

ČETVRTI DEO

Naučene lekcije

Poglavlja

29. Naučene lekcije - izveštaj o napretku

Naučene lekcije - izveštaj 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 rešiti stručnjaci ili mašine, kao što na primer doktori ili inženjeri rešavaju svoje probleme.

Isajja Berlin: Dva koncepta slobode, predavanje na Oksfordu 1958.

U proteklih pet godina bili smo svedoci pokušaja vlada i međunarodnih organizacija da se bore protiv korupcije koji su bez presedana. Ovi napori su isprva bili usmereni protiv tradicionalnih odgovora onih koji su odbijali da prihvate da je korupcija išta više "od male lokalne teškoće". Na stranu Istočna Azija, gde problem uopšte nije bio tretiran ako se izuzmu neka istraživanja ograničenog obima i debate u nekim akademskim krugovima. Korupcija jednostavno nije uzimana ozbiljno.

Kada se u poslednje vreme shvatilo koliko je problem raširen i ozbiljan, usledila je i akcija na raznim stranama. Kada se pogleda pet godina unazad, šta smo naučili? U čemu je korist od uspešnih priča? Koja rešenja funkcionišu, a koja se nisu pokazala dobrim?¹

Spisak naučenih lekcija koji je ovde dat sigurno nije obuhvatio sva dobra rešenja.² Navedena su samo neka od najuspešnijih. Ništa nije izvesnije 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. "Preko 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 umešanosti izvoznika iz ovih zemalja u sistemsku korupciju širom sveta i nivo korumpiranosti njihovih političkih institucija "crnim" novcem naterao ih je da revidiraju shvaćanja.

2. Svako treba da problem rešava zbog sebe i na sopstveni način

Reforme treba da se razvijaju tamo gde se sprovode i da se sprovode lokalno. Njih mogu da podstaknu i pomognu spoljni partneri (npr. donatori), ali ih moraju sprovesti i predvoditi ljudi sa lokal-

¹ Ovo su mišljenja autora. Ona se delom odnose i na raspravu vođenu na Internet forumu Svetske banke 1999/2000 koji je predstavljao nastavak Devete međunarodne antikorupcijske konferencije, Durban, JAR, oktobar 1999.

² Ovo poglavlje će se ažurirati. Sugestije za unošenje 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 svetu. "Kada govorite o mitu, govorite o nečem nezakonitom u ovoj zemlji, što ne treba ni u snu da uradite... Ali postoje delovi sveta 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 mesto sa koga novac kaplje je šef države, čovek 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 celom svetu." Vidi TI Newsletter, jun 1994.

nog područja. Korupcija iznutra mora da se iznutra i rešava, a korupcija u međunarodnim poslovnim transakcijama mora da se rešava na obe strane gde se transakcija odigrava. Ne postoji odgovor na korupciju u kojem rešenje samo na jednoj strani rešava ceo problem.

3. Nema "brzih lekova"

Nema rešenja koja mogu odmah da srede stvari. Ima mera kojima se brzo može postići uspeh, kao što su na primer utvrđivanje procedura carinske administracije, veća transparentnost postupka javnih nabavki, krivično gonjenje većeg broja korumpiranih funkcionera, ili "prženje krupnih riba", ali ne postoji sveobuhvatno instant rešenje. Borba protiv korupcije je dug i težak proces.

4. Donatori treba da budu spremni na dugoročno angažovanje

Antikorupcijske strategije se ne mogu sprovesti u nekom ograničenom vremenskom periodu, pa da se zatim s njima prestane. Kada ih donatori pomažu, oni treba da budu svesni toga i da ne planiraju na kratak rok, već da budu spremni za dugoročno stabilno angažovanje.

5. Potrebni su 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 izveštaja istražnih organa o zloupotrebama viših državnih funkcionera sazna za ozbiljne zločine kojih ranije nije bila svesna. Ukoliko proces reformi ne ide skupa sa odgovarajućim programima za informisanje i podizanje svesti, može da se stvori 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 izbeći opasnost političke nestabilnosti.

6. Etički kodeksi i "građanske povelje"

Oni ne treba da služe kao ukras već kao sredstvo za promene. Etički kodeksi su korisni, ali samo kada ih osoblje na koje se odnose oseća kao nešto svoje. To osoblje mora da učestvuje u pripremi kodeksa i mora da prođe 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 podelu uloga kako bi učešće bilo aktivnije. Lekcije školskog tipa i deljenje materijala se nisu pokazali kao uspešni. Na sličan način, građanske povelje mogu da budu delotvorne 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 dospeju do što šireg kruga korisnika usluga javnih službi.

7. Reformisanje birokratskih procedura

Treba preispitati zahteve koje postavlja birokratija i držati ih na minimumu. Službenici na osetljivim 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 izbegla opasnost koju nosi razvijanje ličnih odnosa između službenika i korisnika. Carina je samo jedan od primera oblasti kojima je potrebna izmena procedura u ovom pravcu. U situacijama kada je lični kontakt neophodan, uvođenje elemenata nepredvidivosti u smislu koji će službenik postupati sa klijentom smanjuje mogućnost za potencijalno podmićivanje. Uvođenje kompjuterizacije može da unapredi ove procedure povećavajući mogućnosti za kontrolu brzine rada, utvrđivanje kašnjenja i ispitivanje zašto je do kašnjenja došlo. Ipak, u nekim zemljama su birokratski zahtevi 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

Povređene i brižne građane i službenike iz samih državnih organa treba podstaći 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 da budu uvereni da će pritužbe biti ozbiljno razmatrane, kao i 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 svesti javnosti po ovom pitanju, ali je ceo posao ostavljen organizacijama građanskog društva.

9. Potrebno je da kontrola bude stalna

Iskustvo pokazuje da, na primer, kada je reč o korupciji u policiji, nije dovoljno napraviti čistku u nekoj korumpiranoj policijskoj jedinici. Ukoliko nisu uspostavljeni mehanizmi za stalno praćenje situacije, pre 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 obezbedi da na značajne položaje budu postavljeni pošteni službenici. "Provere 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 usmeri 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 sprečiti da se ostali pokvare, jer će i onaj ko dođe na njegovo mesto biti podložan istim izazovima. Prevencija može da bude daleko delotvornija 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 obezbeđuje 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 neizbežna, barem kada je reč 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 zloupotrebili svoje položaje, ne treba da se osećaju ugroženo. Sve dok se ne osmisle rešenja 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 da pričaju i delaju 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 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 "svecima" dozvolilo da u savez uđu, teško da bi ih bilo više od nekolicine. Ono

⁴ Opšta amnestija u Hong Kongu je isprovocirala negativnu reakciju zbog koje je celokupan proces reformi bio u opasnosti, tako da su uslovi amnestije izmenjeni. Danas se raspravlja da li "javna saslušanja" koja obezbeđuju jedan oblik imuniteta, a koje ponekad prati naplaćivanje "poreza" na nezakonito stečeno bogatstvo, mogu da budu uspešna 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 vreme saslušanja, koja se sprovode poput onih u australijskoj državi Novi Južni Vels. Alternativa je da bez buke srede svoje račune sa državom.

⁵ "Uvek se setim malezijskog premijera kada se govori o dobrom vođstvu. On je ocenio 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 prikačio svoj bedž na rever, koji i danas stoji. U svim javnim službama pravilo se poštuje od tog dana." Džeremi Poup, *Etika, odgovornost i transparentnost: Prevođenje teorije u praksu*, radionica o reformi javnih službi u anglofonskoj Africi, Kejptaun, JAR, 24 - 28. april 1995. (EDI-World Bank, Washington, 1995).

što je važno je da se svi saveznici reformi posvete izgradnji nove budućnosti i da se potom tog opredeljenja čvrsto drže.

13. Previđanje građanskog društva

Izgleda da postoji povezanost između visokog nivoa korupcije i niskog nivoa aktivnosti građanskog društva. Dosadašnji naponi 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 uvek 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 da je opredeljena za borbu protiv korupcije je provera njene spremnosti na saradnju sa građanskim društvom.

Kenijska vlada uništava korupcijski "spisak osramoćenih"

NAJROBI, Kenija (Rojters): Kenijska vlada je uklonila listu korumpiranih političara iz skupštinskog izveštaja nakon što je osvojila većinu pri skupštinskom glasanju.

"Spisak osramoćenih", koji je bez presedana, objavljen je u maju i povezivao je neke od predsednikovih najbližih pomoćnika i rođaka sa korupcijom i skandalima.

Na spisku su bili potpredsednik Saitoti, ministar Bajvot, kao i predsednikov sin Filip.

Ali, u utorak su poslanici vladajuće partije uz pomoć nekih iz opozicije usvojili amandman na izveštaj komisije i uklonili desetina imena vodećih političara i javnih službenika.

Dva poslanika su besno reagovala, a tvrdnje o podmićivanju su suzbijene pre nego što je vlada dobila većinu prilikom glasanja, izvestile su novine *Daily Nation*. Komisija koja je sastavila izveštaj 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. Izveštaj će sada ostati samo u arhivama parlamenta, i to bez imena koja su na osnovu amandmana iz njega povučena.

19. jul 2000.

prihoda. Promena 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 veru u to da manipulacije u finansiranju političkih partija ne moraju nužno da budu nepremostiva prepreka za promenu 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 najdelotvornije 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, izlažu, tako da javnost raspolaže 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 obezbeđuje odgovornost javnih službenika. U okviru vlasti treba da postoji jedna organizacija koja bi nadgledala proces postupanja sa dokumentacijom u raznim odeljenjima i koja bi organizovala arhiviranje zastarele dokumentacije.

20. Mediji i novinari istraživači

Većina ubistava novinara tokom poslednjih godina bila je u vezi sa njihovim istraživanjima slučajeva korupcije, pa stoga postoji potreba da se rad novinara učini manje opasnim. Takođe treba unaprediti i profesionalne standarde. Nekoliko institucija vodi kurseve istraživačkog novinarstva. S druge strane, u mnogim delovima sveta i sami novinari su umešani 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, cenzurisani su u zvaničnom izveštaju, a neki od imenovanih su zapretili da će tužiti novinare koji su objavili imena koja su se nalazila na spisku pre 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 uvek je rano prognozirati koji je domet ovog metoda. Samouverenost sa kojom je predsednik nigerijskog senata tvrdio da je nevin, pre nego što je razrešen sa te pozicije usled nadmoćnih dokaza o njegovim malverzacijama, ukazuje da političke vođe mogu da imaju mnogo deblju kožu nego oni koji osmišljavaju strategiju protiv korupcije. U svakom slučaju, treba postupati veoma pažljivo da bi se izbeglo 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. Povećanje visine zarada sa korupcijom je zato pitanje koje se više vezuje za službenike na nižim položajima. Kada od klijenata zahtevaju 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 cene tih usluga bile razumne, a čitava stvar uređena zakonom. Ono što klijenti zaista mrze je da budu izloženi uceni. U vezi sa ovim pitanjima, jedan analitičar je primetio: "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

23. Povećanje plata može da bude deo odgovora na korupciju

Realna visina zarada u javnom sektoru je u mnogim zemljama već duže vreme 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 poreskih stopa ne mora da dovede do povećanog priliva sredstava u budžet, ali veća osposobljenost onih koji prikupljaju porez sigurno hoće.⁷

⁶ Danijel Kaufman iz Instituta Svetske banke.

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.

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 posle odlaska sa funkcije pomažu?

Logika ukazuje na to da bi manjak sigurnosti nakon odlaska sa položaja mogao da bude značajan uzročnik korupcije za vreme mandata. Ipak, kada je reč 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 da brzo utiču na smanjenje korupcije, osim možda u slučaju kada zakon poverava 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 uspevaju u zemljama sa sistemskom korupcijom i to ne zbog grešaka koje se nalaze u samim zakonima, već usled nemogućnosti da zakoni budu primenjeni. Postoje načini da se sprovedu reforme, čak i u oblasti javnih nabavki, a da se ne menjaju zakoni, npr. ako se kroz ugovore sa dobavljačima praćenim odgovarajućim kaznama građanskopravog tipa obezbedi poštovanje standarda.

27. Kada je pravna država nesigurna...

Postoji očigledna kontradikcija u pokušajima da korumpirani sudski sistem obezbedi pravilnu primenu propisa. Institucionalni elementi pravosuđa, posebno proces imenovanja, razrešenja i javne odgovornosti, imaju za cilj da omoguće vladavinu prava. Služba ombudsmana bi mogla da ponudi brz i delotvoran put za rešavanje te kontradikcije a da pri tom ne bude izložena ograničenjima i poremećajima pravosuđa, ali se pitanje nezavisnosti sudova i poštenog pravosuđa mora temeljno rešavati.

28. Ipak postoji potreba za boljim zakonima

I dalje postoji potreba da se donose zakoni koji mogu da se uspešnije sprovedu u praksi. Tužiocu treba olakšati teret dokazivanja. Omogućavanje optuženom da ima pošten sudski postupak ne 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 uspeha antikorupcijske inicijative u Hong Kongu.

29. Rokovi za krivično gonjenje treba da budu realni

Treba dosta vremena da korupcija izađe na videlo, 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.

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.

¹⁰ Na primer, 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 reši. Često se takvi pokloni daju unapred, ili posle 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 novog mercedesa?

30. Propisi o nezakonitom bogaćenju

Jedinstven slučaj zakona koji se dokazao kao uspešan u nekoliko zemalja je onaj koji se odnosio na nezakonito bogaćenje - slučaj kada javni službenik poseduje imovinu čije se poreklo ne da objasniti. Takav zakon, u sadejstvu sa funkcionalnim sudskim sistemom, bio je jedan od glavnih poteza reforme u Hong Kongu. S druge strane, u nekim zemljama ne žele da donesu ovakav zakon zbog navodne povrede ljudskih prava. U stvarnosti, verovatnije je da odbijanje da se takav zakon donese potiče iz želje da se očuva postojeće stanje.

31. Nadgledanje imovine državnih funkcionera

Široko je rasprostranjeno verovanje da je ovo potencijalno uspešno sredstvo za obuzdavanje korupcije, ali do sada je sve ostalo samo na papiru. Primetno je da poslanici oklevaju kada treba da usvoje zakon koji će omogućiti kontrolu imovine i prihoda viših državnih službenika. I kada se zakoni usvoje, retko 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 uspešno ih štite od primene 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 svesti njihov obim na praktičan nivo. Njih pojedinci ne dobijaju zbog ličnih zasluga, već da bi im bilo omogućeno da uspešno 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 da održava vezu između građana i njihovih izabраниh predstavnika i da obaveštava građane o aktivnostima u parlamentu. Ministarstva i druge organizacije mogu da na veb-sajtove postavljaju formulare i svoju dokumentaciju. Reformisti mogu da objave planove na polju antikorupcije tako da ih vidi ceo svet i da obezbede 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 povećava broj korisnika Interneta i da se povećava javna odgovornost institucija i pojedinaca vode ka unapređenju interesa celokupnog čovečanstva.

34. Nabavke su bojno polje

Oblast javnih nabavki je bojno polje za borcu protiv korupcije. U javnim nabavkama se dešava najveći deo 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 uspešnost 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 zahtev 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 borcu protiv korupcije na raznim stranama, npr. primenjeno 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. Podrazumeva se da tome prethodi pažljivo razmatranje slučaja i da je kazna srazmerna. Nema sumnje da su međunarodne korporacije koje su stavljene na crnu listu u Singapuru tokom devedesetih doživle izvestan šok i da će i drugi dvaput razmisliti pre nego što pokušaju da podmite singapurske funkcionere. Svetska 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 rešenje

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 nemačke, na primer, kojima podmićivanje na strani nije bilo zabranjeno i koje su čak mogle da se oslobode plaćanja poreza na iznos dat kao mito. Čini se da jednostrana akcija, čak i kada je preduzme najmoćnija država sveta, nema dovoljan uticaj na rešavanje globalnog problema. Pre će biti da takav problem traži rešenje na međunarodnom nivou. Jedno od njih bi moglo da bude konvencija OECD-a protiv podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama, ako namere te konvencije budu ostvarene i u praksi.

38. Međunarodne sporazume treba kontrolisati

Nije dovoljno samo potpisati konvenciju već ona mora da se stvarno 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 da gledaju na svoje konkurente i traže garanciju da neće pasti u zamku. Stalna ocena i kontrola sprovođenja i primene konvencije postaje jedino rešenje i na tom poslu svoju ulogu imaju vlasti, građansko društvo i privatni sektor.

39. Istraživanja mogu da izmere i utvrde uspešnost

Programe reformi treba pratiti da bi se videlo da li daju zadovoljavajuće rezultate. Za kontrolu su potrebni delotvorni merni mehanizmi, a možda je najbolji sprovođenje istraživanja prikupljanjem podataka od javnosti. Istraživanja mogu da izmere uticaj korupcije na biznis, očekivanja javnosti, odnosno, kada su usmerena na konkretne usluge javnih službi, mogu da izmere 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 delovima zemlje, oni koji su manje efikasni, i možda više korumpirani, mogu da se identifikuju, što otvara mogućnost za usmeravanje 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 uvek 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 uložili veliki. Još ne znamo koliko je vremena potrebno da bismo napravili značajan uticaj na rešavanje fenomena korupcije.

Sa jedne strane, može se reći da narod u zemljama sa najvećim stepenom korupcije moralno regresira, gubi veru u demokratske institucije i okreće se autoritarizmu, što je logična reakcija na neuspeh 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 rešavanje problema korupcije. Možda će neka druga pitanja, za koja se čini da zahtevaju 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 delotvorno, ta prilika će proći. Korupcija će postepeno i neizbežno da podrije nove demokratske sisteme i nastaviće da utiče negativno na ostvarenje ljudskih prava, životno okruženje i sve aspekte globalizacije. Ulozi sigurno ne mogu biti veći nego što su u ovom trenutku.