreći kazna određene visine, pri čemu se kao granica uzima mogućnost izricanja kazne zatvora u trajanju od jedne ili dvije godine.

Zahtjevi u pogledu organizacije

Treba razviti vještinu u oblasti međunarodne pravne pomoći. Izvjesnu ulogu u podnošenju i procesuiranju takvih zahtjeva ima diplomatska služba. Uobičajeno je da postoje mehanizmi koji obezbjeđuju da se zahtjevi za međunarodnom pomoći ne upućuju bez prethodne provjere. Obično je neophodno postojanje „centralnog autoriteta“, u vidu službe resornog ministarstva koja postupa po svim zahtjevima, kako onima koje zemlja upućuje tako i onima koje prima. Takvo tijelo ima zadatak da se stara o ispunjenosti uslova za pružanje pomoći. Mada takvo tijelo možda već postoji i radi na primjeni drugih međunarodnih ugovora, njegovom osoblju će u većini slučajeva biti potrebna dodatna obuka kako bi sporazumi o pravnoj pomoći, kada zatreba, bili brzo i efikasno primijenjeni.

Međunarodna pomoć u borbi protiv pranja novca

Posebne veze između planova za pranje novca, nedovoljno regulisanih finansijskih sistema i korupcije nalaze se u središtu pažnje međunarodne zajednice. Uticaj stranih činilaca na sistem

³ Bankarski centri su pod sve većim pritiskom međunarodne zajednice, uglavnom zbog zabrinutosti koju stvaraju trgovina drogom i pranje novca.

⁴ Izručenje (Extradition) (Cmnd. 9421) (1985), p. 15. Saopštenje parlamentu koje je objavila britanska vlada. Izjava odslikava položaj običajnog prava širom svijeta.

društvenog integriteta jedne zemlje može da bude i negativan, npr. kada strana zemlja vodi politici davanja poreskih olakšica za podmićivanje u inostranstvu, odnosno kada ne predviđa kažnjavanje podmićivanja u inostranstvu.

Takođe, jedna zemlja može da se stavi u položaj da bude finansijski centar koji omogućava pranje novca koje su ukrali zvaničnici drugih država. Te zemlje imaju propise o tajnosti koji otežavaju ili čak u potpunosti onemogućavaju prikupljanje dokaza o takvim fondovima, pa tako postaju pravi raj za korumpirane. Tokom više decenija naslućivalo se da postoji veliki broj švajcarskih numerisanih bankovnih računa na kojima je takav novac držan. U posljednje vrijeme su se, naročito sa širenjem takozvanih „of-šor bankovnih centara“, umnožila i „parkirišta“ za nezakonito stečen novac, pa je švajcarska vlada zarad kredibiliteta zemlje učinila izvjesne napore (koji nisu uvijek nailazili na dobru volju švajcarskih banaka) da djeluje protiv najflagrantnijih zloupotreba švajcarskog bankovnog sistema. Švajcarska se sada doživljava kao mjesto gdje nije potpuno bezbjedno sakriti nezakonito stečeno bogatstvo.

Sve zemlje imaju zakone o bankarskoj tajni koji omogućavaju zaštitu legitimnih privatnih interesa. U mnogim društvima ljudi žele da podatke o iznosu štednje i ostale finansijske podatke zadrže za sebe. Ovi zakoni nisu napravljeni da bi omogućili klijentima banaka da izbjegnu plaćanje poreza i izmaknu poreznicima i oni su, uopšte uzev, podložni kontroli lokalne uprave prihoda.

Pa ipak, ove zakone nemilosrdno eksploatišu profesionalni savjetnici trgovaca drogom i korumpirani visoki državni službenici. Oni su koristili međunarodni konsenzus koji je dugo važio – da nije posao jedne zemlje da pomaže drugoj u ubiranju poreza. Zemlje „poreski rajevi“ koriste tu slabost u međunarodnoj saradnji i onemogućavaju pristup podacima o vlasništvu nad računima. Postoji i ekstremna tvrdnja da, zato što su, na primjer, podaci iz registra o vlasništvu nad akcijama tajni u zemljama „poreskim rajevima“, a njihovo objelodanjivanje podliježe krivičnom gonjenju, takav registar ne mogu da traže ni vlasti drugih zemalja (koje možda imaju kopije detalja iz registra) pod izgovorom da bi lice koje bi podatke pružilo izložilo sebe krivičnom gonjenju.⁵

Pranje novca se ne koristi samo nakon što je zločin učinjen, nego i u vrijeme kada se on vrši, pa čak i prije, kada se plaća mito. Kako bi se kamufliralo porijeklo i odredište novca od mita, finansijski tokovi se usmjeravaju preko zemalja koje nemaju obimne i djelotvorne sisteme otkrivanja pranja novca i sličnih nezakonitih transakcija. Finansijski sektor u tim zemljama se, uopšte uzev, neadekvatno reguliše i nadgleda, zakoni tih zemalja ne garantuju pravo sudskim vlastima da dobiju informacije, a njihovi zakoni o preduzećima dozvoljavaju formiranje kompanija „omotača“, koje skrivaju pravi identitet korisnika transakcija i vlasnika sredstava.⁶ Često se koriste akcije na donosioca (pa vlasništvo nad kompanijom može da se prenese bez traga na papiru, slično kao novac) i štedne knjižice na donosioca (u kom slučaju posjedovanje knjižice sa računom i sa numerisanim pristupnim brojem povlači sa sobom i vlasništvo nad računom).

Od pokretanja inicijative Snaga za finansijske akcije (Financial Action Task Force Initiative) grupe G7⁷ 1989. godine, podstaknuto je donošenje niza međunarodnih mjera koje su preduzete da bi se pranje novca stečenog u trgovanju drogom „ili drugim kriminalnim aktivnostima“ okvalifikovalo kao krivično djelo. Kao rezultat tog napora, barem četrdeset zemalja, uključujući sve članice OECD-a, primjenjuju zakonodavne i administrativne sporazume da bi ušle u trag takvim fondovima u svom bankarskom sistemu.

Ovi sporazumi zahtijevaju da banke prijave centralnoj banci ili kriminalističkoj službi prijem depozita koji mogu imati kriminalno porijeklo. Kada je riječ o Evropskoj uniji, ti sporazumi su otje-

⁵ Vidjeti postupak pred Komisijom za ispitivanje poreskih aranžmana na Kukovim Ostrvima (istraga u slučaju „Winebox“) koji je vodio bivši predsjednik suda Novog Zelanda, ser Ronald Davidson. U tom slučaju, svjedok je pokušao da se sakrije iza zakonodavstva of-šor države (što mu sudija nije dao za pravo). Jedna of-šor kompanija je tvrdila da ima pravo da se pojavi na pretresi i da unakrsno ispituje svjedoke, ali je odbila da otkrije svoju vlasničku strukturu.

⁶ Sastanak grupe stručnjaka o korupciji i finansijskim kanalima, održan u Parizu (april 1999) u OECD-u.

⁷ FATF su smještene u OECD-u u Parizu. Godine 1990. izdale su izvještaj koji sadrži program sa 40 preporuka u ovoj oblasti. Njihov veb-sajt je <http://www.oecd.org/fatf>.

lotvoreni u direktivama koje su obavezujuće za države članice. Pa opet, ima još zemalja koje nisu kriminalizovale pranje novca i zato ne mogu (ili ne žele) da pruže pravnu pomoć drugim zemljama u slučajevima koji se odnose na ovo krivično djelo.

Razvijeni su principi za borbu protiv pranja novca.⁸ Njihov cilj je ostvarenje rezultata na mnogo širem polju, jer pomažu da se ustanove tragovi svakog poslovanja i da se stvori „sistem globalne kontrole“ u finansijskom sektoru. U te principe ubrajaju se i sljedeći:

- „upoznaj svog klijenta“ – finansijske institucije ne bi trebalo da posluju sa nepoznatim klijentima;
- budi posebno obazriv u svim neuobičajenim okolnostima;
- čuvaj dokumentaciju o identifikaciji, kao i zapise o ekonomskoj osnovi transakcija;
- upozori nadležne o sumnjivim transakcijama.⁹

Pranje novca se nastavlja, naizgled nesmanjeno, zbog nadmetanja među bankama da privuku klijente, mada se među bankarima javlja i određena uznemirenost kada treba da rade sa računima zvaničnika država i članova njihovih porodica. Postoji potreba za još nekim mjerama i moguće akcije bi mogle da idu u sljedećem pravcu:

- revidiranje registara sumnjivih transakcija kako bi se u njih uključile transakcije koje potiču iz regiona u kojima je korupcija endemska, kada je vlasnik ili korisnik računa osoba koja vrši javnu funkciju, odnosno kada su klijenti umiješani u oblasti u kojima je korupcija česta, kao što je, na primjer, trgovina oružjem;
- podizanje pažnje onih koji rade sa finansijama, odnosno podsticanje finansijskih institucija da pravila primjenjuju sa dužnom pažnjom. Da bi se obezbijedilo da radnici budu pažljivi i da bi se utvrdile oblasti u kojima im je potrebna obuka, treba ih provjeriti pomoću „testova čestitosti“;
- utvrđivanje koje finansijske institucije i koji službenici ne rade po međunarodnim standardima, zato što to ne žele ili ne mogu, i izricanje administrativnih kazni prema njima.¹⁰

Držite vašu imovinu daleko od radoznalih očiju

Deset dobrih razloga da izaberete Dominiku:

1. Zakonodavstvo te zemlje je relativno novo i dobro napisano.
2. Vršenje usluga je regulisano dobrovoljnim kodeksima ponašanja.
3. Ako želite da osnujete međunarodno preduzeće, troškovi osnivanja su najjeftiniji.
4. Vlasnici udjela se bilježe samo u registru same kompanije i na osnovu zakona se ne mogu otkriti nijednoj instanci vlasti.
5. Računi kompanije ne moraju da budu zabilježeni u arhivama.
6. Ako je potrebno, možete premjestiti kompaniju u drugu zemlju ili registrovati postojeću kompaniju u Dominici.
7. Strani investitori ne plaćaju porez dvadeset godina.
8. Informacije o vama ne mogu biti otkrivene stranim vlastima.
9. Strane presude se ne mogu primijeniti u Dominici.
10. Rok u kojem povjerilac mora da podnese tužbu protiv Povjereništva za zaštitu aktive dužnika je relativno kratko.

Oglas objavljen na veb-sajtu „Safe Haven Offshore Limited“, jun 2000. <http://www.safehavenoffshore.com/10reasons.htm>

Nije potpuno jasno da li će ove zakonodavne i administrativne mjere za borbu protiv pranja novca ukinuti koristi dobijene mitom. Zemlje koje nisu uključene u međunarodne sporazume protiv pranja novca i koje mogu biti dio lanca pranja novca treba da promijene svoja zakonska rješenja i da ih formulišu na takav način da i primljeno mito bude predmet oduzimanja po osnovu kršenja propisa o sprečavanju pranja novca. Činjenica da u današnje vrijeme trgovina drogom utiče na zemlje na jugu, koje ranije nikada nisu imale veze sa tom trgovinom, potvrđuje da skoro svaka zemlja može da bude iskorišćena za transfer robe ili novca.

Postoji ozbiljna mogućnost da tokom nekoliko sljedećih godina bude usvojena međunarodna konvencija protiv podmićivanja koje izlazi iz granica pojedine države. Rad na takvoj konvenciji je počeo u kancelariji UN-a u Beču. Takva konvencija će naravno mnogo lakše biti primijenjena ako što veći broj zemalja prije toga usvoji odgovarajuće propise.

Međunarodna policijska saradnja i Interpol

Interpol, međunarodna policijska organizacija čije je sjedište u Lionu, u Francuskoj, smatra se organizacijom koja posjeduje nadnacionalnu vlast nad kri-

⁸ Vidjeti izjavu iz Bazela o principima iz 1998, i tekst Marka Pietha *The harmonisation of law against economic crime*, *European Journal of Law Reform*, 1999, str. 530 et seq.; idem in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 1998, str. 159. et seq.

⁹ FATF 1996 R 11,14,12 i 14,15.

¹⁰ Mark Pieth, *Common Standards to Prevent and Control the Laundering of Corruption Proceeds*, UNCICP, sastanak stručnjaka, Beč 13. i 14. maj 2000.

minalističkom policijom. To nije tačno. Interpol je prvenstveno komunikaciona mreža koja osposobljava nacionalne policijske snage da veoma brzo uspostavljaju međusobne kontakte, razmjenjuju informacije i obavještavaju jedni druge o traženim licima.

Interpol se oslanja na policiju zemalja članica i centralne biroe država članica koji djeluju kao referentne tačke za međunarodne istrage i obezbjeđuju brzu i efikasnu pomoć policijskim snagama drugih zemalja. Interpol sam ne obezbjeđuje pomoć, mada obezbjeđuje mrežu usluga i trenutno razvija baze podataka koje dopunjavaju i koje koriste birozi zemalja članica. Sistem nije potpuno centralizovan pošto nacionalni birozi mogu da komuniciraju i neposredno.

Kolumbija pooštava mjere u vezi sa pranjem novca smaragdima

Kolumbijski ministar pravosuđa naredio je istraživanje svih postojećih izvoznih dozvola za smaragde i objavio da neće izdavati nove dozvole. Lažni izvoz je, vjeruje se, korišćen za operacije pranja dolara. U 1992. godini, u slučaju „zeleni led“, kalifornijski juveliri su zapazili naduvane cijene kolumbijskih smaragda kojima su se opravdavali multimilionski dolarski transferi novca zarađenog od kokaina natrag u Kolumbiju.

Financial Times, 1. septembar 1995.

S vremena na vrijeme čuju se pritužbe Interpola da neke od njegovih zemalja članica ne pružaju efikasnu i uspješnu pomoć. Jasno je da se takvo stanje ne može tolerisati. Prvi korak za bilo koju zemlju koja se bori sa korupcijom treba da bude provjera efikasnosti i uspješnosti njenih biroa za policijsku saradnju. Ako je ova karika u lancu slaba, i veze sa drugim antikorupcijskim snagama biće oslabljene.

„Crvene potjernice“ i ekstradicija

Jedno od najznačajnijih antikorupcijskih sredstava u postupku Interpola su „crvene potjernice“. Njih koriste policije pojedinih zemalja da obavijeste upravu Interpola da se traži osumnjičeni i da će po hapšenju biti podnesen zahtijev za izručenje kako bi se suočio sa optužbama. Po hvatanju osumnjičenog, primjenjuju se redovna pravila ekstradicije između zemalja koje su u pitanju. Ukoliko sporazum o ekstradiciji ne postoji, i ako ne može da se napravi *ad hoc* sporazum – tada će osumnjičeni biti oslobođen. Zato je osnovno da na početku postupka zemlja koja traži izručenje razmotri prava koja joj sporazumi o ekstradiciji pružaju, razmatrajući da li je moguće da tražene kriminalce izvedu iz „bezbjednih luka“ u kojima se nalaze.

Međunarodne konvencije i drugi aranžmani

U današnje vrijeme je široko prihvaćeno shvatanje da internacionalizacija zločina (uključujući tu trgovinu drogom, finansijske prevare i terorizam) diktira potrebu da države promijene svoje stavove u pogledu mogućnosti primjene krivičnih zakona drugih zemalja i da prošire međusobnu pravnu pomoć u određenim slučajevima.¹¹ Takva saradnja može da se uspostavi bilo na osnovu međudržavnih sporazuma bilo na osnovu „paralelnih“ propisa koji odslikavaju najbolju međunarodnu praksu u mjeri u kojoj je ona usaglašena sa normama koje štite ljudska prava.¹²

Mnoge zemlje se kreću ka formalizovanju sporazuma o međunarodnoj pomoći koji mogu da stegnu omču oko vrata međunarodnoj korupciji. Na primjer, Savjet Evrope je uveo okvir za uzajamnu pravnu pomoć koji se prenio na druge krajeve svijeta preko zemalja Komonvelta 1986. godine.

Sporazumima Komonvelta predviđeni su postupci koji poštuju prava optuženih, a izuzetno olakšavaju zadatak tužilaštva u slučajevima kada se svjedok ili ključni dokaz nalaze u drugoj zemlji Komonvelta. Zemlje Komonvelta su se složile da pružaju pomoć jedna drugoj u pronalaganju traženih osoba, dokaza i u obezbjeđivanju dokaza i davanju iskaza svjedoka bilo u svojoj zemlji bilo u zemlji u kojoj će se održati suđenje. Sporazum sadrži i odredbe o zamrzavanju,

¹¹ Neformalna pomoć, kao što je korišćenje zakona o imigraciji radi deportovanja traženih prebjega, uopšte uzev je neprihvatljiva, jer zaobilazi suštinske proceduralne zaštite, a često je i neustavna.

¹² Na primjer, njemački sud je odlučio da započne pripremu izručenja odbjeglog britanskog bankara Nika Lisona (Nick Leeson) Singapur u oktobru 1995. tek kada je dobio zadovoljavajuća uvjerenja da će suđenje biti pošteno, da u toj zemlji preteže vladavina prava i da optuženi neće biti izložen sankcijama koje se u Evropi smatraju surovim ili neuobičajenim. Da nije tih uvjerenja bilo, Njemačka bi prekršila svoje međunarodne obaveze (na primjer Evropsku konvenciju o ljudskim pravima).

zapljeni i oduzimanju prihoda stečenog zločinom. Sporazumi Komonvelta o ekstradiciji takođe su u skladu sa novim sistemom međudržavne pomoći.¹³ Sporazumi zemalja Komonvelta su adaptirani od strane Ujedinjenih nacija i predstavljaju osnovu za Konvenciju protiv nezakonite trgovine drogama i psihotropnim supstancama iz 1989. godine (United Nations Convention Against Illicit Trafficking in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances).

Pod pokroviteljstvom Organizacije američkih država, 1996. godine usvojena je Međuamerička konvencija protiv korupcije, koju je potpisala 21 zemlja, a čiji je cilj borba protiv domaće i međunarodne korupcije. Instrumenti koje taj sporazum predviđa ne samo da olakšavaju povraćaj ukradenog novca već i obezbjeđuju da se krivična djela korupcije ne tretiraju kao „politički“ zločini. Zbog toga su optuženi podložni izručenju i ne mogu se više kriti pod dobro poznatim tvrdnjama da su politički progonjeni.

Utvrđeno je da korupcija predstavlja prepreku za proširenje Evropske unije, pa su preduzeti sveevropski napori da se ona obori. Kao rezultat, uslijedio je niz konvencija Savjeta Evrope, kao što su:

- Konvencija o pranju novca, vođenju istrage, izvršavanju zapljene i konfiskacije dobiti stečene bavljenjem kriminalnim aktivnostima, iz 1990.
- Krivičnopravna konvencija o korupciji, iz 1999.
- Sporazum o uspostavljanju Grupe zemalja za borbu protiv korupcije – GRECO, iz 1998.
- Građanskopravna konvencija o korupciji, iz 1999.

Po odredbama Krivičnopravne konvencije o korupciji, sve strane potpisnice su se saglasile da usvoje širok spektar mjera sa ciljem borbe protiv korupcije u javnom životu, javnoj upravi i u privatnom sektoru. Preduzeća treba da podliježu mjerama krivičnog prava kako bi se olakšalo prikupljanje dokaza i konfiskacija nezakonite dobiti. Iako su ove mjere suštinski stvar zakonodavstva pojedinih država, one će znatno olakšati primjenu krivičnih propisa i na međunarodnom nivou. Primjenu ove konvencije treba da nadgledaju članice GRECO-a, koje će uz to nadgledati i mjere koje osmisli Savjet Evrope kao dio akcionog plana za borbu protiv korupcije.

Građanskopravna konvencija o korupciji je jedinstven pokušaj da se riješe pitanja koja se odnose na građansko pravo pružanjem naknade žrtvama korupcije u građanskopravnom procesu. Ova konvencija se bavi pitanjima kao što su: naknada štete i gubitaka; odgovornost (uključujući tu i odgovornost države) za djela korupcije koje počinu javni službenici; važenje ugovora zaključenih na osnovu korupcije; zaštita zaposlenih koji korupciju prijave; jasnoća i tačnost računa i revizorskih izvještaja.¹⁴

U SAD, na inicijativu potpredsjednika Ala Gora (Al Gore), održana je u februaru 1999. konferencija na kojoj je dogovoreno da vlade redovno prate ostvarivanje svojih međunarodnih obaveza. Planirano je da se konferencije održavaju svake druge godine, a za 2001. je planirano održavanje konferencije u Holandiji.

Konvencija OECD-a protiv podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama

Industrijalizovane zemlje imaju poseban zadatak: da pomažu očuvanje sistema društvenog integriteta u velikom broju zemalja u razvoju i tranziciji. Ovo je posebno važno u kontekstu podmićivanja sa međunarodnim elementom, kao i u oblasti davanja izvoznih garancija.

¹³ Potpuno je u skladu sa najboljim međunarodnim postupcima da se od države koja traži izručenje zahtijeva plaćanje većih finansijskih izdataka koje proces predstavlja za druge zemlje. Postupati drugačije značilo bi odvratiti zemlje od primjene takvih sporazuma.

¹⁴ Tekst ove konvencije može se vidjeti na veb-sajtu Savjeta Evrope, <http://conventions.coe.int>

Tokom osamdesetih godina XX vijeka, kada su poslovne transakcije postajale sve globalnije, postalo je manje realno da se problem podmićivanja posmatra samo kao problem zemalja u razvoju. Američki poslovni interesi su bivali sve više uzdrmani Zakonom protiv podmićivanja u inostranstvu koji je ta zemlja usvojila 1977. Američka vlada je tokom devedesetih izvršila jak pritisak na OECD da i druge članice preduzmu slične akcije. U maju 1994. date su neobavezujuće preporuke OECD-a¹⁵ kojim je od država članica traženo da preduzmu niz specifičnih koraka da bi „zastrašile, spriječile i borile se protiv podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama“, da se međusobno izvještavaju o „konkretnim i značajnim koracima“ koje su preduzele radi nadzora, odnosno reformi u oblastima:

- krivičnopравnih zakona ili njihove primjene u odnosu na podmićivanje stranih javnih službenika;
- građanskopravnih, poslovnopravnih i upravnopravnih zakona i propisa koji podmićivanje određuju kao nezakonit čin;
- poreskog zakonodavstva, propisa i prakse u mjeri u kojoj oni posredno mogu da utiču na podmićivanje;
- zahtjeva koji se traže od poslovnih i kompanijskih računovodstava radi obezbjeđivanja adekvatnog bilježenja relevantnih plaćanja;
- odredaba koje se odnose na banke i druge finansijske organizacije koje omogućavaju da njihove knjige budu adekvatno vođene i podložne kontroli inspekcija i istražnih organa;
- zakona i propisa koji se odnose na subvencionisanje, izdavanje dozvola, sklapanje poslova javnih nabavki i druge pogodnosti koje javni sektor pruža, tako da sankcija za utvrđeno podmićivanje može biti poništavanje posla.

Poslije preporuka napravljen je istorijski sporazum, koji je stupio na snagu 1997. godine – *Konvencija OECD-a protiv podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama*.¹⁶

Ova konvencija traži od zemalja potpisnica da kriminalizuju podmićivanje stranih javnih službenika i da pruže pravnu pomoć u cilju olakšavanja saslušavanja osumnjičenih. Takođe, moralo je da se okonča davanje poreskih olakšica na osnovu takvog podmićivanja, koje je ranije bilo praksa u većini zemalja članica OECD-a.

Na taj način, problem korupcije je prvi put obrađen na strani sa koje mito dolazi. Poslije svih zemalja članica OECD-a, sve veći broj drugih zemalja pristupa Konvenciji i proširuje njen obuhvat. Uz Konvenciju ide i veoma nametljiv i kritički proces ocjenjivanja, stvoren da bi zemlje spriječio da nastave sa starom praksom nakon potpisivanja Konvencije. Ulozi su očigledno veoma visoki. Konvencija se primjenjuje na najveći dio svjetske trgovine, pa je od ključne važnosti da se svi glavni učesnici osjećaju jednako lagodno u novim okolnostima. Drugim riječima, niko ne treba da se osjeća kao da je dao prednost onima koji se nadmeću za posao sa mnogo manje skrupula.

Dok je odgovor glavnih industrijskih i izvoznih zemalja na ovu inicijativu važan kao osnov svake akcije, takođe je izuzetno važan i odgovor država čije su privrede siromašnije. Bez snažnog i usklađenog odgovora ovih zemalja, u kojima je negativan uticaj transnacionalnog podmićivanja bez sumnje značajan, uticaj inicijative OECD-a će biti skroman. Saradnja sa zemljama u razvoju i zemljama koje su nekada imale centralizovane planske ekonomije, kroz paralelne inicijative, odlučujuća je za obuzdavanje transnacionalnog podmićivanja.

Konvencija OECD-a zahtijeva da krivični zakoni zemalja potpisnica prošire svoje dejstvo i na podmićivanje u inostranstvu. Samo su Sjedinjene Države imale takav zakon (Foreign Corrupt

¹⁵ Princip preporuka OECD-a, koje nisu obavezujuće, jeste da zemlje članice obavještavaju jedna drugu o napretku koje su postigle u primjeni njegovih različitih detaljnih mjera.

¹⁶ Konvencija se nalazi u odjeljku Najbolja praksa u izdanju ove knjige na internetu, na engleskom jeziku.. Izvještaj o napretku u primjeni Konvencije može se vidjeti na OECD-ovom antikorupcijskom veb-sajtu: www.oecd.org/daf/nocorruption.

Practice Act, 1977), dok su neke zemlje, članice OECD-a, počele da amandmanima mijenjaju postojeće propise. U zemljama kontinentalnog prava (većina zemalja EU) sada je napravljen presedan da se zakoni primjenjuju i van zemlje koja propis donosi. Kada je riječ o zemljama anglosaksonskog pravnog sistema („common law“), kao što su Velika Britanija i Australija, postoji presedan kojim se mijenja postojeće zakonodavstvo u smislu da se nezakonitim smatra prekršaj koji je kažnjiv po domaćim propisima ma gdje u svijetu se on desio.¹⁷ Australija danas primjenjuje taj presedan na podmićivanje u inostranstvu. Međutim, u oba sistema biće nužno dokazati da je inkriminirani događaj krivično djelo i u zemlji gdje su se davanje mita ili prevara desili.

Zato je izuzetno poželjno da se u što je moguće više zemalja u nacionalno zakonodavstvo uvede pravilo da je podmićivanje koje je planirano u toj zemlji, ali je izvedeno negdje drugdje, nezakonito. Na sličan način treba uvesti i pravilo da osoba koja nudi mito državnom službeniku, ili njen posrednik koji to čini, dok se službenik nalazi izvan zemlje, takođe vrši krivično djelo. Zakon Hongkonga sadrži izričite odredbe za ovakve slučajeve.¹⁸

Garancije za osiguranje kredita izvoznicima

Industrijalizovane zemlje često osiguravaju svoje izvoznike, jer kada su transakcije velike, a postoji određeni nivo političkog rizika, javni je interes osigurati poreskog obveznika. Kakva je pozicija takvog izvoznika kada je dobio posao na osnovu korupcije?

Njemačka vlada je usvojila brojne sistematske promjene u upravljanju Hermesovog izvoznokreditnog osiguranja, na osnovu zahtjeva koje joj je prezentovala organizacija Transparency International. Njemačka je, zajedno sa Belgijom, podnijela i poseban prijedlog radnoj grupi OECD-a koji se odnosi na to pitanje.

Na domaćem terenu razlog za promjene je primjena konvencije OECD-a u Njemačkoj. Po važećim „Opštim uslovima“, ne postoji obaveza vlade da pokrije osigurane gubitke ukoliko se zahtjev odnosi na isplatu osiguranja za ugovor o izvozu koji je zaključen bez pravnog osnova.¹⁹ Nakon kriminalizacije podmićivanja stranih službenika na osnovu konvencije OECD-a, ako se tokom postupka pokaže da je kriminalni akt doprinio sklapanju izvoznog ugovora, sam ugovor postaje nevažeći.

Da bi se uklopila u novu situaciju, postojeća pravila Hermesa su proširena. Od početka se traži izjava da ugovor nije zaključen zahvaljujući kriminalnom aktu i, posebno, podmićivanju. Onaj ko nije u stanju da takvu izjavu da biće odbijen. Ukoliko se pokaže da je osiguranik dao lažnu izjavu, smatraće se da je time prekršio obavezu da prikaže potpunu istinu, što će za posljedicu imati uskraćivanje obaveza vlade prema takvom osiguraniku, kao i to da će osiguranik izgubiti pravo na uplaćene iznose.

U slučaju da osiguranje treba da pokrije finansijski kredit, dokument koji sadrži obaveze vlade će ubuduće sadržati klauzulu da u slučaju da je ugovor o izvozu plod podmićivanja, vlada neće imati nikakve obaveze prema izvozniku. Slična klauzula biće unesena i u druge ugovore o osiguranju.

U svim slučajevima kada se vlada oslobađa obaveza, ona zadržava iznose koje je dobila za osiguranje. Takođe, korisnik osiguranja mora da ima na umu da će vlada proslijediti sve činjenice slučaja državnom tužiocu, kao i da će ponavljanje prekršaja voditi još strožijim mjerama vlade prema prekršiocu.

Kada bi se takav pristup primijenio i van Njemačke, sigurno je da bi se smanjio nivo korupcije velikog obima na međunarodnom nivou koju podstiču zemlje izvoznice.

¹⁷ Na primjer, krivična djela koja načine pedofili dok se nalaze van zemlje.

¹⁸ Odjeljak 4, paragraf 1, Dekret o sprečavanju mita (Prevention of Bribery Ordinance).

¹⁹ AGA Ausfuhr-Gewahrleistungen Aktuell Report od 16. marta 2000.

Uloga donatora

Donatori treba da igraju posebnu ulogu u slučajevima korupcije u zemljama koje primaju značajnu međunarodnu pomoć. U prošlosti su neke donatorske agencije imale malo skrupula u svom poslovanju. Slično kao i u privatnom sektoru, davanje mita državnim službenicima bilo je pravilo i činilo je dio troškova poslovanja. Međunarodne finansijske institucije, takođe, nisu toliko cjepidlačile oko toga gdje ide dio novca, a korupciju su vidjele kao „političko“ pitanje i „vruć krompir“ koji srećom nije bio na njihovom „jelovniku“.

Ove institucije su u prošlosti bile u velikoj mjeri dio problema. Istina je da su njihovi motivi bili čisti, inspirisani željom da pomognu običnim ljudima, bez obzira na to što su im vođe bile gramzive, ali su rijetko u tome uspijevale, jer se pomoć koristila da bi se zadobila mogućnost za dobijanje poslova.²⁰ Djelovanje donatorskih agencija može se retrospektivno posmatrati i kao uvećavanje pohlepnih apetita onih službenika koji su više bili zainteresovani da se obogate nego da služe narodu.

Sada se uloga donatora promijenila. Korupcija zauzima visoko mjesto na listi političkih prioriteta. Ona se pojavljuje kao jedna od najvažnijih tema u razgovorima koje donatori imaju sa vladinim predstavnicima. To je novina, jer je doskora ta tema bila tabu. Mnogo češće su nevladine organizacije korišćene radi isporuke pomoći lokalnim zajednicama i zaobilaznja državne administracije u koju donatori nisu imali povjerenja, mada treba reći da se ni nevladine organizacije nisu uvijek pokazale pouzdanima.

Takođe je novina da donatori moraju da mijenjaju tradicionalne (i ne uvijek uspješne) načine pružanja „ekspertskih“ savjeta, prerastajući u uzdržane posrednike ili partnere u lokalizovanju korupcije. Banke za razvoj aktivno traže da im se šalju pritužbe na korupciju koja se pojavljuje u projektima koje one finansiraju. Tako Svjetska banka ne samo da ima svjetsku „vruću liniju“ za te svrhe, nego je stvorila i službu savjetnika/ombudsmana za žalbe (CAO) koji radi na pritužbama i koji podstiče povjerenje među svima koji rade na projektu, izdajući preporuke koje su primjenljive, usaglašene sa standardima i čija se primjena može motriti.²¹

Nijedno društvo nije bez korupcije, i svako treba neprestano da dorađuje svoj sistem integriteta kako bi on držao opasnost na oku. Sada je prihvaćeno da samo oni koji žive u nekom društvu mogu da procjenjuju njegove nijanse i da su samo oni u poziciji da sude koje promjene je moguće sprovesti.²² Uloga donatora zato treba da se ograniči na olakšavanje mogućnosti da se unutar zemlje povedu prave diskusije i na pomoć pri pravljenu programa reformi koji će na kraju biti zaista domaći. Donatori ne treba da pokušavaju da diktiraju uslove spolja, niti da postavljaju nerealne uslove ili uslove koje ne podržavaju značajni unutrašnji činioci. Ovakav koncept partnerstva se podstiče u multilateralim sporazumima.

Jedan od primjera kako novi duh partnerstva može biti preveden u jezik propisa je onaj koji primjenjuje Evropska unija sa afričkim, karipskim i pacifičkim (ACP) državama. Veze sa ovim državama regulisane su od 1975. Konvencijom iz Lomea, koja predstavlja važan momenat u razvoju politike saradnje EU i njenih akcija van Evrope.

„Vruća linija“ Svjetske banke – sondiranje podmičivanja u Argentini

Svjetska banka ispituje tvrdnje da su službenici bivše argentinske vlade uzimali mito od firmi koje su radile na projektima koje je ona finansirala. Svjetska banka je dobila anonimnu prijavu prošle godine, kada je bivši peronistički predsjednik Karlos Menem bio još uvijek na vlasti, putem „vruće linije“, specijalno ustanovljene u Vašingtonu za primanje pritužbi. Čovjek koji je zvao tvrdio je da su vladini službenici uzimali mito u procesima nadmetanja za neke programe koje je Svjetska banka podržala.

„Sudeći po vremenu dešavanja, izgleda da se to dogodilo za vrijeme bivše vlade“ – rekla je viša službenica Svjetske banke Mirna Aleksander (Myrna Alexander). Pošto je napravila preliminarno razmatranje tvrdnji, Aleksandrova je rekla „da ima dovoljno materijala za pokretanje istrage“. Uobičajeno je da takve istrage potraju i do godinu dana.

Od kada je La Ruina (La Rua) Alijansa lijevog centra preuzela vlast u decembru 1999, novoosnovana Antikorupcijska kancelarija je započela procese protiv bivših službenika bliških Menemu. Meta istrage bili su i sekretar javnih službi Klaudija Beljo (Claudia Bello), šef državnih penzija Viktor Alderete i sekretar za životnu sredinu Marija Hulija Alsogaraj (Maria Julia Alsogaray).

Svi oni poriču optužbe. Najpoznatiji slučaj podmičivanja u Argentini bio je onaj kad je kompanija IBM 1993. navodno platila milione dolara kako bi dobila posao vrijedan 250 miliona za instaliranje kompjuterskog sistema u Nacionalnoj banci.

Reuters, 16. mart 2000.

²⁰ Indeks davalaca mita (BPI), koji je agencija Gallup International 1999. pripremila za Transparency International, pokazuje rašireno vjerovanje u zemljama u razvoju da su uslovi koji su postavljani za dobijanje pomoći bili jedno od najnepoštenijih sredstava koja su korišćena za dobijanje poslova u inostranstvu.

²¹ Detalji o ovoj službi nalaze se na www.ifc.org/cao. Nevladine organizacije učestvuju u izboru rukovodilaca službe. Prvi među njima bio je jedan od osnivača Transparency Internationala Papue Nove Gvineje.

²² Na primjer, predloženo je ustanovljenje „vrućih linija“ za zemlje srednje i istočne Evrope, gdje još uvijek postoji nepovjerenje u bilo kakav proces „potkazivanja“, koje je posljedica iskustava iz bliže prošlosti.

Poslije velikih preokreta na međunarodnoj sceni, socijalno-ekonomskih i političkih promjena u zemljama Afrike, Kariba i Pacifika, i produbljivanja siromaštva u tim zemljama, bilo je neophodno ponovo razmisliti o modalitetima saradnje. Prestanak važnosti Konvencije iz Lomea u februaru 2000. pružio je idealnu priliku za razmatranje budućih odnosa. Novi sporazum je potpisan 23. juna 2000. u Kotonuu, u Beninu, i on sadrži sljedeće:

„Poštovanje ljudskih prava, demokratskih principa i vladavine prava, koje podržava partnerstvo između EU i ACP zemalja, biće oslonac unutrašnje i spoljne politike svih strana i činiće osnovni element ovog sporazuma.

U kontekstu političkog i institucionalnog okruženja koje podržava ljudska prava, demokratske principe i vladavinu prava, dobra vladavina će se sastojati od transparentnog i odgovornog upravljanja ljudskim, prirodnim, ekonomskim i finansijskim resursima u cilju pravičnog i održivog razvoja. Zato su potrebne jasne procedure za donošenje odluka, transparentne i odgovorne institucije, primat zakona u upravljanju i distribuciji resursa i jačanje sposobnosti za razradu i primjenu mjera koje imaju za cilj prevenciju ili borbu protiv korupcije.“²³

Donatori takođe treba da se na najbolji način postaraju da mrlja korupcije ne padne na nabavke koje vrše prije isporuke pomoći, bilo da se te nabavke obavljaju u zemlji iz koje dolaze bilo u zemlji u kojoj se pomoć pruža. Dobavljače koji koriste korupciju kako bi dobili ili sproveli projekte treba javno imenovati, osramotiti ih i staviti na crnu listu. U radu na terenu i samo osoblje donatorskih agencija treba da bude skrupulozno. Agencije treba da primjenjuju model koji očekuju da primijene i korisnici njihovih donacija. Kada je vidljivo da su donatorske institucije nemarne u otklanjanju korupcije među svojim službenicima, teško da će biti u poziciji da drugima ukazuju kako treba da se ponašaju.

Kako donatori pomažu da se uništavaju putevi

Duž istočnoafričkog autoputa sistem podmićivanja je dobro uređen. „Kurija“ (vozač) nikad nije potplatio službenika na mjernoj stanici da bi mu dozvolio vožnju sa pretovaranim kamionom. Umjesto toga, njegov poslodavac je slao „agente za plaćanje“ – posrednike koji su isporučivali novac unaprijed. Kada bi „kurija“ stizao, na mjernoj stanici su ga jednostavno propuštali.

Humanitarne organizacije i agencije Ujedinjenih nacija, kao što je Svjetski program za hranu, koji obično finansiraju međunarodni donatori poput Vlade SAD, ne može da traži od donatora povraćaj novca datog za podmićivanje. „Šta drugo možemo da uradimo osim da uposlamo 'agenta za plaćanje'?" – rekao je Joern Lose, službenik za logistiku Programa za hranu u kenjskoj luci Mombasa. Agenti odrade svoj prljavi posao, a trošak se u izvještajima prikazuje u okviru administrativnih troškova.

Philadelphia Inquirer, 26. april 2000.

Naravno, postoje i slučajevi hitne humanitarne pomoći, situacije kada je pomoć očajnički potrebna, a vremena nema. U takvim situacijama zvaničnici pogođene zemlje mogu da se nađu na pogodnim mjestima da izvuku ogromnu dobit ubrzavajući snabdijevanje na način koji žele, npr. da sprovedu uvoz bez plaćanja carina, da izdaju više dozvola za prelijetanje i slijetanje, i tako dalje. Takvi ucjenjivači ponekad uzimaju humanitarce kao taoce radi otkupa. Ovo je samo jedna od slabih tačaka. Još uvijek se traže odgovarajući pristup, način i sredstva za zaobilazanje uskih grla koja u takvim slučajevima stvaraju priliku za korupciju velikog obima.

Međunarodni privatni sektor

Međunarodni privatni sektor je sljedeći veliki akter. Njegovo glavno tijelo, Međunarodna privredna komora, sa sjedištem u Parizu, traži rješavanje pitanja međunarodnog podmićivanja već 25 godina i razvila je sopstvena pravila za borbu protiv podmićivanja i iznuđivanja. Kao što je već bilo riječi u poglavlju o privatnom sektoru, ona nastavlja rad na istom cilju sa OECD-om i drugim zainteresovanim stranama.

Neki pokazatelji za ocjenu uloge međunarodnih faktora kao stuba društvenog integriteta

- Da li postoje sporazumi o međusobnoj pravnoj pomoći sa najznačajnijim zemljama? Da li je nedavno analizirana potreba za promjenama u ovoj oblasti međunarodne saradnje? Da li neka zemlja odbija da sarađuje?
- Da li je bilo zahtjeva za saradnju i da li je odgovor bio povoljan? Ukoliko nije, da li su zahtjevi bili postavljeni u pisanom obliku?

²³ http://europa.eu.int/comm/development/cotonou/index_en.htm

- Da li su zahtjevi za pomoć pristizali iz inostranstva? Da li je po njima odmah postupano?
- Da li se strana preduzeća koja rade u zemlji pridržavaju Konvencije OECD-a protiv podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama?
- Da li su važne donatorske agencije zadovoljne naporima koje vlasti preduzimaju kako bi smanjile korupciju?
- Da li donatorske agencije pospješuju probleme u zemlji svojim djelovanjem ili pak pružaju značajnu i djelotvornu pomoć u jačanju sistema društvenog integriteta u zemlji u kojoj rade?

Donatori takođe mogu da budu dio problema: „iznuđivanje“ od kitolovaca prijavljeno
 Japan izdvaja veliki dio svog budžeta za međunarodnu pomoć kako bi prisilio zemlje u razvoju da podrže njegove interese u lovu na kitove, koristeći pri tom i prijetnju da će ukinuti pomoć malim zemljama ukoliko ne glasaju isto kao Tokio u Međunarodnoj komisiji za kitolovstvo (IWC) – potvrdio je juče bivši ministar iz Dominike.

Atherton Martin, do prošlog mjeseca ministar životne sredine i ribolova majušnog karipskog ostrva, obznanio je ono što je sam nazvao „japanska potpuna iznuda“ – upotrebu mita za dobijanje glasova zemalja trećeg svijeta za interese lovaca na kitove.

Na prošlom sastanku Komisije, kada je odbijeno uspostavljanje zone zabrane lova na Pacifiku, sve istočnokaripske zemlje i Gvineja promijenile su svoje stavove u odnosu na očekivane.

Ove optužbe kao da su odjek onih o kojima je The Times izvijestio prošle nedjelje, da je Japan koristio sredstva za pomoć drugim zemljama za kupovinu glasova kako bi obezbijedio da njegov kandidat dobije mjesto generalnog sekretara UNESCO-a prošle godine. Posljednji detalji o „čekovnoj“ diplomatiji Tokija pojavili su se u trenutku kada je japanska kitolovačka flota u sjeverozapadnom Pacifiku počela da ubija neke od najugroženijih vrsta na svijetu. Gospodin Martin, kao čovjek iznutra, pružio je do sada najrječitije dokaze o tome kako Tokio obezbjeđuje glasove u IWC-u i drugim međunarodnim tijelima, koristeći programe međunarodne pomoći kao pritisak na siromašnije zemlje, što su borci za očuvanje prirode već odavno tvrdili.

G. Martin je napustio poziciju 4. jula u znak protesta zbog glasanja Dominike protiv uspostavljanja zone zabrane lova u južnom Pacifiku.

G. Martin je rekao da su japanski zvaničnici posjetili premijera i prijetili da će povući svu pomoć za novi ribarski kompleks u Dominici ukoliko se ona ogradi od pitanja zone zabrane lova. Japan je Dominici, koja ima oko 70.000 stanovnika, dao oko 4 i po miliona funti sterlinga za olakšice ribarima od kada se ova zemlja pridružila IWC-u i platio taksu za pristup toj organizaciji umjesto Dominike – kaže on. Rekao je i da je pet drugih ostrvskih zemalja – Grenada, Sent Vinsent, Santa Lucija, Antigva, Sent Kits i Nevis – takođe podleglo istoj iznuđivačkoj taktici Japana.

Oni takođe kupuju novcem savjetnike šefova u ribolovstvu, koji putuju u Japan tokom cijele godine. Tokio je odbio tvrdnje g. Martina. Visoki zvaničnik je rekao: „Optužbe su u potpunosti bez osnova. Japan daje međunarodnu pomoć za 150 zemalja, a među njima su i Indija i Brazil koji glasaju različito od Japana u IWC-u.“ Zvaničnik je optužio zemlje Zapada za dvostruke standarde u sentimentalnosti prema kitovima rekavši: „Zar su samo kitovi toliko slatka stvorenja da bi se Japan zbog toga odrekao resursa koji ga održava?“

The Times (UK), 14. avgust 2000.

Poglavlje 18:

Slobodni i poštenu izbori

*Politika: borba za interese maskirana u nadmetanje oko načela.
Embrouz Birs (Ambrose Bierce), „Đavolji rječnik“, 1911.*

Vlast stiče legitimitet time što od naroda dobije mandat da vlada. Način na koji je taj mandat dobijen od ključne je važnosti za kvalitet legitimiteta i za spremnost svih da taj legitimitet priznaju. Izbori koji nisu legitimni pospešuju nestabilnost i stvaranje okruženja u kojem se rađa korupcija.

Nezavisna izborna komisija

Moralni autoritet vlasti se snažno uvećava ukoliko je vlast izabrana u skladu sa zakonom i pod budnim okom nezavisne izborne komisije.

U osnovi izbornog procesa je tijelo odgovorno za njegovo sprovođenje. Dok u nekim zemljama obični javni službenici sprovode ovaj postupak a predstavnici političkih partija ga nadgledaju, nova tendencija je ustanovljavanje posebne izborne komisije, koja zatim zapošljava osoblje koje je potrebno da bi se izbori uspješno sprovedli.

Ta komisija treba da bude nezavisna od vlasti. Nju može da čini jedna osoba (što je u Indiji isprobano sa značajnim uspjehom), ili predstavnici raznih političkih grupa, građanskog društva ili različitih polova. Suštinu nezavisnosti komisije predstavlja način izbora njenih članova. Idealno bi bilo da izbor potvrde predstavnici vodećih političkih partija koje učestvuju na izborima, a obavezno partije koje imaju svoje predstavnike u parlamentu. Komisija može da bude ustanovljena ustavom ili zakonom.

Važno je da postoji distanca između komisije i onih koji su na vlasti, kako ne bi imali priliku da manipulišu izbornim procesom. Zato komisija treba da bude odgovorna za pripremu biračkih spiskova (kao i za primjedbe na te spiskove), za prijem prijedloga kandidata i provjeru njihove kvalifikovanosti, pripremu izbornih listića, opremanje biračkih mjesta, obavljanje samog procesa glasanja, prikupljanje i objavljivanje rezultata izbora, nadgledanje troškova političkih partija i pojedinih kandidata (da bi se osiguralo da su u skladu sa zakonom), za izvještavanje javnosti o tome kako su sprovedeni izbori, kao i za predlaganje reforme izbornog postupka. Komisija treba da ima i obrazovnu ulogu, da sprovodi programe obuke građana (idealno bi bilo da to čini u saradnji sa grupama građanskog društva, jer na taj način komisija obezbjeđuje dodatne resurse) informišući ih o tome kako i gdje da glasaju.

Transparentnost izbornog procesa

Široko je rasprostranjeno mišljenje da se izbori gube i dobijaju prije nego što dođe do glasanja.

Sam izborni proces može biti korumpiran a izborni rezultati lažirani na razne načine:

- sprečavanjem birača da glasaju i zastrašivanjem birača na putu do birališta;
- zaokruživanjem kandidata protivno volji hendikepiranih ljudi (od strane službeni-

- ka biračkog odbora koji takvim licima pomaže);
- zamjenom kutija sa glasačkim listićima kutijama koje su unaprijed napunjene;
- tajnim prebrojavanjem glasova. Prikupljanje podataka je takođe prilika za zloupotrebe, što se dogodilo na Filipinima kada je Markosova vlada koristila kompjuterske programe da bi falsifikovala rezultate izbora;
- korišćenjem neizbježnih manjih neregularnosti kao povoda za poništavanje cjelokupnih izbora kada je očigledno da ih oni koji su na vlasti gube.

Jedinstveno rješenje za mnoge od ovih problema je transparentnost. Samo glasanje mora da bude tajno, ali postoje mnogi dijelovi izbornog procesa koji treba da budu pod nadzorom predstavnika kandidata na izborima i međunarodnih posmatrača.

„Investiranje“ u nigerijske predsjedničke izbore

Podružnica TI Nigerije je izvijestila da su još mnogo prije nego što je počela kampanja za predsjedničke izbore 1992, koji su poslije poništeni, neke strane institucije religiozno-ekonomske orijentacije „investirale“ u akcije preduzeća nekih ljudi koji je trebalo da učestvuju na predsjedničkim izborima, uredivši stvar tako da su kasnije mogle da povuku svoje „investicije“ bez ikakvih smetnji.

Iako su dokazi koji upućuju na postojanje političkih „pozajmica“ i koji bi mogli da dovedu do poništavanja izbornog procesa slabi, oni mogu da posluže gubitničkim partijama da u posljednjem trenutku proglašavaju izbore za neslobodne i nepoštene iako sve ukazuje na suprotno. Partijski lideri koji ne uspiju u nadmetanju za vlast ne mogu jednostavno da kažu onima koji su ih podržavali: „Žao mi je, ali kladili ste se na pogrešnog konja...“ Umjesto toga, oni se žale bez osnova da bi opravdali svoj neuspjeh u dobijanju javne podrške i tako podrivaju demokratski kredibilitet pobjednika.

Finansijsku potporu mogu da zloupotrijebe partije koje se bore za vlast, ali ona može da podrije i sam demokratski proces zato što narušava vjeru u javne institucije od koje zavisi da li će demokratija da zaživi i koliko će biti jaka.

Transparentno treba da bude imenovanje članova izborne komisije. Svaka politička stranka treba na vrijeme da pripremi listu kandidata za članove komisije kako bi njeni politički protivnici imali razuman rok da procijene da li su neki od predloženih kandidata politički pristrasni. Naravno, čitav proces je brži kada stranke predlažu kandidate čija se nepristrasnost ne može osporiti.

Raspoređivanje izbornog materijala takođe mora da bude potpuno transparentno. Svaka stranka mora da ima uvid u kretanje ovog materijala, kao i u serijske brojeve glasačkih listića. Dok glasanje traje, službenici koji sprovode izbore treba da obavještavaju predstavnike partija na biračkim mjestima o materijalu koji je iskorišćen i kojim redom. Kopije biračkih spiskova treba da budu dostupne predstavnicima partija kako bi i oni mogli da evidentiraju koji su birači izašli na izbore, a koji ne. Pri određivanju službenika koji pomaže hendikepiranim biračima treba voditi računa da se ograniči broj birača kojima će pomagati jedan službenik. Naravno, ako se sve stranke saglase, taj posao može da radi i samo jedan službenik. S druge strane, obično se smatra potrebnim da izgled glasačkih listića ostane tajna sve do posljednjeg trenutka kako bi se na najmanju mjeru svele mogućnosti za krivotvorenje.

Na kraju glasanja predstavnici partija treba da imaju jasan uvid u to koliko je ljudi glasalo i koji su glasački listići iskorišćeni (na osnovu serijskih brojeva).

Na taj način se otežava eventualna zamjena glasačkih kutija. Zatim, predstavnici partija treba da imaju mogućnost da ostanu uz glasačke kutije do trenutka otvaranja. Svaki od njih treba da potvrdi da li je prebrojavanje glasova obavljeno kako treba. Primjerak izvještaja o glasanju na određenom biračkom mjestu koji potpišu svi prisutni članovi biračkog odbora i političkih partija treba da ostane svakom od njih. Na taj način svaka partija može da formira svoju sliku o rezultatima izbora. Čak i kada nema rezultate sa svih biračkih mjesta, svaka partija na taj način može da metodom provjere slučajnog uzorka u odnosu na zvanično proglašene rezultate na djelotvoran način spriječi falsifikovanje većeg obima.

Stvar dobre politike je da se građanima omogući da posmatraju tok izbora predstavnika za svoje organe. Na nesreću, u mnogim zemljama u razvoju postoji potreba za inostranim posmatračima, ali sve dok domaće građansko društvo ne bude dovoljno snažno da obavi ovaj posao na stručan i nepristrasan način, strani posmatrači će imati značajnu ulogu.

U mnogim zemljama predstavnici građanskog društva smatraju da je potrebno promijeniti izborne zakone kako bi i oni bili ovlašćeni posmatrači pri prebrojavanju glasova. I kada im zakoni ne dozvoljavaju da budu zvanični posmatrači izbornog procesa, oni ipak mogu da djeluju tako da se njihovo prisustvo osjeti. Oni mogu da vrše nadzor nad agitovanjem i tako što će ispitivati glasače nakon što glasaju. „Anketiranje glasača pri izlasku“ može da privede pameti one koji su u iskušenju da manipuliraju izbornim rezultatima.

Broj ljudi koji je uključen u izborni postupak je neposredno povezan sa nivoom transparentnosti i pouzdanosti tog postupka. Što je više ljudi uključeno, to je teže prikriti informacije i manipulirati ciframa. Naročito kada su u proces uključeni i predstavnici građanskog društva, nivo povjerenja u izborni postupak značajno raste.

Evo nekoliko praktičnih sugestija za rješavanje problema u izbornom postupku i finansiranju izbornih kampanja. One potiču iz velikog broja izvještaja posmatrača sa izbora iz raznih krajeva svijeta:

- Prije izbora treba ustanoviti kodeks ponašanja koji bi potpisale sve partije i koji bi se odnosio na njihovo ponašanje tokom izborne kampanje, čime bi se osiguralo da ona bude slobodna i poštena.
- Izborna komisija treba da, kad god je to moguće, stvori uslove za prethodnu raspravu među partijama da bi se omogućilo da se one upoznaju sa svojim pravima i obavezama u svim oblastima izbornog postupka.
- Vrijednost poklona (u novcu ili uslugama) koje partije mogu da primaju od pojedinaca ili firmi treba da bude ograničena kako bi se spriječilo „kupovanje“ uticaja. Takvim ograničenjima ne bi trebalo da podliježe rad partijskih volontera.
- Predlagači lista za koje se utvrdi da su dali lažne izjave ili da su prekomjerno trošili u izbornoj kampanji treba da budu kažnjeni gubitkom osvojenih mandata.
- Od svih partija i kandidata treba zatražiti da prijave svoju imovinu i obaveze prije nego što počne izborna kampanja, kao i neposredno nakon glasanja.
- Plaćene radio i televizijske reklame treba da budu ograničene ako ne i potpuno zabranjene. Pored toga, izborna komisija treba da odredi besplatne termine na javnim RTV stanicama koji bi bili ponuđeni svim partijama koje učestvuju u izbornoj kampanji.
- Reklamiranje interesnih grupa i drugih koji ne učestvuju na izborima, a u vezi sa izborima, treba da bude zabranjeno kako bi se spriječilo zaobilazanje ograničenja o maksimalnom utrošku sredstava za reklamiranje tokom kampanje od strane navodnih „dušebrižnika“ za javni interes.
- Svi članovi izborne komisije treba da prijave svoju imovinu, prihode i obaveze prije i poslije svakih izbora.
- Izborne kampanje ne treba da traju predugo da troškovi ne bi bili preveliki, ali ni prekratko – da vladajuća partija ne bi bila u prednosti nad opozicijom.
- Treba ograničiti ukupne troškove izbornih kampanja. Izvještaji o utrošku tokom kampanje treba da budu dostupni javnosti i predati izornoj komisiji najkasnije dva mjeseca od dana završetka izbora zajedno sa sertifikatom ovlašćenog revizora. Pored toga, političke stranke svake godine treba da podvrgnu reviziji svoje finansijske knjige u kojima bi troškovi izbora za razne nivoe vlasti bili posebno iskazani.
- Treba zabraniti anonimne donacije i donacije preko organizacija koje služe kao fasada za političke partije, a ako su ipak primljene, treba ih oduzeti u korist izborne komisije (radi pokrića dijela njenih troškova).
- Treba omogućiti finansiranje iz budžeta, bilo na osnovu rezultata na prošlim izborima bilo na osnovu dogovorene formule. Ta sredstva treba raspoređivati kandidatima i partijama preko nezavisne izborne komisije.

Kontrola imovine i prihoda senatora nagrizala korupciju u Tajlandu

Kada je Tajland 1997. usvojio novi ustav, čak ni njegovi tvorci nisu očekivali da će za manje od 30 mjeseci od njegovog usvajanja i izbora organa za borbu protiv korupcije najozloglašeniji političari biti najureni. Političari koji su sa prezirom dočekali ustavnu odredbu o prijavljivanju imovine nisu se mnogo brinuli zbog novih zakona, jer su vjerovali da će novi organi, kojima je namijenjena uloga „psa čuvara“ od korupcije moći samo da „laju“ ali da neće „ujedati“. I u doba starog ustava bilo je mnogo organa čiji je zadatak bio da se bore protiv korupcije.

Ovoga puta novi organi se, uz jasnu podršku birača, drže ustava i više ne zatvaraju oči pred korupcijom.

Birači su bili još više skeptični prema tome da li će novi ustav biti efikasan. Tajlandani jedva da su trepnuli kada je kampanja za prvi neposredno birani Senat potonula u uobičajenu kaljugu kupovine glasova.

Početni rezultati su pokazali da je Senat, čiji su doživotni članovi odranije bili penzionisani generali i viši državni službenici, sada postao klub za žene i rođake ministara i birokrata.

Kada je izborna komisija odbila da potvrdi pobjedu 78 kandidata, naširoko je zavladao nevjerica. Među odbijenim kandidatima bile su supruge i sestre trojice ministara i dva bivša šefa policije. Većina kandidata koji su pobijedili potiču iz bogate tajlandske političke elite koja se prije činila nedodirljivom, kao monaštvo, monarhija ili vojska. Objavljivanje liste diskvalifikovanih kandidata od strane medija koji su dijelili nevjericu javnosti, udvostručilo je sramotu koja do tada nije viđena na tajlandskim izborima.

Izborna komisija je naredila održavanje novih izbora za 78 senatora u 35 pokrajina. Određujući budžet od 400 miliona bahta (17,3 miliona dolara) za nove izbore zakazane za 22. april, izborna komisija se izjasnila da će održati onoliko izbornih krugova koliko bude potrebno da bi se obezbijedilo da kandidati dođu do pobjede na pošten način.

„It won't wash: Thai politics comes clean: Bangkok Observed“, Bruce Cheesman, Financial Review, 31. mart 2000.

Neki pokazatelji da li su izbori slobodni i pošteni

- Da li je za izborni proces nadležno nezavisno i stručno tijelo koje uživa ugled u javnosti? Da li je proces imenovanja članova izborne komisije takav da ga podržavaju političke partije i šira javnost?
- Da li partije i kandidati mogu slobodno da vrše kampanju za podršku njihovoj politici? Da li sve veće partije imaju razumnu šansu da svoju poruku upute preko masovnih medija, posebno preko medija koje kontroliše država?
- Da li je izborni proces transparentan (osim u dijelu koji se odnosi na tajnost glasanja)? Da li su političke stranke svjesne svoje uloge u provjeravanju različitih faza izbornog procesa i da li stoga mogu da garantuju njegov integritet?
- Da li izborni zakoni u pogledu transparentnosti i otvorenosti predstavljaju najbolja rješenja iz uporednog prava? Da li postoje djelotvorni mehanizmi kojima se obezbjeđuje da se državna sredstva ne koriste za potrebe izbornih kampanja?
- Da li postoje realna ograničenja partijskih troškova kako tokom kampanje tako i van nje? Da li se partijski prihodi i rashodi djelotvorno nadgledaju?
- Ukoliko u građanskom društvu postoje grupe koje bi mogle da nadgledaju izbore na nacionalnom nivou, da li postojeći izborni zakoni to dozvoljavaju?
- Da li, uopšte uzev, izborni proces (ma koliko nesavršen bio i ma koliko vladajuće partije bile u prednosti koju im položaji njenih članova omogućavaju) pruža mogućnosti da do izražaja dođe javno mnjenje koje je naklonjeno promjeni državne administracije?

Poglavlje 19:

Sudska revizija odluka organa uprave

Mnogo više dobrobiti i napretka ljudskom rodu donijelo je spečavanje loših djela nego činjenje dobrih.

Vilijem Lajon Mekenzi King (William Lyon Mackenzie King)

Jednostavno rečeno, vladavina prava znači da vlast u radu mora da bude ograničena zakonom. U takvom sistemu građani čiji su interesi povrijeđeni odlukama vlasti imaju pristup nezavisnim sudovima ovlaštenim da presude da li je radnja koju je preduzela država ili neko u njeno ime u skladu sa zakonom. U tom slučaju sud ispituje da li je konkretna odluka službenika ili organa vlasti bila u njegovoj nadležnosti utemeljenoj zakonom. Drugim riječima, sud odlučuje da li je odluka zakonita. Radeći taj posao, sudovi ne zamjenjuju diskreciju vlade svojom diskrecijom. Oni samo procjenjuju da li je vlast radila u okviru svojih ovlaštenja. Zato se ne može smatrati da sudovi vladaju zemljom, niti da preuzimaju redovnu ulogu vlade.

Uloga sudova postaje sve značajnija usljed sve češće dominacije privatnog sektora u mnogim oblastima i promjene uloge vlade u privrednom životu (umjesto direktnog učešća preko državnih kompanija, vlada se bavi regulisanjem aktivnosti privatizovanih kompanija). Odluke vladinih regulatora utiču na privatni sektor koji će od sudova tražiti zaštitu u slučaju kada oni zloupotrijebe svoju veliku moć. Vremenom će se od sudova tražiti da idu i dalje i da ispituju legalnost odluka donesenih u privatnom sektoru primjenom načela upravnog prava (koje se do sada primjenjivalo samo na državne institucije) onda kada te odluke u značajnoj mjeri utiču na javni interes.¹

Ispravljanje zloupotreba tajlandske birokratije

Tajlandska birokratija je stvorila ogroman upravno-pravni sistem koji joj pruža mogućnosti za korupciju. Prema ustavu iz 1946, krajni tumač ustava nisu sudovi nego Parlament. Rezultat je bio da je svaka sudska odluka protiv Vlade mogla da bude oborena zato što su „sudovi neodgovarajuće tumačili ustav“. Takav stav je ublažen 1991, ali je Ustavni sud u to doba bio dio izvršne, a ne sudske vlasti i njegove sudije su smatrale da ne bi bilo pametno osporavati ustavnost odluka Vlade. Novi ustav iz 1997. označio je kraj političkim uticajima, jer je Ustavni sud postao nezavisno tijelo. Prvi put u istoriji ove zemlje, sudije Ustavnog suda se smatraju dijelom sudstva, a ne više političkim namještenicima ili javnim službenicima.

Ustav Kraljevine Tajland, 1997, član 259.1

¹ Za pregled tajlandskog ustava, vidjeti: James R. Klein (1998) *The Constitution of the Kingdom of Thailand, 1997: A Blueprint for Participatory Democracy*, The Asia Foundation Working Paper Series, Working Paper #8, March 1998.

Šta je „upravno pravo“?

Uopšte uzev, upravno pravo je pravo koje reguliše obavljanje državnih poslova. Ono reguliše rad centralnih vlasti i lokalnih samouprava kada oni koriste svoja zakonska ovlaštenja i vrše javne dužnosti. U zemljama oba velika evropska pravna sistema ove vrste funkcija se ponekad nazivaju „javnopravne funkcije“ da bi se načinila razlika u odnosu na „privatnopravne funkcije“, kojima se uređuju odnosi među pojedinim građanima i neki oblici odnosa sa državom. Na primjer, ako se građanin koji radi u državnoj fabrici povrijedi, on će koristiti privatnopravnu funkciju da bi dobio odštetu. Ukoliko stanovnici neke oblasti pokažu zabrinutost za ekološku situaciju zbog izgradnje neke državne fabrike u njihovoj okolini, zakonitost odluke o izgradnji će biti sudski preispitana na osnovu „javnopravne funkcije“.

Pri reviziji administrativnih odluka nije pitanje da li bi sudija, da se kojim slučajem radilo o ministru ili javnom službeniku, donio drugačiju odluku. Pitanja koja se postavljaju su: Na osnovu

¹ Ovo se već dogodilo u sportu. Još u doba aparthejda, zvaničnici ragbi saveza Novog Zelanda su odlučili da pošalju svoju ekipu u Južnu Afriku uprkos svjetskom bojkotu sportskih kontakata sa rasističkim režimom. Slučaj koji je predstavljao prekretnicu pokrenula su dva ragbi igrača. Oni su sa uspjehom pred sudom zatražili reviziju zakonitosti te odluke pozivajući se na načela javnog prava i smatrajući da bi turneja imala negativan uticaj na međunarodni položaj Novog Zelanda. Turneja je otkazana.

„Kako su javne službe u Letoniji postale stvarno službe: zakon daje građanima pravo da ospore vladine odluke“

Iako nije imao glamur razgovora o pristupanju EU, niti harizmu dobrog političkog poteza, propis koji je tiho prostrujao kroz skupštinu i koji je postavio pravila o vladi i vladanju utiče na svakodnevni život ljudi u Letoniji više nego svi gore navedeni razgovori zajedno.

Blago nazvan Zakon o upravnom postupku, ovaj propis donosi građanima ništa manje nego pravo da tuže javne službenike, policiju i predstavnike lokalne vlasti kada osjećaju da su oštećeni njihovim radnjama.

Ovo je osnovno pravo u većini demokracija, ali je bilo gušeno u doba sovjetske vlasti i zapostavljeno u godinama formiranja mlade letonske demokratije zbog prekomjernih sudskih taksi, sporog pravosudnog sistema i starih navika.

„Ono je neophodno kao vazduh koji dišemo“, rekao je Arvids Dravnieks, advokat iz Rige, koji je učestvovao u pisanju zakona. „Mi skoro nikad ne primjećujemo vazduh, ali primjećujemo kada ga nema, jer se tada gušimo (...)“

The Baltic Times, 11–17. novembar 1999.

kojih ovlašćenja je odluka donesena? Da li su ovlašćenja prekoračena i da li je bilo neke druge povrede zakona? Na primjer, u Engleskoj su organi lokalne samouprave ovlašćeni da organizuju praonice u koje ljudi mogu da donose već na pranje. Sud je odlučio da to pravo ne omogućava lokalnim vlastima da pružaju usluge pranja u punom obimu radi sticanja profita.²

Pravni sistem većine zemalja je zasnovan na pisanim ustavima kojih se vlasti moraju pridržavati u radu. Međutim, neizbježna je suprotstavljenost političara koji su zainteresovani da vladaju i šire svoj uticaj, s jedne, i ustava koji definišu načine na koje moć političara može da se ograniči i građani zaštite od njihove samovolje, s druge strane. U središtu tog odmjeravanja snaga se nalaze sudovi. Na njima je da ocijene da li je osporena odluka u skladu sa zakonom. To ponekad povređuje izabrane političare. Oni za sebe smatraju da kao izabranici naroda imaju ovlašćenje da sprovedu političku volju. Kada dođu u sukob sa nekim sudijom, skloni su da ga pitaju: „Ko je tebe izabrao?“ Odgovor će biti: izabrani političari. Pa opet, uloga sudova neće biti da manjini nameću političke poglede većine, već da zaštite manjinu od „tiranije većine“. Većina može da ima pravo da donosi odluke, ali one moraju da budu u skladu sa zakonom.

Formulisanje principa dobre javne administracije

Zakon traži da javni službenici vrše svoje funkcije nepristrasno i pošteno. Ustav Malavija određuje da svaka osoba treba da ima pravo na:

- (a) zakonit i pravičan upravni postupak, koji je opravdan kada su neko pravo, sloboda, legitimno očekivanje ili interes povrijeđeni ili ugroženi; i (b) pismeno obrazloženje administrativnog akta kojim su mu prava, slobode, legitimna očekivanja ili interesi povrijeđeni ili ugroženi ukoliko su ti interesi poznati.

U Malaviju je dobra javna administracija zagarantovana ustavom i jasno je naznačena njena javna odgovornost. Nedvosmisleno se nalaže upravi da obrazloži sve svoje odluke i preduzete radnje. To je od presudnog značaja, jer bez takvog obrazloženja bilo bi znatno teže dovesti u pitanje valjanost njenih odluka. Kada je obrazloženje obavezno i kada sadrži razloge donošenja odluke, kao što je to slučaj u Malaviju, sudu će biti moguće da ispita da li su ti razlozi zasnovani na zakonu. S obzirom na to da odluke javne administracije utiču na sve oblasti jedne zajednice, od izuzetne je važnosti obezbijediti da pitanje njihove zakonitosti mogu da preispituju građani nezadovoljni sadržajem tih odluka. Zbog toga svi javni službenici treba da prođu obuku i nauče načela dobre javne administracije.

Dobar primjer načela kojima treba da se rukovodi administrativno pravo može se naći u izjavi o zakonitoj vladi donetoj u Lusaki 1992, koju su naredne godine potvrdili ministri pravde zemalja Komonvelta, kao i sudije višeg ranga na sastancima održanim u pojedinim regionima. Izjava glasi:

Kada odlučuje na osnovu diskrecionih ovlašćenja, organ državne uprave treba:

- da se rukovodi samo svrhom zbog koje takvo ovlašćenje postoji;
- da postupa nepristrasno i objektivno, uzimajući u obzir samo činioce koji su od značaja u konkretnom slučaju;
- da se pridržava načela jednakosti pred zakonom i da se uzdržava od neopravdane diskriminacije;
- da očuva pravičnu ravnotežu između povređivanja prava, sloboda i interesa osoba na koje se odluka donosi i svrhe koja se odlukom želi postići;

² Državni tužilac protiv korporacije Fulam (Attorney-General v. Fulham Corporation) (1921) 1 Ch 440.

- da donosi odluke u vremenu koje je objektivno potrebno uzimajući u obzir prirodu stvari;
- da konzistentno primjenjuje opšte administrativne smjernice uzimajući u obzir okolnosti svakog slučaja.

Procedura

- *Dostupnost smjernica:* Svaka smjernica za rad uprave kojom se uređuje postupanje po diskrecionim ovlašćenjima zainteresovanom licu (na njegov zahtjev) treba da bude predočena na odgovarajući način i u potrebnom obimu, prije ili poslije donošenja odluke koja se odnosi na to lice.
- *Pravo na odgovor:* Kada se nekim administrativnim aktom mogu narušiti prava, slobode ili interesi nekog lica, to lice treba da bude ovlašćeno da predoči svoje stavove i činjenice, kao i da predoči dokaze koje uprava treba da uzme u obzir. O tom pravu takvo lice treba da bude informisano pravovremeno i na odgovarajući način.
- *Pristup informacijama:* Svaka zainteresovana osoba treba da bude na odgovarajući način informisana o svim značajnim faktorima za donošenje neke odluke ili preduzimanje neke radnje prije nego što takva odluka bude donesena ili radnja preduzeta.
- *Izjava o razlozima:* Kada se nekim administrativnim aktom mogu ugroziti prava, slobode ili interesi nekog lica, takvo lice treba da dobije informacije o razlozima na kojima je zasnovan takav akt. Obrazloženje može da bude dio samog akta, ili ga treba pružiti zainteresovanom licu na njegov zahtjev, u razumnom roku.
- *Navođenje pravnih lijekova:* Kada se pismenim aktom mogu ugroziti prava, slobode ili interesi nekog lica, treba tačno navesti pravne lijekove koji tom licu stoje na raspolaganju, kao i rokovi za njihovo podnošenje.

Revizija

- Svaki akt koji je donesen na osnovu diskrecionih ovlašćenja treba da podliježe sudskoj reviziji ili reviziji drugog nadležnog tijela. To ne sprečava organ upravnog nadzora da u preliminarnom razmatranju donese odluku o zakonitosti ili cjelishodnosti donesenog akta.
- Kada ne postoje zakonska ograničenja za donošenje odluke koja se zasniva na diskrecionim ovlašćenjima, a organ uprave ne donese odluku u razumnom roku, propuštanje donošenja odluke treba da podliježe reviziji nadležnog organa.
- Sud ili drugo nezavisno tijelo koje kontroliše primjenu diskrecionih ovlašćenja treba da ima ovlašćenja koja su mu neophodna za pribavljanje svih informacija neophodnih za vršenje takve funkcije

Primjena načela

U radu administracije odgovarajuću važnost treba dati načelima dobre i efikasne administracije, legitimnim interesima trećih strana i najvažnijim interesima javnosti. Iako će možda biti neophodno da se ova načela modifikuju u posebnim slučajevima ili u određenim oblastima javne administracije, treba uvijek nastojati da se načela što više poštuju i težiti najvišem ostvarivom nivou pravičnosti.

Razlozi zbog kojih pojedine odluke mogu biti nezakonite

Odluka može biti nezakonita u mnogim situacijama. Na primjer, ministar može da ima veoma široka ovlašćenja, ali se uvijek može postaviti pitanje da li se ona koriste na odgovarajući način.

Da li su ona korišćena na način koji promovise namjere i ciljeve zakonodavca koji je ovakvo ovlašćenje ministru pružio? Da li su ovlašćenja korišćena u svrhe radi kojih su data?

Kolika god da su zakonom data diskreciona ovlašćenja, sudovi će sa razvojem administrativnog prava težiti da ih ograniče tako da njihova upotreba pravilno odražava svrhu zbog kojih su takva ovlašćenja data. Treba postaviti prava pitanja, obaviti neophodne konsultacije i ostaviti po strani sva pitanja koja nisu od značaja u konkretnom slučaju.

Daleko su spornije situacije kada se od suda traži da donese odluku o cjelishodnosti neke odluke. Generalni stav sudova je da administracija treba da koristi svoja ovlašćenja „na razuman način“ i to bi malo ko mogao da ospori. U praksi, međutim, sudovi se nerado upliću u „razumnost“ osim ako neka odluka na otvoren način prkosi logici ili prihvaćenim moralnim standardima.³

Drugi izazov sa kojim se sudstvo susreće jeste „neodgovarajuća procedura“ donošenja administrativnih odluka. Obično je riječ o tome da licima na koje se odluka odnosi nije bilo omogućeno da izlože svoj stav na adekvatan način. Od okolnosti će zavisiti da li su ta lica zaista oštećena po ovom osnovu. Nekada će, na primjer, postojati povreda jer advokatu nekog lica nije bilo dozvoljeno da ispituje svjedoke. Suprotna situacija je kada se od vlasti zahtijeva da javno oglose da razmatraju određeni prijedlog i da će biti uzet u obzir svaki pismeni prijedlog u vezi sa tim prijedlogom.

Administrativna odluka može biti osporena i zbog toga što je donesena „automatski“ i bez razmatranja jedinstvenih okolnosti slučaja. Sudovi uvijek podržavaju, a ponekad i obezbjeđuju, poštovanje politike jednakog tretmana jednakih slučajeva. Pa opet, jednakost ne može da nadjača pravičnost, a pravičnost nalaže da se svaki slučaj razmatra na osnovu njegove suštine.

Zakonske „pretpostavke“ poput „legitimnih očekivanja“ predstavljaju drugi uobičajeni izazov za administraciju. Dobar primjer legitimnih očekivanja desio se u Britaniji. Sindikat je tvrdio, i u tome pred sudom uspio, da je imao legitimno očekivanje, proizašlo iz dugotrajne prakse, da bude konsultovan prije donošenja nekih mjera sve dok se ne pruže razlozi za ukidanje tog prava i sindikat dobije mogućnost da uloži predstavku protiv promjene postojeće prakse.

Koncept „zloupotrebe ovlašćenja“ znači da sudovi treba da ispituju način na koji se došlo do određene odluke i da istražuju kakva bi odluka trebalo da bude. Takav izazov se pojavljuje veoma rijetko u slučajevima koji se odnose na administrativne odluke. Primjer za to je slučaj čoveka koji je tvrdio da su mu poreske vlasti rekly da će, ukoliko ne zatraži oslobođenje od poreza po nekim stavkama, one odustati od svojih zahtjeva po drugim osnovama. Sud je donio odluku da bi u slučaju da je takav dogovor postojao (što nije bilo istina) on predstavljao zloupotrebu ovlašćenja poreskih vlasti, jer bi bilo u pitanju ponovno otvaranje okončanog postupka.⁴ Pored toga, značaj se pridaje i konceptu „proporcionalnosti“ i smatra se da je on neodvojivi dio administrativnih odluka. U zemljama „common law“ sistema postoje pravni lijekovi za ovakve slučajeve, mada nije čvrsto ustanovljen sam princip, a same sudije nerado označavaju sam pojam pravičnosti kao osnovni pravni princip. Umjesto toga, zalažu se za pragmatična rješenja. U posljednje vrijeme postoji trend da se sudije radije bave pitanjem da li je konkretna odluka „neproporcionalna“, kao što je bilo u slučaju kada je organ „lokalne vlade“ zabranio jednom građaninu pristup svim sjednicama lokalnih vlasti zbog njegovog ponašanja na raznim privatnim skupovima.⁵

Obrazlaganje administrativnih odluka

Uopšte uzev, sudovi ne prisiljavaju državne funkcionere da obrazlažu svoje odluke. Ponekad sudovi utvrde da relevantan zakon zahtijeva da administrativna odluka bude obrazložena, a po-

³ Advokati ovo nazivaju „Wednesbury“ neobrazloženost, po nazivu čuvenog sudskog slučaja na osnovu koga je upostavljeno pravno shvatanje: *Associated Provincial Picture Houses v. Wednesbury Corporation* Š1948C 1 KB 223.

⁴ Vidjeti: *Preston protiv IRC (Preston v. IRC)* (1985) AC 835.

⁵ Vidjeti: *Jeffrey Jowell i Anthony Lester, QC in Proportionality: Neither Novel Nor Dangerous*, objavljeno u *New Directions in Judicial Review: Current Legal Problems, Special Issue* (Stevens & Sons, London).

nekad su takve odredbe izričito sadržane u zakonu. Kada neko ima pravo da izjavi žalbu, moraju mu biti poznati i razlozi za donošenje odluke. Takođe postoji opasnost da u odsustvu informacija koje bi ukazivale na suprotno sud zaključi da nisu postojali razlozi za donošenje administrativne odluke i da ona nije opravdana. Zbog toga je davanje obrazloženja krajnje poželjno i treba ga podsticati. Ako ni zbog čega drugog, pisanje obrazloženja će pomoći i službeniku koji donosi odluku da jasnije sagleda situaciju.

Tvorci odluka treba da se zapitaju...

Nikad nije suvišno reći da je bolje spriječiti nego liječiti. Kad god neki funkcioner treba da donese odluku, treba da sebi postavi niz pitanja, ili da se izloži riziku da mu odluka bude oborena u procesu sudske revizije. Pitanja su sljedeća:

- Da li sam ovlašćen da uradim ono što sam namjerio? Da li interpretiram propise na način koji mi odgovara?
- Da li koristim ovlašćenja radi ostvarenja svrhe zbog kojih njima raspolazem?
- Da li se rukovodim pravim razlozima? Da li sam uzeo u obzir sve informacije od značaja i isključio iz razmatranja one koje nisu bitne?
- Ukoliko obrazlažem odluku, da li su razlozi koje navodim ispravni i da li će oni proći ocjenu nezavisnog sudije?
- Da li ću saslušati gledišta ljudi na koje će uticati moja odluka? Da li sam ih dovoljno informisao o tome šta je predloženo da bi oni imali poštenu šansu da izraze svoje neslaganje?
- Da li sam ostavio dovoljno vremena za konsultacije i predstavke?
- Da li sam unaprijed donio odluku bez razmatranja svih okolnosti konkretnog slučaja i da li odajem takav utisak čak i ako nisam?
- Da li ja i drugi koji su uključeni u donošenje odluke imamo sukob interesa koji bi stavio pod sumnju našu nepristrasnost?
- Da li ima osnova da neko pomisli da ne radim pravično? Da li sam nekog naveo da pomisli da ću postupati na drugačiji način nego što namjeravam?
- Da li je neko drugi nadležan za donošenje odluke? Treba li da potražim pravni savjet po ovom pitanju?
- Da li namjeravam da djelujem na način koji će sud smatrati zloupotrebom ovlašćenja ili nerezonskim?⁶

Revizija administrativnih akata je od suštinske važnosti kako bi antikorupcijski napori bili podržani od strane vlasti i kako se reforme ne bi odbile o virtuelni zid dvosmislenosti propisa.

Iznad svega, građani treba da osjećaju da propisi koji se odnose na upravu u potpunosti podržavaju i jačaju transparentnost i odgovornost procesa u kome državni funkcioneri donose odluke.

Pokazatelji djelotvornosti sudske revizije kao sredstva u okviru sistema društvenog integriteta

- Da li su sudovi nadležni da ispituju slučajeve u kojima građani tvrde da su odluke državne uprave nezakonite?
- Da li se ovo pravno sredstvo koristi?
- Da li građani imaju povjerenje u nezavisnost sudstva u ovakvim slučajevima?
- Da li se službenici svjesno trude da se povinuju načelima dobre administrativne prakse i da donose odluke pravično i pošteno (tj. da traže mišljenje od građana koje

⁶ Prema: *The Judge over Your Shoulder: Judicial Review of Administrative Decisions*, Cabinet Office/Management and Personnel Office, HMSO (1987). Iz ovog djela potiče većina materijala iskorištenog u ovom poglavlju.

će njihove odluke pogoditi prije nego što ih donesu, da pruže građanima priliku da budu saslušani, da obrate pažnju na različita mišljenja, da navedu razloge za donošenje odluka, da ostanu u granicama ovlašćenja koja imaju po zakonu i tome slično)?

- Da li su javnosti dostupne procedure koje bi joj mogle biti od značaja?
- Da li su građani upoznati sa svojim pravima?

Poglavlje 20:

Etika javnih službi, kontrola imovine i provjera čestitosti

Vlast je ili čestita ili nije. Nije moguće biti „pomalo pošten“. Državna uprava opstaje ili pada zavisno od čestitosti vlade. Ako vlada izgubi integritet, ona gubi povjerenje naroda. Bez povjerenja javnosti demokratija ne može da funkcioniše. U tom slučaju nema demokratije. Ovo je zastrašujuća slika.

Catherine I. Dales, ministar unutrašnjih poslova,

*u obraćanju na godišnjoj konferenciji Saveza holandskih lokalnih vlasti,
juna 1992.*

Sve više je u središtu pažnje pitanje kako postići i održati visok nivo etičnosti javnog sektora. Opšta je sumnja da se državni službenici (činovnici i njihovi politički gospodari) bogate na račun države, pa se pozivi na praćenje imovinskog stanja državnih funkcionera, a posebno onih koji su na položajima gdje se donose značajne odluke, čuju sa svih kontinenata. Ovu sumnju pothranjuju skandali koji izlaze na vidjelo gotovo svakodnevno, kako u zemljama u tranziciji tako i u razvijenim.

U razvijenim zemljama pritisak na državne službenike potiče iz različitih krugova. Pojačana privatizacija i sklapanje ugovora sa privatnim sektorom u oblastima koje su bile tradicionalno vezane za javni; razvoj javne odgovornosti, a posebno odgovornosti za finansije u okviru organizacija javnog sektora; pritisci za veću otvorenost i intenzivni nadzor medija nad radom javnog sektora; pojačan intenzitet lobiranja onih koji bi da preuzmu poslove vlade; velika spremnost građana da se žale kada je kvalitet rada javnih službi loš – svi ovi razlozi su doprinijeli jačanju svijesti o potrebi da se preduzmu koraci kako bi se poduprla moralna osnova na kojoj su zasnovane javne funkcije.

Skorašnje reforme uprave su donijele prenošenje odgovornosti javnih službi i nove načine pružanja usluga od javnog interesa. Te promjene predstavljaju izazov tradicionalnoj etici javnih službi. Povećanje broja viših javnih službenika pod ugovorom i druge promjene okruženja u kome rade javne službe, mogu uticati na pad kvaliteta rada i vjernost javnih službenika. Možda se moral neće promijeniti, ali će se proširiti oblasti u kojima se primjenjuje diskreciono odlučivanje.¹

U zemljama u razvoju i zemljama u tranziciji problem je još veći. U tim zemljama ove službe ne funkcionišu, a nerijetko su i duboko zahvaćene sistemskom korupcijom. Taj razlog je dovoljan da opravda proaktivan pristup na etičkom frontu, čak i bez pritiska koji stvaraju pokušaji

¹ Vidjeti: Ethics Framework for the State Sector, avgust 1999, State Services Commission, Wellington, New Zealand.

Neusaglašeno, nesistematično, jednostrano, bez učešća...

Tim riječima je sekretar portugalske vlade opisao tradicionalno reagovanje države na etička pitanja i napomenuo da se etička pitanja koriste za partijske svrhe:

„Reakcija nije bila usaglašena, jer ništa nije bilo unaprijed isplanirano, niti je određeno ko je odgovoran za akciju. Nije se vodilo računa ni o vremenu ni o načinu na koji će se postupati, i razni centri moći su sproveli reforme bez ikakve međusobne koordinacije. Iako je ministarstvo odgovorno za reformu državne uprave stajalo iza većine inicijativa, nema sumnje da su one često bile u protivnoječnosti sa tonom, a ponegdje i sa metodologijom inicijativa drugih ministarstava. Druga odlika intervencija vlasti je ta da su one nesistematične. Mjere koje se preduzimaju su pojedinačne i nepovezane i ne prati se razvoj situacije nakon što se mjere donesu. Sve one su, pa čak i kada su bile donošene u obliku zakona i standarda, sprovedene u nadi da će ih javni službenici spontano prihvatiti. Isto važi i za sve glavne ideje o modernizaciji državne uprave, koje su se pojavljivale tek da bi se nešto radilo, pri čemu nije uzimano u obzir da li će ih ljudi na koje se odnose prihvatiti. Mada je istina da su postojali značajni napori da se osoblje upozna i obuča za primjenu novog Zakona o upravnom postupku, koji je možda i značajnije sredstvo za unošenje etike u rad ovih organa od Kodeksa ponašanja javnih službenika, izgleda da je ova obuka bila usmjerena više na operativne procedure nego na načela upravnog postupka koja se odnose na načela postavljena kodeksom.

Treća odlika je da je akcija bila jednostrana. Kada je postala jasna potreba da se uradi nešto po pitanju etike, političke vlasti su odgovorile donošenjem posebnih mjera u pojedinih sektorima a da nisu konsultovale ljude na koje će se mjere odnositi. Dobar primjer za to je Kodeks ponašanja javnih službenika, koji je napisan u kancelariji ministra i potom prosljeđen ljudima kojima je namijenjen, lišivši ih na taj način bilo kakve uloge u pripremi tako važnog dokumenta. Vrijednosti nisu proistekle odozdo, već su ih javnim službenicima izdale političke vlasti kao zapovijest.

„modernizacije“ javnih službi koje ni u starom sistemu vlasti nisu radile na odgovarajući način.²

Glavna briga u svim zemljama potiče iz pojačane sumnje (koja često nije poduprta ničim sem dokazima anegdotske prirode) da se opšte vrijednosti nalaze u opadanju. Takvu sumnju pothranjuje način na koji se u zemljama u razvoju gleda na državnu upravu. Odnos koji je nekada bio čisto administrativan u međuvremenu je postao komercijalan. Na državne službe se sada gleda kao na stvaraoc i isporučioce određenih dobara i usluga, dok su građani postali kupci i korisnici. Zbog toga je pažnja sada usmjerena na pitanja efikasnosti, produktivnosti i kvaliteta, a odvrta od stvari koje se teže mogu izmjeriti, kao što su stavovi i ubjeđenja.³ Štaviše, javni službenici žive u stvarnom svijetu, pa promjena držanja u njihovim zajednicama, a pogotovo dileme šta jeste a šta nije prihvatljivo ponašanje, služe samo za to da zadatak razvoja etike javnih službi učine još težim i još potrebnijim.

Zbog čega pristup zasnovan na moralu?

Integritet može da se nađe pod pritiskom na mnogo načina i to ne samo zbog korupcije, već prije svega i iznad svega zbog neprikladne upotrebe moći. A „neprikladna upotreba moći je širok koncept, koji obuhvata degeneraciju, raspad i eroziju standarda ponašanja (...) tako da prerasta u prevaru i korupciju“.⁴

Stoga je sprečavanje lošeg ponašanja složena stvar kao i samo takvo ponašanje. Za uspjeh je neophodan i sistem za osiguravanje etičnosti. Isto važi i za javni i za privatni sektor.

Većina ljudi bi željela da bude poštena i poštovana i da ih drugi kao takve vide, kako zbog sopstvene čestitosti, tako i zbog čestitosti njihovih porodica i prijatelja. Ukoliko je ova pretpostavka tačna, ona pruža polaznu tačku za stvaranje sistema kojim se osigurava etičnost i koji bi mogao da predstavlja udarac neprimjerenom ponašanju – pogotovo kada se ima u vidu činjenica da prestupi mogu da budu kako posljedica nerazumijevanja i pogrešnih tumačenja, tako i očiglednog kršenja zakona.

Pristup zasnovan na etici je u suštini preventivan i kao takav daleko unosniji od onog koji je zasnovan na dugom štapu prisile i gonjenja. Dobro motivisane javne službe su u boljem položaju od onih koje rade u strahu i zebnji i gdje svaka lična inicijativa, kako god bila dobronamjerna, izaziva ispitivanje i cenzuru.

Takav kurs može još više da odgovara situaciji u kojoj se nalaze javni službenici u nekim zemljama u razvoju gdje tradicionalno društvo očekuje od onih koji se nalaze na vlasti da se zalažu za interese svoje porodice ili klana prije nego za širi javni interes.

² Na primjer, godišnje pismo izvršnim rukovodiocima kojim su iskazana očekivanja novozelandske Državne komisije za nadzor nad radom uprave 1997/98. sadrži i očekivanje da se donese kodeks ponašanja i da se vodi politika za sprečavanje sukoba interesa. Komisija naročito očekuje da vidi dokaze o:

- uobičajenom kodeksu ponašanja koji se bavi prirodom poslova u svakom organu;
- razvoju strategija za podučavanje, poboljšavanje i nadzor nad primjenom etičkog kodeksa, npr. o planovima koji se odnose na pitanja integriteta u izjavi o misiji organizacije, u planiranju ljudskih resursa, politički davanja informacija i slično;
- sistematičnom pristupu savjetovanju sa javnošću;
- smjernicama za zaključivanje ugovora;
- procedurama za razrješavanje sukoba interesa;
- sredstvima koja se koriste za odnose sa javnošću;
- mjerama za jasno razumijevanje obaveza ustanovljenih zakonima i drugim propisima;
- radu na uzajamnom razumijevanju pitanja od javnog interesa u kontekstu organizacije.

³ Vargas Moniz, Portugalija: *The Management of Ethics and Conduct in the Public Service*, 1995, OECD.

⁴ Johan Maas, Holandija: *The Management of Ethics and Conduct in the Public Service*, 1995, OECD.

Dva afrička komentatora su primijetila da se većina istraživanja o uzrocima korupcije u upravi na njihovom kontinentu usredsređuje na istrajnost tradicionalnih vrijednosti i običaja (obično u obliku nepotizma), koje su u suprotnosti sa savremenim birokratskim pravilima. Oni su primijetili da se afričke birokrate (kao i one u drugim zemljama u razvoju) suočavaju sa dva sistema vrijednosti.

Iako državni službenici prođu obuku i upoznaju se sa normama kojima se uređuje moderna administracija, teret tradicije je takav da se činovnik, čak i kada sam ne dijeli tradicionalne vrijednosti, ipak nalazi pod stalnim pritiskom da im se oda. Na primjer, kako bi izbjegli optužbe za nezahvalnost, političari i viši javni službenici moraju se okružiti članovima svog klana, kao i svojim bližim rođacima. Ova situacija stvara nekim javnim službenicima teškoće u usklađivanju sa zahtjevima moderne birokratije za bezličnošću, nepristrasnošću i legalizmom.⁵ Jasno je da je put zasnovan na etici pravi put. Takođe je važno da je etički kodeks prilagođen uslovima društva za koje je namijenjen. U razvijenom svijetu ima smisla zabraniti državnim službenicima da se angažuju u privatnom sektoru, ali to u nekim zemljama u razvoju nije realističan koncept. Aktivnost državnih službenika u privatnom sektoru je nužnost tamo gdje su zarade u javnom sektoru preniske. U takvim situacijama izazov je urediti na djelotvoran način situaciju u kojoj je javni službenik često umiješan u privatne aktivnosti.

Kao što je jedan afrički pisac komentarisao:

Etički kodeks mora biti takve prirode da ne pretvori vođe u siromahe – napaćene misionare i crkvene miševе. Takođe, ne treba da bude oštar i neizvodljiv, niti da u one koji bi željeli da vode zemlju usadi strah koji bi mogao da ih odvraća od te uloge.⁶

Ovo nas dovodi i do četvrtе karakteristike – odsustva učešća. Vlasti i javne službe nisu imale sveobuhvatnu diskusiju o profesionalnoj etici. Propisane smjernice nisu stvorene zajednički. Drugim riječima, nije bilo nikakvog zajedničkog rada sa ljudima kojih se dokument tiče. Najzad, dolazimo do partijske eksploatacije. Nemoralno ponašanje nije ograničeno na jednu struku niti na jedan dio vlasti; javnost doživljava nemoralnost kao nešto što prožima i kalja sve oblasti vlasti i sve političke stranke. Očigledno je da javnost ne pravi razliku između „nepodmitljivih“ i „podmitljivih“ javnih službenika i partija. Zbog toga političari svih boja pokušavaju da optužbe za korupciju iskoriste kao najsnažnije oružje u kampanji. Etika javnih službenika i visokih državnih funkcionera je dugo služila kao topovsko meso za političke obračune, korišćena jednako i od vlasti i od opozicije. Činjenica da je u posljednjih pet godina bilo čak pet raznih zakona o sukobu interesa i o nespojivosti funkcija govori sama za sebe.”

Vargas Moniz na skupu: The Management of Ethics and Conduct in the Public Service, 1995, OECD

Organizacije javnog sektora su različite

Organizacije u javnom sektoru se razlikuju od većine drugih institucija po tome što povjerenje javnosti u vladu može da zavisi od njihovog integriteta i rezultata rada. Ova posebnost važi zato što je službenicima u javnom sektoru povjerenje da upravljaju javnim fondovima i resursima, tako da oni mogu da djeluju kao zaštitinici ustavnosti i ispravnosti rada vlasti.

Introduction to the Principles, Conventions and Practice Guidance Series, OECD (1995)

Osnovne odlike djelotvornog sistema za upravljanje etikom

Povećana zabrinutost zbog korupcije i pad povjerenja u državnu administraciju podstakao je mnoge vlade da izmijene svoj pristup etičkim kodeksima. Kako bi pomogao ovaj proces, OECD je razvio niz načela koja mogu da pomognu pojedinim državama da preispituju svoje institucije, sisteme i mehanizme za unapređenje etike u javnim službama.⁷

Načela se mogu prilagoditi uslovima u pojedinim državama i zemlje mogu da nađu svoj put za uravnoteženje raznih elemenata kako bi sačinile djelotvoran okvir koji će poslužiti u okolnostima u kojima se nalaze. Načela, naravno, nisu sama za sebe dovoljna da obezbijede sredstva za uključivanje sistema za upravljanje etikom u šire upravljačko okruženje.

1. Etički standardi za javne službenike treba da budu jasni.

Javni službenici treba da znaju osnovne principe i standarde koje treba da primjenjuju u svom radu, kao i gdje su granice prihvatljivog ponašanja.

Sažeta, dobro promovisana izjava o suštinskim etičkim standardima i načelima kojima treba da se rukovode javne službe, na primjer, u obliku kodeksa ponašanja, može tome da doprinese, jer stvara i širi razumijevanje u okviru vlasti i u široj zajednici.

⁵ N. Mhembere i C. Rukobo, *Fraud and Corruption: Experiences of Other African Countries*, Zimbabwe, Institute of Public Administration and Management, 1992.

⁶ C. H. M. Barlow, *Ethical Codes for African Administrations: Nature, Content, Limitations and Required Improvements*, u djelu *Ethics and Accountability in African Public Service*, autora Sadig Rasheed i Dele Olowu (Ekonomska komisija UN za Afriku i Afrička asocijacija za javnu administraciju i upravljanje, 1993), str. 270.

⁷ *Improving Ethical Conduct in the Public Service: Principles for Managing Ethics in the Public Service*, preporuke Savjeta OECD-a od 23. aprila 1998.

[Napomena:⁸ Ovdje je naglasak na jasnoj izjavi o načelima. Takva izjava ne treba da opiše sve detalje, da liči na zakonske odredbe, niti da bude lista zabrana i ograničenja. U njenoj srži treba da budu osnovne vrijednosti. Ona treba da ukaže na više vrijednosti od minimalnog praga dozvoljenog ponašanja koji propisuje, na primjer, krivični zakon. Njome se ukazuje na ono čemu se teži. O kodeksima ponašanja više se govori u tekstu ispod, a o kodeksima ponašanja u privatnom sektoru u odgovarajućem poglavlju.]

2. Etički standardi treba da se odražavaju u propisima.

Zakonski okvir predstavlja osnovu koja predviđa minimalne standarde i načela ponašanja svakog javnog službenika. Zakoni i drugi propisi mogu da postave osnovne vrijednosti javnih službi i treba da pruže okvir za savjetovanje, istragu, disciplinske mjere i krivično gonjenje.

[Napomena: Postoji i obrnut tok. Kada se donosi kodeks, njegove težnje mogu biti tako određene da pojačaju vrijednosti koje se štite propisima koji mu slijede.]

3. Savjeti za etičnost treba da budu dostupni javnim službenicima.

Kroz profesionalnu socijalizaciju javni službenici treba da razviju neophodne sposobnosti za primjenu etičkih principa i rasuđivanje u konkretnim okolnostima. Obuka olakšava sticanje svijesti o etici i razvija sposobnosti neophodne za analiziranje zasnovano na etici i moralno rezonovanje. Nepristrasan savjet može da pomogne u stvaranju okruženja u kojem će javni službenici biti spremniji da se uhvate u koštac sa etičkim napetostima i problemima i razriješe ih. Savjetovanja i unutrašnje konsultacije treba da budu dostupni javnim službenicima koji treba da primjenjuju osnovne etičke standarde na radnom mjestu.

[Napomena: Kodeks bez mentora je kao brod bez krme na uzburkanom okeanu. Javni službenici treba da znaju gdje i kome da se obrate kada se suoče sa teškoćama. To treba da budu osobe u koje oni imaju povjerenje i kojima bi u tajnosti mogli da se povjere.]

4. Javni službenici treba da znaju svoja prava i obaveze kada ukazuju na prestupe.

Potrebno je da javni službenici znaju koja su im prava i obaveze kada žele da ukažu na prestup koji se desio u okviru javne službe ili na koji sumnjaju. Treba da postoje jasna pravila i postupci koje službenici treba da slijede i formalan lanac odgovornosti. Službenici treba da znaju na kakvu zaštitu mogu da računaju kada otkriju prestupe.

[Napomena: Osnovna vrijednost javne službe je posvećenost vladavini prava. To je viša vrijednost od obaveze prema pretpostavljenima, kolegama i podređenima i lojalnosti prema partiji koja je na vlasti.

Pitanje „duvanja u pištaljku“ je obrađeno u poglavlju 25. Nikad, sem u izuzetnim slučajevima, ne bi trebalo da bude potrebno da javni službenik bude prisiljen da van sistema traži pažnju za prestup koji je uočio. Ovo je oblast koja sve više zanima i privatni sektor. Nekadašnji menadžeri su više voljeli da ne saznaju za probleme, ali današnji su spremniji da obezbijede uslove u kojima će se njihovo osoblje osjećati slobodno da ukaže na zabrinjavajuća pitanja kako bi se stvari postavile na mjesto, a utisak popravio. Zbog toga je važno da zvanični kanali za pritužbe budu dostojni povjerenja (kako bi ih osoblje koristilo bez straha da će biti izloženo represalijama pretpostavljenih na koje se žale) i djelotvorni (kako bi ih osoblje koristilo s povjerenjem i znajući da će pritužbe biti ozbiljno razmotrene.)]

⁸ Napomene su autorove i ne pripadaju originalnom tekstu.

5. Politička privrženost etici treba da pojača etički kodeks javnih službenika.

Političke vođe su odgovorne za očuvanje visokih standarda prikladnosti ponašanja u obavljanju javnih funkcija. Oni svoju privrženost treba da pokažu ličnim primjerom i preduzimanjem akcija koje su moguće samo na političkom nivou, na primjer stvaranjem zakonskih i institucionalnih aranžmana koji podržavaju etičko ponašanje i sankcionišu prestupe, pružanjem adekvatne podrške i sredstava za aktivnosti koje se odnose na etiku a koje se sprovode u okviru vlade, i izbjegavanjem da se etička pravila koriste u političke svrhe.

[Napomena: Sve dok političke vođe ne pokažu visok nivo moralnosti, one nemaju autoritet na koji bi se mogli pozvati kada treba da ukore druge koji pogriješe. Tačna je izreka da riba smrdi od glave, a iskustvo pokazuje da tamo gdje se smatra da se pretpostavljeni ponašaju nepravilno slično se može očekivati i od podređenih. Važno je da političke vođe jasno artikuliraju svoju nedvosmislenu podršku visokim etičkim standardima i da na njima insistiraju.]

6. Proces donošenja odluka treba da bude transparentan i otvoren za nadzor.

Javnost ima pravo da zna kako javne institucije koriste svoja ovlaštenja i povjerena sredstva. Nadzor treba da bude olakšan transparentnim i demokratskim postupcima kao što su parlamentarni nadzor i postupak za pristup informacijama. Transparentnost može da se dalje obezbijedi mjerama kao što su sistemi za objelodanjivanje informacija i priznanje uloge aktivnih nezavisnih medija.

[Napomena: Korumpirana i/ili neefikasna administracija željeće da se sakrije tako što će uskratiti pristup informacijama. Uspješan lijek za ovu boljku je pravo na pristup i obezbjeđivanje kanala za protok informacija. Što je veća transparentnost, manja je sjenka u kojoj takva administracija može da se sakrije.]

7. Treba da postoje jasni putokazi za interakciju između javnog i privatnog sektora.

Prilikom poslovanja sa privatnim sektorom javni službenici moraju da imaju jasne putokaze za primjenu etičkih standarda, na prime, u javnim nabavkama ili kod uslova za pošljavanje u javnom sektoru. Povećana interakcija između privatnog i javnog sektora traži da se više pažnje posveti vrijednostima javnih službi i da se očekuje da se i van njih ta pravila poštuju.

[Napomena: Znatan dio „korupcije velikog obima“ koja kvari administracije širom svijeta dešava se na dodirnim tačkama privatnog i javnog sektora. Ovom problemu je posvećena posebna pažnja u poglavlju o javnim nabavkama. Pitanje poštovanja zajedničkih vrijednosti ne vezuje se isključivo za javni sektor. Vodeći akteri privatnog sektora se pojačano trude da obezbijede da njihovi partneri u privatnom sektoru takođe poštuju i dijele iste vrijednosti kojima su i oni odani.]

8. Menadžeri treba da demonstriraju i promovišu etičko ponašanje.

Okruženje u kojem se na odgovarajući način podstiče visokomoralno ponašanje, obezbjeđivanjem adekvatnih uslova rada i djelotvornom ocjenom radnih ostvarenja, direktno utiče na primjenu vrijednosti i etičkih standarda u javnim službama. Menadžeri imaju važnu ulogu jer treba da se ponašaju dosljedno i da služe kao uzor u pogledu etičkog ponašanja i profesionalnog odnosa sa političarima, drugim javnim službenicima i gra-

đanima.

[Napomena: Ovo načelo odražava, samo ovdje u vezi sa menadžerima, iste interese koji su sadržani u načelu broj 5.]

9. Politika, postupci i praksa menadžmenta treba da potpomažu etičko ponašanje.

Politika i praksa menadžmenta treba da ukažu na privrženost organizacije etičkim standardima. Nije dovoljno da vlasti imaju samo strukturu zasnovanu na pravima ili na pridržavanju zakona. Sistemi zasnovani na pridržavanju zakona, ako nema ničega više, mogu nenamjerno da dovedu do toga da službenici rade na ivici malverzacija, uz izgovor da ako ne krše zakon, postupaju moralno. Vladina politika treba ne samo da ocrta minimalne standarde ispod kojih službene radnje neće biti tolerisane već i da jasno artikulise vrijednosti javnih službi kojima zaposleni treba da teže.

[Napomena: Ovo načelo naglašava važnost aspekta težnji etičkog kodeksa i potrebu da se izbjegne minimalistički pristup u kome je dozvoljeno sve što nije izričito zabranjeno.]

10. Uslovi za rad u javnim službama i upravljanje ljudskim resursima treba da pomognu etičkom ponašanju.

Uslovi za zasnivanje radnog odnosa, šanse za napredovanje, lični razvoj, adekvatna nadoknada i politika upravljanja ljudskim resursima treba da stvore okruženje pogodno za etičko ponašanje. Dosljedno korišćenje osnovnih načela u svakodnevnom procesu zapošljavanja i unapređivanja, kao mjerilo pokazane vrijednosti, pomaže razvoju integriteta u javnim službama.

[Napomena: Moralno ponašanje može da iscijeli, kao što i nemoralno može da bude zarazno. Ukoliko vlada praksa nepotizma, favorizma, selektivne primjene i zaobilaženja pravila, svi postavljeni standardi biće dovedeni u pitanje.]

11. Javne službe treba da imaju adekvatne mehanizme odgovornosti.

Javni službenici treba da budu odgovorni za svoje radnje pretpostavljenima i, u širem smislu, javnosti. Odgovornost treba da se odnosi na povinovanje propisima i etičkim pravilima, kao i na ostvarivanje rezultata. Mehanizmi odgovornosti mogu da budu unutrašnji, u okviru samog organa ili na nivou cijele vlade, a može ih obezbijediti i građansko društvo. Mehanizmi za unapređenje odgovornosti mogu biti stvoreni tako da osiguraju adekvatnu kontrolu i u isto vrijeme ostave prostora za dovoljno fleksibilnosti u upravljanju.

[Napomena: Korupcija i neefikasnost cvjetaju u okruženju lišenom odgovornosti. U tom smislu ombudsman može da igra veoma značajnu ulogu.]

12. Treba da postoje odgovarajuće procedure za sankcionisanje malverzacija.

Mehanizmi za otkrivanje i nezavisnu istragu u slučaju prestupa poput korupcije su neophodni deo etičke infrastrukture. Neophodne su pouzdane procedure i sredstva za praćenje, izvještavanje i istraživanje prestupa u oblasti pravila javnih službi, kao i srazmjerne administrativne ili disciplinske sankcije koje bi obeshrabrile malverzacije. Menadžeri treba da rasuđuju na odgovarajući način kada koriste ove mehanizme i kada odlučuju da li treba preduzeti određene radnje.

[Napomena: Mehanizmi treba da budu poštenu i dostojni povjerenja. Oni treba da štite nevine i naivne, isto kao što treba da otkrivaju krivce. Kada se primjenjuju kazne, one treba da budu proporcionalne i dosljedne. Režim sankcija u koji osoblje nema povjerenja može ozbiljno da podrije napore za podizanje i zaštitu etičkih standarda.]

Stvaranje etičkih kodeksa u javnom sektoru

Kodeksi ponašanja u javnom sektoru, kao i oni u privatnom, dio su sistema društvenog integriteta koji narasta. Oni ukazuju na put kojim treba ići u strategiji prevencije.⁹ Očigledno, ukoliko se državni funkcioneri ponašaju kako treba od samog početka, problemi će biti svedeni na najmanju mjeru.

Kao što smo napomenuli u prethodnom tekstu, kodeksi u javnom sektoru se obično pišu na vrhu, a zatim se prosljeđuju ostalom osoblju. Suviše rijetko je osoblje na svim nivoima uključeno u pripremu ovih kodeksa. Ishod je takav da ne samo da kodeks ne uspijeva da na odgovarajući način odrazi situaciju i težnje osoblja na svim nivoima, nego ga niži službenici manje osjećaju svojim. Na neki način, važnost postupka pripreme je jednaka važnosti samog kodeksa.

Takođe je važno da kodeks govori o težnjama, barem u jednom svom dijelu, umjesto da naprosto navodi listu zabranjenih aktivnosti. Treba mu dati pozitivan karakter da ne bi ličio na neku vrstu krivičnog zakona.

Kada se kodeks dovrši, mnogi misle da je proces završen. Da bi bili djelotvorni, kodekse treba objaviti u cijeloj organizaciji u kojoj važi, kao i spoljnim zainteresovanim licima, tako da se svako može upoznati sa njegovim sadržajem. I više od toga, treba redovno održavati obuke, na kojima bi grupe službenika zajedno razrješavale probleme koji proističu iz stvarnog života.

Tumačenje kodeksa je takođe važno radi zaštite osoblja koje ima pritužbe. Iz tog razloga dobar kodeks treba da odredi ko će da savjetuje i upućuje službenike u situacijama kada imaju teškoće u određivanju svoje pozicije u odnosu na odredbe kodeksa. Čak i kada je službenik pogrešno razumio savjet, ako obznani sve relevantne činjenice i trudi se da po savjetu postupa, trebalo bi ga osloboditi krivice.

Služba za etičnost u Vladi, SAD¹⁰

Radi uspješnije primjene pravila, odgovornost za etičnost javnih službi se jasno vezuje za jedno ministarstvo ili drugi državni organ. Obično je to ministarstvo za državnu upravu.

U relativno novom eksperimentu (a na tragu skandala Votergejt), SAD su 1978. oformile Službu za etičnost u Vladi (Office of Government Ethics, OGE).¹¹

OGE obezbjeđuje političko vođstvo i izdaje smjernice za etičke programe u okviru izvršne vlasti. Sistem je decentralizovan i svako ministarstvo je odgovorno za sprovođenje sopstvenih etičkih programa. Ova odgovornost leži na rukovodiocu državnog organa koji postavlja službenika za etiku u okviru organa, koji je odgovoran rukovodiocu za svakodnevno sprovođenje etičkih programa.

⁹ Kodeksi ponašanja mogu da obuhvate, na primjer, članove vlade i parlamenta, cjelokupni sektor javnih službi, pojedina ministarstva i odjeljenja u okviru vlasti, pojedine profesije u okviru javnog sektora. Primjeri kodeksa se mogu naći i u poglavlju o najboljoj praksi u izdanju ove knjige na internetu, na engleskom jeziku. O njima se govori i u poglavlju o privatnom sektoru.

¹⁰ Opis je preuzet iz: Stuart Gilman, *The United States Federal Government: The Management of Ethics and Conduct in the Public Service*, OECD, decembar 1995.

¹¹ Služba je ustanovljena Zakonom o etičnosti u vlasti iz 1978, kao dio personalne službe. Unaprijedena je 1989, kada je Kongres odlučio da ona bude poseban organ u okviru izvršne vlasti. Službom rukovodi direktor koga postavlja predsjednik, po savjetu i po pristanku Senata, na period od 5 godina. Potpuni opis organizacione šeme OGE, kao i standardi ponašanja i načela etičkog ponašanja, sistem finansijskih izvještaja, obrasci, neformalni savjeti, materijal za obuku i propisi od značaja dostupni su na internetu, na adresi <http://www.usoge.gov/>.

OGE je izdala Standarde za etičko ponašanje zaposlenih u izvršnoj vlasti, koji se primjenjuju na sva ministarstva i odjeljenja. Ovaj propis sadrži izjavu o 14 opštih načela kojima treba da se rukovode zaposleni u federalnoj administraciji. Središnji od ovih principa je koncept da javna služba treba da opravda povjerenje javnosti. Federalni službenici moraju da budu nepristrasni u radu i ne smiju da koriste položaj za privatnu korist. Takođe su navedeni posebni standardi koji pružaju detaljna uputstva u mnogim oblastima: pokloni sa strane, pokloni među zaposlenima, sukob finansijskih interesa, nepristrasnost, traženje zaposlenja, zloupotreba položaja, aktivnosti sa strane. Pravila se primjenjuju u disciplinskom postupku ako je potrebno.

OGE takođe primjenjuje jedinstven sistem za objavljivanje finansijskih izvještaja. Ovi sistemi, kako povjerljivih tako i javnih izvještaja, primjenjuju se u svim dijelovima izvršne vlasti i podliježu periodičnim provjerama OGE.

OGE održava blisku vezu sa službenicima za etiku u 129 odjeljenja izvršne vlasti preko sistema službenika za vezu. Svaki od njih prikuplja podatke iz jednog broja odjeljenja, kojima takođe pruža informacije, savjete i pomoć pri sprovođenju programa. OGE redovno nadzire etičke programe u pojedinim odjeljenjima, daje odgovarajuće preporuke za unapređenje sistema finansijskih izvještaja službenika, daje savjete i obučava službenike.

OGE redovno organizuje obuke za službenike zadužene za etiku u Vašingtonu i širom zemlje. Takođe je ustanovljen i centar za informisanje, koji dijeli edukativne materijale. OGE izdaje bilten i održava godišnje konferencije na kojima se razmjenjuju informacije i izgrađuje na etici zasnovana zajednica. Biro za elektronski bilten pruža obilje informacija na brz, pogodan i neposredan način.

U isto vrijeme, svako odjeljenje izvršne vlasti može da opštım standardima pridoda i posebne, koji su prilagođeni njegovim potrebama. Obično se tu propisuju zabranjeni finansijski interesi, zabranjene aktivnosti sa strane, odnosno aktivnosti za koje se traži prethodno odobrenje.

Posljednjih godina je mnogo zemalja slijedilo ovaj model, a među njima su Argentina i Južnoafrička Republika.

Prilaz problemu u Kvinslendu ¹²

Zakon o javnim službama australijske države Kvinslend iz 1996. potcrtava ono što ministri tradicionalno očekuju – da profesionalne javne službe budu apolitične, odgovorne vladi i osjetljive na programske ciljeve. Odluka da se pojača aspekt zapošljavanja „službenika od karijere“ u javnim službama jasno je izražena 1997, a podršku za koncept predstavljaju odredbe Zakona o zapošljavanju, razvoju karijere i žalbama.

Zasebno, okvir vrijednosti koje određuju integritet javnih službi – profesionalizam, etičnost (na primjer, lična nepristrasnost u radu u službi) i služenje zajednici – definisan je Zakonom o etici u javnom sektoru, koji je usvojen 1994.

Kvinslend je jedna od rijetkih država koje su usvojile posebne zakone koji se odnose na etičnost ponašanja u javnom sektoru. Zakon iz 1994, kao i njegov parnjak, Zakon o zaštiti „duvača u pištaljku“, prvi su primjeri posebnih zakona sa ciljem postizanja visokih profesionalnih standarda. Zakonima se od izvršnih rukovodilaca ministarstava traži da razviju kodekse, da ih učine dostupnim javnosti, da ustanove obuku i da u godišnji izvještaj o radu zaposlenog uključe i izvještaj o pridržavanju etičkog kodeksa. Jasno se priznaje potreba da upravljanje javnim poslovima bude moralno, stručno i odgovorno.¹³

¹² Haurard Viton (Howard Whitton), *The Ethics of Managing Risk: A Public Sector Ethics Perspective*, (mimeo), juli 1999. Razgovori sa Haurardom Vitonom su znatno doprinijeli izgledu ovog poglavlja.

¹³ Oba zakona se mogu naći u odjeljku Najbolja praksa u izdanju ove knjige na internetu, na engleskom jeziku.

Zakon o etici u javnom sektoru explicitno izražava niz očekivanja u vezi sa pridržavanjem profesionalnih standarda, kao što je vrijednost „socijalizacije“, što je do 1988. u Kvinslendu bilo stvar konvencije. Oba zakona su nastala kao odgovor na zahtjeve zaposlenih i njihovih šefova za većom određenošću ponašanja koje se od njih očekuje na radnom mjestu. Ovaj zahtjev je rukovođen svakodnevnom brigom za poštenje, pravičnost, pravovremeno reagovanje, integritet, kao i za očekivanje zajednice da se prestupi zvaničnika djelotvorno obuzdaju u okviru samog sistema.

Zakon o etici u javnom sektoru iz 1994. (Kvinslend)

Zakon je proglasio pet načela kao osnovu „Moralnih obaveza“, koje su takođe određene Zakonom, i naložio da one budu osnova za posebne etičke kodekse pojedinih državnih organa. Posebne etičke kodekse organi treba da razviju uz konsultacije sa svojim osobljem i zainteresovanim krugovima iz šire zajednice.

Ove osnovne vrijednosti su:

- poštovanje zakona i sistema parlamentarne demokratije;
- poštovanje ličnosti;
- integritet;
- marljivost;
- ekonomičnost i djelotvornost.¹⁴

Obaveza integriteta je izražena na sljedeći način:

Integritet

Prihvatajući da javna služba zahtijeva povjerenje javnosti, svaki javni službenik treba da teži:

- a. da održi i unaprijedi povjerenje javnosti i čestitost javne administracije;
- b. da radi za dobro zajednice kojoj služi;

U vezi sa tom obavezom, javni službenik:

- a. ne treba da na neprikladan način koristi svoja ovlaštenja ili položaj, niti da dozvoli da oni budu iskorišćeni na neprikladan način;
- b. treba da osigura da se bilo koji sukob koji se pojavi između njegovog ličnog interesa i službene dužnosti razriješi u korist javnog interesa;
- c. treba da otkrije prevaru, korupciju i loše upravljanje za koje sazna.¹⁵

Praktično, ova obaveza znači da službenik neće, na primjer, otkriti službene informacije na neprikladan način, neće zloupotrijebiti ovlaštenja niti sredstva koja su mu na raspolaganju, da će izbjegavati svaki sukob između ličnog interesa i službene dužnosti, a kada je sukob neizbježan, takav sukob će razriješiti u korist javnog interesa.

Obaveza takođe podrazumijeva da će javni službenici izbjegavati ponašanje koje bi moglo da podrije povjerenje javnosti u vlasti ili sistem javne administracije, kao što bi bio, na primjer, propust službenika da izvijesti nadležne o prevarnom ili koruptivnom ponašanju za koje sazna ili o neodgovarajućem vršenju službe od strane drugog službenika. Obaveza marljivosti je definisana na sljedeći način:

Marljivost

U vršenju službenih dužnosti službenik treba da pokaže umjesnu marljivost, brigu i pažnju i treba da teži dostizanju visokih standarda javne administracije.¹⁶

¹⁴ Član 4 (2).

¹⁵ Član 9.

¹⁶ Član 10.

U praksi ova obaveza znači da će službenik, na primjer, pružiti „pošten svakodnevni rad“, koji obuhvata poštovanje procedu8na.

Kao što primjećuje Služba za javno upravljanje (PUMA), koju je osnovao OECD, narasla interakcija između javnog i privatnog sektora:

„(...) stvara više situacija u kojima postojeća pravila i smjernice za ponašanje funkcionera mogu da budu neadekvatni, na primjer u odnosu na mogući sukob interesa. Situacije dovode do moralnih dilema, kada smjernice i pravila ne mogu da pruže sve odgovore koji su funkcionerima potrebni da bi donijeli jasan moralni sud. Štaviše, za brigu je i to što se zamagljuju granice između javnog i privatnog sektora, pa suštinske vrijednosti javnog sektora mogu da se razvodne na štetu javnog interesa.“¹⁷

Umjesto da razvodni razlike koje već postoje, zakonodavstvo Kvinslenda je uspostavilo standarde integriteta javnog sektora kako bi ukazalo na pitanja u kojima se prožimaju vrijednosti javnog i privatnog sektora.

Kanadski pristup

Brojne kanadske pokrajine, kao i federalna vlada, ustanovile su službe koje članovima parlamenta i višim državnim službenicima pružaju smjernice u vezi sa pitanjima etike. Službe se različito nazivaju – „povjerenik za etiku“ u Alberti, „povjerenik za integritet“ u Ontariju, „povjerenik za sukob interesa“ u Britanskoj Kolumbiji, Saskačevanu, Novoj Škotskoj, Novom Brunsviku, Sjeverozapadnim Teritorijama i Jukonu, „povjerenik za interese članova (parlamenta i javnih službi)“ u Njufaundlendu, odnosno „etički savjetnik“ na federalnom nivou.¹⁸

Ove službe prepoznaju da u oblasti etike postoje dva velika rizika u potpunom oslanjanju na pravni sistem. Prvo, nosioci javnih funkcija često zaborave šta je u stvarnom životu moralno ponašanje i brane se zaklanjanjem iza svog tumačenja slova i koncepta zakonskih normi.

Drugo, pravila su često veoma detaljna u stvarima koje bi trebalo da podrazumijeva svako ko pravilno moralno rasuđuje, što na prosječne građane ostavlja utisak da nosioci javnih funkcija uopšte nemaju osjećaj šta je moralno. Kada se to desi, norme će donijeti više štete nego koristi u sticanju povjerenja javnosti.

Kanadska federalna vlada je pošla od toga da nosioci javnih funkcija žele da postupaju moralno. Ona pretpostavlja da funkcioneri žele da zadobiju veće poštovanje među građanima. Iz tog razloga nije izabran čest pristup ovom problemu – rigidna kodifikacija etičkog ponašanja koja se odražava kroz niz normi „Ne treba da...“.¹⁹

Kanadski pristup za izgradnju etičkog sistema i upravljanje njime okreće se izbjegavanju mogućnosti za sukob interesa prije nego što on postane činjenica. Pristup je okrenut radu sa ljudima i zasnovan na pretpostavci da i oni sami žele da rade ispravno.

Federalna služba etičkog savjetnika bavi se potencijalnim sukobom interesa i drugim etičkim pitanjima za koja je najvjerovatnije da mogu da utiču na donošenje ključnih odluka u federalnoj vladi. Predmet razmatranja je ponašanje svih članova kabineta, uključujući i premijera. Obuhvaćeni su i supružnici ovih lica i njihova djeca koju izdržavaju, politički namještenici u ministarstvima, kao i viši javni službenici savezne države. Služba se bavi kontrolom imovine, prihoda i obaveza tih lica.

¹⁷ Iz rasprave o dokumentu pripremljenom za Seminar o efici u javnom sektoru, novembar 1997, u organizaciji PUMA.

¹⁸ Linkovi za relevantne veb-sajtove mogu se naći na <http://www.ontla.on.ca/Library/BPs/offices/o5.htm>.

¹⁹ Ovaj dio potiče iz teksta *Etika i vlada*, napomene za prezentaciju Hauarda Vilsona (Howard R. Wilson), etičkog savjetnika kanadske federalne vlade, sa II svjetskog foruma „Demokratska država i upravljanje u XXI vijeku“, Brazilija, Brazil, 29. maj 2000.

Služba je odgovorna i za sprovođenje Zakona o registraciji lobiranja i Kodeksa ponašanja lobista.²⁰ Ovi propisi su osmišljeni da bi se unio jedan nivo otvorenosti u aktivnosti lobiranja i da bi se osigurali visoki profesionalni standardi rada ljudi koji su uključeni u te aktivnosti.

Služba, naravno, nije zamjena za policiju, tužioce i sudije kada postoji sumnja da je učinjeno krivično djelo. Ona se bavi situacijama koje se nalaze u „sivoj zoni“ i koje se mogu činiti pogrešnim u očima građana čak i ako nisu nezakonite.²¹

Osmišljeno je da uloga službe bude da savjetuje ljude iz vlasti, a ne da djeluje kao tužilaštvo, sudija ili porota. U praksi služba tijesno surađuje sa osobama koje kontroliše. One dolaze sa pitanjima kako tretirati određenu imovinu ili interes, a služba im nudi savjete. Na molbu premijera, služba istražuje i komentariše posebna pitanja koja se pokrenu.

Čini li se da ova služba funkcionira? Jedan funkcioner vjeruje da je odgovor pozitivan:

„Da li funkcionira? Rekao bih „da“. Ljudi sa kojima radim shvataju da donošenje pravih odluka pomaže da se obezbijedi zdrav politički život na duže staze. Oni shvataju da Kanađani očekuju visoke standarde ponašanja i da na to imaju pravo. Uopšteno rečeno, oni su na putu da dostignu te standarde.“²²

Bugarska skupština odobrila zakon za borbu protiv korupcije među državnim funkcionerima

Skupština je 26. aprila odobrila zakon po kome će podaci o prihodima, troškovima i vlasništvu viših državnih službenika biti javni, javio je AP pozivajući se na BTA.

Na osnovu tog zakona, glavna bugarska institucija za reviziju će prikupljati i prikazivati zapisnike o prihodima i rashodima predsjednika, premijera, ministara, poslanika, viših vladinih i sudskih funkcionera. Zapisnici će biti dostupni javnosti i medijima.

Radio Slobodna Evropa, 27. april 2000.

Kontrola imovine, prihoda i obaveza

Sa porastom sumnjičenja državnih funkcionera, koje dijelom potiče i iz otkrivenih činjenica o državicima koji su opljačkali državne blagajne ili iz sumnji o porijeklu novca kojim kupuju skupe automobile, poraslo je i vjerovanje da treba nadgledati imovinu, prihode i obaveze državnih funkcionera. Nekada se u razvijenim zemljama smatralo dovoljnim da članovi vlade neformalno obznane svoje investicije šefu vlade. U današnjem svijetu, usljed porasta sumnjičavosti, i sam šef vlade je predmet sumnje. Traže se rigoroznija rješenja, kao i nezavisno tijelo koje će kontrolisati tačnost datih podataka ukoliko oni nisu u potpunosti otvoreni za javnost.

U mnogim dijelovima svijeta se čuje argument da bi jedno od glavnih sredstava za očuvanje integriteta javnih službi trebalo da bude periodično popunjavanje podataka o prihodima, imovini i obavezama funkcionera na uticajnim položajima, kao i članova njihovih porodica.

Iako oni koji primaju mito neće ažurno popunjavati ove izvještaje, smatra se da obaveza da formalno iskažu finansijske pozicije može da bude dobar osnov za neko buduće krivično gonjenje. Kada postoje finansijski izvještaji, ograničen je manevarski prostor za tvrdnje kako je bogatstvo koje nije prijavljeno u njima legitimno stečeno.

Tvrđi se da bi objelodanjivanje ovakvih informacija trebalo da se proteže i na period poslije napuštanja državne službe kako bi se spriječilo plaćanje mita poslije isteka mandata. Istraživanja su pokazala da je malo vjerovatno da bi plaćanje po osnovu korupcije moglo da bude izvršeno tri godine poslije odlaska u penziju, odnosno isteka mandata ili napuštanja službe.

²⁰ Vidjeti u odjeljku Najbolja praksa, u izdanju ove knjige na internetu.

²¹ Šta, na primjer, sa slučajem kada ministar podnosi predstavku kvazisudskom tijelu u ime birača? Ona se može odnositi, recimo, na izdavanje dozvola za emitovanje, žalbe u vezi sa penzijama, zahtjevom za priznavanje izbjegličkog statusa ili na nešto drugo. Kvizisudsko tijelo, poput tribunala, dio je izvršne vlasti, ne sudske. Kanadski federalni etički savjetnik je ukazao na šire ustavne razloge zbog kojih bi ovakvo ponašanje bilo neprikladno. Članove tribunala su imenovali vlada ili ministar i njihovo poštenje bi bilo izloženo opasnosti ukoliko bi primali predstave od strane onih koji im daju posao. *Principles respecting government contacts: Backdoor communications: Principles respecting government contacts with judicial and quasi-judicial bodies*, napomene uz prezentaciju Haurarda Vilsona, etičkog savjetnika, na 15-om godišnjem seminaru o administrativnom pravu, Otava, Ontario, 2. april 1998.

²² Ibidus.

Da li ovi sistemi funkcionišu? Šri Lanka je jedna od brojnih zemalja koje su pokušale da se protiv korupcije bore uz pomoć krivičnih zakona, ali su shvatile da taj način nije adekvatan. Kao što je državni tužilac Šri Lanke izjavio na sastanku ministara prava zemalja Komonvelta 1990. godine, takav pristup se pokazao kao „nepotpun“. Zbog toga je ova zemlja uvela obavezu za sve javne službenike i političke funkcionere koji rade u državnoj službi da daju izjavu o svojoj imovini odmah po preuzimanju službe, kao i s vremena na vrijeme u kasnijem periodu. Takve izjave su dostupne državnom tužiocu, kao i bilo kom građaninu koji plati potrebnu taksu. Pokloni i gostoprimstva takođe podliježu kontroli.²³

Nažalost, ako se o povjerenju javnosti može suditi po naslovima novina iz Kolomba, problem je još ozbiljniji nego što je bio prije deset godina. Tačno je da nadgledanje može da bude nametljivo i da utiče negativno na privatnost, pogotovo ako se proteže ne samo na javne službenike nego i na članove njihovih porodica. Ima tradicionalista koji su protiv pravila o objelodanjivanju i koji se zalažu za vestminstersku tradiciju neformalnih i nepisanih pravila. Ta pravila su stvorena da bi se po njima usmjeravala elita koja živi po visokim etičkim standardima, koji su viši i fleksibilniji od onih koji se mogu postaviti crno na bijelo. Ipak, svi dokazi današnjice ukazuju da je neformalni sistem postao potpuno neodgovarajući. Današnja korupcija se može smanjiti samo ako postane djelatnost koja je visokorizična i koja donosi malu dobit. Neformalna pravila ne funkcionišu i ne mogu da opravdaju osumnjičene u očima javnosti.²⁴

Ako se prihvati koncept objelodanjivanja, postavlja se nekoliko pitanja: Kome davati podatke? Šta uključiti u obavezu objelodanjivanja? Koliko širok krug članova porodice treba da bude obuhvaćen? Koliko često treba davati podatke? Koliki stepen dostupnosti ovim podacima bi trebalo da imaju mediji i šira javnost? Koji nivoi službenika od karijere treba da budu obuhvaćeni? Ne postoji jednostavan odgovor ni na jedno od ovih pitanja.

Najteži dio u definisanju procesa objelodanjivanja nije koje kategorije imovine treba da budu obuhvaćene, niti koje kategorije lica, već obim u kom informacije treba da budu dostupne javnosti. Pri određivanju bi se trebalo rukovoditi pitanjem šta je to što će donijeti spokoj javnosti, a ne šta žele ogorčeni protivnici objelodanjivanja. Nijedna stvar nije prosta kao što se čini. Često se citira ministar finansija Kolumbije, koji je rekao da političar koji javno saopšti podatke o svom bogatstvu otvoreno poziva kidnapere da krenu u akciju i da zahtijevaju objelodanjeni iznos kao otkupninu.

U Australiji se smatra da je sistem u kojem funkcioneri podnose godišnje izvještaje svojim pretpostavljenima uspješan. Ti izvještaji nisu javni. Slično se postupa i u Kanadi. U mnogim zemljama su ovakva rješenja poslužila za podnošenje lažnih izjava o imovnom stanju.

Nigerijska Komisija za etički kodeks iz 1979. godine ima ovlaštenje da zahtijeva od svih javnih službenika da popune izvještaje. Ova komisija nema ni sredstva ni ovlaštenja da provjerava sadržaj popunjenih izvještaja. Kao posljedica, u dugom periodu u kome je državne funkcionere odlikovalo pljačkaško ponašanje, dešavalo se da budu tuženi samo oni koji izvještaje nisu podnosili dok niko nije kažnjen zbog podnošenja lažnog. U Tanzaniji, pisci zakona nisu bili ništa vičniji tom poslu. Iako se zakonom zahtijeva izjašnjavanje o cjelokupnoj imovini u posjedu državnog funkcionera, od očekivanja da se one poštuju nije ostalo ništa. Zakon koji je usvojen u posljednjim danima posebno korumpirane administracije bio je planiran samo za promotivnu upotrebu. Za vrijeme Jeljcinove vladavine u Rusiji postojao je prijedlog da svaki funkcioner i javni službenik, od predsjednika do čistača ulica, treba da napismeno dá izjavu poreskoj policiji, vjerovatno najkorumpiranijoj grani ruske administracije. Čitav prijedlog je bio neostvariv i nije čudo što se na kraju ništa nije desilo.

²³ Zapisnici sa sastanka ministara prava zemalja Komonvelta, Krajščerč, Novi Zeland (Commonwealth Secretariat, London, 1990).

²⁴ Vidjeti: Michael Atkinson and Maureen Mancuso, *Edicts and etiquette: regulating conflict of interest in Congress and the House of Commons*, u *Corruption and Reform*, Vol. 7, No. 1, 1992, str. 1–18.

Pravila o objelodanjivanju imovine koje su 1999. predložili članovi dolazeće Evropske komisije stidljiva su i nedjelotvorna. Ona su pripremljena poslije naglog odlaska njihovih prethodnika koji je uslijedio nakon opušbi za nepotizam i korupciju. Pažljivo formulisane, ove odredbe čine članove Komisije sudijama u sopstvenom slučaju i oni su dužni da prijave samo činjenice za koje smatraju da bi u budućnosti mogle da budu povod za sukob interesa. Ne traži se potpuno objelodanjivanje. Rezultat je da se prema izjavama većine članova Komisije, koje se mogu naći na sajtu EU, kao i izjava njihovih supružnika, može zaključiti da su oni siromašni po evropskim standardima i nema nikakve sumnje da ove izjave ne bi mogle pomoći da ne dođe do skandala kakav je gotovo progutao njihove prethodnike. Odredba glasi:

Finansijski interesi i imovina

„Članovi Komisije moraju da prijave svaki finansijski interes ili imovinu koji bi mogli da dovedu do sukoba interesa u vršenju njihovih dužnosti. Prilikom preuzimanja dužnosti, i kada god bude nekih promjena za vreme mandata, oni treba da daju, saglasno modelu u Aneksu, izjavu o takvim interesima. Izjava će biti pod nadzorom predsjednika i sa dužnim poštovanjem biće tretirana oblast odgovornosti člana Komisije. Ove izjave treba da budu javne.“

U današnjem svijetu, vlasti uvode sve smislenije obaveze objelodanjivanja, a Bugarska i Tajland su dva primjera za to. JAR je treći primjer, jer je uvela plan nadgledanja svih članova parlamenta (među kojima su i ministri). Postignut je kompromis u naporu da se očuvaju legitimni interesi privatnosti. Neki dijelovi izjava su otvoreni za javnost; neki se objavljuju tako da se vidi suština interesa, ali sama vrijednost ostaje u sferi privatnosti; interesi članova porodice se takođe prijavljuju, ali se ne objavljuju. Argument u korist ovakvog rješenja je da članovi porodica imaju pravo na privatnost i da je dovoljno da se podaci o njihovim interesima nalaze u spisima, a da ne moraju da budu objavljeni.²⁵

Razvoj uspješnih i pravičnih sistema za nadgledanje prihoda, imovine i obaveza viših javnih službenika će pratiti antikorupcijski aktivisti, jer ukoliko se sistemi pokažu kao funkcionalni (a u tome postoje očigledne teškoće), oni mogu da posluže kao vrijedno sredstvo za uzdržavanje od zloupotreba u službi.

Provjeravanje čestitosti

Ako se djelo korupcije ne otkrije, kako možemo da znamo da je službenik korumpiran? Još važnije, kako da budemo sigurni da ti službenici neće biti unaprijeđeni na položaje sa kojih mogu da čine još više štete? Kako da budemo sigurni da tvrdnje o korumpiranosti službenika nemaju za cilj samo nanošenje štete? Kako zaštititi one koji iznesu optužbe, kao i nevinu treću stranu? Lako je optužiti. Ukoliko optužbe nisu zasnovane na istini, one mogu da donesu velike štete optuženima.

Dodatnu komplikaciju predstavlja kad oni koji optužuju imaju krivični dosije, pogotovo kada stavljaju pritužbe na račun policije. Takva optužba ima slabu vjerodostojnost. Kako, dakle, doći do pouzdanog dokaza koji bi poštovao ustavom garantovana prava funkcionera i građana, i to na način na koji ni žalilac, ni lice na koje se pritužba odnosi, ne bi bili prekomjerno izloženi opasnosti? j

Testovi čestitosti se javljaju kao posebno korisno sredstvo za „čišćenje“ policijskih snaga od korupcije, kao i za održavanje „čistoće“ jednom kada se ona postigne.

Falsifikovana izjava o imovini tajlandskog ministra

Moćni tajlandski ministar unutrašnjih poslova je danas podnio ostavku nakon što ga je novoformirana antikorupcijska agencija optužila da je prikrrio visinu svoje imovine tako što je isfabrikovao zajam od milion dolara. Ostavka ministra predstavlja snažan udarac vladajućoj partiji na početku izborne godine, u kojoj se očekivalo da će g. Sanan (bivši ministar) igrati značajnu ulogu. „Ja sam nevin“, rekao je g. Sanan u svojoj izjavi prilikom davanja ostavke, „i dokazaću istinu pred Ustavnim sudom“. Ukoliko sud odluči protiv njega, biće mu izrečena petogodišnja zabrana obavljanja političkih aktivnosti.

G. Sanan je najmoćniji državni funkcioner koji je postao meta antikorupcijske agencije od njenog osnivanja 1997. Agencija je stvorena kao dio pokušaja da se reformišu politika na Tajlandu. Prema nalazima agencije, g. Sanan je iznio falsifikovane tvrdnje da je od jedne privatne firme pozajmio 45 miliona bahta (1,21 miliona dolara) kako bi prikrio stvarno stanje svoje imovine.

Šta god da je istina u ovim optužbama, činjenica da je nezavisno tijelo bilo u stanju da sruši sa vlasti jednu od najmoćnijih figura tajlandske politike znak je da su počele promjene u duboko korumpiranom političkom sistemu te zemlje. Posebna komisija formirana sa ciljem da se kontrolišu prevare na izborima je tokom posljednjih nedjelja diskvalifikovala 78 od 200 pobjedničkih kandidata na izborima za novi sastav Senata. Jedna od diskvalifikovanih je supruga g. Sanana.

New York Times, 29. mart 2000.

²⁵ Više o rješenjima iz JAR u verziji ove knjige na internetu, na www.transparency.org

U mnogim razvijenim zemljama korupcijski skandali u policiji se ciklično javljaju. Kada se otkrije razgranata korupcija, sprovode se mjere za njeno odstranjivanje, a krivci bivaju kažnjeni i otpušteni. Ali, poslije nekoliko godina izbiju na vidjelo novi skandali. Danas se shvata da je to posljedica smještanja strategije reforme na pogrešno mjesto. Nekada se vjerovalo da je odstranjivanje „trulih jabuka“, odnosno korumpiranih policajaca, dovoljno da se problem obuzda.

Priča o korumpiranom komesaru policije

Godine 1988, vlada australijske države Kvinslend je shvatila da je komesar policije korumpiran. Ne samo to. On je bio korumpiran već duže vrijeme, tokom karijere za koju se činilo da je izvanredna.

Dok se peo na policijskoj ljestvici, ostavljao je iza sebe zamršene tragove prevara i iznuda. Tokom gotovo 12 godina je, kao najviši policijski službenik u državi, vodio sistematski korumpiranu organizaciju. Pošteni policajci su ili sa gađenjem napuštali službu ili su bili poslani tamo gdje nisu mogli da načine nikakvu štetu – da drže đacima časove o prevenciji zločina.

U zamjenu za dio dobiti od korupcije on je „obezbjedio da policajac bude postavljen na poziciju sa većim ovlaštenjima i uticajem, što bi olakšalo namjerno izbjegavanje vršenja dužnosti policajaca u slučaju onih koji su platili mito“. Takođe je uzimao dio od novca plaćenog „za zaštitu“ od strane onih koji su umiješani u nelegalno kockanje i prostituciju. Možda je najbolji primjer njegovih postupaka taj da se saglasio (za sumu od 15.000 američkih dolara) da pošalje vladi preporuku protiv uvođenja poker-mašina ne da bi zaštitio javni interes, već radi interesa onih koji su u zemlji takve mašine držali ilegalno!

Presuda Vrhovnog suda Kvinslenda (koji je naložio da se uhapšenom komesaru oduzme penzija) može da bude poučna. Sudija je takođe potpuno odbacio tvrdnju komesarove žene da je bila nevinna u cijeloj stvari i da stoga, kao osoba „koja nije bila svjesna djela“, treba da uživa zaštitu od finansijskih posljedica daljih sudskih odluka.

Ona je preuzimala neke od smeđih koverata u kojima se nalazio novac za nelegalna plaćanja (mada tvrdi da nije znala šta se unutra nalazi); njen muž se često vraćao kući, poslije večeri provedene sa njom i nekoliko kolega, „sa dva-tri džepa napunjena svežnjevima novca“; ona je morala da zna da njen muž ne bi mogao da priušti takav stil života, niti da je vodi na skupe odmore u inostranstvu, da je koristio samo policijsku platu kao izvor prihoda.

Vidjeti: Re Terence Murray Lewis, Supreme Court of Queensland O.S. No.156 of 1994; presuda B.W. Ambrose J., 28. april 1995.¹

¹ Postoje klišeji „nevinih supruga“, „razvoda“ brakova i „sporazuma o bračnoj imovini“ koji stupaju na scenu kada se skandal otkrije i koji se primjenjuju kako bi nezakonita dobit bila prenesena u ruke nevinog trećeg lica da bi se zaštitila od oduzimanja. Neki pravni sistemi bi trebalo da se pozabave otvorenim zloupotrebama u ovoj oblasti. Trebalo bi omogućiti da se prihodi od korupcije mogu oduzeti od svakoga ko nije u dobroj vjeri i za pravu vrijednost nabavio stvar.

Sada se shvata da nije dovoljno „počistiti“ oblast u kojoj je korupcija izbila na vidjelo. Treba razviti sistem koji će obezbijediti da ne bude ponavljanja. Ovo je oblast u kojoj naknadno posmatranje i testovi čestitosti mogu da nađu svoje pravo mjesto.

Provjere čestitosti u gradu Njujorku

Od 1994. se u njujorškoj policiji (NYPD) praktikuju intenzivni programi provjeravanja čestitosti.²⁶

Jednostavno rečeno, to znači da biro za unutrašnje poslove osmišljava scenarije zasnovane na poznatim činjenicama o korupciji u policiji, kao što su uzimanje droge i novca od uličnih narko-dilera, sa ciljem provjere poštenja policajaca. Provjere se pažljivo motre i snimaju uz pomoć audio i video uređaja za prislistru, kao i smještanjem brojnih „svjedoka“ na mjesto događaja ili u blizini.

Policija teži da scenariji budu što realniji i razvijaju ih na osnovu obavještajnih podataka i analiza. Svi policajci znaju da takvi programi postoje i da svako može da bude podvrgnut kontroli s vremena na vrijeme (iako im nije poznat tačan broj provjera koje se vrše, što stvara utisak da ih je daleko više nego što je stvarno slučaj).

Provjere se vrše ciljano ili na slučajnoj osnovi. Znači, neke provjere se vrše u odnosu na policajce koji su pod sumnjom usljed optužbi javnosti, kriminalaca ili drugih policajaca da su počinili akt korupcije.²⁷

Druge provjere se vrše na slučajnoj osnovi među policajcima koji rade na poslovima za koje se vezuje krađa ili korupcija. Sve provjere se pažljivo planiraju kako bi se izbjeglo da budu okarakterisane kao podstrekavanje, tako da nijedan policajac ne može da smatra da je „namamljen“ na akt korupcije. Scenarijima se samo stvaraju realne okolnosti u kojima policajac može da se odluči na to da počinu akt korupcije.

Više od hiljadu i po provjera se obavi svake godine (policija ima ukupno 40.000 pripadnika). Podaci prikupljeni na osnovu provjera pružaju pouzdane, empirijske dokaze o stepenu korupcije u njujorškoj policiji. Ti podaci su i korisni i poučni.

Učešće provjera koje pokazuju umiješanost u korupciju je značajna kada su provjere ciljane. Oko 20 posto takvih provjera rezultira krivičnim gonjenjem i otpuštanjem policajaca. Čini se da se na ovaj način potvrđuje pouzdanost pažljivo analiziranih pritužbi na korupciju u policiji, kao i efikasnost provjera čestitosti.

²⁶ Za pisanje ovog odjeljka bili su korisni razgovori sa antikorupcijskom jedinicom londonske prestoničke policije i sa Kevinom Fordom, direktorom Goldman Sachs-a i bivšim zamjenikom šefa Komisije za istrage grada Njujorka (1994-98). On je proveo više od 25 godina istražujući i uklanjajući korupciju u SAD.

²⁷ U Velikoj Britaniji su se policijski sindikati u početku protivili slučajnim provjerama tvrdeći da bi provjere trebalo vršiti samo kada za to postoji razlog. Takvo stanovište su napustili kada im je ukazano da će pozitivan ishod ovakvih provjera po policajca uticati povoljno na njegovu ocjenu, što je moguće samo ako postoje i slučajne provjere. Inače bi prolaženje na „testu“ bilo pokazatelj da su postojale ozbiljne optužbe za korumpiranost, ali da je policajac ipak „preživio“ test. Najzad, prolaženje ovakvog testa je jedan od elemenata koji utiču na mogućnost dobijanja unapređenja.

Uvođenje ovog sistema je dovelo do toga da policajci češće prijavljuju pokušaje podmićivanja. Dok su nekada ponuđače mita ismijavali ili ih nisu uzimali za ozbiljno, sada ih prijavljuju. Nije-dan policajac više nije siguran da li je ponuda mita u stvari provjera njegovog poštenja, i za njih je bolje da se osiguraju tako što će prijaviti događaj, nego da rizikuju da ga tretiraju kao nebitan, a da ne govorimo o tome da mito prime.

Nasuprot velikom broju slučajeva gdje je korupcija dokazana primjenom ciljanih provjera, u svega jednom procentu slučajnih provjera je poštenje policajaca palo na ispitu. Čini se da ovi nalazi potvrđuju tvrdnje rukovodilaca NYPD-a da većina njihovih policajaca nije korumpirana. Pored toga što pruža vrijedne empirijske dokaze o stepenu korupcije među policajcima, testiranje je pružilo i veoma korisne lekcije o snazi i slabostima nadzora i kontrole policajaca na terenu. Neke lekcije su iskorišćene za osmišljavanje boljih obuka i djelotvornije politike, kako bi se obezbijedilo da policija svoj posao radi djelotvorno i pošteno.²⁸

Uopšte ne dolazi u sumnju da je testiranje izvanredna mjera za odvrćanje od korupcije. Njujorška policija je primjer nevjerovatnog povećanja broja izvještaja policajaca o pokušajima podmićivanja od strane građana ili kolega. Svakako, taj pomak je značajnim dijelom posljedica spoznaje policajaca da njihove radnje mogu biti posmatrane i da ih čak i propuštanje da prijave pokušaj podmićivanja može koštati disciplinskih kazni.

Londonska prestonička policija je inicirala sličan program, a prvi izvještaji ukazuju na to da će i korist od sprovedene akcije biti slična.

Šira upotreba provjera čestitosti

Ovaj koncept ne treba da se ograniči samo na policijske aktivnosti. U nekim zemljama je skrivena kamera korišćena u krivičnim procesima kako bi se motrilo na nezakonite aktivnosti u sudnicama, sudskim kabinetima ili privatnim kancelarijama sudija. Na taj način su otkrivene nezakonite transakcije između sudija i advokata. Tehnika za provjeravanje se može osmisliti i u kontekstu pravosuđa. Čini se da ova metoda može da se koristi i u drugim oblastima gdje je javni sektor umiješan u neposredne transakcije sa građanima, na primjer u carinskoj službi.

Bilo bi zanimljivo vidjeti kakav bi efekat imao ovakav pristup u oblasti javnih nabavki sa međunarodnim elementom. Primjena provjera čestitosti u ovoj oblasti bi mogla da dovede do toga da se međunarodne korporacije koje se nadmeću za dobijanje poslova u zemljama u razvoju uhvate u koštac i sa provjerama poštenja uz saznanje da će svako nuđenje mita (pa čak i propuštanje da se prijavi traženje mita) istog časa da ih izloži stavljanju na crnu listu.²⁹ Čini se da je jednostavno koristiti ovakve provjere da bi se odstranilo osoblje nižeg ranga koje često prima manje iznose mita. Ipak, niži službenici ne predstavljaju suštinu problema korupcije. Biće mnogo teže prilagoditi metodologiju za suzbijanje korupcije među višim službenicima koji su umiješani u mali broj veoma unosnih transakcija.

Mogućnosti ove tehnike se još uvijek ne koriste dovoljno u zemljama u razvoju. Čini se ipak da bi bilo razborito ustanoviti ovaj sistem tako da bude poznat svim javnim službenicima ako ni zbog čega drugog, a ono radi smanjenja nivoa sitne korupcije.

Tajne istrage

Tajne istrage su slične prethodno opisanom metodu, osim što se ne sprovode na slučajnoj osnovi. U ovim istragama se traga jedino za prestupnicima.

²⁸ Na Novom Zelandu je dokaz o zloupotrebi ovlašćenja komesara policije već sljedećeg dana korišćen na obukama za policajce. To je dovelo do objavljivanja događaja u javnosti i ostavke komesara u januaru 2000.

²⁹ Sugestija Kevina Forda u kontekstu internet foruma za razvoj antikorupcijske strategije 1999/2000, koji je koordinisala Svjetska banka.

Postoje brojne opasnosti koje treba svesti na minimum i zemlje treba da slijede jasna pravila kada primjenjuju ovakve vidove istrage. Opasnosti mogu biti sljedeće:

- povrede tajnih agenata;
- nanošenje štete pojedincima ili firmama, uz rizikovanje da država odgovara za nanesenu štetu;³⁰
- ugrožavanje privatnosti;
- pretvaranje provjere u podsticanje (tj. krivično djelo koje se vjerovatno ne bi dogodilo u stvarnosti, poput nuđenja velikog mita);
- neprikladnost tajnih agenata ili njihovih saradnika za učešće u operaciji.

Obično se misli da je poželjno da onaj ko će biti tužilac u potencijalnom slučaju nadzire istragu. Na taj način se može osigurati da dokazi koji se prikupe budu takvi da se mogu uzeti u obzir u sudskom postupku, te da njihov kvalitet bude takav da mogu da obezbijede donošenje osuđujuće presude.³¹

Opominjuća napomena

Provjere čestitosti se moraju osmišljavati i sprovesti veoma pažljivo. Na primjer, bitno je da iskušenje koje se na ovaj način stavlja pred službenika ne bude toliko veliko da bi mu podlegao čak i pošten čovjek. Cilj je provjeriti službenika, a ne podstrekivati ga na korupciju. U mnogim zemljama postoji mogućnost za rad „agenata provokatora“ koji rade uz odobrenje i nadzor suda. Pravila su različita od zemlje do zemlje, ali je svakako važno obezbijediti da iskušenja ne budu ekstremna.

Nema sumnje da je iskustvo Njujorka pokazalo da provjere čestitosti, kada se sprovede na odgovarajući način i pravično, potencijalno mogu da predstavljaju uspješno oružje u kampanji za suzbijanje sistemske korupcije u mnogim državnim organima.

Neki pokazatelji djelotvornosti politike etičnosti kao potpore sistema društvenog integriteta

Etika

- Da li pristup za unapređenje etike karakteriše učešće onih na koje se odnosi, tako da omogućava da se o njegovom sadržaju i primjeni raspravlja?
- Da li je moral javnih službi depolitizovan u smislu da je podizanje etičkih standarda nešto oko čega se sva legitimna politička mišljenja slažu i u čemu svi mogu na značajan način da učestvuju?
- Da li postoje kodeksi ponašanja u javnom sektoru?
- Ako postoje, da li su oni zasnovani na vrijednostima koje su kreirane „odozdo“? Da li se kodeksima izražavaju težnje?
- Da li se redovno održavaju obuke javnih službenika iz oblasti morala? Da li se na seminarima učesnici uživljavaju u uloge i da li izlažu situacije iz stvarnog života?

³⁰ Podmićivanje urbaniste da na neprikladan način promijeni namjenu zemljišta može da bude način za identifikovanje korumpiranih službenika lokalnih vlasti, ali bi posljedice za one koje žive u kraju čija se urbanistička namjena mijenja bile toliko ozbiljne da je bolje izbjeći primjenu ove metode.

³¹ Razgovori autora sa Denisom Ficdžeraldom (Fitzgerald) u Viljnusu tokom 1998. i 1999. doprinijeli su izgledu ovog i prethodnog odjeljka.

Kontrola imovine

- Da li se redovno kontrolišu imovina, prihodi i obaveze javnih službenika koji učestvuju u donošenju odluka? Da li su ove mjere djelotvorne u očima javnosti?
- Da li javnost ima utisak da je životni stil javnih službenika u skladu sa njihovim primanjima?

Provjere čestitosti

- Da li je razmatrano uvođenje provjera čestitosti javnih službenika?
- Ukoliko se ova metoda ne primjenjuje, da li postoje opravdani razlozi za to?

Poglavlje 21:

Sukob interesa, nepotizam i kronizam

Pojava nove klase afričkih biznismena koji odbijaju da učestvuju u starom sistemu kronizma, nepotizma i da sklapaju poslove sami sa sobom, i koji zahtijevaju otvorenost, pošteno nadmetanje i čisto poslovanje, predstavlja priliku bez presedana. Glavni dio ove nove grupe biznismena smatra da je za održivi privredni razvoj ključno smanjiti nivo korupcije.

E. Gyimah-Boadi¹

Uzajamno dejstvo sukoba interesa, nepotizma i kronizma je toliko da se mogu analizirati zajedno. To posebno važi kada se analizira fenomen slova „azijskih tigrova“.

Šta je sukob interesa?

Sukob interesa nastaje kada neki službenik u javnom sektoru ili državni funkcioner svoj posao obavlja pod uticajem privatnih interesa. Stoga se odluke koje donosi zasnivaju na pogrešnim razlozima. Kada se uoči postojanje sukoba interesa, čak i kada su donesene ispravne odluke, ugled državnog organa i javne službe može da bude uništen, a povjerenje javnosti podriiveno kao i kada je riječ o pravom sukobu interesa. U nekim zemljama postoji obaveza poštovanja etičkih kodeksa koji regulišu i ovu materiju. Većina zemalja smatra ovo pitanje toliko važnim za dobar rad državne administracije da usvaja posebne zakone o sukobu interesa. Takvi zakoni propisuju, na primjer, da „državni funkcioner ili zaposleni u javnom sektoru ne smije da postupa kao službeno lice u predmetima u kojima ima direktan ili indirektan lični finansijski interes koji bi mogao da umanjí njegovu objektivnost ili sposobnost nezavisnog prosuđivanja“.

2

Kada se pojavljuje sukob interesa?

Svako ima lične interese i ljude koji su mu bliski. Neizbježno je da s vremena na vrijeme ti interesi dođu u sukob kada neko, vršeci službenu dužnost, donosi odluke ili preduzima određene radnje. Lista pitanja koja slijedi može da pomogne svakom javnom službeniku da uoči situacije u kojima je vjerovatno da će se pojaviti sukob interesa:

- Šta bih mislio da je situacija obrnuta: da sam ja taj koji traži posao ili unapređenje a da se neko od onih koji će donijeti odluku nalazi na položaju na kojem sam ja sad? Da li bih smatrao da je postupak odlučivanja pošten?

Kako je vlast u Indoneziji izgubila „legitimnost“

Suhartova Indonezija je jedna od najkorumpiranijih zemalja na svijetu, centar kronokapitalizma koji je omogućio predsjedniku i njegovoj porodici da uvećaju svoje bogatstvo na 30 milijardi dolara. Taj novac je uglavnom ukraden od zemlje u kojoj desetina miliona ljudi pati u siromaštvu. Indonežani kao da nisu mnogo obraćali pažnju na korupciju sve dok je njihova privreda bilježila prosječan godišnji rast od 8 procenata tokom protekle decenije. Kada je prošle jeseni došlo do privrednog sloma, narod više nije vidio razloga da i dalje trpi Suhartove zloupotrebe. (...) „Kada se privreda zemlje raspala, režim je izgubio osnovu svoje legitimnosti“, rekao je Džejms Rirdon-Anderson (James Reardon-Anderson), direktor za azijske studije na Džordžtaunskom univerzitetu u Vašingtonu.

The Atlanta Journal, 24. maj 1998.

Haos u Aziji

Sve doskora, mnoge azijske zemlje su se veoma opušteno ponašale u vezi sa korupcijom. Pošto je u regionu postojao visok nivo privrednog rasta, korupcija i nezakoniti postupci su se često previdali. Dva događaja su iznudila radikalnu promjenu gledišta i malo ko bi mogao da poretne da je korupcija ispostavila veliki račun razvoju azijskih zemalja. Prvi događaj je azijska kriza i činjenica da su mnogi finansirali korupciju, kronizam i nepotizam doprinoseći haosu na tržištu novca i opadanju robne razmjene koja pogađa region od sredine 1997. Drugi događaj je porast broja kvalitetnih analiza o posljedicama korupcije, koje su omogućile da se bolje razumije koliko skupa, raširena i sistemska korupcija može da bude.

Myoung-Ho Shin, potpredsjednik Azijske banke za razvoj, u „Developing Effective Anti-Corruption Strategies in a Changing World“, 9. međunarodna antikorupcijska konferencija, Durban, JAR, oktobar 1999.

¹ Prof. E Gyimah-Boadi, Centar za demokratiju i razvoj, Akra, Univerzitet Gane, Legon, u izlaganju: *Towards an enhanced role for civil society in the fight against corruption in Africa*, Deveta međunarodna antikorupcijska konferencija, Durban, JAR, 10–15. oktobar 1999. Tekst je dostupan na veb-sajtu IACC: http://www.transparency.org/iacc/9th_iacc/papers/day1/ws1/d1ws1_egboadi.html

² Primjeri zakona o sukobu interesa i zapošljavanja po napuštanju državne službe mogu se naći u izdanju ove knjige na internetu, na engleskom jeziku. Sukob interesa se može pojaviti i u privatnom sektoru, ali je predmet rasprave u ovom poglavlju samo javni sektor. Detaljna rasprava o ovom pitanju u okviru viših nivoa vlasti može se naći u: *Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials* by Gerard Carney (TI, Berlin), <http://www.transparency.org/documents/work-papers/carney/3c-codes.html>

Novi ustav Tajlanda stavio van zakona sukob interesa

Posebne odredbe propisuju da državni službenici moraju biti politički nepristrasni, a članovi Predstavničkog doma ne smiju sebe dovesti u situaciju koja predstavlja sukob interesa.

Odjeljak 110 (poglavlje VI, dio 2) na jasan način propisuje da član Predstavničkog doma ne može da:

zauzima položaj ili vrši dužnost u državnom organu ili državnom preduzeću, niti da zauzima položaj u lokalnoj skupštini, položaj u lokalnoj upravi, niti drugi politički položaj, osim ministarskog;

dobije koncesiju od države, državnog organa ili državnog preduzeća, niti da zaključi ugovor sa državom koji bi mu omogućio monopolnu poziciju, odnosno ne smije da postane partner ili dioničar u preduzeću koje takvu koncesiju dobije ili takav ugovor zaključi;

dobije neku posebnu pogodnost ili novac od strane države ili državnog preduzeća koja nije dostupna drugim osobama pri redovnom vršenju posla.

U odjeljku 111 se kaže: „Član Predstavničkog doma neće vršeci svoju funkciju vršiti uticaj na zapošljavanje, postavljanje, reorganizaciju, premještanje, unapređenje ili procjenjivanje visine plate državnih službenika koji vrše stalne funkcije, ili koji su zaposleni na nepolitičkim funkcijama, na funkcionere i zaposlene u državnim organima, državnim preduzećima ili organima lokalne vlasti, niti smije da utiče da takva lica budu udaljena sa tih položaja.“ Na osnovu odredbe odjeljka 128 ova odredba se primjenjuje i na senatore.

Ustav Kraljevine Tajland iz 1997.¹

- Da li ćemo ja, moj rođak, prijatelj ili partner imati finansijske dobitke ili gubitke u zavisnosti od donesene odluke ili preduzete radnje u ovom predmetu?
- Da li ćemo ja, moj rođak, prijatelj ili partner dobiti ili izgubiti na ugledu u zavisnosti od donesene odluke ili preduzete radnje u ovom predmetu?
- Da li su moji privatni interesi uticali na bilo koji način na donošenje odluke ili na preduzimanje radnje?
- Da li sam dobio neki poklon ili mi je ljubaznost ukazao neko ko će imati koristi od donošenja ove odluke ili preduzimanja ove radnje?
- Da li sam član nekog udruženja, kluba ili profesionalne organizacije koja će imati korist ili pretrpjeti štetu u zavisnosti od toga kakva se odluka donese? Da li imam posebne veze sa organizacijama i ljudima koji će imati korist ili štetu u zavisnosti od toga kakva se odluka donese?
- Da li ću u budućnosti ostvariti ličnu korist od ove odluke i da li ta činjenica može da utiče na moju objektivnost?
- Ukoliko učestvujem u procjeni ili donošenju odluke, da li će me zabrinuti ukoliko moje kolege i javnost postanu svjesni povezanosti mojih interesa sa tim radnjama?
- Da li bi poštena i razumna osoba smatrala da sam službenu dužnost obavljao pod uticajem privatnih interesa?
- Da li sam uvjeren u svoju sposobnost da radim nepristrasno i u javnom interesu?

Šta bi trebalo uraditi nakon uočavanja sukoba interesa?

Šta da učini neko ko shvati da bi mogao da ima sukob interesa? Jasno je da neki „sukobi“ mogu biti toliko beznačajni da je dovoljno jednostavno ih obznaniti ostalima koji učestvuju u donošenju odluke. Na primjer, neko može da ima mali broj dionica čija vrijednost bi se uvećala kao plod određene odluke u

čijem donošenju njihov vlasnik učestvuje. Njegove kolege u takvom slučaju mogu slobodno da mu dozvole da nastavi sa radom na donošenju odluke. Sljedeća lista pitanja može da pomogne u određivanju prema objelodanjenom sukobu interesa:

- Da li su dostupne sve potrebne informacije za donošenje ispravne ocjene?
- Koja je priroda odnosa i veza usljed kojih nastaje sukob interesa?
- Da li je potrebno zatražiti pravni savjet?
- Da li je u pitanju stvar od bitnog interesa za javnost? Da li je pitanje sporno?
- Da li će umiješanost određenog pojedinca u taj slučaj baciti sumnju na integritet postupka?
- Da li će umiješanost određenog pojedinca u taj slučaj baciti sumnju na integritet organizacije?
- Kako bi ovaj slučaj mogao da izgleda posmatran očima građanina ili potencijalnog poslovnog saradnika organizacije?
- Koje je najbolje rješenje da se obezbijede nepristrasnost i pravičnost i da se zaštiti javni interes?

Njedno od ovih pitanja ne treba da vodi automatskoj diskvalifikaciji nekog odnosa ukoliko pravična i razumna osoba u njemu ne vidi sukob interesa.

¹ Vidjeti: James R. Klein, *The Constitution of the Kingdom of Thailand, 1997: A Blueprint for Participatory Democracy*, The Asia Foundation Working Paper Series, Working Paper #8, March 1998.

Druge strategije koje organizacija može da primijeni

Postoje i druge strategije koje organizacija može da primijeni kako bi izbjegla da pravi kompromise u vezi sa pitanjem svog integriteta, odnosno kako bi izbjegla da drugima izgleda da je načinila kompromis:

- potpuno i ažurno vođenje zapisnika o procesu donošenja odluka;
- obezbjeđenje otvorenosti pružanjem ažurnih informacija o postupcima donošenja odluka i o preduzetim radnjama;
- obezbjeđenje stručne procjene o učesnicima u procesu donošenja odluka kako bi se potvrdilo ili opovrglo postojanje sukoba interesa u slučajevima kada bi se neka situacija mogla posmatrati kao sukob interesa.

Šta je nepotizam?³

Nepotizam je posebna vrsta sukoba interesa. Mada izraz ima širu upotrebu, njegovo značenje se vezuje za situaciju u kojoj neko lice upotrebljava svoja ovlašćenja kako bi ostvarilo neku prednost za člana svoje porodice (na primjer, zaposlenje).

Zabrana nepotizma nije odredba „protiv rođaka“, ali ona sprečava javnog službenika da zloupotrebljava svoj položaj da bi zaposlio rođake u javnom sektoru.⁴ Cilj nije da se spriječi da članovi iste porodice rade zajedno, već da se spriječi mogućnost da javni službenik favorizuje svoje rođake kada na osnovu diskrecionih ovlašćenja treba da zaposli kvalifikovano osoblje u javnim službama. Kao što je službenik kancelarije južnoafričkog ombudsmana rekao:

„Tipičan primjer je kada se potvrdi da neko uživa nedoličnu prednost zato što mu član porodice, koji radi u određenom ministarstvu, omogućava da sklopi poslove sa tim ministarstvom. Može se desiti da u takvom postupanju nema krivičnog djela, ali je nemoralno ponašanje očito. Nepotizam još nije priznat kao krivično djelo u našem pravu, ali takvo ponašanje zaslužuje prijekor i u dovoljnoj mjeri je neprihvatljivo da ima mjesta intervenciji ombudsmana. Pored toga, čin nepotizma može da djeluje kao upozorenje ombudsmanu na to da je određeni službenik možda uočio potrebu da se okruži onima u koje će moći više da se pouzda kada u budućnosti bude donosio ‘diskrecione’ odluke.“ Nepotizam se često javlja u privatnom sektoru, posebno u kontekstu unapređenja članova porodice u porodičnim firmama, gdje je to legitimno. Uticaj nepotizma se u krajnjoj liniji odražava na dobit takve firme, a ta dobit je vlasništvo porodice.

U javnom sektoru nepotizam znači da najbolji kandidat neće biti zaposlen ili unaprijeđen i da će zbog toga javnost trpjeti posljedice – a da ne pominjemo posljedice koje trpi oštećena osoba. Nepotizam može da znači da manje konkurentni ponuđač dobija priliku da sklopi posao sa državom na štetu poreskih obveznika.

Nepotizam može da prouzrokuje sukob lojalnosti u okviru organizacije, posebno tamo gdje je jedan radnik pretpostavljeni drugom. Kolegama će to zasmetati, a takvu situaciju treba izbjeći. Jedan primjer zakonske zabrane glasi:

Nepotizam u Evropskoj komisiji

„Ovo je slučaj u kome je jasno utvrđen favorizam. Veoma često postavljanje nekog bliskog prijatelja ili poslovnog partnera nekog od članova Komisije na dobro plaćene položaje u Komisiji, odnosno nagrađivanje takvih lica putem dobro plaćenih konsultantskih ugovora, nije u skladu sa postojećim pravilima. Naime, dešava se da neka osoba bude smještena u kategoriju osoblja za koju joj nedostaju odgovarajuće kvalifikacije. Čak i kada nema nepravilnosti i kršenja pravila, članovi Komisije bi trebalo da se klone postavljanja supružnika, bliskih rođaka i prijatelja čak i kada oni imaju odgovarajuće kvalifikacije, ukoliko je riječ o položajima za koje nije održano otvoreno nadmetanje. U takvim slučajevima bi trebalo da u najmanju ruku postoji obaveza objelodanivanja odnosa povezanosti prije postavljenja na funkciju.“

Izveštaj „Odbora mudraca“ Evropskom parlamentu, 1998.

³ Chambers Murray *Latin-English Dictionary*, London, 1983. U izvještaju južnoafričkom parlamentu, javni zaštitnik (ombudsman) primijetio je da „riječ ‘nepotizam’ može da se odredi kao favorizovanje rođaka ili prijatelja radi dodjele funkcija ili privilegija. Ona je izvedena iz riječi ‘nepote’, koja znači ‘nećak’; očigledno se odnosi na rimske pape koji su svoje nezakonite sinove zvali ‘nećacima’ (The Concise Oxford Dictionary, deveto izdanje).“

⁴ Sveopšta zabrana zapošljavanja rođaka već zaposlenog osoblja (nasuprot zabrani zapošljavanja koja bi dovela do toga da jedan rođak nadgleda rad drugog) mogla bi se smatrati kršenjem ljudskih prava i diskriminacijom.

Sljedeći krug srodnika: roditelji, braća i sestre, ujaci, tetke, stričevi i njihovi bračni drugovi, bračni drug, dijete, zet, snaha i nećaci ne mogu da budu jedan drugome pretpostavljeni niti podređeni.⁵

Još je gori slučaj kada sudija postupa u slučaju u kojem ima finansijski interes ili u kojem postoji prijateljski odnos. U građanskim procesima se stranke mogu upitati da li imaju nešto protiv da određeni sudija vodi raspravu nakon što im izloži u čemu se sastoji njegov potencijalni sukob

„Patronaža je vrлина... Nepotizam je grijeh.“

U afričkoj tradiciji patronaža je u nekim slučajevima smatrana prije vrlinom nego nečim čega se treba stidjeti.

Na mnogo načina se opravdava nepotizam. Svako ko se uzdigne na važnu političku funkciju okružuje se rođacima i prijateljima koji traže njegovu zaštitu, a vjekovna tradicija rođacima i prijateljima ne ostavlja nimalo sumnje da će svu potrebnu zaštitu dobiti i da će, ako posla za njih nema, posao biti izmišljen. Političari mogu da poštuju ustavne ideje, ali će im biti veoma teško da objasne rođacima da će im, ako podlegnu pritiscima, politička karijera biti ugrožena. Posljedica tradicije je život ministara i drugih značajnih funkcionera pod teretom zahtjeva rođaka. Rođачki zahtjevi i obaveze prema porodici im vezuju ruke. Naravno, stvari se svuda u svijetu, pa i u Africi, mijenjaju i sada se svuda prihvata stajalište da je nepotizam pogrešan.

C. J. K. Tanda, Univerzitet Džuba, Kartum, Sudan, u djelu „Nepotism and the Evolution of the Public Service in Apia: A critical review“¹

interesa. U krivičnom procesu će sudija naprosto da objavi da po zakonu ne može da vodi pretres.⁶

Čini se da je od nešto manjeg značaja pitanje koje se postavlja kada se djeca sudija pojavljuju na sudskim procesima pred svojim roditeljima (kao advokati). U nekim sudskim sistemima ovakva situacija ne bi stvorila nikakve komplikacije, ali u drugim ona izaziva žestoke rasprave i tvrdnje da može doći do tajnog dogovaranja i korupcije.

Nepotizam se pre svega odnosi na sljedeće:

- zauzimanje da se zaposli, učešće u procesu zaposlenja, postavljenje, ponovno postavljenje člana porodice na poziciju u oblasti ili organizaciji u kojoj službenik ima nadležnost ili nad kojom ima kontrolu; procjenjivanje rada, davanje unapređenja, premještanje ili izricanje disciplinskih mjera prema članu porodice;
- učešće u određivanju nadoknade za rođaka ili kućnog prijatelja;
- prenošenje zadataka u vezi sa zaposlenjem, postavljenjem, raspoređivanjem, procjenjivanjem rada, unapređivanjem, premještanjem ili izricanjem disciplinskih mjera prema članu porodice na podređenog;
- neposredno ili posredno nadgledanje bliskog rođaka ili prenošenje ovlašćenja za nadzor na podređenog.⁷

¹ Prema: *Report on the Investigation of Allegations of Nepotism in Government: Report No 11*, Posebni izvještaj javnog tužioca parlamentu JAR, 15. april 1999.

Šta je kronizam?

Kronizam je širi pojam od nepotizma i obuhvata situacije u kojima se prednost daje prijateljima i kolegama. U Velikoj Britaniji se kronizam označava izrazima „stare školske veze“, „momci iz starog kluba“ i slično.

Razrješavanje sukoba interesa

Od suštinske važnosti je da se jasno postave i dobro razumiju politika i procedure, kao i pisani kodeksi ponašanja koji se odnose na stvarni, mogući ili prividni sukob interesa koji obuhvata i nepotizam i kronizam.

Javni interes zahtijeva da „samo najbolji služe državi“. Biće prilika u kojima će rođak bez sumnje biti najkvalifikovanija osoba za položaj za koji konkuriše i zbog toga mora da postoji ravnoteža interesa. Iz tog razloga pravila o nepotizmu ne treba da budu nesavladiva prepreka i sredstvo zbog kojeg kvalifikovani kandidat može da bude diskvalifikovan. Ovo pravilo je, recimo, formulisano u gradu Bristolu (SAD):⁸

⁵ Država Indijana, SAD: Zakon IC 4-15-7-1:

⁶ Vidjeti, na primjer, kritiku lorda Hofmana koji je bio član apelacionog tijela u slučaju u koji je bila umiješana organizacija sa kojom je on imao veze koje nisu bile finansijske prirode. Pinochet v. R (House of Lords, UK). Dio pravnog folklorja je priča o sudiji koji je postupao u slučaju u koji je i njegov sin bio umiješan i koji se trudio da prevaziđe sukob interesa i da pokaže nepristrasnost tako što je sina kaznio dvostruko većom kaznom od uobičajene – no, teško da bi se to moglo smatrati pravednim rješenjem.

⁷ Board of Ethics, King County, USA.

⁸ City of Bristol, Tennessee, USA, Nepotism Policy, septembar 1996.

„Grad Bristol je zainteresovan za zapošljavanje kvalifikovanog osoblja i razmotriće prijavu svakog lica koje ispunjava uslove. Cilj grada je da zaposli najkvalifikovanije osobe koje najviše odgovaraju potrebama datog položaja. Članovi vaših porodica, vašeg domaćinstva i vaši rođaci biće u konkurenciji za zapošljavanje osim ako:

- bi vaši položaji bili takvi da uključuju međusobni nadzor, postavljenje, rješavanje po žalbi, otpuštanje, disciplinsko kažnjavanje ili uticaj;
- biste Vi ili zaposleni vršili reviziju, potvrđivanje, prijem ili zaduženje gradskog novca ili gradske imovine;
- bi postojale okolnosti usljed kojih bi se moglo predvidjeti da bi interes Grada i Vaš ili uposlenikov interes bili u sukobu ili dovedeni u pitanje;
- bi Grad morao da ograniči zapošljavanje kako bi izbjegao sukob interesa sa korisnicima svojih usluga, regulatornim tijelima ili drugima koji posluju sa Gradom;
- bi Grad morao da ograniči zapošljavanje kako bi izbjegao diskriminaciju, kršenje personalne politike i slične probleme.

Grad Vas neće svjesno staviti u položaj da Vas nadgleda član porodice, član domaćinstva ili rođak, niti u položaj u kome se mogu razviti favorizam, međuljudski sukobi, manjak produktivnosti, manjak efikasnosti ili drugi nezdravi uslovi za rad. Ova politika se neće primjenjivati retroaktivno osim ukoliko nisu nastupili prethodno opisani uslovi. U tom slučaju Grad zadržava pravo da zaposlene o kojima je riječ premjesti na drugi radni nivo, u drugi platni razred ili u drugo mjesto rada.“

Nadalje, politika i procedure treba da se odnose na potrebu za sredstvima objelodanjivanja i bilježenja sukoba interesa i određivanja odgovarajućih radnji kako bi se na najmanju mjeru sveo uticaj sukoba interesa na integritet rada organizacije.

Izbjegavanje nepotizma i kronizma prilikom imenovanja⁹

O izbjegavanju nepotizma i kronizma prilikom zaključivanja poslova sa državom govori se u poglavlju o javnim nabavkama. Pri javnim nabavkama je ovakvo ponašanje jako loše uticalo na vođenje državnih poslova.

U vezi sa imenovanjima u okviru javnih službi, osnovna načela veoma nalikuju onima u privatnom sektoru.

- *Nepriistrasnost* u postupku odabira novih službenika. Ona je od suštinskog značaja da bi javni službenici radili u javnom interesu. Kako bi se izbjegao utisak da postoji pristrasnost ili korupcija, oni koji učestvuju u procesu odabira ne smiju da imaju veze sa potencijalnim kandidatima. To znači da ne smiju raditi kao osobe za kontakt za potencijalne kandidate, prepravljati oglase ili uslove koji se traže kako bi kandidat koga protežiraju bio u prednosti. Svakom kandidatu treba uputiti ista pitanja, koja su u vezi sa kriterijumima za izbor, i sva pitanja i odgovori treba da budu u dokumentaciji.

Svakom koga to zanima treba da bude jasno ko je odgovoran za donošenje ključnih odluka u postupku i koje će vrijednosti biti primijenjene pri ocjenjivanju. O ovom postupku treba voditi

„Novi politički skandal potresa Irsku“

Novi skandal je izbio danas u Irskoj u vezi sa optužbama za korupciju i nepotizam u visokim nivoima vlasti i cijeloj zemlji uvukao u raspravu o tom pitanju.

Rasprava je uslijedila nakon što je jedan zvaničnik objelodanio da bivši premijer Charles J. Haughey nije dužan da plati porez na poklon vrijedan 2 miliona dolara koji je dobio od jednog biznismena, pri čemu je odluku donio šurjak sadašnjeg premijera, Bertie Aherna, za čiju političku karijeru bivši premijer ima velike zasluge. (...) Bivši premijer nije optužen ni za jedno krivično djelo, ali istraga treba da odgovori na pitanje koje mnogi postavljaju: Kako je čovjek koji je cijeli radni vijek proveo u politici, radeći za skromnu platu, postao tako očigledno bogat?

New York Times, 17. decembar 1998.

U Brazilu stvari ostaju u porodici

Brazilski poslanici su odbacili zakon koji bi učinio nezakonitim nepotizam u Vladi i Kongresu. Predloženi zakon je imao za cilj da suzbije raširenu praksu političara da zapošljavaju svoje rođake na dobro plaćenim položajima. Zakon bi sprečavao funkcionere svih grana vlasti da zapošljavaju članove svojih porodica, bilo da su u pitanju rođaci po krvnoj ili bračnoj liniji. Prijedlog je propao, jer su nedostajala 22 glasa (od 308 prisutnih članova Parlamenta), a 153 poslanika je otvoreno glasalo protiv. Inocencio de Oliveira, dugotrajni vođa Stranke liberalnog fronta, članice vladajuće koalicije, nazvao je ideju prijedloga zakona devijantnom. Nezvanično istraživanje predsjednika skupštinskih vijeća pokazalo je da je oko 60 % od 513 poslanika zaposlilo svoje rođake.

„Rođaci su ljudska i bespomoćna stvorenja, a ne čudovišta kakvim ih predstavljaju“, rekao je poslanik Gerson Peres. G. Peres, čija dva rođaka rade u njegovoj kancelariji, te predložio sistem kvota kako za ograničavanje broja rođaka koje državni funkcioner može da zaposli.

Odluka je šokirala grupu manjinskih poslanika, koji su se nadali da bi ova popularna mjera mogla da prođe pred oktobarske opštinske izbore. „Zapošljavanje rođaka je poput sira ‘rokfor’: ukusno je, ali smrđi“ – rekao je poslanik Jose Roberto Battochio.

BBC World Service, 17. mart 2000.

⁹ Ovaj odjeljak odnosi se na materijal Nezavisne komisije za borbu protiv korupcije Novog Južnog Velsa (NSW ICAC), Sidnej, Australija. Komisija je velikodušno pomogla pri pripremi ovog i drugih materijala .

zapisnik, a sve odluke i razloge za donošenje odluka u procesu odabira treba dokumentovati. Kao i u drugim aspektima zdrave administracije, dobro vođenje zapisnika povećava javnu odgovornost.

U društvima u kojima postoji jak pritisak klanova i šire porodice poželjno je da svako ko je umiješan u proces donošenja odluke formalno dokaže da niko od kandidata nije njegov rođak, odnosno, ako to nije moguće, da se u potpunosti izuzme iz procesa odlučivanja.¹⁰

- *Treba podsticati konkurenciju.* Oglasi treba da budu sastavljeni tako da adekvatno odražavaju zahtjeve posla i da ujedno maksimalno prošire broj mogućih kandidata. Treba ih objavljivati tako da privuku pažnju što šireg broja potencijalnih kandidata. Kriterijume za izbor treba preispitati prije pokretanja postupka regrutovanja kadrova kako bi adekvatno odražavali zahtjeve radnog mjesta i privukli što širi krug kandidata.

Samo u izuzetnim okolnostima treba dozvoliti da se izbor vrši po osnovu koji ograničava otvoreno nadmetanje. Kada se tako učini, donosilac takve odluke mora da pokaže jasne i nedvosmislene razloge za direktno zapošljavanje.

- *Otvorenost.* Opasnost od korupcije se minimizuje kada postoje politika i procedure koje garantuju otvorenost u razrješavanju sukoba interesa.

Administracija koja primjenjuje politiku otvorenosti prilikom traženja i odabira novih radnika izbjeći će da principi koje pri tome primjenjuje budu pogrešno shvaćeni. Ta otvorenost će pomoći da i drugi poštuju utvrđena pravila i procedure za zapošljavanje novih službenika. Otvorenost, naravno, ne znači da treba narušiti povjerljivost određenih dijelova tog postupka.

- *Integritet.* Korišćenje prečica može da ugrozi integritet procesa zapošljavanja. Da bi se obezbijedio neophodan integritet ovog postupka, treba da postoje jasne sankcije u slučaju odstupanja od pravila postupka i da se te sankcije primjenjuju kad do povrede postupka dođe.

U brojnim zemljama je utvrđeno da integritet postupka odabira novih radnika može da se značajno uveća kada su u taj proces uključene i nezavisne ličnosti. Nezavisni članovi komisije treba da budu poznati drugim članovima. U najmanju ruku, eventualne veze nezavisnih sa drugim članovima komisije treba da budu zapisnički konstatovane prije nego što započnu razgovori s kandidatima.

- *Pravo na žalbu.* Kandidati koji su ispunjavali sve tražene uslove, a nisu izabrani, i koji smatraju da je prekršena procedura izbora, treba da imaju pravo na žalbu, po kojoj završnu ocjenu daje odgovarajuće nezavisno tijelo.¹¹

Pitanje sukoba interesa pri napuštanju javnog sektora¹²

Uspješno razgraničenje interesa u trenutku kada javni službenik riješi da karijeru nastavi u privatnom sektoru jedno je od najvažnijih pitanja iz ove oblasti.

Tema je aktuelna iz nekoliko razloga. Da bi se povećala efikasnost rada, neki reformski koraci su doveli do sve češćeg delegiranja klasičnih javnih funkcija privatnom sektoru. U više zemalja se viši javni službenici angažuju na određen rok. U isto vrijeme, sve više se prožimaju prakse upravljanja u javnom i privatnom sektoru, pa se od menadžerskog sloja u oba sektora zahtijevaju veoma slične kvalifikacije. Posljedica toga je da mnogi javni službenici ne shvataju više

¹⁰ Ovaj sistem je neko vrijeme postojao u Zimbabveu, početkom osamdesetih. U njemu je postojao standardni obrazac koji je morao da potpiše svaki član tijela koje vrši imenovanja i koji je uključivao i obavezu da nijedno lice koje je u vezi sa onima čije se imenovanje razmatra ne može imati pristupa članovima tog tijela.

¹¹ Za neke obrađene slučajeve vidjeti publikaciju NSW ICAC *Best Practice, Best Person: Integrity in Public Sector Recruitment and Selection* na veb-sajtu Komisije, www.icac.nsw.gov.au.

¹² Rasprava u ovom odjeljku se zasniva na dijalogu između NSW ICAC i poslodavaca u toj državi. Pun naziv izvještaja je: *Corruption Prevention Publications: Strategies for Managing Post Separation Employment Issues* i dostupan je na www.icac.nsw.gov.au.

zapošljavanje u državnoj službi kao potez koji će odrediti njihovu cjelokupnu karijeru, već samo kao stepenicu poslije koje će možda radni vijek nastaviti u nekoj privatnoj kompaniji.

Kako bi se osiguralo da oni koji vrše javne poslove ne budu u iskušenju da javni interes zapostave radi dobijanja posla u privatnom sektoru nakon isteka mandata, treba na zdrave noge postaviti politiku mogućnosti zapošljavanja po prestanku rada u javnom sektoru. Na taj način se smanjuje opasnost od pojave korupcije i obezbjeđuje povjerljivost osjetljivih informacija koje su poznate bivšem javnom službeniku (i koje mogu da budu razlog zbog kojeg je privatni sektor zainteresovan za zapošljavanje takvog lica).

Tip posla koji može da predstavlja razlog za brigu je onaj koji je povezan sa poslom kojim se bavio bivši javni službenik dok je radio u državnoj službi. Ukoliko javni službenik zloupotrebljava svoj službeni položaj kako bi ostvario interes za svoju karijeru, bilo da to čini namjerno ili nehotice, narušava se povjerenje javnosti u državnu administraciju.

Postoje četiri glavne grupe situacija prilikom odlaska iz javnog sektora koje mogu da vode sukobu interesa i koje stoga zahtijevaju posebnu pažnju:

- Javni službenici mijenjaju svoje ponašanje na poslu kako bi povećali izgled za zapošljavanje nakon odlaska iz državne službe. Takav pristup vodi favorizovanju privatnih interesa u odnosu na javnu dužnost, slabljenju odgovornosti za vršenje javnih poslova zbog interesa buduće karijere i postupanju u skladu sa interesima budućeg poslodavca. Naravno, moguće su i situacije kada je javni službenik bukvalno podmićen i kada buduće zaposlenje dobija kao naknadu za usluge koje je činio dok je vršio javnu dužnost.
- Bivši javni službenici na neodgovarajući način koriste povjerljive informacije koje su saznali radi lične koristi ili koristi drugog lica ili organizacije. To se naravno ne odnosi na informacije koje su dio ličnih sposobnosti ili znanja bivšeg javnog službenika i koje se legitimno mogu koristiti u cilju dobijanja budućeg zaposlenja.
- Bivši javni službenik teži da utiče na druge javne službenike. To su situacije u kojima bivši javni službenik pokušava da utiče na bivše kolege ili podređene kako bi pomoću tog uticaja ostvario određene koristi za sebe. Do toga može doći na mnogo načina, a može se ispoljiti kroz neformalne dogovore, privilegovano dobijanje informacija ili lobiranje.
- Ponovno zapošljavanje ili angažovanje bivših javnih službenika. Tu se misli na sljedeće situacije:
 - a. viši javni službenici dobijaju velikodušnu otpremninu prilikom odlaska iz javnog sektora, a zatim ih ponovo angažuju za obavljanje neizvršnih poslova za javni sektor i uz to nastavljaju da primaju otpremninu;
 - b. javni službenici napuštaju radni odnos samo zato da bi ponovo bili angažovani kao konsultanti ili podugovarači uz višu nadoknadu, a za obavljanje praktično istog posla;
 - c. poslije napuštanja službe bivši javni službenici se pojavljuju kao ponuđači usluga organizacijama u kojima su prethodno radili.

Etički kodeksi nisu naročito djelotvorno rješenje u ovakvim situacijama. Kodeksi nemaju uticaja nakon što službenik napusti službu u kojoj taj kodeks važi čak i kada sadrže odredbe koje pokrivaju situaciju. Ostaju tri moguća pristupa rješavanju tog problema:

- da svaka organizaciona cjelina u okviru vlasti razvije svoju posebnu politiku u odnosu na ovo pitanje, koja je u skladu sa nivoom opasnosti i vjerovatnim uticajem takve politike na buduću karijeru službenika, posebno visokokvalifikovanih stručnjaka koji imaju ograničen krug mjesta na kojima mogu da nađu posao;
- da ugovori o radu sadrže pismena ograničenja u pogledu budućeg zaposlenja. Ova mogućnost je u nekim zemljama ograničena budući da se pravna zasnovanost ovakvih ograničenja u tim zemljama osporava;

- da se donesu zakoni koji bi regulisali ovaj problem¹³. Kada se donose ovakvi propisi, treba voditi računa o tome da se ograničenja svedu na najmanju mjeru, odnosno da se pred ljude ne postavljaju nepotrebna ograničenja.

Postoji i potreba da ograničenja u zapošljavanju po odlasku iz državne službe budu u srazmjeri sa rizikom koji takvo zaposlenje nosi za državnu službu. Iz tog razloga, rukovodioci javnih službi iz australijske države Novi Južni Vels primjećuju da je najbolji pristup onaj u kojem se najbolje rješenje sagledava od slučaja do slučaja, a ne onaj koji uvodi sveobuhvatne zabrane. Oni ne smatraju da nivo rizika za integritet javnog sektora opravdava visok stepen teškoća i neefikasnosti koje donose široko postavljena ograničenja javnog sektora. Stanovišta mogu da budu različita, ali prije nego što se donese konačan sud, treba razmotriti navedene argumente.

Neka zakonska rješenja

Usljed složenosti situacija koje mogu da nastanu, usvajanje zakona koji bi pokrivaio cjelokupnu oblast sukoba interesa moglo bi da predstavlja neefikasno rješenje. Stoga su se mnoge zemlje odlučile da veći dio ovih problema riješe tako što su odgovornost prenijele na rukovodioce pojedinih službi i odjeljenja. U tim zemljama zakoni se bave samo višim nivoima vlasti (kao što je, na primjer, slučaj sa tajlandskim ustavom) i propisuju osnovna načela. Osmišljavanje politike za sprečavanje sukoba interesa je preneseno na razne organe vlasti i od svakog od njih se očekuje da nađe rješenja koja najviše odgovaraju prilikama i potrebama tih organa. U primjeni politike pojedinih državnih organa i javnih službi važno mjesto zauzima pozivanje na logiku i traženje razumnih rješenja, pri čemu uloga savjetnika za etička pitanja može biti posebno vrijedna.¹⁴ Kodeksi ponašanja takođe treba da na jasan način tretiraju pitanja sukoba interesa, nepotizma i kronizma.

Gotovo sve zemlje imaju propise protiv nepotizma. Ukoliko nema izričitih propisa, favorizovanje rođaka se može spriječiti korišćenjem normi koje zabranjuju davanje neopravdanih privilegija ili normi koje postavljaju ograničenja u pogledu finansijskih interesa koji mogu da naruše objektivnost ili nezavisnost pri rasuđivanju, odnosno koji se čine nedoličnim u datoj situaciji.

Tipičan primjer rješenja u zemlji koja se opredijelila za zakonsko regulisanje:

IC 4-15-7-1, Nepotizam – „Osoba koja je u rodbinskim vezama sa članom državnog tijela ili komisije ili sa rukovodiocem državne institucije ili odjeljenja, i to njihovi roditelji, braća sestre, ujaci, stričevi, tetke i njihovi bračni drugovi, supružnici, djeca, snahe i zetovi i nećaci, ne može da bude podobna za položaj u državnom tijelu, komisiji, službi, odjeljenju ili instituciji u kojoj njihov rođak zauzima položaj, niti može da dobije neku nadoknadu po osnovu rada za te službe van zakonskih ograničenja. Ova odredba se neće primjenjivati ukoliko je takva osoba radila bez prekida 12 mjeseci koji prethode imenovanju odnosno postavljenju rođaka na položaj na čelo ili u upravni organ te državne službe, odjeljenja ili institucije. Osobe koje se nalaze u prethodno navedenom rodbinskom odnosu ne mogu se nalaziti u odnosu pretpostavljenog i podređenog.“¹⁵

Slijedi primjer kako su odredbe takvog zakona objašnjene u uputstvu za sprovođenje:

Tema: personal Odjeljak: 603.3 Nepotizam	Važi od: 19. novembra 1999.
<p>1. Rukovodioci i zaposleni u univerzitetskom sistemu treba da se pridržavaju odredaba NDCC § 44-04-09, koje se odnose na nepotizam. U skladu sa tim, rukovodilac ili zaposleni ne može, osim u slučajevima koji su dozvoljeni zakonom, da bude na položaju na kojem bi nadzirao rad svog bližeg rođaka, niti da sa bliskim rođakom zaključi ugovor o pružanju usluga ili radu.</p>	

¹³ Kanadski zakon se nalazi u verziji ove knjige na internetu.

¹⁴ O savjetnicima za etička pitanja raspravlja se u poglavlju o etici javnog sektora.

¹⁵ Država Nebraska, SAD.

2. Kada su dva bliska rođaka, ili više njih, zaposlena u istom odjeljenju ili instituciji, rukovodilac tog odjeljenja ili institucije će voditi računa da odgovornost za ocjenu radnog učinka, preporučivanje visine plate, sprovođenje disciplinskih mjera i druga nadzorna ovlašćenja budu određeni u skladu sa odredbama NDCC § 44-04-09.
3. „Bliski rođaci“ su roditelji, braćni drugovi, djeca, djeca braćnog druga, braća i sestre od oba ili od jednog roditelja, zetovi, snahe, šurjaci, zaove i roditelji, djeca i braća i sestre po osnovu usvojenja. Prilikom ponude ili prihvatanja zaposlenja, unapređenja, premještanja u drugo odjeljenje ili prilikom izmjene porodičnog statusa koji je u vezi sa ovim odredbama, zaposleni mora pismeno da izvjesti službenika za kadrovska pitanja u okviru svog odjeljenja ili institucije o svakom stvarnom ili mogućem sukobu interesa.²

Navodimo i primjer odredaba o nepotizmu u jednoj korporaciji:

Izjava o stanovištima

1. U ovom odjeljku se izlaže politika u vezi sa stalnim ili privremenim zapošljavanjem rođaka u korporaciji.
2. Zalažemo se za zapošljavanje i zadržavanje na poslu visokokvalifikovanog osoblja. U isto vrijeme shvatamo da uprkos njihovoj kvalifikovanosti, zapošljavanje bliskih rođaka sadašnjih zaposlenih može da pokrene ozbiljna pitanja u vezi sa objektivnošću vršenja radnih obaveza, podizanjem kvaliteta rada i tretmanom zaposlenih. Naša politika zapošljavanja koja vodi računa o okolnostima svakog slučaja zasnovana je na želji da se uravnoteže naša načela i razlozi koji ih stavljaju pod sumnju.

Pravila o zapošljavanju

1. Nijedan zaposleni u korporaciji ne može da odlučuje o zapošljavanju, postavljenju, unapređenju, promjeni zaduženja, premještanju ili unapređenju rođaka na položaj koji podliježe nadzoru ili upravljanju tog zaposlenog. Rođakom se smatraju braćni drugovi, roditelji, braća i sestre, djeca, roditelji braćnog druga, snahe i zetovi, dede, babe i unuci.
2. Ukoliko dva rođaka rade u okviru iste službe i jedan od njih postane rukovodilac ili nadzorni organ drugome, najvjerovatnije će doći do premještanja. Takođe, u slučaju da se pri zapošljavanju može predvidjeti da će neko od rješenja iz ovog uputstva biti ugroženo, može doći do premještanja. Ukoliko premještaj nije izvodljiv, zaposleni će u roku od 30 dana moći da odluče ko će od njih ostati u korporaciji. Ukoliko u datom periodu zaposleni ne donesu odluku, korporacija će odlučiti umjesto njih, i to na osnovu staža u korporaciji i rezultata rada oba zaposlena, kao i na osnovu potreba korporacije.
3. Ukoliko se dvoje zaposlenih vjenčaju, ili žive u braku sličnoj zajednici, oni mogu da nastave sa radom u korporaciji, ali podliježu uslovima koji su propisani politikom korporacije.
4. Svaki zahtjev za odstupanje od ove politike treba da bude pismeno podnesen radi odobrenja direktoru za personalna pitanja, a preko zamjenika predsjednika zaduženog za nadzor.¹⁶

Neki pokazatelji djelotvornosti pravila o sukobu interesa, nepotizmu i kronizmu

- Da li su zakonom propisana jasna načela kojima bi se trebalo rukovoditi u pitanjima sukoba interesa?
- Da li se postavljenja na javne funkcije vrše na osnovu vrijednosti?
- Da li državni organi imaju jasnu politiku u ovim oblastima? Da li su njihova stanovišta razumljiva osoblju koje u državnim organima radi i opštoj javnosti?

¹⁶ The Citadel, Čarlston, Južna Karolina, SAD, <http://www.citadel.edu/citadel/otherserv/hres/ppneptsm.html>

- Da li državni funkcioneri imaju lak pristup savjetnicima za etička pitanja iz oblasti sukoba interesa?
- Da li se u vezi sa ovim pitanjima pravila savremenog načina vladanja suprotstavljaju tradiciji? Da li postoje mehanizmi koji omogućavaju razrješavanje sukoba interesa u korist javnog?
- Da li postoje jasna pravila o zapošljavanju poslije napuštanja državne službe koja omogućavaju provjeru da li je pri tome bilo korupcije?

Poglavlje 22:

Javne nabavke – ili kako javni sektor sklapa poslove sa privatnim

Stanovnici Najrobija se nakon dvanaestogodisnjeg isključenja struje, šest dana sedmično, sada suočavaju sa ograničenjem potrošnje vode, a sve zbog suše koja vlada u toj zemlji. Male firme ne mogu da funkcionišu u tim uslovima. Građani ne mogu čak ni da plate svoje račune za struju zato što većina poštanskih kancelarija nema rezervno napajanje. Ostaju, međutim, nedodirljiva „ostrva moći“, pa je tako predsjednikova rezidencija pošteđena restrikcija, a kada je predsjednik držao govor koji je prenosila televizija, cijeli grad je imao struje, da bi ona nestala čim se govor završio.

Zvaničnici za sve okrivljuju sušu, ali mnogi Kenijci vjeruju da uzrok ove krize leži u korupciji. Strani posmatrači pitaju zašto je Kenija došla u poziciju da joj snabdijevanje električnom energijom zavisi od hidropotencijala, kad je oduvijek bilo poznato da suša može da ugrozi njihovo funkcionisanje. „Odgovor leži u tome da su ugovori o građenju tih postrojenja bili veoma unosni za vladine službenike, što je i bio glavni razlog za mnoge velike projekte“, kažu građani.

„Nairobi’s water is rationed in drought“, *Daily Telegraph*, 13. juli 2000.

Na sam pomen korupcije u vladi većina ljudi će odmah imati na umu podmićivanje radi sklapanja poslova sa državom koji obuhvataju isporuku roba i usluga, odnosno „da upotrijebimo stručni izraz, javne nabavke.“¹

Malo je djelatnosti koje toliko izazivaju javne službenike da budu korumpirani i koje stvaraju toliko prilika za korupciju kao što su javne nabavke. Na svakom nivou vlasti i u svim njenim organizacionim oblicima sprovode se nabavke roba i usluga, često u količinama i iznosima koji prevazilaze naša zdravorazumska očekivanja. Iako je pitanje da li je ovo stvarno najčešći oblik korupcije u javnom sektoru, on je, bez sumnje, zastrašujuće rasprostranjen i svakako onaj o kome se najviše piše. Teško da prođe i dan a da se negdje u svijetu ne otkrije još jedan veliki skandal u vezi sa nabavkama roba ili usluga za potrebe javnog sektora.

Ti skandali su bili povod za brojna otpuštanja visokih javnih službenika, čak i za raspuštanje vlada pojedinih zemalja. Korupcija u javnim nabavkama je izvor astronomske rasipanja pri utrošku budžetskih sredstava, koje se u nekim slučajevima procjenjuje i na 30 % od ukupne vrijednosti nabavljenih roba ili usluga. Nažalost, o tom problemu se i dalje mnogo više govori nego što se na njegovom rješavanju radi.

Nabavke javne – dobit privatna

Mađarska vlada je objavila listu kompanija od kojih državne institucije moraju da nabavljaju. „To nam vezuje ruke“, primijetio je sa gorčinom koordinator projekta za postdiplomsko obrazovanje, uz uslov da ostane anonimn. „Niti možemo da kontrolišemo kako novac dolazi do nas niti kako od nas odlazi. Već imamo dovoljno problema sa tim kako da obezbijedimo finansiranje, a sad nam se još kaže i kako da tražimo naš novac.“ Ono što je uznemirilo mnoge koordinatore projekata i lica zadužena za nabavke u tim institucijama je to što se ne zna na osnovu čega je lista sastavljena. Štaviše, mnoge od kompanija koje se nalaze na listi nemaju baš visok rejting. Za mnoge od njih vlada mišljenje da nude preskupu robu lošeg kvaliteta. Javne nabavke nemaju baš sjajnu prošlost u Mađarskoj. Nabavke kompjutera i druge opreme obično su bile vršene od firmi u kojima rade supružnici, rođaci ili prijatelji donosilaca odluka, a ne na osnovu nadmetanja i pažljive procjene vrijednosti proizvoda, cijene, usluga.

Jedan od ključnih razloga za to je što se na javne nabavke tradicionalno gleda kao na ekstravagantnu kupovinu, a veliki dio opreme na kraju završi u privatnim rukama.

John Horvath, *Telepolis Magazin* der Netzkultur, 22. maj 1998.

Nestručnim licima poslovi javnih nabavki izgledaju komplikovano i tajanstveno – što oni često i jesu – pa se njima može manipulirati na bezbroj načina bez velike opasnosti da nepravilnosti

¹ Za detalje vidjeti Opšti sporazum o tarifama i trgovini (GATT); Sporazum o vladinim nabavkama (*Agreement on Government Procurement*), 1988; Komisija UN za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL); Model zakona o nabavkama roba, radova i usluga (*Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services*), 1994; Svjetska banka, Smjernice za nabavke po kreditima IBRD i IDA (*Guidelines for Procurement Under IBRD Loans and IDA Credits*), 1995; Službeni bilten Evropske zajednice, Direktive o nabavkama; Međunarodni trgovinski centar (International Trade Centre UNCTAD/GATT), Unapređenje sistema javnih nabavki (*Improving Public Procurement Systems*), 1993.

slučajno budu otkrivene. Oni koji se u takvim okolnostima dobro snalaze, i koji su spremni da pomoću korupcije ostvare svoje ciljeve, lako nalaze saradnike na drugoj strani. Ovaj se problem mora rješavati sa posebnom pažnjom, jer i oni koji nabavljaju i oni koji takve nabavke odobravaju ili o njima odlučuju možda neće to raditi domaćinski, jer pri javnim nabavkama troše novac institucije za koju rade, a ne svoj.

Značaj javnih nabavki je toliki da im je nova Južna Afrika posvetila posebnu pažnju u Ustavu iz 1994. godine. U odjeljku 187 se kaže:

1. Nabavljanje roba i usluga na bilo kom nivou vlasti biće regulisano zakonima donesenim u parlamentu države i zakonima pokrajina koji će osigurati izbor nezavisnih i nepristrasnih komisija za razmatranje ponuda na tenderima u procesu javnih nabavki.
2. Sistem javnih tendera o kome se govori u stavu 1 treba da obezbijedi pošteno i javno nadmetanje, a tenderske komisije će na zahtjev zainteresovanih strana obrazložiti svoje odluke.
3. Nijedan državni organ i nijedan državni funkcioner niti bilo ko drugi neće se na neprimjeren način miješati u donošenje odluka i u rad tenderske komisije.
4. O svim odlukama tenderskih komisija vodiće se zapisnik.

Na korupciju u javnim nabavkama ponekad se gleda kao na pojavu tipičnu samo za zemlje u razvoju, sa slabim vladama i loše plaćenim javnim službenicima. Posljednjih godina su i najrazvijenije zemlje pružile obilje dokaza da praksa korupcije u javnim nabavkama prijeto da postane sastavni dio njihovog načina poslovanja. Korupcija u nabavci roba i usluga ne zavisi samo od kupca u čijim je rukama novac. Inicijativa lako može da potekne i od ponuđača ili njihovih opunomoćenika koji šalju ponude i prije nego što su tražene. U oba ova slučaja pravo pitanje je, naravno, šta se može učiniti da bi se korupcija spriječila.

Načela za poštene i efikasne javne nabavke

Nabavljanje roba i usluga treba da bude ekonomično. Ono treba da rezultira najboljim kvalitetom roba i usluga za plaćenu cijenu, odnosno najnižom cijenom za prihvatljivi kvalitet roba i usluga; dakle, ne nužno roba ponuđena po najnižoj cijeni i ne nužno ponuđena roba sa najboljim svojstvima, već najbolja kombinacija cijene i kvaliteta, posmatrano iz ugla potreba naručioca.

„Vrijednost“ je obično „procijenjeni utrošak“, što znači da se dodatni činiooci kao što su troškovi rada, dostupnost rezervnih dijelova i mogućnosti za servisiranje razmatraju pri odlučivanju o ponudama.

Odluke o prihvatanju najbolje ponude treba da budu donesene pošteno i nepristrasno. Javni fondovi ne treba da služe za sticanje koristi privilegovanih; standardi i specifikacije koji se traže od ponuđača ne smiju biti postavljeni na diskriminatorski način; izbor između ponuđača treba izvršiti na osnovu njihovih kvalifikacija i vrijednosti njihovih ponuda; treba uspostaviti jednak tretman prema svim ponuđačima u pogledu rokova za slanje ponuda i rada sa povjerljivim podacima.

Proces treba da bude transparentan. Pozivi za nabavku roba i usluga, pravila procedure i kriterijumi za donošenje odluka treba da su lako dostupni svim potencijalnim ponuđačima; poželjno je da se najbolji ponuđači biraju na javnom tenderu; otvaranje ponuda treba da bude javno; sve odluke treba da budu obrazložene u zapisniku.

Procedura javnih nabavke treba da bude efikasna. Pravila procedure treba da budu u skladu sa vrijednošću i složenosti predmeta nabavke; postupci za nabavke male vrijednosti treba da budu jednostavniji i brži; kako vrijednost nabavke i složenost zahtjeva koji se pred ponuđače stavljaju rastu, biće neophodni duži rokovi i više dobro osmišljenih pravila da bi se obezbijedilo pošto-

vanje ovih načela. U procesu donošenja odluka za velike nabavke možda će biti nužno da se obezbijedi i učešće posebnih tijela koja će dodatno razmatrati sve bitne činjenice u nadzornom procesu, ali treba težiti ka tome da birokratske intervencije budu svedene na minimum.

Odgovornost je od suštinskog značaja. Proceduru treba da odlikuju pouzdanost i sistematičnost. Zapisnici treba da sadrže objašnjenja i razloge koji opravdavaju sve donesene odluke i korake koji su na osnovu njih preduzeti. Zbog toga zapisnici treba da budu vođeni i čuvani sa posebnom pažnjom.

Pokazani stručnost i integritet pri javnim nabavkama ohrabruju ponuđače da daju najbolje ponude, što dalje vodi ka ostvarenju još povoljnijih nabavki u budućnosti. Naručioci koji ne uspiju da dostignu visoke standarde odgovornosti i poštenja u sprovođenju nabavki brzo izbijaju na glas kao loši i nepouzdana poslovni partneri.

Kada projekat finansiraju međunarodne finansijske institucije, obično se postavljaju i dodatni zahtjevi:

- Jednake šanse treba da budu pružene ponuđačima iz raznih zemalja, a često se naglašava da šansu moraju da imaju ponuđači iz zemlje donatora.
- Domaći ponuđači ponekad uživaju početnu prednost nad ostalima, obično izraženu u procentima (po Svjetskoj banci: 15 % za nabavke roba i 7,5 % za nabavke radova); ova činjenica se obično navodi u oglasu koji daje naručilac.
- Često se postavlja zahtjev da ponuđači dokažu svoju kvalifikaciju (objašnjeno dalje u tekstu).
- Kada se traže konsultanti, obično se sačinjava kratka lista onih koji se pozivaju da daju ponude (listu priprema naručilac, a ne finansijer). Na taj način se izbjegavaju troškovi pripreme mnogih konsultanata kada samo jedan može da dobije posao; kratka lista mora u svakom slučaju da bude geografski raznovrsna (ne više od dvije ponude iz jedne zemlje); mogu da se predvide podsticaji za strane konsultantske kuće za slučaj da uključe i savjetnike iz zemlje domaćina, bar za dio poslova; takođe se ponekad podstiče zajedničko konkurisanje stranih i lokalnih savjetodavnih firmi.

Kada Ujedinjene nacije finansiraju projekat, kupac je, u većini slučajeva, sama organizacija Ujedinjenih nacija. Iako Ujedinjene nacije u principu primjenjuju standarde za nabavku roba i usluga slične onima koji su prethodno opisani, one čine posebne napore da isporučioци budu iz zemalja donatora koje su do tada imale nesrazmjerno mali udio u nabavkama te organizacije ili iz zemalja u kojima Ujedinjene nacije imaju velike iznose nekonvertibilnih sredstava.

S jedne strane, postoje principi čija primjena ima smisla s tačke gledišta ma kog naručioca; sa druge, postoje i posebni zahtjevi kojima se rukovode finansijske institucije (naročito multilateralne banke za razvoj) prilikom nabavki koje se finansiraju iz njihovih zajmova i kredita.

Jasno je da mito i korupcija ne moraju nužno da prate sklapanje poslova. Iskustvo pokazuje da mnogo toga može da se uradi na zaustavljanju korupcije u postupku nabavki ako postoje želja i volja da se tako i uradi. Da bismo što bolje razumjeli kako se treba obračunavati sa korupcijom pri nabavljanju roba i usluga, dobro je najprije znati kako se ona sprovodi.²

Kako korupcija kvari proces nabavke

U svakoj nabavci postoje najmanje dvije strane. Svaka od njih na mnogo načina može da pokvari (korumpira) proces nabavke u svakoj njegovoj fazi. Prije nego što odluči sa kim će sklopiti ugovor, naručilac može da:

² Lista za provjeru koju je pripremila Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije Hongkonga nalazi se u cjelini u izdanju ove knjige na internetu: www.transparency.org

- specifikaciju tražene robe ili usluga napravi tako da one odgovaraju određenom ponuđaču;
- ne da potpune podatke o uslovima nabavke;
- preduzme neposredne pregovore samo sa jednim ponuđačem tvrdeći da zbog hitnosti ne može da sprovede tender;
- prekrši pravilo o povjerljivosti ponuda (otvori prispjelu ponudu prije roka);
- onemogućući učešće potencijalnim ponuđačima postavljajući neprikladne pretkvalifikacione uslove; i
- uzme mito.

U isto vrijeme, davalac ponude može da:

- radi u dosluhu sa naručiocem da bi odredio cijenu ponude;
- potpomaže kreiranje diskriminatorskih tehničkih standarda;
- utiče na rad članova komisije koja ocjenjuje ponude; i
- ponudi mito.

Najneposredniji način da se nabavka dodijeli željenoj strani jeste sprovođenje nabavke putem neposrednog pogađanja, bez ikakvog tendera. Čak i tamo gdje su sistemi nabavki zasnovani na postojanju javnih tendera, obično postoje izuzetne situacije kada je dozvoljeno direktno pregovaranje – u slučajevima izuzetne hitnosti usljed prirodnih katastrofa, kada je nacionalna bezbjednost dovedena u pitanje, kada već postoji ugovor o nabavci pa se traže dodatne isporuke, ili kada postoji samo jedan dobavljač koji može da zadovolji specifične potrebe naručioca.³

Naravno, nisu svi ugovori o nabavci koji su zaključeni neposrednim pregovaranjem plod korupcije. U nekim slučajevima neposredno pregovaranje može da bude dobro rješenje. Međutim, ukoliko se tvrdi da za postupak neposrednog pregovaranja postoje opravdani razlozi, a njih u stvari nema, obično je razlog tome potencijalna korupcija.

Čak i ako postoji nadmetanje ponuđača, još uvijek je moguće favorizovati nekog od njih. Što manji broj ponuđača zna uslove tendera, konkurencija se smanjuje a izgledi da dobije favorizovana strana se poboljšavaju. Jedan od načina je objavljivanje oglasa sa pozivom na tender u najmanjem i najnečitijem glasilu koje zadovoljava zahtjeve oglašavanja, uz nadu da ih niko neće vidjeti. Oni koji su u dosluhu sa naručiocem, naravno, dobijaju informaciju iz prve ruke.

Konkurencija ponuđača može dalje da se ograničava uspostavljanjem neprikladnih ili nepotrebnih zahtjeva za prekvalifikacijom, a potom da se dopusti jedino probranim firmama da daju ponudu. Treba naglasiti da pretkvalifikacioni postupak, ukoliko se sprovede na korektan način, postaje savršeno prikladan postupak koji obezbjeđuje da se pojave ponuđači koji imaju pravo iskustvo i sposobnosti da odgovore potrebama naručioca. Međutim, ako su standardi i kriterijumi za kvalifikaciju proizvoljni i nekorektno određeni, oni postaju mehanizam za isključivanje konkurentnih ali neželjenih ponuđača.

Neželjeni ali uporni koji uspiju da savladaju ove prepreke još uvijek mogu da se uspješno eliminišu prilagođavanjem specifikacija tako da odgovaraju određenom ponuđaču. Stavljanje u oglas imena ponuđača ili određenog modela koji samo taj ponuđač proizvodi suviše je očigledno, ali se isti rezultat može postići uključivanjem u zahtjeve specifičnih dimenzija, svojstava i karakteristika dizajna koje udovoljava samo favorizovani ponuđač. Nemogućnost konkurenata da obezbijede tražene karakteristike, koje obično nemaju nikakve veze sa kvalitetom koji je naručiocu neophodan, dovodi do odbijanja njihovih ponuda kao „neodgovarajućih“.

Nadmetanje ponuđača će zaista postojati samo ako se sačuva tajnost prispjelih ponuda do isteka roka koji je određen za njihovo otvaranje. Jednostavan način da se predodredi ishod tendera je da

³ Npr. jedini proizvođač određene opreme; jedini dobavljač koji ima dovoljno robe da zadovolji hitnu narudžbinu, i slično.

naručilac prekrši ovo pravilo, da otvori prispjele ponude prije isteka roka za podnošenje ponuda i da otkrije ponuđene cijene željenom dobavljaču kako bi ovaj dao najmanju. Ovaj mehanizam je jednostavan, a funkcionira naročito dobro ako ponuđačima nije dozvoljeno da budu prisutni kada se ponude otvaraju.

Posljednja prilika da se preokrene rezultat tendera u korist željenog ponuđača pruža se u fazi procjene ponuda i njihovog upoređivanja. U toj fazi postupka ispravno bi bilo načiniti objektivnu analizu svake ponude, ocijeniti koliko one zadovoljavaju uslove zadate u tenderskoj dokumentaciji i odrediti koja je među njima na osnovu propisanih kriterijuma najbolja. Kada postoji namjera da se ugovor o nabavci zaključi sa određenim ponuđačem, proces procjene (evaluacije) nudi gotovo neograničeni broj mogućnosti: ako je nužno i ako nije onemogućeno da se tako radi, članovi komisije mogu da izmisle cijeli repertoar novih kriterijuma za odlučivanje šta je „najbolje“ i da ih zatim na arbitraran način primijene da bi se dobio željeni rezultat. U tom poslu im od pomoći mogu biti namjerno nejasno sročeni uslovi koje treba zadovoljiti da bi se ponuda smatrala prihvatljivom.

Tehnike kojima se narušava proces nabavki ovdje su prikazane samo u kratkim crtama.

Bilo bi pogrešno misliti da su uvijek kupci strana koja je „grešnija“ u ovom poslu; često su prodavci roba i usluga ti koji pokušavaju da ih „iskvare“, pa u tome i uspiju ako kupci ne pruže dostojan otpor.

Prodavci mogu da ohrabre kupce da mitom i drugim podsticajima preduzmu neku od prethodno opisanih radnji. Uz to, oni mogu da budu u dogovoru sa drugim ponuđačima da bi odlučili ko će od njih dobiti posao i da podese cijene svojih ponuda tako da dogovoreni pobjednik dobije posao, a dogovoreni gubitnik nadoknađuje učestvovanje u lažiranju. Ovakva prevara, ako se mudro izvede, može da ostane neotkrivena od strane kupca, čak da ni sumnju ne probudi, osim ako se često ne ponavlja. Pa čak i kada se pojavi sumnja, prevara će se teško dokazati i krivci će ostati nekažnjeni.

Priča se ne završava odlukom o tome s kim će ugovor biti zaključen, mada je to faza za koju se najčešće sumnja da je povezana sa korupcijom. Najozbiljniji i najskuplji oblici korupcije mogu da uslijede poslije, tokom sprovođenja ugovora. To se događa onda kada kupac roba ili usluga:

- ne uspije da izdejstvuje zadovoljenje traženih standarda u pogledu kvaliteta, količine itd.;
- upotrijebi dobijenu robu za preprodaju ili u privatne svrhe svojih rukovodilaca; i kada
- rukovodilac u firmi-kupcu (ili državnoj instituciji) zahtijeva od dobavljača neku privatnu korist (putovanja, školovanje djece, poklone).

Beskrupulozni ugovarač ili dobavljač može da :

- falsifikuje sertifikate o kvalitetu roba i slično;
- navede višu ili nižu vrijednost fakture;
- podmiti one koji su zaduženi za kontrolu sprovođenja ugovora.

Kad ponuđači daju mito ili u ponudi navedu nerealno niske cijene u cilju dobijanja posla, nadaju se da će te troškove naplatiti tokom realizacije ugovora. Da bi korupcija uspjela, neophodno je da postoje bilo aktivna saradnja bilo nemar u izvršavanju dužnosti druge strane.

Beskrupulozni snabdjevači mogu vremenom zamijeniti proizvode koje isporučuju proizvodima nižeg kvaliteta od prvobitno ponuđenih. Oni mogu da falsifikuju količinu isporučene robe ili usluga pri podnošenju zahtjeva za isplatu i da podmite još više one koji nadziru sprovođenje ugovora da bi im i ubuduće gledali kroz prste.⁴

⁴ Dosluh i uzvratna davanja na međunarodnim nadmetanjima opisani su u djelu Roberta Klitgaard, *Controlling Corruption* (University of California Press, 1988), str.136 i dalje.

Prihvatanje poklona

Mito može imati oblik „poklona“, a „poklon“ može da se pojavi u najrazličitijim oblicima – besplatna ručak, karta za sportski događaj, sat „rolex“, dionice kompanije, ljetovanje u inostranstvu, možda školarina za dijete. Neki pokloni su prihvatljivi, neki ne.⁵

U razvijenom svijetu raširena je praksa organizovanja prijema i događaja na kojima službenici koji su zaduženi za nabavke, bez obzira na to da li su iz privatnog ili javnog sektora, uživaju gostoprimstvo koje ne mogu da uzvrate. Izgleda da organizatori takvih događaja misle da im se ta praksa isplati kao vid čuvanja dobrih odnosa sa postojećim kupcima i privlačenja novih. Da li je to korupcija?

Odgovori se mogu razlikovati. Procjena takve prakse može da krene od pitanja da li su pretpostavljeni u mogućnosti da nadziru ponašanje svojih službenika zaduženih za sprovođenje nabavki ili ne. Takođe je važno da li postoji obaveza da se službenici izuzmu iz odlučivanja o nabavkama u budućim situacijama kada se firme sa kojima su u vezi mogu pojaviti kao ponuđači. Isto tako, značajno je da li sve firme koje bi mogle da se nađu u konkurenciji za dobijanje posla djeluju na sličan način, tako da se ne stvara obaveza kod službenika da dâ prednost nekoj od njih. Dalje, zavisno od običaja u društvu, očekivani i uobičajeni nivo gostoljubivosti iz kojeg ne proizlaze nikakve obaveze veoma se razlikuje.⁶

Ono što je očigledno neprihvatljivo jesu pokloni poput odmora sa potpuno plaćenim troškovima za službenika zaduženog za nabavke i njegovu suprugu.⁷ Manje očigledne su „nepristojne“ ponude poput plaćenih ručkova ili obezbjeđivanja karti za muzičke festivale; prihvatanje naoko beznačajnih poklona i besplatnih usluga može vremenom da dovede službenika do situacije u kojoj on nesvesno biva uhvaćen u zamku darodavca.

Linija razgraničenja bi mogla da se postavi onda kada poklon nameće primaocu obaveze prema poklonodavcu. Situacija se razlikuje od jednog do drugog društva, ali se obično definiše vrijednošću poklona, bilo da je riječ o materijalnom dobru ili gostoljubivosti koju službenik mora da prijavi ukoliko ona premašuje propisani iznos. Pokušaj da se napravi razlika između „onoga što je učinjeno službeniku kao ličnosti“ i „službeniku s obzirom na funkciju koju vrši“ obično dovode do besplodnih sporova i zato je najbolje izbjegavati ih.⁸

Zaposlenje poslije napuštanja državne službe

Jedna od ključnih oblasti korupcije – i ona koja sve više postaje razlog za brigu – jeste praksa korporacija da javnim službenicima sa kojima su poslovali dok su bili u državnoj službi nude zaposlenje kod njih nakon napuštanja službe.⁹

Razumije se da su pravila koja regulišu zaposlenje nakon napuštanja državne službe važna. Međutim, nije ni praktično ni logično insistirati da se javnim službenicima zabrani angažovanje u privredi po napuštanju službe. U isto vrijeme, čitava mreža korupcije može da bude ispletana od strane spoljnih dobavljača ne samo podmićivanjem u novcu i skupim odmorima u inostranstvu već i obećanjima službenicima da ih čeka unosno zaposlenje po odlasku u penziju.

⁵ Grupi građevinskih preduzimača u povjerenju je upućeno pitanje kako u stvari podmićuju službenike zadužene za planiranje upotrebe zemljišta. „Jednostavno ih pozovemo na ručak“, rekli su oni. „Ako su tako glupi da prihvate poziv od ljudi zainteresovanih za njihove usluge, sigurno je da će prihvatiti i mito.“

⁶ Otvoreno je pitanje da li se tradicionalna razmjena poklona smije i dalje vršiti.

⁷ Takve odmore je, na primjer, ranih devedesetih dobilo osoblje zaduženo za nabavke u britanskom Ministarstvu odbrane. Odmori su bili toliko skupi da bi službenici o njima inače mogli samo da sanjaju.

⁸ Pravila o poklonima se mogu naći u verziji ove knjige na internetu, na www.transparency.org

⁹ Pitanje o zapošljavanju poslije napuštanja službe se takođe razmatra u poglavlju o sukobu interesa.

Za svakog državnog činovnika koji ima bogato radno iskustvo, ali manje nego zadovoljavajuću penziju, veliki je izazov da prihvati zaposlenje kod firmi sa kojima je sarađivao dok je bio u službi. Ponekad nema ničeg lošeg u takvim sporazumima. Uistinu, može biti konstruktivno i korisno obezbijediti da njihovo za društvo vrijedno iskustvo ne propadne.

U takvoj situaciji se, međutim, lako dešavaju zloupotrebe. Na primjer, službenik koji napušta državnu službu može da ponese sa sobom i povjerljive informacije o strategiji za vođenje pregovora sa konkurentima njegovog budućeg poslodavca. U tom slučaju, neograničena mogućnost zaposlenja javnih službenika nakon napuštanja državne službe ne koristi ni javnom interesu ni privatnom sektoru.

Obećanje zaposlenja nakon penzionisanja mogu, takođe, koristiti beskrupulozni poslovni ljudi kao „slatku pilulu“ da bi sklopili ugovor o nabavci; to obećanje se neće vidjeti kada nadzorne službe budu kontrolisale prihode i imovinu službenika. Mada nije ni pošteno ni poželjno da se stavi apsolutna zabrana na zapošljavanje nakon odlaska iz službe, prihvatanje nekih poslova očigledno škodi javnom interesu.¹⁰ Na primjer, ako javni službenik na visokom položaju napusti službu dok se još uvijek vode pregovori za projekte velikih javnih radova, ne bi bilo korektno da takva osoba odmah preuzme novi posao kod neke od kompanija koje bi mogle da se u takvom poslu nađu u ulozi ponuđača.

Kako se boriti protiv korupcije u nabavkama?

Najmoćnije sredstvo je izloženost pogledu javnosti. Mediji mogu da odigraju ključnu ulogu u skretanju pažnje javnosti na ovaj problem i u stvaranju podrške za primjenu mjera usmjerenih na borbu protiv korupcije. Ako javnosti budu predloženi svi neprijatni detalji slučaja korupcije – ko je sve bio uključen, koliko je novca bilo u opticaju, koliko je korupcija naškodila budžetu – i ako se stalno iznose novi slučajevi, teško je zamisliti da ljudi neće tražiti da se preduzmu reformski koraci.

Vlade širom svijeta otkrivaju da poreski obveznici još uvijek smatraju javne fondove svojim novcem i ne žele da vide da se taj novac uludo troši. Javnost postaje posebno nezadovoljna kada vidi da taj novac ide u džepove korumpiranih javnih službenika. Kad se raširi podrška za reformu sistema sprovođenja javnih nabavki, problem može da se rješava sa svih strana. Uobičajeno je da se reforma počne jačanjem zakonskog okvira, na primjer donošenjem autoritativnog antikoruptionskog zakona sa propisanim efikasnim sankcijama.

Jedan od najvećih anahronizama antikoruptionskih zakona kad su javne nabavke u pitanju je taj da mnoge države izričito zabranjuju podmićivanje kod kuće, ali ćutke posmatraju ili čak nagrađuju podmićivanje u inostranstvu (priznavanjem poreskih olakšica na dato mito).

U najboljem slučaju, ovakvo ponašanje se opravdava stavovima koji navode na pogrešan zaključak da je podmićivanje nužan uslov za uspješno poslovanje na međunarodnoj sceni; u najgorem slučaju, ono je izraz ciničnih i paternalističkih stavova o tome šta je dobro za druge. Od svih velikih sila jedino Sjedinjene Američke Države imaju Zakon o korumpiranju u inostranstvu (Foreign Corrupt Practices Act), koji izričito navodi da je podmićivanje stranog službenika u cilju dobijanja ili produženja posla krivično djelo, kažnjivo po domaćim propisima, bez obzira na to što je do njega došlo van granica Amerike.

Konvencija OECD-a, usmjerena na to da se kriminalizuje podmićivanje javnih službenika u stranim zemljama od strane međunarodnih korporacija, ima suštinski značaj u internacionalizovanju američkog pristupa ovom pitanju.¹¹

¹⁰ Pravila o sukobu interesa i o zapošljavanju po napuštanju službe u Kanadi nalaze se u verziji ove knjige na internetu, na www.transparency.org

¹¹ O ovom zakonu pisano je na veb-sajtu Transparency Internationala: autor Fritz Heimann, *Should Foreign Bribery be a Crime?*

Sljedeći korak zakonodavca je uspostavljanje osnovnih principa koji moraju da budu poštovani prilikom javnih nabavki tako što će donijeti dosljedne zakone.

Ovaj dio reforme može da poprimi razne oblike, ali je sve veća svijest o prednosti jedinstvenog zakona o javnim nabavkama (Procurement Code), koji postavlja osnovne principe za javne nabavke i koji dopunjavaju u praksi detaljna unutrašnja pravila agencija zaduženih za sprovođenje nabavki. Neke zemlje sakupljaju dobra pravila koja su se tokom godina razvila i kodifikuju ih, donoseći jedan opšti zakon.¹²

Posljednjih godina su neke od najvećih multilateralnih razvojnih agencija podržale stvaranje propisa o javnim nabavkama u zemljama u kojima ulažu novac i pomogle uspostavljanje organa koji će takve propise da primjenjuju. Godinama unazad, mnoge finansijske institucije su same razvijale smjernice za sprovođenje javnih nabavki, kojih su oni koji su od njih pozajmljivali novac morali da se pridržavaju prilikom trošenja pozajmljenog novca. Te smjernice imale su u stvarnosti značajnu ulogu prilikom oblikovanja standarda za sprovođenje javnih nabavki koji su danas široko prihvaćeni na međunarodnom nivou.

Nažalost, pravila koja su obavezna da se primjenjuju kada novac potiče iz zajmova međunarodnih finansijskih institucija ne mogu da spriječe korupciju pri nabavkama koje se finansiraju iz drugih izvora. Nedavno su ove finansijske institucije shvatile da je u zajedničkom interesu za njih i zemlje članice da postoje propisi na nivou pojedinih država koji bi bili otjelotvorenje razvijenih standarda i koji bi se primjenjivali na sve nabavke bez obzira na izvor sredstava. Međunarodne finansijske institucije su spremne da potpomognu ovakve inicijative u zemljama koje su voljne da preduzmu reformu procesa javnih nabavki, pružajući im finansijsku i tehničku pomoć pri obrazovanju organa koji će nabavke sprovesti.

Transparentnost postupka javnih nabavki

Kada postoji zakonski okvir, narednu branu korupciji predstavlja uspostavljanje niza otvorenih i transparentnih postupaka javnih nabavki, kao i stvaranje dobrih običaja u tom postupku. Još ne postoji bolji odgovor na korupciju pri javnim nabavkama od osiguravanja da odabir ponuđača bude izvršen u uslovima pravog nadmetanja među njima.

Složenost ili jednostavnost svakog postupka zavisice od vrijednosti i prirode roba i usluga koje se nabavljaju, ali osnove su slične u svim slučajevima:

- opisati jasno i pošteno šta je predmet nabavke;
- objaviti uslove koje ponuđači moraju da ispune;
- uspostaviti poštene kriterijume za donošenje odluke o najboljoj ponudi;
- primiti ponude svih ponuđača;
- uporediti ponude i odrediti koja je najbolja prema unaprijed određenim pravilima za izbor;
- dodijeliti ugovor izabranom ponuđaču bez zahtjeva za smanjenjem cijene ili drugih promjena u dobitnoj ponudi.

Za male nabavke dobavljači mogu biti izabrani vrlo jednostavnim postupcima koji slijede navedene principe. Kada se, međutim, sprovode veće nabavke, treba ispoštovati formalnu tendersku proceduru koja podrazumijeva brižljivo pripremljene specifikacije, uputstva za potencijalne ponuđače i uslove koje će izabrani ponuđač morati da ispuni, i to sve pripremljeno kao komplet dokumenata (tenderska dokumentacija) koji se obično prodaje zainteresovanim stranama.

¹² Modeli koje su razvili GATT/WTO, UNCITRAL i EU mogu da posluže za početak. Takođe postoji i više zakona koje su donijele pojedine države.

Ponekad su potrebni mjeseci da bi se pripremila tenderska dokumentacija, a i potencijalnim ponuđačima je potrebno dosta vremena da pripreme svoje ponude, i najzad, potrebno je vrijeme da se ponude ocijene i međusobno uporede. Sve ove procedure mogu da potraju i po pola godine, pa i duže. Kada se nabavke planiraju, treba voditi računa o tome da se čitava procedura na vrijeme preduzme kako bi se obezbijedilo da i potrebna roba i usluge stignu na vrijeme.

Otvaranje ponuda

Jedan od načina da se obezbijedi transparentan i pošten proces javnih nabavki jeste da se ponude otvaraju u za to određeno vrijeme, na određenom mjestu i u prisustvu svih učesnika tendera ili njihovih predstavnika. Takvo javno otvaranje ponuda, gdje svako može da čuje ko je sve podnio ponude i koje su cijene drugih ponuda, smanjuje rizik da će povjerljive informacije jedne strane biti prosljeđene drugoj, da će se preko neke od ponuda preći bez razmatranja, da će ponude biti mijenjane ili da će se njima na drugi način manipulirati.

U nekim zemljama se vlasti opiru ovom vidu javnog otvaranja ponuda navodeći da se isti efekti mogu postići tako što ponude otvara komisija koju je zvanično imenovao kupac, ali bez prisustva ponuđača. Jasno je da ovakva praksa ne garantuje postizanje efekta kojem se teži kada se ponude javno otvaraju, pogotovo od kada je rašireno vjerovanje da su naručioci često korumpirani.

Procjenjivanje ponuda

Procjenjivanje ponuda je jedan od najtežih koraka u procesu nabavki ukoliko se one žele sprovesti korektno i nepristrasno, a istovremeno pruža najviše mogućnosti za manipulaciju ako se želi da konačna odluka ide u korist određenog ponuđača.

Oni koji ponude procjenjuju mogu odbaciti neželjene ponude zbog nevažnih proceduralnih pitanja, ako je nešto na ponudi brisano, ako neka strana nije parafirana, ili zbog odstupanja u vezi sa specifikacijama za koje komisija odluči da su značajne. Nakon što ponude pregledaju, članovi komisije mogu iznenada „otkriti“, ako ih niko u tome ne spriječi, da ima novih tačaka koje bi trebalo da se uzmu u razmatranje pri odabiru najbolje ponude. I sami kriterijumi po kojima se vrši procjenjivanje ponuda mogu biti propisani tako da omogućavaju subjektivnost pri procjenjivanju, pa onima koji vrše procjenjivanje nije teško da naprave rezultat kakav god žele.

Sve nas ovo upućuje na neophodnost potrebe da kriterijumi za procjenjivanje ponuda budu jasno i detaljno navedeni u tenderskoj dokumentaciji i da se obezbijedi da nepristrasno tijelo zaduženo za kontrolu može da provjeri razložnost odluka komisije. Ako kriterijumi nisu bili dovoljno jasno navedeni, ponuđači treba da imaju priliku da stave prigovor na sprovođenje postupka, što omogućava zaštitu od zloupotreba tenderske komisije; u drugom opisanom slučaju, dodatno se osigurava pravilno procjenjivanje od strane komisije.

Davanje odobrenja

Princip da organi koji vrše provjere i reviziju budu nezavisni je široko prihvaćen kao način za otkrivanje i ispravljanje grešaka ili manipulacija i ima važno mjesto u procesu javnih nabavki. Na nesreću, on se koristi i za stvaranje novih prilika za korupciju. Posebno se ova pojava vezuje za delegiranje nadležnosti za odobrenje ugovora.

Prednosti nabavki preko interneta

Neke zemlje su napravile korake ka unapređenju pristupa informacijama o nabavkama. Meksiko, Koreja i Čile su značajan dio informacija o javnim nabavkama počele da objavljuju na veb-sajtovima. Meksički CompraNet objavljuje oglase za nabavke, dokumentaciju za pripremu ponuda, propise koji su od značaja, kao i rezultate sprovedenih tendera. Očekuje se da će uskoro čitav proces nabavki biti elektronski praćen. Vlada kaže da je sajt imao preko 2 miliona posjetilaca do sada i da povećana transparentnost i sniženi troškovi nailaze na pozitivne reakcije. Čile je stvorio sličan informacijski sistem, a čeka se na dozvolu parlamenta za sprovođenje tendera preko interneta.

Više o tome na: <http://www.compranet.gob.mx/> i <http://www.compraschile.cl/>.
TI-USA newsletter, januar 2000.

Objašnjenje je ubjedljivo: na nižim nivoima vlasti donose se odluke o veoma malim nabavkama, ali na višim nivoima sve nabavke moraju da budu razmatrane i odobrene. Što je veća vrijednost ugovora koji treba da se sklopi, to je hijerarhijski viši organ koji takvu odluku treba da odobri. Na primjer, kupovinu stola može da odobri službenik zadužen za nabavke; nabavku kompjutera treba da odobri direktor; gradnju puta odobrava ministar, a gradnju brane možda mora da odobri predsjednik.

U nekim zemljama i u nekim organizacijama ovaj sistem funkcionise bez ikakvih problema. U drugima, gdje je dobijanje posla sa državom glavni način sticanja bogatstva, ova hijerarhija znači da se na svakoj višoj instanci vlasti traži sve veće i veće mito. Slučajno, to ujedno znači da što je veća vrijednost nabavke, to se duže čeka na izdavanje odobrenja. Sve nam ovo ukazuje na sljedeći bitan momenat u smanjivanju korupcije u procesu javnih nabavki: postojanje dobro obučenog, stručnog i poštenog tijela koje treba da sprovede taj proces.

Da bi se osnovalo takvo tijelo, neophodno je uložiti napor na duge staze koji nikada u potpunosti ne prestaje. Potrebni su stalni programi obuke i doobuke; potrebno je da postoji sigurnost javnih službenika da neće izgubiti posao ako bude bio izabran ponuđač koji nije bio ministrov favorit; i nadoknada, visoka barem toliko da javni službenik ne dođe u situaciju da prima mito da bi mu porodica preživjela. Ako se osoblje zaduženo za nabavke osposobi da bude stručno, a postoje mnoga mjesta na kojima se sa tim uspjelo, dugi niz onih koji treba da odobre nabavke i u tome odugovlače može da bude sveden na minimum.

Nezavisne provjere i revizije

Nije nam namjera da predložimo da sve provjere od strane nezavisnih i nadzornih tijela treba da budu ukinute; njihova uloga je takođe važna. Ima zemalja u kojima je propisani broj provjera i revizija toliki da je cijeli sistem praktično paralisano. U nekim zemljama to ide dotle da je skoro nemoguće dobiti posao na tenderu za veliku nabavku za manje od dvije godine od slanja ponude.

Dodatne reforme

Spisak radnji koje se ovdje preporučuju je dugačak. Stvari su posmatrane iz šire vizure, bez ulaženja u pitanja kao što su tehnički detalji, standardizovanje tenderske dokumentacije, uvođenje procedura za posebne vrste nabavki i drugo.

Program informisanja javnosti mora da se obrati svim stranama – službenicima koji sprovedu nabavke, mogućim ponuđačima, kao i opštoj javnosti. Poruka mora da glasi:

- da je određena država (ili neki državni organ) jasno formulisala pravila za sprovođenje javnih nabavki i da ima namjeru da ih rigorozno primjenjuje;
- da će prekršioc biti gonjeni po zakonu;
- da će službenici umiješani u korupciju biti otpušteni; i
- da će ponuđači koji prekrše pravila biti kažnjeni novčano, možda i zatvorom, kao i da će biti isključeni iz budućih tendera stavljanjem na „crnu listu“.¹³

Jasno je da nijedna od radnji koje su ovdje predložene nije dovoljna sama po sebi da suzbije korupciju pri javnim nabavkama; koordinirani naponi na svim frontovima imaće, međutim,

¹³ Vlasti u EU mogu da isključe ugovarače koji su bili umiješani u neprofesionalno ponašanje ili krivična djela pri poslovanju sa EU. Kompanija se može isključiti zbog pravosnažne presude koja se odnosi na njeno (ne)profesionalno ponašanje, ili ako vlasti EU mogu na drugi način da dokažu takvo ponašanje (član 29 Direktive o ugovorima javnih službi, EC 92/50). Iako ovo pravilo postoji već neko vrijeme, čini se da ga vlasti nerado koriste. Tri firme koje su 1993. imenovane na sudu kao davaoci mita u visini od 1,5 miliona funti službeniku Ministarstva odbrane Velike Britanije nalazile su se na zvaničnoj listi ponuđača i dvije godine kasnije (Times, 20. novembar 1995). Uz takvo prećutno pristajanje na ovakvo ponašanje, podmićivanje postaje investicija koja nije ni najmanje rizična. Agresivniji je pristup Svjetske banke tom pitanju, gdje se imena firmi stavljenih na crnu listu objavljuju na veb-sajtu.

snažno dejstvo. Ako je antikorupcijski zakon usvojen, ako su propisane jasne i dokazane procedure, ako je stručnost javnih službenika uvećana obukom i ako je svima jasno da su vlasti riješene da izdejstvuju poštnu proceduru – doći će do promjene.

Svima treba da bude jasno da korupcija u javnim nabavkama neće biti tolerisana i da će krivci svakako biti kažnjeni. Iskustvo pokazuje da iako taj pristup možda neće spriječiti sve mogućnosti za korupciju pri javnim nabavkama, svakako će smanjiti problem. Nije neizbježno da nabavke budu rezultat korupcije. Ona može da bude suzbijena i tada je javni interes najveći dobitnik.

Honorari za dobijanje posla i korupcija velikog obima

Plaćanje mita nekome nije zločin, rekao bi lokalni agent. Meni ne treba ništa dok projekat ne krene; ali ako krene, onda uključi 5 posto od cijene za mene. Samo što tih 5 posto često mogu biti 10, 15 ili 20 procenata. Na nabavci dobara od 100.000 dolara, 10.000 plaćenih za ove svrhe možda neće podići na uzbunu. Ali šta se dešava kada je narudžbina vrijedna 100 miliona? Takvi „honorari za dobijanje posla“ čine osnovu korupcije velikog obima.

George Moody Stuart, Konferencija o korupciji, demokratiji i ljudskim pravima u Zapadnoj Africi, Kotonu, septembar 1994.

Provizija kao pokriće za korupciju

Kako Džordž Mudi-Stjuart (George Moody-Stuart) jasno ističe, najprostije pokriće za korupciju u međunarodnom nabavljanju roba i usluga je provizija plaćena lokalnom zastupniku. Zadatak zastupnika je da posao privede kraju i za to ima dovoljno finansijskih sredstava, tako da korporacija koja je smještena negdje u razvijenom svijetu ne mora ni da zna više nego što je neophodno. Tako se stvara zid između korporacije koja podmićuje i korupcije, što omogućava rukovodstvu kompanije da izrazi iznenađenje i užasnutost kada neprijatni događaji izađu na površinu. Samostalnost u radu stvara zastupniku priliku da lijepu sumu koja preostane kada isplati sve „provizije“ zadrži za sebe. Naravno, taj novac je bio namijenjen za podmićivanje zvaničnika koji donose odluke, ali je teško utvrditi odgovornost zastupnika kada ovaj novac zadrži.¹⁴ To vodi do procvata prakse međusobnih uzvraćanja na svim mjestima, pri čemu službenici u stvari ostvaruju korist na račun svoje kompanije.

Kada bi davanje provizije moglo da se učini transparentnim, bio bi to glavni udarac za ovu vrstu korupcije.

Nedavno je nepalski parlament izveo jedan neuspješan pokušaj da izdejstvuje objelodanjanje izvještaja o međunarodnim nabavkama.¹⁵ Mnogo više su obećavali napore u Maleziji, Koreji, Kolumbiji, Argentini, Grčkoj i Italiji, gdje je organizacija Transparency International razvijala pristup „ostrva integriteta“.

Ovaj pristup podrazumijeva da se ponuđači na nekom projektu okupljaju i ohrabruju da pristupe paktu protiv podmićivanja, koji sklapaju sa vladom i sa drugim ponuđačima. Svaki ponuđač se obavezuje da neće plaćati mito i da će obznaniti visinu provizije koju je dao, dok se vlasti sa svoje strane obavezuju da će posvetiti posebne napore kako bi osigurali da proces nabavki ne bude umrljan korupcijom. Kada se odabere najbolja ponuda, ponuđači će se i dalje okupljati kako bi nadgledali sprovođenje ugovora i izgradili međusobno povjerenje za buduće slične situacije.

Nezgode je stvorilo protivljenje nekih međunarodnih institucija koje se bave pozajmljivanjem novca stvaranju *ad hoc* sporazuma za posebne nabavke, navodeći da se pravila mogu mijenjati samo na opšti način. Ovo može predstavljati teškoću u zemljama u kojima vlada ima teškoće u ubjeđivanju parlamenta da podrži ozbiljne napore za suzbijanje korupcije, kao i u zemljama gdje obaveza da se sporazum ispoštuje prevazilazi mogućnosti vladinih službi koje treba da ga sprovedu, makar u početku.

¹⁴ Inženjeri angažovani kao konsultanti u Tanzaniji ubijedili su da su lokalni agenti glavni korisnici provizija i da do službenika koji donose odluke dolazi zaista mnogo manji iznos nego što se misli u stranim kompanijama. Iz rasprava sa FACEIT (Front Against Corrupt Elements in Tanzania), avgust 1995.

¹⁵ Ministar finansija je informisao nepalski parlament da bi takav potez bio osporen od strane Svjetske banke i nekih zajmodavaca, tako da je prijedlog zakona povučen. Kada je organizacija TI protestovala kod Svjetske banke, rečeno je da to nije bio savjet koji je potekao iz vašingtonske kancelarije SB. S druge strane, nepalski zvaničnici su insistirali na tome da je takav savjet stigao baš sa te adrese. TI Newsletter, septembar 1995, *Kathmandu Post*, 7. jun 1995; Savjet sjedišta Svjetske banke kancelariji u Nepal, 27. februara 1995; kasnije je SB pružila mnogo više podrške ovakvim inicijativama.

„Pakt o integritetu“ grada Seula

U Južnoj Koreji, prestonička vlada Seula je ustanovila koncept Pakta o integritetu, koji je osmislila organizacija Transparency International i koji se zasniva na partnerstvu javnog i privatnog sektora, a u kome učestvuju i lokalne nevladine organizacije. To se desilo na prijedlog najaktivnije organizacije građanskog društva – Narodne solidarnosti za participativnu demokratiju.

Ponuđači, uz ostalu dokumentaciju, podnose zakletvu da će se pridržavati Pakta, a službenici gradske uprave podnose „zakletvu o načelima“. Odredbe Pakta čine poseban uslov u ugovoru, a čitav proces nadzire tim koji čini 5 ombudsmana, koje imenuje gradska uprava na preporuku organizacija građanskog društva. Postoje tri niza javnih saslušanja. Kada se završi primjena ugovora, evaluaciju zajedno preduzimaju gradska uprava i građansko društvo. Oni koji prijave korupciju imaju garantovanu zaštitu, kao i odgovarajuću nagradu.

Ključni elementi Pakta su sljedeći:

Ponuđači se uzdržavaju od nuđenja mita, poklona i usluga kojima bi uticali na službenike koji donose odluke.

Gradska uprava i zaduženi službenici se zaklinju da neće uzimati mito.

Ugovori podliježu otkazu, a ponuđači diskvalifikaciji u slučaju kršenja odredaba Pakta. Ni prema kome ko izvjesti o korupciji u okviru svoje organizacije neće biti primijenjene sankcije.

Pakt se primjenjuje na projekte tri velike službe u okviru gradske uprave od 10. jula 2000, a proširuje se i na sve ostale za šest mjeseci. Takođe će se otkloniti i svi uočeni nedostaci.

Integrity Pact of Seoul, jul 2000, Prestonička vlada Seula

Kako god bilo, ovi problemi su u velikoj mjeri prevaziđeni tako što je pristupanje paktu protiv korupcije postalo dobrovoljno, što je naišlo na ohrabrujuću podršku firmi iz privatnog sektora koje su se pridružile paktu. Uistinu, ovo može biti bolji pristup.

Početno praćenje ukazuje da ova novina djeluje i da služi značajnom smanjenju nivoa korupcije pri izboru ponuđača za nabavke velike vrijednosti.¹⁶

Oblasti djelovanja međunarodnih institucija – zajmodavaca

Nesumnjivo je da su neke međunarodne organizacije koje daju zajmove državama postigle mnogo tokom proteklih godina, jer su uspjele da mnoge vlade koje su se tome protivile ubijede u neophodnost vršenja nabavki preko javnih tendera. Jasno, te organizacije mogu da daju još veći doprinos sprovođenju antikorupcijskih reformi tako što će se pridružiti pritiscima da i provizije budu transparentne.

Mada međunarodne ustanove koje pozajmljuju novac mogu da budu ograničene u izvjesnoj mjeri propisima kojima se uređuje njihov rad, one mogu koristiti razne mogućnosti za borbu protiv korupcije (neke su to već i pokušale). Transparency International smatra da bi to mogle da budu i sljedeće mjere:

- obezbjeđivanje da pomoć koja se daje za razvoj bude takva da problem korupcije smjesti u kontekst programa za dobro upravljanje;
- razmatranje mogućnosti da se smjernice za vršenje javnih nabavki izmijenjene na način koji bi obezbijedio da institucija koja daje novac ima adekvatnu moć da se bori sa korupcijom do koje dođe prilikom transakcija sa datim novcem;
- korišćenje ovih mogućnosti bez oklijevanja kada se korupcija otkrije i preduzimanje neophodnih koraka kako bi se konsultanti i dobavljači za koje se utvrdi da su se bavili podmićivanjem stavili na crnu listu;
- traženje načina pomoću kojih bi se sporovi sa konsultantima i dobavljačima rješavali pomoću međunarodnih a ne nacionalnih mehanizama. Na primjer, u američkom sistemu odštete su znatno više nego u drugim zemljama;
- usvajanje aktivnijeg pristupa nadzoru nad sprovođenjem ugovora i upravljanjem projektima. Takav pristup bi uključio slučajne detaljne finansijske kontrole, koje bi mogle da budu preduzimane kolektivno tamo gdje ima i drugih zajmodavaca (da bi se spriječilo stvaranje duplih potraživanja), i blagovremeno i stručno praćenje postupaka za rješavanje pritužbi na korupciju;
- razmatranje mogućnosti da se osoblje odgovorno instituciji koja daje novac rasporedi na ključne položaje u ustanovi kojoj je novac pozajmljen, a koja je podložna korupciji, da bi se osigurao blagovremeni finansijski nadzor, nastavilo nadgledanje aktivnosti i pomogao razvoj vještine finansijskog upravljanja kod lokalnih službenika;
- razvijanje dijaloga sa ključnim savjetnicima koji su opredijeljeni za rad u nekorumpiranoj sredini i istraživanje njihovih ideja o stvaranju takve sredine;
- kontrolisanje osoblja i savjetnika institucije kako bi se osiguralo da unutrašnja korupcija bude svedena na najmanju moguću mjeru (uključujući nadzor nad imovinom onih koji donose odluke i zahtjev da ta lica objelodane svoje odnose sa aktuelnim ili potencijalnim dobavljačima; institucije treba da posluže kao obrazac ponašanja koje s pravom očekuju od onih koji od njih pozajmljuju novac);
- ispitivanje u vezi sa žalbama neuspješnih ponuđača pomoću internih postupaka institucije.

¹⁶ Detaljne napomene o procesu, kao i dokumentacija koja je korišćena mogu se naći u izdanju ove knjige na internetu, www.transparency.org.

Kako je zadat udarac korupciji u javnim nabavkama u gradu Njujorku¹⁷

Građevinarstvo Njujorka je generacijama predstavljala mjesto endemske korupcije i reketiranja. Kada su tužioci države Njujork i federalni tužioci, radeći zajedno sa FBI i njujorškom policijom, uspješno podigli seriju optužnica protiv mafije tokom 80-ih, gotovo svaka presuda je imala i stavku da je mafija profitirala na račun gradskih službi za izgradnju putem iznuda, podmićivanja, namještanja ponuda, reketiranja radnika, prevara i stvaranja nelegalnih kartela. I pored uspješnosti ovih optužbi i hapšenja desetine mafijaških šefova, činilo se da je korupcija nastavila da traje nesmanjenom žestinom.

Bio je to toliko ozbiljan problem da je zakonodavno tijelo države Njujork odbilo da obezbijedi milijarde dolara za finansiranje Gradskog odbora za obrazovanje, namijenjenih za poboljšanje trošne infrastrukture u školama, iako je riječ o o najvećoj takvoj ustanovi u zemlji, koja obuhvata više od 1.100 škola koje pohađa više od milion đaka. Službenici države Njujork bili su uvjereni da bi veći dio novca koji bi bio prosljeđen Gradskom odboru za obrazovanje završio u rukama mafije, ili bi bio utrošen na potkupljivanje i na prevare. Da bi izašli iz tog ćorsokaka, Grad je pristao da se formira nova gradska uprava, Nadleštvo za izgradnju škola (School Construction Authority – SCA), koja je imala i veoma aktivnu i dobro finansiranu službu generalnog inspektora sa ciljem da se otkloni uticaj mafije i zaštite investicije u školski sistem. U 1989, SCA je dobila 5 milijardi dolara za izgradnju novih škola i za veće popravke; budžet službe generalnog inspektora je bio nešto preko 2 miliona dolara (oko 0,05 % od ukupne sume).

Spoljni nadzor velikih javnih poslova

Jedan zapadnoafrički ministar finansija osjetio se nelagodno jer se od njega tražilo da potpiše ugovore o kojima je malo šta znao. Kao ministar finansija, on je mogao da stavi potpis na osnovu podataka o raspoloživosti sredstava, ali je osjećao nelagodu jer je time praktično odobravao i sadržinu svakog od tih poslova, a koja mu je bila malo poznata. Da bi riješio taj problem, odlučio je da ustanovi spoljni nadzor. Angažovana je međunarodna firma radi brzog nadzora nad suštinom svakog pojedinačnog ugovora i radi provjere na bazi principa „najveća vrijednost za najmanje novca“. Kao rezultat je uslijedilo značajno smanjenje troškova mnogih nabavki, pa čak i otkazivanje nekoliko projekata za koje je utvrđeno da su bili u potpunosti nepotrebni. Sam proces nadzora je brz, jeftin i isplativ. Uspjeh ove inicijative vodio je usvajanju sličnih rješenja u mnogim zemljama.

Iz povjerljivih razgovora, 1999/2000.

Generalni inspektor se latio posla da raščisti sa korupcijom i reketiranjem koji su bili odomaćeni u oblasti izgradnje i uspio je u tome. Značajno je da je taj uspjeh bio postignut bez donošenja novih propisa i bez trošenja miliona dolara poreskih obveznika na skupe preventivne mehanizme protiv korupcije. On je iskoristio postojeći zakon i koncept građanskog ugovora da bi postigao svoje ciljeve, kao i jednostavno praćenje i nadzor mjera koje su osigurale sprovođenje zakona. Uspjeh je prevazišao sva očekivanja.

Na primjer, inspektor je iznova sačinio standarde obrazaca za ponude i ugovore tako da su u njih uključeni i zahtjevi za:

- prijavom vlasničke strukture i radne istorije svakog ponuđača (kao i njihovih podizvođača);
- prijavom detalja o prethodnim osudama, a posebno o utvrđenim slučajevima davanja mita, učestvovanju u prevarama ili namještanju ponuda, kao i vezama sa bilo kojim oblikom organizovanog kriminala;
- potpisivanjem kodeksa poslovne etike;
- izjavom da su sve date informacije istinite i tačne, kao i sa napomenom da je ponuda namijenjena sklapanju ugovora sa Nadleštvom (SCA).

Standardni ugovor koji je Nadleštvo zaključivalo sadržao je i odredbu da se ugovor može otkazati u slučaju da ponuđač preda falsifikovanu dokumentaciju; u slučaju da ponuđač bude umiješan u podmićivanje ili prevaru tokom izvršenja ugovora, suočiće se ne samo sa poništenjem ugovora nego i sa zakonskim mehanizmima prinudnog povraćaja cjelokupne sume koju je dobio za izvršenje ugovora. Štaviše, takav ponuđač neće u budućnosti moći da sklopi posao sa SCA.

Informacije koje su podnijeli zainteresovani ponuđači pažljivo su pregledane u službi generalnog inspektora, gdje se detaljno provjeravala i prošlost tih firmi. Kad god su ti podaci dovođeni

¹⁷ Na osnovu rada Toby Thacher, New York, spremljenog za radionicu TI o nabavkama u Abudži, Nigerija, 2000, i nakon diskusija sa Kevinom Fordom.

u pitanje, iz službe generalnog inspektora pozivali su ponuđače da pod zakletvom odgovore na sva sporna pitanja. Oni koji su odbili da na taj način sarađuju nisu imali pravo da učestvuju u daljem procesu nabavke. Naravno, oni za koje je utvrđeno da su lagali pod zakletvom bili su optuženi za krivokletstvo na osnovu postojećeg krivičnog zakona.

Od onih sa kojima je Nadleštvo sklopilo posao zatraženo je da naprave zapise i da tri godine čuvaju sve relevantne podatke koji su u vezi sa njihovim radom na osnovu ugovora sa SCA. Nadleštvo je ovlašćeno da podvrgne provjeri te zapise. Ukoliko se u postupku provjere (revizije) utvrdi da su neki troškovi na bilo koji način precijenjeni i ako je razlika u cijeni veća od polovine procenta ukupne vrijednosti posla, izvođač radova, pored toga što je dužan da vrati utvrđenu razliku, treba da plati i troškove revizije.

Za vrijeme prvih pet godina postojanja SCA nekoliko stotina izvođača radova dobilo je zabranu učestvovanja na tenderima. Na desetine ugovora je otkazano, što je rezultiralo povraćajem nekoliko miliona dolara. I sve to je postignuto kroz običan parnični postupak, uz svega nekoliko složenijih sudskih slučajeva. Takođe, desetak ugovarača je bilo osuđeno za krivokletstvo zbog davanja lažnih izjava generalnom inspektoratu.

Još značajniju potvrdu uspjesima pružili su tajno snimljeni razgovori pripadnika mafije, u kojima su se oni žalili da im je u potpunosti uskraćen pristup tenderima koje organizuje SCA. Što je najbolje od svega, značajno je porastao broj građevinskih firmi koje su nudile ponude, jer su se pored starih sposobnih firmi koje ranije nisu mogle da dobiju posao zbog korupcije pojavile i nove. To je dovelo do intenzivnog nadmetanja među ponuđačima, što je naravno rezultiralo daljim smanjenjem troškova, pa čak i boljim kvalitetom izvedenih radova.

Najzad, firmama za koje je utvrđeno da nisu kvalifikovane za učešće na tenderu, ili da bi ugovori sa njima trebalo da budu raskinuti iz razloga vezanih za integritet ili ličnost, bile su nuđene dvije mogućnosti: mogle su ili da se povuku iz posla sa SCA ili da ga nastave, ali uz uslov da to bude uz nadzor firme specijalizovane za oblasti sudske knjigovodstvene kontrole. Ta firma je predavala izvještaje generalnom inspektoratu SCA, a troškove njenog rada snosio je nedovoljno kvalifikovani ponuđač.

Treba razmisliti o prednostima ovakvog pristupa, a činjenica da su se reforme pokazale efikasnim pokrenula je mnoge da ovakav model ugovaranja primijene, prilagođavajući ga svojim potrebama.

Pitanja vremenskog proračuna i uključivanja spoljnih saradnika

Uticaji običnog antikorupcijskog zakonodavstva mogu se obično osnažiti dodavanjem dva elementa: podešavanjem vremena akcije i uključivanjem „spoljnih saradnika“.

Ispravno proračunavanje vremena je ključno. Većina javnih službenika ne može da kaže „da“, ali može da kaže „ne“, „možda“ ili da ne kaže ništa. Nerazumno odlaganje važnih odluka je obično najvidljiviji pokazatelj da se radi o korupciji. U postupku se zato treba držati striktno zacrtanih rokova (uz izuzetke koji proizlaze iz postojanja legitimnih razloga za odlaganje). Ako se kalendar ne poštuje, treba da postoji alternativni proces odlučivanja koji bi eliminisao „ucjenjivanje odugovlačenjem“.

Pošto partneri u korumpiranom poslu nisu zaštićeni zakonom, za obavljanje takvog posla potrebno je više vremena nego za dozvoljene poslovne transakcije. Potrebno je određeno vrijeme da bi se osnovala lažna preduzeća i napravili kanali za pranje novca. Sporazumi među partnerima treba da ostanu nevidljivi i takvi da ih lako mogu poreći. Sam čin davanja mita i ono što se zauzvrat dobija treba da budu vremenski tijesno povezani zbog nedostatka uzajamnog povjere-

nja. Ponekad treba napraviti dva ili tri sloja „posrednika“ da bi se smanjio rizik otkrivanja strana koje učestvuju u „poslu“. Pregovori su delikatni i zato što u svakom trenutku jedna od strana može da odustane i da otkrije cijelu šemu. Za sve ovo potrebno je vrijeme – vrijeme koje neće postojati ako je regulativa dobra.

Uloga spoljnih saradnika jeste da ometaju stvaranje odnosa pretjeranog „povjerenja“ između onih koji su uključeni u donošenje odluka i sprovođenje javnih nabavki. Saradnici sa strane treba takvi i da ostanu i ne bi trebalo da se suviše miješaju u procese koji se dešavaju unutar organa koji nabavke sprovode. Poput spoljnih revizora, oni treba da obezbijede stručne nalaze potkrijepljene integritetom.

Ovdje treba spomenuti nekoliko mjera:

- spoljni saradnici mogu da pomognu u pripremanju tenderske dokumentacije (naravno nezavisni savjetnici sa dobrom reputacijom u javnosti);
- spoljni saradnici mogu da učestvuju u procjeni (dodajući tom procesu primjesu nezavisne kontrole);
- komisija koja odlučuje o dodjeli ugovora o nabavci treba da uključuje osobe sa integritetom, ne nužno stručnjake; učestvovanje u radu takvih organa treba da postane počast, a imovina članova tog tijela treba da bude podvrgnuta kontroli javnosti;
- članovi komisije ne treba unaprijed da znaju za koje sve projekte će biti neophodna njihova usluga. Na listama potencijalnih članova tog tijela treba da bude više ljudi nego što će biti potrebno kada se bude odlučivalo; prilikom donošenja odluke, članovi komisije treba da budu smješteni tamo gdje ponuđači ne mogu da s njima dođu u kontakt, što ponekad zahtijeva izdvajanje u posebno kontrolisano okruženje, npr. hotel; ako komisija ne može da donese odluku u predviđenom roku, pri novom zasjedanju bi trebalo da njen sastav bude drugačiji;
- državni organ koji izvodi radove ne bi trebalo da ima pravo glasa u komisiji koja ocjenjuje ponude, ali treba uvijek da bude spreman da odgovara na njena pitanja; isto važi i za stručnjake koji su učestvovali u pripremi tenderske dokumentacije;
- izvođenje projekta treba da nadgleda drugi savjetnik, a ne onaj koji je učestvovao u pripremi dokumentacije;
- posebnim postupcima se moraju izbjeći nepravilnosti u zakonu koje omogućavaju da se vještački stvore prekoračenja budžeta;
- prekoračenje predračuna može da se prihvati jedino ako su i izvještaji nadzornih organa ukazali na to da su razlozi za povećanje cijena bili uočeni tek u trenutku kada je do povećanja cijena došlo. Naknadne izvještaje supervizora (ex post facto) ne treba uvažiti. Na taj način će strana koja dobije posao biti odgovorna da na vrijeme izvesti o teškoćama na koje naiđe.

Nijedna od navedenih stavki ne predstavlja moralisanje. Njihov cilj je da podriju pouzdanost dogovora korupcionaša i da maksimalno uvećaju rizik za one koji prave nagodbe time što će se povećati šanse da budu otkriveni.

Indikatori za ocjenu integriteta procesa javnih nabavki

- Da li su učinjeni napor da se birokratski zahtjevi svedu na minimum?
- Da li su sve velike nabavke oglašene na način koji može da privuče pažnju preduzetnika?
- Da li je proces nabavki, u cjelini gledano, transparentan?
- Da li se prate prihodi, imovina i životni stil službenika na osjetljivim mjestima?
- Da li su pravila za sprovođenje javnih nabavki dostupna javnosti?
- Da li pravila predviđaju otvoreni postupak nadmetanja? Da li svako može da učestvuje u njemu ili samo oni koji su pozvani?

- Da li se pozivi za slanje ponuda oglašavaju tako da se sa njima mogu upoznati sve zainteresovane strane?
- Da li zaista postoji nadmetanje ili se preko ovog proceduralnog zahtjeva olako i često prelazi?
- Da li odluke o nabavkama donosi centralni odbor za nabavke ili svako administrativno odjeljenje?
- Da li se odluke o nabavkama javno objavljuju?
- Da li postoji procedura za ponovno razmatranje donesenih odluka (mogućnost prigovora ili žalbe)?
- Da li postoji nezavisni element u procesu nabavke koji može da osigura poštovanje propisanih procedura?
- Da li političari mogu da nadglasaju tehničke stručnjake? Ako mogu, da li to i čine?
- Da li je cjelokupna procedura nabavki transparentna u razumnoj mjeri? Ili je većinom povjerljiva i nepodložna žalbi?
- Da li službenici koji odlučuju o nabavkama rade uvijek taj posao ili se vrši rotacija?
- Da li se javno kontroliše kako se projekat sprovodi i da li se sprovodi u skladu sa prvobitnim procjenama cijene izvođenja? Da li postoje unutrašnje kontrole? Da li postoje kontrole nezavisnog revizorskog suda?
- Šta se dešava kada glavni revizor ili revizorski sud dovedu u pitanje odluke o nabavkama? Da li se o tome izvještava parlament? Ako se izvještava, šta se potom dešava u parlamentu?

Poglavlje 23:

Dobro upravljanje finansijama

Baš kao što je nemoguće ne probati med ili otrov kada se nađu na vrhu jezika, tako je nemoguće da neko ko posluje sa državnim fondovima ne proba, bar malo, kraljevog bogatstva.

Kautilya (premijer jedne sjevernoindijske države)¹

Jedno od najmoćnijih sredstava u borbi protiv korupcije je uspostavljanje zdravog sistema upravljanja finansijama, sa pravovremenim i djelotvornim računovodstvenim sistemom koji se kombinuje sa preciznim, stručno urađenim izvještajima unutrašnjih i spoljnih revizora. Da bi se takav cilj dostigao, potrebno je da su za njega opredijeljeni rukovodioci i političari na najvišem nivou i u javnom i u privatnom sektoru. Posvećenost dostizanju tog cilja je element koji danas nedostaje u oba ova sektora u mnogim zemljama.

Kada se razmišlja o prevarama i korupciji, na pamet prvo padaju mehanizmi pravne zaštite, optužbe i kaznene mjere. Na taj način se stvari pojednostavljaju, jer sve što se kroz takav pristup postiže je da se oni koji donesu strog zakon sa drakonskim kaznama „osjećaju dobro“. Kada se samo takve mjere usvajaju, dovoljno je pogledati ma gdje u svijetu, rezultati su oskudni.

Jedan od najvažnijih ciljeva zdravog sistema finansijskog upravljanja jeste otkrivanje „kriminala bijelog okovratnika“ i borba protiv njega. Neki pogrešno misle da je dovoljno jednom godišnje obaviti reviziju. Revizorima su ruke vezane kada su zbog neadekvatnog vođenja knjiga zama-gljeni tragovi koje oni treba da slijede pri otkrivanju nepravilnosti i utvrđivanju odgovornosti za njih.

Oskudan, nepovezan i nepravovremen sistem vođenja knjiga stvara mogućnosti za prevare kao i nejedinstven sistem finansijskog upravljanja. Takav sistem takođe može poslužiti za prikrivanje prevara, i, još gore, u slučaju da se prevara otkrije, on čini gotovo nemogućom identifikaciju onih koji su za nju odgovorni. S druge strane, jasni i transparentni tragovi na papiru služe da brzo dovedu do krivca i oslobode nevine od svake krivice, te na taj način predstavljaju snažno sredstvo za odvracanje od prevara.

Odgovornost vlasti ne prestaje sa obezbjeđivanjem odgovarajućeg finansijskog upravljanja fondovima centralne vlasti u skladu sa propisanim standardima i postupcima. Odgovornost je vlasti da obezbijedi primjenu standarda i postupaka u cijelom javnom sektoru, uključujući tu i regionalne, okružne i opštinske vlasti, kao i sve vladine institucije. Obavljanje tog zadatka može biti veoma teško kada postoji visok nivo decentralizacije u zemlji, naročito ako ga prati oskudica upravljačkih i revizorskih kadrova, odnosno kada su lokalne vlasti duboko utemeljene na specifičnostima lokalnih tradicija i kultura koje ne dopuštaju jak uticaj centralnih tijela.

Vlada takođe treba da osigura da snažni sistemi finansijskog upravljanja budu uvedeni u organizacije koje su negdje između privatnog i javnog sektora, kao i u javna preduzeća koja kontroliše vlada. U takvim organizacijama, jasni i pouzdani standardi vladanja su često veoma potrebni. U praksi se to može pokazati kao veoma složeno – u nekim zemljama, često zbog patronaže ministarstava, kronizma ili nepotizma, neke državne službe su razvile gotovo potpuno nezavisan

¹ Kautilya je pisao prije više od dvije hiljade godina. Citirano prema djelu *Arthashastra* (New Delhi: Penguin Books, 1991, strana 281).

život. U svakom slučaju, postoji potreba da se i takve službe stave pod kontrolu i da se prisile da rade na osnovu prihvaćenih standarda.

Šta je dobro finansijsko poslovanje?

Cilj dobrog finansijskog poslovanja u privatnom sektoru je da obezbijedi informacije koje pomažu donosiocima odluka da mudrije i obazrivije odlučuju. U javnom sektoru finansijsko poslovanje se mnogo više bavi usaglašavanjem sa zakonskim ovlaštenjima. To ima za posljedicu da su mnoge ključne odluke finansijskog poslovanja zasnovane više na političkoj stvarnosti nego na brižljivoj analizi uticaja donesenih odluka na budućnost.

Ta neizbježna mješavina politike, zakonskih pravila i nadzora javnosti, finansijsko poslovanje u javnom sektoru čini težim i složenijim od onog u privatnom. Kao rezultat svega toga, neki od nas smatraju poslovanje javnim finansijama mnogo izazovnijim poslom od njegovog pandana u privatnom sektoru.

Međutim, veoma je važno da se ciljevi finansijskog poslovanja državnog sektora, uključujući tu i finansijsko poslovanje u oblasti međunarodno finansiranih projekata, stalno usklađuju sa promjenama koje se odvijaju u privatnom sektoru.

Finansijsko upravljanje u javnom ili u privatnom sektoru obuhvata finansiranje, čuvanje, analitiku i funkcije izvještavanja kao svoje glavne elemente. Sljedeći zadaci karakterišu finansijsko poslovanje u oba sektora:

- analiza i procjena finansijskog uticaja odluka koje se donose, kako prije donošenja tako i poslije njihove primjene;
- obezbjeđivanje neophodnog priliva novca za finansiranje planiranih aktivnosti i operacija;
- zaštita sredstava putem adekvatnih finansijskih kontrola;
- obezbjeđivanje finansijskog okvira za planiranje budućih aktivnosti i operacija;
- upravljanje sistemima poslovnih transakcija koji daju informacije za kontrolu planiranih aktivnosti i operacija;
- obezbjeđivanje zakonitosti i pravilnosti upotrebe javnih fondova;
- posvećivanje dužne pažnje konceptu efikasnosti i djelotvornosti;
- izvještavanje o rezultatima aktivnosti i operacija i njihovo tumačenje mjereno finansijskim pojmovima, kao i naknadna revizija i procjena.

Kako se uloga državnog upravljanja proširila, a novi izvori državnih sredstava se iscrpli, sve se više ističe važnost funkcije finansijskog poslovanja. Skoro u svim zemljama pojavljuje se nedostatak gotovog novca za izvršenje obaveza koje je država prihvatila na sebe.

Zato je finansijsko poslovanje sada usmjereno na dobijanje gotovog novca i na upravljanje njime jer se bez gotovog novca ne mogu ostvariti budžetski ciljevi. Postojanje spoljnih ekonomskih uticaja koji se ne mogu kontrolisati, sve manja pouzdanost tradicionalnih izvora državnih prihoda i neutoljivi zahtjevi za sve većim brojem javnih usluga, kao i širom ulogom države u privredi, doveli su upravljanje gotovim novcem i politiku zaduživanja na prvo mjesto interesovanja javnog sektora. Ipak, mali broj zemalja je ostvario adekvatan ili prihvatljiv sistem upravljanja novcem. Čak su i razvijene i industrijalizovane zemlje tek nedavno razvile poboljšane pristupe upravljanju novčanim tokovima. Rasparčanost funkcija finansijskog poslovanja na centralnom državnom nivou je druga karakteristika javnog sektora. Dok se u poslovnom svijetu obično određuju kvalifikovani pojedinci za „glavne finansijske službenike“, rijetke su vlade koje uspiju da odrede svoje ključne finansijske izvršioce. Osnovne funkcije finansijskog upravljanja su često podijeljene između više organa koji se bore za jačanje sopstvenog uticaja umjesto da međusobno sarađuju radi ostvarenja zajedničkog dobra.

Često finansijske informacije nisu dostupne niti blagovremene, nisu pouzdane i ne koriste se za donošenje ključnih odluka države. Potrebna je bolja svijest o upravljanju finansijama u javnom sektoru. Svakoj vladi je potrebna odgovarajuća filozofija upravljanja finansijama i jasno definisane obima funkcija finansijskog upravljanja. Dalje, potrebno je osigurati da finansijama upravlja stručno rukovodstvo koje će moći da se osloni na adekvatno osoblje i koje će imati podršku svake vrste od drugih državnih organa.

Kako se zemlja razvija, tako rastu i njene potrebe za koordiniranim profesionalnim finansijskim poslovanjem. Među mnogim potrebama razvijenih zemalja javlja se i potreba integrisanja osnovnih funkcija finansijskog poslovanja i odgovornosti u jedinstven koordinirani sistem pod stručnim vođstvom. To se može postići i bez široke upotrebe razvijenih kompjuterizovanih sistema.

Nova i sve jeftinija mikrokompjuterska tehnologija približava sisteme integrisanog finansijskog poslovanja gotovo svakoj državi. Pojedine državne službe, pa čak i organi lokalne vlasti, sada su sposobni da finansiraju i održavaju integrisane sisteme koji obezbjeđuju korisne i blagovremene informacije za ključne upravljačke odluke, a u isto vrijeme i veću odgovornost prema višim nivoima vlasti i prema građanima.

Kako dobro upravljanje finansijama djeluje protiv korupcije?

Zdrav sistem finansijskog poslovanja i računovodstva po pravilu pomaže da se spriječe, ustanove, dokažu i objelodane korupcija i njeni izvršioци, i to na sljedeće načine:

- omogućava da razne antikorupcijske ustanove, kao što su glavni revizor (odnosno vrhovna institucija za reviziju), skupštinski odbor za javne prihode i javne rashode, tužilaštvo i istražni organi, dobiju jasne informacije;
- primorava da se disciplinovano i blagovremeno pristupa javnim aktivnostima i finansijskom izvještavanju. Dobro finansijsko poslovanje zahtijeva da sve transakcije budu izvršene po istim pravilima i da se eliminišu propusti u zakonu i alternativni mehanizmi koji omogućavaju ili prikrivaju korupciju;
- pomaže razvoj jakih unutrašnjih kontrola za potrebe rukovodstva. Takve kontrole omogućavaju stvaranje odgovarajućih „tragova za reviziju“, što povećava vjerovatnoću da će se otkriti korupcija i da će, kada bude otkrivena, istraga moći brže da napreduje;
- kontrola koju sprovodi rukovodstvo (unutrašnja kontrola) dodatno se ojačava time što se vrši nadzor nad upotrebom diskrecionih ovlaštenja u posebno osjetljivim oblastima. Tipične oblasti zloupotrebe su putni troškovi, konsultantski ugovori (koji su često izdijeljeni na više ugovora kako ne bi prelazili prag vrijednosti koja je podložna kontroli), posebno vrijedne ili privlačne pokretne stvari poput automobila, računara i slično, a da i ne pominjemo nezaobilazna iskušenja velikih kapitalnih projekata ili velikih nabavki;
- profesionalna i pravovremena unutrašnja i nezavisna revizija koja se usmjerava na najriscantnije oblasti moguća je tamo gdje su finansijsko poslovanje i naročito računovodstveni sistem adekvatni;
- omogućava psihološku kontrolu. Dobro je poznato da su strah od otkrivanja i kazne prvi faktori u obeshrabrivanju koruptivnog ponašanja. Saznanje da unutrašnje kontrole postoje, da se stalno poboljšavaju i da su podložne revizorskom pregledu, djeluje kao moćno preventivno sredstvo protiv potencijalne korupcije.

Sistem integrisanog upravljanja finansijama

Sistem integrisanog upravljanja finansijama je najvažnije sredstvo za dobro upravljanje finansijama. Nekim zemljama mogu da nedostaju sredstva da bi u punom obimu primijenile ovakav

sistem. U svakom slučaju, to ne bi trebalo da ih obeshrabri da načine prve korake u tom procesu tako što će uvesti moderno računovodstvo, sisteme za rukovanje gotovim novcem i sisteme internih revizija.

Sistem se sastoji od međusobno povezanih podsistema koji se odnose na planiranje, obradu i izvještavanje o izvorima sredstava, izražavajući ih u finansijskim pojmovima. Osnovni podsystemi su računovodstvo, budžet, upravljanje gotovim novcem, kreditno poslovanje i sa njima povezane unutrašnje kontrole.

Drugi podsystemi koji se ponekad javljaju su: prikupljanje sredstava i naplata potraživanja, sprovođenje nabavki, informacioni menadžment, poreska i carinska administracija, sistem upravljanja u socijalnom i penzijskom osiguranju, zajedno sa njihovim sopstvenim unutrašnjim kontrolama.

Jedan od najvažnijih elemenata moderne unutrašnje kontrole u državi ili u svakoj državnoj instituciji sastoji se od nezavisnih i stručnih funkcija unutrašnje revizije koja predstavlja, zajedno sa drugim unutrašnjim kontrolama, sastavni dio sistema integrisanog finansijskog poslovanja.

Glavni „integrativni“ faktor sistema je zajednička, jedinstvena, pouzdana baza podataka, ili nekoliko međusobno povezanih baza podataka u koje se slivaju i iz kojih izlaze svi podaci izraženi finansijskim pojmovima. Od svih podsistema i od svih korisnika finansijskih podataka mora se tražiti da učestvuju u zajedničkoj izradi i korišćenju podataka. Valjanost, klasifikacija i bilježenje podataka su funkcije računovodstvenog podsistema koji stvara pravovremene izvještaje klasifikovanih podataka koje dalje koriste svi ostali podsystemi i drugi korisnici finansijskih informacija.

Sistem može da se razvije bez obzira na specifičnu organizacionu strukturu, ali će vjerovatno bolje funkcionisati tamo gdje postoje četiri podsystema: računovodstveni, budžetski, upravljanje novcem i upravljanje dugovima, koji su svi tijesno povezani u organizacionu strukturu pod zajedničkim, stručnim vođstvom finansijske uprave.

Neuspjeh u integrisanju informacija koje se odnose na finansijsko upravljanje obično dovodi do:

- fragmentarnosti i nepouzdanosti podataka;
- dupliranja podataka koje je teško usaglasiti;
- propuštanja prilike da se iskoriste aktuelni podaci u obradi i planiranju budžeta;
- nepotpunog i nedovoljno javnog izvještavanja o finansijskim operacijama i finansijskim prilikama;
- skrivanja poreskih transakcija, uključujući tu i obavezne kontingente, kvazifiskalne transakcije, vladine garancije i slično, koje mogu da se iznenada pojave i prouzrokuju krupne poreske poremećaje;²
- pretjeranog naglašavanja pojedinih podsistema (obično je to budžet) koji teže da dominiraju, uvećavaju se i smanjuju mogućnosti za razvoj drugih podsistema.

Komponente sistema integrisanog upravljanja finansijama

Četiri glavne komponente sistema su računovodstvo, budžet, upravljanje gotovim novcem i upravljanje kreditima. Ovi podsystemi treba da budu prožeti dobrom unutrašnjom kontrolom, ugrađeni u sistem i praktično nevidljivi. Podršku svakom od njih treba da predstavlja moralno okruženje, sa integritetom, zasnovano na istom takvom ponašanju najviših nivoa vlasti.

² Svjetska banka je među prvima počela sa kodifikacijom ovakvih vrsta transakcija i podstakla je države da izmjere njihov obim i objavljuju informacije o njima kao dio redovne budžetske dokumentacije i finansijskih izvještaja vlasti.

Računovodstvo

Računovodstvo je srce integriranog sistema, jer drugi podsistemi zavise od korisnih, pravovremenih i pouzdanih podataka koje im ono pruža. Ako podaci koje ono pruža nisu pravovremeni (što je čest slučaj), ostali podsistemi ne mogu da funkcionišu kako treba. Tada se traga za podacima iz drugih izvora, stvaraju se nove, *ad hoc*, evidencije, a odluke se donose bez svih potrebnih informacija za pravilno rasuđivanje. Zbog toga su zdrav razvoj i održavanje računovodstvenog podsistema apsolutno neophodni za uspjeh cijelog sistema.

Pored ostalog, podsistem računovodstva:

- pruža informacije rukovodiocima programa u donošenju odluka;
- obezbjeđuje da bitne finansijske transakcije budu zasnovane na valjanoj dokumentaciji;
- omogućuje da izvještaji o rezultatima budu dati stručnom finansijskom terminologijom, kao i da cijene troškova budu adekvatno prikazane;
- omogućava kontrolu izvršenja tekućeg budžeta i pojedinih njegovih stavki, kao i pripremu budžeta za naredne godine na osnovu tekuće potrošnje;
- stvara mogućnost da se sačine periodični finansijski obračuni koji se mogu kontrolisati kroz postupak revizije, pružajući tako vjerodostojnost aktivnostima državnih organa i jačajući njihovu javnu odgovornost.

Vrlo je važno da su sve računovodstvene i budžetske klasifikacije i kontni planovi u potpunosti integrirani u zajedničku klasifikaciju koja se neće mijenjati duže vrijeme. Promjene klasifikacije iz godine u godinu umanjuju mogućnost poređenja podataka i analizu kretanja.

Za računovodstvene svrhe kontni planovi treba da obuhvate i omoguće pregled svih računa koji se odnose na aktivu, obaveze i prava koje država ima, državne prihode i troškove, i to tako da budu izloženi na način koji će olakšati pripremu finansijskih obračuna u skladu sa računovodstvenim principima koji se primjenjuju na javni sektor.³

Komitet međunarodnog saveza računovođa koji okuplja računovođe iz javnog sektora (International Federation of Accountants' Public Sector Committee – IFAC/PSC) izdao je seriju službenih saopštenja u kojima se raspravlja o primjenljivosti međunarodnih računovodstvenih standarda (International Accounting Standards) i međunarodnih standarda za reviziju (International Auditing Standards) u javnom sektoru. Ovi standardi se već godinama razvijaju radi usklađivanja profesionalnih standarda računovodstvene profesije širom svijeta.

Nedavno je IFAC/PSC odlučio da izda računovodstvene standarde zasnovane u velikoj mjeri na međunarodnim računovodstvenim standardima (International Accounting Standards – IAS) koji se primjenjuju u privatnom sektoru, posebno ih prilagodivši potrebama javne administracije. Iako ti standardi ne predstavljaju obavezu za vlasti suverenih država, oni su svakako korisne smjernice vlastima kada odlučuju koje će standarde prihvatiti i primijeniti.

Za centralnu vladu poželjan je relativno jednoobrazan računovodstveni sistem. Preduzeća u državnom vlasništvu svakako imaju potrebu za razrađenijim računovodstvenim sistemom koji će biti prilagođen prirodi njihovih aktivnosti.

IFAC/PSC načelno smatra da bez obzira na prirodu preduzeća (tj. bez obzira na to da li je ono javno ili privatno) treba primjenjivati međunarodne standarde. On, međutim, uviđa da neka preduzeća u državnom vlasništvu imaju ciljeve koji su nefinansijske ili socijalne prirode i da su im potrebne druge vrste informacija, pa stoga i ne mogu u potpunosti da primjenjuju standarde koji važe za privatni sektor.

³ Na primjer: sistem Međunarodnog monetarnog fonda GFS (Government Finance Statistics).

Od suštinskog je značaja da se zna ko je odgovoran za uspostavljanje računovodstvenih standarda u javnom sektoru i za davanje uputstava računovodstvenim službama u cijeloj zemlji u cilju pravilnog funkcionisanja računovodstvenog sistema i usklađivanja sa profesionalnim standardima.

Svaka transakcija, operacija ili događaj u javnom sektoru koji se mogu izraziti u novcu treba da budu zavedeni uz odgovarajući izvještaj. Isto važi i za fondove koji se nalaze formalno van budžeta, kao i za fondove trećih lica koje kontroliše neka javna institucija, odnosno koji su na neki drugi način pod starateljstvom javnih službenika.

Vođenje budžeta

O vođenju budžeta u javnom sektoru postoji više literature nego o svim drugim podsistemima finansijskog poslovanja u javnoj upravi zajedno. Uprkos tome, izuzetno je važno da se potcrta činjenica da budžet mora da se integriše sa drugim oblastima finansijskog poslovanja čak i ako to poslovanje obavlja državni organ, nezavisan od odjeljenja trezora ili ministarstva finansija.

Dalje, podaci o izvršenju budžetskih obaveza treba da proizlaze iz računovodstvenog sistema, a ne nekog posebnog sistema bilježenja i obrade podataka. Mnoge zemlje u razvoju izgubile su kontrolu nad svojim finansijskim poslovima tako što su razvojile podatke o izvršenju budžeta od drugih finansijskih podataka, odnosno tako što su vodile spise o izvršenju budžeta u sistemu koji nije bio jednak računovodstvenom. To je vjerovatno najproblematičnija i najvažnija oblast sistema integrisanog finansijskog poslovanja.

Nijedna služba javnog sektora ne treba da upravlja javnim fondovima izvan budžeta. Principi budžetseke sveobuhvatnosti i jedinstva zahtijevaju da sva predviđanja državnih prihoda i svi planirani troškovi budu uključeni u državni budžet, uključujući tu i sve transfere na druge nivoe vlasti, autonomne entitete i državna preduzeća. To znači da upotreba „posebnih“ ili „rezervisanih“ prihoda koji nisu uplaćeni u zajednički fond treba da bude najmanja moguća. O tome treba voditi računa i pri upotrebi dopunskih budžeta kako ne bi došlo do poremećaja poreskih ciljeva i ograničenja postavljenih osnovnim godišnjim budžetom.

Budžeti javnih preduzeća i samofinansirajućih entiteta ne moraju da budu centralizovani u budžetu države, ali moraju da budu predstavljeni tijelu koje vodi budžet države u odgovarajućoj formi.

Budžetski podsistem treba planirati jednostavno i praktično da bi omogućio poslovanje i saradnju sa drugim podsistemima. Na kraju, od suštinske važnosti je osigurati da cifre o izvršenju budžeta za proteklu godinu ne odudaraju u značajnoj mjeri od onih koje su budžetom predviđene.

Poslovanje raspoloživim novcem

Adekvatno upravljanje raspoloživim novcem ima za cilj da postizanje budžetskih ciljeva ne bude ugroženo nedovoljnom likvidnošću. To je problem broj jedan u upravljanju javnim finansijama danas. Da bi upravljanje raspoloživim novcem postiglo svoju svrhu, potrebno je predvidjeti razne oblike priliva sredstava i planiranje potreba za njima, uključujući tu i kratkotrajne pozajmice predviđene budžetom.

Nedostatak finansijskih sredstava i rastući zahtjevi za izdacima javnog sektora su u povećanoj mjeri ukazali na probleme koji nastaju usljed tradicije održavanja mnoštva „ležećih“ fondova. U takvoj situaciji državna sredstva namijenjena za razne svrhe leže neiskorišćena duže vrijeme

na brojnim bankovnim računima. U modernom, djelotvornom sistemu obavezno je da svi prilivi novca budu objedinjeni u nešto što se obično naziva „jedinstveni bankovni račun“.⁴ Svaki finansijski priliv koji dopijeva u javne fondove treba da se deponuje neposredno na jedan račun državnog trezora. Isto tako, sve isplate treba da potiču sa istog bankovnog računa i da budu učinjene na osnovu ovlaštenja koje je u skladu sa vladinim planom utroška novca.

Da bi se obezbijedila fleksibilnost njihovih aktivnosti, javna preduzeća i drugi bitni samofinansirajući entiteti ne treba da učestvuju u jedinstvenom sistemu državnog trezora. Međutim, ovi entiteti, kao i centralna vlada, treba pažljivo da planiraju i predviđaju svoje tokove novca da bi izbjegli postojanje bespotrebnih „ležećih“ fondova i da bi obezbijedili izvršavanje svojih obaveza na vrijeme.

Kreditno poslovanje

Pošto su tokom posljednjih decenija države počele sve više da se zadužuju, postale su sve značajnije one državne institucije koje preuzimaju dugove i koje jamče za njih. Mnogo je pažnje posvećeno pitanju dobrog upravljanja dugovima za vrijeme treće svjetske dužničke krize osamdesetih godina i azijske krize devedesetih godina XX veka.

Danas svakako postoji saglasnost u vezi sa potrebom unapređenja upravljanja dugovima. Međutim, važno je da se ne izgubi iz vida činjenica da dugovanja države ne mogu da se izdvoje iz sistema upravljanja finansijama. Nema sumnje da je rastu dugova tokom posljednjih decenija u skoro svim zemljama pomogao i kolaps upravljanja finansijama u drugim podsistemima, naročito u oblasti kontrole budžeta.

Planiranje zaduživanja je bitno koliko i planiranje priliva novca i mnogi osjećaju da ta dva podsistema treba da se razmatraju zajedno upravo zbog njihove tijesne povezanosti. Na nesreću, sadašnja situacija gotovo svuda u svijetu je takva da je planiranje zaduženosti neophodno za uravnoteženje budžeta. Zaduzivanje javnog sektora je postalo „varljivi činilac“ kojim se postiže stabilnost budžeta.⁵ Javno zaduzivanje često je posljedica političkih odluka da se ne podižu poreske stope, odnosno da se ne smanjuju troškovi države, ili se pak javlja kao odgovor na sezonska odstupanja u prihodima i rashodima u toku godine.

Na državnom nivou svaka finansijska operacija koja se zasniva na javnom zajmu treba da bude kanalisana preko službe odgovorne za poslove državnih kredita. To će obezbijediti nadzor i pravilno bilježenje transakcija sa ciljem da se postigne pouzdanost pri uzimanju novih zajmova i obezbjeđivanju odgovarajućeg priliva novca za njihovo vraćanje.

Unutrašnja kontrola

Unutrašnja kontrola, koja je ponekad drugo ime za kontrolu koju vrše rukovodioci, ima veliki značaj u okviru svakog podsistema o kojem je bilo riječi. Odgovarajuće mjere unutrašnje kontrole treba da budu dio svakog podsistema na takav način da njihova primjena postane sastavni dio svih transakcija. Unutrašnja kontrola sastoji se od svih usaglašenih mjera i metoda koje su usvojene radi:

- očuvanja resursa;
- unapređenja pouzdanosti i tačnosti finansijskih i operativnih informacija;
- unapređenja efikasnosti;
- podsticanja na pridržavanje zakonskih mjera, utvrđene politike i standarda;
- ostvarenja planiranih ciljeva.

⁴ U praksi to izgleda kao niz povezanih računa u okviru kojih su informacije stalno dostupne i mogu biti objedinjene na kraju dana.

⁵ *Finagle* – dobiti ili ostvariti nešto uz pomoć varanja ili prepređenosti. Collins English Dictionary Millennium Edition.

Mjere unutrašnje kontrole treba da se uvedu u svaku organizaciju i uklope u njene procedure. Prethodne kontrole i odobrenje postupaka i transakcija obavljaju oni službenici koji su odgovorni za rad na njima. Nije potrebno osnivati posebne organizacione jedinice za obavljanje funkcija prethodne kontrole (koje se ponekad pogrešno nazivaju „prerevizorske“).

Unutrašnja revizija (koja je važan dio unutrašnje kontrole) treba da vrši naknadni nadzor, koji se sastoji od pregleda i procjene obavljenih unutrašnjih kontrola. Zbog takve njene uloge, interni revizori treba da budu profesionalno nezavisni i ne treba da učestvuju u donošenju ili odobravanju administrativnih akata i finansijskih transakcija. Interni revizori treba da prouče standarde za stručno vršenje unutrašnje revizije (Standard for the Professional Practice of Internal Auditing) koje je objavio Institut za unutrašnje revizore (Institute of Internal Auditors).

Prednosti sistema integrisanog upravljanja finansijama u borbi protiv korupcije

Sistem integrisanog finansijskog poslovanja je termin skovan i upotrijebljen 70-ih godina XX vijeka da bi opisao novi sistem koji se razvio poslije jedva izbjegnutog finansijskog kolapsa i neposrednog bankrotstva grada i države Njujork. Neadekvatnost upravljanja finansijama i njihova rasparčanost postale su jasno vidljive tokom kolapsa, nakon čega je uslijedio razvoj sredstava visoke tehnologije koja su primijenjena u borbi protiv finansijske korupcije i lošeg upravljanja.

Sistem zadaje udarac korupciji na sljedeće načine:

1. *Budžetska kontrola na više nivoa.* Budžetski pregledi i kontrole mogu da se obavljaju na radnom, nadzornom i centralnom nivou, u zavisnosti od visine transakcija, vrste operacija i drugih bitnih faktora. Često se određuju pokazatelji koji ukazuju na potencijalne devijacije ili visok stepen osjetljivosti, na koje se pravovremeno reaguje da bi se spriječilo ponavljanje grešaka i neodgovarajuća upotreba budžeta.
2. *Izbjegavanje „iznenađenja“ u prilivu novca.* Priliv novca može da se nadgleda na odgovarajućim nivoima ako se novcem posluje djelotvorno i pravovremeno. Moguće je predvidjeti priliv novca i na taj način izbjeći sva tipična „iznenađenja“ zbog toga što ga nema dovoljno, nakon čega slijede drakonske mjere štednje koje ugrožavaju postizanje budžetskih ciljeva.
3. *Ukazivanje na slabosti.* Daju se vanredni izvještaji kojima se obezbjeđuje da rukovodioci sektora u kojima su ispoljene slabosti brzo dobiju podatke o njima.
4. *Unutrašnje vrednovanje integriteta.* Vrednovanje integriteta podataka o transakcijama vrši se na svakom važnom koraku tokom transakcije. Transakcije se dokumentuju u elektronskom obliku ne samo da bi se izbjeglo kašnjenje u unutrašnjoj kontroli već i da bi spoljna kontrola mogla da vrši svoj posao.
5. *Računovodstvena kontrola nad izvorima sredstava.* Računovodstveni sistem vrši opštu kontrolu glavnih knjiga sa podacima o vrijednim resursima koji su nezavisni od preduzetih radnji. Vlade zemalja u razvoju do sada nisu bile u stanju da kontrolišu niti da vode knjige o važnim dijelovima državne aktive kao što su naplativa potraživanja, zemljište, zgrade, druge nepokretnosti, vozila, kompjuterska oprema, softveri i razne vrste elektronske opreme. Odsustvo takvih kontrola omogućilo je pljačku državnih sredstava od strane zvaničnika i njihovih prijatelja.
6. *Transparentnost u javnom izvještavanju.* Potpuni i blagovremeni mjesečni, tromjesečni i godišnji finansijski izvještaji dostupni su odgovarajućim skupštinskim odborima za nadzor i opštoj javnosti, kao što je i predviđeno mnogim ustavima, ali se ovo rijetko izvršava. Kada se jednom postigne transparentnost, službenici će teško zataškati „loše vijesti“ kada se one nalaze u finansijskom izvještaju. Namjera da se „loše vijesti“ nikada ne objave bila je glavni razlog zbog kojeg je disciplinovano i transparentno finansijsko izvještavanje tako dugo izbjegavano.
7. *Dosljedna primjena kriterijuma.* Dosljedan plan i njegova primjena koje zahtijeva sistem, poput upotrebe jedinstvenog bankovnog računa (trezor) za sve javne fon-

dove, zabrane troškova koji nisu zasnovani na budžetu, predstavljaju prepreku za korupciju. Tamo gdje dosljedni kriterijumi postoje, oni su uključeni u računovodstveni sistem, pa se zna koje su transakcije neprihvatljive. Osim što službenici koji su odgovorni za njih mogu dobiti otkaz, sama činjenica da se ovakve transakcije otkrivaju dovodi do otkrivanja korupcije.

8. *Decentralizacija ovlaštenja i odgovornosti.* Rukovodilac svake jedinice ili aktivnosti odgovoran je za finansijsko planiranje i odobravanje transakcija u okviru svoje oblasti odgovornosti. Knjiženje originalne transakcije je na operativnom nivou, a izvještaji rukovodilaca se odnose na izvršenje finansijskih transakcija, ali se i jedni i drugi podvrgavaju neposrednom ili veoma brzom nadzoru drugih nivoa vlasti.
9. *Smanjena potreba za računovođama.* Tipične transakcije koje se ponavljaju kodirane su prema tipu i iznosu knjiženja, pa se takva knjiženja rade automatski, što smanjuje potrebu za stručnim računovođenjem i, istovremeno, smanjuje mogućnost manipulacije podacima o transakcijama.
10. *Mogućnost neposredne revizije.* Knjiženje podataka o transakcijama u trenutku njihovog nastanka omogućava da unutrašnje kontrole neposredno vode računa o onim oblastima i vrstama aktivnosti koje su identifikovane kao osjetljive na korupciju.
11. *Objelodanjivanje na osnovu poređenja podataka.* Brzi računari omogućavaju da se lako uporede podaci koji su dostupni u uporedivom formatu, što pomaže da se brzo uoče i objelodane obrasci koji ukazuju na korupciju (npr. da zaposleni prima više plata, da penzioneri istovremeno dobijaju druge naknade, da se vrše dvostruka plaćanja dobavljačima, itd.).
12. *Revizija uz pomoć kompjutera.* Kompjuterski programi za reviziju mogu da budu iskorišćeni za izbor transakcija koje će revizor provjeriti, što smanjuje cijenu revizije i omogućava da se više pažnje posveti oblastima koje zahtijevaju više revizorovog rada.

Prednosti sistema integrisanog upravljanja finansijama za poštene službenike

Postoji ogromna potreba da se poštene službenici zaštite od podozrenja kojem su izloženi kada se sumnja na korupciju ili kada je ona otkrivena.

Sistem može da zaštiti poštene službenike na sljedeće načine:

1. *Sistem ograničava broj sumnjivih.* Zdravo finansijsko poslovanje i sistem unutrašnjih kontrola uspostavljaju jasne linije odgovornosti i ovlaštenja, omogućavaju razdvajanje nespojivih dužnosti i stvaraju jasne tragove za reviziju, što sve smanjuje broj lica na koje pada sumnja kada se otkriju nepravilnosti u radu.
2. *Sistem obezbjeđuje odgovarajuću dokumentaciju.* Postojanje odgovarajuće dokumentacije u papiru ili elektronskom obliku koja pruža dokaze o tokovima finansija obezbjeđuje brzo oslobađanje poštenih od odgovornosti za prekršaj čak i kada su privremeno stavljeni pod sumnju.
3. *Sistem obeshrabruje pokušaje pritiska.* Ponekad viši službenici ili službenici istog ranga vrše pritisak na službenike koji vode finansije (ili na druge) da odstupe od usvojenih standarda. Pritisak može biti i posredan, kada se od službenika traži da ne rade ništa u situacijama kada im dužnost nalaže da preduzmu određene radnje i izvijeste o nepravilnostima. U takvoj situaciji poštene službenici koji pokušavaju da se odupru takvim pritiscima ubrzo napuštaju državnu službu. Sistem integrisanog finansijskog poslovanja pruža uslove za stvaranje niza posebnih kontrolnih postupaka koji smanjuju snagu takvih pritisa. Sistem obezbjeđuje da oni koji profesionalno obavljaju posao budu bolje nagrađeni, a da pri tom ne moraju da nose teško breme na svojoj savjesti.

Još bi se mnogo moglo pisati o ulozi koju može da odigra sadejstvo sistema unutrašnjih kontrola od strane rukovodstva i jasnog sistema finansijskog upravljanja. Rad organizacija kao što su Treadway Commission i Committee of Sponsoring Organization – COSO u SAD, Cadbury Commission u Velikoj Britaniji i Criteria of Control Board u Kanadi, skrenuo je pažnju privatnog sektora na važnost unutrašnjih kontrola za očuvanje resursa i imovine.

Koncept unutrašnje kontrole, koji je stvorila računovodstvena profesija tokom četrdesetih godina XX vijeka, proširio se toliko da sada obuhvata cjelokupnu sferu odgovornosti rukovodilaca. Taj koncept danas predstavlja opšteprihvaćen okvir za čuvanje i povećanje koristi od ograničenih resursa u privatnom sektoru, a trebalo bi da bude na isti način prihvaćen i u javnom. Prevara i korupcija se nikada ne mogu u potpunosti ukloniti, ali se protiv njih može značajno djelovati i one se mogu umanjiti vođenjem zdrave politike upravljanja finansijama.

Kodeks najboljih primjera fiskalne transparentnosti Međunarodnog monetarnog fonda

Fiskalna transparentnost bi se mogla opisati kao otvorenost prema javnosti u pogledu strukture i funkcija vlasti, poreske politike, finansijskih izvještaja javnog sektora i poreskih predviđanja. Veća transparentnost ovih oblasti doprinosi kvalitetu javne debate, boljem funkcionisanju tržišta i većoj odgovornosti vlasti u stvaranju i sprovođenju poreske politike. Bolja informisanost o planovima i namjerama vlasti korisna je za sve, i za donosiocje odluka u najrazvijenijim privredama i za obične građane. Kada takva otvorenost ne postoji, odgovornost vlasti je znatno ograničena.

Kako bi unaprijedio transparentnost u poreskoj sferi, MMF je 1998. usvojio Kodeks najboljih primjera fiskalne transparentnosti.⁶ Ovaj kodeks je veoma značajan jer predstavlja prvi dosljedan pokušaj da se uspostavi okvir za međunarodne standarde u ovoj oblasti. Aktivnosti vlasti koje se odnose na propisivanje poreza i njihovo trošenje su u samom jezgru vršenja vlasti. One imaju najveći uticaj na ekonomski razvoj i pravičnost i predstavljaju najveći mogući izvor korupcije.

Sam Kodeks je zasnovan na četiri visoka principa, koja predstavljaju njegov kostur.⁷ Ta četiri opšta principa odražavaju suštinske elemente transparentnosti u poreskoj sferi. Posmatrani kao cjelina, oni mogu da stvore samoodrživ sistem integriteta.

Opšti principi su sljedeći:

- *Jasna podjela uloga i odgovornosti:* Uloge i odgovornosti u okviru vlasti i između pojedinih nivoa vlasti treba da budu jasno podijeljene, a između vlasti i privatnog sektora mora da bude povučena jasna granica.
- *Mogućnost da javnost dobije informacije:* Vlasti treba da se posvete pružanju sveobuhvatnih i pravovremenih informacija javnosti o svim fiskalnim i kvazifiskalnim aktivnostima.
- *Otvorenost u pripremi i izvršenju budžeta, kao i u izvještavanju o budžetu:* Cijeli budžetski proces, počev od planiranja pa sve do revizije, treba da bude otvoren i javan.
- *Obezbjedivanje integriteta pomoću nezavisnih mehanizama:* Treba da postoje mehanizmi nezavisni od izvršne vlasti koji treba da ispituju i obezbijede integritet informacija iz poreske sfere.

⁶ MMF podržava ovaj kodeks tako što priprema uputstvo o fiskalnoj transparentnosti, upitnik o fiskalnoj transparentnosti i izvještaj u kojem sam subjekat ocjenjuje svoju fiskalnu transparentnost. Više informacija o tome može se naći na www.imf.org. Oni kojima su potrebne dodatne informacije ili pomoć mogu da pišu na e-mail fisctran@imf.org.

⁷ Pun tekst Kodeksa može se naći u odjeljku Najbolje prakse u izdanju ove knjige na internetu (na engleskom jeziku), na sajtu www.transparency.org, kao i na sajtu MMF, www.imf.org.

Svaki od ovih visokih principa nalazi se na vrhu niza drugih principa koji su zasnovani na do-broj praksi fiskalne transparentnosti.

Iako Kodeks prvenstveno ima za cilj unapređenje rada vlasti pojedinih zemalja u ovoj oblasti i nije posebno usmjeren na suzbijanje korupcije, njegovi najvažniji dijelovi neposredno utiču na smanjenje mogućnosti da do korupcije dođe, kao i na smanjenje njene ozbiljnosti.

Od posebnog značaja su sljedeće odredbe:

1.1.2 Učešće vlasti u privrednom životu treba da bude otvoreno i javno i na osnovu jasnih pravila i procedura primijenjenih na nediskriminatorски način.

1.2.1 Poreska politika treba da se sprovodi pomoću sveobuhvatnih zakona i administrativnih pravila postupanja, koji se primjenjuju na sve budžetske i vanbudžetske aktivnosti. Svako angažovanje ili trošenje vladinih fondova treba da bude zasnovano na zakonskim ovlašćenjima.

1.2.2 Porezi, carine i druga opterećenja treba da budu izričito određeni zakonom. Ti zakoni treba da budu lako dostupni i razumljivi, a kada postoji mogućnost diskrecionog odlučivanja o primjeni odredaba o porezima, ona moraju da budu zasnovana na jasnim kriterijumima.

1.2.3 Standardi za etičko ponašanje javnih službenika treba da budu jasni i dostupni.

2.1.3 Uz godišnji budžet treba objavljivati i izjave koje opisuju prirodu značaja poreza, drugih opterećenja, uključujući i kvazifiskalna.

2.1.4 Centralna vlast treba da redovno objavljuje informacije o nivou i sastavu svojih dugova i finansijske aktive. Vladine transakcije treba da budu zasnovane na bruto iznosima i treba da se pravi razlika između prihoda, troškova i finansiranja, a troškove treba knjižiti na osnovu ekonomskih i funkcionalnih kategorija. Takođe, troškove treba knjižiti po administrativnim kategorijama. Podaci o vanbudžetskim aktivnostima treba da budu knjiženi na sličan način. Podatke iz budžeta treba prikazivati na način koji omogućava poređenje na međunarodnom nivou.

3.2.4 Godišnji i završni budžetski račun treba da sadrže izjavu o osnovu knjiženja (npr. novac ili prirast) i o standardima koji su primijenjeni prilikom pripreme i prikazivanja budžetskih podataka.

3.3.1 Treba ustanoviti sveobuhvatni, integrisani računovodstveni sistem. On treba da omogući pouzdanu osnovu za ocjenjivanje oblasti u kojima se vrše plaćanja.

3.3.2 Postupci nabavki i zapošljavanja treba da budu standardizovani i dostupni svim zainteresovanim stranama

3.3.3 Izvršenje budžeta treba da bude podvrgnuto unutrašnjoj reviziji; treba omogućiti pregled i razmatranje postupaka korišćenih pri reviziji.

3.4.2 Zakonodavnom tijelu treba prikazati pravovremene i sveobuhvatne završne račune o budžetskim operacijama, uključujući i vanbudžetske račune, nakon što su ti računi podvrgnuti reviziji.

4.1.1 Državni organ zadužen za reviziju, odnosno njemu ekvivalentno tijelo, treba da bude izabran od strane zakonodavnog tijela, a taj organ treba da bude odgovoran za obezbjeđivanje pravovremenih izvještaja o finansijskom integritetu vladinih računa i zakonodavnom tijelu i javnosti.

Svi opšti principi, posebni principi i najbolja rješenja iz prakse objašnjeni su u priručniku o transparentnosti u poreskoj sferi, koji je dostupan na sajtu MMF-a. Cilj priručnika je da obezbijedi praktična uputstva za primjenu Kodeksa, ilustrujući detaljnije posebne minimume u primjeni koji se traže od svih zemalja, a koji su zasnovani na Kodeksu. Priručnik takođe pruža primjere najboljih rješenja iz velikog broja zemalja.

„Dobra praksa“ koja je osnovna zamisao Kodeksa, u stvari je mnogo više skup pravila koja bi sve 182 zemlje članice MMF-a trebalo da usvoje nego što je zbir već primijenjenih postupaka.

U stvarnosti, vjerovatno nijedna zemlja ne ispunjava sve standarde koje Kodeks propisuje, mada je mali broj industrijski razvijenih zemalja blizu toga. U velikom broju zemalja u razvoju i zemalja u tranziciji takva pravila još nisu uspostavljena.

MMF podstiče sve zemlje da usvoje pravila predložena Kodeksom, ali se proces odvija na dobrovoljnoj bazi. Za one zemlje koje počinju sa samog dna, imajući u vidu principe i praksu koje propisuje Kodeks, priručnik identifikuje suštinu dobre prakse čije postizanje treba da pomogne uspostavljanju fiskalne transparentnosti na samom početku.

Uloga upitnika o fiskalnoj transparentnosti i izvještaja u kojem sam subjekat treba da ocijeni svoju fiskalnu transparentnost jeste u tome da pomogne boljem razumijevanju koliko pojedine zemlje ispunjavaju utvrđene standarde. Upitnik je povezan sa priručnikom, a oba su zasnovana na strukturi Kodeksa. Treba očekivati da će pojedine zemlje biti zainteresovane da testiraju svoju situaciju uz pomoć ovih dokumenata kako bi razvile posebne planove sa ciljem da povećaju transparentnost u poreskoj sferi i da utvrde koja vrsta tehničke pomoći im je potrebna za to.⁸

Svako može da koristi okvire za transparentnost u poreskoj sferi koje je razvio MMF. Međutim, iako MMF podstiče transparentnost kroz programe tehničke pomoći, uticaj Kodeksa će biti najveći ako ga bude primjenjivao širok krug vladinih i nevladinih organizacija prilikom ocjenjivanja uspjeha preduzetih aktivnosti, odnosno kao sredstvo pritiska da se rad državnih organa unaprijedi.

Za organizaciju Transparency International, i njene ogranke širom svijeta, Kodeks i materijali koji ga prate predstavljaju veoma korisno sredstvo za ocjenjivanje integriteta poreskih sistema u pojedinim zemljama. Kodeks predstavlja međusobno povezane elemente koji omogućavaju stvaranje poreskog sistema s visokim stepenom integriteta, a od kojih se mnogi odnose na suzbijanje korupcije. Njegova vrijednost je u tome što omogućava stvaranje okvira za prijedloge reformi u pojedinim zemljama, reformi koje se usredsređuju na najvažnije oblasti u kojima je moguće stvoriti sistem finansijskog integriteta koji bi imao snagu da sam sebe jača i održava se.

Dokle se stiglo?

Posljednjih godina, međunarodne i bilateralne finansijske ustanove preduzele su korake da poboljšaju finansijsko poslovanje kako u sopstvenim projektima („enklava“ pristup), tako i u pojedinim državama u cjelini. Jačanje finansijskog menadžmenta koje se ograničava samo na pojedine projekte može da zaštiti donatore od neprilika, ali ne štiti vladu i narod primaoca pomoći od zloupotreba i rasipanja sredstava. Naime, sredstva iz fondova je lako zamijeniti, pa tako sredstva kojima raspolaže država mogu da se zamijene onima iz međunarodnih izvora a da o tome ne ostane trag ni u knjigama niti u finansijskim obračunima.

Postoje dosta dobri izgledi da Svjetska banka učini više nego što je učinila dosad, od kada je njen predsjednik, Džejms Volfensan (James D. Wolfensohn), na susretu Svjetske banke i MMF-a 1996. godine rekao:

„Govorimo otvoreno: moramo da se uhvatimo u koštac sa rakom korupcije. U mnogim zemljama ljudi zahtijevaju akciju u vezi s ovim pitanjem. Oni znaju da korupcija skreće sredstva od siromašnih ka bogatima, povećava cijenu poslovanja, preusmjerava javne troškove, plaši strane investitore (...) To je glavna prepreka zdravom i pravičnom razvoju (...)

Radeći sa svojim partnerima, Svjetska banka će pomoći svakoj od zemalja članica da primijeni državne programe koji obeshrabruju korupcijsku praksu. Podržaćemo i međunarodne napore za borbu protiv korupcije (...)

Dozvolite mi da naglasim da Svjetska banka neće tolerisati korupciju u programima koje podržavamo.“

⁸ Velika Britanija je prva zemlja koja je popunila i objavila izvještaj o nivou svoje usaglašenosti sa odredbama Kodeksa (dostupno na <http://www.hm-treasury.gov.uk/pub/html/docs/fpcs.html>).

Tokom ove decenije, Svjetska banka i druge međunarodne finansijske institucije značajno su povećale broj projekata koji imaju za cilj da pruže pomoć u modernizaciji i profesionalizaciji sistema upravljanja finansijama i finansijske kontrole u pojedinim državama.⁹

Donatorski napori da se ojača odgovornost za sprovođenje pojedinih projekata („enklava“ pristup) u velikoj mjeri su zanemarili važnost pravilnih unutrašnjih kontrola i uloge unutrašnjih revizora. Većina donatora je pokazala nemar u primjeni sopstvenih pravila o odgovornosti i birala je strogost umjesto odgovornosti tamo gdje se previd odgovornosti ticao njenog osoblja. Većina donatora, osim USAID-a, nije uspjela da iskoristi dostupne resurse računovodstvene profesije, koja je dugo igrala vodeću ulogu u ovoj oblasti kada je o privatnom sektoru riječ.

Ukratko, iako su međunarodne finansijske institucije počele da se suočavaju sa problemima finansijske korupcije na nekoliko načina, ostalo je još mnogo toga što treba uraditi.

Pokazatelji djelotvornosti sistema upravljanja finansijama kao stuba društvenog integriteta

- Da li sistem upravljanja finansijama omogućava sačinjavanje potpunih i pravovremenih finansijskih izvještaja za nadzorna tijela zakonodavnih organa i za cjelokupnu javnost?
- Da li sistem pomaže razvoj snažnih internih kontrola? Da li stvara odgovarajuće trageve za reviziju koji omogućavaju djelotvornu istragu i utuživanje u slučaju zloupotreba?
- Da li se cjelokupan budžetski proces vrši javno?
- Da li su preduzeti koraci da se razviju i unaprijede sredstva za dobro upravljanje finansijama?
- Da li postoje jasni sistemi odgovornosti za uspostavljanje računovodstvenih standarda u javnom sektoru i za usaglašavanje računovodstva u cijelom javnom sektoru koji treba da omoguće pravilno funkcionisanje računovodstvenog sistema oslonjenog na profesionalne standarde?
- Da li sistem u praksi omogućava davanje pravovremenih, pouzdanih i razumljivih informacija o donošenju javnih odluka?
- Da li vladina tijela upravljaju javnim fondovima izvan budžeta?

⁹ U Latinskoj Americi i na Karibima međunarodne finansijske organizacije su uspostavile ili planiraju da uspostave sisteme integrisanog upravljanja finansijama u Boliviji, Argentinu, Gvatemali, Hondurasu, Ekvadoru, Kolumbiji, Venecueli, Nikaragvi, El Salvadoru, Panami i Dominikanskoj Republici. Španska vlada sarađuje sa Urugvajem i Kostarikom. USAID je razvila u ovoj oblasti svoj model sistema integrisanog upravljanja finansijama za Latinsku Ameriku (SIMAFAL). Ovaj model poslužio je kao koncept za sve takve sisteme. I u drugim regionima počela je primjena sistema, npr. kroz projekte u Gani i Vijetnamu. Mnogi projekti nisu u potpunosti razvili koncept unutrašnje kontrole kao odgovornosti rukovodilaca niti predviđaju jačanje funkcija interne revizije. Većina rukovodilaca vrhovnih institucija za reviziju iz zemalja Latinske Amerike i sa Kariba nisu kvalifikovani revizori, već politički namještenici. Ta činjenica ograničava djelotvornost njihovih organizacija u borbi protiv korupcije. Na primjer, glavni kontrolor u Ekvadoru (na glasu kao borac protiv korupcije) već je dao ostavku, a kongres ga je potom i formalno otpustio iz službe. Razlog za postupak protiv njega bilo je davanje iskaza o korupciji povodom pregleda tajno načinjenih troškova koje je odobrio potpredsjednik te zemlje. U skorije vrijeme, još kontroverznije bilo je imenovanje u Peruu, poslije izbora predsjednika Fuhimorija (Fujimori) 2003.

Poglavlje 24:

Pravo na informaciju – informacija, budnost javnosti i javni spisi

*Znanje je istinski organ vida, a ne oči.
Panchantantra (V vijek)*

Javnost, često se govori, „ima pravo da zna“. Da li zaista javnost to pravo ima, i treba li uopšte da ga ima? Ako treba, šta učiniti da takvo pravo bude priznato, zaštićeno i djelotvorno?

Argument u korist prava javnosti da zna sažeto je izrazio Džejms Medison (James Madison), jedan od otaca američke ustavnosti: „Narodna vlada bez informisanja javnosti ili sredstava da se do informacija dođe, nije ništa drugo do uvod u farsu ili tragediju, ili možda u obje. Znanje će uvijek vladati neznanjem, a narod koji želi da bude sam sebi vladar mora da se naoruža snagom koju ono daje.“¹

Borba za informacije odvija se između javnosti koja ih želi i onih na vlasti koji žele da ih uskrate.² Medisonova filozofija ukazuje na to da:

- tajnost ometa političko obrazovanje zajednice jer birači nisu informisani o izborima koji im se nude;
- neinformisanost umanjuje mogućnost pojedinca da smisleno odgovori na političke inicijative;
- kad nema dovoljno informacija, stvara se politička klima u kojoj građanin vladu ne smatra odgovornom i dostojnom povjerenja, već na nju gleda sa zovoljom i nepovjerenjem.

Prema mišljenju drugog posmatrača, „baš kao što su se nekada srednja i radnička klasa borile za vlast i dobile pravo glasa, tako današnje profesionalne klase traže vlast i dobijaju informacije. Taj proces se zove participacija, a njegov rezultat je javna odgovornost“.³ Ta borba je skupa i umnogome nepotrebna, jer postoje jasne prednosti za sve kada je uprava otvorena:

- Bolje informisana javnost može uspješnije da učestvuje u demokratskom procesu.
- Parlamentu, štampi i javnosti mora biti omogućeno da na pravi način prate i nadziru postupke izvršne vlasti, a tajnovitost je najveća prepreka odgovornosti ovakve vrste.
- Javni službenici donose važne odluke koje utiču na živote mnogih, pa zato, da bi bila odgovorna, administracija mora da omogući veći protok informacija o onome šta radi.
- Bolji protok informacija dovodi do veće djelotvornosti vlasti i pomaže fleksibilnijem osmišljavanju politike.
- Saradnja javnosti sa vlastima biće bolja ako je više informacija dostupno.⁴

¹ Citirano u djelu *Freedom of Information Legislation*, John McMillan, iz kancelarije australskog ombudsmana, koje je prezentovano na susretu ministara pravde zemalja Komonvelta na Barbadosu 1980. Ovo poglavlje se djelimično oslanja na taj rad (Commonwealth Secretariat, London, 1980).

² Razmatranje zakona o slobodi informisanja u Velikoj Britaniji, koje je trenutno u toku, izvanredan je primjer. Dok su se nalazili u opoziciji, laburisti su snažno podržavali široki spektar prava javnosti na informacije, a stav su iznenada promijenili kada su došli na vlast.

³ Robert Gregory: "Knowledge as Power? An Overview" iz knjige istog autora *The Official Information Act: A Beginning* (NZ Institute of Public Administration, Wellington, 1984).

⁴ *Towards Open Government*, izvještaj Dankovog odbora (Government Printer, Wellington, 1980), skraćeno prema Geoffrey Palmer: *Unbridled Power: An Interpretation of New Zealand's Constitution and Government* (Oxford University Press, Okland 1979, 1987).

Pravo da se zna je neraskidivo povezano sa javnom odgovornošću, glavnim ciljem svakog demokratskog sistema vladavine. Rasuđivanje javnosti, štampe i parlamenta o aktivnostima izvršne vlasti na osnovu činjenica biće težak, čak i nedostižan cilj ako te aktivnosti ostanu zaklonjene od očiju, a samim tim i od nadzora javnosti. Tamo gdje preovlađuje tajnost, proces preuzimanja obaveza može postati nepravilan, a usljed skrivanja od očiju javnosti teško je naknadno razmotriti pitanje njegove pravilnosti. Postoje, naravno, i drugi mehanizmi u okviru pravnog sistema, kao što su parlament, sud ili ombudsman, koji kontrolišu eventualnu zloupotrebu izvršne vlasti. Međutim, da bi njihov rad donio rezultate, neophodno je da imaju pristup informacijama. Pošto takvo pravo zaslužuje da bude priznato, ostaje samo pitanje kako ga najbolje garantovati.

Zakon o slobodi informisanja?

Kada bi vlade učinile informacije široko dostupnim javnosti i pojedincima na koje one utiču, problema ne bi ni bilo. Sa ovim pristupom se u posljednje vrijeme pokušavalo u Velikoj Britaniji, ali se, nažalost, nije daleko stiglo. Doći do informacija koje administraciju prikazuju u dobrom svjetlu ne predstavlja veliku teškoću. Međutim, kad informacije prikazuju suprotno, pristup u kome je pružanje informacija dobrovoljan čin pokazuje nedostatke. Tamo gdje je davanje informacija prepušteno slobodnom odlučivanju političara ili službenika, iskušenje da to ovlaštenje iskoriste čim posumnjaju da informacija može biti nezgodna postaje neodoljivo.⁵

Početni neuspjesi na ovom polju ne treba da spriječe vlasti da i dalje preduzimaju još odlučnije korake ka promjenama u ponašanju koje bi vodile smanjenju ograničenja pri otkrivanju informacija i povećanju dostupnosti donosilaca odluka. Problem je što i pored uputstava za postupanje koje administracija dobije od viših organa vlasti, donošenje odluka na kraju ipak ostaje njeno diskreciono pravo. Kaže se da je diskrecija protivna osnovnom principu prirodnog prava jer administracija sama sebi sudi. Iz istog razloga jasno je da bi svaki spor oko pristupa informacijama trebalo da razriješi treća, neutralna strana.

Zakonsko regulisanje je zato jedino rješenje.⁶ Otuda zahtjev javnosti (koji izgleda raste) za zakonom o slobodi informisanja (*Freedom of Information legislation – FOI*).⁷ Ne samo da takav zakon može da ustanovi pravo razmatranja odluka administracije o zahtjevima za pojedinim informacijama (što bi, na primjer, obavljao ombudsman) već može da ustanovi i praksu koje se moraju pridržavati čak i oni koji to najmanje žele. On može da preokrene uobičajenu zakonsku pretpostavku koja postoji u korist tajnosti. Građani dobijaju zakonsko pravo pristupa vladinim dokumentima bez prethodnog dokazivanja postojanja posebnog interesa za to, a teret opravdavanja razloga za neobjavlivanje informacije pada na državnu upravu. Zakonom može biti uveden i određen rok u okviru koga se zahtjevi za informacijama moraju riješiti i dodijeliti neosporivo pravo uvida u izvjesne kategorije informacija.⁸

Najstarije zakonodavstvo koje je uređivalo otvaranje državnih arhiva potiče još iz 1776. godine, iz Švedske. Sadašnji zakon te zemlje⁹ jedinstven je po tome što zajedno sa još tri zakona čini Ustav Švedske. Zakon u opštim crtama daje sistem otvorenih arhiva, ali su detaljne odredbe sadržane u „običnom“ zakonu, Zakonu o tajnosti. Slični, ali ni izdaleka tako strogi sistemi bili su uvedeni u Norveškoj i Danskoj 1970. i u Finskoj 1971. godine. Od tada je koncept otvorenih arhiva počeo, poput službe ombudsmana, da se širi i u drugim zemljama.

⁵ Vidjeti na primjer u: *Ministers to defer truth on nuclear power stations*, Guardian (VB), 21. avgust 1995. Osjetljive informacije o najstarijim i najprljavijim nuklearnim reaktorima u zemlji su se nalazile pod kontrolom vlade u vrijeme privatizacije modernijih atomskih postrojenja.

⁶ Švedska 1766; SAD 1966; Danska 1970; Norveška 1970; Holandija 1978; Francuska 1978; Australija 1982; Novi Zeland 1982; Kanada 1983; Mađarska 1992; Belize 1994; Irska 1997; Tajland 1997; Južna Koreja 1998; Izrael 1998; Japan 1999; Južnoafrička Republika 2000.

⁷ Ovo pitanje nije vezano samo za razvijene zemlje, kao što pokazuje lista zemalja koje su donijele zakon i koje su navedene u fusnoti iznad.

⁸ U mnogim zemljama se načela slobode izražavanja i razmjene informacija garantuju ustavom. Ipak, postoji potreba za donošenjem zakona koji bi građanima omogućili da ostvaruju svoja prava. Na primjer, ustav JAR iz 1996. sadrži odredbe o slobodnom pristupu informacijama i zahtjev da se ostvarivanje tog prava reguliše posebnim zakonom. Zakon o pristupu informacijama je usvojen februara 2000.

⁹ Zakon o slobodi štampe iz 1949.

Propisi o pristupu informacijama pružaju građanima zakonski garantovano „pravo da znaju“. Praktičan obim pristupa dokumentima o vladinim aktivnostima određen je pojedinim odredbama zakona. Svrha dobrih propisa je da omoguće pristup informacijama kad god je njihovo objelodanjivanje u javnom interesu, a ne da omoguće javnim službenicima da ih koriste za očuvanje tajnosti.

Ključne tačke propisa o slobodi informisanja su sljedeće:

- da građanima dodijeli zakonsko pravo koje se može i ostvariti,
- da pokuša da promijeni kulturu tajnosti rada javnih službi,
- da omogući pristup dokumentima, a ne samo dobijanje informacija,
- da definiše izuzetke,
- da propiše pravo na žalbu.

Zakoni o slobodi informisanja mogu se primjenjivati na razne načine. U nekim zemljama je propisano da se odredbe tog zakona primjenjuju samo na pristup dokumentima koji nastanu po usvajanju zakona. U drugima, kao što je na primjer Južnoafrička Republika, zakon omogućava pristup informacijama bez obzira na vrijeme njihovog nastanka.

Ne samo da zakon o slobodi informisanja dodjeljuje pravo građanima na pristup informacijama, nego predviđa i obavezu vlasti da taj pristup olakša. Dobar zakon bi zato trebalo da sadrži i odredbe koje obavezuju državne organe i ostale službe na koje se odnosi da objavljuju informacije koje su u vezi sa:

- njihovim sastavom, djelokrugom rada i poslovima,
- vrstom dokumenata koji se kod njih vode,
- načinom pristupa,
- internim procedurama koje te službe koriste u obavljanju posla.

Ombudsman bi trebalo da bude zadužen da nadgleda u kom se obimu ove odredbe primjenjuju. Vlasti treba da budu obavezne da aktivno informišu građane o pravima koja su im garantovana zakonom o slobodi informisanja i propisima koji štite privatnost. Na taj način će pokazati svoje opredjeljenje da budu otvoreni i postaću odgovorniji.

Obuhvat zakona može dosta da varira jer je određen strukturom vlasti u svakoj pojedinačnoj zemlji.¹⁰ U Irskoj, kao i u nekim drugim zemljama, zakon se primjenjuje ne samo u odnosu na organe izvršne vlasti već i na lokalnu samoupravu, preduzeća koja su više od polovine u državnom vlasništvu, pa čak i na spise privatnih preduzeća koji se odnose na poslove koje su ta preduzeća zaključila sa vlastima. Ovo posljednje može biti naročito značajno za organizacije građanskog društva koje imaju namjeru da nadgledaju sprovođenje javnih nabavki. Opravdanost primjene normi ovakvog zakona na preduzeća u pretežno državnom vlasništvu obrazlaže se kako njihovom hibridnom prirodom, tako i njihovom ulogom u zajednici.

Ma kakav da je obuhvat ovakvih zakona, uvijek će postojati argumenti protiv njih i argumenti u korist propisivanja izuzetaka. Najčešći argumenti protiv ovih zakona su oni koji se vezuju za cijenu primjene zakona i za njegovu efikasnost. Ima onih koji tvrde da ti zakoni stvaraju obaveze koje preusmjeravaju sredstva nosilaca obaveze i njihovo osoblje sa programa koji bi stvarno mogli da utiču na javno blagostanje. Kada se iznose takvi argumenti, trebalo bi promisliti o cijeni koja se plaća kada pravo na pristup informacijama nije obezbijeđeno – a to je pomanjkanje odgovornosti i transparentnosti koje stvaraju plodno tlo za porast korupcije.

Pristup informacijama i švedski Ustav

Po švedskom Ustavu iz 1975, „sloboda izražavanja, sloboda informisanja, sloboda okupljanja, sloboda demonstriranja, sloboda udruživanja i sloboda vjeroispovijesti“ obuhvaćeni su istim izrazom – osnovna ljudska prava. Štaviše, ograničenje tih prava je moguće samo u određenim okolnostima, koje su navedene u članu 11.

„5 (1) Sloboda izražavanja i sloboda informisanja mogu se ograničiti iz razloga bezbjednosti monarhije, cjelukupnosti države, javne bezbjednosti i mira, života pojedinca, zaštite privatnog života, radi sprečavanja ili otkrivanja zločina. Sloboda izražavanja se može ograničiti i u privrednim aktivnostima. U drugim slučajevima se ova prava mogu ograničiti samo iz posebno važnih razloga. (2) Prilikom prosuđivanja da li su ograničenja načinjena u skladu sa prethodnim stavom, posebna pažnja će biti posvećena najširoj mogućoj slobodi izražavanja i informisanja u pitanjima politike, religije, profesije, nauke i kulture.“

¹⁰ Na primjer, zakon se u SAD primjenjuje samo na izvršni dio federalne vlasti. U većini država u SAD su doneseni posebni zakoni koji, po ugledu na savezni, omogućavaju pristup informacijama koje su u posjedu organa izvršne vlasti na njihovoj teritoriji.

Odbrana, bezbjednost države, inostrani poslovi, aktivnosti kriminalističke službe, zaštita privatnosti i, u izvjesnoj mjeri, procesi odlučivanja u okviru vladinih tijela – sve su to oblasti u kojima može biti legitimno propisati izuzetke od slobodnog pristupa informacijama. Švedski Zakon o tajnosti, na primjer, propisao je čak 250 razloga kada se neće omogućiti pristup informacijama; neki razlozi su određeni odnosom informacije i zaštićenih interesa, a drugi kategorijom dokumenta koji informaciju sadrže. U mnogim slučajevima tajnost je ograničena na period koji se kreće između dvije i 70 godina. U drugim slučajevima tajnost se čuva samo do nastupanja određenog događaja.

Takođe se tvrdi da suviše otvorenosti može da remeti slobodnu i otvorenu razmjenu mišljenja među državnim činovnicima, odnosno da službenici ne mogu efikasno da rade sa osjećanjem da su posmatrani kao zlatne ribice u akvarijumu. Ovaj argument ima izvjesnu težinu, ali se mora vrednovati u odnosu na alternativu – tajnost i pomanjkanje odgovornosti. Da li bilo ko može ozbiljno da tvrdi da je odsustvo odgovornosti pri donošenju odluka bolje od donošenja odluka koje podliježe nadzoru?

Dostupnost „informacija“, a ne samo spisa

Novi Zeland se razlikuje od drugih zemalja u tome što se po zakonu ove države omogućava pristup informacijama, a ne samo dokumentima ili spisima. Činjenica da termin „informacija“ nije definisan značajno proširuje obuhvat ovog zakona. Prema Dankovom odboru: „Za potrebe ovog Zakona, informacija obuhvata ne samo zabilježene podatke već i saznanje činjenica ili stanja poslova koje državni službenici imaju o poslovima kojima se bave.“ Jedna od prednosti ovakvog pristupa je to što obesmišljava eventualni pokušaj prikrivanja informacija putem njihovog nezavođenja. Međutim, da bi vlasti uspješno obavljale svoje poslove, one treba da vode zapise o tome. U praksi, informacije koje se po ovom zakonu pružaju daju se u pisanom obliku. Kao što je jedan ombudsman primijetio: „Sjećanja su nepouzdana, a istraga u slučaju propusta da se takva informacija pruži je problematična“.

Judith Aitken, „Open Government in New Zealand“, Open Government, Freedom of Information and Privacy, Andrew McDonald and Greg Terrill (Macmillan, London 1998)

U SAD se stalno iznova pokazuje da izvještaji, studije i druga dokumenta koji su na osnovu ovog zakona, zahvaljujući štampi i grupama iz zajednice, prokrčili put u javnost, koriste povećanju znanja javnosti i boljem razumijevanju pojava.

Jednako vrijedna pomena je bila i akcija vlade Ugande u novembru 1995. godine, kada je pozvano deset novinara da učestvuju na sastanku vladinih organa za borbu protiv korupcije, među kojima su bili i viši službenici kriminalističke policije. Sastanak je održan da bi se vidjelo dokle se došlo u primjeni akcionog plana za postizanje društvenog integriteta zemlje. Razmjena mišljenja na sastanku je bila otvorena i jezgrovita, a medijsko izvještavanje iscrpno, što je sve ostavilo vrlo povoljan utisak u javnosti.

Odluka predsjednika Tanzanije, g. Mkape, da dostavi izvještaj Variobine komisije novinarima je bila izvanredna. On je to učinio prije nego što su članovi njegovog kabineta bili u prilici da izvještaj vide, a neki od njih su u izvještaju bili imenovani kao učesnici u korupcijskim aktivnostima. Predsjednikova odluka je još značajnija kada se ima u vidu da je njegova zemlja još od sticanja nezavisnosti (1961) imala razvijenu kulturu tajnosti državnih poslova i da je to bio prvi značajniji izvještaj čiji je sadržaj predstavljen javnosti.¹¹

Domašaj ovih propisa na međunarodnom planu takođe može biti značajan. Informacija koja je cenzurisana u Velikoj Britaniji ponekada postaje dostupna britanskim novinarima istraživačima kada je mogu naći u SAD i kada je dostupna po američkim propisima koji su liberalniji od britanskih. Ovakvi novinari i dalje uče gdje da idu u potragu za informacijama kada vlasti u njihovim zemljama odbijaju da im pruže adekvatan pristup.

Zahtjevi za kopijama spisa

Običaj je da se pod pravom pristupa podrazumijeva i pravo građanina da dobije kopiju dokumenta koji informaciju sadrži, a ne samo „golu“ informaciju. U mnogim zemljama je propisano da kada samo dio nekog dokumenta sadrži informacije koje treba da ostanu tajne, postoji obaveza da se građanima dâ kopija dokumenta bez tih dijelova. Za izdavanje kopija mogu se naplaćivati i takse, ali njihov iznos ne smije da bude takav da faktički onemogućava pristup.¹²

¹¹ Postoje naponi da se promijeni ovakva kultura ponašanja, a rasprave u tom pravcu pokreću organizacije poput International Management Trust (IRMT) i ogranka TI u toj zemlji.

¹² Na primjer, u SAD mnogi organi veliki broj informacija pružaju besplatno. Naplaćuju se samo nužni troškovi ako se zahtjev odnosi na veća dokumenta.

Rok za odgovor na zahtjev treba takođe propisati zakonom. Ukoliko se po zahtjevu ne odgovori u roku, treba da bude zagarantovano pravo na žalbu onima koji nadgledaju sprovođenje zakona kako bi se spriječilo da se pred tražioce informacija ispostavlja zahtjevi koji nemaju osnova u zakonu.

Žalbe protiv odbijanja zahtjeva

Pravo na žalbu protiv nepovoljne odluke predstavlja jednu od najvažnijih odredbi zakona o slobodi informisanja. Ono štiti od neopravdane tajnosti pomoću mehanizama nezavisne procjene takvih odluka. Bez takvog obezbjeđenja, domet prava na pristup informacijama bi bio znatno umanjen.

U sljedećim slučajevima ne postoje razlozi da se spriječi objavljivanje informacija:

- to ne bi bilo prijatno ministru,
- informacije prikazuju ministarstvo u lošem svjetlu,
- informacije mogu da uznemire ministra u političkom smislu,
- informacija se ne tiče onog ko ju je tražio,
- tražioci ili mediji bi mogli da pogrešno shvate informaciju (u tom slučaju je najmundrije rješenje da pored osnovne informacije bude dato i objašnjenje koje informaciju smješta u odgovarajući kontekst).¹³

Od vlade se traži da otkrije svoje budžetske ciljeve

Da bi se javnost upoznala sa procesom donošenja odluka, da bi privatni sektor mogao da donese odluke na osnovu dubljeg razumijevanja vladine politike i da bi se vlast podstakla da preduzme dugoročni pristup u poreskoj politici, Novi Zeland je 1994. usvojio Zakon o poreskoj odgovornosti. Ovim se zakonom propisuje da vlada mora da objavi svoje poreske ciljeve i da izvijesti o napretku u njihovom ostvarivanju.¹

¹ Ovaj zakon se može naći na internet verziji ove knjige, www.transparency.org.

U slučaju da odbije da pruži informaciju, služba bi trebalo da bude obavezana zakonom da objasni razloge odbijanja, tačno navodeći na osnovu kog propisanog razloga je to učinjeno. Zakonom bi trebalo predvidjeti i sankcije za one koji ga ne poštuju.

Većina zakona obezbjeđuje dvostепенost žalbenog postupka:

- U prvom stepenu podnosi se žalba (prigovor) u upravnom postupku samoj službi koja je odbila da omogući pristup. Takav prigovor bi trebalo da razmatra službenik koji je nadređen onome koji je odbio da omogući pristup. Ukoliko se i on složi da je pristup informaciji trebalo odbiti, važno je da postoji mogućnost da se građanin obrati nezavisnom arbitru.
- U drugom stepenu većina zakona propisuje pravo na obraćanje nezavisnom ombudsmanu ili povjereniku za informacije.¹⁴
- Alternativno, sa ovako definisanim drugim stepenom može da bude uspostavljena sudska zaštita, kao što je to slučaj u SAD.¹⁵ U nekim zemljama ombudsman takođe može da pokrene postupak pred sudom.

Na Novom Zelandu, Dankov odbor¹⁶ je čvrsto stao iza stanovišta da ombudsman može da bude institucija koja rješava po žalbi:

„Mi vjerujemo da (...) postoje ubjedljivi razlozi da sudovi budu posljednja instanca u ovakvim stvarima. Sistem kome težimo uključuje vaganje mnogih razloga i nalaženje ravnoteže kako među suprotstavljenim javnim interesima, tako i između javnih i individualnih interesa. Ako se sudovima da pravo da donesu konačnu odluku po pitanju omogućavanja prava na pristup informacijama, oni će odlučivati o stvarima koje mogu imati veoma jak uticaj na politiku.“¹⁷

¹³ Smjernice novozelandske komisije za državne službe iz 1995.

¹⁴ Na Novom Zelandu ministar je bio ovlašćen da odbaci preporuku ombudsmana koja se odnosila na neki određen zahtjev za informacijom. To ovlašćenje se često koristilo. Kao odgovor na kritike, učinjene su promjene 1987. Nakon toga, za odbacivanje preporuke bila je potrebna odluka cijele vlade. Promjena je bila dramatična, jer se ovakvo pravo veta više nije koristilo. Judith Aitken, *Open Government in New Zealand, Open Government, Freedom of Information and Privacy*, Andrew McDonald and Greg Terrill (Macmillan, London 1998), www.ero.govt.nz/speeches/1997/jas130397.htm.

¹⁵ U SAD, ukoliko ne uspije žalba u upravnom postupku, tražilac se može obratiti sudu. Stvari su dodatno olakšane time što se tražilac može obratiti nadležnom sudu ili prema mjestu svog prebivališta ili prema mjestu gdje se informacija nalazi.

¹⁶ Supra.

¹⁷ „Dajući vodeću ulogu ombudsmanu u novozelandskom sistemu, opšti pristup i ugled i nepristrasnost individualnog ombudsmana su pomogli da se stvori povjerenje javnosti u Zakon, koje je bilo od ključnog značaja za njegovu uspješnu primjenu.“ Judith Aitken, navedeno djelo.

Koja god mogućnost da bude izabrana, ključno je da postoje djelotvorne odredbe koje će omogućiti nepristrasno razmatranje spornih odluka.

Zakoni o zaštiti privatnosti

Propisi koji omogućavaju pristup informacijama ne smiju, naravno, da ugroze privatnost ljudi. Neki zakoni o slobodnom informisanju sadrže norme koje uređuju način pristupa podacima o ličnosti. U drugim zemljama, ta se materija reguliše posebnim zakonom o zaštiti privatnosti.

Pristup podacima o ličnosti koje posjeduju vladine službe obično se reguliše tako da se on odnosi i na informacije koje su prikupljene prije stupanja zakona na snagu. Pristup ovakvim informacijama je ograničen na podatke koji se nalaze u arhivama i do kojih se može doći uz pomoć ličnih identifikacija kao što su ime, broj, indeks i slično. Uz pravo na pristup dokumentima koji se odnose na to lice, veoma su važne odredbe ovih zakona koje daju građanima pravo na ispravku netačno unesenih podataka.¹⁸

Kultura tajnosti

Mnoge zemlje koje su usvojile zakone o slobodnom informisanju traže načine da kulturu tajnosti, koja karakteriše rad njihovih javnih službi, zamijene kulturom otvorenosti. Ovakvi zakoni imaju za cilj da unaprijede odgovornost i transparentnost vlasti čineći proces donošenja njihovih odluka otvorenijim za javnost. Mada neki spisi mogu iz legitimnih razloga biti izuzeti iz obaveze objelodanjivanja, izuzetke treba usko tumačiti.

Jedna je stvar dodijeliti građanima pravo da pristupe informacijama, a sasvim druga odgovoriti na takve njihove zahtjeve. U Tanzaniji, na primjer, svaki građanin ima pravo da bude informisan, ali ne postoji nikakva obaveza javnih službenika da mu informacije pruže. Ustav Republike Tanzanije iz 1977. određuje da:¹⁹

„svi građani imaju pravo da u svako doba budu informisani o događajima u zemlji i svijetu, u obimu značajnom za njihov život i obavljanje njihovih poslova, kao i o pitanjima od značaja za društvo. Prava i slobode nabrojane u odjeljku III Ustava se smatraju osnovnim pravima i njihova zaštita se može ostvariti pred sudom.“²⁰

Tanzanija je samo jedna od zemalja u kojima se propisuju i mehanizmi putem kojih vlada olakšava javnosti ostvarivanje ustavom zagaranovanih prava. Ministarstvo za javne službe je u junu 1999. izdalo Etički kodeks javnih službi Tanzanije. U odjeljku III, dio 5 Kodeksa odnosi se na pitanje objelodanjivanja informacija. Tamo se kaže:

- Javni službenik ne smije da koristi zvanični dokument ili fotokopiju, poput pisma, ili drugog dokumenta, ili informacije koju dobije, u lične svrhe.
- Javni službenik ne smije da komunicira sa medijima o pitanjima koja su u vezi sa njegovim radom ili politikom službe bez odgovarajućeg odobrenja.
- Zvanične informacije će biti podijeljene medijima od strane službenika koji je za to zadužen u skladu sa propisanim procedurama.²¹

¹⁸ Na primjer, Zakon o privatnosti Kanade ustanovljava zahtjev da se privatne informacije moraju uređivati od momenta njihovog stvaranja pa do konačnog uništenja ili arhiviranja u Državnom arhivu.

¹⁹ Član 18, stav 2 (Odjeljak III, Osnovna prava i dužnosti).

²⁰ Radionica Information for Accountability, koju su marta 2000. u Tanzaniji organizovali IRMT i Transparency International Tanzanije. Učesnici radionice su se složili sa tim da mnogi građani znaju da član 18 postoji, ali da je malo njih znalo kako da ostvari prava koja on garantuje. Ne postoje jasna uputstva za građane kako da dođu do informacija. Zakon o državnim arhivama omogućava pregled arhiva koje su starije od 30 godina. Postoji prijedlog da se taj rok smanji na 25 godina, ali on još uvijek nije prošao. Trenutno, zgrada Državnog arhiva je puna, a gotovo ništa što je stvoreno poslije 1973. nije tamo poslato. Rezultat je da se većina spisa koja bi trebalo da se nalazi u arhivu i dalje nalazi u ministarstvima, pa je i dalje nedostupna građanima. Izvještaj sa skupa se može naći na sajtu IRMT, www.irmt.org

²¹ Ibidus. Ministarstvo za javne službe Tanzanije. Etički kodeks i kodeks ponašanja u javnim službama Tanzanije, jun 1999. U mnogim zemljama se propisuje da samo ministar može da odobri slanje informacija ili davanje izjava za javnost. I kao što često biva, ministar je ili van zemlje ili „nedostupan“.

Iako su uslovi koje Kodeks postavlja razumni, ne postoji odgovarajuća obaveza javnih službenika da obezbijede informisanje javnosti. Rezultat je da kada građani ili njihovi predstavnici traže od javnih službenika informacije, često nailaze na protivljenje da se informacija pruži.²²

Kultura tajnosti neće nestati preko noći. Zvaničnici treba da razvijaju povjerenje tako što će informacije učiniti dostupnim, i da jačaju svijest da sve informacije treba da budu dostupne javnosti sve dok se ne pojave jaki razlozi da neka, tačno određena informacija ostane tajna. Prečesto zvaničnici tvrde da novinari zloupotrebljavaju informacije ili ih koriste nesmotreno, stvarajući tako pretekst za odbijanje saradnje sa njima. Ako pak novinari nemaju pristup pouzdanim informacijama, ne treba da čudi ako su povremeno njihovi tekstovi u suprotnosti sa stvarnim stanjem. To je više krivica zvaničnika nego samih novinara.

Ministarstva treba da zbog sopstvenog interesa budu otvorena prema medijima i da imaju osoblje koje je sposobno da na njihove zahtjeve odreaguje u duhu saradnje. Ona treba da omogućće da kopije najvažnijih dokumenata budu umnožene u većem broju primjeraka i da novinari imaju lak pristup tim dokumentima. Čak i kad postoje dobri nezvanični kanali za dobijanje informacija, neke informacije je teško, ako ne i nemoguće, dobiti na takav način. U Tanzaniji dobar primjer za ovo pružaju državni računi i izvještaj glavnog revizora. Iako se ovi dokumenti štampaju i predaju parlamentu, teško je nabaviti kopiju, čak i iz vladine štamparije. Informacije o budžetu su možda najtraženija vrsta podataka. Grupama građanskog društva takođe su potrebne budžetske i finansijske informacije da bi mogle da ocjenjuju vladine prioritete i da odrede koje probleme vlasti ignorišu ili ih potcjenjuju.²³

Zaštita izvora

U nekim zemljama i samo posjedovanje povjerljivih informacija, ako nije riječ o ovlaštenom licu, predstavlja krivično djelo. Ilustracija za to je slučaj jednog sitnog trgovca iz Tanzanije koji se bavio i novinarstvom i kod koga je nađeno povjerljivo pismo člana regionalne vlade. U pismu su se nalazile instrukcije da se tom trgovcu odbije davanje dozvole za rad iz razloga koji nisu postojali u stvarnosti. Trgovac novinar je dobio to pismo i tužio člana vlade za korupciju. Međutim, uhapšen je zbog činjenice da je protivpravno posjedovao povjerljiv dokument!²⁴

Zaštita izvora informacija je jedan od suštinskih uslova od čijeg ispunjenja zavisi slobodno obavljanje novinarske profesije. Novinari moraju znati da mogu štampati tekstove bez opasnosti da budu izloženi novčanoj ili zatvorskoj kazni ako odbiju da otkriju izvor informacije. Neophodno je da pojedinci koji novinarima daju nezvanične informacije budu sigurni da novinari kojima su ih povjerali neće biti zastrašivani od strane državnih vlasti da bi otkrili njihov identitet. Sa mehanizmima koji štite izvore informacija mediji mogu da budu protivteža zloupotrebi moći državnih službenika.²⁵

Otkrivanje izvora informacija u anglosaksonskim pravnim sistemima

Ukoliko novinari ne bi mogli da dobiju informacije na povjerljivoj osnovi, njihova mogućnost da informišu javnost bila bi ozbiljno ograničena. Zbog toga su od posebne važnosti zakoni koji to pravo omogućavaju.

U nekim zemljama (npr. u Australiji) novinar imaju pravo da u fazi prikupljanja dokaza zbog javne klevete ne moraju da otkriju izvor informacije („newspaper rule“).

²² Ibidus. Od novinara se očekuje da se pouzdaju u informacije koje im vlasti dostave putem saopštenja. Mnogi portparoli u ministarstvima nisu po profesiji novinari i opšte je shvatanje da su informacije koje oni daju neupotrebljive. Ukoliko novinari traže dalje informacije, od njih se traži da popune upitnik i čekaju na odgovor koji često i ne stigne. Vlada nema obavezu da odgovori. Predstavnik medija može da zatraži intervju od zvaničnika i ovakvi zahtjevi obično uspijevaju. Čini se ipak da ovaj uspjeh zavisi prije svega od snage neformalnih kontakata novinara i ljudi iz vlasti.

²³ Ibidus.

²⁴ Ibidus.

²⁵ U ovom odjeljku se citira *Briefing Paper on Protection of Journalists' Sources* (Freedom of Expression Litigation Project) Article 19 i INTERIGHTS iz maja 1998, www.article19.org/pubs/papsou.htm.

Poslije jednog slučaja zabilježenog u kanadskoj pokrajini Ontario,²⁶ jasno je ustanovljeno pravilo da sudovi imaju diskreciono pravo da u ovoj fazi postupka odbiju zahtjev da se otkrije izvor informacija čak i kada bi taj dokaz bio od važnosti za postupak. U drugom slučaju iz iste pokrajine,²⁷ naređeno je da se izvor informacije otkrije zbog izuzetno uvredljive i, po opštoj ocjeni, lažne izjave protiv visokog premijerovog službenika. U drugim krajevima Kanade „novinsko pravilo“ je potpuno odbačeno od strane suda. Apelacioni sud Britanske Kolumbije je, na primjer, mišljenja da takvo pravilo ne bi bilo u saglasnosti sa pravilima o prikupljanju dokaza.

Ima takođe primjera da je priznavano pravo odbijanja svjedočenja. Npr. u slučaju Slavutič protiv Bejkera (Slavutych v. Baker), Vrhovni sud Kanade je utvrdio da sud može da prizna privilegiju da se odbije svjedočenje kada su ispunjeni sljedeći uslovi:

- informacija potiče iz povjerljive komunikacije,
- povjerljivost je suštinska odlika tekućih odnosa između strana u komunikaciji,
- odnos među stranama je takve prirode da mora da se održava na poseban način,
- šteta koja za odnos među stranama nastane u slučaju otkrivanja izvora informacije mora da bude veća od koristi koju bi sudski postupak imao u slučaju njegovog otkrivanja.

Ovi kriterijumi se primjenjuju na sve povjerljive odnose i zbog toga mogu da posluže novinari- ma koji žele da zaštite identitet izvora informacija. Odnos između novinara i povjerljivih izvora informacija uopšte uzev zadovoljava prva tri uslova, ali četvrti očigledno zavisi od okolnosti slučaja. U jednom slučaju koji je uslijedio poslije formulisanja uslova,²⁸ Vrhovni sud je bio mišljenja da novinarka koja se žalila tom sudu nije ispunila uslove za odbijanje svjedočenja o informacijama koje je dala nekim osobama. Naime, činjenica da je informaciju novinarka prosljedila drugom licu, a ne obrnuto, bila je od značaja za sud, pa je njena žalba odbijena.

Sudije ponekad mogu imati diskreciono pravo da isključe dokaz koji bi se inače smatrao relevantnim. U slučaju Crown Trust Co. protiv Rozenberga, sudija Saunders je odbio da prisili novinara da otkrije izvor informacije, zahtijevajući od njega samo da otkrije suštinu razgovora. Ovakav stav sudija je zasnovao na javnom interesu da se očuva povjerljivost izvora i činjenici da je informaciju bilo moguće pribaviti i na drugi način.²⁹

Zaštita izvora u kontinentalnim pravnim sistemima

U Francuskoj se sve do 1993. godine pravila o profesionalnim tajnama nisu primjenjivala na novinare, koji su zbog toga podliježali ispitivanju u vezi sa njihovim povjerljivim izvorima informacija. U praksi, međutim, bar kada je riječ o krivičnim postupcima, samo je nekoliko sudija i istražnih organa išlo dotle da su zahtijevali od novinara odavanje izvora informacija. U građanskom postupku novinari ne uživaju posebnu zaštitu, a ista se pravila primjenjuju na sve svjedoke. U nekoliko slučajeva kada im je bilo naloženo da svjedoče, novinari su to odbijali pozivajući se na običaje profesije. Sudovi su se, uopšte uzev, uzdržavali od izricanja sankcija zbog takvih postupaka novinara. U deset godina koje su prethodile izmjenama Zakona o krivičnom postupku (1993) bilo je svega nekoliko slučajeva kada su novinari kažnjeni iz ovog razloga.

Zakon o krivičnom postupku je kroz amandmane praktično prilagođen postojećoj praksi, barem kada je o krivičnom postupku riječ.

Sadašnji član 109 (2) predviđa da:

„novinar koji se pojavljuje u ulozi svjedoka u vezi sa informacijama koje je prikupio obavljajući novinarske poslove ima pravo da izvor tih informacija ne otkrije“.

26 Reid v. Telegram Publishing Co.

27 White v. MacLean Hunter Ltd.

28 Moysa v. Alberta (Labour Relations Board).

29 Briefing Paper on Protection of Journalists' Sources, supra.

Treba istaći nekoliko stvari koje proizlaze iz ovih izmjena. Prvo, pravo da se izvor informacije ne oda je apsolutno i nije potrebno ispuniti nikakve dodatne uslove. Drugo, pravilo se primjenjuje samo na novinare koji se pojavljuju pred sudom u svojstvu svjedoka; optuženi na ovo pravilo ne mogu da se pozovu. Treće, zakon ne definiše termine novinar i novinarski poslovi i ostavlja prostora za dvosmislena tumačenja.

Zaštita izvora je na indirektan način pojačana novom klauzulom u vezi sa pretresom i zapljenom imovine medija. Član 56 (2) Zakona o krivičnom postupku sada propisuje da istražni sudija i državni tužilac moraju da budu prisutni kako bi osigurali da istraga „ne povređuje slobodno obavljanje novinarske profesije“.

Francuski zakon pruža značajnu zaštitu novinarskim izvorima. Još značajnije od slova zakona je protivljenje sudova da kažnjavaju novinare koji odbiju da otkriju izvore. Ovakvo držanje sudstva možda odražava širi društveni konsenzus o ovom pitanju.³⁰

Propisi o kleveti

Propisi koji kažnjavaju klevetanje se primjenjuju na sve. Oni, međutim, mogu da predstavljaju znatnu prepreku medijima da javnosti pruže informacije. Potreba da pojedinci budu zaštićeni od klevete je nesporna. U mnogim zemljama se ipak pravi razlika u medijskom tretmanu nosilaca javnih funkcija i običnih građana. Takvu je razliku potrebno napraviti, jer javnost ima pravo da u većem stepenu bude informisana o tome šta rade državni funkcioneri nego o tome šta rade „obični“ građani. Takođe je potrebno napraviti razliku prema tome ko je informaciju saopštio javnosti, odnosno da li su to učinili mediji ili neko drugi.

Ljudima koji su u medijima oklevetani treba pružiti šansu da budu obeštećeni po zakonu. Sudovi treba da arbitriraju između standarda za zaštitu privatnosti i slobode štampe, i to tako što će pružiti veći nivo zaštite onima koji ne vrše javne funkcije. Razlog tome je činjenica da oni koji vrše javne funkcije utiču na živote velikog broja ljudi. Pri odmjeravanju kazni, sudovi treba da postupaju promišljeno: oni treba, s jedne strane, da procijene potrebu da budu kažnjeni oni koji se u medijima ponašaju neodgovorno, a s druge – pravo društva da bude informisano, odnosno interes da sloboda medija ne bude ugušena iz straha od visokih kazni.

Zakon u Velikoj Britaniji, koji se mnogim vladama i pravnicima čini razumnim, u stvari narušava ravnotežu na štetu slobode štampe. Američki pristup, koji razvija veoma određen koncept „zle namjere“, snažno je naklonjen medijima. Naći pravu ravnotežu je teško, ali je od suštinskog značaja. Razvoj osjećaja za tu ravnotežu predstavlja izazov za sudstvo i još jedan razlog zbog kojeg samo u sistemima sa nezavisnim sudstvom može da se razvija sloboda štampe. Ako je sudstvo podređeno političkoj kontroli, nosioci javnih funkcija su u iskušenju da prijetnju velikim kaznama iskoriste kao sredstvo zastrašivanja novinara, te na taj način podrivaju mogućnosti medija da informišu javnost.

Danas u mnogim zemljama kazne za klevetu mogu biti toliko velike da unište sve osim najbogatijih novinara i listova.³¹

Uloga interneta

Internet je znatno smanjio mogućnosti vlasti da kontroliše čemu sve ljudi imaju pristup, a ujedno pružio pojedincima i organizacijama priliku bez premca da plasiraju informacije u javnost.

30 *Briefing Paper on Protection of Journalists' Sources*, supra.

31 Na primjer, tokom 1973. i 1974. pravni zastupnici britanskih novina su se protivili objavljivanju tekstova dopisnika iz Vašingtona u vezi sa aferom Watergate. Oni su upozoravali da bi predsjednik Nikson mogao da tuži novine za klevetu i da bi troškovi takve parnice bili ogromni. Takav strah se odrazio i na odluke uredništva. Evo i drugog primjera: jedan od razloga zbog kojeg novinari nisu sproveli punu istragu o nezakonitim poslovnim poduhvatima Ruperta Maksvela bila je dobro poznata činjenica da je on često tužio novinare zbog klevete.

„Državne tajne“ koje su zabranjene u jednoj zemlji, možda više iz političkih razloga nego zbog zaštite bezbjednosti i javnog interesa, mogu se naći brzo na internetu. Ako se sudskim zabranama zataškava neka afera u jednoj zemlji, informacije o tome će se ubrzo pojaviti na veb-sajtu izvan te zemlje.

Na osnovu pravila koja su objavljena u Narodnom dnevniku, veb-sajtovi treba da prođu sigurnosnu provjeru.

Propisom se vlastima daje moćno sredstvo za kontrolu interneta u ime zaštite osjetljivih državnih informacija.

Kineska definicija državne tajne je tako široka da može da obuhvati gotovo svaku informaciju koja nije posebno odobrena za objavljivanje. Krivično djelo odavanja državnih tajni je korišćeno da bi novinari bili poslani u zatvor, kao i u borbi protiv oponenta Komunističke partije.

„Svim organizacijama i pojedincima zabranjeno je da objavljuju, raspravljaju ili šalju tajne državne informacije na oglasnim prostorima u „sobama za časkanje“ ili u grupama koje primaju vijesti preko interneta“ – objavio je Državni biro u glasilu Komunističke partije. „Veb-sajt koji prenosi ili pruža informacije na svjetskoj mreži mora da prođe sigurnosnu kontrolu i da bude odobren“ – kaže se u propisu.

Kina primjenjuje propise o tajnama na internetu, Rojters, 26. januar 2000.

Država može i dalje da nastavi sa kontrolom ljudi i veb-sajtova unutar svojih granica. Kina je jedna od zemalja koje su pokušale da zaustave da preko veb-sajtova „cure“ državne tajne.

Internet je dosta doprinio boljem pristupu informacijama, odnosno sprečavanju toga da širenje informacija zavisi samo od male grupe medijskih magnata. U isto vrijeme, internet je stvorio probleme vlastima u borbi protiv pornografije i organizovanog kriminala jer su kriminalci brzo shvatili mogućnosti koje im on pruža za brzu razmjenu šifriranih poruka, kojima je gotovo nemoguće ući u trag, pogotovo kada je veza sa internetom uspostavljena preko mobilnog telefona. Zbog toga treba da očekujemo da će vlasti uložiti snažne napore da unaprijede mogućnost motrenja na poslove koji se vrše putem interneta.

Internet je otvorio i nove mogućnosti vlastima da utiču na svoje građane. Malezija je jedna od zemalja koje predvode u naporima da se internet što više koristi u komunikaciji sa građanima i trenutno je u procesu razvoja „elektronske vlade“. Očito, ova mogućnost nije dostupna zemljama u kojima je pristup internetu ograničen, ali se čini da je „elektronska vlada“ jedna od stvari koje neumitno dolaze.

Vođenje spisa

Pravo na pristup informacijama, čak i kada je zakonom garantovano, bez značaja je ako su arhive u haosu. Iako je informacija u principu dostupna, ako ju je nemoguće pronaći, ona neće postati dostupna građanima. Takva situacija ne samo da smanjuje javnu odgovornost i vjerodostojnost vlasti u očima građana, već ima i ozbiljan uticaj na mogućnost vlasti da efikasno obavlja svoje dužnosti.

U zakonu o slobodi informisanja treba dotaći pitanje vođenja spisa, ali u toj oblasti treba napraviti napredak prije nego što se zakon usvoji. Jedna od uobičajenih odredbi zakona je da državni organi treba da objavljuju spiskove sa vrstama spisa koje posjeduju. Uslov za to je postojanje sistema za čuvanje dokumentacije.³²

Jedinstvena politika vođenja spisa na nivou cijele zemlje je od ključne važnosti ne samo da bi građani dobili informacije nego i da bi se obezbijedilo da svaki javni službenik bude odgovoran za radnje koje preduzima. Ukoliko nema traga na papiru, male su šanse da će javni službenik koji pogriješi biti uočen i kažnjen. Ne samo da zapisi moraju da postoje, već treba da budu i lako dostupni onima kojima su potrebni. Takođe, nije dobro da se sva dokumentacija nalazi isključivo u prestonici i da onda oni koji su iz ruralnih krajeva moraju da prevale dug put da bi ostvarili uvid u nju. Dalje, dokumenta od opšteg interesa treba da budu pripremljena u obliku koji je širokoj javnosti razumljiv. Pogotovo je to važno kad je riječ o aktima glavnog revizora i parlamenta. Objavljivanje dokumenata na internetu košta malo ili nimalo, a donosi veliku korist onima koje ti dokumenti zanimaju.

Dobro je za vođenje spisa zadužiti jednu instituciju sa opštom odgovornošću za taj posao. Obično su te institucije državni arhivi. Takva institucija izdaje uputstva raznim sektorima državne

³² U Kanadi, pored obaveze da se publikuje opis spisa koje neki organ posjeduje, postoji i obaveza da se promovira politika i standardi i uspostavi sistem koji će obezbijediti pravilno upravljanje informacijama. Ova obaveza je ustanovljena zato što je uočeno da bi bez nje bilo nemoguće uspješno primijeniti zakon.

vlasti u vezi sa stvaranjem, čuvanjem i raspoređivanjem evidencija i ujedno služi kao krajnji čuvar cjelokupne dokumentacije i kada ona više nije aktuelna. Državni arhivi bi trebalo da periodično kontrolišu kako se rukuje spisima u svim organizacijama državne vlasti da bi se osiguralo da se uputstva pravilno primjenjuju u praksi.³³

Bolji pristup informacijama sam za sebe neće povećati učešće javnosti u procesu donošenja odluka. Iako nemaju svi pristup sredstvima moderne tehnologije, svi imaju pravo da doprinesu donošenju odluka koje ih se tiču. Zbog ove potrebe, masovni mediji danas više nego ikada imaju težak zadatak da ulože više truda u istraživačke tekstove i tumačenja poteza vlasti. Oni će imati pristup informacijama za dobro svih i najvažnija odlika njihove uloge u društvu je da tu mogućnost upotrijebe za dobro najšire javnosti.

Pokazatelji djelotvornosti pristupa informacijama

- Da li je utvrđena politika da se informacije učine dostupnima uvijek, osim kada u konkretnom slučaju postoje unaprijed propisani izuzeci koji se usko tumače i koji opravdavaju potrebu da se pristup informaciji ne omogući?
- Da li se pravo na pristup informacijama odnosi i na organe lokalne samouprave i na preduzeća čiji je vlasnik država? Da li su obuhvaćene i privatne firme koje rade poslove za vladu?
- Da li građanima i novinarima stoje na raspolaganju jasne procedure i djelotvorne garancije za pristup informacijama?
- Ako državni organ odbije da omogući pristup informacijama, da li postoji pravo na žalbu ili prigovor? Da li po žalbi postupa vlada ili nezavisno tijelo?
- Da li se dosuđuju visoke kazne za klevetanje javnih ličnosti? Ako je tako, da li one služe za zastrašivanje medija?
- Da li sudovi pružaju odgovarajuću zaštitu novinarskim izvorima informacija?
- Da li su službenici obučeni da na pravilan način rukuju spisima i da pružaju informacije na uvid javnosti?

Spisi u javnom sektoru

- Da li postoji tijelo čija je dužnost da čuva dokumentaciju?
- Da li postoje jasna administrativna uputstva o čuvanju spisa? Ukoliko postoje, da li se poštuju?
- Da li je građanima omogućeno da imaju uvid u evidencije koje se o njima vode (osim onih koje vodi kriminalistička služba) i da li imaju pravo da isprave netačno unesene podatke?
- Kakva je politika pružanja informacija javnosti?
- Da li zvaničnici javnosti pružaju vjerodostojne, pravovremene i provjerene izvještaje?
- Da li zvaničnici navode svoje kontakt-informacije?
- Da li zakoni uređuju i vođenje dokumentacije regionalnih i lokalnih vlasti?

33 International Records Management Trust (IRMT) je nevladina organizacija koja saraduje sa brojnim zemljama u razvoju u oblasti vođenja spisa. IRMT je sprovodila projekte u mnogim zemljama svijeta, među kojima su Kamerun, Egipat, Grenada, Gvajana, Kenija, Malta, JAR, Tanzanija, Uganda, Ukrajina, Zambija i Zimbabve. Detalji o njihovim projektima od 1997. naovamo su dostupni na sajtu www.irmt.org.

Poglavlje 25:

Da se i građani čuju

*Ustani, brani svoja prava,
ne odustaj, ne odustaj od borbe!*

Bob Marli (Marley)

Dobro informisano građanstvo, koje je svjesno svojih prava i spremno da ih brani, predstavlja snažnu potporu sistemu društvenog integriteta. S druge strane, apatična javnost, koja ne poznaje svoja prava i koja prihvata zloupotrebe administracije, stvara plodno tlo za održavanje postojećeg stanja i bujanje korupcije.

Stoga je prvi zadatak sprovođenje kampanje za podizanje svijesti o šteti koju korupcija nanosi zajednici i porodicama koje tu zajednicu čine, kao i o potrebi da svaki građanin koji se susretne sa korupcijom preduzme odgovarajuće korake. Istraživanja javnog mnjenja i studije ponašanja, o kojima će biti riječi u narednim poglavljima ove knjige, osnovno su sredstvo koje omogućava građanima da se i njihov glas čuje, i koje im pruža vjeru da je i njihovo mišljenje važno. Na sličan način je korisna i upotreba upitnika u kojima se građani izjašnjavaju koliko su zadovoljni pruženim uslugama i tretmanom u pojedinim javnim službama.

Novine i radio su takođe pogodna sredstva za ostvarenje ovog cilja. Novine, na primjer, mogu da pokrenu kolumne o ispitivanim slučajevima korupcije i da rezultate do kojih su došle objave zajedno sa izvornom pritužbom koju su dobili od građana. Jedne kenijske novine, *East African*, neko su vrijeme objavljivale imena službenika koji su loše radili, kao i imena njihovih pretpostavljenih koji su odbili da protiv takvih službenika pokrenu postupak. U Tanzaniji, nezavisne novine na svahili jeziku, *Majira*, predstavljaju neformalni kanal građana da izraze pritužbe ili upute žalbe vladi.¹

Još širi auditorijum mogu da pokriju radijske emisije u kojima predstavnici građanskog društva, ili čak ombudsman, primaju individualne pritužbe slušalaca i daju svoje savjete. Na taj način, savjet koji je dat jednoj osobi dolazi i do mnogih drugih koji se vjerovatno suočavaju sa sličnim situacijama i pruža im znanje i vjeru da se takvim situacijama odupru.² Ovakve akcije mogu da imaju mnogo više uticaja nego što bi se moglo pomisliti. Sredstva za odloženo emitovanje i pokrivanje izrečenih imena tonskim signalom iz studija mogu se koristiti kako bi se spriječilo da radio-stanica bude tužena za klevetu u slučaju da su optužbe slušalaca neosnovane.

Do udaljenije publike mogu da dospiju putujuća pozorišta, prenoseći značajne društvene poruke u svojim nastupima. U Ugandi se, na primjer, veoma uspješno iskustvo iz kampanje upoznavanja sa opasnostima i metodama sprečavanja side danas koristi kako bi se obični ljudi upozorili na štetu koju korupcija nanosi kvalitetu njihovih života, kao i o načinima da joj se odupru.

¹ Čitaoci šalju pisma novinama, koja se zatim bez intervencija objavljuju prema rasporedu za pojedine teme (npr. četvrtkom u vezi sa politikom, petkom u vezi sa kulturom i obrazovanjem, subotom o socijalnim službama). Mada se novine trude da vrše pritisak na vlast u ime javnosti, rijetko se dešava da na pisma stigne zvaničan odgovor. Etički inspektorat istražuje kritike iznesene u novinama i optužbe koje se u njima iznose. Direktor inspektorata tvrdi da se razmatraju sve iznesene tvrdnje. S druge strane, inspektorat o svojim istragama ne obavještava ni žaliocce ni medije. *Majira* ima tiraž od oko 45.000 primjeraka, a može se reći da je čita oko 100.000 ljudi. Tiraž je smanjen usljed toga što je vlada uvela poreze na uvoz novinske hartije, što je dovelo do povećanja cijene novina. Postoje spekulacije da je cilj tog poteza bio da se nekim novinama onemoguću poslovanje.

² Razvoj malih, lokalnih radio-stanica može da bude veoma značajan u vezi sa ovim pitanjem.

Građanske povelje

Postoji mnogo toga što građani mogu da učine kako bi se i njihov glas čuo, ali postoje i mjere koje vlasti mogu da preduzmu sa istim ciljem.³

Od skora postoji i nov način za povećanje odgovornosti vlasti – „građanske povelje“. Njihov cilj je da se dostigne viši kvalitet usluga javnih službi kroz konsultacije između službi i korisnika njihovih usluga. Time što se javne službe kroz povelje obavezuju da će usluge koje pružaju zadovoljiti određene standarde, građani dobijaju sigurniji put za zadovoljenje svojih potreba, a ujedno i reper prema kojem mogu da izmjere koliko je u njihovom slučaju javna služba dobro obavila svoj posao.

Građanske povelje se mogu koristiti kao dio opšte strategije za unapređenje rada javnih službi ili kao sredstvo za rješavanje problema u pojedinim službama.⁴ Poveljama se određuju usluge koje će javne službe pružiti i minimalni standardi u pružanju tih usluga koje građani mogu da očekuju.

U poveljama se određuju i procedure za pritužbe. Namjera je da javne službe ne shvataju pritužbe kao nešto negativno, već da na njih gledaju kao na važan put za dobijanje povratne informacije o svom radu od korisnika usluga. Kada se tako postupa, komentare treba pažljivo analizirati i raditi na popravljanju kvaliteta usluga u oblastima u kojima su uočene slabosti.

Povelje se mogu koristiti i radi veće slobode informisanja. U njima se navode informacije o strukturi, djelokrugu i radu raznih dijelova javnog sektora. Informacije treba da budu dostupne na razne načine: obavještanjem preko medija, korišćenjem sistema javnih biblioteka i informacionih tehnologija. U Indiji su ove povelje bile korišćene da bi se suzbila korupcija na nižim nivoima vlasti, i to tako što su građani dobili pristup informacijama o uslugama za koje je često traženo mito u vidu izmišljenih taksi, a koje su službe bile dužne da pruže besplatno. Povelje opisuju usluge koje su vlasti dužne da pruže, rokove za pružanje takvih usluga, informacije o službeniku kojeg treba kontaktirati i pravna sredstva koja su na raspolaganju u slučaju da usluga ne bude pružena.⁵

Kroz povelje se vlasti obavezuju pred javnošću zbog čijih potreba i postoje. U poveljama se sumiraju detalji usluga koje pružaju razni državni organi i službe. Tu se takođe objašnjava kako ostvariti te usluge i šta raditi ukoliko njihov kvalitet ne bude zadovoljavajući. Bitno je da odredbe budu jasno definisane kako bi mogle da budu primijenjene u praksi. Ukoliko su odredbe nejasne i uopštene, javnost će biti zbunjena i razumjeće stvari na pogrešan način, a javnim službenicima neće biti jasno šta javnost od njih očekuje. Primjerke povelja treba izložiti na vidnom mjestu u svakoj službi ili organu koji neposredno rade sa javnošću.

Ključni elementi građanskih povelja su sljedeći:

- One nisu propisi (tj. nemaju snagu zakona).
- Cilj im je da uvećaju učešće građana u javnim poslovima.
- One određuju standarde za usluge javnih službi.
- U njima se objavljuju informacije o uslugama javnih službi.

Standardi

Smjernice iz građanskih povelja se primjenjuju na pojedinačne usluge i službe radi poboljšanja rezultata rada u nekoj oblasti. Neka poboljšanja se lako mogu izmjeriti:

³ Uloga izabranih predstavnika naroda i uloga ombudsmana se posebno razmatraju u odgovarajućim poglavljima.

⁴ Građanske povelje se mogu izdati na nacionalnom, lokalnom ili na nivou pojedinih sektora.

⁵ S. D. Sharma, *Mobilising Civil Society: NGO initiatives to fight corruption and promote good governance – in the Indian context* – izlaganje na radionici o unapređenju integriteta vlasti na Svjetskoj konferenciji o upravljanju, Manila, Filipini, 31 maj – 4. jun 1999. Ova inicijativa je rezultat saradnje Transparency Internationala Indije i centralne vlade te zemlje.

- najduže vrijeme za odgovor (kako za odgovor po pritužbi, tako i na pisano izražene zahtjeve);
- najduže vrijeme za zakazivanje sastanka; i
- visina troškova i taksi.

Standarde bi trebalo propisati nakon konsultacija građana i predstavnika organa vlasti. Povelje imaju za cilj da izmijene kulturu pružanja usluga javnog sektora uključivanjem korisnika usluga u prethodne konsultacije kako bi sistem što je moguće bolje odgovorio njihovim potrebama. Kada su ove službe otvorene prema javnosti i kada pravovremeno pružaju informacije o tome kako se i kome žaliti kada standardi pruženih usluga nisu onakvi kakvi bi trebalo da budu, mogućnost da dođe do korupcije bi trebalo da se u značajnoj mjeri smanji.

Kontrola

Povelje bi trebalo da predvide i sredstva za kontrolu rada javnog sektora. Jedan od ključnih zahtjeva u tom pravcu je onaj koji nalaže državnim organima da objavljuju informacije o rezultatima svoga rada. Svaki organ bi trebalo da prikupi i objavi statističke podatke, onako kako je određeno u povelji, i da pruži građanima i zakonodavnoj vlasti priliku da i sami ocijene te rezultate. Ukoliko se povelja primjenjuje na službu koja funkcionira na nivou cijele države, kao što su npr. školski sistem i sistem državnih bolnica, rezultati rada lokalnih organizacionih cjelina bi mogli da se međusobno uporede u ovom postupku. Pored toga što se na ovaj način utvrđuje koje su oblasti problematične, ovaj metod omogućava da se istaknu i oblasti koje dobro rade i koje mogu da predvide proces unapređivanja kvaliteta rada javnih službi.⁶

Pritužbe

Procedura po pritužbama na osnovu povelje trebalo bi da se zasniva na unutrašnjoj kontroli i na nezavisnom spoljnom arbitriranju, npr. korišćenjem ombudsmana. Ipak, treba napomenuti da iako neispunjenje obaveza propisanih u povelji pruža osnov za izjavljivanje pritužbi, obično ne povlači za sobom i izricanje zakonskih sankcija.

Građanska savjetovišta

Kada građanin postane svjestan da su mu prava povrijeđena i kada mehanizam predviđen poveljom ne dovede do zadovoljenja tih prava, biće mu potrebna dalja zaštita. Advokati su skupi, a prijatelji i rođaci možda ne znaju prave odgovore, niti imaju odgovarajuća sredstva da pomognu. Kako onda običan građanin, kojeg muči neki naizgled sitan problem, može da sazna svoja prava i da ih uspješno ostvari?

U mnogim dijelovima svijeta grupe građanskog društva na razne načine obezbjeđuju da građani, posebno oni siromašni i marginalizovani, dobiju besplatne savjete o tome kako da se odnose prema državnim organima i službama (npr. u vezi sa stambenim pitanjima, ostvarivanjem prava, penzijama), kao i o svojim zakonskim pravima uopšte. Osnovne odlike građanskih savjetovišta su sljedeće:

- distribuiraju informacije o obavezama javnog sektora;
- pružaju besplatne i nepristrasne savjete građanima; i
- omogućavaju funkcionisanje dvosmjerne komunikacije između građana i vlasti.

Devet načela pružanja usluga javnog sektora
Načela koja su utvrđena u povelji Velike Britanije su sljedeća:

- Uspostavljanje standarda za pružanje usluga koji su:
 - relevantni,
 - jednostavni,
 - mjerljivi,
 - provjerljivi,
 - podložni objavljivanju, i
 - procjenjivi.
 - Otvorenost i pružanje potpunih informacija – o cijenama, izvršenim uslugama, mogućnostima, itd.
 - Savjetovanje sa službenicima i korisnicima usluga.
 - Podsticanje pristupa službi i izbora.
 - Pošten tretman prema svima.
 - Dovođenje stvari u red kada krenu pogrešnim putem.
 - Pravilna upotreba resursa.
 - Inovativnost i unapređivanje.
 - Saradnja sa drugim službama.
- „Service First“, UK Cabinet Office, 1998.

⁶ U V. Britaniji pokazatelje uspješnosti prema kriterijumima iz građanskih povelja objavljuju sve lokalne vlasti kako bi pružile sliku o tome koliko dobro rade lokalni savjeti. Te rezultate na internetu je prvi prikazao Savjet opštine Brent: <http://www.brent.gov.uk/ccpi.htm>.

Ključna odlika savjetovališta je da su savjeti besplatni. U savjetovalištim često rade obučeni volonteri, a u nekim zemljama mladi (ili penzionisani) advokati se podstiču na razne načine da besplatno pružaju savjete u okviru centara. Mada u nekim zemljama rad takvih centara finansiraju vlasti⁷ ili donatori, važno je da oni očuvaju nezavisnost koja će obezbijediti da se na njih računa kao na poštene i nepristrasne pomagače.

Evo jednog primjera kako su formulisani ciljevi savjetovališta:

- Obezbijediti da pojedinci ne trpe zbog nepoznavanja svojih prava i obaveza, ili zbog nemogućnosti da svoje potrebe iskažu na odgovarajući način.
- Na odgovoran način koristiti uticaj u građenju socijalne politike i sistema usluga javnog sektora na lokalnom i nacionalnom nivou.⁸

Kada su vlasti na osnovu zakona, građanskih povelja, dobrih običaja ili na druge načine obavezne da objavljuju i distribuiraju informacije o uslugama koje pružaju, savjetovališta mogu da pomognu vlastima u ispunjenju njihove obaveze budući da imaju dodir sa građanima širom zemlje. Negdje se to postiže distribuiranjem informativnih letaka koje štampa vlada, a negdje sama savjetovališta štampaju svoje pamflete u tiražu koji je ograničen sredstvima kojima raspolazu. U tim lecima se pružaju informacije o:

- uslugama koje država pruža građanima,
- načinu da se one ostvare,
- proceduri za žalbu,
- načinu dobijanja nadoknade u slučaju da usluga ne bude pružena.

Savjeti se obično daju lično, kao odgovor na poseban upit. Savjetnici prvo utvrde koja su zakonska prava građana, a zatim ih savjetuju kako da ta prava ostvare ili zadrže, kojim sredstvima mogu da se pri tom služe i šta da rade ukoliko ta sredstva ne daju odgovarajuće rezultate.

Mada neka savjetovališta pružaju savjete i u vezi sa otkrivanjem važnih informacija saznatih u službi, a objavljenim protivno pravilima službe, većina to ne radi. Isto važi i za sastavljanje žalbi ili zahtjeva za zadovoljenje pravde. Savjetovališta informišu građane o tome šta bi trebalo da učine i koja im sredstva stoje na raspolaganju, ali obično ne uzimaju na sebe da vode te slučajeve. S druge strane, savjetovališta mogu da djeluju kao grupe za pritisak sa ciljem izmjene vladinih programa.

Kao što građanima pružaju smjernice za žalbe u vezi sa radom javnih službi, ova savjetovališta mogu da informišu i vlasti o tome u kojim oblastima postoje problemi. Tako vlasti dobijaju priliku da ograničene resurse usmjere na najpotrebnije programe. Savjetovališta pružaju vlastima i veoma vrijedne informacije o problemima u pojedinim lokalnim sredinama, kao i o problemima koji možda nisu direktno vezani za državne službe, ali se mogu riješiti kroz rad javnog sektora.⁹

Parnica u javnom interesu

Savjetovališta obično ne zastupaju građane pred sudom, ali je moguće krenuti i tim putem.

Jedan od takvih programa predstavlja i Služba za zastupanje građana u gradu Donjecku, u Ukrajini, koju finansira USAID. Služba pruža pravnu podršku građanima i biznismenima koji se žale

⁷ Na primjer, na Mauricijusu Biro za savjetovanje građana vodi Ministarstvo za razvoj grada i sela.

⁸ Glen Innes Citizens Advice Bureau, Okland, Novi Zeland: <http://www.geocities.com/SoHo/Veranda/2934/cabgi.html>

⁹ Na primjer, na Mauricijusu je jedna od važnih funkcija mreže savjetovališta stvaranje dvosmjerne komunikacije između građana i vlasti, uključujući tu i odnos prema lokalnom razvoju i planiranim projektima. U Velikoj Britaniji se povratne informacije od građana kanališu preko lokalnih biroa do udruženja na nacionalnom nivou, a postoje i posebni jedinstveni obrasci za vođenje evidencije o traženim savjetima. Obrasci su sastavljeni tako da mogu da daju opštniju sliku društvenih problema. Na osnovu tih informacija se sačinjavaju i potom objavljuju izvještaji.

na korumpirane službenike. Služba radi potpuno nezavisno od vlasti, pruža besplatne pravne savjete građanima o njihovim pravima, zastupa ih na sudu i pomaže im da prikupe i podnesu dokaze o slučajevima u kojima se sumnja na korupciju. Služba ima dvije kancelarije, a cjelodnevna telefonska linija za pritužbe radi od jula 1999. Sljedeći primjeri ilustruju uspjehe Službe:

- Kapetan transportnog broda je otkrio prestupe dvojice funkcionera koji su rasipali državna sredstva, ali je ubrzo optužen i osuđen na zatvorsku kaznu. Advokati Službe su uspjeli da obore optužbe protiv njega, a presuda je poništena. Zatim su pripremili optužbe protiv funkcionera.
- Dva državna funkcionera su uklonila osnivača jedne donjecke kompanije iz njenog upravnog odbora, a zatim iznova registrovali kompaniju pod novim imenom i sa novim direktorom. Služba je uspješno izdejstvovala kod suda da se ta registracija poništi i da se povrate prava osnivaču kompanije. Zatim je okružni tužilac započeo proces protiv funkcionera, od kojih je jedan bio narodni poslanik u ukrajinskoj skupštini i zbog toga po zakonu uopšte nije imao prava na privatne poslovne aktivnosti.
- Grupi prodavaca cvijeća koji su platili sve takse okružna vlast 1998. godine nije htjela da produži dozvole za rad, naznačujući da postoji privatna kompanija koja ima isključivo pravo da te dozvole daje. Služba je preduzela preliminarno ispitivanje slučaja i tom prilikom je ustanovljeno da kompanija o kojoj je riječ nije pravilno registrovana i da nije platila propisanu taksu okružnoj vlasti. Štaviše, ta kompanija je podsticala prodavce cvijeća da rade u sivoj zoni, bez izdavanja računa i vođenja bilješki o prilivu gotovog novca. Podaci o slučaju su proslijeđeni istražnim organima. Kao rezultat, okružna vlast je bila kažnjena za prestup, a prodavci cvijeća su dobili priliku da nastave sa radom.
- Policijski zapovjednik je naredio policijskoj ekipi iz Donjecka da uhapsi grupu kriminalaca u Harkovu. Ubrzo potom je protiv tog zapovednika pokrenut krivični postupak. Postupak je pokrenuo bivši zamjenik šefa istražnog odjeljenja javnog tužilaštva Harkovske oblasti, za koga je utvrđeno da je bio zaštitnik uhapšene grupe kriminalaca. Služba je apelovala na predsjednika Ukrajine i glavnog tužioca, pa je tužba protiv donjeckog policijskog zapovjednika odbačena.
- Selo u Donjeckoj oblasti, Andrejevka, zatražilo je pomoć Službe radi ispitivanja i podrške njihovim žalbama zbog korupcije bivšeg vladinog funkcionera. Optužbe su bile u vezi sa zloupotrebama u procesu privatizacije i nepotizmom. Pritužbe i odgovarajuća dokumentacija su prikupljene i predate nadležnim organima.¹⁰

Nema, naravno, razloga da ovakve aktivnosti sprovode samo nevladine organizacije. Kada država ne obezbjeđuje odgovarajuću pravnu pomoć, nju mogu da obezbijede advokati i advokatski pripravnici radeći besplatno na slučajevima od javnog interesa. Možda je najočitiji primjer za ovakav rad slučaj advokata koji su za vrijeme aparthejda u Južnoj Africi gotovo sve svoje vrijeme posvećivali pokušajima da ospore zakonitost postupaka vlasti na sudu (ponajviše u vezi sa programima „prisilnog preseljenja“ koje je rasistički režim sprovodio na osnovu Zakona o oblastima za pojedine grupe – Group Areas Act).

U Keniji su nevladine organizacije uznemirene korupcijom lokalnih vlasti imale uspjeha na sudu gdje su osporavale odluke o uvećanju lokalnih poreza. Glavna tvrdnja je bila da uvećanje poreza koje ne vodi poboljšavanju usluga koje se pružaju građanima predstavlja korupciju. Te slučajeve su vodili advokati koji nisu za to bili plaćeni.

Telefonske „vruće linije“

Sve češće se koriste specijalne telefonske linije da bi se olakšalo građanima da iskažu svoje pritužbe. Na primjer, u Ukrajini postoje dva tipa ovakvih linija. Vladina služba omogućava radnici-

¹⁰ E-mail dobijen od Vanese fon Štruenze, 24. maj 2000.

ma da se žale na rad poreskih službi, ali ona još uvijek nije zadobila povjerenje građana baš zato što u njoj rade vladini službenici. Telefonska linija koju je osnovala Služba za zastupanje građana (nevladina organizacija) daleko se više koristi. Telefon radi 24 sata dnevno, odnosno kad nema operatera, funkcionira telefonska sekretarica. I kada su žalbe anonimne, one se zavode i ukoliko se utvrde jasne veze, preduzima se odgovarajuća akcija.

Kada se NVO bave ovakvim aktivnostima, važno je:

- precizno definisati ulogu centra za pružanje pomoći i oblasti djelovanja,
- učiniti ovaj metod dijelom šire strategije,
- obezbijediti da telefonska linija ne izgubi svrhu usljed pretjerano dugih poziva,
- dobro usmjeriti reklamnu kampanju za ovu telefonsku službu, uz objašnjenje kako ona funkcionira i ko je vodi,
- obezbijediti da ova služba bude poštovana,
- jasno propisati pravila kada se mogu primati anonimne informacije,
- zaposliti iskusne i obučene operatere, koji su sposobni da objasne onima koji zovu koja su njihova prava i da im predlože osnovne mjere za razrješenje problema,
- dati povratnu informaciju onima koji su zvali i predstavili se o tome šta je urađeno poslije njihovog poziva.

Nemamo namjeru da sugeriramo da bi vlasti trebalo da ustanove ovakve telefonske linije. U nekim zemljama postoje službe koje funkcioniraju potpuno zadovoljavajuće, bilo da je riječ o policiji, carinskim ili poreskim službama. Ali tamo gdje je povjerenje javnosti slabo, bolje je da vlasti naprave strateško partnerstvo sa nekom NVO koja uživa ugled u javnosti i koja bi mogla da umjesto državnog organa pruža ovu uslugu građanima.

Upotreba interneta

Sa porastom upotrebe interneta porasle su i mogućnosti da se čuje glas građana.

U mnogim zemljama vladini veb-sajtovi su osmišljeni tako da omogućuju pristup velikom broju informacija, i to na način koji je za građane pogodniji od klasičnih. U drugim zemljama zakoni su po prvi put postali dostupni svim građanima, a ne samo onima koji imaju pravo da pristupe pravničkim bibliotekama.

U svijetu NVO, maštovit primjer upotrebe interneta za pokretanje građana je virtuelna organizacija Quipunet.¹¹ Mali broj Peruanaca, rasutih širom svijeta, udružio je snage i stvorio virtuelno selo Quipunet, u kome „žive“ inženjeri, studenti, profesori, diplomate i domaćice. Oni su, počevši sa skromnim budžetom od 167 dolara, postali pioniri interneta.

Njihov plan je bio da pomognu ljudima u ruralnim oblastima, ali je stvarnost postavila mnoge izazove na tom putu. Susreli su se ne samo sa nepostojanjem infrastrukture već i sa ravnodušnošću prema njihovom projektu i prema čudima interneta. Ipak su opstali. Njihova snaga je ležala u obrazovanosti, informisanosti i pomaganju tamo gdje je bilo najpotrebnije širom Južne Amerike. Kako bi prevazišli velika rastojanja i državne granice, osnivači su naučili kako da komuniciraju i međusobno saraduju putem interneta i kako da planiraju i ostvaruju svoje ideje. Naučili su i kako da sprovode virtuelne seminare, stvaraju „virtuelne puteve pomoći“ i organizuju i usmjeravaju poslove iz daljine.

Uspjeh Quipunet-a vodio je stvaranju projekta E-Connexions.¹² Izvorni osnivači su koristili stečeno iskustvo iz profitnih organizacija radi ostvarenja neprofitnih ciljeva koji su vodili jačanju puteva i sredstava za pomoć drugima.¹³

¹¹ <http://www.quipu.net>

¹² <http://www.e-connexions.net>

¹³ E-mail dobijen od Marte Dejis Mej, 2000.

„Duvanje u pištaljku“ – stvaranje sigurnih kanala za žalbe zaposlenih

„Duvanje u pištaljku“ se može koristiti i u javnom i u privatnom sektoru.¹⁴ U oba sektora može da dođe do situacije da zaposleni sazna za neku zloupotrebu ili grešku svojih pretpostavljenih koja može da izloži opasnosti građane ili javni interes. Na primjer, nagrađivani film „Insajder“ govori o jednom „duvaču u pištaljku“ koji je, plativši visoku ličnu cijenu, otkrio slučaj svog poslodavca koji je prilikom ispitivanja o štetnosti duvanskih proizvoda slagao pod zakletvom pred kongresnom komisijom. Da li je trebalo da on plati tako visoku ličnu cijenu kada se zna da je djelovao u javnom interesu? Koliko još potencijalnih „duvača u pištaljku“ zbog straha iz razumljivih razloga ne slijedi njegov primjer?

U Velikoj Britaniji, poslije serije katastrofalnih događaja tokom osamdesetih koji su se mogli izbjeći, najzad je shvaćena nezamjenljiva uloga zaposlenih u sprečavanju skandala i katastrofa i u stalnom motrenju da ne dođe do zloupotreba.¹⁵

Gotovo sve javne istrage su pokazale da su zaposleni znali za opasnosti prije nego što je došlo do štete i da su ili bili zaplašeni da bi na njih upozorili, ili su pitanje pokretali pred pogrešnim ljudima i na pogrešan način. Tako, kada se voz slupao pokraj najprometnije londonske stanice, ubivši 35 ljudi, istraga je pokazala da je kontrolor primijetio kvar koji je poslije doveo do udesa, ali o njemu nije rekao ništa iz straha da ne uznemiri nadređene. Nakon propasti banke *Credit and Commerce International* (BCCI) istraga je pokazala da je autokratsko okruženje u banci sprečavalo osoblje da se oglasi o problematičnim aktivnostima banke.

Istraga o potonuću trajekta *Herald of Free Enterprise* u Zebrižu otkrila je da su zaposleni upozoravali pet puta da trajekti plove otvorenih vrata, ali su sva upozorenja ignorisana. Sličan slučaj je i onaj kada je ispitivanje iračke armije otkrilo da je jedan zaposleni pisao svom ministarstvu inostranih poslova da je uvoz municije obavljen u suprotnosti sa sankcijama UN, ali na to upozorenje nadležni nisu reagovali.

Ova vrsta skandala često može da se spriječi u korijenu. Prvi koji primijete grešku su oni koji rade u instituciji ili preduzeću. Ipak, preovlađujuća kultura ponašanja na radnom mjestu je ona koja odvrća zaposlenog da o greškama javno govori. Zaposleni se nalaze na položaju sa koga bi mogli da upozore, ali se boje da će izgubiti posao i naklonost kolega ukoliko to učine. To je pogotovo istinito kada mladi radnici postanu svjesni korumpiranosti svojih šefova.

Zaposleni koji primijete greške u radu u svojim organizacijama suočavaju se sa četiri mogućnosti:

- da ćute,
- da pokrenu pitanje unutar organizacije,
- da pokrenu pitanje pred spoljnim organom, npr. državnim regulatorom,
- da objelodane informaciju u medijima.

Ukoliko ne postoji kultura ponašanja na radnom mjestu koja dozvoljava zaposlenima da bez straha progovore, sve opcije će imati negativne posljedice – na zaposlenog, na poslodavca, na širu javnost (na dioničare, građane koji plaćaju porez, putnike, kupce i slično).

Ministar progovorio o akciji „Pokrijmo cijelu Britaniju“

„Želimo da vidimo kraj kulturi prikriivanja krivaca koja postoji u nekim organizacijama, kao i zreliji stav prema 'duvanju u pištaljku'." Ispitivanja velikih nesreća iz prošle decenije su otkrila da su radnici bili svjesni opasnosti do kojih greške mogu da dovedu, ali da su bili uplašeni da ih objave:

Sudar voza na stanici Čepem – ispitivanjem je utvrđeno da se znalo da je kvar opasan, ali da niko nije htio da pokrene to pitanje.

Herald of Free Enterprise – Šinova istraga je utvrdila da su radnici trajektne kompanije bili svjesni opasnosti isplivljavanja sa otvorenim vratima. Oni su svoju zabrinutost izrazili više puta, ali ništa nije učinjeno.

Piper Alpha – Kulenova istraga je pokazala da radnici nisu željeli da rizikuju svoj stalni posao pokretanjem pitanja bezbjednosti koje bi moglo da uznemiri rukovodstvo firme.

Propast banke BCCI – Bigemova istraga o propasti ove banke je utvrdila da je u okviru banke vladala atmosfera straha u kojoj službenici nisu bili radi da progovore o stvarima koje su ih zabrinjavale.

„Ovi incidenti su mogli da budu izbjegnuti da je zakon donesen ranije (...) Od suštinskog je značaja da upoznamo ljude sa tim propisom. Ova vlada je posvećena stvaranju kulture otvorenosti kako u javnom tako i u privatnom sektoru.“

Ian McCartney, ministar u Vladi Velike Britanije, na otvaranju konferencije Whistleblowing and Government, London, 23. februar 2000.

¹⁴ Izraz „duvač u pištaljku“ vodi porijeklo iz SAD. Holandski ekvivalent je „poziv na uzbunu“ (osoba koja zvoni na uzbunu). Rasprave o „duvanju u pištaljku“ su učestale u zemljama istočne i srednje Evrope jer konfuziju u javnosti stvara neopravdano poređenje sa prezrenom praksom potkazivanja komšija za vrijeme bivših totalitarnih režima.

¹⁵ Zakon je dobio kraljevsku saglasnost 2. jula 1998. i stupio na snagu sljedeće godine. Zakonski tekst je djelo nevladine organizacije Public Concern at Work.

Suočeni sa jednako neprijatnim izborima, opcija koju će većina izabrati biće zatvaranje očiju i ćutanje. To je najsigurniji izbor i onaj koji se najčešće praktikuje. Na nesreću, on ostavlja otvorena vrata za još veće greške i malverzacije, koje su neumitne kada ne postoji provjera. Poslodavac koji će biti odgovoran za eventualnu štetu tako gubi priliku da zaštiti sopstvene interese, a beskrupulozni menadžeri će pomisliti da „sve može da prođe“.

Naravno, ovakav ishod nastaje samo kada je upozorenje osnovano. Ipak, čak i kada se ispostavi da je pokrenuto pitanje bilo plod nerazumijevanja pravog stanja stvari, najbolje je da postoje načini da se takve stvari razrješavaju unutar organizacije da bi poslodavac imao priliku da sam sprovede istragu i da bi izbjegao pojavu glasina ili stvaranje utiska da ne postupa na odgovarajući način, što će se u suprotnom slučaju desiti.

Zaposleni koji osjeti da „nešto mora da se uradi“ vjerovatnije će to učiniti van organizacije nego unutar nje, osim ako nije čvrsto uvjeren da će njegov poslodavac radije razmišljati kako da riješi problem nego kako da „ubije glasnika loših vijesti“. Kada ne postoje jasni putokazi kome bi van organizacije takvo upozorenje trebalo da bude upućeno, zaposleni će se vjerovatno obratiti medijima. Ovo je posljednja opcija, i sigurno je da to nije rješenje koje bi lojalan radnik najradije preduzeo. Objavljivanje informacije u medijima je izbor nezadovoljnih sadašnjih ili bivših radnika, odnosno onih koji su u potpunosti uvjereni da ne postoji drugi način da se obrati pažnja na važan problem.

Kada se informacije objave u medijima, to neizbježno izaziva odbrambenu reakciju organizacije. Ukoliko odgovorni nisu upoznati sa pokrenutim pitanjem, njihova instinktivna reakcija će biti poricanje. Ukoliko postoje i dokazi koji potkrepljuju iznesene tvrdnje, rukovodioci organizacije će biti na iskušenju da zauzmu položaj koji se može opisati riječima „bavljenje ličnošću umjesto bavljenje problemom“. Takav razvoj će smanjiti povjerenje javnosti u organizaciju. Takođe, i organizacija koja se okruži zidom ćutanja poslije iznesenih tvrdnji teško da će ubijediti javnost da je sve u redu.

Iako su mediji ključni činilac za obezbjeđenje javne odgovornosti, oni ne treba da budu, osim u izuzetnim okolnostima, prvo mjesto kojem bi zabrinuti službenik trebalo da se obrati.

Ukoliko postoje bezbjedni i prihvatljivi načini koji omogućavaju zaposlenom da pokrene bilo koje pitanje pred poslodavcem, vjerovatno je da će se nepravilnosti spriječiti. Takođe je vjerovatno da će to, kada nepravilnosti već postoje, omogućiti da se one zaustave u ranoj fazi.

Organizacije koje su stvarno voljne da spriječe malverzacije i smanje greške u svom radu trudiće se da kroz unutrašnje mehanizme za pritužbe obezbijede adekvatan put za rješavanje problema. Ipak, sve češće izlazi na vidjelo da postojeći mehanizmi unutrašnjih kontrola mogu da odvedu na pogrešan kolosijek jer su ti mehanizmi osmišljeni prije svega za upotrebu u situacijama kada pojedinac ima lični interes da se stvar riješi zato što je pogođen nekim postupkom, pri čemu se od onog ko pokrene pitanje očekuje da pruži i dokaze.

Kako bi mjere unutrašnje kontrole bile djelotvorne, važno je da one obezbijede ostvarenje cilja koji se njima želi postići, a to je: omogućiti pojedincu da pokrene rješavanje problema koji su ovlašćena lica u okviru organizacije u mogućnosti da ispituju. Iako ovaj osnovni princip javne odgovornosti pruža razloge da se osmisli odgovarajući sistem, nije razložno očekivati da će takav sistem biti dovoljan da se odmah promijeni usađena kultura ponašanja zaposlenih ako su oni dugo vremena bili obeshrabrivani da javno upozore na propuste i zloupotrebe.

Zakon Velike Britanije o javnom objelodanjivanju iz 1998. godine

Ovaj zakon ima za cilj da promoviše javnu odgovornost i dobro upravljanje u organizacijama tako što upućuje radnike da je bezbjedno i prihvatljivo da ukažu na malverzacije. Zakon je zasnovan na najboljim primjerima iz cijelog svijeta i pruža potpunu i pravovremenu zaštitu od otpuštanja ili kažnjavanja radnika koji pitanje pokrene.

Zakon se primjenjuje u jasnim slučajevima krivičnih djela, građanskih prestupa (nemarnost, povreda ugovora, povreda upravnih propisa), kod pogrešnih presuda, situacija koje predstavljaju opasnost po zdravlje ili životnu sredinu. Primjenjuje se na privatni, javni i neprofitni sektor, i to na radnike, ugovarače, instruktore, službenike i zaposlene u državnoj zdravstvenoj službi (DZS). Njime nisu obuhvaćeni ljekari koji se ne nalaze u DZS, volonteri, obavještajne službe i pripadnici vojske i policije.¹⁶

Najveću zaštitu po ovom zakonu uživaju radnici koji pokrenu pitanje u okviru organizacije ili pred licem koje je po propisima odgovorno za takvu nepravilnost. U tim slučajevima će radnik uživati zaštitu ukoliko je njegova sumnja zasnovana na razumnim razlozima i ukoliko je bio iskren. Ovakva odredba je utemeljena na shvatanju da su oni koji se nalaze u organizaciji u najboljem položaju da primijete i isprave svaku nepravilnost.¹⁷

Zakon takođe propisuje okolnosti u kojima objelodanjivanje van organizacije može da uživa zaštitu određenih regulatornih tijela. Objelodanjivanje informacija tim tijelima uživa zaštitu sve dok radnik ima dokaze koji pružaju osnova njegovoj uvjerenosti u istinitost tvrdnji.

Za druge oblike objelodanjivanja, kao što su dojava policiji, izjave u medijima ili predstavka poslaniku, potrebno je zadovoljiti više uslova da bi radnik uživao zaštitu:

- radnik mora prethodno da pokrene pitanje pred poslodavcem ili propisanim regulatorom (osim ako je njegova bojazan da će biti kažnjen bila opravdana);
- stvar bi vjerovatno bila zataškana da nije došlo do prijave, a propisani regulator ne postoji;
- stvar mora da bude izuzetno ozbiljna.

Zakon na duže staze obezbjeđuje da radnici ne zatvaraju oči pred malverzacijama u svojim organizacijama, već da se osjećaju dovoljno uvjereni da pitanje mogu da pokrenu i pred svojim poslodavcem. Poslodavci koji istraju u „ubijanju“ donosilaca loših vijesti moraće takvo ponašanje skupo da plate.

Stvaranje djelotvornog sistema za postupanje po pritužbama¹⁸

Mnogi problemi o kojima se ovdje raspravlja mogu se svesti na najmanju mjeru, ako ne i potpuno izbjeći, ukoliko organizacija ima dobro i odgovorno rukovodstvo koje predočava radnicima proceduru za postupanje po pritužbama. Dobra procedura je ona koja obezbjeđuje da se većina pitanja pokrenutih u pritužbama brzo razrješava; koja propisuje šta će se raditi ako slučaj ne može da se razriješi brzo; koja obezbjeđuje da se pouke dobijene iz ispitivanja pojedinih slučajeva koriste radi unapređenja organizacije. Dobra procedura takođe znači da korisnici usluga treba da budu saslušani i da će njihovim legitimnim potrebama biti posvećena dužna pažnja.

Kako će se tretirati pritužbe? Kada se ljudi žale, oni očekuju sljedećih šest stvari:

- da budu saslušani,
- da ih onaj kome se žale razumije,
- da budu poštovani,
- da dobiju objašnjenje,
- da dobiju izvinjenje, i
- da dobiju mogućnost da povrate svoja prava i zaštite interese.

¹⁶ Vlada je obećala da će policajci dobiti zaštitu ravnu onoj koja se predviđa Zakonom za druge javne službenike.

¹⁷ Zakon pruža snažnu zaštitu sličnu onoj koju uživaju članovi javnih tijela (npr. parlamenta) koji pokreću pitanje odgovornosti vlade za njene aktivnosti.

¹⁸ Navedeno prema Programu za postupanje po pritužbama službe ombudsmana u Hongkongu, Kina, 1996.

Da bi mogli da ostvare ove ciljeve, potencijalni žalioци moraju da budu svjesni svojih prava i dužnosti. U ta prava se ubrajaju pošten i ljubazan tretman, pravovremen savjet, poštovanje privatnosti i informisanje o razlozima za donošenje odluka. S druge strane, u dužnosti žalilaca spadaju pružanje pravovremenih i potpunih informacija, tretiranje organizacije sa poštovanjem i ponašanje u duhu saradnje i racionalnosti.

Kada se obezbijede ti uslovi, djelotvoran sistem za postupanje po pritužbama će pružiti:

- jednostavna sredstva za pritužbe korisnicima usluga organizacije,
- proceduru za ispitivanje navoda pritužbe,
- sredstva za informisanje žalilaca o napredovanju i ishodu slučaja,
- nadoknadu oštećenim žalioциma,
- načine da se spriječi ponavljanje istog problema,
- povratnu informaciju rukovodstvu organizacije o raspoređivanju sredstava, prioritetima, uslugama koje pruža i obezbjeđivanju kvaliteta tih usluga,
- načine da službenici pokrenu pitanja, a da ne budu potom izloženi odmazdi pretpostavljenih ili kolega.

Dobri sistemi za postupanje po pritužbama su oni koji su:

- lako dostupni i lako uočljivi korisnicima usluga i osoblju,
- jednostavni za pokretanje i spovođenje, sa jasno definisanim koracima i odgovornošću za njihovo preduzimanje,
- efikasni, koji nude brzu akciju i donošenje rješenja u okviru prethodno zacrtanih rokova,
- objektivni i slobodni od nedoličnih uticaja i miješanja,
- povjerljivi i štite privatnost žalioца.

Sistem treba da jasno utvrdi sljedeće:

- *definiciju žalioца.*
- *ko može da se žali.* Generalno gledano, treba postupati i po anonimnim pritužbama u stvarima koje su ozbiljne i kada pritužba pruža dovoljno informacija za sprovođenje daljih ispitivanja.
- *faze postupka.* Iskustvo pokazuje da broj faza postupka ne treba da bude veliki ako je se želi postići da postupak bude efikasan.
- *način izjavljivanja pritužbe.* Kako većina organizacija već ima telefonske linije otvorene za pitanja korisnika njihovih usluga, nema razloga da se pritužbe, pored ostalih načina, ne primaju i telefonskim putem.
- *rokove za razrješavanje.* Treba odrediti rokove za svaku fazu postupka, npr. za potvrdu prijema pritužbe, za ispitivanje i davanje odgovora žalioцу.
- *obeštećenje i ispravku.* Kada se utvrdi da je pritužba bila osnovana, treba razmotriti načine za pružanje obeštećenja; u stvarnosti, iznenađujuće veliki broj ljudi će biti zadovoljan i samim priznanjem organizacije da je načinila grešku.
- *korišćenje jezika.* Treba koristiti jasan i razumljiv jezik i izbjegavati tehnički i stručni rječnik kad god je to moguće.
- *uputstvo za dalje korake.* Žalioce treba informisati o tome šta mogu još da učine u okviru organizacije ili van nje, npr. preko ombudsmana, ukoliko nisu zadovoljni ishodom njihove pritužbe.
- *kako raditi sa problematičnim korisnicima.*

Žalioцу se poslije sprovedenog postupka može ponuditi sljedeće:

- objašnjenje zašto je radnja na koju se žalio preduzeta,
- izvinjenje sa dužnim poštovanjem gdje god mu ima mjesta,
- pokušaj da se udovolji svakom razumnom zahtjevu koji bi razriješio stvar, odnosno spovođenje posebne radnje kako bi se pružila usluga koja nije pružena redovnim putem,

- pružanje dodatnih informacija o raspoloživim uslugama,
- raspoređivanje drugog službenika na postupanje u žaliočevom slučaju.

U isto vrijeme treba paziti da se pri svakoj pritužbi razjasne sljedeća pitanja:

- U čemu je bila greška?
 - Da li se ta vrsta problema mogla predvidjeti?
 - Da li je postojao sistem za rješavanje takvih problema?
 - Da li je sistem funkcionisao kao što je trebalo? Ukoliko nije, gdje je bila greška?
- Kako organizacija može da bude bolja u budućnosti?
 - Da li se ta vrsta problema može ponoviti?
 - Kolika je vjerovatnoća da se to desi?
 - Kako spriječiti ponavljanje problema?
 - Da li bi rješenje moglo da bude još gore od problema?
 - Da li bi troškovi ili komplikacije u vezi sa sprečavanjem problema u budućnosti mogli da dovedu do kontraproduktivnog dejstva?

Šta raditi kada je organizacija neuspješna u rješavanju problema?

- Interni mehanizmi za rješavanje pritužbi imaju mana. Pritužbe stavljaju pod lupu nezavisnost i nepristrasnost sistema, a i politika organizacije može da bude restriktivna kada su pritužbe u pitanju. Da bi se eliminisali ovi problemi, organizacija treba da ima pozitivan odnos prema pritužbama.
- Neće uvijek biti moguće u potpunosti zadovoljiti žalioce i dogovoriti se sa njima o svemu šta žele. Zdrav razum nalaže da treba ići za onim što je razumno i dostižno, uzimajući pritom u obzir ograničenja koja postavljaju politika organizacije i njeni resursi.
- Žaliocima treba jasno reći šta organizacija može, a šta ne može da učini.
- Žalioce treba posavjetovati o svim raspoloživim mehanizmima za žalbu, uključujući tu i mogućnost nezavisne kontrole koju sprovodi ombudsman.

Pokazatelji djelotvornosti glasa građana kao sredstva društvenog integriteta

- Da li organi vlasti sprovode periodične kampanje radi informisanja građana o njihovim pravima?
- Da li građani imaju mogućnost da se posavjetuju u vezi sa svojim pravima?
- Da li postoje kanali za pritužbe u okviru državnih organa? Da li se oni koriste i da li daju rezultate?
- Da li se građani obavještavaju o postupku po njihovim pritužbama?
- Da li postoji zaštita za „duvače u pištaljku“? Da li se službenici u privatnom i javnom sektoru osjećaju slobodno da prijave korupciju svojih pretpostavljenih?
- Da li organi vlasti imaju praksu da vrše istraživanja javnog mnjenja kako bi saznali kakvo je mišljenje o njihovom radu?
- Da li postoji praksa (u zemljama gdje nije teško pristupiti internetu) da organi vlasti građanima pružaju informacije preko interneta? Da li se na taj način zadovoljavaju potrebe građana?
- Da li se objavljuju „građanske povelje“ u kojima se ustanovljavaju obaveze javnih službi i prava korisnika njihovih usluga?

Poglavlje 26:

Konkurencija i sprečavanje korupcije

Nadmetanje: 6. U ekologiji: Borba među individuama iste ili različitih vrsta za hranu, prostor, svjetlost i slično kada predmeta za koje se bore nema dovoljno da se zadovolje potrebe svih.

Collins English Dictionary (Millennium Edition), 1999.

Borba protiv korupcije se ne odigrava samo u okviru javnog sektora i tamo gdje javni i privatni sektor sklapaju poslove. Ona se također dešava i u okviru organizacija privatnog sektora i u oblastima koje su uređene „politikom konkurencije“ u jednoj zemlji.

Pokušaj da se u potpunosti izuči koncept „politike konkurencije“ premašio bi obim ove knjige. Umjesto toga, u ovom poglavlju će biti komentarisani aspekti te politike za koje mnogi misle da su „korumpirani“, uključujući tu i zloupotrebu ekonomske moći.

Zato što konkurencija u suštini djeluje protiv diskriminacije, jer ne privileguje ni jednu stranu na račun drugih, malo je političkih sistema koji su posvećeni podsticanju ili stvaranju kulture poštene konkurencije. Ta činjenica dovodi pokret potrošača u poziciju da bude jedan od značajnih činilaca pokreta za borbu protiv korupcije, a umnožavaju se slučajevi stvaranja strateškog partnerstva između organizacije Transparency International i pokreta za prava potrošača.¹

U suštini, politika konkurencije pruža mogućnost građanskom društvu da se pokrene i stane u odbranu prava potrošača. Potrošačke grupe mogu da:

- nezvanično prate da li se poštuju uspostavljena pravila,
- kontrolišu istinitost reklama,
- ispituju bezbjednost proizvoda,
- sklapaju sporazume sa privatnim sektorom koristeći zahtjeve koje zakon utvrđuje kao minimalne (npr. za kvalitet, prim. prev.),
- podnose predstavke regulatorima,
- podnose tužbe kako bi se poštovanje propisa provjerilo pred sudom ako dijalog sa privatnim sektorom propadne.²

U isto vrijeme, građansko društvo, a posebno potrošačke grupe, može da ojača političku volju i osnaži stav javnosti da dobro osmišljena i razumljiva politika konkurencije koristi svima.

Šta je „politika konkurencije“?

„Politika konkurencije“ je ključno oruđe u zaštiti i unapređivanju privrednih aktivnosti koje obezbjeđuje i jemči poštenje u radu privatnog sektora. Ona određuje mjesto države u ekonomskom životu zemlje, odnosno aktivnosti kojima će se, s jedne strane, baviti država, i aktivnosti

¹ Na primjer, Consumers International: <http://www.consumersinternational.org>. Consumers International je savez više od 260 organizacija iz 112 zemalja. Predsjednica organizacije je Pamela Chan Won Shui iz hongkonškog Savjeta potrošača (HKCC). Glavna kancelarija se nalazi u Londonu, kao i kancelarije Programa za razvijene ekonomije i Programa za ekonomije u tranziciji. Takođe postoje i tri regionalne kancelarije – u Santjagu de Čile, Kuala Lumpuru, Maleziji, i Harareu, Zimbabve.

² Na primjer, savez potrošača iz Kenije je prouzrokovao da se sud odredi prema pitanju da li politika konkurencije dozvoljava da korumpirana preduzeća u državnom vlasništvu podignu cijene svojih usluga koje umnogome odražavaju troškove korupcije protiv koje se ta preduzeća malo ili nimalo bore.

koje će preduzimati samo privatni sektor, s druge strane. Ona takođe reguliše način na koji će poslovati privatni sektor, i to tako da to poslovanje bude u interesu cijelog društva.

Konkurencija znači da građani dobijaju robe i usluge po najnižoj održivoj cijeni, da se podstiču inovacije i razvoj, da se povećavaju produktivnost i učešće na međunarodnom tržištu i u međunarodnoj trgovini. Glavna svrha je smanjiti obim „lažiranja“ na tržištu, što se čini zabranom stvaranja kartela. Cilj konkurencije je da se smanje prepreke za započinjanje poslovnih aktivnosti, kao i proširivanje mogućnosti za mala i srednja preduzeća, ali njihovi efekti se ne odražavaju samo na ekonomiju. Ona podstiče ostvarivanje socijalnih ciljeva poput jednakosti, dobrobiti potrošača i povećanja životnog standarda, prije svega siromašnih.

Moglo bi se oprostiti onima koji smatraju da politika konkurencije i zakoni koji se na nju odnose imaju svoje mjesto samo u bogatim i urbanim društvima, ili da su propisi o konkurenciji osmišljeni da uvedu oblike kapitalizma na štetu siromašnih i slabih. U stvari, funkcija konkurencije je upravo suprotna.

Propisi o konkurenciji grade i održavaju povjerenje javnosti u institucije i tako pomažu da se postigne stabilnost demokratije. To je ključno za uspjeh tržišne ekonomije. Ako, kao što mnogi smatraju, put razvoja najsiromašnijih zemalja vodi preko razvoja aktivnosti u privatnom sektoru prije nego kroz velike vladine projekte, koji su u prošlosti propadali, dobra politika konkurencije može da postane temelj razvoja zemlje. Kada su institucije koje konkurenciju treba da podstiču slabe, korupcija cvjeta i zato oni koji bi se borili protiv nje treba šire da sagledaju pozadinu te borbe.³

Dobro osmišljena politika konkurencije u cjelini može na mnogo načina da učvrsti viziju onoga što jedna zemlja želi da postane.

Ciljevi politike konkurencije

Suštinski cilj propisa o konkurenciji je stvaranje otvorene i dobro regulisane ekonomije za dobro cijelog naroda kroz:

- regulisanje neumjerenosti na tržištu i postupaka koji uvode ograničenja u trgovinu (nezakonito dogovaranje cijena, određivanje cijena sa ciljem uništavanja konkurenata, obmanjivanje putem reklama, stvaranje kartela i slično);
- efikasno i djelotvorno regulisanje bankarstva i robnih berzi;
- smanjenje mogućnosti za integracije preduzeća i stvaranje „dominacije na tržištu“ koja je suprotna javnim interesima;⁴
- smanjenje obima monopolskog profita u oblastima kao što su infrastruktura, saobraćaj i veze;
- stvaranje okvira za zaštitu intelektualne svojine (patenti, robne marke i autorska prava);
- stvaranje zaštite (regulisanjem aktivnosti finansijskih institucija i penzionih fondova).

Djelotvorni propisi o nabavkama (o kojima je već ranije bilo riječi u knjizi) samo su jedan, mada veoma važan, primjer politike konkurencije u praksi.

Dobra politika konkurencije može da pomogne razvoju zemlje privlačenjem stranih investitora (obično tako što se učvršćuje njihovo povjerenje). Ali politika konkurencije i propisi koji je re-

³ Ovo, naravno, ne znači da su svi koji u ovim institucijama načine prekršaj neminovno korumpirani ili da teže da zloupotrijebe moć koju imaju. Mehanizmi služe za zaštitu od potencijalnih zloupotreba i od onih koje se zaista dešavaju.

⁴ U dijelu ove knjige u kojem je riječ o medijima potcrtna je opasnost koju predstavlja situacija kada su svi privatni mediji u vlasništvu nekoliko ljudi ili firmi. Politika konkurencije je sredstvo koje se koristi da bi se spriječilo neodgovarajuće ukрупnjavanje vlasničke strukture nad štampanim i elektronskim medijima.

gulišu mogu da budu i neuspješni ako nisu razvijani u širem pravnom kontekstu i u vezi sa poslovnim okruženjem. Pitanja korporativnog upravljanja, sprovođenja ugovora, sudskog sistema i mehanizama za rješavanje sporova takođe su važna.

Reforma politike i propisa o konkurenciji treba da ide „ruku pod ruku“ sa jačanjem korporativnog upravljanja i razvojem odgovarajućih kodeksa ponašanja.

Neki od postupaka koje politika konkurencije teži da spriječi su sljedeći:

- *Vešana prodaja*: prisiljavanje kupca da nabavi veće količine roba i usluga nego što mu je potrebno ili da kupi proizvode koji mu niti trebaju, niti ih želi.
- *Piramidalna prodaja*: davanje dozvole za prodaju na osnovu toga što se dobit povećava uključivanjem što većeg broja prodavaca u nizu. Kada mjehur od sapunice pukne, oni koji su mislili da kupuju šansu za buduće poslovne poduhvate ostaju bez ičega – fenomen koji je na različite načine opustošio Albaniju.
- *Održavanje cijene u preprodaji*: dobavljač diktira cijenu po kojoj se proizvod može preprodati, uslovljavajući da ona ne može biti niža od određenog iznosa.
- *Ekskluzivno poslovanje*: stvaranje lokalnih monopola podjelom tržišta bilo teritorijalno, bilo po vrstama proizvoda.
- *Odbijanje saradnje*: primoravanje dobavljača da radi po uputstvima koja dobija od prodavca, pod prijetnjom povlačenja roba ili usluga (to se dešava kada su ograničene mogućnosti za alternativno snabdijevanje).
- *Različite cijene*: dobavljač traži različite cijene od različitih kupaca po osnovu koji nema nikakve veze sa vrstom proizvoda i količinom nabavke.
- *Određivanje cijena*: određivanje vještački niskih cijena kako bi se potpuno uništile konkurentske firme.
- *Karteli*: grupe firmi koje rade zajedno kako bi zadobile vodeću poziciju na tržištu nakon čega određuju cijene na vještački visokom nivou.⁵

Politika konkurencije i uloga države

Sve do skora su neki ekonomisti napadali ekonomsku ulogu države smatrajući da država treba u potpunosti da se povuče sa tržišta, da se privatizuju sve oblasti, napusti stari sistem kontrole i upravljanja, i ostavi privatan sektor da manje ili više sam djeluje na tržištu.

Mnogi od njih su odbacili svoje najekstremnije stavove. Država se sada sagledava kao neko ko ima ključnu ulogu u obezbjeđivanju da glavni akteri u ekonomskom životu poštuju dobro definisana i odgovarajuća pravila. To pokazuje apsolutnu potrebu za jakom državom, dobro opremljenom da zaštiti javni interes i da reguliše oblasti u privatnom sektoru koje su sumnjive s obzirom na moguću korupciju ili druge vrste zloupotreba.

Očigledno bi bilo besmisleno tvrditi da takve strateške aktivnosti kao što su bankarstvo, upravljanje penzijskim fondovima i osiguranje mogu ikada da budu prepuštene same sebi. Uistinu, odsustvo uspješne regulative u bankarskom sektoru bilo je jedan od najvažnijih faktora koji su uzrokovali propast „azijskog čuda“. U idealnom svijetu „samoregulacija“ bi mogla da dà rezultate; u stvarnom, ona dovodi na rub propasti.⁶

⁵ Prema: Phillip Evans and Pradeep S. Mehta, *Competition Policy in a Globalising and Liberalising World Economy*, Consumer Unity and Trust Society, Calcutta, India, Briefing Paper No.4, maj 1996.

⁶ Na primjer: „Iako su učesnici na tržištu poslova interneta danas stvorili saveze i pokazali spremnost da kroz mjere samoregulacije na djelotvoran način zaštite privatnost korisnika, novi izvještaj pokazuje da te mjere nisu djelotvorne. Studija *Surfer Beware II: Notice is Not Enough*, koju je izdao Centar za privatnost elektronskih informacija (Electronic Privacy Information Center, EPIC), pokazuje da je pokušaj organizacije Direct Marketing Association da privoli svoje članove da se povinuju smjernicama o zaštiti privatnosti zasad propao. Prema istraživanju EPIC-a, na prste se mogu izbrojati novi članovi te organizacije koji se pridržavaju pravila o zaštiti privatnosti. Direct Marketing Association, nakon što je načinila korak ka regulisanju privatnosti, kao da ne čini mnogo na tome da novi članovi ta pravila slijede.“ Iz studije *Self-Policing Fails*, autora Krisa Ouxsa (Chris Oakes), objavljene u *Wired Newsu* 22. juna 1998. U Velikoj Britaniji su stavljena pod sumnju strukovna pravila ljekara poslije velikog skandala koji je izbio nakon što je otkriveno da je nekim ljekarima dozvoljen rad iako su pokazali manjak stručnosti, kao i onima koji su prikazivali lažne preporuke.

Mogli bismo se složiti sa time da intervencija vlade u ekonomiji treba, koliko god je to moguće, da bude ograničena na postavljanje osnovnih pravila za pošteno nadmetanje, stvaranje pogodnog okruženja za efikasnu proizvodnju i snabdijevanje robama i uslugama, i regulisanje većih poremećaja na tržištu. U isto vrijeme, država mora da bude dovoljno jaka i opremljena da obavi svaku od tih funkcija. Potrebno je neko vrijeme da se to postigne. Kada je država bila duboko umiješana u ekonomiju preko preduzeća u državnom vlasništvu, a sama vlada bila monopolista, treba da protekne izvjesno vrijeme da tržište preuzme odgovornost za sve komercijalne aktivnosti koje je prethodno preduzimala država.

Poremećaji na domaćem tržištu često mogu da budu rezultat intervencija vlade, kao što je, recimo, zaštita neefikasne domaće privrede koja proizvodi nestandardizovane i preplaćene proizvode. Takve intervencije su naročito protiv interesa siromašnih, jer im onemogućavaju pristup jeftinijim proizvodima ili proizvodima boljeg kvaliteta iz inostranstva. Zato politika konkurencije treba da se bavi i ovim pitanjem.

Konkurencija i razvoj zemlje

Kao što je već rečeno, politika konkurencije nije samo za bogate i razvijene zemlje. Politika i propisi o konkurenciji postoje u zemljama na svim nivoima razvoja. Istorija nas uči da je konkurencija sredstvo koje može da ubrza razvoj zemlje tako što suzbija ponašanja usmjerena protiv poštenog nadmetanja i interesa potrošača.

Zakoni u Kanadi, SAD i Velikoj Britaniji potiču još iz XIX vijeka, iz perioda kada su njihove privrede bile manje razvijene nego što su privrede današnjih zemalja u razvoju. Tada je postojala klika moćnih oligarha koji se nisu ustezali od manipulisanja tržištem na štetu javnog interesa. U skladu sa tim, bilo je mnogo podmićivanja u koja je bio umiješan privatni sektor. Odgovor na taj izazov bilo je prepoznavanje potrebe za politikom konkurencije.

Ne znači da su kreatori politike u tim zemljama imali jasan koncept šta žele, niti da su njihove reforme bile odmah sprovedene. Aktivnosti su bile preduzimane parcijalno. U SAD, na primjer, zakon se vremenom razvijao kao odgovor na različite probleme. Prvo je Šermanovim aktom (Sherman Act) iz 1890. godine zavjera kojom se sprečava trgovina proglašena krivičnim djelom, ali je uloga države u vezi sa tim pitanjem prepoznata kasnije (u Kanadi nešto ranije, 1889). Uslijedio je Klejtonov akt (Clayton Act) iz 1914. godine, koji je i dalje glavno oruđe za kontrolisanje integracija preduzeća i zajedničkih poslovnih poduhvata (*joint venture*) kojima je cilj sprečavanje konkurencije u SAD. U isto vrijeme, saveznim aktom je stvorena Savezna komisija za trgovinu (Federal Trade Commission) i na taj način je država preuzela aktivniju ulogu. Pomenute i druge razvijene zemlje stalno modernizuju svoje propise, a V. Britanija je 1998. usvojila Zakon o konkurenciji.⁷

Na raznim mjestima danas u svijetu, zemlje poput Tajlanda i Južnoafričke Republike usvajaju propise o konkurenciji, suzbijajući nepoštenu i neopravdanu dominaciju na tržištu: integracije koje vode stvaranju monopola; monopole i smanjenje konkurencije koji su posljedica integracija firmi; nepoštenu i restriktivnu praksu u trgovini.⁸

Politika konkurencije djeluje protiv kartela i onih koji manipulišu koristeći svoj položaj jedinog dobavljača neophodnih proizvoda, sporazumijevaju se sa drugima kako bi zaobišli nadmetanje i rade protiv javnog interesa. Mnoge zemlje su već godinama žrtve kartela – najviše u oblastima kao što su vitamini, cement i oprema za proizvodnju električne energije. U oblasti elektroindustrije već decenijama se cijene vještački povećavaju usljed toga što proizvođači imaju tajne do-

⁷ S. Chakravarthy (2000), *Competition Regimes Around the World: Monographs on Investment and Competition policy*, #3 (CUTS Centre for International Trade, Economics & Environment, Jaipur, India).

⁸ Competition Act, Tajland, 1999. Competition Act, Južnoafrička Republika, 1998.

govore. U zemljama u kojima je stvaranje kartela zabranjeno i gdje je naređeno da se razvrgnu, proizvođači su to učinili, ali drugdje, ponajviše u zemljama u razvoju, oni su nastavili sa istom praksom, pogotovo tamo gdje regulatorna tijela ne postoje ili su nemoćna da intervenišu.⁹ Bez sumnje, karteli izazivaju strepnje koje dodatno osnažuju neprijatelje globalizacije.

Možemo se takođe prisjetiti da je jedan od glavnih uzroka haotične tranzicije u Rusiji bio propust da se od početka prepozna uloga politike konkurencije, koja bi ublažila pravilo „pobjednik nosi sve“ koje je važno u praksi. Potreba za dobrim regulatornim okvirom je i danas jaka u Rusiji.¹⁰

Nezavisni regulatori i organi koji se brinu o politici konkurencije

Politika i propisi o konkurenciji ne funkcioniraju samo putem zabrana određenih vrsta ponašanja. Oni uspostavljaju mehanizme koji omogućavaju nadgledanje i regulisanje raznih aktivnosti koje su za njih vezane. Ponekad se organi koji se brinu o politici konkurencije uspostavljaju da bi nadgledali i sprovođili čitav spektar odluka; u drugim slučajevima uspostavljaju se posebni organi da bi regulisali posebne oblasti (npr. usluge u oblasti telekomunikacija, električne energije, vode).¹¹

Regulatori treba da budu nezavisni od vlade, jer će inače i oni postati centri potencijalne korupcije, kronizma i pogrešnog upravljanja. Oni treba da shvate politiku konkurencije koju vlada želi da sprovede i da je kao takvu sprovedu. Oni treba da budu javno odgovorni i da uvijek obrazlože odluke koje donesu. Legalnost njihovih odluka treba da podliježe sudskoj kontroli.¹²

Uloga regulatora je velika i u promociji transparentnosti i unapređivanju razumijevanja javnosti u pogledu načina na koji funkcioniraju ekonomija u njihovim zemljama.¹³

Na primjer, Australijska komisija za konkurenciju i potrošačka prava objasnila je kako funkcioniraju sistem namještanja cijena, a u studiji o telekomunikacijama javnosti je prikazala značajne uštede koje su posljedica uvođenja konkurencije. Ona se trudi da razbije vjerovanje da konkurencija vodi smanjenju broja usluga koje su dostupne.¹⁴ Komisija tijesno saraduje sa građanskim društvom, ona olakšava potrošačkim grupama da komuniciraju putem video-konferencija, što je zaista gest vrijedan pažnje u zemlji sa tako rastrkanim stanovništvom.

Na Tajlandu je osnovana Komisija za konkurenciju koju čine političari, javni službenici i predstavnici privatnog sektora i koja je pripremila odgovarajuće smjernice. Tamošnji zakon nema

Izazovi reforme čaebola u Koreji

U istoriji čaebola, velikih korejskih poslovnih konglomerata, 28. juli 2000. je važan dan. Tvorcima ekonomske politike te zemlje su se usaglasili oko brojnih tačaka druge faze reforme. Odlučili su da ojačaju nadzorna ovlaštenja Komisije za finansijski nadzor i Komisije za poštenu trgovinu. Ovoj drugoj je ovlaštenje za istraživanje finansijskih transakcija firmi produženo za godinu dana, dok će Komisija za finansijski nadzor moći da ispituje finansijske transakcije firmi koje su umiješane u sprovođenje vladinih programa. Do sada se ona bavila samo sektorom bankarstva.

Vlada je dobila šira prava za ispitivanje odgovornosti za finansijske propuste i kažnjavanje nezakonitih sporazuma. Najavljene su i dalje mjere koje će voditi razjašnjavanju stečajnih procedura i zaštiti manjinskih akcionara. Druga faza reforme čaebola, kako je vlada zove, počela je širenjem vladinih regulatornih prava u privredi. Finansijski problemi u Hjundai grupi bili su pravovremeni podsjetnik na duboko ukorijenjene probleme korporativne kulture.

Čak su i najveći čaeboli u stvari porodični biznisi u kojima ne postoji profesionalno upravljačko tijelo na vrhu. Strogo nadgledanje takvih firmi sa strane je najbolji način da se obezbijedi odgovornost i kazni korupcija (...) Da bi vladina intervencija bila uspješna, ljudi moraju vjerovati da je vlada poštena. Ako je vlada slaba, nemoćna ili korumpirana, ljudi u nju nemaju povjerenja i intervencija samo pospješuje nesigurnost na tržištu. Najveća briga tada postaje zaštita postojeće imovine umjesto prilagođavanje promjenama na tržištu. Takođe, kapitalisti ponekad koriste svoje bogatstvo kako bi zadobili zaštitu vlade, što povećava problem korupcije. Problem reforme čaebola u Koreji je zato očit: tržište Koreje je suviše slabo da bi uticalo na njihovo ponašanje. Što vlada više interveniše u privatnom sektoru, tržište postaje slabije zbog same te intervencije. Što manje vlada interveniše, tržište postaje slabije zato što čaeboli potvrđuju svoju nadmoć.

Počev od privrednog buma 60-ih, stanje neprestano oscilira između perioda vladinih intervencija i perioda konsolidacije čaebola, koji nisu ostavili mnogo mjesta za razvoj jakog tržišta. Ta kretanja jasno odražavaju cikluse reformi i korupcije koja je obilježila prethodnu administraciju.

Sadašnje vladine mjere su uvjerljive jer ukazuju na pokušaj da se izađe iz zatvorenog kruga reformi i korupcije.

Korea Herald, 2. avgust 2000.

Autor je profesor na Univerzitetu Kagošima u Japanu. Njegova e-mail adresa je heungbob@hanmail.net.

⁹ Iz diskusije na okruglom stolu „Politika konkurencije i zakoni – njihova uloga u razvoju u korist siromašnih“, London, 24. juli 2000, koji je organizovalo Ministarstvo V. Britanije za međunarodni razvoj.

¹⁰ Nije nam namjera da sugerišemo da krivicu za greške snosi isključivo ruska administracija. Ovakvom razvoju je doprinijelo poživljavanje američkih ekonomista, zastupnika „slobodnog tržišta“, koje je strmomoglavo vodilo u haos. Čini se da nasuprof ruskom primjeru, politika postepenih promjena koju primjenjuje Kina može da dovede do toga da ta zemlja ne upadne u istu zamku.

¹¹ U mnogim zemljama postoje organi koji regulišu konkurenciju, bez obzira na njihov naziv. Lista takvih organa se može naći na <http://www.usdoj.gov/atr/contact/otheratr.htm/>.

¹² Odluku regulatora u V. Britaniji da sadašnjeg vlasnika licence za održavanje državne lutrije, Kamelot, isključe iz budućih pregovora u vezi sa dobijanjem tog posla kada sadašnja licenca istekne, trenutno razmatra sud. Ovaj postupak je opisan u odjeljku knjige koji govori o propisima upravnog prava.

¹³ Prostor nam ne dozvoljava iscrpno izlaganje o ulozi regulatora u raznim zemljama i privredama. Ovdje je stavljen akcenat na značaj regulatora kao dijela sistema društvenog integriteta.

¹⁴ Ovo shvatanje se teško mijenja, posebno u ruralnim oblastima.

namjeru da na „brzopotezan“ način ispravi sve nepravilnosti, već polako sasijeca svemoćne monopole. Bez dovoljno iskustva, i suočena sa tržištem kome nedostaje konkurencija, koje je monopolističko i oligopolsko, Komisija ima ogroman i, u isto vrijeme, neophodan zadatak. Tome treba dodati i to da je veliki dio monopola u državnim rukama, ali da prolaze kroz privatizaciju.¹⁵

Kako regulisanje štiti siromašne

Regulisanje može da koristi siromašnima na sljedeće načine:

- od javnih preduzeća se traži da pružaju usluge siromašnima, kao i onima u zabačenim krajevima, po najnižoj cijeni čak i ako su na gubitku, a njega mogu da nadoknade iz budžetske podrške;
- nadzorom nad pružanjem usluga kako u pogledu kvaliteta, tako i u pogledu količine;
- otvaranjem puta za učešće javnosti u formulisanoj politici i određivanju tarifa;
- smanjenjem korupcije i arbitranosti u sistemu;
- pružanjem lako dostupnog sistema za pritužbe koje imaju siromašni (na primjer, putem pružanja pravne pomoći u lokalnim područjima);
- povećanjem opšte efikasnosti, kojom će se u budućnosti postići veće blagostanje.

Prema: Pradeep S. Mehta i Ujjwal Kumar, „Competition Policy and the Poor“, CUTS Centre for International Trade, Economics & Environment, Jaipur, India, Viewpoint, juli 2000.

Najveća teškoća nerazvijenih zemalja je nedostatak iskusnih ljudi koji bi radili kao nezavisni regulatori, kao i nedostatak institucija koje bi im pri tom služile. Pitanja sa kojima se regulatori suočavaju su često tehnička, i da bi se riješila, potrebno je iskustvo i mudro prosuđivanje. U potrazi za stručnjacima, zemljama u razvoju ostaje malo vremena za gubljenje. Najbolje bi bilo početi tako što bi novi organ, koji bi se bavio pitanjima konkurencije, objašnjavao javnosti šta u stvari konkurencija znači, koje su njene prednosti i ko od nje ima najviše koristi.

Finansijske institucije, propisi i korupcija

Mnoge zemlje u razvoju trpe velike posljedice zbog odsustva politike konkurencije u oblasti bankarstva. Veliki dio krivice za korupciju koja je unazadila privrede velikog broja zemalja snosi bankarski sistem. Pošto se u nedovoljnoj mjeri nadzire rad banaka, političari u tim zemljama uzimaju zajmove koji nemaju ekonomsko opravdanje. Institucije se tako dovode na prag nesolventnosti, a u isto vrijeme mali ulagači siromaše.

Na način koji eufemistički zovemo „nenaplativim zajmovima“, iz banaka afričkih i azijskih zemalja u razvoju su iznesene velike sume novca i čini se da ne postoji ni najmanja namjera da taj novac bude vraćen.

Neke zemlje su dosta propatile i od pljačkaških „piramidalnih šema“, koje se sastoje od finansijskih operacija u kojima se od ulagača primaju depoziti sa vještački visokim kamatama. Kamata se plaća u roku sve dok postoji priliv svježeg novca. Kada šema stekne nezasluzeni ugled u javnosti, pristiže sve više uloga, ali poslije nekog vremena glavni promoteri šeme nestanu bez traga. U Albaniji i Rumuniji je propast ovakvih šema izazvao javne nemire.

Globalizacija i intelektualna svojina

Borba da se ostvari odgovarajuća ravnoteža između zahtjeva onih koji su stvorili predmet intelektualne svojine i onih koji od njihovih pronalazaka i unapređenja treba da imaju koristi, postaje jedna od najvažnijih odlika rasprave o globalizaciji.

Bespoštedna borba na tom polju vodi se oko pitanja kao što su koji stepen zaštite države treba da pruže „vlasnicima“ intelektualne svojine i koja ograničenja treba odrediti u korišćenju pozicije koju imaju.¹⁶

Rasprava je posebno žestoka u vezi sa pitanjem zarada kompanija od novih lijekova, koje se mnogima čine neopravdano visokim, posebno kada je reč o lijekovima za bolesti poput side i posebno kada proizvođači zarađuju na račun zemalja trećeg svijeta.¹⁷

¹⁵ Vidjeti *Development of Competition Policy and Law in Thailand*, dokument prezentovan na okruglom stolu „Politika konkurencije i zakoni – njihova uloga u razvoju u korist siromašnih“, London, 24. juli 2000, koji je organizovalo Ministarstvo V. Britanije za međunarodni razvoj.

¹⁶ Postoji mnoštvo međunarodnih konvencija koje se bave zaštitom intelektualne svojine. Pariska konvencija iz 1883. se bavi zaštitom patenata, industrijskog dizajna, zaštitnih znakova i zaštitom od nepoštenih konkurencije. Bernska konvencija iz 1871. se bavi zaštitom autorskih prava i naknadom za korišćenje autorskih djela.

¹⁷ Sporazum između predsjednika Južnoafričke Republike Mbekija, vlasti SAD i snabdjevača lijekovima koji pomažu oboljelima od side je skorašnji primjer. Bilo bi naivno tvrditi da zemlja treba da potroši sav budžet za zdravstvo kako bi kupila skupe lijekove za potrebe relativno malog oboljelog dijela populacije. Upravo s tim argumentom nastupali su oni koji su se zalagali da se umjesto kupovine tih lijekova novac uloži u izvore čiste vode i obrazovanje kako bi se produžilo prosječno trajanje života u toj zemlji. Kad vlada ne bi nabavila te lijekove, bila bi izložena „emocionalnoj ucjeni“ od strane farmaceutske industrije i političkih protivnika.

I odredbe zakona o zaštiti robnih marki se koriste kako bi se podrili programi pojedinih zemalja u oblasti zdravstva, kao što je slučaj sa programom kanadske vlade za odvratanje od pušenja, ili sa propisima Gvatemale koji su bili brana od agresivne kampanje za zamjene za majčino mlijeko.¹⁸ Teško je vjerovati da su oni koji su pisali međunarodne konvencije za zaštitu patenata, robnih marki i autorskih prava mogli predvidjeti na kakve načine će se njihov rad zloupotrebjavati.

Potrošačke grupe se protive pokušajima da se vještački odredi cijena proizvoda u inostranstvu. Vlasnici robnih marki ili patenata tvrde da imaju pravo da za isti proizvod naplaćuju više u jednoj nego u drugoj zemlji. Čini se da je ovo neopravdana manipulacija koja nije u interesu potrošača tamo gdje se za isti proizvod naplaćuje više. Proizvođači vode borbu protiv „sivog uvoza“ ili „paralelnog uvoza“. Ovako se označava pojava kada uvoznici zaobilaze firme koje u njihovim zemljama zastupaju velike kompanije i uvoze direktno od zastupnika istih kompanija iz zemalja u kojima su cijene niže.¹⁹ Oni koji staju u odbranu proizvođača koji vode politiku nejednakih cijena tvrde da nije u pitanju manipulisanje tržištem koje predstavlja korupciju, već uobičajeno tržišno ponašanje jer se cijene prilagođavaju troškovima servisa i prodaje u svakoj konkretnoj zemlji.

Godinama su mnoge zemlje u razvoju odbijale da pruže zaštitu intelektualne svojine uopšte ili u nekim kategorijama. „Meki“ zakoni o zaštiti patenata bili su dio planiranja privrednog razvoja u Tajvanu, Singapuru, Hongkongu i Južnoj Koreji. Vlade Indije, Tajlanda i Brazila su se ponašale selektivno u zaštiti patenata.²⁰ U zemljama Latinske Amerike bila je česta pojava da se zaštita pruža, ali uz obavezu da se lokalnim proizvođačima dozvoli da patent koriste za iznos koji nije smio da pređe zakonom određenu sumu.

U posljednje vrijeme pitanje zaštite intelektualne svojine postalo je goruće pitanje, posebno za zemlje koje imaju značajnu trgovinsku razmjenu sa SAD. Iako su SAD generacijama bile među „piratima“ u svijetu intelektualne svojine (nisu potpisale ni Bernsku konvenciju iz 1971. o zaštiti književnih i umjetničkih djela sve do 1989),²¹ prepoznale su moć koju na svjetskom nivou vlasništvo nad intelektualnom svojinom može da im donese, pa su potonje administracije prilježno radile na tome da tu moć zadobiju.

Sam zakon o intelektualnoj svojini u SAD može da se zaobiđe. Analitičari politike konkurencije su zabrinuti zbog pokušaja da se u SAD daju „autorska prava“ novim načinima poslovanja, kao što su izbjegavanje plaćanja poreza na dobit, ili novim finansijskim instrumentima.²² SAD nisu usamljene u takvoj praksi – u Rusiji je jedna firma uspješno patentirala prava na običnu bocu, a prethodno je to isto uspjela i sa ekserom i šinama.²³ Kada se takve stvari vide, sve je više razloga da se podigne glas.

¹⁸ Odbor kanadskog parlamenta je upozorio vladu da bi bila suočena sa trgovinskim sankcijama ukoliko bi proturila antipućačku inicijativu čiji bi ishod bio da se cigarete prodaju u istovjetnim omotima, na kojima se ne bi nalazili prepoznatljivi znakovi proizvođača. Gvatemala primjenjuje međunarodni Kodeks reklamiranja zamjena za majčino mlijeko na osnovu zakona iz 1983. godine. Njime je stavljeno van zakona agresivno reklamiranje ovih proizvoda u vidu slika beba na proizvodima koji su namijenjeni ishrani djece do dvije godine starosti. Švajcarska kompanija je preko američke vlade zaprijetila trgovačkim sankcijama ukoliko se ospori upotreba njihovog zaštitnog znaka – bucmaste plavo-ke bebe. Manje sporan slučaj je onaj kada su trgovačke sankcije SAD navele Kinu da donese strože zakone i da zatvori radionice u kojima su se pravile nelegalne kopije filmova i CD-ova. Nakon toga je uništeno više od 2 miliona video-kasete, a 30.000 kompjutera koji su služili za umnožavanje je oduzeto. Vidjeti i druge primjere u radu Džeimsa Pakarda Lava (James Packard Love, Center for Study of Responsive Law), *A Consumer Perspective of Prospects As They relate to Risks Regarding Intellectual Property*, Comments for the Working Group on Intellectual Property Rights, Third Trade Ministerial and Americas Business Forum, Belo Horizonte, Brazil, maj 1997: <http://www.cptech.org/pharm.belopaper.html/>.

¹⁹ Australijski savez potrošača se založio za ukidanje uvoza softvera za koji je otkriveno da je preplaćen. Naime, bila je primjetna razlika od 600 američkih dolara između cijene u Australiji i cijene u SAD za softver QuarkXPress. Australija je potom paralelno uvezala softvere. Vidi: Rebecca Munro, *Australia to adopt parallel import system for software?*, 8. februar 1999, <http://www2.idg.com.au/>.

²⁰ Nicolas S. Gikkas (1996), *International Licensing of Intellectual Property: The Promise and the Peril*, Journal of Technology and Law, Vol. 1, Spring 1996, University of Florida.

²¹ Izraz „piratski“ koristio je Nicolas S. Gikkas u iznad navedenom djelu.

²² Džeims Pakard Lav, ranije navedeno djelo.

²³ Zbog ovoga bi trebalo da se zacrvni Rospatent, odjeljenje Ruskog saveznog instituta za industrijsku svojinu. Oni istražuju kako je patent odobren ne bi li smirili sumnje javnosti da je neko od službenika uzeo mito. „Rusija je zemlja čuda“, rekao je Valeri Jermakijan, zamjenik direktora inspekcije u Rospatentu. „Čak se i drevni izumi mogu patentirati.“ Bocu su izumili egipatski majstori 1.500 godina prije naše ere, odnosno kineski car Vu Hežu, 12. godine naše ere. Daniel Williams, *Russian Idea for Riches: Why Not Patent the Bottle?*, Washington Post Service, 31. juli 2000.

Svjetska organizacija za intelektualnu svojinu (WIPO) zdušno ukazuje zemljama u razvoju na dobiti koje bi im donio ulazak u režim globalne zaštite intelektualne svojine. One, međutim, na to pitanje gledaju sa skepsom i primjećuju da bi režim zaštite intelektualne svojine malo toga donio zemljama podsaharske Afrike ili Azije, u kojima ljudi žive za manje od jednog dolara dnevno i gdje manje od pet procenata privrede otpada na industriju.²⁴

Čini se da se zakasnilo sa korjenitom procjenom režima globalne zaštite intelektualne svojine. Taj sistem mora da obezbijedi pošteniju ravnotežu između stvaralaca i korisnika. Preduzeća treba da imaju naknadu koja bi podsticala dalji razvoj sve dok patentima ne istekne period zaštite, ali ona ne smije biti takva da lišava veći dio svijeta koristi od naučnih i ostalih dostignuća.²⁵

Politika konkurencije i globalizacija

Potpuno odvojeno od priče o intelektualnoj svojini, globalizacija je dala novu dimenziju politici konkurencije. Državne granice nisu prepreka za zloupotrebe. Stvaranje međunarodnih kartela i slične zloupotrebe, kao i s njima povezane pojave korupcije, mogu ozbiljno uticati na međunarodnu trgovinu i sve više jača potreba za međunarodnim smjernicama za kontrolu takvog ponašanja. Zloupotrebe se ne odnose samo na potrošačka dobra već i na sirovine kao što su čelik, đubrivo i energija.

Zemlje sa slabim institucijama su posebno osjetljive na restriktivnu trgovinu i međunarodne poslovne zavjere. Uključivanje u svjetsku ekonomiju može pojačati konkurenciju, ali je ne i nužno obezbijediti. Karteli, obavezni sporazumi prodavaca i kupaca, isključiva prava za dalju prodaju i kontrola domaćeg uvoza, pojave su koje u praksi mogu spriječiti da narod osjeti koristi koje bi globalizacija trebalo da donese. Zabrinutost zbog ovakvih problema je jedan od uzroka protesta protiv globalizacije koji se trenutno održavaju širom svijeta.

Problem koji se takođe javlja je i to što se usljed privatizacije bivše državno vlasništvo seli u privatne ruke, što povećava mogućnost za spajanje preduzeća i koncentrisanje dobiti na međunarodnom nivou. Ako se uklone prepreke koje je konkurenciji postavljala država, treba ukloniti i one koje postavlja privatan sektor, a potreba za tim usljed globalizacije jača.

Ovo pitanje stvara glavobolju zakonopiscima. Spajanje preduzeća iz iste zemlje koja su se do tada nadmetala na tržištu možda neće naškoditi postojanju konkurencije u toj zemlji. U isto vrijeme se može desiti da su dvije firme koje su se sad spojile bile jedini konkurenti na tržištu neke druge zemlje. Zbog toga spajanje preduzeća u jednoj zemlji može da ostavi teške posljedice na drugu. Ponekad se politika konkurencije ne poštuje prilikom neposrednih ulaganja iz inostranstva, kada snabdjevači iz inostranstva koriste svoje licence za isporuku određenih vrsta proizvoda i tako drže pod kontrolom distribuciju u zemljama u koje dolaze.

Treba razriješiti još neka sporna pitanja: Koja je uloga Svjetske trgovinske organizacije u jačanju politike konkurencije? Da li ona treba da bude „svjetski policajac“ u ovoj oblasti? Da li ova organizacija treba da stvori međunarodni okvir koji bi služio kao potpora razvoju politike konkurencije?²⁶ Da li bi takav okvir predstavljao dobar osnov za povećanje saradnje u suzbijanju zloupotreba i korupcije koji škode međunarodnom tržištu, a posebno zemljama u razvoju?

²⁴ Kao dobiti koje zemljama u razvoju donosi visok nivo zaštite intelektualne svojine obično se navode: stimulacija pronalazaštva stvaranjem ambijenta u kojem se ono nagrađuje, uspostavljanje jeftinijih metoda za stvaranje novih i distribuciju postojećih proizvoda, uvođenje novih, bezbjednijih i djelotvornijih proizvoda i tehnologija prema potrebama zemlje, stvaranje novih poslova u bazičnoj industriji i pratećim djelatnostima, stvaranje kvalitetnije i bolje obučene radne snage obučavanjem na poslu u vezi sa transferisanim tehnologijama, povećanje kapitala za privredni razvoj, stvaranje prednosti koje će doprinijeti napretku tehnologije širom svijeta i dugoročno donijeti prihode od onih koji se njima koriste, nagrađivanje kreativnih talenata kroz sistem autorskih honorara za upotrebu njihovih djela u inostranstvu. National Law Center for Inter-American Free Trade, Intellectual Property Committee, <http://www.natlaw.com/pubs/spmxipl1.htm>.

²⁵ „Profitera“ nadoknada je prisutna i u razvijenim zemljama. U SAD više izvora dokumentuje da proizvođači lijekova zacjenjuju fondove zdravstvenog osiguranja.

²⁶ Mada se može reći da svaka zemlja ima politiku konkurencije čak i kad ona nije kao takva označena, oni koji svjesno razvijaju svoju politiku konkurencije usvajaju i odgovarajuće propise. Trenutno, samo 80 od 135 članova Svjetske trgovinske organizacije ima takve propise, ali se taj broj povećava.

Neki pokazatelji djelotvornosti politike konkurencije

- Da li je vlada utvrdila jasnu politiku konkurencije?
- Da li se ta politika primjenjuje kroz donošenje propisa i reformu prakse i sa njom povezanim aktivnostima?
- Da li privatni sektor podržava razvoj razumljive i djelotvorne politike konkurencije? Da li je organizacije za zaštitu potrošača podržavaju?
- Da li postoje napori da se javnosti predoče koristi koje će imati u slučaju postojanja konkurencije (u pogledu nižeg nivoa cijena i zaštite od zloupotreba)?
- Da li postoje jasni i primjenljivi zakoni koji kriminalizuju stvaranje kartela, ugovaranje ishoda tendera i slične aktivnosti? Da li su nezakonite manipulacije pri određivanju cijena?
- Da li monopoli u rukama privatnog sektora podliježu propisima?
- Da li su dozvoljene integracije preduzeća putem kojih se stvaraju monopoli i neprikladna dominacija na tržištu?
- Da li lokalni regulatori imaju međunarodnu pomoć koja im je potrebna za obavljanje njihove uloge?
- Da li su lokalni regulatori nezavisni od političkih uticaja i zaštićeni od korupcije?
- Da li je sistem takav da pruža zaštitu siromašnima koji su najviše ugroženi od eksploatacije?

Poglavlje 27:

Zakoni za borbu protiv korupcije

Podmićivanje je zla navika koja predstavlja prijetnju svakom civilizovanom društvu.

*Državni tužilac protiv Rida (Attorney General v. Reid)
[1994] 1 AC 324, 330¹*

Kada bi pravnici mogli da napišu zakone koji bi spriječili koruptivno ponašanje, onda korupcije ne bi ni bilo. U velikoj mjeri sadašnja kriza ima korijen u činjenici da se zakoni i institucije nisu pokazali kao uspješni. Njihov neuspjeh je djelimično plod slabosti koje su već postojale u sudskom sistemu, a drugim dijelom posljedica odsustva podrške da se sistem promijeni, čemu je razlog to što su mnogi akteri imali interes da se održi postojeće stanje.

Da počnemo od najvišeg pravnog akta zemlje, ustava, uzevši za primjer iskustvo Tajlanda.

Kao dio antikorupcijskog zakonodavstva, Ustav Tajlanda može se posmatrati kao putokaz koji ukazuje na načine koji garantuju demokratiju kroz veće učešće javnosti u donošenju odluka i decentralizaciju državnih ovlaštenja, a u isto vrijeme napada korupciju tako što ustanovljava institucije poput ombudsmana i Državne komisije za suzbijanje korupcije, te podstiče transparentnost i integritet u zvaničnoj sferi.²

Postoji opšta saglasnost da prevencija korupcije treba da bude u prvom planu koliko god se prisila činila važnom. Oslanjanje na pristup „dugog štapa“ u obračunu sa korupcijom kada do nje već dođe može da bude nepouzđano, nedjelotvorno i rasipno. Krivično gonjenje, mada neizbježno, pokazatelj je da prevencija nije uspjela. Djelotvorne sankcije su ipak bitne ne samo zbog postupanja sa onima koji su se ponašali na pogrešan način, nego i zbog toga što već i samo saznanje da postoje djelotvorni mehanizmi prinude može da djeluje preventivno. Reformator zato mora da obrati pažnju na oba aspekta. Prevencija i prinuda jedna drugu osnažuju.

Kada govorimo o zakonima za borbu protiv korupcije, ne mislimo samo na krivične zakone ili na pravila o prikupljanju dokaza. Oni jesu važni, i bez dobrih krivičnih zakona i procedura zadatak će biti mnogo teži, ali usredsređivanje samo na ove elemente, kao što se u mnogim slučajevima pokazalo, znači nepoznavanje šireg obima koji zakoni imaju. Ovdje se misli na zakone koji regulišu:

- pristup informacijama i državne tajne,
- sukob interesa,
- javne nabavke,
- slobodu izražavanja
- slobodu štampe,
- zaštitu „duvača u pištaljku“ i žalilaca,
- aktivnosti građanskog društva,
- demokratske izbore,
- zabranu onima koji su osuđivani za nemoralna krivična djela da budu direktori,

¹ Odluka Sudskog vijeća Državnog savjeta Hongkonga na jednu žalbu. Državni savjet (Privy Council) najviši je sud u mnogim zemljama Komonvelta i njegove se odluke poštuju širom svijeta.

² Vidjeti: Jeffrey Tan, *The Thai Constitution: The Fight Against Corruption*, na internet verziji ove knjige, www.transparency.org.

- vrše funkcije ili da učestvuju na izborima,
- primanje poklona i gošćenje,
- službu ombudsmana,
- sudsko razmatranje zakonitosti upravnih akata.

Propisi o zastarjelosti spriječili krivičnu odgovornost

Apelacioni sud u Milanu pretvorio je optužbu za podmićivanje protiv medijskog mogula i lidera opozicije (bivšeg premijera) Silvija Berlusconija u ličnu pobjedu bivšeg premijera, koji se nada političkom povratku.

Sud ga je oslobodio po jednoj tački optužnice za podmićivanje i oborio presudu po druge tri tačke na osnovu toga što je proteklo previše vremena od kada su se događaji desili.

Berlusconi je proglašen krivim 1998. za podmićivanje poreskih inspektora kako bi oni bili popustljivi prema medijskom carstvu Fininvesta, ali je apelacioni sud u utorak poništio presudu od dvije godine i devet mjeseci zatvora. Slučaj sada može da se nastavi na kasacionom sudu, najvišem u Italiji, ukoliko ga pokrene tužilac ili ako odbrana želi da postigne oslobađajuću presudu po preostale tri tačke.

Milano, 9. maj 2000. (Reuters)

O ovim i drugim propisima bilo je riječi u raznim dijelovima ove knjige.

Dosta toga može da se postigne u okviru same državne uprave, bez ikakvih zakonskih reformi. Mogu se, na primjer, ukinuti nepotrebni zahtjevi za dozvolama i odobrenjima, mogu se pravilno oblikovati procedure, ograničiti oblasti u kojima se diskreciono odlučuje (određivanjem kriterijuma za takvo odlučivanje kada je neophodno), izraditi etički programi i mehanizmi za djelotvorno rješavanje po pritužbama građana.³

Razmatranja u ovom poglavlju će se ograničiti na ulogu krivičnog prava (na osnovu kojeg se gone prestupnici) i ulogu građanskog prava (koje pruža zadovoljenje žrtvama od strane onih koji su im nanijeli nepravdu, odnosno koje daje građanima mogućnost da traže primjenu antikorupcijskih zakona kada vlasti to ne učine).

A. KRIVIČNO PRAVO

Može da prođe dosta vremena prije nego što slučaj korupcije postane poznat vlastima. U mnogim zemljama rokovi zastarijevanja (koji ograničavaju period u kome se zbog zločina može krivično goniti) počinju da teku od dana kada je zločin učinjen, a ne od dana kada su vlasti za nje ga saznale. Na osnovu ovakvih odredbi korumpirani zvaničnik može trajno da izbjegne kaznu samo na osnovu toga što je djelo koje je počinio ostalo dovoljno dugo neotkriveno. Zato je važno da rokovi za zastarijevanje krivičnog gonjenja počinju da teku od dana kada se prestup otkrije.

Rokovi zastarijevanja ne bi smjeli da budu prekratki. U Italiji se dešavaju bizarne situacije da kada optuženi koji podnese žalbu višem sudu na kraju često bude oslobođen zbog toga što je nastupio rok zastarijevanja. Zbog toga preduzimljiv advokat može gotovo da garantuje da će korumpirani prestupnik izbjeći kaznu. Takva pravila donose prezir prema zakonima i pružaju sigurnost onima koji se bave korupcijom.

Postoji osam opštih načela kojima treba da se rukovodi krivično pravo u borbi protiv korupcije:

1. Zakoni protiv korupcije treba da se povinuju međunarodnim standardima o ljudskim pravima i da obezbijede pošteno suđenje onima koji su optuženi. Ključno je da krivični zakoni protiv korupcije poštuju ustavne ili međunarodne garancije ljudskih prava kako bi se obezbijedilo da specijalni postupci ne budu odbačeni od strane suda kao neustavni.
2. Zakoni ne treba da izgledaju kao suviše represivni. Oni treba da uživaju javnu podršku naroda. Ukoliko nije tako, rizikuju da budu nedovoljno efikasni. U nekim zemljama se smatra da su kazne toliko blage da zbog njih ne vrijedi ni otvarati slučaj pred sudom. Na primjer, u Japanu su na uslovne kazne osuđena dva rukovodioca

³ U nekim slučajevima je utvrđeno da su i čitavi organi ili službe nepotrebni. Na primjer, slučaj suviše Službe inspektora restorana u Cirihu. „U središtu afera je Rafael (Raphael) Huber, bivši kantonalni inspektor barova i restorana iz Ciriha, za koga se tvrdi da je uzeo oko 1,84 miliona dolara mita radi davanja dozvola u periodu 1981–1990. Priča zvuči šokantno u zemlji koja se uzima kao primjer poštenja javnih službenika. Niko nije pretpostavljao da kantonalni propisi, koji pružaju inspektorima neograničena diskreciona ovlaštenja, mogu da budu toliko zloupotrijebljeni. Između ostalog, inspektor je zahtijevao od vlasnika restorana da dokažu 'potrebu' da se restoran otvori. Prema riječima javnog tužioca, Huber je uspostavio 'vladavinu straha', uzimajući mito u vidu zajmova i zahtijevajući od onih koji su tražili dozvolu da po visokim cijenama kupuju slike njegovog pokojnog oca. Mada je imao skromnu platu, Huber je uspio da održava dva stana u Cirihu i da izgradi imanje na 90 hektara u Kjaniju u Italiji, na kojem se nalaze vinogradi i vještačko jezero. Očekuje se da će slučaj doći na sud početkom naredne godine. U međuvremenu, kantonalne vlasti su donijele nova pravila, na osnovu kojih se više ne traži dokazivanje 'potrebe' za otvaranje novih restorana.“ *Financial Times*, 8. juli 1994, *TI Newsletter*, septembar 1994.

u Tobišimi zbog davanja mita guverneru prefektуре Ibaraki za dio velikog projekta pregrađivanja rijeke, jer su se „pokajali“.⁴ U drugim zemljama može se primijeniti suprotan argument. U Južnoj Koreji je preispitivanjem kazni krivičnog zakona zaključeno da su kazne naprosto suviše visoke. Državni službenici se osuđuju najmanje na sedam godina zatvora, pa su se sudije uzdržavale da takve kazne izriču. U Ugandi se zakon protiv korupcije nije nijednom koristio za više od dvadeset godina svog postojanja, očigledno zato što je smatran „suviše grubim“.

3. Jasne smjernice za kažnjavanje treba razvijati tako da kazne budu pravedne, a ne pretjerano velike. Jasno, sud mora biti u stanju da pravi razliku između slučajeva u kojima je službenik podmićen da obavi svoju dužnost (na primjer, da ubrza ili obavi svoju službenu dužnost) i mnogo ozbiljnijih slučajeva u kojima je službenik podmićen da uradi nedozvoljenu radnju. Zakonodavac može da se zadovolji time što će usvojiti pravila koja omogućavaju veći raspon kazni, ali to može imati negativne efekte. Primjetno je takođe da tužioc ne vole kada imaju slučajeve u kojima je vjerovatno da će biti izrečene kazne koje će se smatrati pretjeranim.
4. Velika je korist i od spajanja različitih zakona koji se bave korupcijom i tajnim provizijama u jedinstven zakon, čime bi se izbjegla mogućnost izgovora i smanjio broj pravnih praznina, prikazala bi se ozbiljnost kojom zakon tretira takav oblik ponašanja, kao i jednakost u tretmanu privatnog i javnog sektora. Koji god model bio izabran, treba da postoji krivično djelo davanja i primanja „tajnih provizija“.
5. Od suštinskog su značaja i odredbe krivičnog prava (uključujući tu i propise o prikupljanju dokaza i adekvatnu kaznenu politiku), naročito tamo gdje je moderna tehnologija otišla ispred zakonskih rješenja. Na primjer, prekršaji načinjeni uz upotrebu računara i prikupljanje dokaza upotrebom kompjuterskih tehnologija mogu da se nađu van granica postojećih odredbi zakona. Probleme može da stvori i to što se neki pravni sistemi još nisu uhvatili u koštac sa kriminalnim ponašanjem privrednih subjekata. Na primjer, krivični zakon treba da sadrži odredbe o kažnjavanju i naknadi štete u slučajevima kao što su tajno sporazumijevanje o davanju ponuda na tenderu (kada se ponuđači unaprijed dogovore o tome kakve će ponude dati, tako da nadmetanja zapravo i nema).
6. U slučajevima korupcije ponekad je neophodna primjena posebnih odredaba na osnovu kojih se od pojedinaca zahtijeva da pred sudom dokažu porijeklo svoje imovine kada ona prevazilazi poznate izvore njihovih prihoda. U takvim slučajevima može da se pojavi problem ustavnosti, pogotovo ako propisi nalažu da optužena osoba da iskaz pod zakletvom. U Zambiji bi se ovakva obaveza smatrala neustavnom, pošto bi se njome kršilo pravo pojedinca da se uzdrži od davanja iskaza kojim bi sam sebe optužio.⁵ Teškoća leži u prebacivanju tereta dokazivanja, što se postiže obavezivanjem optuženog da pod prijetnjom osude za korupciju, za koju postoji osnovana sumnja, pruži dokaze da je imovinu stekao legalno, nasuprot stanovištu koje je u mnogim zemljama prihvaćeno, a po kome je optuženi potpuno slobodan da takve dokaze iznese ili ne. U tim zemljama sud poziva tužioca da dokaže povezanost između imovine optuženog i određenog čina korupcije u stepenu neophodnom da bi dokaz bio prihvaćen u krivičnom postupku, što je ponekad veoma teško. Bolje bi bilo da postoji posebna zakonska odredba koja bi omogućavala sudu da donese zaključak na osnovu „odsustva zadovoljavajućeg objašnjenja od strane optuženog“.⁶ To ne znači da optuženog treba prisiliti da pruži dokaze (što bi

Brazilski gradonačelnik mora da odstupa – ali je još uvijek u igri

SAO PAULO, Brazil (AP). Državni sud je u utrak odlučio da Celso Pitta, gradonačelnik najvećeg južnoameričkog grada, mora napustiti funkciju zbog nezakonite upotrebe javnih fondova. Odlukom je dozvoljeno gradonačelniku da ostane na funkciji do odluke po žalbi.

Sud je takođe dosudio da on ne može u narednih osam godina da obavlja javnu službu i naredio mu da plati 98.000 dolara takse, rekao je preko telefona Cesar Lacerda, portparol suda. Presuda je zasnovana na nalazu iz 1998. da je Pitta zloupotrijebio 200.000 dolara za reklamnu kampanju koja je podržavala njegovu odbranu od optužbi za umiješanost u skandal sa vladinim obveznicama iz 1997. On je ostao na položaju sve vrijeme trajanja procesa po žalbi.

Pitta, koji je jedan od najpopularnijih brazilskih gradonačelnika, takođe se bori protiv optužbi svoje bivše žene, koja ga je ove nedjelje optužila da je na čelu velikog lanca korupcije u kojem se podmićuju istražitelji i poslanici.

U srijedu je oko 800 đaka demonstriralo zahtijevajući opoziv gradonačelnika.

Reuters, 16. mart 2000.

⁴ *Financial Times*, 22. juli 1994. Navedeno u *TI Newsletter*, septembar 1994.

⁵ *Mumba v The People* (1984) ZR 38.

⁶ Vidjeti: *Corrupt Practices (Amendment) Act*, No. 29 of 1987, ss. 8 i 13 (Hongkong). Ovdje se optuženi očito tereti, ali se od njega više ne zahtijeva da daje dokaze pod zakletvom.

bilo u suprotnosti sa međunarodno prihvaćenim pravilima protiv samoopuživanja), već ga, kao i u drugim slučajevima kada se slučaj zasniva na očiglednim dokazima protiv pojedinca, treba dovesti u poziciju da može da bira između podnošenja dokaza i rizikovanja osude u slučaju da tako ne postupi.

7. Treba da postoje posebne odredbe na osnovu kojih koristi stečene korupcijom mogu biti vraćene oštećenoj državi kada se nalaze u posjedu trećih lica ili čak van zemlje. Propisi krivičnog prava bi trebalo da omogućе ulazak u trag, zapljenu, zamrzavanje, kao i oduzimanje dobiti stečene korupcijom. Jedna od zasada malog broja koristi proisteklih iz međunarodne borbe protiv nezakonitog trgovanja drogom jeste stvaranje pravnog okvira koji olakšava postupak ispitivanja i zapljene sredstava stečenih korupcijom bez obzira na to pod čijom se jurisdikcijom sredstva nalaze. Neke zemlje omogućavaju oduzimanje nezakonite dobiti i prije nego što se presuda donese, ukoliko pravi vlasnik podnese zahtjev za povraćaj imovine u određenom roku.
8. Krivična djela korupcije treba da obuhvate i davaoca i primaoca mita. U nekim zemljama je samo primanje mita krivično djelo, što predstavlja značajno ograničenje za borbu protiv korupcije na njenom izvoru. Naravno, ukoliko mito nije ponuđeno, nego iznuđeno, ne bi bilo pošteno krivično goniti davaoca, jer bi to značilo načiniti ga po drugi put žrtvom.⁷

Povjerljivost u slučajevima korupcije, ali ne i u slučajevima nezakonite trgovine narkoticima?

„Ukoliko se načelo povjerljivosti ne može primjenjivati u slučajevima transfera novca od trgovine drogom, pitam se zašto bi se primjenjivalo na transfer novca ukradenog putem korupcije?“

Olusegun Obasanjo, na otvaranju seminara „Korupcija, demokratija i ljudska prava u zapadnoj Africi“, Leadership Forum and Transparency International, Cotonou, Benin, septembar 1994.¹

¹ Vidjeti: Ayodele Aderinwale (ed.), *Korupcija, demokratija i ljudska prava u zapadnoj Africi* (*Corruption, Democracy and Human Rights in West Africa*), Pregled izvještaja sa seminara koji je organizovao Africa Leadership Forum, ALF Publications, Ibadan, 1994.

Ograničenja krivičnopravnih propisa

Pravo pitanje za zemlje u kojima pravosudni sistem funkcioniše, u kojima su istražitelji dovoljno nezavisni ili dovoljno hrabri da istražuju slučajeve korupcije visokih funkcionera, jeste pitanje načina na koji se zakon primjenjuje kada se podnose optužnice.

U vezi sa tim, skorašnji primjeri pokazuju izrazite suprotnosti: u Izraelu bivši premijer odgovara zbog nedostataka koji se nekima čine ozbiljnim, ali su u poređenju sa drugim zemljama beznačajni;⁸ u Rusiji je 1999. tadašnjem predsjedniku dat imunitet, čini se bez ikakvih ograničenja. Izgleda da u jednoj zemlji sistem društvenog integriteta funkcioniše, a u drugoj očigledno ne. Stoga, tačan sadržaj zakona je ozbiljna stvar u Izraelu, ali gotovo nebitna u Rusiji.

Dolaženje do dokaza

Za razliku od drugih krivičnih djela (osim djela organizovanog kriminala), kod korupcije obično ne postoji očigledna žrtva koja bi se žalila. Svi koji su umiješani su od korupcije imali koristi i svi imaju interes da se očuva tajnost. Zato je izuzetno teško obezbijediti dokaze. Prestupnici se međusobno drže u šaci.

- „Test poštenja“, koji bi obavio agent provokator, predstavlja rješenje od koga zaziru sudovi u mnogim zemljama. Ipak, ovaj pristup može da bude vrlo djelotvoran.
- Strane u „poslu“ se mogu podstaći da prijave krivično djelo. Ovakav pristup pokreće pitanje imuniteta. U srednjoj i istočnoj Evropi već godinama postoji odredba da ako davalac mita izvijesti o tome u roku od 24 sata, biva oslobođen krivične odgovornosti (neki ovu odredbu vezuju za slučajeve iznuđivanja mita). Čini se da se ova odredba nije pokazala kao uspješna. U SAD je prva osoba koja je bila umiješana u nezakonito davanje provizije pri trgovini hartijama od vrijednosti, nakon što je ono

⁷ Francuski krivični zakon je jedan od nekoliko koji pravi razliku između aktivne i pasivne korupcije. Aktivna korupcija je ona u kojoj javni službenik traži poklon ili drugu korist prije nego što zaključi posao sa strankom ili pruži uslugu koja je iz njegovog djelokruga. Pasivna korupcija postoji kada službenik primi poklon ili nagradu nakon što zaključi ugovor ili pruži uslugu. Za raspravu je da li je pravljenje ovakve razlike potrebno pri određivanju krivičnog djela (u drugom konceptu se razlika pravi pri određivanju kazne za pojedine oblike primanja mita).

⁸ Bivši premijer je optužen zato što nije vratio brojne poklone koje je dobijao u zvaničnim prilikama i koji po zakonu pripadaju državi, kao i zbog izvođenja nekih radova u kući o državnom trošku. Objе ove stvari, naravno, zasluđuju osudu.

kriminalizovano, i koja je o zločinu progovorila, automatski dobila imunitet. Na taj način se unosi element rizika u korupciju i učesnici više ne zavise od ćutanja onog drugog, već mogu značajno da mu naude.

- Posredni dokazi su često dostupni, čak i kada nema neposrednih dokaza o korupciji. Na primjer, carinski službenik koji vozi posljednji model „mercedesa“ sigurno može da bude legitimno podvrgnut sumnji, kao i visoki vladini službenici koji cijeli život provedu radeći za skromnu službeničku platu, ali žive na način koji bi teško od tih prihoda mogli da priušte (kao u slučaju Čarlsa Hafija [Charles Haughey] u Irskoj). Ekstravagantan stil života i razmetanje bogatstvom zahtijevaju objašnjenje. I dok carinski službenik može da bude podvrgnut „testu poštenja“, mnogo je teže tako provjeravati one koji su umiješani u korupciju velikog obima i koji se nalaze na višim položajima u strukturi vlasti. Stoga, da bi takvi ljudi bili odgovorni, potrebno je ustanoviti krivična djela „trošenja koje nije u skladu sa zvaničnim primanjima“ ili djela „nezakonitog bogaćenja“.

Takav koncept je otjelotvoren u Interameričkoj konvenciji protiv korupcije, koja je usvojena na plenarnoj sjednici 29. marta 1996, na sljedeći način:

Na osnovu svojih ustava i osnovnih principa pravnog sistema, svaka zemlja potpisnica će preduzeti mjere da se kao krivično djelo ustanovi značajno povećanje u imovini državnih službenika koje se ne može na razuman način objasniti punopravnim prihodima ostvarenim za vrijeme vršenja funkcije.⁹

Konvencija je široko podržana širom Amerike.¹⁰

Komentatori borbe protiv korupcije u Hongkongu veliki dio uspjeha u tome pripisuju usvajanju takve odredbe.¹¹

Ključna provjera kvaliteta krivičnih zakona

Prije nego što se ovakve norme usvoje, preporučljivo je osigurati sljedeće:

- da su propisi lako razumljivi i da ne ostavljaju prostora za rasprave oko tehničkih detalja koje bi mogle da podriju namjere zakonodavca;¹²
- da se ne traži od tužilaca da pruže dokaze koji nisu neophodni (npr. kada optuženi na određenim funkcijama steknu bogatstvo koje nema knjigovodstveno pokriće, pažljivim pisanjem zakonskih odredbi treba izbjeći da tužilac bude obavezan da dokazuje da je takvo bogatstvo stečeno na nelegalan način).

Pakistanski Dekret o državnom birou za odgovornost

U Pakistanu, Dekret o Državnom birou za odgovornost propisuje sljedeće:

26. Ponuda pomilovanja:
- Bez obzira na ostale odredbe Zakona, u bilo kom momentu istrage ili ispitivanja, predsjedavajući može, sa ciljem obezbjeđivanja dokaza, svakoj osobi za koju se sumnja da je direktno ili indirektno učestvovala u nekom prestupu ponuditi potpuno ili uslovno pomilovanje ako takva osoba na potpun i istinit način otkrije sve okolnosti koje su joj poznate, a koje se odnose na taj prestup, uključujući tu i imena svih drugih učesnika u prestupu, bilo da je riječ o izvršiocima, saučesnicima i slično.
 - Svaka osoba koja dobije pomilovanje na osnovu odredaba tačke (a) biće ispitana kao svjedok na suđenju koje uslijedi.
 - U vezi sa odredbama tačke (d), osobi kojoj je pomilovanje dato ne može se:
 - u slučaju potpunog pomilovanja suditi za prestup za koji je dobila pomilovanje;
 - u slučaju uslovnog pomilovanja dosuditi kazna teža, odnosno viša od one koja je određena aktom o pomilovanju bez obzira na to koju kaznu za taj prestup propisuje zakon.
 - Kada predsjedavajući Biroa potvrdi da je po njegovom mišljenju osoba koja je prihvatila ponudu za pomilovanje voljno prečutala bilo šta bitno, ili da je dala lažan dokaz (bilo voljno ili usljed nemara), suprotno uslovima ponude za pomilovanje, takvoj osobi se može suditi za prestup za koji je pomilovana, kao i za krivično djelo davanja lažnog iskaza u slučaju da je znala ili da je trebalo da zna da je izjava koju je dala bila lažna.
 - Izjava data pred predsjedavajućim Biroa ili sudom od strane osobe koja je prihvatila ponudu za pomilovanje može da posluži kao dokaz protiv nje na suđenju.
- National Accountability Bureau Ordinance, 1999. (No. XVIII of 1999)

⁹ Član IX, Nezakonito bogaćenje.

¹⁰ „SAD i nezakonito bogaćenje: Neke članice organizacije su nezakonito bogaćenje propisale kao krivično djelo. SAD to vjerovatno neće učiniti. Razlog tome je stav da bi takva odredba mogla da bude u suprotnosti sa ustavnim načelima. Takođe, u mnogim propisima u SAD regulišu se ponašanje državnih funkcionera na način koji djelimično pokriva probleme koji bi se rješavali uvođenjem novog krivičnog djela.“ „Pomoć i saradnja među potpisnicama (koje nemaju propise protiv podmićivanja u inostranstvu i nezakonitog bogaćenja): Potpisnice koje ne ustanove podmićivanje u inostranstvu i nezakonito bogaćenje kao krivična djela moraju, u obimu koji je moguć na osnovu njihovih zakona, da pruže pomoć i da sarađuju po ovim pitanjima sa drugim zemljama potpisnicama na način predviđen Konvencijom.“ Izvod iz rezimea Interameričke konvencije protiv korupcije koji je pripremilo Ministarstvo trgovine SAD (U.S. Department of Commerce, Office of the Chief Counsel for International Commerce), 22. april 1998.

¹¹ Vidjeti analize Bertrana de Spevila (Bertrand de Speville), bivšeg šefa Antikorupcijske komisije Hongkonga (ICAC).

¹² Njemački krivični zakon je primjer zakona koji pravi nepotrebne teškoće tužiocima pri dokazivanju korupcije. Tamo je od suštinskog značaja da se dokaže van svake razumne sumnje da su službenici podmićeni za tačno određenu radnju službenog lica. Kada je zakon reformisan 1997, bilo je sugestija da se opis krivičnog djela izmijeni tako što bi bilo dovoljno da je mito ponuđeno „u vezi sa službom“ koju vrši podmićeni službenik. Na kraju je usvojeno srednje rješenje, „da je mito dato u vezi sa obavljanjem službenih dužnosti javnog službenika“. Istovremeno, zakon je proširio dejstvo, tako da se mitom može smatrati i korist koja je data supružniku službenika i drugim bliskim licima. U mnogim zemljama treba razmisliti o izmjenama zakona u tom pravcu.

Nema ničeg nepravednog u tome da se od optuženog zahtijeva da sačini svoju odbranu (npr. kada tužilaštvo tvrdi da takva osoba posjeduje bogatstvo koje je u velikoj nesrazmjernosti sa zvaničnim primanjima) u situaciji kada se dokazi o činjenicama nalaze jedino kod njega ili na mjestima koja su samo njemu poznata.

„Izmještanje tereta dokazivanja“ i „vjerodostojna objašnjenja“

Izraz „izmještanje tereta dokazivanja“ treba izbjegavati. Ne samo da on na pogrešan način prikazuje koncept ovog razmatranja već daje prostora protivnicima reforme (koji često rade u interesu korumpiranih) da se bore protiv dobro osmišljenih i nesumnjivo poštenih reformi.

Paradoksalno je da pokreti za ljudska prava, koji su veoma glasni u osudi korupcije kao jednog od faktora kršenja ljudskih prava, mogu da budu među prvima koji će napasti vlasti ako one pokušaju da poprave situaciju na prethodno opisan način. Kampanja „pravo na privatnost“ u SAD je spriječila obavezivanje banaka da „upoznaju svoje klijente“, što bi smanjilo mogućnosti da se u bankama obrću nezakonito stečena sredstva i pranje novca. Činjenica može da bude duboko razočaravajuća za one u antikorupcijskom pokretu koji su značajan dio života proveli kao aktivisti za ljudska prava i koji su se i posvetili borbi protiv korupcije zbog njenog negativnog uticaja na ekonomska i socijalna prava građana.

Da li takozvano „izmještanje tereta dokazivanja“ narušava pravo optuženog da se smatra nevinim dok se ne dokaže suprotno? Jedan vrhovni sud koji je razmatrao ovakve odredbe smatra:

„Prije nego što se tužilaštvo osloni na pretpostavku da su novac ili imovina pod kontrolom optuženog, ono mora da pokaže nesumnjive činjenice koje na to navode. Pretpostavka mora da dobije restriktivan oblik, tako da činjenice treba da sadrže veću izvjesnost da imovina pripada optuženom ili da je dobijena od njega na poklon nego da je drugačije. Kada je pretpostavka na takav način konstruisana, ona je u skladu sa osnovnim pravima optuženog i pravi je odgovor na mehanizme pomoću kojih beskrupulozni ljudi mogu da se izruguju krivičnom zakonodavstvu.“¹³

Samo onda kada se pokaže da stečeno bogatstvo optuženog nije moglo da proistekne iz njegove plate, od njega se traži da pruži objašnjenje.¹⁴

Ovakav stav nije ni nov ni iznenađujući. Mnogi advokati će potvrditi da u svakom krivičnom slučaju dođe vrijeme kada dokazi koje prikaže optužba budu takvi da daju osnova vjerovanju u krivicu optuženog. Ako muž istrčava iz kuće, pištolj se puši u njegovoj ruci, a njegova žena leži mrtva na podu, vrlo je vjerovatno da će on biti osuđen za ubistvo, osim ako učini vjerovanim: a) da se žena sama ubila, ili b) da je postupao u nužnoj odbrani, ili v) da situacija nije onakva kakva izgleda – da je on istrkao pištolj iz ruku ubice i krenuo po pomoć. Poenta je da tužilaštvo ne treba da isključi nijednu od tih mogućnosti.

Kada postoji dovoljno dokaza o krivici koji mogu da dovedu do osude, onda je pravo vrijeme da optuženi dâ vjerodostojna objašnjenja bez kojih bi vjerovatno bio osuđen.

To nije „izmještanje tereta dokazivanja“, već ono što pravници zovu „na odbrani je red da pruži dokaze“. Teret dokazivanja ostaje na tužilaštvu i nema pretpostavke o nevinosti, samo se tužilac riješio svog bremena tako što je sada na odbrani da pruži objašnjenje. Zbog toga što izraz „izmještanje tereta dokazivanja“ navodi na pogrešan put i ne zadovoljava, ostaje izazov za reformatore da nađu opis koji više odgovara situaciji. Bolja formulacija bi bila „optuženi duguje vjerodostojno objašnjenje“.

¹³ Attorney-General v. Hui Kin Hong, Hong Kong Court of Appeal, No. 52 of 1995, na str. 16.

¹⁴ Većina zemalja sa ovakvom vrstom odredaba takođe ima i odredbe na osnovu kojih istražni organi formalno zahtijevaju od osobe koju ispituju da prikaže račune za bogatstvo koje ima. Tako oni koji imaju dobro objašnjenje dobijaju mogućnost da ga pruže i da tako okončaju istragu. Samo kada osoba ne pruži objašnjenje, dolazi do suđenja.

B. GRAĐANSKO PRAVO

Pravna sredstva u građanskom pravu¹⁵

Postoji nekoliko dobrih razloga da se neki mehanizmi za borbu protiv korupcije propišu normama građanskog, a ne krivičnog prava. U parničnim sudovima vlada manje tegobna atmosfera za bavljenje posljedicama korupcije nego što je to u krivičnim sudovima. U građanskom postupku pravila o teretu dokazivanja su manje stroga, a u određenim slučajevima teret opovrgavanja tvrdnji može biti uspješnije, a istovremeno i pravednije svaljen na pleća osumnjičenog. Dokazni materijal prikupljen na bazi građanskog prava treba da ustanovi krivicu na osnovu „uravnotežene vjerovatnoće“, dok se u krivičnom postupku krivica dokazuje tako da bude „van svake razumne sumnje“.

Podmićeni službenik ima više mogućnosti da izbjegne odgovornost u krivičnom postupku, ali građanskopravna odgovornost ima širi domet. Presuda donesena u građanskom postupku na osnovu koje se traže podaci o sadržini računa ili o imovini u inostranstvu može lakše da bude izvršena u drugim državama. Ovim se povećava faktor zastrašivanja koji građanskopravni propisi imaju, jer korumpirani službenici moraju dobro da razmisle gdje će sakriti dobit od korupcije.

Korumpirani službenici, međutim, sve više kriju svoje bogatstvo kod članova porodice i na druge slične načine, što im omogućava da tvrde, kad dođe vrijeme za to, da nemaju imovinu. U mnogim zemljama ovaj oblik utaje stvara akutne probleme. Široka javnost ključa od bijesa pošto korumpirani službenici provedu kratko vrijeme u zatvoru, a potom se jednostavno koriste svojom nezakonito stečenom imovinom koja se sve vrijeme nalazila na sigurnom, zavedena kao imovina njihovih supruga ili advokata.

Za takve slučajeve postoji nekoliko rješenja koja se trenutno razmatraju:

- 1) poništavanje „legata“ i „poklona“;
- 2) odbacivanje zahtjeva za diobu „bračne tekovine“ u odnosu na nezakonito stečenu dobit zbog zasnovanosti na nepostojećem „vlasništvu“;
- 3) stvaranje pretpostavke o „neprestanoj kontroli“ imovine od strane optuženog na osnovu okolnosti u kojima je izvršen prenos te imovine.¹⁶

Pravna sredstva iz oblasti građanskog prava za borbu protiv korupcije brzo se razvijaju, a njihove prednosti i mane se stalno preispituju.

Pravna sredstva građanskog prava na raspolaganju državi

Država se smatra žrtvom korupcije jer novac koji uzimaju korumpirani državni službenici legalno pripada državi. Pošto je tako,¹⁷ država može da tuži službenika za pun iznos vrijednosti mita koji je primio čak i ako je službenik (ili bivši službenik) potrošio veći dio tog iznosa.¹⁸ Država može da ispostavi i zahtjev za nadoknadu štete nastale usljed povrede povjerenih dužnosti.¹⁹

Sporno je da li je lice koje je dalo mito odgovorno za krađu državne blagajne koja je posljedica podmićivanja. Mada bi postojeće opšte pravo (*common law*) moglo biti prizvano na ovom mjestu, bilo bi bolje da se ovo pitanje stavi van svake rasprave donošenjem pisanih zakona (*statute*

¹⁵ Kao što će se vidjeti u tekstu, termini vezani za građansko pravo i građanski postupak uglavnom se odnose na institucije anglosaksonskog prava, pri čemu njihovo značenje nije istovjetno značenju koje ti termini imaju u Srbiji (prim. prev.).

¹⁶ Vidjeti, na primjer, hongkonšku Uredbu o sprečavanju korupcije (Prevention of Bribery Ordinance, s.10). To je, takođe, i dobar osnov za pokretanje krivičnog postupka.

¹⁷ Vidjeti slučaj *Reading v. The King* (1951) AC: 507,518; *Maheson v. Malaysia Housing Society* (1979) AC 374,380.

¹⁸ *Javni/državni tužilac za Hongkong v. Reid* (1994) 1 AC 324, 336.

¹⁹ *Reading v. the King* (supra) str. 580; *Maheson v. Malaysia Housing Society* (supra) str. 380.

law).²⁰ Naročito bi obeshrabrujuće djelovalo na davaoce mita ukoliko bi znali da mogu biti tuženi od strane države i da moraju da plate iznos jednak prvobitno datom mitu. Kazano rječnikom korupcije u javnim nabavkama, ovo „plaćanje iznova“ bi logički uravnotežilo izmjenu cijene do koje je došlo usljed mita (jer se mito neizbježno odražava na konačnu cijenu).²¹ Ukoliko postoji sistem u kome više lica u međusobnom sporazumu primi mito, svako od njih bi bio ne samo lično odgovoran za količinu koju je uzeo, već i solidarno,²² u odnosu na mito koje su primili drugi.²³

Građanskopravni propisi treba takođe jasno da naglase da ugovori koji su zaključeni uz pomoć korupcije mogu da ostanu na snazi jedino na osnovu diskrecione odluke države. Da bi se izbjegao proizvoljan tretman takvih ugovora od strane države, država treba da ovlasti vrhovni sud da istraži uslove pod kojima je ugovor postignut i da ga proglasi nevažećim ukoliko je korupcija očigledno bila jedan od elemenata pri zaključivanju. Ponuđačevo saznanje da takav ugovor ne stoji na čvrstim nogama podstiće prevenciju korupcije.

Pravna sredstva građanskog prava na raspolaganju građanima

Ima nekoliko razloga zbog kojih bi građani trebalo da imaju mogućnost podnošenja privatnih tužbi zbog korupcije. Prvi je potencijalna odgovornost države za štetu koju su građani, ili grupe građana, pretrpjeli zbog krivice, odnosno korupcije državnih službenika. Na primjer, ukoliko može da se dokaže da je državna administracija postupala s nepažnjom, tada oni koji pretrpe štetu kao posljedicu korupcije u javnim nabavkama polažu pravo na naknadu.

Ukoliko privatni sektor ima malo povjerenja u antikorupcijske napore policije i državnih organa gonjenja, jedan od načina da se podrška izgradi je davanje mogućnosti samozaštite podnošenjem tužbe u parničnom postupku. Ali koga oni treba da tuže? Za državu će svakako biti poželjno da potraživanja usmjeri dalje od sebe, u pravcu korumpiranog državnog službenika prekršioca. Moguće je veoma jednostavno utvrditi odgovornost za štetu lica ili entiteta koji su dali ili primili mito. Ponekad država, posebno kada je riječ o zemlji u razvoju, nije u mogućnosti da isplati odgovarajuće obeštećenje. To, međutim, ne znači da ona ne treba da pruži mogućnost građanima da tuže korumpirane službenike kad god imaju osnova da vjeruju da postoji dovoljna imovina da preduzimanje takve radnje bude vrijedno truda.²⁴

Građanskopravna Konvencija o korupciji Savjeta Evrope iz 1999, koju su potpisale mnoge evropske države, sadrži sljedeće odredbe:

Član 3. Nadoknada štete

1. Svaka potpisnica će propisati unutrašnjim zakonima da lica koja su pretrpjela štetu koja je rezultat korupcije imaju pravo da podnesu tužbu kako bi dobili potpunu nadoknadu te štete.
2. Nadoknada može da obuhvati materijalnu štetu, izgublenu dobit i nenovčane gubitke.

²⁰ Ova rečenica se može shvatiti samo kroz sistem izvora prava u „common law“ sistemu. Opšte pravo (*common law*) u ovoj rečenici se odnosi na osnovni izvor precedentnog prava koji predstavljaju presude sudova (*precedente*). Znači, sudovi praktično kreiraju pravo interpretirajući *common law*. Međutim, pored *common lawa* postoji, između ostalog, i tzv. *statutory* (ili *statute*) *law*, odnosno zakoni, poput naših, koje donosi parlament i koji obavezuju i sudove, što znači da sudovi praktično imaju ulogu stvaraoca prava u svim onim oblastima u kojima ne postoje zakoni. U tom smislu je pisac ove knjige i pominjao da bi bilo bolje da se donese zakon o korupciji, nego da se ostavi sudijama da to tumače u svakom slučaju (prim. prev.).

²¹ Sa ovim se pokušalo u Velikoj Britaniji.

²² Pravni termin koji znači da bi jedan učesnik sporazuma, najčešće najsolventniji, mogao biti tužen za ukupnu svotu koju su svi zajedno primili, a onda bi on sa ostalima morao da se u tzv. regresnom postupku izmiri za onaj dio svote koji je platio više nego što je samo za njega trebalo (prim. prev.).

²³ Vidjeti: *Selanger United Rubber Estates Ltd v. Craddock* (No 3) (1968) 1 WLR 155 per Ungood-Thomas J; *Karak Rubber Co Ltd v. Burden* (No 2) (1972) 1 WLR 602, per Brightman J, na stranama 632–633.

²⁴ Krivičnopravna Konvencija o korupciji Savjeta Evrope iz 1999. propisuje da će zemlje potpisnice primiti na sebe odgovornost za pružanje nadoknade onima koji su pretrpjeli štetu usljed korupcije javnih službenika. Ovo bi očigledno bilo preteško breme za mnoge zemlje na današnjem stupnju njihovog razvoja. Ostali članovi Konvencije govore o sredstvima građanskog prava protiv izvršilaca krivičnih djela korupcije.

Član 4. Odgovornost

1. Svaka potpisnica će propisati unutrašnjim zakonima sljedeće uslove za naknadu štete:
 - i. tuženi je počinio ili odobrio čin korupcije, odnosno nije preduzeo razumne korake da spriječi korupciju;
 - ii. tužitelj je pretrpio štetu;
 - iii. postoji uzročna veza između čina korupcije i štete.
2. Svaka potpisnica će propisati unutrašnjim zakonima da će u slučaju kada je nekoliko počinitelja odgovorno za štetu zbog iste koruptivne aktivnosti, oni biti zajedno odgovorni.²⁵

Konvencija se takođe bavi pitanjima doprinosa nehata, razumnog roka za podnošenje zahtjeva, poništavanja ugovora sklopljenog uz pomoć korupcije, zaštite „duvača u pištaljku“ i žalilaca, čuvanja računa, pribavljanja dokaza i međunarodne saradnje u ostvarenju zahtjeva.

Konvencija takođe zahtijeva da država plati nadoknadu kada je šteta posljedica toga što je njen službenik radio na koruptivan način vršeći svoje dužnosti. Takva odredba bi predstavljala nepodnošljiv teret za zemlju u kojoj je korupcija sistemska i rasprostranjena, ali se njome priznaje princip da država koja ne uspije da adekvatno zaštititi one sa kojima posluje snosi odgovornost za posljedice takvih propusta.

Sudska „crna lista“

Najzad, postavlja se pitanje da li se putem presuda u građanskim sporovima mogu spriječiti građani i firme koji se bave korupcijom da ubuduće sklapaju poslove sa javnim sektorom. Ova metoda ima značajan potencijal za odvratanje od korupcije u situacijama kada međunarodne firme rade van jurisdikcije zemlje u kojoj bi mogle biti kažnjene po krivičnom pravnom osnovu. Takve firme po svoj prilici rade i u drugim zemljama. Ukoliko zakon dozvoljava državi da se obrati sudu koristeći parnični postupak, koji se, za razliku od krivičnog, može odnositi i na ljude i na firme koji su u inostranstvu, biće uspostavljen presedan za isključenje takve firme iz budućih poslova. U tom slučaju će konkurenti moći da se pozovu na sudska pravila kada funkcionišu u drugim državama i da ukažu na to da poslovanje sa takvim firmama ili licima koja su sa njima povezana može dovesti državu u rizik da takve njene veze budu ocijenjene kao nedolične.²⁶

C. POVRAĆAJ NEZAKONITO STEČENE IMOVINE

Aksiom je da zločin ne smije da se isplati. U stvarnom svijetu, dobit od korupcije može da bude ogromna, a šanse da se ona vrati državi od koje je ukradena minimalne.

Nezakonito stečeno bogatstvo može biti oduzeto na osnovu krivične ili na osnovu parnične presude. Građanski postupak je lakše pokrenuti i on brže postaje djelotvoran.²⁷ Na međunarodnom nivou se ipak zahtijeva da je krivični postupak započet da bi druga zemlja bila obavezna da pruži pomoć u pronalaganju dokaza ili zamrzavanju nezakonito stečene imovine.

Južnoafrička „Hitova komisija“

U mnogim zemljama se posao povraćaja imovine prepušta ministarstvu pravde ili državnim tužiocu. Kada pitanje povraćaja dobiti od korupcije dođe na red, te tradicionalne institucije su preopterećene zahtjevima i nemaju vremena ili moći da preduzmu istragu. Kada djeluju, one to

²⁵ Cjelokupan tekst se može naći na <http://www.coe.fr/eng/legaltxt/174e.htm/>.

²⁶ Takav pristup je pohvaljen na radionici o antikorupcijskim zakonima, održanoj u oktobru 1995. u Malaviju, na kojoj je učestvovalo 120 članova parlamenta.

²⁷ Hitova komisija iz Južne Afrike je primjer za to.

rade kroz redovni sudski sistem. U Južnoafričkoj Republici je 1996. usvojen zakon koji je omogućio stvaranje posebne komisije za ispitivanje ozbiljnih zloupotreba u državnim institucijama i posebnog sudskog tribunala za presuđivanje građanskopravnih pitanja koja su proizašla iz rezultata istraga posebnih istražnih odjeljenja.²⁸

Da bi ova komisija prevazišla probleme koji proizlaze iz propisa o tajnosti i pravila protiv samo-optuživanja, dobila je sljedeća ovlaštenja:

Ovlaštenja posebnog istražnog odjeljenja

5. (2) Istražno odjeljenje može da:

(a) preko svog člana zahtijeva informacije koje su joj neophodne od svakog lica; (b) naredi svakom licu da se pojavi pred odjeljenjem na mjestu i u vrijeme koje bude u naredbi određeno i da odjeljenju pokaže knjige, dokumenta ili stvari koje ima ili koje se nalaze pod kontrolom takvog lica, a koje su navedene u naredbi. Naredba mora da bude pisana i mogu da je izdaju šef istražnog odjeljenja ili pripadnik odjeljenja koga on ovlasti, a dostavljena od strane pripadnika odjeljenja, šerifa ili policajca. Naredba mora da sadrži razloge zbog kojih je prisustvo navedenog lica potrebno;

(c) preko pripadnika odjeljenja zatraži polaganje zakletve ili potvrdu iskaza od svakog lica navedenog pod (b), kao i od svakog lica koje se zatekne na mjestu navedenom pod (b), bez obzira na to da li je ili nije od tog lica zahtijevano da se na tom mjestu pojavi, uključujući i mogućnost da takvo lice ispita.

(3) (a) Odredbe o povjerljivosti saslušanja svedoka iz krivičnog prava se shodno primjenjuju na saslušanje lica navedenih u stavu (2). Lice koje odbije da odgovori na pitanje na osnovu toga što bi se na taj način izložilo optužbi za činjenje krivičnog djela može da bude prisiljeno da pruži odgovor.

(b) Nijedan dokaz koji je dobijen u skladu sa odredbom pod (a) ne može se prihvatiti u krivičnom procesu, izuzev u slučaju da je lice koje je dalo iskaz optuženo za krivokletstvo ili za krivično djelo iz odjeljka 319 (3) Zakona o krivičnom postupku, 1955. (Act No. 56 of 1955).

Komisija, koja je ustanovljena aktom iz 1996, pod vođstvom sudije Vilijema Hita (Willem Heath) stekla je veliki ugled zbog uspjeha u povraćaju značajnih suma novca od onih koji su ga stekli korupcijom.

Posebno istražno odjeljenje komisije je nadležno da istražuje:

- a. ozbiljne propuste u radu bilo koje državne institucije;
- b. ponašanje zaposlenih u državnim institucijama koje nije u skladu sa zakonom ili je nedolično;
- c. nezakonitu raspodjelu ili trošenje državnog novca i imovine;
- d. nezakonite, nepravilne i neodobrene nabavke, transakcije, mjere ili praksu koji se odnose na državnu imovinu;
- e. namjerno ili nehatno rasipanje državnog novca ili uništenje državne imovine;
- f. korupciju u vezi sa poslovima državnih institucija;
- g. nezakonito ili neodgovarajuće ponašanje bilo kog lica koje je prouzrokovalo ozbiljnu povredu javnih interesa.

U sprovođenju svojih zadataka komisija može da:

- a. istražuje sve optužbe u vezi sa pomenutim pitanjima;
- b. prikuplja dokaze u vezi sa radnjama ili propuštanjima radnji koja su od značaja za istragu i, ukoliko ima osnova, pokrene postupak pred posebnim tribunalom;

Novac ni za šta...

„Istražno odjeljenje komisije, osnovano početkom prošle godine, do sada je otkrilo krađu državne imovine, uključujući tu i zemljište, kola i kancelarijsku opremu, u vrijednosti od 1,5 milijardi dolara. Taj iznos predstavlja, da upotrijebimo afrički izraz, samo ‘uši nilskog konja’.

Korupcija u administraciji nije posebnost Južne Afrike. Kronizam i rasipanje bili su zaštitni znak vlade u doba aparthejda, kojoj bi se, po riječima Tonija Liona (Tony Leon), vođe opozicione Demokratske stranke, ‘mogla priznati magistratura, ako ne i doktorat u korupciji’. Istrage komisije, iako se usredsređuju na skorašnje slučajeve, bave se i onima koji su se desili poslije 1976.godine.

U nekim slučajevima se komisija bavi opakim poslovima koji su se obavljali u tzv. nezavisnim crnačkim državama u JAR, koje su danas uklopljene u jedinstvenu državu koja se sastoji od 9 pokrajina. Lukas Mangope (Lucas Mangope), 74, bivši predsjednik jedne takve države, Bofutacvane, koja je 1994. podijeljena između Sjeverozapadne Pokrajine i Slobodne Države, prošlog mjeseca je proglašen krivim za prevaru i krađu iznosa od 760 hiljada dolara, od kojih oko 400 hiljada otpada na plemenski novac koji je prenio na svoj račun. U vrijeme aparthejda takve stvari su bile prekrivene velom tajne. Sada ih transparentnost nove Južne Afrike iznosi na vidjelo.“

Time Magazine, 10. avgust 1998.

²⁸ Special Investigating Units And Special Tribunals Act 1996 (No. 74 of 1996).

- c. prikaže dokaze u postupku pred posebnim tribunalom;
- d. upućuje tužilaštvu dokaze koji se odnose na krivično djelo.

Na osnovu zaključaka iz istrage, komisija podnosi završni izvještaj predsjedniku. Takođe, komisija je obavezna da dva puta u toku godine parlamentu podnosi izvještaj o istražnim aktivnostima, sastavu i troškovima posebnog odjeljenja.

Posebno odjeljenje primjenjuje multidisciplinarni pristup u svom radu. Tim koji priprema istragu se obično sastoji od istražitelja višeg i nižeg ranga, revizora, računovođa, pravnika i, ako je neophodno, stručnjaka za informacionu tehnologiju. Sve istrage se sprovode sa ciljem pokretanja građanske tužbe pred posebnim tribunalom. Istražno odjeljenje će povesti građansku tužbu pred tribunalom ili će zatražiti izdavanje naloga za sprovođenje hitnog postupka, koji je umnogome sličan, ali brži od onoga koji se sprovodi pred vrhovnim sudom.

Visok procenat slučajeva sa kojima posebno odjeljenje radi odnosi se na tužbe koje imaju za cilj sprečavanje rasipanja državne imovine ili njene zaštite. Odjeljenje može da traži od tribunala zabranu ili nalog za obustavu kako bi se spriječili gubici koji bi se inače desili, kao i da zamrzne imovinu koja nije na pravilan način dodijeljena, a nalazi se van posjeda državnih institucija. Primjer naloga za zabranu transakcija je situacija kada država zaključuje ugovor koji nije u skladu sa pravilima o javnim nabavkama. Ugovor se ne primjenjuje dok traje istraga. Primjer naloga za obustavu je situacija kada su ukradeni državni čekovi, koji su zatim unovčeni, a novac položen na račun u banci. Sredstva na računu se zamrzavaju dok se čeka na rezultate istrage. Ovi postupci se mogu dobro upotrijebiti u slučajevima pranja novca.

U veoma hitnim slučajevima, šef istražnog odjeljenja, sudija posebnog tribunala, ovlašćen je da izda nalog za suspenziju ili zabranu. Takav nalog mora da bude potvrđen u roku od 48 sati od izdavanja.

Koncept odjeljenja za povraćaj i zaštitu državne imovine u okviru građanskopravnog postupka jedinstven je u svijetu, a njegova dostignuća pokazuju i da je veoma uspješan.²⁹ On je takođe privukao kritike nekih političara, što ilustruje potrebu da institucija poput ove mora uživati visok nivo povjerenja javnosti kako bi se smanjio rizik da joj „krila budu podrezana“.³⁰

„Qui tam“ tužbe³¹

„Qui tam“ tužbe nisu rasprostranjene, ali su vrijedne pažnje i u zemljama gdje se ne primjenjuju. Ovaj institut vuče korijene iz srednjovjekovne Engleske, iz 1424. godine, kada je svako ko otkrije dokaz nezakonitog postupka bio nagrađivan dijelom plaćene kazne. U svojoj ranoj fazi, prve države u SAD su unijele ovaj institut u svoje propise.

Današnji Zakon protiv lažnih zahtjeva SAD (False Claims Act)³² potiče iz doba Američkog građanskog rata, kada su mnogi vladini dobavljači pokušavali da na prevaru dobiju od Unije novac koji ona nije mogla da im dâ. Kongres i predsjednik su tražili podršku građana da bi u korijenu presjekli prevaru i neopravdano punjenje državne kase.³³

²⁹ U oktobru 1999. sudija Viljem Hit (Willem Heath) izvjestio je Međunarodnu antikorupcijsku konferenciju u Durbanu da je istražno odjeljenje u tom trenutku radilo na oko 220.000 slučajeva, te da je u periodu januar 1998 – mart 1999. uštedjelo, zaštitilo ili povratilo državni novac u vrijednosti od 1,35 milijardi južnoafričkih randa.

³⁰ Ovaj odjeljak je preuzet iz rada Viljema Hita, *Civil Process to Combat Corruption*, koji je pripremljen za 9. antikorupcijsku konferenciju u Durbanu, održanu 13–14. oktobra 1999. Od konferencije do danas, tenzije između komisije i nekih političara, kao i primjetna ozlojeđenost sudstva, dovele su do toga da funkcije komisije budu ozbiljno smanjene. Iskustvo ove komisije će izgleda postati slučaj u kome se opisuju teškoće na koje jedna uspješna inicijativa može da naiđe, i to zbog najvjerojatnijih razloga.

³¹ Skraćeno od „qui tam pro domino rege quam pro se ipso in haec parte sequitur“ (ko povede tužbu za dobro kralja vodi je i za svoje dobro).

³² U.S.C. §§ 372–933.

³³ John C. Kunich, *Qui Tam: White Knight or Trojan Horse* (1998).

Jednostavno, vlada nije imala ni vremena ni sredstava da se uspješno izbori sa problemom, pa je ovlastila javnost da to učini u njeno ime (i da uzme dio vraćenih sredstava). Tako se povećao faktor rizika, otvorila su se vrata privatnom entuzijazmu, i na kraju, vraćene su milijarde dolara koje bi inače bile zauvijek izgubljene. Ovo izgleda kao privlačan pristup i za današnje vlade koje se nađu u sličnoj poziciji.

U kasnijim godinama takav prilaz rješavanju problema je ojačan, a 1986. Kongres ga je opisao kao „primarno procesno sredstvo za borbu protiv prevara“. Slične odredbe su usvojene i u drugim savezним propisima, npr. za prekršaje u oblasti prava na patente.

Zakon protiv lažnih zahtjeva stvara građansku odgovornost u slučajima lažnih transakcija (izjednačujući namjerno neznanje i nemarnost u pogledu istinitosti činjenica sa svjesnom obmanom) kod kojih nije potrebno postojanje namjere pronevjere. Pošto je tužba građanske, a ne krivične prirode, odgovornost se lakše dokazuje.

Tuženi se suočava sa minimalnom kaznom od 5.000 dolara za svaki poseban lažni zahtjev, a dužan je da nadoknadi i trostruki iznos štete koju je prouzrokovao državi.

„Qui tam“ tužbe mogu da pokrenu i pojedinci, a „duvači u pištaljku“ su zaštićeni od odmazde. Vladi se dostavljaju kopije zapisnika iz postupka i na njoj je da u roku od 60 dana odluči da li će ministarstvo pravde preuzeti vođenje spora. Čak i kada se to dogodi, prvobitni pokretač postupka ima pravo da ostane kao stranka, tako da postupak ne može da se okonča a da on ne bude saslušan. Ukoliko tužba uspije i dođe do povraćaja novca, pojedinac koji je dao podatke dobija 10 posto (ako je vlada preuzela vođenje spora), odnosno 25 posto (ako ga je vodio sam).

Postoji i zaštita od lažnih optužbi. Vlada može intervenisati i da urediti zahtjev, ili može zamoliti sud da ga odbaci. Sud takođe može ograničiti pravo inicijatora da vodi postupak ukoliko je cilj bilo uznemiravanje. Kada tužba ne uspije zato što je bila lažna ili je imala svrhu uznemiravanja, sud može naložiti inicijatoru da plati taksu i troškove suđenja. S druge strane, neki inicijatori su u slučajevima uspješnih tužbi dobili milionske nagrade, a publicitet te činjenice dosta je pomogao da se i drugi ohrabre na slične korake.³⁴

D. AMNESTIJE – SUOČAVANJE SA PROŠLOŠĆU

Oligarh se zalaže za amnestiju

Ruski bogataš Boris Berezovski zatražio je amnestiju za prestupe u haotičnoj i često korupcijom umrljanoj prodaji državne imovine, rekavši da hapšenje medijskog magnata u Moskvi prošle nedjelje ukazuje na to da je Rusiji potrebna čista prošlost da bi se zaštitila postsovjetska podjela imovine (...) „Svako ko je bio u biznisu posljednjih 10 godina može da bude žrtva sistema“, rekao je g. Berezovski. „Trebalo da nademo rješenje. Rješenje je amnestija za početni kapital. Treba da završimo priču o tome šta se u prošlosti desilo.“ On je istakao da su nedostatak jasnih pravila o poslovanju u ranoj fazi reforme, kao i česte promjene zakona, primorale biznismene da zađu u sivu zonu poslovanja i učinile ih ranjivim na optužbe u slučaju da padnu u nemilost Kremļa (...) Svi ruski biznismeni, po njegovim riječima, u opasnosti su da budu zatvoreni.

Wall Street Journal, 16–17. jun 2000.

Jedna od najmanje popularnih mjera koje administracija može da preduzme jeste da amnestira one koji su zloupotrijebili javno povjerenje. Pitanje „kako razriješiti Gordijev čvor“ još uvijek je i značajno i sporno.

U zemljama u kojima je korupcija endemska pojava sadašnjost može da bude zarobljenik prošlosti. Bogati i moćni koji se plaše reforme su često u položaju da je blokiraju ili barem da istupe njenu oštricu. Korumpirani sistem može na papiru da bude reformisan, ali korumpirani pojedinci mogu da spriječe najbolje namjere reformatora.

U nekim zemljama se vode debate kako tretirati prošlost kada dođe doba političkih promjena. U nekim situacijama će biti pametno stvoriti scenario koji će omogućiti korumpiranim političarima da budu spremniji da odstupe. Oni koji su trenutno na vlasti možda će osjetiti potrebu za garancijama da će njihova budućnost, kada više ne budu na vlasti, biti relativno sigurna.

³⁴ Ibidus. Na primjer, 1994. je kompanija Teledyne Industries postavila zahtjev koji je bio zasnovan na falsifikovanoj potvrdi o nabavi elektronskih prekidača za vojsku SAD. Dva bivša zaposlenika te firme, koji su povelili parnicu, dobili su 18,5 miliona dolara, kao dio od 112,5 miliona koje je kompanija platila. *Teledyne to pay \$112 million in two whistle-blower suits*, LA Times, 22. april 1994.

Ima nekoliko razloga zbog kojih bi neka vrsta amnestije bila opravdana, ma koliko bila neprijatna. Prije svega, u novoj moralnoj klimi, sa promijenjenim pravilima i drugačijim očekivanjima, možda neće biti pravedno procjenjivati na osnovu novih standarda radnje preduzete dok je okruženje bilo potpuno drugačije.

Drugo, očekivanja javnosti da je moguće nešto učiniti protiv korupcije rezultiraće bujicom optužbi koja će preplaviti institucije koje se protiv korupcije bore.

Treće, politička volja da se korupcija porazi biće izložena riziku da je podriju oni čiji bi položaji ili uticaj bili ugroženi antikorupcijskim mjerama.

Amnestija, pomirenje i drugi načini suočavanja sa prošlošću, pored tradicionalnog krivičnog sudskog sistema, preporučljivi su posebno u slučajevima kada je:

- vlada planirala da formira antikorupcijsku agenciju;
- korupcija bila ili je još uvijek sistemska, a broj slučajeva je toliki da će vjerovatno paralisati rad nove agencije;
- značajan broj javnih službenika morao zbog niskih plata koristiti sitnu korupciju radi preživljavanja;
- postojala potreba za sklapanjem sporazuma sa korumpiranom administracijom kako bi se ona odrekla moći koje ima.

Mogućnosti su ograničene:

- a. Objaviti „amnestiju“ sa dejstvom da ono što se dogodilo prije određenog datuma neće biti predmet istrage.
- b. Pokrenuti proces „istine i pomirenja“ sa određenim rokovima u kojima onaj ko javno objavi svoje radnje korupcije neće biti gonjen.
- c. Ograničiti upotrebu novih ovlašćenja u istrazi u odnosu na događaje koji su se desili poslije određenog datuma (naravno, novoustanovljena krivična djela moraju se odnositi samo na slučajeve koji su se desili pošto je zakon donesen).
- d. Ne preduzimati ništa u nadi da sve optužbe mogu da budu istražene na zadovoljstvo javnosti.

Šta svaka od ovih opcija iziskuje?

(a) Da li treba da bude amnestije?

Ukoliko bude usvojen ovaj pristup, od suštinskog je značaja da ljudi razumiju i cijene rezultate amnestije i da odredbe o amnestiji budu jasno definisane u pisanom zakonu. Treba podići svijest javnosti o potrebi neke vrste amnestije, a javna rasprava treba da prethodi donošenju zakona. Ukoliko se zakon donese a da javnost nije prethodno pripremljena, narod će vjerovatno posumnjati na najgore i poći na barikade – ponekad i bukvalno.³⁵

Možda će biti potrebno predvidjeti izuzetke za svaku opštu amnestiju kako bi se omogućilo da monstruozno ponašanje koje izbije na vidjelo bude kažnjeno i da bi javnost lakše prihvatila cijeli koncept. Ukoliko treba da bude izuzetaka, mehanizam koji se koristi pri njihovom određivanju treba da bude takav da narod ima povjerenja u njega. On treba da bude sudske prirode, a nikako u rukama političara (za koje je teško povjerovati da bi ga na pošten način primijenili).

³⁵ Borba protiv korupcije u Hongkongu, koja se smatra jednom od najuspješnijih našeg vremena, zamalo da se završi prije nego što je i počela. Kada je uspostavljena antikorupcijska komisija, policija je započela štrajk iz straha da će ona biti meta rada komisije. Vlada je tada donijela Zakon o amnestiji, što je prouzrokovalo ulične nemire. Na kraju je nađeno rješenje da se ozbiljniji slučajevi ipak procesuiraju, šef policije je poslat u zatvor, a javni nemiri su splasnuli.

Ukoliko će amnestije biti samo uslovne ili će se davati od slučaja do slučaja, odbor koji o njima odlučuje treba da se sastoji samo od izuzetno čistih ljudi koji uživaju povjerenje javnosti. Odbor treba da analizira sve optužbe koje se odnose na slučajeve korupcije koji su se dogodili prije određenog datuma i da zatim produži istragu ili da ih arhivira.³⁶

(b) Pokretanje postupka istine i pomirenja

Nezavisna antikorupcijska komisija Novog Južnog Velsa (Australija), jedna od najboljih na svijetu, prije nekoliko godina je ovlaštena da sprovodi javna saslušanja. Svjedoci se pozivaju da pruže dokaze, i mada ti dokazi kasnije ne mogu biti upotrijebljeni na sudu, u krivičnom postupku protiv njih, saslušanja omogućavaju da se događaji rasvijetle pred očima javnosti i da se sazna šta se u stvari dogodilo. Na primjer, jedno saslušanje u vezi sa putovanjima poslanika je dovelo do razjašnjenja procedura i postizanja boljih standarda u toj oblasti.³⁷

Ukoliko je namjera da se uspostavi forum za „imenovanje i posramljivanje“ državnih funkcionera, uz pružanje prilike da oni sami objasne prošlost, sa elementima kazne koja bi bila prihvatljiva za javnost, to bi mogla da bude prihvatljiva mogućnost. Naravno, ovakva situacija je drugačija od one u Južnoafričkoj Republici kada je ta zemlja osnovala Komisiju za istinu i pomirenje. Ta komisija se bavila kršenjem ljudskih prava i nije bila suočena sa zločincima koji su ostali u poziciji da se okoriste od sličnih zlodjela.

(c) Ograničenje u upotrebi novih ovlašćenja u istrazi

S pragmatične tačke gledišta, postoji stvarna opasnost da će novoustanovljeno antikorupcijsko tijelo biti zatrpano brojnim pritužbama na stare slučajeve. Zbog toga ono ne bi moglo da se izbori sa poslom. U pokušaju da se izbori sa starim slučajevima, koristeći za to sve raspoložive resurse, novo tijelo ne bi bilo sposobno da vrši istrage novih slučajeva korupcije.

Treba pažljivo razmotriti kako iskoristiti resurse tako da i stara i nova korupcija budu istražene. Ukoliko je država „okrenula novi list“, onda treba da bude sposobna da brzo i uspješno istraži i nove optužbe.

Odredba poput ove može da bude dio novog zakona:³⁸

Istraživanje starih prekršaja

1. Uprkos odredbama odjeljka [broj], antikorupcijsko tijelo neće po njima postupati ako su se događaji na kojima se optužba ili sumnja zasnivaju dogodili prije [datum], osim u slučajevima u vezi sa:
 - (a) osobama koje se ne nalaze u zemlji i za kojima je izdat nalog za hapšenje prije određenog datuma;
 - (b) osobama koje su saslušane od strane policije ili antikorupcijskog tijela i koje su optužene da su počinile krivično djelo iz ovog zakona;
 - (c) zločinom koji je takav da ga odbor po preporuci rukovodioca antikorupcijskog tijela smatra dovoljno ozbiljnim da zahtijeva reakciju.
2. Potvrda predsjednika odbora o tome da odbor smatra da je zločin dovoljno ozbiljan da zahtijeva reakciju biće dokaz za tu činjenicu.
3. Odluka odbora iz stava 1(c) je konačna i ne može se preispitivati u sudskom postupku.

³⁶ Analiza Bertrana de Spevila o amnestiji, pomirenju i drugim alternativama u suočavanju sa prošlošću, UNCICP Experts Meeting, Beč, 13–14. maj 2000.

³⁷ Vidjeti: Corruption Matters: February/March/1999 No. 11, NSW ICAC, na sajtu <http://www.icac.nsw.gov.au/>.

³⁸ Nacrt Bertrana de Spevila, adaptacija odredbi hongkonškog zakona.

Bez izuzetaka odredba bi glasila:

Uprkos odredbama odjeljka [broj], antikorupcijsko tijelo neće po njima postupati ako su se događaji na kojima se optužba ili sumnja zasnivaju dogodili prije [datum].

(d) Nečinjenje

Najzad, postoji opcija da se ništa ne preduzima, da se jednostavno pusti da se prošlost sama o sebi pobrine. Ta opcija ne pruža sigurnost i ne uspostavlja jasne i transparentne smjernice po kojima bi nova agencija radila. Ovaj pristup ostavlja javnost u neznanju šta se zapravo dešava i da li politička volja stvarno postoji. Takva opcija je izazovna jer minimizira mogućnosti za opstrukciju korumpiranih moćnika iz neposredne prošlosti, ali je ujedno i najrizičnija od svih strategija.

Pokazatelji za ocjenjivanje djelotvornosti krivičnih i građanskih zakona

- Da li krivični zakon propisuje ovih šest osnovnih krivičnih djela:
 - podmićivanje javnih službenika (uključujući i sudije, poslanike i ministre);
 - traženje i prihvatanje poklona od strane javnih službenika;
 - zloupotrebu službenog položaja zarad lične koristi;
 - posjedovanje bogatstva koje se ne može objasniti (odnosno, stil života koji premašuje mogućnosti koje pružaju poznati prihodi javnih službenika);
 - davanje tajnih provizija (od strane zaposlenog odnosno agenta, odnosno davanje provizija agentu) koje služe da prikriju korupciju u privatnom sektoru;
 - podmićivanje glasača?
- Da li krivični zakon na odgovarajući način pokriva najgore vrste korupcije i obezbjeđuje odvratanje javnih službenika od korupcije? Ako ne, zbog čega ne uspijeva u tome (uočiti razliku između nedostataka u zakonima i propustima institucija koje treba da primjenjuju zakone)?
- Da li su postojeći zakoni adekvatni u smislu povraćaja nezakonito stečene imovine korumpiranih funkcionera?
- Da li se zakon primjenjuje pošteno ili selektivno?
- Da li javnost smatra da su svi jednaki pred zakonom ili misli da su neki funkcioneri izuzeti od gonjenja?
- Da li postoje prestupi koji se sada gone u krivičnom postupku, a koji bi mogli da budu uspješnije riješeni administrativnim kaznama?
- Da li su odredbe o plaćanjima koja se smatraju korupcijom jasno razumljive? Da li su odgovarajuće? Da li se primjenjuju? Ako ne, zašto?
- Da li građani i privatni sektor imaju odgovarajuća sredstva da prevladaju posljedice korupcije?
- Da li se članovi porodice koriste u cilju zaštite nezakonito stečenog bogatstva od legitimnih zahtjeva države za povraćaj?

Poglavlje 28:

Istraživanja kao sredstvo za mjerenje napretka

*Da li pobjeđujemo? Da li gubimo?
Ne znam da odgovorim,
ja samo nastavljam da udaram
dok ne čujem neku vrstu zvonjave...*

Rock Follies, 1977.

Korupcija je vjerovatno zločin koji se najrjeđe prijavljuje. Kevin Ford je primijetio:

„(...) čin korupcije [se] vrši uz najveću tajnost. Sve strane koje su umiješane u posao (primalac i davalac mita) obično su zadovoljne ishodom svoje aktivnosti ili uviđaju da bi uslijedile negativne posljedice ukoliko bi otkrile svoje učešće u takvom poslu, čak i ako njime nisu zadovoljne. U međuvremenu, žrtve korupcije, obično opšta javnost i društvo u cjelini, uglavnom žive u blaženom neznanju ili su toliko navikli na korupciju da su postali ravnodušni.“¹

Usljed tajnosti operacije i zajedničkih interesa učesnika u korupciji, veoma je teško izmjeriti stepen njenog prisustva u društvu. Ne postoji čak ni pokazatelj koji bi omogućio da se na osnovu malog broja poznatih slučajeva formira šira slika, nešto poput vrha ledenog brijega koji izranja na površinu i na osnovu kog je moguće procijeniti veličinu dijela koji se nalazi ispod vode.

Bez sredstva za mjerenje izuzetno je teško utvrditi oblasti u kojima je stanje posebno kritično i procijeniti da li reforme daju rezultate u praksi. Zbog toga se istraživanja u kojima se opisuje realna situacija smatraju ključnim sredstvom u kontekstu borbe protiv korupcije i nezakonitosti, koliko god da ih je teško osmisliti i sprovesti.²

Nije realno očekivati da će ljudi priznati svoje nezakonito ili čak društveno nepoželjno ponašanje ukoliko bi se na taj način izložili nekom riziku. Ipak, istraživanja na nekim kategorijama ljudi mogu se uspješno sprovesti, a to su prije svega oni koji sebe vide više kao žrtve izložene ucjeni, nego kao voljne učesnike u zločinu.

Tako međunarodni biznis (uprkos svojoj dokazanoj ulozi pokretača korupcije velikog obima)³ rado pristaje da bude predmet istraživanja. Na sličan način postupaju i poslovni ljudi u lokalnim sredinama, kao i građani

Zašto mjeriti korupciju?

Sprovedenje reformi radi boljeg upravljanja je samo po sebi teško. Zato što ovakve reforme smanjuju prihode od korupcije, njima se često odupiru viši funkcioneri, drugi političari i birokrate. Takav otpor se često prikrija tvrdnjama da nema konkretnih dokaza o korupciji i pretpostavkama (koje su sada oborene) da korupcija ne može da se izmjeri. Kada su takvi dokazi dostupni, rasprava o korupciji može da se depolitizuje i da se usredsredi na zaista važna pitanja. Mjerenje korupcije pruža i druge koristi. Ono može da pomogne da se ustanove prioriteta, pomoću njih se obrazuje javnost, a mogu da posluže i za ustanovljenje polazišta prema kojima se može mjeriti uspješnost reformi.

Dani Kaufman i drugi (originalni tekst je parafraziran), „Corruption: Surveys, data analysis and reforms“, Utstein Internet discussions, 4. april 2000.1

¹ Sljedeće sredstvo u razvoju je definisanje mjerila za „pokazatelje upravljanja“, da bi mogao da se izmjeri napredak u načinu upravljanja (vladanja).

¹ Komunikacija od 30. novembra 1999.: internet forum o razvoju antikorupcijskih strategija, u koordinaciji Svjetske banke. Kevin Ford je predsjedavajući Savjeta međunarodnih antikorupcijskih konferencija. Ranije je bio komesar za istrage u Njujorškoj policiji (1994–1998) i proveo je više od 25 godina istražujući i eliminišući korupciju u SAD.

² Inovacije u istraživanjima je preduzeo Dani Kaufman (Kaufmann), zajedno sa svojim timom na Institutu Svjetske banke. Oni su sproveli detaljna istraživanja u Albaniji, Gruziji i Letoniji, koja su pružila iznenađujuću sliku sistemske korupcije koja je duboko institucionalizovana, iako je obrazac u svakoj zemlji različit. Neki od nalaza su: korupcija neraspoređeno više pogađa siromašne (bogatije porodice će prije platiti mito, ali teret korupcije, koji se mjeri kao dio prihoda porodice koji odlazi na mito, mnogo je veći za siromašna domaćinstva); u sve tri zemlje birokrate plaćaju za položaje koji donose prihode; preduzeća bi rado platila veće poreze umjesto mita ukoliko bi time korupcija bila eliminisana.

³ Vidjeti: *Bribery Perceptions Data*, Transparency International, 20. januar 2000. <http://www.transparency.org/documents/#cpi/>.

Činjenice, samo činjenice

„U životu su potrebne samo činjenice. Ne sadi ništa osim njih i iščupaj iz korijena sve osim njih. Mišljenje razumnih životinja se može razviti samo na osnovu činjenica.“

g. Gradgrind iz „Teških vremena“ (1854),
Čarls Dickens

(korisnici usluga javnih službi). Iako ove grupe ljudi znaju ponešto o raznim nivoima korupcije, njihovo znanje, ukoliko nije plod neposrednog iskustva, obično je nepouzđano i može se smatrati samo „percepcijom korupcije“.⁴

Kao opšte pravilo može se smatrati da što je istraživanje šireg obima i manje određeno, njegove nalaze treba uzimati sa većom rezervom. Činjenica da percepcija može da bude veoma daleko od stvarnosti mora takođe da se uzme u obzir, pogotovo kada se ona zasniva na iskustvima anegdotskog tipa iz prošlosti iako se stanje u međuvremenu popravilo.⁵

Istraživanja mogu da naglase pretjerane tvrdnje i stavove koje oni koji ih izražavaju nisu u stanju da stvore na realnoj osnovi. Na primjer, skorašnje istraživanje na Filipinima je pokazalo da većina ispitanika tvrdi da se više od polovine sredstava koja se troše na izgradnju puteva rasipa uludo. Oko dvije trećine misli da se 40 % sredstava dobijenih prikupljanjem poreza izgubi tokom tog procesa, 30 % ispitanika to misli za proces obezbjeđivanja besplatnih udžbenika, a 23 % kada je u pitanju opremanje vladinih službi.⁶ Ne mora da znači da su te tvrdnje netačne, ali je malo vjerovatno da je tako veliki broj ispitanika posjedovao dokaze o njihovoj tačnosti. U pitanju je samo njihova percepcija.

Sa druge strane, stalno se postavlja pitanje ko treba da raspolaže podacima. Ukoliko podaci nisu nimalo laskavi i ako njima raspolaže služba čiji je rad kritikovan, iskušenje da se rezultati prikriju ili, još gore, da se prerade, biće neizdrživo. Isto iskušenje će prevladati i kada je cilj istraživanja da se pokaže kako je ta služba radila i kako je njom rukovođeno. Zbog toga je vrlo poželjno da u

Policiji naređeno da ne manipulise podacima o stopi kriminaliteta

Studije policijskog inspektorata su pokazale da su neki dijelovi policije manipulirali podacima iz istraživanja kako bi prikazali manju stopu kriminala u svojim oblastima i povećali stopu slučajeva koje su razriješili. Prestupi su klasifikovani među lakše, otpisivani su kao djela koja ne podliježu krivičnom gonjenju, a broj zavedenih zločina je bio manji od stvarnog između 15 i 65 procenata.

Guardian, 1. avgust 2000.

osmišljavanje i sprovođenje istraživanja budu uključene nezavisne osobe i da se rezultati objavljuju i dijele sa zajednicom koja je bila predmet istraživanja. Tako se dobija pošteno i stručno prikupljanje podataka koje, kada mu slijedi transparentno prikazivanje rezultata, omogućava da se čuje glas javnosti.

Rezultate istraživanja, kao važan element antikorupcijskih akcionih planova države, treba objavljivati na internetu da bi bili dostupni širokoj javnosti i predstavljali izazov za političku volju onih koji vode zemlju.

Međunarodna istraživanja

Pionir u međunarodnim istraživanjima percepcije korupcije bila je organizacija Transparency International, mada je i taj proces bio kontraverzan. TI je uvijek napominjala da istraživanja pokazuju percepciju ispitanika koja ne mora nužno da odgovara stvarnosti i da je njihova osnovna vrijednost to što odražavaju poglede međunarodnih kompanija, čije odluke o investiranju značajno utiču na privredu zemlje. Što je nivo korupcije u očima stranih investitora veći, to će oni biti manje spremni da ulažu u zemlju (osim kada je riječ o kratkotrajnim ulaganjima koja mogu brzo da se isplate).⁷

Godišnji indeks percepcije korupcije TI (CPI) ukazao je na značaj pitanja korupcije u mnogim zemljama i pratile su ga pojačane antikorupcijske aktivnosti od strane vlasti u nekim slučajevima. CPI je pretrpio i brojne kritike da je usmjeren protiv nerazvijenih zemalja zato što sagle-

⁴ Iz tih razloga TI je uvijek insistirala na tome da je godišnji indeks korupcije na kome se nalaze mnoge zemlje u stvari indeks percepcije korupcije i da su stoga moguća odstupanja u odnosu na stvarno stanje.

⁵ Vlada Danske je finansirala unapređivanje sistema vođenja sudskih akata u Ugandi, a trud je nagrađen znatnim smanjenjem broja „nestalih“ predmeta. Pa ipak, predstavnici građanskog društva su na jednoj radionici ubrzo potom ukazali na to da je nestajanje sudskih predmeta i dalje najveći problem njihovog sudskog sistema. Iz razgovora sa predstavnicima pravosuđa Ugande, 1996.

⁶ Izvještaj: Linda Luz B. Guerrero i Steven A. Rood, *Istraživačka studija o korupciji na Filipinima*, PSSC Informacije o društvenim naukama, Filipinski savjet za društvene nauke, izdanje januar–jun 1999.

⁷ Kao što je Shang-Jin Wei pokazao: „Jedan procenat povećanja marginalne poreske stope smanjuje učešće stranih investicija za oko pet procenata (...) Povećanje nivoa korupcije za jedan stepen (na skali od 1 do 10) povezan je sa smanjenim prilivom investicija od oko 16 procenata, što je ravno povećanju marginalne poreske stope od 3 procenta. Drugim riječima, porast nivoa korupcije u zemlji sa nivoa Singapura na nivo Meksika jednak je povećanju marginalne poreske stope za strance u visini od 21 procenta.“ – *How taxing is corruption for foreign investors?*, http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/jinwei.html.

dava problem jednostrano (uočavajući one koji primaju mito, a zapostavljajući davaoce mita iz drugih zemalja) i da ponekad šalje depresivnu poruku vlastima koje čine iskrene korake u borbi protiv korupcije. Metodologija koja je spoj raznih vrsta istraživanja stalno se preispituje i još uvijek ne postoji opšta saglasnost među stručnjacima kakva bi ona trebalo da bude.⁸ Ipak, činjenica da treba da postoje tri različita istraživanja u određenom periodu kako bi se neka zemlja našla na listi, doprinosi relevantnosti ovog rangiranja.

CPI šalje jasnu poruku vladama čije zemlje imaju slabe ocjene. Bilo da su rezultati istiniti ili ne, oni odražavaju percepciju poslovnog svijeta čije svakodnevne odluke mogu direktno da utiču na privredu njihovih zemalja. Traži se akcija, bilo u pravcu otklanjanja nerazumijevanja bilo u pravcu iznalaženja odgovora na pokazano nezadovoljstvo. Po riječima lista *Economist*, vlasti mogu da ignorišu ove rezultate samo na sopstvenu štetu.

CPI je takođe pomogao da se prevlada sindrom „mi i oni“, odnosno težnja nekih zemalja u razvoju da okrivljuju strance za sva zla na domaćem tlu. Usredsređivanjem na domaću korupciju, CPI pospješuje rasprave u zemlji i daje argumente za borbu protiv korupcije.

Drugu vrstu istraživanja, indeks davalaca mita (Bribe Payers Index, BPI), sproveo je svjetski poznat Gallup International za potrebe TI 1999. godine. Unakrsno su ispitivane elite brojnih tržišta zemalja u razvoju kako bi se saznalo od onih koji bi to najprije mogli da znaju (biznismeni, bankari, advokati) odakle mito najčešće dolazi. Dobijena je depresivna slika umiješanosti izvoznika iz vodećih zemalja izvoznica u korupciju. Može se smatrati da su podaci iz ovog istraživanja veoma pouzdani, jer je ispitivan elitni uzorak, koji će biti spreman da bude ponovo ispitan kako bi se izmjerili obim i brzina eventualnih promjena.⁹

CPI kao sredstvo za akciju

Jorge Quiroga Ramirez, 37-godišnji bolivijski potpredsjednik i predvodnik borbe protiv korupcije, rekao mi je skoro u Majamiju da je Bolivija prošle godine pozvala vođe Transparency Internationala i stručnjake Svjetske banke da posjete tu zemlju i daju konkretne prijedloge. „Odlučili smo da umjesto da kritikujemo indeks korupcije TI, pokušamo da ga iskoristimo kao pokretačku snagu za akciju“, rekao je on.

„Bolivija gradi put za antikorupciju“, Miami Herald, 30. septembar 1998.

Sveobuhvatna istraživanja i istraživanja pojedinih sektora

Šta bi se moglo dobiti sveobuhvatnim istraživanjem na nivou cijele države? Istraživanja javnog mnjenja će imati ograničenu vrijednost osim ako su načinjena po visokim profesionalnim standardima i/ili ukoliko su usmjerena na pojedine sektore (na primjer, da korisnici usluga zdravstvenih klinika iskažu svoja iskustva). Kada su istraživanja takva, rezultati mogu da budu veoma korisni kako za ustanovljenje polazišta na osnovu kojih se mogu mjeriti buduće primjene, tako i za utvrđivanje oblasti gdje su stvari krenule u pogrešnom pravcu. Kada se rezultati istraživanja objavljuju, mogu da posluže za podizanje svijesti javnosti o problemima i da podstaknu javnu debatu.¹⁰ Budući da istraživanja pružaju činjenice, može se izbjeći politizacija pitanja korupcije koja je čest slučaj.

Istraživanja naročito mogu da:

- *promovišu reforme institucija.* Mjerenje ekonomskih i socijalnih troškova korupcije može da pomogne da se utvrde oblasti u kojima se reforma mora prioritetno izvesti, kao i da se ustanove mjerljivi pokazatelji za određivanje uspješnosti reforme institucija. Podaci iz istraživanja pomažu da se rasprava vodi o institucijama, a ne o pojedincima. Informacije koje upućuju na strukturu institucija mogu da pomognu u objašnjavanju zašto su neke institucije osjetljivije na korupciju od drugih;
- *podstaknu tehnokratsku i ciljnu raspravu o konkretnoj akciji.* Podaci iz istraživanja i analize pomažu da se stvore savezi između različitih učesnika, podstiču se njihovo učešće, tehnokratska rasprava o konkretnim reformskim koracima i zajednička akcija;

⁸ O metodologiji više na veb-sajtu TI, www.transparency.org/documents/cpi/2000/html.

⁹ Potpuni rezultati i primijenjena metodologija se nalaze na veb-sajtu TI.

¹⁰ Na primjer, istraživanje koje je sproveo TI Bangladeša otkrilo je visok nivo percepcije korupcije na nižim nivoima sudstva, što je dovelo do toga da magistrati zatraže da NVO preduzmu akciju. Predsjednik te zemlje je intervenisao rekavši da čak i ukoliko su dobijeni podaci samo djelimično tačni, niži sudovi imaju zaista veliki problem.

- *pomognu da se utvrdi oblast u kojoj postoji problem i prioriteti.* Istraživanja se sastoje od zatvorenih, indirektnih pitanja koja maksimalno uvećavaju broj datih odgovora i olakšavaju sistematičnu analizu prikupljenih podataka. Precizna empirijska istraživanja dovode do nepolitičkih rasprava o konkretnim reformskim koracima u borbi protiv korupcije. Pomoću pitanja se prikupljaju empirijski podaci ili podaci o percepciji. Obje vrste podataka su od pomoći za sprovođenje precizne analize. Konkretni i uporedivi podaci su snažno oružje za antikorupcijske strategije;
- *omoguće da se čuje glas građana i ojača osećanje da reforme potiču iznutra.* Istraživanja sprovodi nezavisna i tehnički opremljena NVO ili profesionalna organizacija i na taj način se uvećava i jača znanje u okviru lokalne zajednice. Rezultati istraživanja se mogu podijeliti i sa drugim lokalnim institucijama i ljudima od značaja, i šire, kako bi dali snagu javnom mnjenju da se izbori za reforme, odnosno da ih u pravom trenutku podrži.

Svjetska banka sprovodi dijagnostičke studije o upravljanju i korupciji, a nedavno su simultano sprovedene tri studije koje su se odnosile na državne funkcionere, preduzeća i porodice.

- Istraživanje o državnim funkcionerima.* Svrha ovog istraživanja bila je da se razumiju odrednice specifične za korupciju u određenim institucijama (mito, nepotizam, politički upliv i zloupotrebe), diskreciju/neformalnost, funkcionisanje i upravljanje. Rezultati istraživanja su ukazali na povezanost između načina upravljanja i nivoa siromaštva, kao i na razlike u zavisnosti od političkih i kulturnih činilaca.
- Istraživanja o preduzećima.* Ova studija se bavila poslovnim okruženjem, sa posebnim akcentom na uticaj načina upravljanja javnim sektorom na razvoj korupcije u privatnom sektoru. Ispitivana je uloga preduzeća kao korisnika usluga javnog sektora gdje se prije svega pojavljuju tražeći određena odobrenja ili dozvole. Posebna pažnja je bila posvećena funkcionisanju sudske zaštite.
- Istraživanje o porodicama.* Svrha ovog istraživanja je bilo prikupljanje iskustava građana sa korupcijom i njihova percepcija korupcije u svakodnevnom životu, a u vezi sa javnim i privatnim sektorom. Građani su ispitivani kao korisnici javnih usluga, kao oni na koje se pravila odnose, kao tražioci dozvola i odobrenja, kao korisnici sistema obrazovanja, zdravstvene zaštite i komunalnih usluga. Posebna pažnja je posvećena socijalnim službama.¹¹

Dubinska dijagnoza ove vrste nije cilj za sebe već sredstvo za razvoj antikorupcijskih programa koji su usmjereni na reforme i zajedničku akciju.

Sva ova istraživanja treba sprovoditi kontinuirano kako bi napredak mogao da se izmjeri. U demokratskim društvima narod će željeti da zna da li je njegova vlast djelotvorna, posebno ako se promjene ne vide na prvi pogled u svakodnevnom životu. Ukoliko istraživanja pokažu da su reforme dale početne rezultete, onda ona mogu da posluže kao argument za izgradnju podrške javnosti za reformske programe i da daju doprinos njihovoj dinamici i sprovođenju. Već dugo je poznato da apatična i skeptična javnost može da podrije i najbolje programe reformi.

Sljedećih šest pristupa bi takođe mogli da budu interesantni pri istraživanju:

(a) Izjave o uslugama

Metodologija koju je razvio Centar za javne poslove iz Bangalora je upotreba „izjava o uslugama“ javnih službi. Korisnici usluga javnih preduzeća daju izjave o tome na koji način je od njih traženo da dodatno plate za usluge na koje imaju pravo. O rezultatima prikupljenim na osnovu ovih izjava raspravljalo se sa rukovodiocima raznih javnih službi i objavljeni su u štampi i putem

¹¹ Ovi komentari su preneseni iz razmatranja Pabla Zoida iz Instituta Svjetske banke. Za detaljne informacije posjetite <http://www.worldbank.org/wbi/gac/instruments.htm>, gdje su navedeni primjeri istraživačkih sredstava koja su primijenjena u nekoliko zemalja, kao i rezultati koje su istraživački timovi dobili.

radija. Mnoge NVO su u Bangaloru prošle obuku o načinu primjene ovog pristupa, a među njima su i brojni članovi ogranaka TI.

(b) „Big Mek“ istraživanja¹²

Ogranak TI u Argentini je razvio drugu metodologiju. Prvi korak je dobijanje podrške nekog ministra ili gradonačelnika, nakon čega se sprovodi analiza cijena koje su plaćene ili tražene za razne usluge javnih službi ili u njihovom poslovanju. Tako je otkriveno da je ista vrsta usluga imala različitu cijenu u različitim bolnicama. Bilo da je riječ o neefikasnosti ili korupciji, gubitak je jasno mogao da se vidi. Kada se prestupnik putem upoređivanja cijena otkrije, organ vlasti koji saraduje u istraživanju pokreće akciju i cijena usluga drastično pada.

U drugom istraživanju ovog tipa u Argentini upoređivana je stvarna cijena đaćkih obroka i cijena koja je plaćena za njih, pa je otkriveno veliko odstupanje. U kratkom roku nakon objavljivanja publikacije, snabdjevači koji su preterano naplaćivali svoju robu doveli su cijene u red.

(c) Istraživanja prije i poslije promjena

U Milanu je italijanski ogranak TI pokušao da izmjeri korupciju putem istraživanja koja su vršena „prije i poslije“.

Kao što je dobro poznato, milanski sud je početkom devedesetih započeo istragu o korupciji, pod nazivom „čiste ruke“. Velika grupa političara i biznismena je osuđena za zloupotrebu javnih fondova i omogućavanje nezakonitog finansiranja političara i njihovih partija. Građansko društvo je snažno podržalo ovu akciju i iznudilo promjene na sljedećim opštinskim izborima. Osim nekoliko uglednih pojedinaca, niko iz stare vlasti nije ponovo izabran.

U tim okolnostima ogranak TI se dosjetio da izmjeri cijenu raznih javnih investicija u nekoliko oblasti prije i poslije promjena. Rezultati su bili izuzetni. Odnos cijena javnih investicija u Milanu prije i poslije kampanje „čiste ruke“ bio je sljedeći:

- Direktne investicije su na godišnjem nivou četverostruko povećane.
- Ukupni gradski dug je smanjen za 10 procenata.
- Prepolovljeni su troškovi izgradnje gradske podzemne željeznice.
- Novi međunarodni aerodrom, koji se gradio tri godine, koštao je upola manje nego što je ranije bilo očekivano.
- Preduzeća u gradskom vlasništvu su od gubitnika postala profitabilne institucije.
- Gradska taksa je ograničena na pet procenata, za razliku od uobičajene takes, koja iznosi od 6 do 7 procenata u drugim gradovima.

Ovi podaci mogu da pomognu više nego bilo kakve apstraktne rasprave o korupciji da ljudi postanu svjesni troškova koje donosi korupcija. Godinu dana kasnije, nezavisna agencija za istraživanje javnog mnjenja je za TI Italije ispitala građane Milana u vezi sa korupcijom. Rezultati su pokazali sljedeće:

- 76 procenata je vjerovalo da država nije na adekvatan način štitila građane od korupcije i prijetnji i da su kriminalci preuzeli državu i njene institucije;

Šta tražiti kada građansko društvo kontroliše projekat:

Ugovor:

- proceduru za izbor ugovarača;
- vremenski raspored, jasne ciljeve (kvantitativne kad god je moguće) i produktivnost;
- klauzule o osiguranju (ugovarač preuzima sav rizik na sebe, profesionalne obaveze projekatana i konsultanata i slično);¹
- studije o izvodljivosti i poslovne planove (kada postoje).

Sprovođenje:

- efikasnost u radu i partnerstvo;
- napredak u skladu sa predviđenim rokovima;
- razloge za izmjene i podesnost alternativnih rješenja.

Procedure za ocjenjivanje:

- kontrolu kvaliteta, predviđene rokove, utrošak;
- komparativnu kvantitativnu analizu na osnovu postignutih standarda;
- nezavisnost procjenitelja (pitanje integriteta i efikasnosti).

Postignuti rezultati:

- utrošak;
- usklađenost sa prvobitno postavljenim ciljevima;
- analizu funkcionisanja projekta nakon završetka;
- pogled od strane korisnika (na primjer: Da li su obučeni instruktori našli posao? Da li su vozači zadovoljni novim putem?).

Tehnike za monitoring:

- provjeru teksta ugovora;
- ispitivanje istorijata i oblika partnerstva (interna pravila, adekvatna količina povjerenja i duha saradnje);
- podatke o tome ko šta radi;
- utrošak u skladu sa početnim budžetom;
- proceduru plaćanja (dokumentacija, porez);
- korelaciju između ciljeva i rezultata;
- intervjuisanje korisnika.

Plamen Tončev (TI Bugarske), „Kontrola javnih nabavki“, prezentovano na regionalnoj radionici TI u Sofiji, 9. april 2000.

¹ Zakon Spinetta u Francuskoj (1978) i Zakon Merloni u Italiji (1994) uveli su obavezu desetogodišnje garancije. Obavezno osiguranje javnih radova u Maroku je usvojeno kraljevskim dekretom još 1895. godine!

¹² „Big Mac“ istraživanja su dobila ime po tehnici koja je prvi put korišćena za poređenje zarada radnika u raznim dijelovima svijeta. U suštini, računa se vrijeme koje je prosječnom radniku potrebno da zaradi za Mekdonaldsov hamburger.

- preko polovine (52,2 %) mislilo je da su se nezakonitosti i krađe veoma rijetko kažnjavale, a 42 procenta je bilo potpuno uvjereno u to;
- blizu 93 procenta je smatralo da mreža korupcije nije u potpunosti otkrivena i da treba istražiti još neke oblasti.

Ipak, utješno u tome je da su građani postali svjesni problema, jer je oko 85 % njih smatralo da su troškovi korupcije za obične građane veoma visoki.¹³

Dalje praćenje cijena javnih nabavki je poslije početnih uspjeha otkrilo izvjesno povećanje u nekim slučajevima. Čini se, ipak, da razlog tome nije korupcija u koju su umiješane velike kompanije iz privatnog sektora, već prije svega stvaranje nezakonitih kartela i namještanje ponuda, što kompanije rade prilikom manjih nabavki. Nasuprot tome, povećano interesovanje stranih

firmi da se nadmeću u dobijanju poslova je dovelo do toga da se nastavi sa padom cijena većih nabavki.¹⁴

(d) Vrijednost za novac

Osnovna teza je da korupcija podiže cijene i obara kvalitet. Stoga, kada se ispituju transakcije javnih sredstava na osnovu kriterijuma „najveća vrijednost za najmanje novca“, ukoliko se pokažu velika odstupanja, jasno je da vladaju korupcija ili potpuna neefikasnost. Bilo šta da je slučaj, potrebno je preduzeti snažnu akciju kako bi se sačuvao sistem i izbjeglo ponavljanje greške. Velika odstupanja se mogu lako uočiti, posebno kada se zna da širom svijeta postoje agencije koje mogu i brzo i jeftino da pruže informacije o preovlađujućim cijenama određenih roba i usluga.¹⁵

(e) „Statistika u ogledalu“

Ovo je jedan od načina na koji građansko društvo vrši kontrolu, a osmišljen je u Bugarskoj. Vrš se poređenje zvaničnih podataka o robi koja je izvezena u susjednu Rumuniju, sa rumunskim podacima o uvozu robe iz Bugarske. Ova inicijativa koja obećava moguća je samo ako postoji saradnja sa carinskim službama sa obje strane granice. Pored svakodnevnog prikupljanja podataka, nužno je stalno održavati kontakt kako bi se poredile informacije o vozilima koja prenose visokorizične vrste robe preko granice. Kada je ovo istraživanje počelo, otkriveni su razni oblici prevara carinskih službi, posebno kada je riječ o cigaretama. Kamioni koji su natovareni robom za izvoz u Rumuniju nikada nisu prelazili granicu, ili su to činili natovareni toaletnim papirom (kako je zabilježeno na rumunskoj strani). Na taj način, roba oslobođena poreza je ostajala u Bugarskoj.¹⁶

(f) Kontrola velikih projekata

Najzad, tu je i pitanje mogućnosti građanskog društva koje ima ograničene resurse da kontroliše sprovođenje velikih projekata. Čini se da je to moguće. Građansko društvo treba da preduzme izvršenje onih zadataka u kojima može da postigne dobre rezultate. Kada je veliki dio projekta van domašaja građanskog društva, ono može da motri na odabrane ključne segmente tog projekta ili na cijeli projekat tako što će se usredsrediti na način na koji sistem funkcioniše. Time se obezbjeđuje da proces odlučivanja na tenderima bude u skladu sa zakonom i propisanim procedurama.

Najnovije dostignuće

Najnovije dostignuće u borbi protiv korupcije je direktno i istovremeno istraživanje strana koje u njoj učestvuju, porodičnih ljudi, rukovodilaca u preduzećima i državnih funkcionera, koji se ispituju o troškovima podmićivanja da bi se dobila određena usluga javnih službi, posebne privilegije, posao u vladi (...). Čak i kada neki ispitanici ne odgovore na neka osjetljiva pitanja ili kada ne izvijeste o svemu što znaju, rezultati ovog istraživanja ukazuju da stepen korupcije sigurno nije ispod utvrđenog nivoa.

Dani Kaufman i drugi, „Corruption: Surveys, data analysis and reforms“, Utstein Internet discussions, 4. april 2000.

¹³ Razgovori sa izvršnim odborom TI Italije 29. novembra 1999. na internet forumu o razvoju antikorupcijskih strategija u koordinaciji Svjetske banke.

¹⁴ Ovaj odjeljak se odnosi na istraživanja Fredrika Galtunga iz novembra 1999. i iz maja 2000. Ovo istraživanje se nastavlja.

¹⁵ Ovaj pristup je djelimično rukovođen iskustvom komiteta koji je ustanovljen u Nigeriji 1999. godine (prilikom uspostavljanja demokratske vlasti) sa ciljem da ispita ugovore koje je vlada zaključila. Komitetom je predsjedavao g. Christopher Kolade. Taj pristup je omogućio da ispitivanja budu preduzeta brzo, pravično i objektivno.

¹⁶ *Korupcija i trgovina ljudima: Kontrola i prevencija – Metodologije za procjenu i strategije za borbu protiv prekograničnog kriminala u Bugarskoj*, Bojko Todorov i drugi, Centar za demokratske studije, Sofija, 2000.

Poglavlje 29:

Naučene lekcije – izvještaj o napretku

Kada se postigne dogovor o ciljevima, jedino pitanje koje ostaje je pitanje sredstava za ostvarivanje ciljeva (...) To pitanje je tehničko, što znači da ga mogu riješiti stručnjaci ili mašine, kao što na primjer doktori ili inženjeri rješavaju svoje probleme.

Isaija Berlin, „Dva koncepta slobode“, predavanje na Oksfordu 1958.

U proteklih pet godina bili smo svjedoci pokušaja vlada i međunarodnih organizacija da se bore protiv korupcije koji su bez presedana. Ovi napori su isprva bili usmjereni protiv tradicionalnih odgovora onih koji su odbijali da prihvate da je korupcija išta više „od male lokalne teškoće“. Na stranu istočna Azija, gdje problem uopšte nije bio tretiran, ako se izuzmu neka istraživanja ograničenog obima i debate u nekim akademskim krugovima, ni drugdje korupcija jednostavno nije uzimana ozbiljno.

Kada se u posljednje vrijeme shvatilo koliko je problem raširen i ozbiljan, uslijedila je i akcija na raznim stranama. Kada se pogleda pet godina unazad, šta smo naučili? U čemu je korist od uspješnih priča? Koja rješenja funkcionišu, a koja se nisu pokazala dobrima?¹

Spisak naučenih lekcija koji je ovdje dat sigurno nije obuhvatio sva dobra rješenja.² Navedena su samo neka od najuspješnijih. Ništa nije izvjesnije od toga da svi treba još puno da učimo.

1. Niko nema pravo na moralnu superiornost

Bilo je perioda kada su zapadni Evropljani sebe smatrali moralno superiornim u odnosu na druge po pitanju korupcije. „Tamo se stvari rade drugačije“, tvrdili su oni. „Mi tamo moramo da radimo stvari koje ne bismo ni pomislili da radimo kod kuće.“³ Takve pretenzije na moralnu nadmoćnost nisu više opravdane. Nivo umiješanosti izvoznika iz ovih zemalja u sistemsku korupciju širom svijeta i nivo korumpiranosti njihovih političkih institucija „crnim“ novcem natjerao ih je da revidiraju shvatanja.

2. Svako treba da problem rješava zbog sebe i na sopstveni način

Reforme treba da se razvijaju tamo gdje se sprovode i da se sprovode lokalno. Njih mogu da podstaknu i pomognu spoljni partneri (npr. donatori), ali ih moraju sprovoditi i predvoditi ljudi sa lokalnog područja. Korupcija iznutra mora da se iznutra i rješava, a korupcija u međunarodnim poslovnim transakcijama mora da se rješava na obje strane gdje se transakcija odigrava. Ne postoji odgovor na korupciju u kojem rješenje samo na jednoj strani rješava cijeli problem.

¹ Ovo su mišljenja autora. Ona se dijelom odnose i na raspravu vođenu na internet forumu Svjetske banke 1999/2000 koja je predstavljala nastavak Devete međunarodne antikorupcijske konferencije, Durban, JAR, oktobar 1999.

² Ovo poglavlje će se ažurirati. Sugestije za uvođenje novih stvari i reviziju postojećih možete slati na e-mail jeremypope1@compuserve.com.

³ Govoreći za BBC maja 1994, lord Jang od Grafama (Young of Graffam), bivši ministar za trgovinu i industriju u konzervativnoj vladi i u to doba izvršni rukovodilac firme Cable & Wireless, branio je davanje mita u poslovnom svijetu. „Kada govorite o mitu, govorite o nečem nezakonitom u ovoj zemlji, što ne treba ni u snu da uradite (...) Ali postoje dijelovi svijeta u kojima sam bio za koje svi znamo da se to dešava. Ako želite da budete u poslu, treba to da uradite, i to nije nešto što je pogrešno sa moralne strane (...) U mnogim zemljama jedino mjesto sa koga novac kaplje je mjesto šefa države, čovjeka koji raspolaže svime. Tu davanje mita nije ni nemoralno, ni korupcija. To je vrlo različito od prakse u našoj zemlji. Treba da budemo veoma oprezni sa takvim stvarima i ne treba da insistiramo na tome da ono što je ispravno kod nas bude ispravno u cijelom svijetu.“ Vidi TI Newsletter, juni 1994.

3. Nema „brzih lijekova“

Nema rješenja koja mogu odmah da srede stvari. Ima mjera kojima se brzo može postići uspjeh, kao što su, na primjer, utvrđivanje procedura carinske administracije, veća transparentnost postupka javnih nabavki, krivično gonjenje većeg broja korumpiranih funkcionera, ili „prženje krupnih riba“, ali ne postoji sveobuhvatno instant rješenje. Borba protiv korupcije je dug i težak proces.

4. Donatori treba da budu spremni na dugoročno angažovanje

Antikorupcijske strategije se ne mogu sprovoditi u nekom ograničenom periodu, pa da se zatim s njima prestane. Kada ih donatori pomažu, oni treba da budu svjesni toga i da ne planiraju na kratak rok, već da budu spremni za dugoročno stabilno angažovanje.

Kenijska vlada uništava korupcijski „spisak osramoćenih“

NAJROBI, Kenija. Kenijska vlada je uklonila listu korumpiranih političara iz skupštinskog izvještaja nakon što je osvojila većinu pri skupštinskom glasanju.

„Spisak osramoćenih“, koji je bez presedana, objavljen je u maju i povezivao je neke od predsjednikovih najbližih pomoćnika i rođaka sa korupcijom i skandalima.

Na spisku su bili potpredsjednik Saitoti, ministar Bajvot, kao i predsjednikov sin Filip.

Ali, u utorak su poslanici vladajuće partije, uz pomoć nekih poslanika iz opozicije, usvojili amandman na izvještaj komisije i uklonili desetina imena vodećih političara i javnih službenika.

Dva poslanika su bijesno reagovala, a tvrdnje o podmićivanju su suzbijene prije nego što je vlada dobila većinu prilikom glasanja, izvještale su novine Daily Nation. Komisija koja je sastavila izvještaj prethodno je preporučila da oni koji su se nalazili na spisku treba da budu podvrgnuti istrazi i da treba da im se sudi ako to bude neophodno.

Vlada je tvrdila da oni koji su imenovani nisu imali šansu da se odbrane. Izvještaj će sada ostati samo u arhivama parlamenta, i to bez imena koja su na osnovu amandmana iz njega povučena.

Rojters, 19. jul 2000.

5. Potrebna je jasna opšta strategija i dobri odnosi sa javnošću

Pristup reformama „na parče“ je nepouzdan. Strategija treba da bude sveobuhvatna i da se odnosi na sve stubove sistema društvenog integriteta. Kada se krene odlučno sa reformom, percepcija javnosti može da postane negativna kad javnost iz izvještaja istražnih organa o zloupotrebama viših državnih funkcionera sazna za ozbiljne zločine kojih ranije nije bila svjesna. Ukoliko proces reformi ne ide skupa sa odgovarajućim programima za informisanje i podizanje svijesti, može se stvoriti utisak da stvari idu na gore. Od ključne važnosti je da se od početka pokloni posebna pažnja odnosima sa javnošću. Treba voditi javnost ka realnim očekivanjima i ujedno izbjeći opasnost političke nestabilnosti.

6. Etički kodeksi i „građanske povelje“

Oni ne treba da služe kao ukras već kao sredstvo za promjene. Etički kodeksi su korisni, ali samo kada ih osoblje na koje se odnose osjeća kao nešto svoje. To osoblje mora učestvovati u pripremi kodeksa i proći programe obuke za njegovo sprovođenje. Obuka mora da bude osmišljena tako da učešće bude aktivno, da se traži izlaz iz hipotetičkih situacija, možda i uz podjelu uloga kako bi učešće bilo aktivnije. Lekcije školskog tipa i dijeljenje materijala nisu

se pokazali kao uspješni. Na sličan način, građanske povelje mogu da budu djelotvorne i da predstavljaju stvarnu korist za javnost, a ujedno da budu i izazov za vlasti da urade ono što su obećale. Radi toga, obaveze koje vlast preuzima poveljom treba da budu ostvarive. Same povelje treba objavljivati tako da dospiju do što šireg kruga korisnika usluga javnih službi.

7. Reformisanje birokratskih procedura

Treba preispitati zahtjeve koje postavlja birokratija i držati ih na minimumu. Službenici na osjetljivim položajima treba da se periodično rotiraju, a kada su u pitanju najranjivije tačke, kontakt između službenika i javnosti treba da se što je moguće više depersonalizuje kako bi se izbjegla opasnost koju nosi razvijanje ličnih odnosa između službenika i korisnika. Carina je samo jedan od primjera oblasti kojima je potrebna izmjena procedura u ovom pravcu. U situacijama kada je lični kontakt neophodan, uvođenje elemenata nepredvidivosti, u smislu nepoznanice koji će službenik postupati sa klijentom, smanjuje mogućnost za potencijalno podmićivanje. Uvođenje kompjuterizacije može da unaprijedi ove procedure povećavajući mogućnosti za kontrolu brzine rada, utvrđivanje kašnjenja i ispitivanje zašto je do kašnjenja došlo. Ipak, u nekim zemljama su birokratski zahtjevi nepodnošljivi, a takav razvoj situacije nije bio slučaj, već osmišljen radi povećanja broja prilika za uzimanje mita. U takvim zemljama volja za sprovođenjem reformi može da bude nesumnjiva, ali ih svejedno neće biti lako sprovesti.

8. „Duvači u pištaljku“ se moraju podsticati i štiti

Povrijeđene i brižne građane i službenike iz samih državnih organa treba podstaci da se obraćaju novim institucijama kao što su antikorupcijske komisije i službe ombudsmana, ili preko posebnih telefonskih linija. Ukoliko se njihov glas ne sasluša, neophodne akcije će kasniti, možda nepovratno. Oni koji podnose pritužbe moraju biti uvjereni da će pritužbe biti ozbiljno razmatrane, kao i u to da oni lično neće biti izloženi opasnosti. U nekim zemljama postoji tabu potkazivanja drugih građana ili kolega, ali ga treba prevazići. Dosta se pričalo o podizanju svijesti javnosti po ovom pitanju, ali je sav posao ostavljen organizacijama građanskog društva.

9. Potrebno je da kontrola bude stalna

Iskustvo pokazuje da, na primjer, kada je reč o korupciji u policiji, nije dovoljno napraviti čistku u nekoj korumpiranoj policijskoj jedinici. Ukoliko nisu uspostavljeni mehanizmi za stalno praćenje situacije, prije ili kasnije će ta jedinica ponovo potonuti u korupciju i biće potreban dodatni napor da se to stanje popravi. Nije dovoljno ukloniti korumpirane službenike ako se ne uklone i mogućnosti za korupciju i ako se ne obezbijedi da na značajne položaje budu postavljene pošteni službenici. „Provjere čestitosti“ mogu da pomognu pri utvrđivanju koji su službenici pošteni, kao i pri razmatranju odluka o unapređenjima u službi.

10. Usredsređenje na sistem, a ne na „trule jabuke“

Da bi zadobio podršku javnosti, program reformi treba da se usmjeri na sistem, a ne samo na uklanjanje korumpiranih pojedinaca. U situacijama kada je korupcija sistemska, korumpirani pojedinac nije jedina „trula jabuka“ i njegovo uklanjanje neće spriječiti da se ostali pokvare, jer će i onaj ko dođe na njegovo mjesto biti podložan istim izazovima. Prevencija može da bude daleko djelotvornija i neopisivo jeftinija od istrage i krivičnog gonjenja. Najzad, vlastima su potrebni stručni i sposobni službenici koji će obavljati državne poslove u institucionalnom okviru koji funkcioniše i koji u praksi obezbjeđuje sprovođenje propisa i politike.

11. Izbavljenje iz teške prošlosti – amnestija?

Jako je teško izaći iz stanja u kome korupcija caruje. Mnogi moćni krugovi imaju razloga da se plaše da će u novom sistemu oni biti na meti. Opšta amnestija može da bude nešto što javnost neće prihvatiti, ali ona je neizbježna, barem kada je riječ o sitnijim prekršajima nižih službenika. Mada je pitanje amnestije problematično, može se dosta reći u prilog tezi da treba „pustiti uspavanog psa da leži“. Neke više službenike treba ukloniti sa položaja i kazniti, ali niži službenici, ukoliko nisu ozbiljno zloupotrijebili svoje položaje, ne treba da se osjećaju ugroženo. Sve dok se ne osmisle rješenja koja mogu da funkcionišu u praksi, pitanje prošlosti će ostati jedna od najvećih potencijalnih prepreka reformama.⁴

12. Dobro vođstvo je veoma važno, ali nije dovoljno – širenje kruga saveznika može da pomogne

Bez dobrog vođstva sa vrha, svaki pokušaj većih reformi u okruženju u kojem je korupcija sistemska osuđen je na propast. Predvodnici treba i da pričaju i da djeluju, i javnost treba da ih kao takve vidi, a ne samo da ponavljaju fraze.⁵ Ipak, kao što sami zakoni nisu dovoljni da se postignu

⁴ Opšta amnestija u Hongkongu je isprovocirala negativnu reakciju zbog koje je cjelokupan proces reformi bio u opasnosti, tako da su uslovi amnestije izmijenjeni. Danas se raspravlja da li „javna saslušanja“ koja obezbjeđuju jedan oblik imuniteta, a koje ponekad prati naplaćivanje „poreza“ na nezakonito stečeno bogatstvo, mogu da budu uspješna i prihvatljiva za javnost. Bogati korumpirani pojedinci u tom slučaju imaju izbor da plate razuman iznos „poreza“ i da njihovo bogatstvo postane legitimno, ali da se pri tom suoče sa javnim poniženjem za vrijeme saslušanja, koja se sprovode poput onih u australijskoj državi Novi Južni Vels. Alternativa je da bez buke srede svoje račune sa državom.

⁵ „Uvijek se sjetim malezijskog premijera kada se govori o dobrom vođstvu. On je ocijenio da sve češći običaj nošenja vela kod muslimanki koje rade u javnim službama povećava anonimnost javnih službenika. Kako bi se borio protiv toga, insistirao je da svi javni službenici, nezavisno od pola, titule i položaja, nose vidne oznake sa svojim imenom. Dr Mahathir je preko televizije najavio novo pravilo. Zatim je pred kamerama prikao svoj bedž na rever, koji i danas stoji. U svim javnim službama, od tog dana pravilo se poštuje.“ Džeremi Poup, *Etika, odgovornost i transparentnost: Prevođenje teorije u praksu*, radionica o reformi javnih službi u anglofonskoj Africi, Keiptaun, JAR, 24–28. april 1995. (EDI-World Bank, Washington, 1995).

reforme, tako nije dovoljno ni dobro vođstvo. Treba tragati za potencijalnim saveznicima koji bi takvo vođstvo podržali, mada postoji opasnost da se kao saveznici pojave i oni sa sumnjivom prošlošću. Pa ipak, ako bi se samo „sveticima“ dozvolilo da u savez uđu, teško da bi ih bilo više od nekolicine. Ono što je važno je da se svi saveznici reformi posvete izgradnji nove budućnosti i da se potom tog opredjeljenja čvrsto drže.

13. Previđanje građanskog društva

Izgleda da postoji povezanost između visokog nivoa korupcije i niskog nivoa aktivnosti građanskog društva. Dosadašnji napori za uspostavljanje kreativnog i aktivnog građanskog društva ukazuju na potrebu donošenja propisa koji bi građanskom društvu omogućili da stvara svoje institucije bez vladinog uticaja i kontrole, kao i na potrebu za pozitivnim dijalogom između građanskog društva i vlasti. To nije uvijek lako postići, posebno u mladim demokratijama, jer može da bude suprotno utvrđenim procedurama za donošenje i sprovođenje odluka. Jedan od pokazatelja iskrenosti vlasti koja se zaklinje u to da je opredijeljena za borbu protiv korupcije jeste provjera njene spremnosti na saradnju sa građanskim društvom.

14. Nevladine organizacije kao izvor korupcije

U mnogim zemljama NVO su nikle naprečac, samo da bi iskoristile dio sredstava koje su strani donatori spremili kao pomoć za razvoj građanskog društva. NVO treba da budu transparentne i odgovorne u svom radu. Kao i zvanične institucije, i NVO moraju da budu podložne javnoj kontroli.

15. Zakonodavna tijela – kada čuvar postane lopov

Ozbiljne greške su izašle na vidjelo u onim zemljama u kojima zakonodavna vlast nije samo tijelo koje nadzire trošenje javnih finansija već i tijelo čiji su članovi aktivno umiješani u trošenje sredstava, kao i u sklapanje poslova sa državom. Ova kombinacija uloga zakonodavne i izvršne vlasti dovodi do sukoba interesa i truje politički život zemlje. Demokratske institucije postaju prezrene u javnosti. Dok se takve kontradikcije ne riješe na zadovoljavajući način (kroz jasnu podjelu vlasti), pitanje je da li u takvim zemljama uopšte može da se sprovede djelotvorna anti-korupcijska reforma.

16. Finansiranje političkih partija i dalje ostaje problem

Pitanje finansiranja političkih partija se naveliko ignoriše od strane međunarodne zajednice – možda baš zato što partije u najrazvijenijim zemljama imaju nezakonite prihode. Neki smatraju da je najbolji način da se ograniči kupovina uticaja kroz finansiranje političkih partija ograničenje partijskih rashoda po vrsti i po visini, umjesto pristupa koji ograničava visinu zakonitih partijskih prihoda. Promjena vlade na Tajvanu u martu 2000. je pokazala da bogata politička partija i pored velikih investicija i moćnih prijatelja ipak može da izgubi na izborima. Ova činjenica pojačava vjeru u to da manipulacije u finansiranju političkih partija ne moraju nužno da budu nepremostiva prepreka za promjenu vlasti.

17. Nezavisne agencije nemoćne su bez sigurnosti

Institucije poput ombudsmana i glavnog revizora privlačne su u teoriji, ali u stvarnosti mogu da funkcionišu samo ako su njihovi nosioci zaštićeni od arbitrarnog uklanjanja od strane izvršne vlasti čiji rad kontrolišu. Treba izgraditi mehanizme koji neće biti pod uticajem političkih procesa, koji bi mogli da odbrane nosioce tih funkcija i da, kada je potrebno, omoguće da se njihov glas čuje.

18. Pristup informacijama

Neke vlade su shvatile da je transparentan pristup informacijama najdjelotvornije sredstvo za suzbijanje korupcije, pa su usvojile odgovarajuće zakone. Od organa vlasti se može tražiti da izlože detalje o uslugama koje pružaju i o njihovim troškovima. U Indoneziji se informacije značajne za lokalnu sredinu, među kojima su i detalji projekata, javno izlažu, tako da javnost raspolože svim informacijama koje su joj potrebne da bi budno motrila šta se dešava.

19. Dobro upravljanje spisima

Da bi javnost stvarno imala pristup informacijama, nužno je da se spisi vode uredno. Na taj način se takođe obezbjeđuje odgovornost javnih službenika. U okviru vlasti treba da postoji jedna organizacija koja bi nadgledala proces postupanja sa dokumentacijom u raznim odjeljenjima i koja bi organizovala arhiviranje zastarjele dokumentacije.

20. Mediji i novinari istraživači

Većina ubistava novinara tokom posljednjih godina bila je povezana sa njihovim istraživanjima slučajeva korupcije, pa stoga postoji potreba da se rad novinara učini manje opasnim. Takođe treba unaprijediti i profesionalne standarde. Nekoliko institucija vodi kurseve istraživačkog novinarstva. S druge strane, u mnogim dijelovima svijeta i sami novinari su umiješani u korupciju. Mediji su „stub integriteta“ koji traži posebnu pažnju.

21. „Imenovati i osramotiti“ – privlačan, ali nefunkcionalan sistem

Pokušaji da se ovakav pristup sprovede propali su u Keniji početkom 2000. Ranije objavljen spisak osumnjičenih za korupciju, koji je sačinio skupštinski odbor, cenzurisan je u zvaničnom izvještaju, a neki od imenovanih su zaprijetili da će tužiti novinare koji su objavili imena koja su se nalazila na spisku prije cenzure. U Indiji, komesar za nadzor je izabrao internet kako bi objavio imena na stotinu funkcionera koji su bili osumnjičeni za korupciju. U najboljem slučaju, još uvijek je rano prognozirati koji je domet ovog metoda. Samouvjerenost sa kojom je predsjednik nigerijskog senata tvrdio da je nevin, prije nego što je razriješen sa te pozicije usljed nadmoćnih dokaza o njegovim malverzacijama, ukazuje da političke vođe mogu imati mnogo deblju kožu nego oni koji osmišljavaju strategiju protiv korupcije. U svakom slučaju, treba postupati veoma pažljivo da bi se izbjeglo da nekom bude uskraćena pravedna mogućnost da izloži svoju odbranu.

22. Da li je dovoljno povećati male plate?

Postoje tvrdnje da su javni službenici koji nisu adekvatno plaćeni mnogo podložniji korupciji od onih sa boljim platama. Pa ipak, žalosna je istina da su mnogi od najkorumpiranijih državnih službenika oni na najvišim pozicijama, koji su stekli znatno bogatstvo kroz korupciju velikog obima. Povezanost visine zarada sa korupcijom je zato pitanje koje se više vezuje za službenike na nižim položajima. Kada od klijenata zahtijevaju dodatno plaćanje da bi izvršili svoje redovne dužnosti, to se među kolegama službenicima shvata kao naplaćivanje rada koji inače nije adekvatno plaćen. Istraživanja pokazuju da bi klijenti bili spremni i da više plate za usluge koje dobijaju od javnih službi ukoliko bi cijene tih usluga bile razumne, a čitava stvar uređena zakonom. Ono što klijenti zaista mrze je da budu izloženi ucjeni. U vezi sa ovim pitanjima, jedan analitičar je primijetio: „U najboljem slučaju, ne postoje jasni dokazi da povećanje zarada može da umanjí korupciju. U okviru šire reforme javnih službi, pitanje odgovarajuće zarade i motivacije za rad može da igra određenu ulogu. Pogled na prikupljene podatke upućuje na to da povećanje zarada službenika u korumpiranim organizacijama ne vodi smanjenju korupcije.“⁶

⁶ Danijel Kaufman iz Instituta Svjetske banke.

23. Povećanje plata može da bude dio odgovora na korupciju

Realna visina zarada u javnom sektoru je u mnogim zemljama već duže vrijeme u padu. U nekim slučajevima taj pad je bio odraz smanjene efikasnosti javnog sektora. Jedna studija je pokazala da povećanje nivoa zarada nosi sa sobom šansu za privlačenje sposobnijih radnika u vladine službe, povećanje kvaliteta rada tih službi i povećanje količine prikupljenog poreza. Prosto povećanje poreških stopa ne mora da dovede do povećanog priliva sredstava u budžet, ali veća osposobljenost onih koji prikupljaju porez sigurno hoće.⁷

24. Nezavisne službe za naplatu javnih prihoda

Nezavisne službe za naplatu javnih prihoda mogu se ustanoviti tako da njihovo osoblje bude dobro plaćeno i van postojeće strukture platnih razreda u državnoj službi. Takve službe mogu da uvećaju priliv od poreza i da tako omoguće da i službenici u drugim oblastima budu adekvatnije plaćeni.⁸

25. Da li privilegije poslije odlaska sa funkcije pomažu?

Logika ukazuje na to da bi manjak sigurnosti nakon odlaska sa položaja mogao da bude značajan uzročnik korupcije za vrijeme mandata. Ipak, kada je riječ o onima na najvišim državnim funkcijama, postoji dokaz koji ukazuje na suprotno. U Zimbabveu su ustanovljene veoma velikodušne „otpremnine“ za veliki broj bivših funkcionera, ali se čini da one nisu imale nikakvog uticaja na smanjenje nivoa korupcije velikog obima, jer se on čak u međuvremenu povećavao. Jedan od razloga je taj što od položaja državnog funkcionera korist uživaju i članovi njegove porodice i prijatelji, pa zato sve ostaje po starom.

26. Da li sami zakoni mogu da imaju efekta?

Sigurno je da sami zakoni ne mogu brzo uticati na smanjenje korupcije, osim možda u slučaju kada zakon povjerava sudovima ulogu koju nisu imali ranije: da ispituju zakonitost administrativnih odluka koje donose funkcioneri izvršne vlasti.⁹ Često se novi antikorupcijski zakoni donose uz veliku pompu, čime se stvara utisak da je posao reforme (ili barem privida antikorupcijske reforme) već završen. Zakoni ne uspijevaju u zemljama sa sistemskom korupcijom i to ne zbog grešaka koje se nalaze u samim zakonima, već usljed nemogućnosti da zakoni budu primijenjeni. Postoje načini da se sprovedu reforme, čak i u oblasti javnih nabavki, a da se ne mijenjaju zakoni, npr. ako se kroz ugovore sa dobavljačima praćenim odgovarajućim kaznama građanskopravog tipa obezbijedi poštovanje standarda.

27. Kada je pravna država nesigurna...

Onda postoji očigledna kontradikcija u pokušajima da korumpirani sudski sistem obezbijedi pravilnu primjenu propisa. Institucionalni elementi pravosuđa, posebno proces imenovanja, razrješavanja i javne odgovornosti, imaju za cilj da omoguće vladavinu prava. Služba ombudsmana bi mogla da ponudi brz i djelotvoran put za rješavanje te kontradikcije a da pri tom ne bude izložena ograničenjima i poremećajima pravosuđa, ali se pitanje nezavisnosti sudova i poštenog pravosuđa mora temeljno rješavati.

28. Ipak postoji potreba za boljim zakonima

I dalje postoji potreba da se donose zakoni koji se mogu uspješnije sprovoditi u praksi. Tužiocu treba olakšati teret dokazivanja. Omogućavanje optuženom da ima pošten sudski postupak ne

⁷ Nadeem Ul Haque i Ratna Sahay: *Da li smanjenje plata u vladi zatvara budžetski deficit? Troškovi korupcije*, IMF Staff papers Vol. 43 No. 4, decembar 1996.

⁸ U ovo izdanje knjige uključene su mnoge studije o iskustvu ovakvih institucija u Gani, Tanzaniji i Ugandi.

⁹ Kao što se desilo u Letoniji.

znači da tužiocu treba učiniti nemogućim da dokaže krivicu optuženog.¹⁰ Treba ažurirati pravila dokaznog postupka i razmotriti propisivanje posebnih prestupa, poput onih koji su bili jedan od ključnih činilaca uspjeha antikorupcijske inicijative u Hongkongu.

29. Rokovi za krivično gonjenje treba da budu realni

Treba dosta vremena da korupcija izađe na vidjelo, a tužilaštvu treba dosta vremena da pravilno pripremi optužnicu, posebno u slučajevima korupcije velikog obima. Zbog toga rokovi u kojima optužnica treba da se podnese, odnosno rokovi za okončanje postupka, treba da budu realni. U nekim zemljama je bukvalno nemoguće privesti slučaj korupcije do kraja u zadatim rokovima.

30. Propisi o nezakonitom bogaćenju

Jedinstven slučaj zakona koji se dokazao kao uspješan u nekoliko zemalja jeste onaj koji se odnosio na nezakonito bogaćenje – slučaj kada javni službenik posjeduje imovinu čije se porijeklo ne može objasniti. Takav zakon, u sadejstvu sa funkcionalnim sudskim sistemom, bio je jedan od glavnih poteza reforme u Hongkongu. S druge strane, u nekim zemljama ne žele da donesu ovakav zakon zbog navodne povrede ljudskih prava. U stvarnosti, vjerovatnije je da odbijanje da se takav zakon donese potiče iz želje da se očuva postojeće stanje.

31. Nadgledanje imovine državnih funkcionera

Široko je rasprostranjeno vjerovanje da je ovo potencijalno uspješno sredstvo za obuzdavanje korupcije, ali do sada je sve ostalo samo na papiru. Primjetno je da poslanici oklijevaju kada treba da usvoje zakon koji će omogućiti kontrolu imovine i prihoda viših državnih službenika. I kada se zakoni usvoje, rijetko se traži da deklaracije budu objavljene javno. Njihov sadržaj se samo rutinski ispituje zbog ažurnosti. Sa pažnjom pratimo inicijative u ovoj oblasti.

32. Obim imuniteta i privilegija se preispituje

U mnogim zemljama imunitet i privilegije državnih funkcionera uspješno ih štite od primjene zakona u njihovom slučaju. U nekim zemljama kriminalci teže da dobiju javne funkcije zbog imuniteta u slučaju krivičnog gonjenja. Treba zato preispitati režim imuniteta i privilegija, i sve-ti njihov obim na praktičan nivo. Njih pojedinci ne dobijaju zbog ličnih zasluga, već da bi im bilo omogućeno da uspješno vrše svoje funkcije.

33. Nove mogućnosti koje pruža internet

Internet može da pomogne izgradnji otvorenijih sistema u mnogim oblastima. Zakonodavna vlast može preko veb-sajta održavati vezu između građana i njihovih izabranih predstavnika i obavještavati građane o aktivnostima u parlamentu. Ministarstva i druge organizacije mogu na veb-sajtove postaviti formulare i svoju dokumentaciju. Reformisti mogu da objave planove na polju antikorupcije tako da ih vidi čitav svijet i da obezbijede da se napredak u ovoj oblasti prati uz veliki publicitet. Internet se može koristiti za javna nadmetanja uživo, za povećanje protoka informacija i smanjenje mogućnosti za potencijalno korumpirane lične nagodbe. Naravno, korisnost interneta je ograničena brojem ljudi koji mu imaju pristup. Većina mogućnosti koje on pruža trenutno je nedostupna mnogima u siromašnim zemljama. Ipak, činjenica da se broj korisnika interneta povećava, kao i da se povećava javna odgovornost institucija i pojedinaca, vode ka unapređenju interesa cjelokupnog čovječanstva.

¹⁰ Na primjer, zakon koji traži da optužba dokaže ne samo da je korisnik usluga dao povelik poklon javnom službeniku, već i da je davalac pri tom imao neku korist, opterećuje tužilaštvo na način koje ono nije u stanju da riješi. Često se takvi pokloni daju unaprijed, ili poslije izvršene usluge. Uspostavljena uzročna veza može da bude sporna i u kontekstu krivičnog postupka neodgovarajuća. Zar ne bi trebalo da sudu bude dovoljno to što niži carinski službenik, koji nema druge poznate izvore prihoda, vozi novi „mercedes“?

34. Nabavke su bojno polje

Oblast javnih nabavki je bojno polje za borce protiv korupcije. U javnim nabavkama se dešava najveći dio korupcije velikog obima i tu je šteta najvidljivija za razvoj siromašnih zemalja i zemalja u tranziciji. Mada je na početku bilo skeptika u pogledu stvaranja „ostrva integriteta“, i oni su ubrzo priznali uspješnost takvog pristupa. Stvaranje „ostrva integriteta“ je proces u kome dolazi do dobrovoljnog sporazuma ponuđača i vlasti kako bi se ograničile mogućnosti za korupciju kod određenog projekta. Upotreba interneta za javne nabavke, kao što je bio slučaj u gradu Seulu i u Meksiku, takođe obećava.

35. Provizije koje ponuđači plaćaju agentima treba da budu objavljene...

Postoje mišljenja da bi zakonski zahtjev da se otkriju provizije podrio međunarodna tenderska nadmetanja i da neke korporacije ne bi pristale da se pridržavaju tog pravila. Pa ipak, kada se pokušalo sa ovim metodom, uglavnom nije bilo negativnih efekata. Pošteni nemaju šta da kriju, a ukoliko se oni koji bi korumpirali spakuju i odu, tim bolje. Iskustvo grada Njujorka je bilo inspiracija za borce protiv korupcije na raznim stranama, npr. primijenjeno je u Nigeriji.

36. ...a ponuđači koji korumpiraju treba da se nađu na crnoj listi

Stavljanje firmi koje podmićuju na crnu listu može da bude moćno oružje. Podrazumijeva se da tome prethodi pažljivo razmatranje slučaja i da je kazna srazmjerna. Nema sumnje da su međunarodne korporacije koje su stavljene na crnu listu u Singapuru tokom devedesetih godina doživjele izvjestan šok i da će i drugi dvaput razmisliti prije nego što pokušaju da podmite singapurske funkcionere. Svjetska banka je takođe pošla tim putem. Ona publikuje na veb-sajtu imena „nepoželjnih“ firmi i pojedinaca. Ova metoda najbolje funkcioniše u zemljama u kojima pravna država funkcioniše kako treba i u kojoj postoje adekvatni mehanizmi za žalbu.

37. Međunarodni problemi traže međunarodno rješenje

Na iznenađenje mnogih Amerikanaca, istraživanje TI iz 1999. je pokazalo da Zakon protiv podmićivanja u inostranstvu, koji su SAD usvojile 1977, nije imao očekivane efekte. Američke izvozne firme koje su radile sa nerazvijenim zemljama korumpirale su jednako kao i njemačke, na primjer, kojima podmićivanje na strani nije bilo zabranjeno i koje su čak mogle da se oslobode plaćanja poreza na iznos koji je dat kao mito. Čini se da jednostrana akcija, čak i kada je preduzme najmoćnija država svijeta, nema dovoljan uticaj na rješavanje globalnog problema. Prije će biti da takav problem traži rješenje na međunarodnom nivou. Jedno od njih bi moglo da bude konvencija OECD-a protiv podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama, ako namjere te konvencije budu ostvarene i u praksi.

38. Međunarodne sporazume treba kontrolisati

Nije dovoljno samo potpisati konvenciju, već ona mora da se zaista i sprovodi. Ukoliko konvencija nije u interesu izvozne strategije neke zemlje, ne treba da čudi da će ta zemlja izvoznica sa manje entuzijazma pristupiti sprovođenju konvencije. S druge strane, oni koji podržavaju ciljeve konvencije mogu sa sumnjom gledati na svoje konkurente i tražiti garanciju da neće upasti u zamku. Stalna ocjena i kontrola sprovođenja i primjene konvencije postaje jedino rješenje i na tom poslu svoju ulogu imaju vlasti, građansko društvo i privatni sektor.

39. Istraživanja mogu da izmjere i utvrde uspješnost

Programe reformi treba pratiti da bi se vidjelo da li daju zadovoljavajuće rezultate. Za kontrolu su potrebni djelotvorni mjerni mehanizmi, a možda je najbolji sprovođenje istraživanja

prikupljanjem podataka od javnosti. Istraživanja mogu da izmjere uticaj korupcije na biznis, očekivanja javnosti, odnosno, kada su usmjerena na konkretne usluge javnih službi, mogu da izmjere korupciju u odgovarajućem sektoru. Istraživanja mogu da budu međunarodna, na nivou država ili lokalna, a njihova upotrebljivost raste kada se sprovode što bliže izvoru problema. Poređenjem rezultata istraživanja u javnim službama u različitim dijelovima zemlje, mogu da se identifikuju one koje su manje efikasne, i možda više korumpirane, što otvara mogućnost za usmjeravanje daljih koraka u reformi. Međunarodna istraživanja pomažu da se pitanju korupcije podigne značaj u planovima međunarodnih institucija. Ipak, ona su relativna, jer statističke podatke nije uvijek lako porediti, pa im je i korisnost ograničena. Jedan od najkorisnijih aspekata ovih istraživanja je uticaj na države obuhvaćene istraživanjima da se ozbiljnije pozabave korupcijom. Ona mogu da predstavljaju i podsticaj za istraživanja u pojedinim državama koja bi omogućila pažljiviju obradu pojedinih tema.

Završna razmišljanja

Stvaranje održive antikorupcijske reforme je dug i težak zadatak. Nema sumnje da su ulozi veliki. Još ne znamo koliko je vremena potrebno da bismo napravili značajan uticaj na rješavanje fenomena korupcije.

Sa jedne strane, može se reći da narod u zemljama sa najvećim stepenom korupcije moralno regresira, gubi vjeru u demokratske institucije i okreće se autoritarizmu, što je logična reakcija na neuspjeh demokratije u tim zemljama. Ipak, nema osnova za pretpostavku da će učinak budućih autokratskih sistema biti manje katastrofalan nego što je bio učinak onih u prošlosti.

Sa druge strane, može se desiti da međunarodna zajednica ublaži svoju zainteresovanost za rješavanje problema korupcije. Možda će neka druga pitanja, za koja se čini da zahtijevaju momentalni odgovor i intervenciju, privući njenu pažnju.

Ali jedna stvar je jasna. Ukoliko svi mi – vlasti, građansko društvo, privatni sektor i međunarodne organizacije – ne zgrabimo priliku koju sada imamo da se korupciji suprotstavimo djelotvorno, ta prilika će biti izgubljena. Korupcija će postepeno i neizbježno podrijeti nove demokratske sisteme i nastaviti da negativno utiče na ostvarenje ljudskih prava, životno okruženje i sve aspekte globalizacije. Ulozi sigurno ne mogu biti veći nego što su u ovom trenutku.

Dodatak:

Dobri primjeri u borbi protiv korupcije¹

Napomena: Ovo je „živa arhiva“, koja se neprestano preispituje i dopunjava. Nijedan od ovdje predstavljenih dokumenata nije savršen, ali svaki od njih ima određenu vrijednost. Vaše komentare i sugestije za druge dokumente koji bi mogli da nađu mjesto u ovoj arhivi možete slati autoru na e-mail jeremypope1@compuserve.com, faksom na (+4420) 76101550 ili ih uputiti poštom kancelariji Transparency Internationala (TI) u Londonu, na adresu 16-18 Empress Place, London SW6 1TT, United Kingdom.

1. Pristup informacijama

- **Australija 1982: Zakon o slobodi informisanja**

Cilj ovog zakona je određivanje obima prava na pristup informacijama koje se nalaze u posjedu australijske savezne vlade. Zakonom je vlada obavezana da javnosti učini dostupnim informacije o radnjama koje preduzimaju ministarstva i drugi državni organi. Zakon posebno obezbjeđuje da svako ko stupa u određene odnose sa ministarstvima i državnim organima ima pravo na pristup informacijama koje se odnose na pravila i pravnu praksu koji se u takvom odnosu primjenjuju. Zakonom je takođe omogućeno opšte pravo pristupa informacijama koje se u formi dokumenta nalaze u posjedu ministarstava, pojedinih odjeljenja državne uprave i organa vlasti, koje je ograničeno jedino izuzecima koji su neophodni radi zaštite osnovnih javnih interesa, kao i privatnih i poslovnih interesa drugih lica, a koje su prikupili ili koje poseduju organi vlasti. Zakon takođe sadrži pravilo o tumačenju, koje je stvoreno kako bi se olakšalo i unaprijedilo objelodanjivanje informacija u kratkom roku i po niskoj cijeni. U zakonu se nalaze i odredbe koje se odnose na ispravke podataka o ličnosti, žalbe ombudsmanu i postupku pred administrativnim tribunalom za žalbe.

- **Australija, Novi Južni Vels, 1989: Zakon o slobodi informisanja**

Ovaj zakon određuje obim prava na pristup informacijama u posjedu vlade i obezbjeđuje da podaci koje vlada ima, a koji zalaze u privatnost građana, ne budu nepotpuni, netačni, zastarjeli, odnosno takvi da dovode u zabunu. Ovi ciljevi bi

trebalo da se ostvare tako što se obezbjeđuje da: a) informacije o radnjama koje vlada preduzima budu dostupne javnosti; b) svako ima zakonsko pravo da dobije pristup dokumentu koji se nalazi u posjedu vlade, osim u slučaju da postoji razumna potreba da takav pristup bude ograničen, kako bi vlada mogla da funkcioniše na odgovarajući način; c) svako ima pravo da traži da se informacija koja se nalazi u posjedu vlasti, a koja se na njega odnosi, izmijeni ukoliko postoji neki od predviđenih razloga. Zakon sadrži i odredbe o internoj kontroli odluka koje se odnose na objelodanjivanje informacija, kao i odredbe o postupku po žalbi pred ombudsmanom i sudom.

- **Australija, Viktorija 1982: Zakon o slobodi informisanja**

Predmet ovog zakona je sličan saveznom zakonu iz iste godine. Njime se obezbjeđuje pristup informacijama u posjedu vlade, kao i drugih organa koji su konstituisani na osnovu zakona države Viktorija. Javnosti je omogućen pristup informacijama o radnjama vlade i drugih organa uprave i omogućeno je opšte pravo pristupa informacijama koje se u formi dokumenata nalaze u posjedu ministarstava i drugih organa državne uprave.

- **Australija, Kvinslend: Zakon o slobodi informisanja iz 1992. i Objašnjenja uz Zakon o slobodi informisanja iz 1991.**

Ovim zakonom se pružaju tri važna prava: 1) opšte pravo na pristup svim dokumentima u posjedu vladinih službi, osim onih koji su izuzeti kako bi se zaštitio rad vlade, poslovne tajne i povjerljiva dokumenta o ličnosti, 2) pravo na uvid i ispravku podataka o ličnosti i 3) pravo na informacije o strukturi i funkcijama vladinih službi.

¹ Svi dokumenti o kojima se govori u ovom poglavlju su dostupni u internet izdanju ove knjige na engleskom jeziku, na veb-sajtu www.transparency.org

- **Belize, 1994: Zakon o slobodi informisanja**

Ovim zakonom se pruža pravo pristupa zvaničnim dokumentima vlade i drugih organa javne vlasti, koje je ograničeno kod dokumenata koji pripadaju određenim kategorijama. Zakonom se takođe omogućava pretraživanje spisa koji se odnose na vladine finansijske transakcije, ugovore i slično. Žalbe na kršenje odredaba ovog zakona razmatra ombudsman.

- **Kanada, 1982: Zakon o pristupu informacijama (dopunjen 31. 12. 1998)**

Ovim zakonom se omogućava svim kanadskim državljanima, kao i licima sa stalnim boravkom u toj zemlji, pristup informacijama koje se nalaze u spisima pod kontrolom vladinih institucija u skladu sa sljedećim načelima: vladine informacije treba da budu dostupne javnosti; izuzeci treba da budu ograničeni i jasno određeni; odluke o objelodanjivanju informacija u posjedu vlade treba da preispituje organ koji se nalazi van nje (nezavisni povjerenik i/ili Savezni sud).

- **Hongkong: Nacrt Uredbe o pristupu informacijama**

Ovaj propis je pripremljen prije nego što je suverenitet nad Hongkongom prešao na Kinu, i trebalo je da bude predstavljen u Zakonodavnom vijeću kao Zakon o privatnosti. To je onemogućio predsjednik Vijeća tvrdeći da, budući da propis ima finansijske implikacije, treba da bude odobren od strane guvernera. U stvarnosti, sredstva za sprovođenje ovog propisa bila bi minimalna. Nacrtom je predviđeno pružanje opšteg prava na pristup informacijama koje se u formi dokumenata nalaze u posjedu, na čuvanju ili pod kontrolom vladinih službi ili javnih ustanova. Takođe bi bilo priznato pravo svakog lica da traži izmjenu dokumenta koji sadrži nepotpune, netačne, zastarjele ili podatke koji mogu dovesti u zabunu, a koji se na to lice odnose. Trinaest kategorija dokumenata bi bilo izuzeto iz opšteg režima, uključujući dokumente koji se odnose na pravosuđe, organe prisile i javnu bezbjednost, međunarodne odnose, lične stvari, poslovne tajne, naučna istraživanja i advokatsku tajnu. Povjerenik za žalbe (ombudsman) bi bio nadležan za preispitivanje odluka koje bi bile donošene na osnovu ovog propisa.

- **Irska, 1997: Zakon o pristupu informacijama**

Ovaj zakon priznaje pravo svakog lica na pristup svim dokumentima koji se nalaze u posjedu dr-

žavnih organa, uz izuzetke propisane zakonom. Njime se propisuje procedura pristupa, pravo na izmjenu podataka o ličnosti koji su nepotpuni, netačni ili koji dovode u zabunu, a odluke donešene u primjeni ovog zakona preispituje povjerenik za informacije. Takođe, obezbijedeno je i pravo na žalbu Vrhovnom sudu.

- **Južna Koreja: Zakon o objelodanjivanju informacija državnih organa i javnih službi**

Ovim zakonom se priznaje pravo građana na informacije i obezbjeđuju se načini za pristup podacima u posjedu države, lokalnih vlasti i institucija koje država finansira. Propisana je procedura za pružanje uvida u informacije, kao i u slučaju da zahtjev bude odbijen, proces žalbe u trostepenom postupku. U prvom stepenu žalba se upućuje organu koji je odbio da pruži uvid, zatim drugostepenom organu nadležnom po odredbama upravnog postupka, a u trećem stepenu sudu, na osnovu propisa o upravnim sporovima. Postoji osam vrsta informacija kod kojih je pristup informacijama isključen.

- **Novi Zeland, 1982: Zakon o službenim informacijama**

Svrha ovog zakona, koji je zamijenio stari iz 1951, može se opisati na sljedeći način: a) da se postepeno uvećava dostupnost službenih informacija narodu Novog Zelanda, kako bi se obezbijedilo njegovo djelotvornije učešće u pripremi i sprovođenju zakona i državne politike, kao i da se postigne javna odgovornost ministara i službenika; b) da svako može, na odgovarajući način, pristupiti službenoj informaciji koja se na njega odnosi; c) da se službene informacije zaštite u obimu koji je u skladu sa javnim interesom i očuvanjem privatnosti. Ombudsman je ovlašćen da preispituje odluke koje donesu ministarstva u primjeni ovog zakona.

- **Švedska, 1989: Zakon o slobodi štampe**

Član 2 ovog zakona pruža svakom švedskom fizičkom ili pravnom licu pravo na pristup službenim dokumentima. Zakonom se određuje značenje termina „službeni dokument“ i opisuju okolnosti u kojima se pravo na pristup može na osnovu zakona ograničiti.

- **Uganda, 1955: Ustav, član 41 (pravo na pristup informacijama)**

Ovom odredbom se garantuje pravo svakog građanina na pristup informacijama u posjedu dr-

žave ili bilo kojeg njenog organa, osim kada je vjerovatno da bi izdavanje informacije moglo ugroziti bezbjednost ili suverenitet države ili bi moglo ugroziti pravo na privatnost drugog lica.

- **SAD: Zakon o slobodi informisanja (dio 552 poglavlja 5 Kodeksa SAD)**

SAD su bile pionir u otkrivanju prava na pristup informacijama. Izvorni zakon, koji je usvojen 1966, ustanovio je obavezu saveznih vlasti da dozvole pristup većini dokumenata koji su u njihovom posjedu. Istoimeni zakon iz 1974. imao je za cilj da popravi postupak, koji je prema prethodnim odredbama bio nesprovodiv, u isto vrijeme ostavljajući sudovima da odrede da li je određeni dokument na odgovarajući način klasifikovan u grupu koja ne podliježe obavezi objelodanivanja. Pored ovog, značajni su i Zakon o privatnosti iz 1974. (koji pruža građanima pravo da pregledaju i isprave dokumente koji sadrže podatke koji se na njih odnose), Zakon o ispravnom izvještavanju o kreditima (na osnovu kojeg građani imaju pravo na uvid u dokumente koji se odnose na njih, a koje posjeduju kreditne agencije), Zakon o otvorenoj vladi (kojim se dozvoljava pristup javnosti sjednicama određenih vladinih tijela) i Zakon o „duvačima u pištaljku“ (koji je osmišljen tako da pruži zaštitu od disciplinskih i drugih sankcija državnim službenicima koji objelodane nepravilnosti u radu, odnosno informaciju o kršenju propisa, lošem upravljanju, većim gubicima javnih sredstava ili zloupotrebi ovlašćenja, ukoliko postoje razumni razlozi koji ih upućuju da povjeruju u istinitost takve informacije).

2. Javna odgovornost državnih funkcionera

- **Filipini, 1987: Ustav**

Ustav sadrži 18 odredaba koje imaju za cilj da obezbijede javnu odgovornost državnih funkcionera. To su odredbe koje se odnose na postupak razrješenja najviših funkcionera, uključujući i predsjednika; osnivanje službi ombudsmana i specijalnog tužioca; povraćaj državne imovine koju su njeni funkcioneri pribavili na nezakonit način; deklaraciju imovine i obaveza; zabranu zaključivanja ugovora o zajmu i drugih poslovnih finansijskih sporazuma između visokih državnih funkcionera i finansijske institucije koja se nalazi u državnom vlasništvu ili pod njenom kontrolom.

3. Računovodstvena profesija (u pripremi)

4. Upravno pravo

(vidjeti: *Sudska revizija*)

5. Antikorupcijske agencije

- **Australija, Novi Južni Vels, 1988: Zakon o Nezavisnoj komisiji za borbu protiv korupcije**

Cilj ovog zakona je osnivanje Nezavisne komisije za borbu protiv korupcije i određivanje njenih funkcija. Zakonom se takođe definiše „koruptivno ponašanje“, koje komisija može da istražuje. Radi obavljanja istrage, Komisija može svako lice pozvati na javno saslušanje i zahtijevati od njega da pod zakletvom pruži dokaze, odnosno da predloži neki dokument ili stvar. Ovim zakonom su osnovane i sljedeće institucije: Odbor za razmatranje rada Komisije, koji čine članovi Parlamenta i Odbora Zakonodavnog savjeta, kao i stalni skupštinski Odbor za etiku. Cilj postojanja ovih odbora je pravljenje kodeksa ponašanja i davanje savjeta u vezi sa etičkim standardima.

- **Australija, Novi Južni Vels: Na koji način se obezbjeđuje odgovornost Nezavisne komisije za borbu protiv korupcije?**

Komisija je sama sačinila tekst u kome se objašnjava na koji je način ona odgovorna prema narodu Novog Južnog Velsa. Odgovornost se obezbjeđuje preko Parlamenta te države i Odbora za razmatranje rada komisije, kroz redovno izvještavanje komisije, kao i kroz kontrolu koju obezbjeđuju ombudsman i sudovi.

- **Bocvana, 1994: Zakon o korupciji i privrednom kriminalu**

Na osnovu ovog zakona je osnovan Direktorat za korupciju i privredni kriminal, koji je, između ostalog, nadležan za istrage u slučajevima kada postoji tvrdnja ili sumnja da je izvršen prekršaj obuhvaćen tim zakonom, kada postoji tvrdnja ili sumnja da su prekršeni zakoni koji se odnose na poreze ili druge javne prihode, kao i onda kada se ponašanje nekog lica može povezati sa korupcijom. Direktorat takođe ispituje radnje i postupke državnih organa, sa ciljem otklanjanja onih koji su posljedica korupcije, obrazuje javnost o lošim posljedicama korupcije i učvršćuje podršku javnosti za borbu protiv korupcije. Ovim zakonom su po prvi put propisana neka krivična djela, poput posjedovanja imovine čije se porijeklo ne može objasniti.

- **Hongkong, 1974: Uredba o Nezavisnoj komisiji za borbu protiv korupcije**

Komisija je osnovana kao nezavisna institucija, pod neposrednom upravom i kontrolom guvernera. Rukovodioca komisije i njegovog zamjenika postavlja guverner, dok rukovodilac bira ostalo osoblje. Komisija je zadužena za istragu u slučajevima prestupa iz Uredbe o sprečavanju podmićivanja, ispitivanje prakse i postupaka državnih organa koje su u vezi sa koruptivnim ponašanjem, davanje savjeta radi otklanjanja korupcije, obrazovanje javnosti o štetnosti korupcije i snaženje podrške javnosti za borbu protiv nje.

- **Hongkong, 1994: Memorandum o Odjeljenju za sprečavanje korupcije**

Ovaj memorandum se odnosi na strukturu Nezavisne komisije za borbu protiv korupcije Hongkonga. U njemu se takođe govori o ulozi koju lica van te organizacije imaju u vezi sa davanjem savjeta i vršenjem ispitivanja.

- **Jamajka, 1983: Zakon o nadzorniku vladinih ugovora**

Služba nadzornika vladinih ugovora je stvorena sa ciljem da u ime parlamenta vrši nadzor nad 1) zaključivanjem i sprovođenjem vladinih ugovora, kako bi se obezbijedilo da odluka o zaključivanju bude donesena nepristrasno i sa uvažavanjem razloga za i protiv, da ugovori nisu zaključeni ili otkazani na neodgovarajući ili nepropisan način, da sprovođenje svakog ugovora bude u skladu sa njegovim odredbama; i 2) dodjelom, izdavanjem, otkazivanjem ili obnavljanjem dozvola, sa ciljem da se obezbijedi da ovi postupci ne budu neodgovarajući ili nepropisni, kao i da se u svakom slučaju kada je to potrebno ispita da li je korišćenje dozvole u skladu sa postavljenim uslovima.

- **Singapur, 1960: Zakon o sprečavanju korupcije (odjeljak 241)**

Ovim zakonom se ustanovljava Biro za istrage u slučajevima korupcije, propisuje se nekoliko krivičnih djela i omogućava istraga i krivično gonjenje u slučaju da do njih dođe. Zakon se primjenjuje na građane Singapura, bilo da su oni učinili krivično djelo u zemlji ili van nje.

- **Tajland, 1998: Nacionalna komisija za suzbijanje korupcije (Poglavlje 10, dio drugi Ustava)**

Član 297 Ustava omogućava stvaranje Nacionalne komisije za suzbijanje korupcije, koju čine predsjednik komisije i osam stručnjaka. Članove

komisije imenuje kralj, a njen cilj je ispitivanje zloupotrebe ovlašćenja i nepravinih postupaka nosilaca javnih funkcija.

- **Uganda: Generalni inspektor vlade za zloupotrebe u javnim službama**

Generalni inspektor je zadužen za zaštitu i unapređenje ljudskih prava i vladavine prava u Ugandi, uklanjanje korupcije i zloupotreba u javnim službama. On je ovlašćen da preduzme neophodne mjere u cilju otkrivanja, ispitivanja i prevencije korupcije u javnim službama, kao i da obezbijedi izmjene metoda rada i postupaka javnih službi ako su bili podložni korupciji.

6. Državni tužilac

- **Australija, Kvinslend, 1993: Zakon o državnom tužiocu**

Ovim zakonom je ustanovljena služba državnog tužioca Kvinslenda i određene su njegove funkcije i ovlašćenja. Tužilac ima status ministra. Kada državni tužilac odluči da upotrijebi ovlašćenje koje mu omogućava da pokrene istragu bez prethodne odluke direktora javnog tužilaštva, ili nasuprot njegovoj odluci, on mora u roku od tri dana da skupštini predoči izjavu u kojoj će navesti razloge za takvu odluku. Zakonom se takođe traži da državni tužilac objavi u službenom listu i predoči skupštini svako uputstvo u vezi sa funkcijama javnog tužilaštva koje izda u pisanom obliku.

7. Glavni revizor i standardi za reviziju

- **Australija: Savjet australijskih i azijskih zemalja o glavnim revizorima, Memorandum o razumijevanju u vezi sa nadzorom među jednakima**

Proces nadzora među jednakima je osmišljen radi pridržavanja principa i osnovnih vrijednosti kao što su objektivnost, integritet, nezavisnost, kvalitet i davanje mišljenja na osnovu jasnog istraživanja i analize. Nadzor među jednakima je potpuno ispitivanje rada revizorskih službi, u cilju utvrđivanja da li su one radile ekonomično i efikasno, da li su bile djelotvorne u vršenju dužnosti i da li su primijenile standarde koji obezbjeđuju odgovarajući kvalitet rada.

- **Međunarodna organizacija vrhovnih institucija za reviziju (INTOSAI): Deklaracija iz Lime o smjernicama za rad revizije**

Ova deklaracija je usvojena na Devetom kongresu INTOSAI, koji je održan u peruanskom glavnom gradu Limi. Deklaracija se bavi pitanjima

nezavisnosti revizije, njenim odnosom prema parlamentu, vladi i administraciji, ovlaštenjima, metodima rada, revizorima, razmjenom znanja na međunarodnom nivou i izvještavanjem.

- **Međunarodna organizacija vrhovnih institucija za reviziju, 1992: Standardi revizije**

U junu 1992, INTOSAI je izmijenila standarde koji su prvi put objavljeni 1989. Ove izmjene posljedica su prepoznavanja posebnih potreba onih zemalja u kojima su vrhovne institucije za reviziju ustanovljene u obliku računovodstvenog suda. O ovome postoji saglasnost među članicama organizacije. Standardi su „živ“ dokument koji odražava u najvećem mogućem obimu trenutne trendove i pitanja u vezi sa metodologijom i praksom revizije.

- **Izrael, 1992 (5752): Zakon o internoj reviziji**

Zakonom se traži da se u svakom državnom organu sprovodi revizija od strane internih revizora. Među njegove funkcije spada ispitivanje da li su aktivnosti organa bile u skladu sa zakonom, odgovarajućom praksom upravljanja, moralom, ekonomičnošću, efikasnošću, i da li su te aktivnosti doprinijele postizanju ciljeva zbog kojih su preduzete.

- **SAD: Standardi za reviziju u vladi**

Ovo su izmjene iz 1994, koje se odnose na ranije datu izjavu generalnog kontrolora SAD o standardima za reviziju u vladi.

8. Supervizija u bankama

- **Bazelski odbor za superviziju u bankama, 1977: Osnovni principi za djelotvornu superviziju u bankama**

Bazelski odbor je izdao listu osnovnih principa za djelotvornu superviziju u bankama na osnovu odobrenja guvernera centralnih banaka G-10. Lista se sastoji od 25 osnovnih principa koji treba da postoje da bi sistem za superviziju bio djelotvoran. Namjera je da ovi principi posluže kao smjernica za supervizijska i druga javna tijela u svim zemljama, kao i na međunarodnom planu.

9. Građanske povelje

- **Velika Britanija: Izjava o standardima odjeljenja za građanske povelje**

Građanske povelje su ustanovljene u julu 1991, kao desetogodišnji program namijenjen unapre-

đenju kvaliteta javnih službi. Ove povelje predstavljaju izjavu vlade o tome šta narod može da očekuje od javnih službi. Trenutno postoje 42 povelje na centralnom nivou i više hiljada na lokalnom. One se primjenjuju u svim javnim službama – školama, koledžima, bolnicama, u saobraćaju, opštinskim službama, policiji, vatrogasnoj službi, pošti, službama za zapošljavanje, carinama, poreskim službama i u nekim privatizovanim preduzećima (elektrodistribucija, vodovod, telekomunikacije, isporuka gasa). U poveljama se postavljaju standardi za svaku javnu službu i daje uputstvo o tome šta treba raditi ukoliko oni nisu postignuti.

10. Građansko pravo

(vidjeti takođe *Krivično pravo*)

- **JAR: Hitova specijalna istražna jedinica**

Istražna jedinica (koja je dobila ime po svom členu, sudiji Viljemu Hitu) je imenovana u martu 1997. Imenovanje je izvršio predsjednik JAR Nelson Mandela, na osnovu Zakona o specijalnoj istražnoj jedinici i specijalnom sudu, broj 74 iz 1996. Koncept jedinice je nov i on omogućava da se vodi postupak u kojem će se tvrdnje o korupciji istražiti i o kojima će specijalni tribunal donijeti odluku u građanskom postupku. Ovaj dokument je poslužio za stvaranje jedinice, pokretanje istraga i podnošenje tužbi.

- **JAR: Zakon o specijalnoj istražnoj jedinici i specijalnom sudu, broj 74 iz 1996.**

Ovim zakonom je stvorena specijalna jedinica radi obavljanja istrage o ozbiljnim zloupotrebama i malverzacijama u vezi sa upravljanjem državnim institucijama, državnom imovinom i novcem, kao i sa bilo kojom vrstom ponašanja koje bi prijetilo da ozbiljno naškodi javnom interesu. Zakonom je takođe predviđeno osnivanje specijalnog tribunala radi presuđivanja u onim slučajevima koji se pojave kao posljedica istraga specijalne jedinice.

11. Međunarodne i međuvladine organizacije: kodeksi ponašanja

- **Evropska banka za obnovu i razvoj, 1991: Kodeks ponašanja**

Ovaj kodeks je usvojio Odbor guvernera Banke 15. aprila 1991, i on se primjenjuje na sve funkcionere i službenike Banke, kao i na eksperte i

konsultante koji rade za Banku, ako je to navedeno u njihovim ugovorima. Kodeks se odnosi na pitanja kao što su povjerljivost, poslovne veze, pokloni i počasti, političke aktivnosti, finansijski interesi, investicije, trgovinske aktivnosti i objelodanjivanje podataka.

- **Evropska banka za obnovu i razvoj, 1992: Obavezno uputstvo za primjenu Kodeksa ponašanja broj 1**

Cilj ovog uputstva bilo je razjašnjenje određenih odredbaba Kodeksa koje se odnose na dužnosti i odgovornost osoblja Banke, kao i davanje smjernica o tome koje će ponašanje Banka smatrati za neodgovarajuće ili neprihvatljivo.

- **Evropska unija: Kodeks ponašanja članova Komisije**

U odredbi ugovora, koja se odnosi na Evropsku komisiju, posebno se navodi da će članovi Komisije uživati nezavisnost koja im je neophodna da svoje dužnosti vrše na opštu korist zajednice. U obavljanju svoje dužnosti, oni ne smiju da traže ili da primaju uputstva od vlada ili drugih tijela. Opšti interes takođe zahtijeva da se u svom javnom i privatnom životu članovi Komisije ponašaju na način koji omogućava očuvanje dostojanstva njihove službe. Cilj Kodeksa je rješavanje ovog pitanja, prije svega kroz postavljanje ograničenja aktivnosti koje članovi Komisije mogu da vrše van nje, a da im nezavisnost ne bude ugrožena. Kodeks takođe pokriva neka pitanja vršenja dužnosti članova Komisije. Među pitanjima kojima se ovaj kodeks bavi nalaze se: spoljne aktivnosti članova Komisije, njihovi finansijski interesi i imovina, aktivnosti njihovih bračnih drugova, kolektivna odgovornost i povjerljivost, pravila za misije, pravila za prijeme i profesionalnu reprezentaciju, primanje poklona i odlikovanja i sastav njihovih službi.

- **Evropska unija, 1999: Izvod iz Izvještaja mudraca**

Ovaj izvod se između ostalog usredsređuje na „zajedničko jezgro minimalnih standarda“ koji obavljaju nosioce javnih funkcija u odsustvu posebnih pravila ili kodeksa ponašanja koji bi se na njih mogli primijeniti. U očima „mudraca“, što je položaj viši – to su i standardi ponašanja zahtjevniji.

12. Kodeksi ponašanja za sudije i zaposlene u pravosuđu

- **Sudski savjet Kanade, 1998: Etički principi za sudije**

Ovaj dokument je pripremila radna grupa kanadskog Sudskog savjeta, u koju su bile uključene

četiri sudije Vrhovnog suda i jedan teoretičar. Cilj je bio da se dâ koncizan, ali sveobuhvatan skup principa za rješavanje mnogih teških pitanja sa kojima se susreću sudije u svakodnevnom životu i radu, kao i da se stvori čvrsta osnova za unapređenje razumijevanja uloge sudija u društvu i etičkih dilema sa kojima se oni često susreću.

- **Tanzanija, 1984: Kodeks ponašanja službenika u pravosuđu**

Ovaj kodeks je usvojila Konferencija sudija i magistrata održana u Aruši marta 1984. Kršenje odredaba Kodeksa stvara osnovu za disciplinsko sankcionisanje.

- **SAD, Virdžinija, 1999: Kanoni sudijskog ponašanja za dobro Virdžinije**

Ovi kanoni su usvojeni kroz interna sudska pravila. Njihov cilj je ustanovljenje standarda etičkog ponašanja sudija. Dokument sadrži opšte izjave, poseban skup pravila po pojedinim pitanjima, kao i komentare. Tekst kanona je autoritativan, dok komentari pružaju savjete i smjernice koje treba poštovati kako bi se ostvarili zacrtani ciljevi.

13. Kodeksi ponašanja u privatnom sektoru

- **British Petroleum, 1993: Kodeks poslovnog ponašanja**

Ovaj kodeks je izdao predsjedavajući BP 27. avgusta 1993.

- **Evropska banka za obnovu i razvoj: Komplet smjernica o standardima i dobroj praksi u biznisu**

Prepoznajući da uspjeh neke kompanije ne zavisi samo od dobre strategije, stručnog rukovodstva, dobrih proizvoda i pogodnog tržišta, već i od održavanja odnosa sa drugima od kojih kompanija zavisi – kupcima, dioničarima, zajmodavcima, zaposlenima, dobavljačima, opštinama u kojima radi i organima vlasti, Banka je formulisala ovaj komplet smjernica kao nešto što dobronamjerni zajmodavci i investitori očekuju od kompanija da slijede.

- **Korporacija FMC: Etički kodeks i Smjernice za ponašanje u biznisu**

Etički kodeks postavlja principe kojima treba da se rukovode zaposlenici korporacije u svakodnevnom radu. Smjernice odražavaju politiku korporacije i njenih ispostava u zemlji i inostranstvu u vezi sa političkim prilozima, plaćanju vladinih

službenika, plaćanjem provizije, odgovarajućim procedurama u računovodstvu i podmićivanjem u trgovini.

- **Kompanija General Electric: Izjava o etičkoj praksi u biznisu**

Ovaj dokument se primjenjuje na sve zaposlene u kompaniji, i odnosi se posebno na neke vidove plaćanja (kao što su mito, uzvratna davanja, pokloni, prilozi i trošenje za zabavu), kao i na političke priloge.

- **Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije Hongkonga: Korporativni kodeks ponašanja**

Komisija je pripremila ovaj dokument za one korporacije koje su zainteresovane da formulišu svoj kodeks ponašanja. Njegov cilj je da prikaže praktične načine za uključivanje smjernica u kodeks i da demonstrira razne mogućnosti i okolnosti za formulisanje kodeksa ponašanja. Dokument daje prikaz raznih slučajeva, situacija i primjera koji mogu poslužiti za uzor, a sadrži i model na osnovu koga se može sačiniti kodeks ponašanja.

- **St. George's House, fondacija Windsor, fondacija Al Albait i Forum arapskih ideja iz Amana, 1993: Etički kodeks u međunarodnom poslovanju za hrišćane, muslimane i pripadnike jevrejske vjere.**

Poslije niza međuvjerskih konsultacija tri mono-teističke religije: hrišćanstva, islama i judaizma, grupa učenih ljudi, sveštenika i poslovnih ljudi pripremila je deklaraciju sa opštim pregledom učenja tri religije u vezi sa etičkim pitanjima i poslovnom praksom. Ona odražava koncept pravde, međusobnog poštovanja, pomaganja i poštenja koji je zajednički u sve tri religije.

- **Međunarodna trgovinska komora, 1996: Pravila ponašanja za suzbijanje iznuđivanja i podmićivanja**

MTK je organizacija koja ima 63 odbora širom svijeta i preko 7000 kompanija-članica iz 130 zemalja. Ona teži podsticanju međunarodne trgovine i investicija, kao i pravila ponašanja u međunarodnom poslovanju. Cilj ovih pravila ponašanja je samoregulacija u međunarodnom biznisu. Ova pravila su opšte prirode i njima se određuje šta se može smatrati dobrom trgovinskom praksom u oblastima na koje se odnose pravila, ali ona nemaju snagu propisa. Stalna komisija koju je MTK ustanovila ima, između ostalog, zadatak

da obezbijedi da preduzeća i poslovne organizacije primjenjuju njena pravila.

- **Međunarodna federacija radnika u tekstilnoj i kožarskoj industriji, 1997: Nacrt Kodeksa o radnoj praksi**

Ovaj model kodeksa je federacija preporučila kompanijama, ugovaračima, podugovaračima i dobavljačima.

- **Korporacija ITT: Kodeks korporativnog ponašanja**

Ovaj izvod iz Kodeksa ponašanja korporacije se odnosi na pitanja korupcije i nezakonitih radnji, političkih aktivnosti, odnosa sa državnim službenicima i trgovačkim agentima.

- **Njemačka asocijacija proizvođača medicinskih proizvoda i Radna grupa njemačkih ustanova zdravstvenog osiguranja, 1997: Kodeks ponašanja u vezi sa istraživanjem, razvojem, proizvodnjom, distribucijom i nabavkama medicinskih proizvoda**

Ovaj kodeks je zasnovan na propisima EU, i namijenjen je proizvođačima, distributerima, zaposlenima u medicinskim institucijama i drugim službama koje su u vezi sa istraživanjima, razvojem, izradom, distribucijom i nabavkama medicinskih proizvoda. Kodeks je osmišljen tako da obezbijedi pozitivno nadmetanje u okviru sistema zdravstvenog osiguranja, tako što ustanovljava praktična pravila sa ciljem poštovanja „visokih etičkih principa“, nalaže ispunjenje zahtjeva u vezi sa medicinskim istraživanjima i medicinskom industrijom, i u isto vrijeme pomaže da se „poveća nivo transparentnosti i izbjegnju prekršaji i neodgovarajući razvoj događaja“.

- **NYNEX: Kodeks poslovne etike**

Ovi izvodi se odnose na zabavu i poklone i primjenjuju se na menadžere i službenike. Kodeks takođe sadrži odredbu koja se odnosi na izvještavanje o prekršajima, kao i o nezakonitim, neetičkim ili prevarnim radnjama u kompanijama NYNEX.

- **OECD, 1997: Smjernice za multinacionalna preduzeća**

Ove smjernice su preporuke zemalja članica OECD-a za multinacionalne kompanije koje rade na njihovoj teritoriji. Smjernice su sačinjene s obzirom na probleme koji se mogu pojaviti zbog

međunarodne strukture takvih preduzeća, i postavljaju standarde za aktivnost takvih preduzeća u raznim zemljama. Pridržavanje ovih smjernica je dobrovoljno.

- **Grupa kompanija Shell Kraljevine Holandije, 1997: Izjava o opštim principima u biznisu**

Ovaj dokument, koji je predsjedavajući Upravnog odbora izdao marta 1997. godine, postavlja ciljeve, dužnosti i ekonomske principe kompanije i usredsređuje se na integritet u biznisu, političke aktivnosti, zdravstvenu zaštitu, bezbjednost, zaštitu okoline, odnose sa zajednicom, nadmetanje i komunikaciju.

- **Texaco: Smjernice o korporativnom ponašanju**

Ove smjernice se odnose na neprikladna plaćanja i poklone, ponašanje u međunarodnom poslovanju, primjenu Zakona protiv podmićivanja u inostranstvu, poslovanje sa vlastima i izvještavanje o nepravilnostima.

14. Kodeksi ponašanja za strukovne i nevladine organizacije

- **Konferencija Glasovi slobode, London, 1987: Povelja za slobodnu štampu**

Ovu izjavu, koja sadrži 10 principa, usvojili su novinari iz 34 države, okupljeni na konferenciji o problemima cenzure, u Londonu 1987. Konferencija je održana pod okriljem organizacije Svjetskih izdavača za slobodnu štampu, Međunarodnog instituta za štampu, Interameričke novinske asocijacije, Sjevernoameričke asocijacije emitera i Međunarodne federacije periodične štampe.

- **Međunarodna advokatska komora, 1956: Međunarodni etički kodeks**

Ova izjava sa 21 pravilom za pripadnike advokatske profesije je usvojena 1956.

- **Međunarodna advokatska komora, 1990: Standardi za nezavisnost advokatske profesije**

Ovaj dokument, usvojen 1990, osmišljen je sa ciljem da pomogne unapređenju i obezbjeđenju odgovarajuće uloge advokata. Njegov cilj je da se dopune osnovni principi UN o ulozi advokata. Dok su principi UN prije svega namijenjeni vladama, u ovom dokumentu se pažnja posveću-

je pitanjima nezavisnosti advokata sa stanovišta pripadnika same profesije.

- **Međunarodni centar za neprofitno pravo: Principi i regulativa u neprofitnom sektoru**

Izvršni direktor Međunarodnog centra za pravo u neprofitnom sektoru je u ovom izvodu iz dokumenta identifikovao određene principe i regulative u neprofitnom sektoru.

- **Nigerija, 1996: Etički kodeks za novinare**

Ovaj kodeks su napisali Savez novinara Nigerije, Zajednica urednika Nigerije, Udruženje vlasnika novina Nigerije i Nigerijski novinski savjet.

- **Transparency International: Pravila o sukobu interesa**

Upravni odbor Transparency Internationala je donio ovaj strateški dokument, koji se primjenjuje na predstavnike TI i ogranke u pojedinim državama.

- **Udruženje novinara Ugande: Kodeks profesionalnog ponašanja**

Ovaj kodeks je osmišljen sa namjerom da posluži za razrješavanje nesuglasica između javnosti i štampe i za propisivanje disciplinskih sankcija u slučaju nepoštovanja propisanih standarda.

- **Ujedinjene nacije, 1982: Principi etike medicinske profesije, posebno one koja je od značaja za ulogu zdravstvenih radnika u zaštiti zatvorenika i protivorečnih lica od mučenja, nehumanog ili ponižavajućeg tretmana i kažnjavanja**

Generalna skupština UN usvojila je ovih 6 principa u rezoluciji 37/194 od 18. decembra 1982.

- **Ujedinjene nacije, 1990: Osnovni principi i uloga advokata**

Ovi principi su usvojeni na Osmom kongresu UN o prevenciji kriminala i tretmanu prestupnika, a potvrđeni Rezolucijom Generalne skupštine UN 45/121 od 14. decembra 1990. UN su pozvale države da se rukovode ovim principima kada formulišu relevantno zakonodavstvo i politiku, kao i da ih primjenjuju u skladu sa svojim ekonomskim, socijalnim, pravnim, kulturnim i političkim posebnostima. U Rezoluciji 45/166 od 18. decembra 1990, Generalna skupština UN je

pozvala vlasti zemalja da „poštuju principe i da ih uzmu u obzir u skladu sa svojim pravnim okvirom i postojećom praksom“.

15. Kodeksi ponašanja za državne funkcionere, uključujući ministre i članove parlamenta

• **Afrički forum lidera, 1998: Nacrt kodeksa ponašanja za parlamente Afrike**

Ovaj nacrt je usvojen na Konferenciji o demokratizaciji afričkih parlamenata i političkih partija, održanoj u glavnom gradu Bocvane, Gaboroneu, jula 1998, kojoj su prisustvovali predstavnici parlamenata iz zemalja širom kontinenta. Dokument je ponuđen parlamentima Afrike sa očekivanjem i nadom da će pomoći u procesu izrade kodeksa ponašanja pojedinih zemalja u godinama koje dolaze.

• **Australija, 1995: Nacrt okvirnih etičkih principa za članove Parlamenta i senatore**

Radna grupa je pripremila ove principe sa namjerom da pomogne članovima oba doma australijskog parlamenta u obavljanju njihovih dužnosti. Principi izražavaju minimalne standarde ponašanja koje, po mišljenju članova ove radne grupe, australijski narod s pravom može da očekuje od svojih izabranih predstavnika.

• **Australija, 1995: Nacrt okvirnih etičkih principa za ministre i rukovodioce u državnoj upravi**

Principi koji su sadržani u ovom dokumentu imaju za cilj da pruže okvir za odnos ministara i visokih državnih službenika prema parlamentu. Oni dopunjavaju etičke principe namijenjene članovima parlamentarnih domova kao i relevantne akte tih tijela.

• **Australija, Odbor za pravnu reformu: Nacrt Kodeksa ponašanja funkcionera (službenika)**

Ovaj model kodeksa ponašanja, koji je pripremio Odbor za pravnu reformu, sadrži deset opštih principa. Odbor je takođe dao sugestije u vezi sa osmišljavanjem odgovarajućih kodeksa ponašanja za članove parlamenta, njihovo osoblje, ministre, osoblje zaposleno u ministarstvima, državne službenike, pripadnike odbrambenih snaga, nosioce određenih položaja, članove tribunala, medije i lobiste. Odbor je sugerisao i načine za regulisanje sukoba interesa i pitanja zapošljavanja po prestanku obavljanja funkcije, a dao je i prijedlog za izmjenu krivičnog zakona.

• **Australija, Zakonodavno vijeće Novog Južnog Velsa: Nacrt Kodeksa ponašanja**

Ovaj nacrt je pripremio stalni odbor Zakonodavnog vijeća, zadužen za pitanja privilegija članova Parlamenta i njihove etike. Nacrt se odnosi na pitanja kao što su: opšte ponašanje, lično ponašanje, pridržavanje zakona, sukob interesa, upotreba javnog položaja za privatnu korist, prihvatanje poklona i besplatnih putovanja, upotreba unutrašnjih informacija ili službenih sredstava za ličnu korist, i ograničenja za zapošljavanje po prestanku vršenja funkcije.

• **Australija, Parlament Viktorije: Registar interesa članova Parlamenta**

Ovo je obrazac koji je preporučeno za upotrebu prvi put nakon usvajanja Zakona o registru interesa članova Parlamenta (1978).

• **Australija, Cirkular povjerenika za zaposlene u javnom sektoru, broj 64: Kodeks ponašanja zaposlenih u javnom sektoru u Južnoj Australiji**

Ovaj kodeks sadrži osnovne principe državne administracije (principi koji su u vezi sa nepristrasnošću, sukobom interesa, primanjem poklona, sprečavanjem gubitaka, pružanjem jednakih mogućnosti), principe rada za vladu (odgovornost ministru za povinovanje njegovim naložima, objelodanjivanje informacija, javno komentarisanje, sloboda informisanja, „duvanje u pištaljku“, političke aktivnosti na radnom mjestu, korišćenje vladinih motornih vozila) i pitanja krivičnog prava (podmićivanje, korupcija, zloupotreba službe, iznuda, prijetnja i osveta).

• **Australija, Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije Novog Južnog Velsa, 1999: Preporuke za reformu u pogledu putovanja članova Parlamenta**

Ovo je drugi izvještaj Komisije po poslaničkim pitanjima na tu temu. U njemu se produbljuju rezultati analize upotrebe posebnih prava i povlastica članova Parlamenta i daju preporuke za izmjene u tom sistemu. Prvi izvještaj, iz aprila 1998. bavio se ponašanjem Brajana Lengtona i 6 drugih poslanika u vezi sa korišćenjem prava na službeno putovanje.

• **Kanada, 1994: Kodeks o sukobu interesa i zapošljavanju po prestanku službe za nosioce javnih funkcija**

Cilj ovog kodeksa je povećanje povjerenja javnosti u poštenje nosilaca javnih funkcija i procesa

donošenja odluka u vladi, kroz uspostavljanje jasnih pravila ponašanja o sukobu interesa i praksi zapošljavanja poslije prestanka javne funkcije. Takođe se teži smanjenju na najmanju mjeru mogućnosti da dođe do sukoba privatnog interesa i javne dužnosti, a predviđaju se i načini da se takav sukob razriješi ako do njega dođe.

- **Kanada, Ontario, 1994: Akt o integritetu članova Zakonodavne skupštine**

Ovaj zakon propisuje pravila o ponašanju članova Parlamenta i Izvršnog vijeća koja su osmišljena radi sprečavanja sukoba interesa. Njime se traži da sva lica na koja se zakon odnosi podnesu izvještaje o imovini i dugovima, za sebe, bračne drugove i maloljetnu djecu. Zakon sadrži i odredbu kojom se uspostavlja funkcija povjerenika za integritet.

- **Fidži, 1997: Kodeks ponašanja, odjeljak 155 Ustava**

Ovom ustavnom odredbom propisuje se pet pravila ponašanja koja se primjenjuju na sve nosioce javnih funkcija (uključujući i predsjednika) i obavezuje parlament da putem zakona obezbijedi punu primjenu pravila.

- **Njemačka, 1998: Direktiva Savezne vlade o sprečavanju korupcije u saveznoj administraciji**

Direktiva sadrži uputstva službenicima Vlade o mjerama koje treba da preduzmu kako bi spriječili korupciju. Među mjerama se nalaze: analiza rizika, povećan nadzor i transparentnost, rotacija radnika na određenim poslovima, postavljanje kontakt osobe za prevenciju korupcije, ispitivanje unutar organizacije, razdvajanje funkcija planiranja, odlučivanja i plaćanja u postupku javnih nabavki, standardi za javne tendere, uključivanje antikorupcijskih klauzula u ugovore i obaveza traženja prethodne saglasnosti nadređenih za prihvatanje poklona.

- **Hongkong, 1992: Cirkular Sektora za javne službe o prihvatanju koristi i besplatne zabave**

Ovim aktom se od službenika traži poštovanje guvernerovog Uputstva o prihvatanju koristi i besplatne zabave iz 1992, koje se nalazi u aneksu, kao i odgovarajućih odredaba drugih propisa o javnim službama. U svom uputstvu, guverner je dao dozvolu svim kraljevskim službenicima da prihvate određene vrste koristi u određenim okolnostima.

- **Indija, 1968: Sveindijska pravila za vršenje poslova u javnim službama**

Ova pravila, koja se primjenjuju na osnovu Zakona o javnim službama, važe za sve državne službenike u Indiji. Pitanja kojima se ovaj akt bavi su: zapošljavanje bližih rođaka, bavljenje politikom i izbornim aktivnostima, veze sa štampom i radio-stanicama, davanje i primanje poklona, učešće na javnim skupovima u čast drugih državnih službenika, privatne trgovačke aktivnosti, zapošljavanje na drugom mjestu i aktivnosti na berzi. Ovim aktom se od državnih službenika takođe traži da daju izjavu o svojoj imovini i dugovima.

- **Indija, 1985: Odredbe o razrješenju na osnovu napuštanja stranke iz desetog odjeljka Ustava i ustavnog amandmana broj 52**

Na osnovu odredbi ovog amandmana, članovi centralnog i državnih parlamenata u Indiji, koji napuste političku stranku kojoj pripadaju, odnosno oni koji glasaju ili se uzdrže od glasanja suprotno uputstvima svoje stranke, prestaju da budu članovi parlamenta. Mada se može reći da odredba ovakve vrste ozbiljno ograničava članove parlamenta da postupaju na osnovu sopstvenog mišljenja i savjesti, treba ukazati na to da je ovaj amandman donesen kako bi se prestalo sa praksom promjene partija usljed podmićivanja.

- **Irska, 1995: Zakon o etici javnih službi**

Na osnovu ovog zakona nosioci nekih javnih funkcija (uključujući tu i članove Parlamenta) su obavezni da objelodane svoje interese. Takođe je omogućeno osnivanje parlamentarnih odbora za interese članova Parlamenta u oba skupštinska doma, kao i osnivanje komisije za ispitivanje postupaka koji su u suprotnosti sa odredbama zakona.

- **Malta, 1995: Etički kodeks članova Predstavničkog doma**

Ovaj etički kodeks predstavlja dopunu Pravilnika o privilegijama i ovlašćenjima članova Predstavničkog doma i ima za cilj ustanovljavanje standarda ispravnog ponašanja kojih izabrani predstavnici treba da se pridržavaju. Kodeks predviđa i osnivanje registra interesa članova ovog doma.

- **Novi Zeland, Komisija za javne službe, 1997: Kodeks ponašanja u javnim službama**

Ovaj kodeks daje „minimalne standarde za integritet i ponašanje“ u javnim službama. Cilj je

da posluži kao osnov za kodekse koje će donijeti rukovodioci pojedinih odjeljenja izvršne vlasti, shodno specifičnim okolnostima. Kodeks ustanovljava tri osnovna principa kojih bi trebalo da se pridržavaju svi državni službenici: a) zaposleni bi trebalo da ispunjavaju svoje zakonske dužnosti profesionalno i sa integritetom, b) zaposleni bi trebalo da svoje dužnosti obavljaju pošteno, vjerno i efikasno, poštujući prava javnosti i prava svojih kolega, c) zaposleni ne smiju da naškoda ugledu poslodavca svojim privatnim aktivnostima. Ovim principima nije detaljno propisano ponašanje službenika, ali oni pružaju opštu sliku o tome kakvo se ponašanje od državnih službenika očekuje u njihovim odnosima sa vladom, neposredno pretpostavljenima, kolegama i javnošću.

- **Nigerija, 1999: Kodeks ponašanja za ministre i specijalne savjetnike Vlade**

Ovaj kodeks su potpisali svi ministri i specijalni savjetnici Savezne vlade Nigerije koje je na te funkcije postavio predsjednik Olusegun Obasanđo.

- **OECD, 1998: Principi za upravljanje etikom u javnim službama**

Savjet OECD-a je 23. aprila 1998. usvojio ove principe i preporučio zemljama članicama da preduzmu akcije kako bi obezbijedile da institucije dobro funkcionišu i da sistem promoviše etičko ponašanje u javnim službama.

- **Papua Nova Gvineja, 1975: Zakon o dužnostima i odgovornosti rukovodstva**

Ovaj zakon ima za cilj primjenu Kodeksa za rukovodstvo koji je propisan u Ustavu. U ovom zakonu se nabraja šta su sve rukovodioci zemlje dužni da čine (između ostalog: da redovno podnose ombudsmanovoj komisiji deklaraciju o imovini, prihodima i obavezama za sebe, bračne drugove i djecu). Ombudsmanova komisija je ovlašćena da provjerava ove deklaracije i da, kada je to prikladno, izvijesti javnog tužioca da ispita pritužbe o sumnjama na to da se neko od rukovodilaca ponašao suprotno propisima. Zakon je propisao ponašanja nespojiva sa rukovodećim funkcijama u državi: korišćenje službenog položaja za ličnu dobit, upravljanje kompanijom, vlasništvo nad udjelom kompanije, plaćeno angažovanje, uzimanje provizije za sklapanje ugovora, primanje mita, prihvatanje zajma, nenamjensko trošenje državnih sredstava i ostvarivanje lične prednosti na osnovu uvida u službene informacije.

- **Filipini, 1989: Kodeks ponašanja i etički standardi za državne funkcionere i Zakon o zaposlenima (broj 6713)**

Cilj ovog zakona je da se ustanove etički standardi i standardi ponašanja državnih funkcionera i zaposlenih u javnim službama, kao i da se propišu sankcije za kršenje zakona. Zakonom se traži javno objelodanjivanje imovine, obaveza, finansijskih i poslovnih interesa i njihove vrijednosti, kao i potpuno objavljivanje svake transakcije državnog funkcionera koja je u vezi sa javnim interesom. Zakon takođe predviđa sistem olakšica i nagrada za one koji se primjerno ponašaju u skladu sa normama Kodeksa.

- **JAR, 1994: Kodeks ponašanja za izabrane članove stranke ANC**

Izvršni odbor Afričkog nacionalnog kongresa je usvojio ovaj kodeks 12. novembra 1994. Njega treba čitati u vezi sa statutom te partije; primjenjuje se na sva lica koja su izabrana u Narodnu skupštinu, Senat ili skupštine provincija sa liste te partije ili kao njeni članovi.

- **JAR, 1996: Kodeks ponašanja u vezi sa finansijskim interesima članova Narodne skupštine i Senata**

Ovaj kodeks, koji je pripremio Odbor za regulativu Narodne skupštine, usredsređuje se na finansijske interese. Namjera je da ponašanje nefinansijske prirode bude predmet daljeg rada ovog odbora.

- **JAR, 1998: Propis o etici članova izvršne vlasti**

Cilj ovog propisa je da se predoče etički standardi ponašanja koje treba da poštuju članovi Vlade, zamjenici ministara i članovi provincijskih izvršnih vijeća, a sve na osnovu člana 96 (1) Ustava JAR.

- **JAR, 1999: Registar interesa članova Parlamenta**

Izabrani predstavnici naroda treba da objelodane svoje udjele u preduzećima i finansijske interese, svako plaćeno zaposlenje, upravljanje ili partnerstvo u preduzeću, pružanje konsultantskih usluga, sponzorisanje, dobijanje poklona ili besplatnih usluga, povlastica, neke vrste putovanja, nepokretnosti i penzije.

- **JAR, Samit o moralu, 1998: Kodeks ponašanja za osobe na odgovornim položajima**

Ovaj kodeks ponašanja potpisali su svi učesnici „Samita o moralu“ koji je predsjednik Nelson

Mendela sazvaio oktobra 1998. sa ciljem da se povede rasprava o „moralnoj krizi“ južnoafričkog političkog i društvenog života. Prisustvovali su predstavnici svih većih političkih partija i vjerske vođe.

- **Tanzanija, 1995: Kodeks ponašanja javnih rukovodilaca**

Ovim aktom je ustanovljen etički kodeks za predsjednika i druge „državne rukovodioce“. Kodeks sadrži relativno skromne zahtjeve u pogledu toga šta sve rukovodioci treba da navedu u godišnjoj deklaraciji imovine i obaveza; na primjer, oni su dužni da navedu podatke i za bračne drugove i vanbračnu djecu, ali nisu dužni da imovinu prijavljuju ukoliko ne postoji sumnja da su „iznenada došli u posjed bogatstva koje je ogromno u odnosu na njihove vidljive izvore prihoda“. Iz obaveze prijavljivanja je isključen i širok spektar „imovine koja se ne može deklarirati“.

- **Transparency International: Upitnik za više službenike**

Organizacija Transparency International je razvila ovaj upitnik kako bi ga upotrijebila na zatvorenim sastancima sa najvišim državnim službenicima u glavnim dijelovima izvršne vlasti, što bi bio prvi korak u formulisanju ili izmjeni antikorupcijske strategije.

- **Uganda: Kodeks ponašanja rukovodilaca (član 233 Ustava)**

Ustavnom odredbom se traži od Parlamenta da u formi zakona donese Kodeks ponašanja za rukovodioce. Pri tome bi Parlament odredio krug rukovodilaca, kao i organe zadužene za sprovođenje zakona.

- **Velika Britanija, Kraljevski trezor, 1994: Kodeks najbolje prakse za članove upravnih odbora javnih tijela**

Ovaj dokument postavlja kodeks najbolje prakse za članove izvršnih odbora javnih tijela koja nisu u sastavu njihovih ministarstava. Dokument je pripremio Trezor, a namjera je da posluži kao model koji bi sva javna tijela usvojila uz neophodne modifikacije. Preporučuje se da svi izvršni odbori javnih tijela uspostave komisije za reviziju.

- **Velika Britanija, 1996: Kodeks ponašanja za članove Parlamenta**

Ovaj dokument je pripremila Komisija za izbor, na osnovu Rezolucije Zastupničkog doma od 19.

jula 1995, Smjernica za ponašanje članova Parlamenta i 10 rezolucija Zastupničkog doma koje se odnose na registraciju interesa i zastupanja njegovih članova.

- **Velika Britanija, Nolanova komisija, 1995: Sedam principa javnog života**

Sedam principa koji se primjenjuju na sve aspekte javnog života: nesebičnost, integritet, objektivnost, odgovornost, otvorenost, poštenje i liderstvo.

- **Velika Britanija, 1996: Kodeks javnih službi**

Ovaj kodeks postavlja pravni okvir za rad javnih službi i vrijednosti kojih državni službenici treba da se pridržavaju. Model su originalno pripremili Trezor Zastupničkog doma i Komisija za izbor u javnim službama. Kodeks je stupio na snagu 1. januara 1996, i čini dio uslova za zapošljavanje svakog državnog službenika.

- **Velika Britanija, 1997: Kodeks ponašanja i smjernice o postupcima za ministre**

Ovaj sveobuhvatni kodeks za ministre, koji sadrži 135 članova, izdao je premijer Toni Bler kao izvor smjernica i repera koji treba da posluže ministrima da vrše službene dužnosti „na način koji je u skladu sa najvišim standardima ispravnosti“. Kodeks pokriva pitanja odnosa ministara sa Vladom, Parlamentom, njihovim službama u ministarstvu, državnim službenicima, interesima izborne jedinice i političke partije, kao i pitanja putovanja ministara u inostranstvo, prezentacije politike, privatnih interesa i penzije.

- **Velika Britanija: Dužnosti i odgovornosti državnih službenika u odnosu sa ministrom („Armstrongov memorandum“)**

Ova ažurirana verzija Armstrongovog memoranduma iz 1985. odnosi se na dužnosti i odgovornosti državnih službenika u odnosu sa ministrom. U njoj se elaboriraju osnovni principi Kodeksa javnih službi koji je izdat januara 1996.

- **Velika Britanija, Nolanova komisija, 1995: Nacrt Kodeksa o proceduri imenovanja u javnom sektoru**

Ovaj nacrt daje preporuke šta bi trebalo preduzeti da bi se definisao zadatak i osobine koje se traže, traženo znanje, pravljenje uže liste i predlaganje

kandidata ministru, odabir najboljeg kandidata i potvrđivanje imenovanja.

- **Velika Britanija, Nolanova komisija, 1995: Standardi najbolje prakse otvorenosti (vladinih službi)**

Ovim standardima se od organa izvršne vlasti zahtijeva usvajanje posebnih kodeksa o pristupu informacijama, otvaranje sastanaka za javnost ili pružanje mogućnosti da se dobiju zapisnici sa sastanaka, redovno objavljivanje planova i strategija, ključnih statističkih podataka, rezultata konsultacija, izvještaja o ispitivanju pravilnosti rada, godišnjih izvještaja o radu i o budžetu.

- **Ujedinjene nacije, 1996: Međunarodni kodeks ponašanja državnih funkcionera**

Ovaj kodeks je dio Rezolucije 51/59 (Akcija protiv korupcije) i usvojila ga je Generalna skupština UN 12. decembra 1996, a zemljama članicama preporučila da ga koriste kao sredstvo u borbi protiv korupcije. Kodeks postavlja tri osnovna principa, a zatim se usredsređuje na sukob interesa, objelodanjivanje imovine, prihvatanje poklona i drugih povlastica, povjerljive informacije i političke aktivnosti.

- **SAD, 1997: Uredba o etici u vlasti – Kodeks grada Čikaga**

Ovaj propis predstavlja kodeks ponašanja koji se primjenjuje na sve izabrane i postavljene službenike u gradu Čikagu. Od njih se traži da ispune godišnju izjavu o finansijskim interesima. Propisom se takođe obezbjeđuje registracija lobiranja i stvara se Odbor za etiku koji je ovlašten da primi, ispita i izvjesti o pritužbama na kršenje odredbi ovog propisa.

- **Vanuatu, 1998: Kodeks za rukovodiocce (akt broj 2)**

Ovaj propis je zasnovan na članu 10 Ustava Republike Vanuatu, i njime je stvoren kodeks koga treba da se drže rukovodioci te zemlje. Kodeks sadrži odredbe o sukobu interesa, primjenjivosti običaja i deklarisanju imovine i obaveza. Ombudsman je dobio ovlaštenje da ispituje i izvještava o ponašanju rukovodilaca, i da izvjesti javnog tužioca o svakoj povredi kodeksa, a komesara policije o svakoj pritužbi koja je u vezi sa krivičnim djelom. Sankcije za kršenje ovog propisa su novčane, zatvorske, razrješenje iz službe, zabrana ulaska u službu, gubitak prava po osnovu rada i oduzimanje dobiti stečene korupcijom.

- **Zambija, 1994: Kodeks ponašanja za članove Parlamenta i ministre**

Ovim aktom, donesenim na osnovu odredbi Ustava Zambije, ustanovljava se kodeks ponašanja za ministre, njihove zamjenike i članove Narodne skupštine, i traži se od ministara da jednom godišnje deklariraju svoju imovinu, obaveze i prihode predsjedniku Republike. Ovim aktom je Komisija za istrage ovlaštena da ispituje tvrdnje o povredama normi. Postupak se vodi na osnovu izvještaja predsjedavajućeg Parlamenta ili predsjednika, odnosno na inicijativu same Komisije.

16. Sukob interesa

(vidjeti takođe pod: *Kodeksi ponašanja*)

- **Australija, Novi Južni Vels, 1983: Ustavno pravilo o izvještavanju članova Parlamenta**

Ovim pravilom se od članova Parlamenta Novog Južnog Velsa traži da jednom godišnje izvjestite o svojim nepokretnostima, izvorima prihoda, primljenim poklonima, plaćenim putovanjima, interesima i položaju u korporacijama, položaju u sindikatima, strukovnim i poslovnim udruženjima, dugovima, raspolaganju imovinom i svakoj drugoj direktnoj ili indirektnoj koristi, povlastici ili obavezi, novčane ili nenovčane prirode, koja može da dovede do sukoba između privatnog interesa i javne dužnosti tog člana. Izvještaji se bilježe u Skupštinskom domu i javnost može da ih kontroliše.

- **Litvanija: Zakon o usklađivanju javnih i privatnih interesa u javnim službama**

Svrha ovog zakona je da se spriječi sukob između privatnog interesa zaposlenih u javnim službama i javnog interesa zajednice. Lica koja vrše javnu službu u centralnim ili lokalnim vlastima (političari, stalni službenici i sudije), kao i kandidati za izbor ili imenovanje, moraju da sačine sveobuhvatnu godišnju izjavu o svojim privatnim interesima koja se zatim objavljuje u Službenom listu Litvanije. Zakon postavlja određene obaveze tim osobama, među kojima su obaveza samoizuzeća, ograničeno pravo predstavljanja, ograničeno pravo primanja poklona i usluga, obaveza navođenja svake nove ponude za posao i ograničenje za zapošljavanje poslije napuštanja službe. Nezavisna glavna komisija za etiku, koja je zadužena za primjenu ovog zakona, ima mogućnost da pokreće sudske tužbe u cilju otkazivanja ili poništavanja ugovora o zapošljavanju i transakcija koje su u suprotnosti sa odredbama zakona.

17. Savjet Evrope

- **Savjet Evrope, 1990: Konvencija o pranju novca, istraživanju, oduzimanju i konfiskaciji dobiti stečene kriminalom**

Ova konvencija je osmišljena kako bi putem mjera na nivou pojedinih država i kroz međunarodnu saradnju bila oduzeta dobit stečena vršenjem krivičnih djela.

- **Borba protiv korupcije u međunarodnim poslovnim transakcijama (preporuka SE iz 1997)**

Ova preporuka se bavi pitanjima kao što su: propisivanje krivičnog djela podmićivanja stranih državnih službenika, poresko oslobađanje, računovodstveni zahtjevi, spoljna revizija i interna kontrola u kompanijama, javne nabavke i međunarodna saradnja.

- **Rukovodeći principi u borbi protiv korupcije iz 1997.**

Rezoluciju (97) 24 je usvojio Komitet ministara SE 6. novembra 1997. Ona sadrži 20 principa za borbu protiv korupcije koje je razradila Multidisciplinarna grupa za korupciju (GMC). Vlasti u državama su pozvane da primijene te principe u domaćem zakonodavstvu i u praksi. Ova rezolucija takođe upućuje GMC da sačini nacrt koji bi poslužio kao osnov za osnivanje odgovarajućeg efikasnog mehanizma za nadzor nad pridržavanjem ovih principa.

- **Savjet Evrope, 1998: Krivično-pravna konvencija o korupciji**

Komitet ministara SE je usvojio ovu konvenciju novembra 1998. Njen glavni cilj je razvoj zajedničkih standarda u vezi sa određenim korupcijskim prestupima. Pored toga, ona se bavi sa držinskim i proceduralnim pitanjima koja su u bliskoj vezi sa tim prestupima i teži unapređenju međunarodne saradnje. Uz ovaj tekst ide i odgovarajuće obrazloženje.

- **Savjet Evrope, 1999: Građanskopravna konvencija o korupciji**

Ovu konvenciju je usvojio Komitet ministara SE 9. septembra 1999. Konvencija je prvi i jedinstveni tekst koji se bavi pitanjima građanskog prava i korupcije. Ona se bavi pitanjima kao što su: naknada štete žrtvama korupcije, pravna odgovornost pojedinaca i države za štetu nastalu korupcijom državnih službenika, uzrokovana nemarnost, važenje ugovora, zaštita zaposlenih koji izvijeste o korupciji, jasnoća i ažurnost raču-

novodstva i revizije, prikupljanje dokaza, sudski nalozi radi sprečavanja raspolaganja imovinom prije konačnosti presude i očuvanje statusa kvo do okončanja sudskog postupka, kao i pitanjem međunarodne saradnje. GRECO će motriti koliko zemlje potpisnice poštuju odredbe konvencije. Konvencija je otvorena za potpisivanje svim zemljama članicama, zemljama koje nisu članice ali su učestvovala u izradi dokumenta, kao i Evropskoj zajednici. Uz tekst konvencije ide i odgovarajuće obrazloženje.

- **Akcioni planovi zemalja**
- **Globalna koalicija za Afriku, 1999: Principi za borbu protiv korupcije u afričkim zemljama**

Na sastanku na nivou ministara koji je održan u Vašingtonu februara 1999, pod okriljem GKA, predstavnici 11 afričkih zemalja su se saglasili o 25 principa koji bi trebalo da posluže kao osnova za koncentrisane napore i saradnju u borbi protiv korupcije i da na taj način posluže globalnoj borbi protiv korupcije.

18. Krivično pravo

(vidjeti takođe: *Građansko pravo*)

- **Hongkong, 1970: Uredba o prevenciji korupcije**

U ovom propisu se određuje nekoliko krivičnih djela korupcije i propisuju se kazne za lica koja ih izvrše. Među krivičnim djelima nalazi se i posjedovanje imovine čije porijeklo državni službenik ne može da objasni, a među sankcijama se nalazi i konfiskacija imovine. Propisom se omogućava istraga, pribavljanje informacija, pretraživanje prostorija, privremeno oduzimanje putnih dokumenata i ograničava se raspolaganje imovinom. U uredbi se nalaze i odredbe o evidentiranju, a sudovima se daje pravo da zabrane dalje zapošljavanje osuđenih osoba.

- **Kenija, 1956: Zakon o prevenciji korupcije**

Ovim zakonom je određeno krivično djelo korupcije u službi i propisana povećana kazna kada se prestup odnosi na ugovor sklopljen sa Vladom. Stvara se pretpostavka postojanja krivice (dok se ne dokaže suprotno) u slučaju da osoba koja je zaposlena u Vladi ili drugom organu vlasti primi novac, poklon, zajam, honorar, nadoknadu i slično. Postoji i odredba po kojoj davalac ovlašćenja mora da vrati iznos koji primi njegov zastupnik. Zakonom je ustanovljena i jedna antikorupcijska

institucija, koja je zadužena za prevenciju korupcije u javnom, paradržavnom i privatnom sektoru.

- **Malezija, 1997: Antikorupcijski zakon**

Ovim zakonom je kao krivično djelo utvrđeno davanje i primanje nadoknade koje predstavlja korupciju, kao i podmićivanje službenika organa vlasti (koji su određeni tako da obuhvate Vladu, lokalne vlasti, određene organizacije i drugo). Ustanovljena je antikorupcijska agencija koja je nadležna za istragu, davanje uputstava, savjeta i obrazovanje. Pravo na vođenje istrage iz ovog zakona uključuje i obavezu advokata da pruže tražene informacije, prisluškivanje razgovora i zapljenu putnih dokumenata. Postoji i odredba koja omogućava oduzimanje imovine koja je bila predmet prestupa. Ovaj zakon se primjenjuje na građane i stalne rezidente Malezije, bilo da su počinili prestup u zemlji ili van nje.

- **Novi Zeland, 1910: Zakon o tajnim provizijama**

Ovaj zakon, koji važi još od 1911, zabranjuje zastupniku da ponudi ili da dâ, zatraži ili prihvati, poklon ili drugu korist, radi činjenja ili nečinjenja u vezi sa poslovima zastupanog.

- **Trinidad i Tobago, 1987: Zakon o sprečavanju korupcije**

Ovaj zakon definiše korupciju u službi i propisuje sankcije za nju. Korišćenje službenih informacija na štetan način se takođe smatra krivičnim djelom.

- **SAD, 1977: Zakon protiv podmićivanja u inostranstvu**

Ovim zakonom je zabranjeno firmama (kao i njihovim službenicima, direktorima, zaposlenima, zastupnicima i drugima koji postupaju u njeno ime) da podmićuju službenike stranih vlada, političke partije, partijske zvaničnike i kandidate za političke položaje, radi dobijanja ili nastavka posla. Nezakonitim se smatra i plaćanje neke osobe, ako se pritom zna da će dio plaćene sume biti ponuđen, dat ili obećan nekom stranom zvaničniku kao mito ili u svrhu dobijanja ili nastavljanja posla. Strana kompanija koja je proizašla iz američke firme ne podliježe odredbama ovog zakona, ali američka firma ipak može da bude odgovorna i za njeno ponašanje, ukoliko odobrava, usmjerava ili na drugi način učestvuje u spornim aktivnostima te firme. Zakon se ne primjenjuje u slučajevima plaćanja koja su načinjena radi olakšavanja ili ubrzavanja redovnih poslova stranih vlada koji se

odnose na dobijanje odobrenja, dozvola i drugih administrativnih dokumenata, obezbjeđivanja policijske zaštite, telefonskih usluga, i snabdjevanja vodom i energetskim izvorima.

19. **Zambija, 1980: Zakon o koruptivnoj praksi**

Ovim zakonom je propisano nekoliko krivičnih djela koja se odnose na korupciju državnih funkcionera, kao što je posjedovanje imovine čije se porijeklo ne može objasniti. Zakon se primjenjuje na građane Zambije bez obzira na to gdje je djelo učinjeno. Ustanovljena je i antikorupcijska komisija sa funkcijama i ovlaštenjima slična onoj koja postoji u Hongkongu. Zakon sadrži i odredbe koje se odnose na krivično gonjenje ovih djela, kao i neka pravila o dokazima. Zakon takođe sadrži odredbe koje se odnose na zapošljavanje nakon napuštanja službe za određene kategorije državnih funkcionera.

20. **Carina**

- **Savjet za međucarinsku saradnju: Deklaracija Svjetske carinske organizacije (Aruša, 1993)**

U ovoj deklaraciji se iznosi da korumpirane carinske službe ne donose državi odgovarajući iznos prihoda, da nisu djelotvorne u borbi protiv nezakonite trgovine, da predstavljaju prepreku porastu međunarodne trgovine i privrednom rastu i da nemaju pravo na javno priznanje ukoliko njihovo osoblje ima naviku da krši zakon. Shodno tome, deklaracija je utvrdila ključne faktore koji se moraju uzeti u obzir u kreiranju programa društvenog integriteta u pojedinim zemljama.

21. **Deklaracija imovine i prihoda**

(vidjeti pod: *Kontrola imovine*)

22. **Definicija**

- **Nezavisna antikorupcijska komisija Novog Južnog Velsa (Australija): Šta je korupcija?**
- **Blekov pravni rječnik**

23. **Izbori**

- **Sekretarijat Komonvelta, 1997: Dobra izborna praksa Komonvelta**

Ovaj dokument je proizvod diskusije održane na dvije radionice za glavne izborne službenike koje je okupio Sekretarijat Komonvelta. Osmišljen je da pomogne tvorcima politike, službenicima koji

sprovode izbore i drugima, u razvoju i jačanju izbornog sistema. U njemu se govori o izbornoj administraciji, registraciji birača, određivanju izbornih jedinica, formiranju političkih partija, predlaganju kandidata, objavljivanju prihoda i rashoda kandidata i stranke, sprovođenju kampanje i izbora.

- **Sekretarijat Komonvelta, 1999: Domaći posmatrači na izborima**

Ovo je izvještaj sa radionice o domaćim posmatračima na izborima. U njemu se ispituju svrha i djelotvornost domaćih posmatrača i uloga posmatračkih tijela u kontekstu opšteg procesa demokratizacije.

- **Hongkong, 1955: Uredba o nezakonitim postupcima**

Ovaj akt ima za cilj sprečavanje korupcije i nezakonitosti na izborima. U njemu se određuje nekoliko prestupa, među kojima su podmićivanje i nezakonito dogovaranje, a tu su i odredbe koje se odnose na troškove izbora.

- **International IDEA, 1997: Etička i profesionalna izborna administracija**

Ovaj dokument sadrži kodeks ponašanja za etičko i profesionalno administriranje izbora. On je osmišljen da pomogne službenicima koji sprovode izbore dajući im opšte smjernice za rad. Naročito se naglašava da izborna administracija mora da pokaže poštovanje zakona, da bude nepristrasna i partijski neutralna, transparentna i precizna, i osmišljena tako da služi biračima.

- **International IDEA, 1997: Etički i profesionalni posmatrači na izborima**

Ovaj dokument sadrži kodeks ponašanja za etičko i profesionalno obavljanje aktivnosti posmatrača na izborima. Njime se bliže određuje kako se ponašanje očekuje od posmatrača i pružaju se smjernice za „dobru praksu“ u posmatranju. Kodeks ima za cilj da bude primjenjiv na međunarodne posmatrače, mada većina njegovih odredbi može da se primijeni i na domaće posmatrače.

24. Etika

(vidjeti takođe: *Kodeksi ponašanja – kontrola imovine i životnog stila*)

25. Evropska unija

- **Politika Unije protiv korupcije, 1997.**

Kroz komunikaciju između Komisije Evropske zajednice, Savjeta i Evropskog parlamenta nastali

su elementi sveobuhvatne politike Unije protiv korupcije. Potrebna je dalja, još usklađenija akcija u vezi sa nekoliko pitanja, među kojima su potpisivanje i primjena prvog protokola Konvencije o zaštiti finansijskih interesa Evropske zajednice i ukidanje poreskih oslobođenja u vezi sa podmićivanjem stranih službenika.

26. Imunitet i privilegije

- **Barbados, 1964: Zakon o Parlamentu (privilegije, imunitet i ovlašćenja)**

Ovim aktom se određuju i regulišu ovlašćenja, privilegije i imunitet u dva doma Parlamenta i među njegovim članovima. Zakon takođe ima za cilj da reguliše ponašanje članova i drugih lica u vezi sa parlamentarnom procedurom, zaštitu osoba koje su zaposlene u vezi sa objavljivanjem izvještaja Parlamenta i ulazak u parlamentarne prostorije. Članovi 32 i 33 propisuju da je traženje ili primanje mita od strane člana Parlamenta u vezi sa obavljanjem njegovih dužnosti, krivično djelo, kako za njega, tako i za lice koje mito nudi ili daje.

- **Kenija, 1964: Zakon o Narodnoj skupštini**

Ovim zakonom se određuju privilegije i imunitet članova Narodne skupštine, koji se odnose na zakonito obavljanje njihovih dužnosti u skupštini. Zakonom se takođe zabranjuje članovima Parlamenta da primaju mito, honorare, nadoknade, poklone i slično u vezi sa usvajanjem ili protivljenjem usvajanju nekog propisa o kojem se vodi rasprava pred Parlamentom.

- **Zimbabve, 1971: Zakon o privilegijama, imunitetu i ovlašćenjima Parlamenta**

Ovim zakonom se priznaju sloboda govora i rasprave, kao i privilegije i imunitet koji se odnose na članove Parlamenta i omogućava se njihovo sprovođenje.

27. Međunarodne konvencije i sporazumi

- **Savjet Evrope, 1990: Konvencija o pranju novca, istrazi, zapljeni i konfiskaciji koristi stečenih korupcijom**

Ova konvencija je osmišljena kako bi od kriminalaca bila oduzeta dobit stečena krivičnim djelima, što se postiže kroz mjere na nacionalnom nivou i međunarodnu saradnju.

- **Savjet Evrope, 1998: Krivično-pravna konvencija o korupciji**

Komitet ministara SE je usvojio ovu konvenciju novembra 1998. Njen glavni cilj je razvijanje zajedničkih standarda u vezi sa određenim korupcijskim prestupima. Pored toga, ona se bavi sadržinskim i proceduralnim pitanjima koja su u bliskoj vezi sa tim prestupima i teži unapređenju međunarodne saradnje. Uz ovaj tekst ide i odgovarajuće obrazloženje.

- **Savjet Evrope, 1999: Građanskopravna konvencija o korupciji**

Ovu konvenciju je usvojio Komitet ministara SE 9. septembra 1999. Konvencija je prvi i jedinstveni tekst koji se bavi pitanjima građanskog prava i korupcije. Ona se bavi pitanjima kao što su: naknada štete žrtvama korupcije, pravna odgovornost pojedinaca i države za štetu nastalu korupcijom državnih službenika, uzrokovana nemarnost, važenje ugovora, zaštita zaposlenih koji izvijeste o korupciji, jasnoća i ažurnost računovodstva i revizije, prikupljanje dokaza, sudski nalozi radi sprečavanja raspolaganja imovinom prije konačnosti presude i očuvanje statusa kvo do okončanja sudskog postupka, kao i pitanjem međunarodne saradnje. GRECO će motriti koliko zemlje potpisnice poštuju odredbe konvencije. Konvencija je otvorena za potpisivanje svim zemljama članicama, zemljama koje nisu članice ali su učestvovala u izradi dokumenta, kao i Evropskoj zajednici. Uz tekst konvencije ide i odgovarajuće obrazloženje.

- **OECD 1997: Konvencija o suzbijanju podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama i drugi instrumenti**

OECD-ova konvencija predstavlja važan korak u međunarodnim naporima koji su usredsređeni na to da se podmićivanje utvrdi kao krivično djelo. Kroz ovu konvenciju, 29 zemalja članica OECD-a (koje predstavljaju 29 najbogatijih zemalja svijeta) se saglasilo o tome da nuđenje, obećavanje i davanje mita (direktno ili preko posrednika) stranom javnom službeniku radi dobijanja ili održanja posla ili neke neprikladne prednosti u međunarodnom biznisu, predstavlja krivično djelo.

- **Interamerička konvencija protiv korupcije iz 1996.**

Ova konvencija, usvojena 29. marta 1996, bila je prvi multilateralni antikorupcijski sporazum u svijetu. Njena svrha je promocija i jačanje mehanizama koji su potrebni radi sprečavanja, otkri-

vanja, kažnjavanja i iskorjenjivanja korupcije i unapređivanja, olakšavanja i regulisanja saradnje među zemljama potpisnicama, u cilju obezbjeđivanja djelotvornosti mjera i akcija koje se odnose na korupciju u obavljanju javnih funkcija. Među mjerama oko kojih su se zemlje potpisnice saglasile su: usvajanje standarda ponašanja sa odgovarajućim mehanizmima za njihovu primjenu, zabrana podmićivanja stranih službenika, utvrđivanje krivičnog djela „nezakonitog bogaćenja“, kao i određivanje korupcije za krivično djelo koje podliježe ekstradiciji. Konvenciju je potpisalo 25, a ratifikovalo 10 zemalja, tako da je stupila na snagu 6. marta 1997.

28. Međunarodne finansijske institucije

- **Azijska banka za razvoj, 1998: Politika za borbu protiv korupcije**

Antikorupcijska politika ove banke je usredsređena na tri ključne tačke: podrška tržišnog nadmetanja i efikasne, djelotvorne, odgovorne i transparentne državne administracije u sklopu djelovanja banke na polju dobre vladavine i izgradnje kapaciteta; podrška obećavajućim antikorupcijskim naporima vlada zemalja članica i unapređenje kvaliteta rada vlasti u vezi sa pitanjima upravljanja; obezbjeđivanje da se projekti banke sprovede i njeno osoblje ponaša po najvišim etičkim standardima.

- **Međunarodni monetarni fond, avgust 1997: Uloga MMF-a u pitanjima upravljanja**

Ovaj dokument sadrži smjernice koje je usvojio Izvršni odbor MMF-a u vezi sa ulogom MMF-a po pitanjima upravljanja. On odražava konsenzus o značaju dobrog upravljanja (uključujući tu i izbjegavanje koruptivnih postupaka) za ekonomsku efikasnost i razvoj. Imajući u vidu da MMF nema ovlašćenje da preuzme ulogu istražnih organa ili čuvara finansijskog integriteta u zemljama članicama, osoblje MMF-a je usmjereno na to da se bavi pitanjima upravljanja, među kojima su i ona vezana za korupciju, i da svoj rad zasniva na ekonomskim analizama koje je ovlašćeno da sprovodi. Kada postoji razlog za vjerovanje da će individualni slučaj korupcije imati značajne makroekonomske implikacije, takvo pitanje će biti pokrenuto pred organima vlasti zemlje članice. U vezi sa međunarodnim transakcijama, osoblje MMF-a treba da sa jednakom pažnjom posmatra obje strane i da preporuči prekidanje prakse koja bi potencijalno mogla značajno poremetiti ekonomske rezultate.

- **Međunarodni monetarni fond: Kodeks dobre prakse o fiskalnoj transparentnosti – deklaracija principa od 16. aprila 1998.**

MMF je objavio ovu deklaraciju želeći da naglasi značaj fiskalne transparentnosti za postizanje makroekonomske stabilnosti i kvalitetnog razvoja. Kodeks se zasniva na sljedećim ciljevima: a) uloga i odgovornost vlasti treba da bude jasno postavljena; b) informacije o radu vlasti treba da budu dostupne javnosti; c) priprema, izvršenje i izvještavanje o budžetu treba da bude preduzeto na otvoren način; d) integritet fiskalnih informacija treba da garantuju nezavisni činioци. Kodeks govori o principima i praksi koje vlasti treba da primijene kako bi ostvarile ove ciljeve.

- **Svjetska banka: Korupcija i dobra vladavina – programska stanovišta iz oktobra 1997.**

U ovom aktu Svjetska banka se založila da njen izvještaj „Pomoć državama u borbi protiv korupcije – uloga Svjetske banke“ i prateće smjernice posluže kao sistemski okvir za novi pristup rješavanju problema korupcije, kao osnovne prepreke dugoročnom privrednom rastu i društvenom razvoju.

- **Svjetska banka, 1997: Pomoć državama u borbi protiv korupcije – uloga Svjetske banke**

U ovom izvještaju i pratećim smjernicama, Svjetska banka između ostalog zahtijeva objelodanjivanje isplata zastupnicima i javno oglašavanje većih konsultantskih ugovora, dopušta korišćenje polaganja zakletvi o poštenju i uprošćava postupak za suspendovanje dodjele sredstava, otkazivanje zajmova i postavljanje zabrana za firme koje krše propisane norme.

29. Međunarodna pravna pomoć

- **Švajcarska, Savezna policija: Uslovi za uzajamnu pomoć u vezi sa krivičnim predmetima**

U ovom dokumentu se opisuju uslovi i postupak za traženje pravne pomoći od Švajcarske u krivičnim predmetima.

- **Švajcarska: Međunarodna pravna pomoć u vezi sa krivičnim predmetima**

Ovo djelo Džudit Naterer (Judith Natterer), asistentkinje prof. dr Mark Pita (Mark Pieth), bavi se analizom odredaba švajcarskog saveznog Zakona o uzajamnoj pravnoj pomoći u vezi sa krivičnim predmetima.

- **Švajcarska: Vodič kroz švajcarske bančarske tajne**

Ovo djelo dr Pitera F. Milera (Peter F. Mueller), predsjednika organizacije „Etika i biznis“, iz 1998, ispituje odredbe propisa koji se odnose na bančarske tajne u Švajcarskoj i objašnjava kako bi trebalo postupati sa zahtjevima za međunarodnu pravnu pomoć.

- **SAD, 1986: Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći**

Ovaj zakon je imao za cilj da načini djelotvornim odredbe ugovora između vlada SAD i Velike Britanije (uključujući i vladu Kajmanskih Ostrva) za unapređenje djelotvornosti mehanizama zakonske prisile vlasti SAD i Kajmanskih Ostrva u gonjenju i suzbijanju kriminala putem saradnje i uzajamne pomoći oko krivičnih predmeta.

30. Međunarodne izjave

- **Globalni forum za borbu protiv korupcije, Vašington 1999: Deklaracija o obezbjeđivanju integriteta službenika pravosuđa i bezbjednosti**

Domaćin globalnog foruma 1999. bio je američki potpredsjednik Al Gor, a prisustvovali su mu predstavnici vlada 90 zemalja. Globalni forum prepoznaje da korupcija ne može da koegzistira sa demokratijom i vladavinom prava i da korupcija nije neizbježna. Očekuje se da će dijalog započet u Vašingtonu biti nastavljen na godišnjim ministarskim sastancima za borbu protiv korupcije.

- **Međunarodna antikorupcijska konferencija, 1997: Deklaracija iz Lime**

Ova deklaracija je usvojena kao zaključak Osme međunarodne konferencije za borbu protiv korupcije, koja je održana u Limi, septembra 1997, uz prisustvo preko 1000 građana iz 93 zemlje. Među učesnicima su bile značajne ličnosti iz međunarodnih organizacija i agencija koje pružaju pomoć, predstavnici vlasti, službenici antikorupcijskih agencija i profesionalnih asocijacija, kao i novinari, teoretičari, poslovni ljudi i predstavnici građanskog društva. Deklaracija poziva vlade, međunarodne i regionalne organizacije, kao i građane širom svijeta da usmjere svoju energiju ka akcijama koje su pobrojane u deklaraciji, na međunarodnom, regionalnom, državnom i lokalnom nivou.

31. Sudska pomoć

(vidjeti pod: *Međunarodna pravna pomoć*)

32. **Sudske odluke**

Napomena: imena u oko 140 sudskih slučajeva relevantnih za pitanje korupcije na koje je ovdje skrenuta pažnja, izostavljena su zbog nedostatka prostora.

33. **Sudska revizija upravnih odluka**

Komonvelt, 1993: Izjava iz Lusake o zakonitim vladama

Ovaj dokument je originalno pripremljen i usvojen na radionici o upravnom pravu održanoj oktobra 1992. u glavnom gradu Zambije, Lusaki. Potvrđen je na sastanku ministara pravde zemalja Komonvelta na Mauricijusu novembra 1993, kao značajan prilog razvoju upravnog prava. Izjava iz Lusake sadrži principe koji odražavaju dobru administrativnu praksu, i kakva se, u mnogim zemljama, primjenjuje u sudovima.

- **Rezolucija Savjeta Evrope (77) 31 o zaštiti individua u odnosu na akte upravnih vlasti od 28. septembra 1977.**

Prepoznajući neophodnost da se obezbijedi pravičnost u odnosu između pojedinaca i upravnih vlasti, Komitet ministara je preporučio vladama zemalja članica da se u svojim zakonima i administrativnoj praksi rukovode principima koji su priloženi uz ovu rezoluciju. Ovi principi su osmišljeni da bi zaštitili pojedince u odnosu na pojedine mjere i odluke koje vlasti preduzmu i koje direktno utiču na njihova prava, slobode ili interese, a u vezi sa pravom da budu saslušani, da ostvare pravo na pristup informacijama, da dobiju pomoć i pravo na predstavljanje, izjavu o razlozima za donošenje odluke i napomenu o pravnom lijeku.

- **Preporuka Savjeta Evrope No.R(80)2 u vezi sa korišćenjem diskrecionih ovlašćenja od strane administrativnih vlasti od 11. marta 1980.**

Smatrajući da bi bilo poželjno postaviti zajedničke principe u svim zemljama članicama za unapređenje zaštite prava, sloboda i interesa fizičkih i pravnih lica protiv samovoljnog ili na drugi način neprikladnog korišćenja diskrecionih ovlašćenja, a da se u isto vrijeme ne stvore prepreke za ostvarenje svrhe zbog koje su administrativne vlasti dobile takva ovlašćenja, Komitet ministara je preporučio vladama zemalja članica da se u svojim zakonima i administrativnoj praksi rukovode principima koji su priloženi uz ovu preporuku. Navedenih 11 principa za primjenu diskrecionih ovlašćenja od strane administrativnih vlasti su klasifikovani na osnovne principe, procedure i kontrole.

- **Uganda, 1995: Pravo na pravično postupanje (član 42 Ustava)**

Ovom odredbom Ustava se garantuje pravo svakog lica koje se pojavljuje pred službenikom ili organom uprave da bude tretirano pravično i pošteno, kao i pravo takvog lica da se obrati sudu u vezi sa svakom administrativnom odlukom koja protiv takvog lica bude donesena.

34. **Pravosuđe**

- **Centar za nezavisnost sudija i advokata, 2000: Okvir za politiku sprečavanja i eliminisanja korupcije i obezbjeđivanja nepristrasnosti sudskog sistema**

Ovaj dokument na 10 strana, koji se bavi problemom korupcije u pravosuđu, rezultat je sastanka šesnaest eksperata koje je okupio Centar za nezavisnost sudija i advokata iz Ženeve februara 2000. Dokument je namijenjen vladama, međunarodnim finansijskim institucijama, pripadnicima pravosuđa, advokatima i drugim tvorcima politike. Oni su pozvani da preduzmu aktivne korake za sprečavanje i eliminisanje korupcije u pravosuđu. Postoji šest posebnih preporuka, među kojima se nalazi i kreiranje (od strane pravosuđa) izjave o sudskoj etici, sa mogućnošću izricanja sankcija kada je to neophodno.

- **Međunarodna asocijacija za kazneno pravo, Međunarodni odbor pravnika i Centar za nezavisnost sudija i advokata, 1981: Nacrt principa za nezavisnost pravosuđa**

Ovaj nacrt principa za nezavisnost pravosuđa je pripremila ekspertska komisija, na sastanku održanom u Sirakuzi, na Siciliji, maja 1981.

- **Međunarodna advokatska komora, 1982: Minimum standarda za sudsku nezavisnost**

Ovi principi govore o odnosu sudija sa izvršnom i zakonodavnom vlašću, uslovima i vrstama imenovanja sudija, disciplinskim mjerama i razrješenju sudija, a usvojila ih je Međunarodna advokatska komora na sastanku u Nju Delhiju, oktobra 1982.

- **Zemlje Azije i Pacifika, 1995: Pekinška izjava o principima za nezavisnost sudstva u regionu**

Ova izjava o principima predstavlja minimalne standarde koje je neophodno poštovati radi očuvanja nezavisnosti i uspješnog funkcionisanja sudstva. Usvojena je na Šestoj konferenciji šefova pravosuđa zemalja Azije i Pacifika.

- **Ujedinjene nacije, 1985: Osnovni principi nezavisnosti u pravosuđu**

Ovaj dokument je usvojen na Sedmom kongresu UN o prevenciji kriminala i tretmanu prestupnika, septembra 1995, a prihvaćen od strane Generalne skupštine UN, novembra iste godine. Generalna skupština je pozvala vlade da poštuju ove principe i da ih uzmu u obzir u okviru svog zakonodavstva i prakse.

- **Ujedinjene nacije, 1989: Procedure za efikasnu implementaciju osnovnih principa o nezavisnosti u pravosuđu**

Ove procedure je usvojio ECOSOC, a potvrdila Generalna skupština UN. One se bave pitanjima kao što su javnost, obezbjeđenje resursa, periodično izvještavanje i tehnička pomoć.

- **Ujedinjene nacije: Nacrt univerzalne deklaracije o nezavisnosti sudstva**

Ovaj nacrt deklaracije se nalazi u završnom izvještaju o nezavisnosti i nepristrasnosti sudstva, sudija i njihovih saradnika i nezavisnosti advokata, koji je pripremljen na zahtjev Potkomisije UN za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina pod vođstvom dr L. M. Singvija (E/CN.4/Sub.2/1985/18 i Add.1-6). Komisija za ljudska prava, na svojoj 45. sjednici, Rezolucijom broj 1989/32 je pozvala vlade da uzmu u obzir principe postavljene u ovom nacrtu deklaracije kod primjene osnovnih principa UN za nezavisnost sudstva.

35. Službenici koji sprovode zakonske prisilne mehanizme

- **Ujedinjene nacije, 1979: Kodeks ponašanja za službenike koji spovode zakonske prisilne mehanizme**

Ovaj kodeks je usvojen na Generalnoj skupštini UN (Rezolucija 34/169), 17. decembra 1979, sa preporukom da mu vlade posvete dužnu pažnju u okviru nacionalnog zakonodavstva ili važeće prakse. Članom 7 se zahtijeva da se službenici koji sprovode zakonske prisilne mehanizme uzdrže od svakog akta korupcije i da se protiv takvih pojava rigorozno bore.

36. Pravni veb-sajtovi (u pripremi)

37. Advokatska profesija

- **Međunarodna advokatska komora, 1956: Međunarodni etički kodeks**

Ova izjava sa 21 pravilom za pripadnike advokatske profesije usvojena je 1956.

- **Međunarodna advokatska komora, 1990: Standardi za nezavisnost advokatske profesije**

Izjava o standardima je osmišljena tako da pomogne unapređenju i obezbjeđenju odgovarajuće uloge advokata. Ona je komplementarna sa osnovnim principima UN o ulozi advokata i detaljnija od njih. Dok su principi UN upućeni vladama, ovi standardi razmatraju pitanje nezavisnosti advokatske profesije iz njihovog ugla posmatranja.

- **Ujedinjene nacije: Nacrt univerzalne deklaracije o nezavisnosti sudstva**

Ovaj nacrt deklaracije se nalazi u završnom izvještaju o nezavisnosti i nepristrasnosti sudstva, sudija i njihovih saradnika i nezavisnosti advokata, koji je pripremljen na zahtjev Potkomisije UN za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina pod vođstvom dr L. M. Singvija (E/CN.4/Sub.2/1985/18 i Add.1-6). Komisija za ljudska prava, na svojoj 45. sjednici je Rezolucijom broj 1989/32 pozvala vlade da uzmu u obzir principe postavljene u ovom nacrtu deklaracije pri primjeni osnovnih principa UN za nezavisnost sudstva.

- **Ujedinjene nacije, 1990: Osnovni principi o ulozi advokata**

Ove principe je usvojio Osmi kongres UN o prevenciji kriminala i tretmanu prekršilaca, a pozdravila ih je Generalna skupština UN kroz Rezoluciju 45/121 od 14. decembra 1990. UN je pozvala vlade da se rukovode ovim principima u formulisanju odgovarajućeg zakonodavstva i političkih smjernica, kao i da načine napore da primijene ove smjernice u skladu sa prilikama svake od zemalja. U Rezoluciji 45/166 od 18. decembra 1990, Generalna skupština je pozvala vlade „da poštuju ove principe i da ih uzmu u obzir u okviru svog nacionalnog zakonodavstva i pravne prakse“.

38. Lokalna vlast

- **Deklaracija iz Bratislave o reformi lokalne samouprave iz 1999.**

Ovaj dokument sadrži model koji je osmišljen na konferenciji predstavnika Transparency Internationala iz srednje i istočne Evrope. Model je osmišljen sa ciljem unapređivanja usluga lokalnih službi i identifikovanja korijena korupcije.

- **Povelja sa Viktorijinih vodopada iz 1997.**

Ova povelja, čiji je cilj povećanje integriteta lokalne administracije, usvojena je na obuci trenera za razvoj sistema integriteta u lokalnim službama

istočne i južne Afrike, koja je održana na Viktorijinim vodopadima, u Zimbabveu, avgusta 1997. Povelja usvaja sveobuhvatan pristup, tako što sjeđinjuje brojne elemente u sistem integriteta koji je u mogućnosti da se održi i da pomogne izgradnji lokalne vlasti na zdravim temeljima.

39. **Pranje novca**

- **Evropska unija: Direktiva Savjeta o sprečavanju korišćenja finansijskog sistema za pranje novca od 10. juna 1991.**

Savjet Evropske zajednice je ovom direktivom tražio od zemalja članica da donesu zakone, pravila i administrativne odluke koje su potrebne radi usklađivanja sa predloženim mjerama u cilju sprečavanja upotrebe kredita i finansijskih institucija za pranje novca.

- **FATF (Jedinica za finansijsku akciju), 1990: Četrdeset preporuka**

FATF je međudržavna organizacija čiji je cilj razvoj i unapređenje politike za sprečavanje pranja novca. Ove preporuke predstavljaju osnovu za djelovanje protiv pranja novca, a osmišljene su tako da se mogu primijeniti svuda u svijetu. Preporukama su pokriveni aspekti krivičnog procesuiranja i mehanizama prinude, finansijski sistem, regulativa koja se na njega odnosi i međunarodna saradnja.

- **Međunarodna trgovinska komora, 1998: Priručnik za sprečavanje pranja novca**

Priručnik je osmišljen tako da pomogne onima koji nisu upoznati sa propisima protiv pranja novca i onima koji žive u zemljama gdje takvi propisi ne postoje. Priručnik je prvenstveno namijenjen bankama, ali je primjenjiv i na druge finansijske institucije. U prvom dijelu daje se kratak pregled pranja novca, definicija, rizici i tehnike. U drugom dijelu se postavlja okvir za samozaštitu, zasnovan na najboljim poznatim postupcima, znanju poslovnih klijenata i srodnih institucija, kao i samoanalizi na osnovu metodologije CCA (Compliance Chain Analyses). Treći dio sadrži studije pojedinih slučajeva kojima se ilustruju pojedina pitanja i postupci o kojima se govori u tekstu. U dodatku se nalaze detaljna objašnjenja osnovnog teksta.

40. **Kontrola imovine i životnog stila državnih funkcionera**

- **Belize, 1994: Zakon o sprečavanju korupcije u javnom životu**

Ovim zakonom se zahtijeva da svaka osoba koja učestvuje u javnom životu (državni funkcioner)

podnese deklaraciju o prihodima i obavezama za sebe, bračnog druga i svoju djecu. Prema odredbama zakona, ove deklaracije se mogu publikovati u službenom listu radi izvještavanja Narodne skupštine i nezavisne Komisije za integritet, koja je takođe ustanovljena zakonom. Ovaj zakon propisuje i kodeks ponašanja koji se primjenjuje na generalnog guvernera, članove Parlamenta, državne funkcionere, članove i zaposlene u svim javnim tijelima, uključujući tu i organe lokalne vlasti, članove državnih korporacija i Vladinih agencija. Kodeks sprovodi Komisija za integritet.

- **Gambija, 1982: Zakon o procjeni imovine i sprečavanju korupcije (broj 17)**

Ovim zakonom je ustanovljena komisija koja treba da procijeni imovinu državnih funkcionera, da ispita slučajeve u kojima postoji sumnja na korupciju i da ispita ponašanje ovih funkcionera u vršenju njihovih dužnosti, kao i odnose funkcionera koji nisu u državnoj službi sa državnim službama i njihovim funkcionerima. Ovim zakonom je definirano nekoliko krivičnih djela korupcije. U prilogu Zakona nalazi se obrazac propisan za obezbjeđivanje informacija koje se odnose na imovinu funkcionera. Od komisije se traži da o svojim nalazima izvjesti predsjednika, koji na kraju odlučuje da li će slučaj biti prosljeđen državnom tužiocu na dalje postupanje.

- **Papua Nova Gvineja, 1976: Izjava komisiji ombudsmana o prihodima, imovini, poslovnim poduhvatima, poklonima i drugom**

Ovo je obrazac koji se koristi radi davanja izjave na osnovu obaveza koje proizlaze iz Ustava i Organskog zakona o dužnostima i odgovornosti rukovodilaca.

- **Tajland, 1998: Deklaracija imovine i obaveza (poglavlje 10, dio 1 ustava)**

Članom 291 Ustava traži se od izabranih nosilaca javnih funkcija (među koje spadaju premijer, ministri, članovi Parlamenta i lokalnih vijeća) da daju izjavu o imovini i obavezama za sebe, svoje bračne drugove i maloljetnu djecu. Izjava se daje Državnoj komisiji za borbu protiv korupcije pri stupanju na dužnost i pri napuštanju službe. Deklaracije se objavljuju 30 dana po podnošenju. Komisija je ovlašćena da vrši provjeru tačnosti deklaracija.

- **Trinidad i Tobago: Komisija za integritet**

Članom 138 Ustava ove zemlje ustanovljena je Komisija za integritet, zadužena za prijem dekla-

racija o imovini, obavezama i prihodima članova Predstavničkog doma, ministara, skupštinskih sekretara, stalnih sekretara i rukovodilaca službi u državnoj upravi.

- **Trinidad i Tobago, 1987: Zakon o integritetu u javnom životu (broj 8)**

Ovim zakonom se traži od svih lica koja učestvuju u javnom životu (državni funkcioneri) da popune deklaraciju o svojoj imovini, prihodima i obavezama, uključujući tu i imovinu kojom upravljaju punomoćnici na čije djelovanje se ne smije uticati, i predaju je Komisiji za integritet. Komisija je ovlaštena da provjerava tačnost deklaracija i da pokrene odgovarajuću akciju pred direktorom javnih tužilaštava.

41. OAS (Organizacija američkih država)

- **Interamerička konvencija protiv korupcije iz 1996.**

Ova konvencija, usvojena 29. marta 1996, bila je prvi multilateralni antikorupcijski sporazum u svijetu. Njena svrha je promocija i jačanje mehanizama koji su potrebni radi sprečavanja, otkrivanja, kažnjavanja i iskorjenjivanja korupcije i unapređenja, olakšavanja i regulisanja saradnje među zemljama potpisnicama, u cilju obezbjeđivanja djelotvornosti mjera i akcija koje se odnose na korupciju u obavljanju javnih funkcija. Među mjerama oko kojih su se zemlje potpisnice saglasile su: usvajanje standarda ponašanja sa odgovarajućim mehanizmima za njihovu primjenu, zabrana podmićivanja stranih službenika, utvrđivanje krivičnog djela „nezakonitog bogaćenja“, kao i određivanje korupcije za krivično djelo koje podliježe ekstradiciji. Konvenciju je potpisalo 25, a ratifikovalo 10 zemalja, tako da je stupila na snagu 6. marta 1997.

- **Interamerički program za saradnju u borbi protiv korupcije iz 1997.**

Ovaj program koji je Generalna skupština Organizacije američkih država usvojila 5. juna 1997. sadrži mjere u četiri oblasti saradnje: pravna, institucionalna, međunarodna i saradnja u okviru građanskog društva.

42. OECD (Organizacija za evropsku saradnju i razvoj)

- **OECD, 1994: Preporuke o podmićivanju u međunarodnim poslovnim transakcijama**

Zemlje članice OECD-a su se saglasile u vezi sa preporukama kojih bi svaka od njih trebalo da se

pridržiava kako bi odvratila, spriječila i borila se protiv podmićivanja stranih državnih službenika. Ove preporuke treba da posluže kao orijentir u kampanjama protiv korupcije u međunarodnim poslovnim transakcijama. Kao što se i predviđalo, pokazalo se da preporuke mogu da budu djelotvoran katalizator za promjene. Tri godine kasnije, usvojena je OECD-ova Konvencija o suzbijanju podmićivanja stranih državnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama.

- **OECD: Preporuke za borbu protiv korupcije prilikom nabavki u okviru programa pomoći**

Ovom preporukom pozivaju se zemlje da traže uključivanje antikorupcijskih odredaba kod nabavki koje se sprovode u sklopu bilateralnih programa pomoći.

- **OECD, 1997: Revidirane preporuke o suzbijanju podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama**

Ovim preporukama iznose se mjere koje bi zemlje članice trebalo da preduzmu u oblasti računovodstva, javnih nabavki i utvrđivanja podmićivanja stranih državnih službenika kao krivičnog djela. Ovim mjerama se zahtijeva od kompanija da čuvaju odgovarajuću računovodstvenu dokumentaciju, usvoje metode interne kontrole i podvrgnu se spoljnoj reviziji. U oblasti javnih nabavki preporučuje se da kompanije za koje se utvrdi da su krive za podmićivanje stranih državnih službenika budu suspendovane iz budućih tendera. Od država se takođe traži da sarađuju u istragama i sudskim procesima radi efikasnog procesuiranja slučajeva podmićivanja stranih državnih službenika.

- **OECD, 1998: Preporuke za unapređenje etičkog postupanja u javnim službama**

Ovom preporukom države su pozvane da preduzmu akciju kako bi obezbijedile da institucije dobro funkcionišu i da sistem promoviše etičko ponašanje u javnim službama.

- **OECD 1997: Konvencija o suzbijanju podmićivanja stranih državnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama i drugi instrumenti**

OECD-ova konvencija predstavlja važan korak u međunarodnim naporima koji su usredsređeni na svrstavanje podmićivanja u krivična djela. Kroz ovu konvenciju, 29 zemalja članica OECD

(koje predstavljaju 29 najbogatijih zemalja svijeta) se saglasilo o tome da će propisati kao krivično djelo nuđenje, obećanje i davanje mita (direktno ili preko posrednika) stranom državnim službeniku radi dobijanja ili održanja posla ili neke neprikladne prednosti u međunarodnom biznisu.

43. Ombudsman

- **Belize, 1993: Zakon o ombudsmanu**

Na osnovu ovog zakona uspostavljena je institucija parlamentarnog povjerenika, poznatog i pod imenom ombudsman. Povjerenika imenuje generalni guverner, na preporuku oba doma Parlamenta. Ombudsman je ovlašten da sprovodi istrage, kada smatra da je neko ministarstvo, sektor, posebna organizacija, policijska jedinica, gradsko vijeće ili drugo javno tijelo, odnosno službenik takvog tijela, kriv zbog korupcije ili drugog prestupa, ili da je neka osoba pretrpjela nepravdu, povredu ili zloupotrebu koja je rezultat takvog ponašanja vlasti.

Pritužbe na ponašanje organa vlasti i službenika se upućuju neposredno ombudsmanu. Ukoliko se ništa ne preduzme po preporukama ombudsmana, od njega se traži da o toj činjenici izvijesti Narodnu skupštinu. Ombudsman podnosi izvještaj Narodnoj skupštini jednom godišnje, a po zahtjevu i češće.

- **Filipini, 1989: Zakon o ombudsmanu**

Služba ombudsmana na Filipinima (Tanodbayan) je ustanovljena Ustavom, gdje su takođe određeni i uslovi koje treba da ispunjava nosilac te funkcije (najmanje 40 godina starosti, priznata ispravnost i nezavisnost, desetogodišnje članstvo u advokatskoj komori, odnosno bavljenje sudijskom profesijom; kandidati sa posljednjih izbora ne mogu biti ombudsmani), postupak imenovanja (izbor vrši predsjednik sa liste koju pripremi savjet sudija i advokata, na kojoj ne može biti manje od šest kandidata) i trajanje mandata (sedam godina bez prava na ponovni izbor, odnosno do eventualnog kandidovanja na izborima). Zakonom su razrađene ustavne odredbe i utvrđene nadležnosti ombudsmana na veoma širok način. On je ovlašten da sprovodi istrage u vezi sa svakom radnjom ili propuštanjem radnje za koju se čini da je nezakonita, nepravična, neodgovarajuća ili neefikasna, a mogućnost da izriče disciplinske mjere proteže se na sve izabrane i postavljene funkcionere vlasti, izuzev onih koji mogu biti razriješeni samo u posebnom procesu, članova Kongresa i pripadnika pravosuđa. On može da pokrene krivično gonjenje i da naredi ma kom službeniku da izvrši neku

radnju koja se zakonom zahtijeva, odnosno da zaustavi, spriječi ili ispravi zloupotrebu ili neodgovarajuće vršenje dužnosti i da preduzme mjere protiv funkcionera ili službenika koji se ne povinuje njegovim zahtjevima. Ukoliko smatra da je neki propis nezakonit ili nepravičan, ombudsman ima pravo da preporuči predsjedniku i Kongresu njegovu izmjenu.

- **JAR, 1994: Zakon o javnom zaštitniku (broj 23)**

Služba javnog zaštitnika je ustanovljena Ustavom ove zemlje sa ciljem zaštite javnosti od malverzacija u radu vlasti, nedoličnog ponašanja lica koja vrše javnu funkciju, neodgovarajućih postupaka u vezi sa trošenjem javnog novca, nedoličnog ili nezakonitog bogaćenja osobe koja vrši javnu funkciju i propusta državnih službenika koji kao rezultat imaju nanošenje štete drugoj osobi. Zakon reguliše i druga pitanja u vezi sa službom zaštitnika, kao što su način obavljanja istraga i objavljivanja nalaza.

- **Švedska: Zakon o Riksdagu**

Ovim zakonom je Riksdag (Parlament) ovlašten da izabere četiri ombudsmana sa zadatkom da nadgledaju primjenu zakona i drugih propisa u javnim službama.

- **Transparency International: Osnovni principi za službu ombudsmana**

U ovom dokumentu TI je identifikovala devet suštinskih elemenata za uspješno funkcionisanje službe ombudsmana.

- **Vanuatu, 1995: Zakon o ombudsmanu (broj 14)**

Ovaj zakon dopunjuje odredbe Ustava koji se odnose na službu ombudsmana. On bliže određuje kvalifikacije i uslove za zapošljavanje u službi. Kako bi se obezbijedilo normalno funkcionisanje službe, Zakon pruža ombudsmanu mogućnost da ispita svaku tvrdnju o kršenju Kodeksa o upravljanju. S druge strane, sredstva prinude kojima raspolaže su ograničena na to što su postupci koje vodi javni i što može da daje izvještaje i preporuke premijeru, Parlamentu i drugim vlastima. U određenim okolnostima, može se obratiti i sudu kako bi osigurao sprovođenje ranije datih preporuka.

44. Otvorena vlada

(vidjeti odjeljke: *Pristup informacijama, Javne nabavke i Odredbe o transparentnosti*)

45. Parlament

- **Australija, 1992: Preporuke Komisije za skupštinski i administrativni pregled Kvinslenda u izvještaju „Parlamentarni odbori za javnu upravu“**

U izvodima ovog izvještaja, komisija preporučuje ustanovljenje pet skupštinskih odbora koji bi bili ovlašćeni da ispituju i izvještavaju o svim aspektima javne administracije u Kvinslendu. To bi bili odbori zaduženi za: finansije i administraciju, pitanja zakonitosti i ustavnosti, razvoj zajednice i društva, resurse i infrastrukturu, i privredu. U izvještaju se detaljno obrazlažu funkcije svakog od predloženih odbora.

- **Sekretarijat Komonvelta, 1998: Uloga opozicije**

Ovo je izvještaj sa radionice o pravima i odgovornosti opozicije, održane juna 1998. u Londonu. Među pitanjima kojima se ova radionica bavila nalaze se: pozivanje izvršne vlasti na odgovornost; opozicija kao „alternativna vlada“; zakonodavne funkcije; postizanje konsenzusa i nacionalni interesi; opozicija, građani i građansko društvo; i opozicija u decentralizovanim demokratskim državama.

46. Zakletve o integritetu

- **Malavi 1996: Pakt o integritetu iz Lilongvea**

Učesnici iz širokog spektra malavijskog društva prisustvovali su u novembru 1996. skupu koji je doveo do stvaranja ogranka Transparency Internationala i polaganja zakletve o integritetu.

- **NVO južne i istočne Afrike, 1995: Komitike iz Usa Rivera**

Predstavnici afričkih nevladinih organizacija koje su učestvovali na regionalnom seminaru o korupciji i njenom uticaju na razvoj u Usa Riveru u Tanzaniji, novembra 1995, složili su se oko toga da korupcija ima vrlo loš uticaj na razvoj i na borbu za smanjenje siromaštva, što je bio razlog da polože zakletvu o ulozi NVO u borbi protiv korupcije.

- **Tanzanija 1995: Zakletva o integritetu iz Aruše**

U ovom dokumentu sadržani su zaključci do kojih su došli učesnici radionice o društvenom integritetu, koja je održana avgusta 1995. u Aruši. Učesnici iz raznih dijelova tanzanijskog društva pozvali su političke stranke i kandidate na sljedećim izborima da javno izlože svoj akcioni plan za jačanje društvenog integriteta.

- **Uganda, 1995: Deklaracija o integritetu iz Mukonoa**

Ovu deklaraciju su pripremili učesnici radionice o sistemu društvenog integriteta koja je održana 28. novembra 1995.

47. Pravila za zapošljavanje po odlasku iz javnog sektora

(vidjeti: *Kodeksi ponašanja za državne službenike*)

48. Privatni sektor

- **Međunarodna trgovinska komora, 1996: Preporuke za vlade i međunarodne organizacije u vezi sa iznuđivanjem i mitom**

U ovom dokumentu nabrojane su mjere koje bi vlasti trebalo da preduzmu kako bi riješile problem iznuđivanja i mita. Među njima se nalaze periodični izvještaji o mjerama koje se preduzimaju radi nadgledanja funkcionera koji su umiješani u trgovinske transakcije, odgovarajuće mjere radi sprečavanja zloupotreba kod onih koji odobravaju određene poslove, mehanizmi za objavljivanje iznosa priloga u političke svrhe i propisi kojima se traži da privredno značajna preduzeća periodično budu podvrgnuta reviziji od strane nezavisnih stručnjaka.

49. Privilegije

(vidjeti pod: *Imunitet i privilegije*)

50. Nabavke

(vidjeti pod: *Javne nabavke*)

51. Tužioc

SAD: Nezavisni savjet (propisi o specijalnom tužiocu)

Kada god državni tužilac primi informacije dovoljne za pokretanje istrage protiv izabranih lica (uključujući i predsjednika i potpredsjednika SAD) pod sumnjom da su počinili djelo kažnjivo po saveznom krivičnom zakonu, i ako državni tužilac smatra da pokrenuti postupak može da dovede do toga da se on nađe u ličnom, finansijskom ili političkom sukobu interesa, zatražiće imenovanje nezavisnog savjeta.

52. Javne nabavke

- **Azijska banka za razvoj: Smjernice za nabavke koje se vrše sredstvima iz zajma Banke**

Ove smjernice imaju za svrhu informisanje onih koji uzimaju novac na zajam od Azijske banke za

razvoj, kao i za njihove potencijalne dobavljače i ugovarače, kojih se opštih principa i procedura moraju držati prilikom sprovođenja postupka nabavki dobara i radova. Ove smjernice se primjenjuju na nabavke koje se finansiraju iz redovnih sredstava Banke, kao i na one finansirane iz posebnih fondova.

- **Ekvador: Procedura javnog nadmetanja i dodjele ugovora – zakon i praksa**

Ovo je uputstvo za primjenu *Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas, Ley No.679* od 20. avgusta 1976, što je glavni propis kojim se reguliše javno nadmetanje u Ekvadoru.

- **Hongkong, Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije: Lista za provjeru prilikom nabavki i sprovođenja tendera**

Ovim dokumentom se sugerišu neke od osnovnih procedura za provjeru primjene tenderskog sistema. One su osmišljene radi sprečavanja korupcije i zbog toga se dokument odnosi na one oblasti u kojima postoji sumnja da može doći do korupcije.

- **Jordan, 1994: Nacrt Statuta Vrhovne institucije za nabavke**

Kada je ovaj nacrt pisan, cilj je bio da posluži kao vodilja svim organima vlasti prilikom nabavki na domaćem i međunarodnom tržištu nepokretnosti, dobara, usluga, roba, materijala, opreme i uređaja. Trebalo je da bude ustanovljena nezavisna institucija nazvana Vrhovna institucija za nabavke, sa ovlašćenjem da nadzire primjenu zakona, drugih propisa, odluka i direktiva koje se odnose na nabavke. Nacrt sadrži i odredbe koje zabranjuju plaćanje provizije u zamjenu za sklapanje posla, odnosno davanje poklona i povlastica sa istom svrhom.

- **JAR, 1994: Transparentnost u javnim nabavkama koje su poštene i zasnovane na nadmetanju (član 187 Ustava)**

Ova odredba Ustava propisuje da će nabavke dobara i usluga na svim nivoima vlasti biti regulisane aktom Parlamenta, koji će obezbijediti da članovi tenderskih komisija budu nezavisna i nepristrasna lica, da sistem tendera bude pravičan, javan i da obezbijedi nadmetanje, da će tenderska komisija sačiniti zapisnik o svojim odlukama i pružiti razloge za svoje odluke svim zainteresovanim stranama. Odredba zabranjuje nedolično miješanje u proces donošenja odluka tenderske komisije.

- **Transparency International, 1995: Model propisa o sklapanju javnih ugovora u sklopu primjene sporazuma protiv podmićivanja**

Model zakona o javnim ugovorima je stvoren sa namjerom da posluži kao dio sporazuma protiv podmićivanja. U njemu se zabranjuju određeni postupci i obezbjeđuje uvođenje određenih uslova u javne ugovore.

- **Svjetska banka, 1996: Smjernice za nabavke sredstvima od zajmova IBRD i IDA**

Ove smjernice se odnose na one koji u okviru projekata koje finansira Banka sprovode nabavke. Od njih se traži da se pridržavaju najviših etičkih standarda u toku sprovođenja nabavke i tokom izvršenja takvih ugovora. Ujedno se određuje da će Banka: a) odbiti prijedlog projekta ukoliko utvrdi da je ponuđač korupcijom došao do toga da bude predložen, b) otkazati zajam ukoliko utvrdi da je zajmoprimac ili njegov predstavnik bio umiješan u korupciju prilikom nabavke ili sprovođenja ugovora, i c) objaviti da je firma koja je bila umiješana u korupciju nepodobna za dobijanje posla koji Banka finansira, bilo na izvjesno vrijeme ili zauvijek.

53. Etika javnog sektora

(vidjeti: *Kodeksi ponašanja*)

54. Povraćaj imovine (uključujući istragu, zamrzavanje, zapljenu i oduzimanje)

- **Singapur, 1989: Zakon o korupciji (član 65 A: Oduzimanje koristi)**

Ovom normom se obezbjeđuje oduzimanje koristi stečene korupcijom. Kad god optuženi bude proglašen krivim za krivično djelo korupcije, sud je dužan da naredi oduzimanje koristi koje je stekao tim krivičnim djelom. Naredba se uzima u obzir prilikom određivanja kakva će novčana kazna biti izrečena (bez obzira na eventualne druge vrste kazne). „Korist stečena korupcijom“ je određena tako da obuhvata imovinu koja nije u skladu sa poznatim izvorima prihoda optuženog.

55. Vjerske zajednice

- **Izjava Latinoameričkog episkopskog savjeta – Deklaracija o etici protiv korupcije, 1997.**

56. Sektorske inicijative

- **Health Action International, 1996: Izjava o transparentnosti i javnoj odgovornosti u regulativi koja je u vezi sa narkoticima**

Ova izjava je proizašla sa sastanka međunarodne radne grupe koji je održan u Upsali, u Švedskoj, septembra 1996, u organizaciji HAI i Fondacije Dag Hamarskjeld. Cilj je bio unapređenje otvorenosti i javne odgovornosti u regulativi koja je u vezi sa narkoticima i to kako u razvijenim, tako i u zemljama u razvoju.

57. Odredbe o transparentnosti

- **Bolivija: Uredba o transparentnosti (član 5 Vrhovne uredbe broj 23318-A od 3. novembra 1992)**

Prema ovoj uredbi, transparentost vršenja dužnosti državnih službenika je osnovna mjera za obezbjeđenje vjerodostojnosti njihovih postupaka.

- **Novi Zeland, 1994: Zakon o fiskalnoj odgovornosti**

Na osnovu ovog zakona, ministri, između ostalog, moraju objaviti godišnju izjavu o budžetskoj politici i period u kome će ona biti ažurirana zavisno od privrednih i poreskih kretanja, uključujući i period pred izbore, te objaviti političke odluke i druge bitne stvari koje mogu da utiču na fiskalnu situaciju u budućnosti.

- **Filipini: Republički zakon broj 7041**

Ovaj zakon je osmišljen kako bi se postigla transparentnost i jednakost mogućnosti u procesu zapošljavanja novog osoblja, tako što se traži objavljivanje potpunog spiska položaja za koje se traže izvršioc, u svim granama i organima vlasti, uključujući i preduzeća koja su u vlasništvu države, odnosno lokalne samouprave, ili su pod državnom kontrolom.

- **Južna Koreja: Zakon o korišćenju pravih imena**

Cilj ovog dekreta predsjednika je borba protiv korupcije u birokratiji. Knjigovodstveni sistem u kome se koriste prava imena se primjenjuje na sve finansijske transakcije, uključujući tu i depozite, štedne uloge, akcije i obveznice. Od onih koji su posjedovali finansijska sredstva pod lažnim imenima tražilo se da u roku od dva mjeseca registruju račune na svoja prava imena. Oni koji nisu tako postupili, nisu mogli da podignu svoj novac sa računa.

58. Ujedinjene nacije

(vidjeti takođe: *Pravosuđe*)

- **Ujedinjene nacije, 1979: Kodeks ponašanja za službenike koji sprovode zakonske prisilne mehanizme**

Ovaj kodeks je usvojen na Generalnoj skupštini UN (Rezolucija 34/169) 17. decembra 1979, sa preporukom da mu vlade posvete dužnu pažnju u okviru nacionalnog zakonodavstva ili važeće prakse. Članom 7 se traži da se službenici koji sprovode zakonske prisilne mehanizme uzdrže od svakog akta korupcije i da se protiv takvih pojava rigorozno bore.

- **Ujedinjene nacije, 1982: Principi medicinske etike koji se odnose na ulogu zdravstvenih radnika, posebno doktora, u zaštiti zatvorenika i pritvorenika od mučenja i drugih okrutnih, nehumanih i ponižavajućih postupaka ili kazni**

Ovih šest principa je usvojila Generalna skupština UN u Rezoluciji 37/194 od 18. decembra 1982.

- **Ujedinjene nacije, 1985: Deklaracija o osnovnim principima pravde za žrtve kriminala i zloupotrebe ovlašćenja**

Ovu deklaraciju Generalna skupština UN je usvojila 29. novembra 1985. (Rezolucija 40/34). Ona sadrži, između ostalog, i odredbe koje se odnose na restituciju, odnosno nadoknadu licima koja su pretrpjela ekonomske gubitke usljed radnji ili propuštanja radnji sankcionisanih odredbama krivičnog prava, uključujući tu i norme koje se odnose na zloupotrebu ovlašćenja.

- **Ujedinjene nacije, 1990: Osnovni principi o ulozi advokata**

Ove principe je usvojio Osmi kongres UN o prevenciji kriminala i tretmanu prekršilaca, a pozdravila ih je Generalna skupština UN kroz Rezoluciju 45/121 od 14. decembra 1990. UN je pozvala vlade da se rukovode ovim principima u formulisanju odgovarajućeg zakonodavstva i političkih smjernica, kao i da načine napore da primijene ove smjernice u skladu sa prilikama svake od zemalja. U Rezoluciji 45/166 od 18. decembra 1990, Generalna skupština je pozvala vlade „da poštuju ove principe i da ih uzmu u obzir u okviru svog nacionalnog zakonodavstva i pravne prakse“.

- **Ujedinjene nacije: Deklaracija protiv korupcije i podmićivanja u međunarodnim trgovinskim transakcijama (Rezolucija GS UN 51/191 od 16. decembra 1996)**

U ovoj deklaraciji UN su pozvale zemlje članice da preduzmu djelotvorne i konkretne mjere za borbu protiv svih oblika korupcije, podmićivanja i nezakonitih postupaka u međunarodnim trgovinskim transakcijama. Posebno, od zemalja se zahtijeva da propišu podmićivanje stranih državnih službenika kao krivično djelo na djelotvoran i usaglašen način, da odbiju da pruže poresko oslobađanje za mito koji firme plate, da podstiču razvoj poslovnih kodeksa, standarda i prakse koja zabranjuje korupciju, da pruže uzajamnu pomoć u krivičnim istragama i sudskim procesima, da obezbijede da propisi o bankarskim tajnama ne predstavljaju prepreku za vođenje istrage i sudskog postupka, te da nezakonito bogaćenje državnih službenika proglaše za krivično djelo.

- **Ujedinjene nacije: Rezolucija o akciji protiv korupcije (Rezolucija GS UN broj 51/59, od 12. decembra 1996)**

Ovom rezolucijom se preporučuje zemljama članicama da primijene Međunarodni kodeks ponašanja državnih službenika, koji je dat kao prilog uz Rezoluciju, kao vodilju u naporima usmjerenim na suzbijanje korupcije, a od generalnog sekretara se traži da, u konsultaciji sa državama i drugim relevantnim tijelima, sačini plan za implementaciju i da ga podnese komisiji za sprečavanje kriminala i krivično pravo.

- **Ujedinjene nacije: Deklaracija o kriminalu i javnoj bezbjednosti (Rezolucija GS UN 51/60, od 12. decembra 1996)**

U članu 10 ove deklaracije zemlje članice su se saglasile sa tim da zabrane korupciju i podmićivanje i bore se protiv njih tako što će donijeti zakone koji se mogu primijeniti. Države su se takođe saglasile sa tim da razmotre osmišljavanje konkretnih mjera za međunarodnu saradnju radi suzbijanja korupcije, kao i razvoj tehničke ekspertize radi kontrole i sprečavanja korupcije. U drugim članovima ove deklaracije govori se o transnacionalnom kriminalu, uključujući tu i pranje novca stečenog izvršenjem ozbiljnih krivičnih djela.

- **Ujedinjene nacije, 1996: Međunarodni kodeks ponašanja državnih službenika**

Ovaj kodeks, koji je sadržan u rezoluciji GS UN 51/59, usvojen je 12. decembra 1996. Zemljama članicama jeporučeno da ga koriste kao sredstvo

u borbi protiv korupcije. U kodeksu se nabrajaju opšti principi, a zatim se usredsređuje na pitanja sukoba interesa, prijavljivanja imovine, prihvatanje poklona i drugih usluga, povjerljivih informacija i političke aktivnosti.

- **Ujedinjene nacije: Rezolucija 52/87 o međunarodnoj saradnji u borbi protiv korupcije i podmićivanja u međunarodnim trgovinskim transakcijama od 12. decembra 1997.**

U ovoj rezoluciji GS UN se saglasila da sve države treba da preduzmu sve moguće mjere radi primjene Deklaracije UN protiv korupcije i podmićivanja u međunarodnim trgovačkim transakcijama i Međunarodnog kodeksa ponašanja državnih službenika. Generalna skupština je zatražila od generalnog sekretara da pozove zemlje članice da o koracima koje su preduzele na sprovođenju odredbi Deklaracije izvijeste Komisiju za sprečavanje kriminala i krivično pravo, kako bi ova razmotrila koje bi korake trebalo preduzeti u daljoj primjeni Deklaracije.

- **Ujedinjene nacije: Izvještaj ekspertske grupe sa sastanka o korupciji, Buenos Ajres, 17–21. mart 1997.**

Ovaj izvještaj se usredsređuje na implementaciju Rezolucije GS UN 51/59 i Rezolucije 51/191. U njemu se određuju institucije koje su ključne u svakom programu prevencije i kontrole korupcije, i preporučuju 43 mjere, uključujući i elaboraciju međunarodnih konvencija o korupciji i podmićivanju.

- **Izvještaj generalnog sekretara UN za 1998: Unapređenje i održavanje vladavine prava – akcije protiv korupcije i podmićivanja**

Ovaj izvještaj koji je podnesen shodno Rezoluciji GS UN 52/87, sadrži analizu informacija iz zemalja članica o mjerama koje su preduzete protiv korupcije i podmićivanja, kao i pregled aktivnosti koje su preduzeli Centar za prevenciju međunarodnog kriminala, te međunarodne i nevladine organizacije. Ovaj izvještaj takođe sadrži posebne preporuke koje treba da razmotri Komisija za sprečavanje kriminala i krivično pravo, a koje su u vezi sa daljim radom u oblasti borbe protiv korupcije.

59. „Duvači u pištaljku“

- **Australija, 1992: Zakon o zaštiti „duvača u pištaljku“ Novog Južnog Velsa**

Cilj ovog propisa je da se ohrabri i olakša objavljivanje koruptivnog ponašanja u javnom interesu,

kao i malverzacija i značajnih gubitaka u javnom sektoru. Kao način za to, zakon predviđa jačanje procedura za objelodanjivanje, zaštitu lica koja bi zbog objelodanjivanja trpjela štetne posljedice i sredstva da se objelodanjene informacije ispituju na odgovarajući način. Ovaj zakon nije prošao u Parlamentu Novog Južnog Velsa.

- **Australija, 1994: Zakon o zaštiti „duvača u pištaljku“ Kvinslenda**

Glavni cilj ovog zakona je promocija javnog interesa putem zaštite lica koja otkriju nezakonito, nemarno ili nepodesno ponašanje u javnom sektoru, opasnost za javno zdravlje ili bezbjednost i opasnost za životnu sredinu. Usljed toga što je zaštita veoma široka, zakon sadrži i mnoštvo mehanizama koji treba da uravnoteže interese, usredsređujući se na zaštitu tamo gdje je ona najpotrebnija; da olakšaju odluku da li se posebna zaštita primjenjuje na određeni slučaj objelodanjivanja; da obezbijede odgovarajuće razmatranje interesa osoba protiv kojih se objelodanjivanje odnosi; i da sprečavaju da se zakon nepovoljno odrazi na nezavisnost pravosuđa i na vladine komercijalne poslove. Ovaj zakon omogućava zaštitu samo kada je u pitanju „objelodanjivanje u javnom interesu“, koje predstavlja posebnu vrstu objelodanjivanja, definisano osobom koja objelodanjivanje vrši, vrstom informacije koja se objelodanjuje i subjektom kome je informacija data.

- **Velika Britanija, 1998: Zakon o objelodanjivanju u javnom interesu**

Ovaj zakon je u stvari dopuna Zakona o pravima zaposlenih iz 1996. On je osmišljen da bi

ohrabrio ljude da dignu glas o nesavjesnim postupcima na radnom mjestu, da bi pomogao da organizacije na koje se poruka odnosi prije obrate pažnju na njen sadržaj nego na njenog donosioca, i da se uzdrže od iskušenja da sakriju ozbiljne greške. Ovaj zakon se primjenjuje na one zaposlene koji iskreno skrenu pažnju na krivična djela, djela koja povlače građansku odgovornost (nemar, kršenje ugovora, prekršaje), greške u pravosuđu, opasnosti po zdravlje, bezbjednost i okolinu ili prikrivanje bilo koje od ovih pojava. Ova zaštita se primjenjuje bez obzira na to da li je informacija bila tajna ili ne, i bez obzira na to gdje se događaj desio.

- **SAD, 1998: Zakon o podršci „duvačima u pištaljku“ Distrikta Kolumbija**

U dva amandmana na Zakon o personalu Vlade iz 1978, vlasti Distrikta su željele da pruže zaštitu onim službenicima koji izvijeste o rasipanju, prevarama, zloupotrebi ovlašćenja, kršenju zakona, prijetnjama po javno zdravlje ili bezbjednost; da primijene obaveze koje proizlaze iz izvještaja supervizora o kršenju zakona kada okolnosti to zahtijevaju; kao i da pruže istu zaštitu zaposlenima u podređenim službama i u firmama koje rade po ugovoru sa Distriktom.

[1] Komplet materijala sa konferencije može se naći na veb-sajtu Transparency Internationala: <http://www.transparency.org/iacc/>.

Odabrana bibliografija¹

Napomena: ovaj spisak literature nije konačan. Mnogi drugi tekstovi koje smo dobili u okviru projekta dostupni su na veb-sajtu [http:// www.transparency.org/coris](http://www.transparency.org/coris)

Academy of Social Sciences in Australia and the Asia-Australia Institute. 1994. Perceiving "Business Ethics", Sydney: University of New South Wales (Australian-Asian Perceptions Project, Working Paper No. 3).

Aderinwale, Ayodele, ed. 1994. Corruption, Democracy and Human Rights in East and Central Africa: Summary Report of a Seminar Organised by the Africa Leadership Forum, Entebbe, Uganda, 12-14 December 1994, Ibadan: ALF.

___ ed. 1994. Corruption, Democracy and Human Rights in West Africa: Summary Report of a Seminar organised by the Africa Leadership Forum in Cotonou, Benin, September 1994, Ibadan: ALF.

Aitken, Judith. 1997. "Open Government in New Zealand," paper presented to Conference on Open Governance in Britain, Oxford, March 1997, in Andrew McDonald and Greg Terrill, eds., Open Government, Freedom of Information and Privacy, London: Macmillan.

Alam, M. Shahid. 1991. "Some Economic Costs of Corruption in LDCs," *Journal of Development Studies* 27:89-97.

Australia, New South Wales, Independent Commission Against Corruption. 1993. "Defending the Fundamental Political Values of the Commonwealth Against Corruption," in Memoranda Presented to the 1993 Meeting of Commonwealth Law Ministers, Part 2, London: Commonwealth Secretariat, p. 317.

___ 1999. Best Practice, Best Person: Integrity in Public Sector Recruitment and Selection. Sydney: ICAC.

___ 1999. Practical Guide to Corruption Prevention, Sydney: ICAC. Australia, Parliament, Joint Committee of Public Accounts. 1989. The Auditor-General: Ally of the People and Parliament, Canberra: Australian Government Printing Service (Report 296).

Australia, Queensland Electoral and Administrative Review Commission. 1993. Report on the Review of Independence of the Attorney-General, Brisbane.

Barlow, C.H.M. 1993. "Ethical Codes for African Administrations: Nature, Content, Limitations and Required Improvements," in Sadig Rasheed and Dele Olowu, eds., Ethics and Accountability in African Public Service, United Nations Economic Commission for Africa and African Association for Public Administration and Management.

Berkman, Steve. 1995. Corruption and its Impact on Contract Management (mimeograph).

¹ Pošto je reč o izdanjima koja nisu prevedena na srpski jezik, ceo spisak dat je u originalu (prim. prev.)

- Bernasconi, Paolo, ed. 2000. Responding to Corruption: Social Defence, Corruption, and the Protection of Public Administration and the Independence of Justice; Updated Documents
- Bulgaria, National Assembly's Temporary Commission on Combating Organised Crime and Corruption. 1997. Combating Corruption Within State Administration, Sofia.
- Caiden, Gerald E. and Jung H. Kim. 1993. "A New Anti-Corruption Strategy for Korea," Asian Journal of Political Science, 1 (1) (June).
- Callahan, Daniel. 1985. "Legislative Codes of Ethics," in Bruce Jennings and Daniel Callahan, eds., Representation and Responsibility: Exploring Legislative Ethics, New York: Plenum Press, pp. 221-234 (Hastings Center Series in Ethics).
- Canada, Parliamentary Centre and the World Bank Economic Development Institute. 1999. Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook, Ottawa: Parliamentary Centre.
- Carmichael, Sheena. 1995. Business Ethics: The New Bottom Line, London: Demos.
- Carney, Gerard. 1999. Conflict of Interests: Legislators, Ministers and Public Officials, Berlin: Transparency International (TI).
- Cartier-Bresson, Jean. 1995. "L'Economie de la Corruption," in Donatella Della Porta and Yves Mény, eds., Démocratie et Corruption en Europe, Paris: La Découverte, pp. 149-164.
- Coalition 2000. 1998. Clean Future: Anti-Corruption Plan for Bulgaria. Monitoring, Corruption Assessment Indices, Sofia: Coalition 2000.
- Coleman, James. 1990. Foundations of Social Theory, Cambridge MA: Belknap Press.
- Corr, Christopher F. and Judd Lawler. 1999. "Damned if you do, Damned if you don't? The OECD Convention and the Globalisation of Anti-Bribery Measures," Vanderbilt Journal of Transnational Law 32 (5) (November).
- Council of Europe. 1998. Trading in Influence and Illegal Financing of Political Parties: Programme of Action Against Corruption, Third European Conference of Specialised Services in the Fight Against Corruption, Madrid, 28-30 October 1998 (Proceedings).
- Crossan, Sean J. 1996. A Comparative Analysis of the Phenomenon of Political Corruption in Four Western European Democracies, Namely, Belgium, France, Italy and Spain. Dissertation for a Master of Science in Social Research Degree at the University of Strathclyde, Glasgow (unpublished).
- De Leon, Ignacio. 2000. "The Implications of the New Economy on Competition Policy," paper presented at the UK Department for International Development Conference on Competition Policy Law: Their Role in Pro-Poor Development, London, 24 July 2000.
- De Speville, B. E. D. 1995. "The Experience of Hong Kong in Combating Corruption," paper presented to the Second Integrity in Government Seminar held in Amman, Jordan, 16-17 December 1995.
- _____. 2000. "Reconciliation and Other Alternatives for Dealing with the Past," paper presented at UNCICP Experts Meeting, Vienna, 13-14 May 2000.
- Del Frate, Anna Alvazzi and Giovanni Pasqua, eds. 1999. Responding to the Challenges of Corruption: Acts of the International Conference, Milan, 19-20 November 1999. Rome/Milan: UNICRI.

- Dempster, Quentin. 1997. *Whistleblowers: People with the Courage to Put the Truth First*, Sydney: ABC Books for the Australian Broadcasting Corporation.
- Dininio, Phyllis, 1998. *USAID Handbook for Fighting Corruption*. Washington DC: USAID Center for Democracy and Governance (Technical Publication Series).
- Dogra, Madhu and Bharat Dogra. 1996. *MKSS: Working for People, Learning from People*, New Delhi: MKSS.
- Doig, Alan. 1994. "Honesty in Politics and Public Spending: The Ethical Environment," paper presented to the Second Seminar on the Status and Prevention of Corruption, Santiago, Chile, 4-6 July, 1994.
- Doig, Alan and Stephen Riley. 1998. "Corruption and Anti-Corruption Strategies: Issues and Case Studies from Developing Countries," in *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, New York: United Nations Development Programme, pp. 45-62.
- Edwards, John Ll. 1993. "The Office of Attorney-General: New Levels of Public Expectations and Accountability," in *Memoranda Presented to the Meeting of Commonwealth Law Ministers 1993*, Grand Baie, Mauritius, London: Commonwealth Secretariat.
- Eigen, Peter. 1995. "Bündnispartner in Kampf gegen Internationale Korruption," in *Korruption in Deutschland, Ursachen, Erscheinungsformen, Bekämpfungsstrategien*, Berlin: Friedrich Ebert Foundation.
- _____. 1995. "La corrupción en los países desarrollados y en desarrolloun desafío de los 90," in *Contribuciones 4/95*, CIEDLA, Buenos Aires: Konrad Adenauer Foundation.
- _____. 1998. "The Role of Civil Society," in *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, New York: United Nations Development Programme, pp. 83-89.
- _____. 1999. "The Role of Business and Civil Society in Combating Corruption," paper presented to the 32nd International General Meeting of the Pacific Basin Economic Council, Hong Kong, China, 17-19 May 1999.
- Elliot, Kimberly Ann, ed. 1997. *Corruption and the Global Economy*, Washington DC: Institute for International Economics.
- European Commission 1999. *Recommendations Concerning the Functioning of Audit Institutions in the Context of European Integration*, Brussels.
- Feld, Werner J. 1980. *Multinational Corporations and UN Politics: The Quest for Codes of Conduct*, New York: Pergamon Press.
- Fernández Ríos, L. 1999. *Psicología de la corrupción y de los corruptos*. Granada: Grupo Editorial Universitario.
- Finn, Paul. 1993. *Abuse of Official Trust: Conflict of Interest and Related Matters*, Canberra: Australian National University.
- Fleischer, David. 1995. "Political Corruption and Campaign Financing in Brazil," paper delivered to the Workshop on Political Corruption in Latin America, North-South Center, University of Miami, Coral Gables, Florida, 8 May 1995.
- Fontana, Biancamaria. 1997. "The Failures of Human Agency: Accountability in Historical Perspective," paper presented at the Conference on Horizontal Accountability, Vienna, June 1997.

- Friedman, E., S. Johnson, Daniel Kaufmann and Pablo Zoido-Lobaton. 2000. "Dodging the Grabbing Hand: the Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries," *Journal of Public Economics* 76: 459-493.
- Frisch, Dieter. 1994. "The Effects of Corruption on Development," paper presented to the Africa Leadership Forum on Corruption, Democracy and Human Rights in Africa, Cotonou, Benin, 19-21 September 1994.
- Frye, Timothy. 1993. "Caveat Emptor: Institutions, Credible Commitment and Commodity Exchanges in Russia," in David Weimer, ed., *Institutional Design*. The Hague: Kluwer.
- Gabriel, Lara. 2000. Report of the Working Conference on Anti-Corruption, Maastricht, 25-27 April 2000. The Hague and Washington DC: Netherlands Ministry for Foreign Affairs and the World Bank Economic Development Institute.
- Gilling, Brian. 1998. *The Ombudsman in New Zealand*. Wellington: Dunmore Press and Historical Branch, NZ Department of Internal Affairs.
- Gilman, Stuart. 1995. *The United States Federal Government: The Management of Ethics and Conduct in the Public Service*. Paris: OECD.
- Gole, Juliet. 1999. *The Role of Civil Society in Containing Corruption at the Municipal Level: Proceedings from the Regional Conference of Transparency International Representatives*. Budapest: Open Society Institute and Transparency International (TI) (Local Government and Public Service Reform Initiative, Discussion Paper No. 10).
- Gorta, Angela. 1997. "Strategies for Preventing Corruption: the NSW Independent Commission Against Corruption Experience," paper presented at the Philippine Business Ethics Network Conference on Business Ethics, University of Asia and the Pacific, Manila, 20 March 1997.
- Gorta, Angela and Suzie Forell. 1994. *Unravelling Corruption: A Public Sector Perspective: A Survey of NSW Public Sector Employees, Understanding of Corruption and Their Willingness to Take Action*, Sydney: ICAC, (Independent Commission Against Corruption Report No. 1)
- Gould, David J. and José A. Amaro-Reyes. 1983. *The Effects of Corruption on Administrative Performance: Illustrations from Developing Countries*, Washington DC: World Bank (World Bank Staff Working Papers Number 580; Management and Development Series Number 7).
- Grabosky, Peter N. 1990. "Citizen Co-Production and Corruption Control," in *Corruption and Reform* 5: 125-151.
- Gregory, Robert. 1984. "Knowledge as Power? An Overview," in Robert Gregory, ed., *The Official Information Act: A Beginning*. Wellington: NZ Institute of Public Administration.
- Guerrero, Linda Luz B. and Steven A. Rood. 1999. "An Exploratory Study of Graft and Corruption in the Philippines," in *PSSC Social Science Information*, Philippines Social Science Council, January-June.
- Gupta, S., Mello, L. D. and Sharan, R. 2000. *Corruption and Military Spending*, Washington DC: Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.
- Hao, Yfan and Michael Johnson. 1995. *Reform at the Crossroads: An Analysis of Chinese Corruption*, Hamilton NY: Department of Political Science, Colgate University.

- Hasan, Manzoor. 1998. "Civil Society Mobilising to Fight Corruption. Transparency International--Bangladesh: Strategic Plan," paper presented at the TI-AGM Kuala Lumpur, September 1998.
- Heimann, Fritz. 1995. *Should Foreign Bribery Be a Crime?* Berlin: Transparency International (TI).
- Henderson, Kimberly. 1995. *Internal Controls* Berlin: Transparency International (TI).
- ___ 1995. *Whistleblowers*, Berlin: Transparency International (TI).
- Hershman, Michael. 1994. "Methods for the Investigation of Corruption," a paper presented to the Second Seminar of the Status and Prevention of Corruption, Santiago, Chile, 4-6 July, 1994.
- Hope, K.R. and Chikulo, B.C. 1999. *Corruption and Development in Africa: Lessons from Country Case-studies*. Basingstoke and New York: Macmillan and St. Martin's Press.
- Huberts, L.W.J.C., and J.H.J. van den Heuvel, eds. 1999. *Integrity at the Public-Private Interface*, Maastricht: Shaker Publishing
- Independent Commission on Global Governance. 1995. *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford University Press.
- India, Ministry of Home Affairs. 1995. *Vohra Committee Report*, New Delhi.
- International Records Management Trust (Rights and Records Institute). 2000. *Electronic Governance and Access to Official Records in Malaysia: Protecting Evidence for the Citizens of the 21st Century*, London (video).
- Johnston, Michael. 1986. "The Political Consequences of Corruption: A Reassessment," *Comparative Politics*, July.
- ___ 1998. "Cross-Border Corruption: Points of Vulnerability and Challenges of Reform," in *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, New York: United Nations Development Programme, pp.13-23.
- Jowell, Jeffery and Anthony Lester. "Proportionality: Neither Novel Nor Dangerous," in *New Directions in Judicial Review: Current Legal Problems*, Special Issue, London: Stevens & Sons.
- Kaufman, Daniel, 1994. "Diminishing Returns to Administrative Controls and the Emergence of the Unofficial Economy: A Framework of Analysis and Applications to Ukraine," *Economic Policy*, December 1994, pp. 51-69.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton. 2000. "Governance Matters: From Measurement to Action," *Finance and Development* 37(2) June.
- Kaufmann, Daniel and Shang-Jin Wei. 1999. *Does "Grease Money" Speed Up the Wheels of Commerce?* Cambridge MA: National Bureau of Economic Research.
- Kiser, E. 1999. "Comparing Varieties of Agency Theory in Economics, Political Science, and Sociology: An Illustration from State Policy Implementation," *Sociological Theory* 17:146-170.
- Kisubi, Mohammad. 1995. "The Experience of Uganda in Combating Corruption," paper presented to the Second Integrity in Government Seminar, Amman, Jordan, 16-17 December 1995.

- Klein, James R. 1998. *The Constitution of the Kingdom of Thailand: A Blueprint for Participatory Democracy*. San Francisco: The Asia Foundation. (The Asia Foundation Working Paper Series 8).
- _____. 1994. "A Framework for a Country Programme Against Corruption," in *Accountability and Transparency in International Economic Development: The Launching of Transparency International*, Berlin: Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung DSE, p.55
- Klitgaard, Robert, Ronald MacLean-Abaroa and H. Lindsey Parris. 2000. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*, Oakland, Calif.: ICS Press.
- Konrad, K.A. and S. Skaperdas. 1998. "Extortion," *Economica* 65:461-477.
- Kpundeh, Sahr John. 1993. "Prospects in Contemporary Sierra Leone," *Corruption and Reform* 7:237-247.
- _____. 1998. "Political Will in Fighting Corruption," in *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, New York: United Nations Development Programme, pp.91-110.
- Kramer, J.M. 1998. "The Politics of Corruption," *Current History* 97:329-334.
- Laffont, J.J. and M. Meleu. 1999. "A Positive Theory of Privatisation for Sub-Saharan Africa," *Journal of African Economies* 8:30-67.
- Langan, Patricia, and Brian Cooksey, eds. 1995. *The National Integrity System in Tanzania*, Washington DC: World Bank Economic Development Institute and Transparency International (TI).
- Langseth, Petter. 1994. *Civil Service Reform: Experience from Uganda*, Washington DC: World Bank (World Bank Discussion Paper).
- _____. 1995. *Civil Service Reform in Uganda: Lessons Learned*, Washington DC: World Bank Economic Development Institute (EDI Working Paper No. 95-05).
- _____. 1995. *Uganda: Landmarks in Rebuilding a Nation*, Kampala: Fountain Publishers.
- Langseth, Petter et al. 1995. *Civil Service Reform in Anglophone Africa*, Washington DC: World Bank Economic Development Institute.
- Leeuw, F.L., G. H. C. Gils and C. Kreft. 1998. *Economic Development Institute's Anti-corruption Initiatives in Uganda and Tanzania: A Mid-term Evaluation, Executive Summary*, Washington DC: World Bank Economic Development Institute.
- Lithuania, Prosecutor General's Office. 1998. *International Forum on the Investigation, Prosecution and Prevention of Corruption*, Vilnius, Lithuania, 5-6 November 1998.
- Lithuania, Police Academy. 1997. *International Corruption Prevention Seminar and Workshop*, Vilnius, Lithuania, 8-9 April 1997.
- Makumbe, John. 1994. "Bureaucratic Corruption in Zimbabwe: Causes and Magnitude of the Problem," *Africa Development* 19(3):45-60.
- Manning, Nick and D. J. Galligan. 1999. *Using an Ombudsman to Oversee Public Officials*, Washington DC: World Bank (PREM Note).
- Manzetti, Luigi. 1994. "Economic Reform and Corruption in Latin America," *North-South Issues* 3:1-6.

- Marjit, S. and H.L. Shi. 1998. "On Controlling Crime with Corrupt Officials," *Journal of Economic Behavior & Organization* 34:163-172.
- Mauro, P. 1998. "Corruption and the Composition of Government Expenditure," *Journal of Public Economics* 69:263-279.
- McMillan, John. 1980. "Freedom of Information Legislation," in *Memoranda Presented to the 1993 Meeting of Commonwealth Law Ministers, Part 2*, London: Commonwealth Secretariat.
- Menes, Rebecca. 1994. *Bosses and Mugwumps: Economic Change and Political Reform in Urban America, 1890-1930*, Cambridge, MA: Harvard University and National Bureau of Economic Research.
- Mhembere, N. and C. Rukobo. 1992. *Of Fraud and Corruption: Experiences of Other African Countries*, Harare: Zimbabwe Institute of Public Administration and Management.
- Miller, William L., Ase B. Grodeland and Tatyana Y. Koshechkina. 1998. *Are the People Victims or Accomplices? The Use of Presents and Bribes to Influence Officials in Eastern Europe*, Budapest: Open Society Institute (Local Government and Public Service Reform Initiative, Discussion Paper No. 6).
- Montias, J. M. and Susan Rose-Ackerman. 1981. "Corruption in a Soviet-type Economy: Theoretical Considerations," in Steven Rosefielde, ed., *Economic Welfare and the Economics of Soviet Socialism: Essays in Honor of Abram Bergson*, Cambridge University Press.
- Moody-Stuart, George. 1997. *Grand Corruption: How Business Bribes Damage Developing Countries*, Oxford: WorldView Publications.
- Moran, J. 1998. "Corruption and NIC Development: A Case Study of South Korea," *Crime Law and Social Change* 29:161-177.
- Neher, Clark D. 1997. "Political Corruption in a Thai Province," *Journal of Developing Areas* 11(4):484-489 (July).
- New Zealand, State Services Commission. 1999. *An Ethics Framework for the State Sector*, Wellington.
- Nigeria, Committee of Experts. 2000. *Methodology Workshop on Anti-Corruption and Transparency Matters: Report of the Expert Group on the Needs Analysis of the National Integrity System*. Abuja, 29 June 2000 (mimeograph).
- Noonan, John T. 1984. *Bribes*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- Nyrere, Julius. 1973. *Freedom and Development/Uhuru na Maendeleo: a Selection of Writings and Speeches 1968-73*. Dar es Salaam.
- Obasanjo, Olusegun. 1994. "Corruption, Democracy and Human Rights in Africa," in Ayodele Aderinwale ed., *Corruption, Democracy and Human Rights in East and Central Africa: Summary Report of a Seminar Organised by the Africa Leadership Forum*, Entebbe, Uganda, 12-14 December 1994, Ibadan: ALF Publications.
- Olsen, T. E. and G. Torsvik. 1998. "Collusion and Renegotiation in Hierarchies: A Case of Beneficial Corruption," *International Economic Review* 39: 413-438.
- Paul, Samuel. 1995. *A Report Card on Public Services in Indian Cities. A View from Below*. Bangalore: Public Affairs Centre (Research Paper No.1).

- ___ 1995. Public Services for the Urban Poor. A Report Card on Three Indian Cities, Bangalore: Public Affairs Centre (Research Paper No. 2).
- Perry, Peter John. 1997. Political Corruption and Political Geography, Aldershot, Hants.: Ashgate.
- Pienaar, Gary. 1999. "The Role of the Ombudsman in Fighting Corruption," paper presented to the 9th International Anti-Corruption Conference, Durban, 10--15 October 1999 1
- Pieth, Mark. 1999. International Efforts to Combat Corruption, Basel.
- Pieth, Mark and Peter Eigen. 1999. Korruption im Internationalen Geschäftsverkehr--Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention, Neuwied: Luchterhand.
- Powles, Guy. 1979. "Citizen's Hope: Ombudsmen for the 1980s," Commonwealth Law Bulletin 5:522.
- Public Concern at Work. 1994. The Advice Service: The First Six Months, Second Report, London.
- ___ 1994. Local Government: Blowing the Whistle on Fraud and Corruption, London.
- Punch, Maurice. 1996. Dirty Business: Exploring Corporate Misconduct: Analysis and Cases, London: Sage.
- Punch, Maurice, Emile Kolthoff, Kees van der Vijver and Bram van Vliet. 1993. Coping with Corruption in a Borderless World: Proceedings of the Fifth International Anti-Corruption Conference, Amsterdam, 8-12 March 1993, Deventer: Kluwer Law.
- Quah, J. T. 1989. "Singapore's Experience in Curbing Corruption," in Arnold J. Heidenheimer et al, eds. Political Corruption: A Handbook. New Brunswick: Transaction Publishers, pp. 848-9.
- Quah, Jon S. T. 1982. "Bureaucratic Corruption in the ASEAN Countries: A Comparative Analysis of their Anti-Corruption Strategies," Journal of Southeast Asian Studies 13 (1):153-177.
- Rasheed, Sadig and Dele Olowa, eds., 1993. Ethics and Accountability in African Public Services. African Association for Public Administration and Management.
- Root, H. L. 1999. Rethinking Global Economic Incentives: How Mismanagement Keeps World Leaders in Office. Santa Monica, Calif.: Milken Institute.
- Rose, Alan. 1993. "Fraud, Accountability and Ethics in the Public Sector" in Memoranda Presented to the 1993 Meeting of Commonwealth Law Ministers, Part 2, London: Commonwealth Secretariat, p.335.
- Rose-Ackerman, Susan. 1978. Corruption: A Study in Political Economy, New York: Academic Press.
- ___ 1994. "Reducing Bribery in the Public Sector," in Trang, Duc V., ed., 1994. Corruption & Democracy, Budapest: Institute for Constitutional and Legislative Policy, pp. 21-28.
- ___ 1995. "Proposal for Research on the Level and Impact of Corruption in International Business," paper presented at the Annual General Meeting of Transparency International (TI) in Milan, 27-28 March, 1995 (mimeograph).

- ___ 1998. "Corruption and the Global Economy," in *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, New York: United Nations Development Programme, pp. 25-43.
- Rubin, S.J. 1982. "International Aspects of the Control of Illicit Payments," *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 9:315.
- Sandholtz, W. and W. Koetzle. 2000. "Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade," *International Studies Quarterly* 44:31-50.
- Schleifer, Andrei and Robert W. Vishney. 1992. "Pervasive Shortages Under Socialism," *Rand Journal of Economics* 23:237-246.
- ___ 1993. *Corruption*, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (Working Paper No. 4372).
- ___ 1993. "Corruption," *Quarterly Journal of Economics* 108:599-617.
- Schoenlaub, Fred E. 1999. *International Bribery, Corruption and Fair Competition: the OECD Anti-Bribery Convention, the Foreign Corrupt Practices Act, the International Anti-Bribery and Fair Competition Act of 1998* (mimeograph).
- Siew-Wah, Yoong. 1973. "Some Aspects of Corruption," *National Youth Leadership Training Institute Journal*, January.
- Simmons, B. 1988. "The Case for Audit Tenders," *Business Review Weekly*, 4 November, p.117.
- South Africa, Public Protector. *Report on the Investigation of Nepotism in Government: Report No. 11*, Cape Town. (Special Report to the Parliament of South Africa).
- Sparks, Allister. 1995. "Mass Media and the Campaign Against Corruption," paper delivered to the TI-Africa Leadership Forum Conference, Midrand, South Africa, 1 August, 1995.
- Stewart, Sally and Gabriel Donleavy. *Whose Business Values? Some Asian and Cross-Cultural Perspectives*, Hong Kong University Press.
- Tan Ah Leak. 1995. "The Experience of Singapore in Combating Corruption," paper presented to the Second Integrity in Government Seminar held in Amman, Jordan, 16-17 December 1995.
- Tan, Jeffry. 2000. *The Thai Constitution: The Fight Against Corruption*. Berlin: Transparency International (TI).
- Tanzania Chamber of Commerce, Industry and Agriculture. 1995. *Corruption and Drug Trafficking in Tanzania: A Social-Economic Analysis*. Dar es Salaam: Popular Publications.
- Tanzi, Vito. 1994. *Corruption, Governmental Activities and Markets*, Washington DC: International Monetary Fund (IMF Working Paper).
- ___ 1996. *Money Laundering and the International Financial System*, Washington DC: International Monetary Fund (IMF Working Paper).
- ___ 2000. *Policies, Institutions and the Dark Side of Economics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Trang, Duc V. ed., 1994. *Corruption & Democracy*. Budapest: Institute for Constitutional and Legislative Policy.

- Transparency International (TI). 1993. "Corruption: The Abuse of Public Office for Personal Benefit: A Country-Based Approach to Combating Corruption" in Memoranda Presented to the 1993 Commonwealth Law Ministers' Meeting, Part 2, London: Commonwealth Secretariat.
- ___ 1994. Report of the TI Mission to Uganda (mimeograph).
- ___ 1995. Building a Global Coalition Against Corruption: Transparency International Report 1995. Berlin: Transparency International (Annual Report).
- ___ 1997. Report of the Mission of Transparency International to Lithuania, 18-27 July 1997 (mimeograph).
- Transparency International Tanzania and the International Records Management Trust (Rights and Records Institute). 2000. Proceedings of the Information for Accountability Workshop, Dar es Salaam, 27-28 March 2000, London: International Records Management Trust.
- Treisman, D. 2000. "The Causes of Corruption: A Cross-National Study," *Journal of Public Economics* 76:399-457.
- Trinidad and Tobago, Integrity Commission of Trinidad and Tobago. 1994. Report to Parliament, Port-of-Spain: Government Printery.
- Ulimwengu, Jenerali T.K. 1995. "The Role of Parliament," paper presented to the Transparency International-EDI Workshop on National Integrity, Arusha, Tanzania, 11-12 August, 1995, in *The National Integrity System in Tanzania*, Washington DC: World Bank Economic Development Institute.
- United Kingdom, Cabinet Office, Management and Personnel Office. 1987. *The Judge Over Your Shoulder: Judicial Review of Administrative Decisions*, London: HMSO.
- United Kingdom, Committee on Standards in Public Life. 1995. *Standards in Public Life: First Report, Volume 1*, London: HMSO (Chairman: Lord Nolan).
- United Kingdom, House of Commons, Committee of Public Accounts. 1981. *The Role of the Comptroller and Auditor-General, First Special Report, Volume 1, Session 1980-81*, London: HMSO.
- United Kingdom, Royal Commission on Standards of Conduct in Public Life. 1976. *Report 1976*. London: HMSO (Chairman, Lord Salmon) (Cmnd. 6524).
- United Nations Development Programme. 1998. *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, New York.
- United States, General Accounting Office. 1994. *Government Auditing Standards*, Washington DC.
- Warioba, J. S. 1998. "Corruption in Aid: The Case of Tanzania", paper presented at the TIAGM Kuala Lumpur, September 1998.
- Wei, Shang-Jin. 1997. *How Taxing is Corruption for International Investors?* Cambridge MA: National Bureau of Economic Research (NBER Working paper 6030).
- ___ 1999. *Corruption in Economic Development : Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle?* Washington DC: World Bank.

- Whitton, Howard. 1999. The Ethics of Managing Risk: A Public Sector Ethics Perspective (mimeograph).
- Wiehen, Michael. 1999. The Integrity Pact (TI-IP): The Concept, the Model and the Present Applications. A Status Report. Berlin: Transparency International(TI).
- Winfield, Marlene. 1990. Minding Your Own Business: Self-Regulation and Whistleblowing in British Companies, London: Social Audit.
- World Bank. 1997. Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank: Report by the Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network. Washington DC: World Bank.
- Zambia, Commission for Investigations. 1975. Annual Report, Lusaka: Government Printer.
- Zimbabwe, Ministry of the Public Service. 1992. Conference on the Prevention of Fraud, Corruption and Other Irregularities in the Civil Service, Harare, Zimbabwe, 8-10 June 1992 (mimeograph).

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна и универзитетска библиотека
Републике Српске, Бања Лука

343.85:343.352(035)

ПОУП, Цереми

Antikorupcijski priručnik : suprotstavljanje
korupciji kroz sistem društvenog inegriteta /
Džeremi Poup. - 1. izd. - Banja Luka :
Transparency International, 2011. - XIV, 329 str.
; 30 cm

Prevod djela: Confronting Corruption. - Napomene i
bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija:
str. 319-329.

ISBN 978-99938-672-9-6

COBISS.BH-ID 2218008

