



STRATEGIJE, SISTEMI I REŠENJA

Inicijative za unapređenje standarda vladavine širom sveta donedavno su previđale pristup koji najviše od svih obećava: sistematsko i svesno preoblikovanje sistema društvenog integriteta jedne zemlje. Čak je i sam izraz „sistem društvenog integriteta“ novijeg porekla. Proistekao je iz diskusija u okviru pokreta za borbu protiv korupcije, a proširile su ga agencije za razvoj.¹

Mada je potrebno jasno razumeti osnovne pojmove i osnove ovog sistema, jednako je važno da njegova rešenja budu zasnovana na realnosti. Štaviše, svako pojedinačno rešenje se mora posmatrati u vezi sa drugim delovima velikog sistema; otuda proizlazi potreba za usvajanjem sveobuhvatnog pristupa. Mnoge antikorupcijske strategije su propale zato što su imale previše uzak ugao posmatranja. Ne postoje jednostavna rešenja ni čudotvorni lekovi.

STRATEGIJE NEKIH DRŽAVA

Litvanski parlament, *Seimas*, usvojio je januara 2002. godine nacionalni program za borbu protiv korupcije, koji sadrži mere koje treba sprovesti u dugoročnom periodu (sedam do deset godina). Opšti cilj ovakvih strategija je smanjenje nivoa korupcije do tačke na kojoj ona neće više podrivati društveni, ekonomski i demokratski razvoj.

Program se sastoji od tri glavna elementa - prevencije korupcije, istrage i prisile i edukacije javnosti. Sva tri elementa treba primenjivati paralelno, bez davanja prvenstva bilo kojem od njih. Program takođe sadrži odredbe o povećanju delotvornosti istražnog postupka u slučajevima korupcije, o uključanju građanskog društva u borbu protiv korupcije i o razvoju antikorupcijskih edukativnih programa. Sve aktivne političke stranke su posvetile pažnju pitanjima korupcije u svojim programskim dokumentima. Parlament redovno dobija izveštaje od drugih institucija (npr. od carinske službe) i donosi rezolucije kojima obavezuje izvršnu vlast da primeni određene antikorupcijske mere.

U aktivnostima same vlade borba protiv korupcije zauzima značajno mesto. Svake godine, u svom redovnom obraćanju, predsednik govori i o pitanjima korupcije.

Ova oblast je dobro praćena od strane medija, koji skreću pažnju na najupečatljivije slučajeve korupcije. I sami mediji često razotkrivaju korumpirane funkcionere i istražuju stepen raširenosti korupcije u raznim institucijama. Litvanski mediji uživaju širok stepen slobode u radu, a cenzura se ne prmenjuje.²

U strategiji te zemlje poziva se na povećanje transparentnosti u finansiranju političkih stranaka, kao i na unapređenje važećeg sistema za sticanje vlasništva nad zemljištem. Aktivnosti su usmerene na oblasti koje su osetljive na korupciju, a preduzete su i mere za suzbijanje političke i administrativne korupcije (u koje spadaju korupcija u poreskim službama, na carini, pri javnim nabavkama, privatizaciji, u zdravstvenoj zaštiti i organima prisile). Ovaj dokument nije jednom zauvek dat. Naprotiv, podleže periodičnim promenama svake druge godine.³

U Mađarskoj je nacionalni plan akcije za suzbijanje korupcije osmišljen u okviru pilot projekta UN za globalnu borbu protiv korupcije⁴. Namera je bila da ovaj program posluži kao model i za druge zemlje pridošlice u Evropsku uniju. Cilj antikorupcijskih mera u ovom programu je bio da se spoje specifičnosti zemlje, zahtevi koje je EU postavila za datu regiju i globalni pristup Ujedinjenih nacija.

I rumunski akcioni plan je delimično bio rukovođen dolazećim procesom pridruživanja Evropskoj uniji (antikorupcijske mere se ispituju u kontekstu „kopenhaških kriterijuma“⁵, na osnovu kojih se ceni pripremljenost za pridruživanje EU). Godine 2001. uspostavljen je Nacionalni odbor za sprečavanje kriminala, čija je centralna grupa zadužena za sprovođenje dva programa: Nacionalnog programa za sprečavanje korupcije i Nacionalnog akcionog plana protiv korupcije.

Višesmerna rumunska strategija usmerena je na određene sektore i oblasti koje su posebno osetljive na korupciju. Na primer, program reforme sudstva je usmeren na:

- ▶ *unapređivanje stručnosti pravničke profesije (sudije, tužioci, advokati),*
- ▶ *obezbeđivanje vršenja izbora i napredovanja u sudovima na pravičan i nezavisan način,*

► *obezbeđivanje usvajanja etičkih programa na univerzitetima.*

Reforma javne administracije i upravljanja zasnovana je na decentralizaciji javnih službi i ima za cilj da se usmere i uproste administrativni propisi, kao i da se ojača nadzorna uloga koju imaju sudstvo, revizorske organizacije i ombudsmeni. Nacionalni program je takođe usmeren i na korupciju u političkim aktivnostima i sukob interesa, budući da se njime traži regulisanje i ograničenje parlamentarnog imuniteta i finansiranja političkih stranaka.

Rumunski akcioni plan je ojačan mogućnošću da se osnuje specijalizovana grupa za suzbijanje korupcije na zahtev javnog tužilaštva. Kao model za ovu grupu poslužila je španska Nezavisna antikorupcijska služba specijalnog tužioca, koja ispituje situacije kada se sumnja na korupciju i optužbe za podmićivanje.⁶

SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Opšte je prihvaćeno da vlast u savremenom svetu treba da bude javno odgovorna. Kada toga nema, nijedan sistem ne može da funkcioniše tako da promoviše javni interes, nasuprot privatnom interesu onih koji su na vlasti.

U osnovi, zemlje u razvoju i zemlje u tranziciji treba da preokrenu svoj sistem koji je postavljen od vrha nadole, sistem u kojem autokratska elita na vlasti izdaje naređenja (koja se poštuju u većoj ili manjoj meri) onima koji su na nižim lestvicama hijerarhije. Izmenjen pristup se ogleda u okretanju ka sistemu „horizontalne javne odgovornosti“, u kojem je moć podeljena, gde niko nema monopol i u kojem je svaka osoba lično odgovorna. Ovaj proces nije nov. Razvijene zemlje su taj put prevalile na putu ka savremenom obliku vladavine.

U takvom sistemu mora da postoji sloboda štampe. Međutim, štampa mora da poštuje izvesna ograničenja postavljena zakonom - na primer, treba izbegavati uvredljive napade na pojedince. Čak i slobodna štampa mora da bude odgovorna, ne samo prema npr. savetu za štampu (koji može da bude osnovan zakonom ili na drugi način) već i sudski, u

krajnjoj instanci. Sa druge strane, sudovi nisu više sluge vladajuće elite, već deluju nezavisno čuvajući vladavinu prava i primenjujući zakone. Ipak, njihova nezavisnost nije apsolutna. Odluke koje sudije donesu podležu proverbi kroz žalbeni sistem, a svaki sudija odgovoran je za svoje poštenje na primer skupštini ili komisiji za sudije.

Telo prema kojem su sudije odgovorne ima opštu odgovornost prema zakonodavnom telu, a preko njega prema narodu koji je svoje predstavnike izabrao na izborima. Sistem „horizontalne odgovornosti“ se ostvaruje u takozvanom „moralnom krugu“: u njemu je svaki akter ujedno posmatrač i posmatrani, onaj koji nadzire i koga nadziru. Pre se može reći da je vlast podeljena nego da predstavlja nečiji monopol.

Međutim, ovakav krug je lakše zamisliti nego stvoriti. Dugogodišnje tradicije i obuku treba preokrenuti naglavačke. Očigledno je da će biti potrebno da stasa barem jedan novi naraštaj dok se ovaj sistem ostvari. Čak ni tada neće biti moguće postići potpuno savršenstvo.

Mada je talas uspostavljanja novih demokratija čiji smo savremenici mnogo obećavao, u praksi su dostignuća demokratije bila ugrožena i podrivena nekim pojavama za koje se mislilo da će nestati sa izgradnjom demokratskog sistema: korupcijom, zloupotrebama ovlašćenja i nepotizmom. Samom demokratizacijom uvode se različiti oblici vertikalne odgovornosti - odgovornosti koja je usmerena nadole pre nego naviše. Ostvarenje potrebe da se osavremene instrumenti vladavine ide mnogo dalje od prostog prelaska sa totalitarnog sistema na sistem u kojem će građani s vremena na vreme imati priliku da glasaju.

Promena se, dakle, sastoji u tome da se sa sistema vertikalne prelazi na sistem horizontalne odgovornosti, u kojem su organi osmišljeni tako da kontrolišu jedan drugog i spreče zloupotrebu moći od strane drugih organa ili grana vlasti. Među organima i institucijama koje u ovakvom sistemu imaju kontrolnu ulogu nalaze se sudovi, nezavisne izborne komisije, vrhovne institucije za reviziju, centralna banka, profesionalna udruženja, zakonodavna tela (pre svega odbor za javne prihode i javne rashode) i slobodni i nezavisni mediji.

Međutim, tranzicija je i spora i bolna. U nekim društvima postavljalo se pitanje rehabilitovanja sistema koji je postojao nekada ranije; u drugima, što je primetno u Istočnoj Evropi, tranzicija je u stvari bila izgradnja savremene države bukvalno od samih temelja. Nisu postojali uzori za horizontalni sistem javne odgovornosti negde u prošlosti zemlje.

Ovakvi mehanizmi javne odgovornosti, kada su osmišljeni kao deo pokušaja celog društva da se korupcija smanji, čine „sistem društvenog integriteta“. Ovaj sistem proverava i ravnoteže osmišljen je tako da se uspostavi međusobna odgovornost između različitih organa i grana vlasti. Pomoću ovog sistema se regulišu sukobi interesa u javnom sektoru i uspešno vrši podela vlasti. Situacije u kojima se sukob interesa javlja ili ima negativne posledice po opšte dobro se ograničavaju. Sistem obuhvata odgovornost, transparentnost, prevenciju i kažnjavanje.

Sistem društvenog integriteta otelovljuje sveobuhvatno viđenje reforme, bavi se korupcijom u javnom sektoru i procesima vladanja (kodeksi ponašanja za rukovodioce, organizacione promene, pravne reforme, reforma birokratskih procedura, itd.) i ujedno donosi reforme u građanskom društvu. Čak i tamo gde je korupcija endemska pojava, ona je najčešće posledica greške u sistemu. Glavnu pažnju treba usmeriti na promenu sistema, a ne na optuživanje pojedinaca.

Cela građevina integriteta se održava (ili se podriva) kroz proces od dna ka vrhu. Korupcija može da se širi nadole preko loših primera koje daju rukovodioci. Međutim, svesna javnost i, tamo gde je po-trebno, javno sramoćenje predstavljaju krajnju od-branu društva.

Pretpostavka koja leži u osnovi pristupa koji se ovde izlaže jeste da je evolucionni put za učešće društva u ovim procesima ujedno i delotvoran i po-željan. Učešće se ostvaruje pomoću demokratskih procesa i uključivanja privatnog sektora, preko medija, strukovnih udruženja, verskih organizacija, kao i preko nevladinih organizacija. Na taj način reforme pokreću i održavaju ne samo političari i tvorci politike već i pripadnici građanskog društva.

Programi reformi, naročito oni u zemljama u razvoju i zemljama u tranziciji, koje podržavaju međuna-

rodne ili donatorske agencije, naginjali su reformama u jednoj oblasti isključujući druge iz vidokruga. To su strategije koje se oslanjaju samo na jedan od „stubova“ društvenog integriteta. Često se biraju one oblasti koje su relativno „sigurne“, na račun hvatanja u koštac sa težim i izazovnijim. Na primer, u jednoj zemlji su donatori dosta investirali u jačanje operativnih kapaciteta institucija koje su nadzirale trošenje javnih finansija. Međutim, iako su visokoprofesionalni izveštaji tih institucija bili dobro medijski pokriveni, javnost ih je prosto ignorisala pošto ostatak „sistema“ i dalje nije funkcionisao.

Sigurno je da i program reformi sistema društvenog integriteta takođe može da olakša pristupanje rešavanju pojedinih pitanja, ali je bitno da takvi napori budu usklađeni i u okviru granica jednog sveobuhvatnog programa koji uzima u obzir svaku od relevantnih oblasti, kao i njihov međusobni odnos.

Ono što podupire ovakav pristup društvenom integritetu jeste ubeđenje da odgovor na sva savremena pitanja u vezi sa vladavinom (razvoj kapaciteta, orijentacija ka rezultatima, učešće javnosti i promocija društvenog integriteta) treba da bude dat na osnovu njihove realizacije u okviru sveobuhvatne strategije. Opšti ciljevi bi trebalo da budu:

- ▶ *delotvorne i efikasne javne službe, koje doprinose održivom razvoju;*
- ▶ *vlast koja radi po zakonu, pri čemu su građani zaštićeni od samovolje (uključujući i kršenje ljudskih prava);*
- ▶ *razvojne strategije koje donose koristi društvu kao celini, uključujući tu i njegove najsiromašnije i najranjivije članove, a ne samo elitu na dobrim položajima.*

USPOSTAVLJANJE POVEZANOG SISTEMA DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Krajnji cilj uspostavljanja sistema društvenog integriteta je da se korupcija učini visokorizičnim poduhvatom koji donosi malu zaradu. Sprovođenje ovog sistema ne treba bude nezgrapno i da se pretvori u stvaranje dodatnih teškoća. To nije nametanje „apsolutnog integriteta“, koje bi, kako su neki autori pri-

metili, bez potrebe opteretilo čitav rad administracije. Težnja da se sve zloupotrebe preduprede nosi sa sobom opasnost stvaranja toliko nivoa provera da službenici jednostavno ne bi mogli više da rade svoj posao. Rezultat takvog pokušaja bi bila samo potiskivanja i ograničenja. Sistem društvenog integriteta je pristup koji omogućava da se ovakve zamke izbegnu, pošto je osmišljen tako da se protiv korupcije preventivno deluje, ali se ostavlja i prostor za rukovođenje. Ovakav sistem se takođe ne oslanja preterano na kažnjavanje nakon što do korupcije dođe.

Svaka zemlja već ima neki „sistem društvenog integriteta“ ma kako on nefunkcionalan ili neefikasan bio. Ovaj koncept pomaže da se reformatori usmere na sveobuhvatni pristup u borbi protiv korupcije. Nije dovoljno usredsrediti pažnju samo na jedan element ili „stub“ sistema i raditi na njemu odvojeno od drugih.

Mada postoje razlike od zemlje do zemlje, među tipične „stubove integriteta“ jednog društva spadaju:

- ▶ izvršna vlast,
- ▶ sudstvo,
- ▶ parlament,
- ▶ finansijska kontrolna tela,
- ▶ kontrolna tela (parlamentarni odbor za kontrolu javnih prihoda i rashoda, glavni revizor, ombudsman, policija, agencija za borbu protiv korupcije, itd.),
- ▶ javne službe,
- ▶ građansko društvo (uključujući strukovna udruženja, sindikate i privatni sektor),
- ▶ masovni mediji,
- ▶ međunarodne organizacije.

Ono što upotpunjava svaki od institucionalnih „stubova“ sistema društvenog integriteta jesu suštinska pravila i postupci. Ta pravila i postupci predstavljaju alat u rukama raznih institucija. Odsustvo suštinskih pravila i postupaka je jasan pokazatelj slabosti.

Ova pravila i postupci ne moraju nužno da budu povezani ni sa jednim određenim delom društva, kao što se vidi iz tabele koja sledi:

Sektor	Sredstvo za borbu protiv korupcije	Glavni cilj
Društvo u celini	Izbori	Postizanje integriteta kroz smenu korumpiranih političara
Parlament	Antikorupcijski propisi	Omogućiti primenu antikorupcijskih propisa
Sudstvo	Sudovi	Kažnjavanje korumpiranih, nekorumpirano sudstvo
Vlada	Antikorupcijske reforme, donošenje politike i propisa za postizanje integriteta	Poštena izvršna vlast
Javne službe	Kodeksi ponašanja, mehanizmi samoregulacije	Ograničavanje korupcije i pročišćenje službi od korumpiranih
Poslovni	Kodeksi profesionalne etike	Ekonomija bez upliva korupcije
Nevladine organizacije	Kontrolne aktivnosti	Prevenција korupcije
Mediji	Publikacije, emisije	Izlaganje korupcije pogledu javnosti, unapređenje standarda integriteta

U svojoj celokupnosti, sektori društva iz leve kolone zajedno sa sredstvima za borbu protiv korupcije i glavnim ciljevima iz druge dve kolone čine osnovu sistema društvenog integriteta.

Da bi sistem društvenog integriteta bio ustanovljen na zdravim osnovama, treba sistematski uočavati naprsline i slabosti, kao i svaku priliku da se stubovi sistema ojačaju i učvrste u povezan institucionalni okvir. Ukoliko sistem u potpunosti počiva na jednom jedinom „stubu“ (npr. „dobročudni diktator“), ili na nekoliko njih, biće podložan raspadu. Na kratak rok, spolja može da deluje da sistem funkcioniše, na primer u slučaju čistki koje sprovode vojne hunte prilikom zbacivanja korumpiranih civilnih režima. Međutim, ukoliko se pravovremeno ne pristupi izgradnji odgovorne vlasti, društvene institucije će u odsustvu funkcionalnog sistema integriteta zasigurno nazadovati.

Pristup zasnovan na sistemu društvenog integriteta otvara nove mogućnosti za otkrivanje bolesti i moguće lečenje korupcije. Umesto da se bavimo pojedinačnim ustanovama (pravosuđem, na primer), ili pojedinačnim pravilima i postupcima (kao što je krivično pravo), a nakon toga se usmerimo na pojedinačne programe reformi, treba da posmatramo ceo sistem. Na primer, šta vredi zdravo i „čisto“ sudstvo, spremno da podrži vladavinu prava, ukoliko su korumpirani policija, istražitelji, tužioc i advokati? Sudije jednostavno neće dobiti slučajeve koje bi trebalo da sude i tako će sudstvo sedeti u izolaciji, biti časn i sposobno, ali ipak bez mogućnosti da mnogo učini.

RADIONICE DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Jedan od najboljih načina da se sistem društvenog integriteta sistematski ispita i popravi jesu „radionice društvenog integriteta“. Njihova značajna prednost je u tome što okupljaju različite činioce (službenike i interesne grupe koji bi se inače vrlo retko sretali, ukoliko bi to toga uopšte i došlo) i omogućavaju da svi oni osepe pripadnost ovom projektu, što je od suštinske važnosti za njegov uspeh.

Radionice društvenog integriteta za svoju polaznu osnovu uzimaju sledeće premise:

- ▶ *Ljudi koji žive u nekoj zemlji znaju i razumeju njene probleme daleko bolje nego bilo koji strani stručnjak. Niko sa strane 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 i privatni sektor) isto toliko koliko i vladu.*
- ▶ *Pitanje integriteta je iznad podela političkih partija i ono treba da bude nešto oko čega se svi mogu složiti.*
- ▶ *Bez aktivnog učešća lidera iz svih grana vlasti i građanskog društva nije moguće ostvariti smislene reforme.*
- ▶ *Bez podrške građanskog društva svakoj antikorupcijskoj reformi koju vlada preduzme verovatno će nedostajati verodostojnost i šanse za uspeh, a pogotovu dugoročna održivost.*

Ovu radionicu potpuno osmišljavaju, vode i osećaju kao svoju lokalni učesnici. Proces uključuje ne samo činioce iz vlasti (koji su navedeni kao „stubovi integriteta“) već i nevladine organizacije, grupe iz privatnog sektora, profesionalna udruženja, medije i političke partije različitih orijentacija.

Suštinska rešenja moraju da dođu iznutra. Ukoliko se želi da uloga stručnjaka sa strane bude uspešna, ona treba da se ograniči na olakšavanje toka projekta. Stručnjaci mogu da obaveste učesnike o onome što su saznali iz iskustava drugih zemalja i da daju smernice, ali ni u kom slučaju ne smeju da pretenduju na to da je dijagnoza koju oni postave pravo rešenje za zemlju u koju su došli. To će najbolje znati domaćini.

Postoji mnogo dokaza koji ukazuju na to da se rešenja iz recepata koje su prepisali strani stručnjaci nisu primila u zemljama domaćinima. Takve intervencije su bile zasnovane na neprikladnom prenošenju pristupa borbi protiv korupcije iz jedne u drugu zemlju. U procesu koji je u prethodnom tekstu opisan, uloga stranih stručnjaka je jasna i delotvorna - oni daju ideje i nude koncepte, ali svakako nisu oni koji pružaju gotova rešenja. Ulogu ljudi sa strane treba svesti na pravu meru - da pomognu da dođe do unutrašnjeg dijaloga, a ne da drže nametljive lek-

cije o tome kako su njihove zemlje rešile slične probleme, kada takve priče imaju malo ili nimalo veze sa izazovima sa kojima će biti suočeni reformatori u zemlji u kojoj se nalaze.

Pre svega, reforme moraju da budu održive i sposobne da nadžive svoje početnike. Sistem mora da bude u stanju da izdrži i ograniči pritisak koji na njega vrše promene vlada. Taj proces će verovatno biti spor, često frustrirajući, i nikada se neće okončati. Iskustvo razvijenih zemalja pokazuje da ne postoje savršena rešenja. Umesto toga, potrebno je stalno podešavati reforme u skladu sa dinamikom razvoja društva.

Da bi se ostvarile reforme, mora se stvoriti koalicija, zasnovana na konsenzusu, oko podrške jedinstvenoj akciji. U koaliciju treba okupiti različite aktere, i to kako članove građanskog društva tako i pripadnike zvaničnog državnog aparata, i obezbediti da svi budu predani izvršenju konkretnog plana za delovanje. Usaglašeni 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 u doba budućih generacija.

STVARANJE PROGRAMA ZA REFORMU DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Za osmišljavanje i primenu nacionalne strategije potrebno je da u tom poslu punim srcem učestvuju svi oni koji imaju moć da donose odluke iz raznih delova društva. Zato je važno na vreme utvrditi ko bi trebalo da budu učesnici i uključiti ih u proces od samog početka kako bi se obezbedilo da strategiju svi osećaju kao svoju, kao i to da ona odražava njihovo iskustvo i viđenja.

Kada se utvrdi ko treba da budu učesnici, formalni deo radionice obično počinje održavanjem sastanka na kojem se raspravlja o programu društvenog integriteta.⁷ Na taj način se na jednom mestu okupi grupa aktera sa raznih strana, sa ciljem da dođe do zajedničkog stava o vrsti, nivou, lokaciji, uzrocima i lekovima za korupciju i da unapredi rad javnih službi time što će se olakšati reforme kojima se podiže javna odgovornost i transparentnost institucija.

Na ovakvom sastanku ciljevi će obično biti trojaki:

- ▶ *započeti sa procesom razmene znanja i učenjem,*
- ▶ *stvoriti savezništvo učesnika iz raznih društvenih grupa, čiji će neposredni proizvod biti dokument usvojen konsenzusom; taj dokumenti će poslužiti za usmeravanje javne rasprave i političke debate do izbora;*
- ▶ *stvoriti okruženje u kojem će se nove uloge proveriti i praktikovati na takav način da mogu biti preslikane na društvo u celini.*

Jedna od glavnih tema radionice biće stvaranje partnerstva između predstavnika vlasti, medija, verskih zajednica, privatnog sektora i nevladinih organizacija. Može, naravno, doći i do partnerstva između raznih drugih donosilaca odluka. Na primer, možda će učesnici poželeti da u rad skupa uključe i donatore.

Kao što je već naglašeno, važno je da predstavnici donatorskih organizacija ne nameću svoja viđenja domaćim učesnicima. Oni mogu da budu posmatračići, koji sopstveno iskustvo iznose samo onda kada to od njih zatraže domaći učesnici, a inače se ograničavaju na slušanje i davanje komentara na ono što tokom plenarne sednice iznesu ostali učesnici.⁸

U jednom modelu naglasak je na stvaranju opipljivih rezultata, akcionog plana i zakletve o integritetu, kojom se izražava konsenzus učesnika radionice o pitanjima korupcije i njihova rešenost da na smislen način pristupe rešavanju tih pitanja. Akcionom planu i zakletvi o integritetu treba dati širok publicitet u štampanim i elektronskim medijima po okončanju radionice. Na taj način će se podići stepen svesti u društvu o problemima koji su utvrđeni, a ujedno će javnosti biti stavljeno do znanja da su učesnici radionice privrženi rešavanju tih problema.⁹

Važno je da učesnici osmisle rešenja i akcione planove:

- ▶ *kojima se utvrđuju ključna politička sredstva i programi koji mogu da utiču na sistem društvenog integriteta;*

- ▶ u kojima se razmatra kako ova sredstva i programi mogu da budu osmišljeni i primenjeni radi unapređenja integriteta;
- ▶ u kojima će da uoče unutrašnje i spoljašnje prepreke za delotvornost i efikasnost organizacija, uključujući tu i koordinaciju između pojedinih organa vlasti i između ostalih aktera;
- ▶ koji su usmereni na procese razmene iskustva i učenja; na primer, šta funkcioniše a šta ne u okviru organizacija i među organizacijama u drugim zemljama ili regijama.

ISTRAŽIVANJA SISTEMA DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Postoji dobar primer merenja uspešnosti i kontrole načina na koji se određena zemlja bavi pitanjima korupcije. Istraživanje sistema društvenog integriteta, kroz svoje sastavne delove, nudi sistematski, povezan i logičan pristup ne samo u vezi sa tim šta je mereno i kako je mereno već ujedno ohrabruje pojedine zemlje i donatore da utvrde u kojim oblastima je potrebna reforma.

Seriya izveštaja o istraživanjima sistema društvenog integriteta, koje je pripremio profesor Alen Doig (Alan Doig), pokazuje da ne samo da je moguće utvrditi koji su stubovi integriteta jedne zemlje (mnoge zemlje u tim izveštajima poseduju gotovo sve „stubove“, a neke ih imaju i više od prvobitno postavljene šeme) već i da se na taj način otvaraju mogućnosti za procenu uspešnosti zemalja u borbi protiv korupcije.

Važno je napomenuti da su studije sistema društvenog integriteta u pojedinim zemljama sačinile organizacije koje potiču iz tih zemalja - pre svega nevladine organizacije i specijalizovani istraživački instituti, koji poseduju neophodno znanje i iskustvo za praćenje razvoja situacije i ukazivanje na tradicionalne i novonastale obrasce korupcije. Bugarska i Litvanija se nalaze među zemljama koje su do sada pokrivena ovim izveštajima.¹⁰

U ovim istraživanjima se utvrđuju ključni zakoni, pravila i postupci koji imaju za cilj da zaštite društvo od korupcije kroz sistem društvenog integriteta u sledećim oblastima: izvršna vlast; zakonodavna

vlast; finansiranje političkih stranaka; izbori; glavni revizor; sudstvo; policija i državno tužilaštvo; javne službe; javne nabavke; lokalna vlast; mediji i organizacije građanskog društva.

Studije pojedinačnih zemalja ističu formalni okvir za mere protiv korupcije u sledećim oblastima: sukob interesa; prijava imovine; praćenje stila života; pristup informacijama; sloboda štampe; sloboda govora; ograničenja za zapošljavanje po napuštanju službe; zaštita „duvača u pištaljku“; kodeksi ponašanja; stavljanje na crnu listu; mehanizmi za prigovore i žalbe.

Posle postavljanja formalnog okvira sledi ocena toga kako stvari stoje u praksi. U oceni se naglašavaju nedostaci pravnog okvira ili njegove primene. Na primer, pravila i postupci koji su osmišljeni radi smanjenja mogućnosti za nepotizam i kronizam i druge korumpirane odnose možda postoje, ali se ne primenjuju uvek u praksi.

U ovim izveštajima se takođe ispituju i antikorupcijske strategije vlada pojedinih zemalja kada postoje. U nekoliko slučajeva istraživanje i njegovi pokazatelji su poslužili kao način za merenje napretka u ostvarivanju strategije. Prvi pregled izveštaja iz 18 zemalja pokrivenih istraživanjem obuhvata nalaze istraživanja, daje primere iz pojedinih zemalja i bavi se pitanjem međudejstva pojedinih stubova sistema društvenog integriteta.¹¹

„MAPIRANJE“ SISTEMA INTEGRITETA

U poslednje vreme, korišćenje sistema društvenog integriteta kao sredstva za reviziju podignuto je na viši nivo osmišljavanjem „mapiranja sistema integriteta“.¹² Prvi sistem koji je mapiran bio je onaj u australijskoj državi Kvinslend. Ova država je izabrana zato što njeno zakonodavstvo sadrži prilično obimnu listu institucija i postupaka za obezbeđenje integriteta, od kojih su mnogi razvijeni relativno brzo tokom poslednje decenije prošlog veka, kao odgovor na obimne istrage dugotrajne systemske korupcije, pogotovo u policiji i politici. Štaviše, do ovih unapređenja se došlo u okviru promišljenog procesa institucionalne reforme koju je sprovela komisija za izbornu i administrativnu reformu.

Pilot program za Kvinslend (objavljen kao Analiza sistema integriteta Kvinslenda)¹³ sadrži:

- ▶ *preliminarnu radionicu za najvažnija tela koja se staraju o integritetu,*
- ▶ *intervjue i upitnike sa 24 državna organa,*
- ▶ *drugu radionicu radi diskusije o uzajamnom dejstvu između raznih organa,*
- ▶ *fokus grupu za razmatranje preliminarnih nalaza,*
- ▶ *pripremu priručnika.*

Ciljevi pilot programa za Kvinslend bili su sledeći:

- ▶ *opisati i mapirati sistem integriteta Kvinslenda,*
- ▶ *razumeti uzajamno dejstvo između elemenata sistema integriteta Kvinslenda,*

- ▶ *osmisлити metodologiju za opisivanje i mapiranje drugih takvih sistema,*
- ▶ *postaviti osnov za razvoj modela najboljih postupaka,*
- ▶ *izazvati raspravu o sistemu integriteta Kvinslenda i utvrditi obim pitanja koja bi, po verovanju učesnika, bilo korisno preispitati i reformisati.*

Metodologija sistema društvenog integriteta Kvinslenda je ambiciozan poduhvat i za njega su potrebna značajna sredstva. Jednostavnije studije za pojedine zemlje, na kojima se zasniva pristup Kvinslenda, pružaju privlačnu polaznu tačku za utvrđivanje snage i slabosti integriteta institucija i postupaka, ostavljajući za budućnost pitanje da li treba preduzeti znatno složeniji metod mapiranja sistema društvenog integriteta.

FUSNOTE

- 1 Pojam se prvi put sreće u izdanju: *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*; The TI Source Book 2000 by Jeremy Pope (Transparency International, Berlin, 2000). Kompletan tekst se može naći na <http://www.transparency.org/sourcebook/index.html>. *Srpski prevod ove knjige pod nazivom "Antikorupcijski priručnik" u izdanju organizacije "Transparentnost - Srbija" može se naći na www.transparentnost.org.yu (prim. prev.).*
- 2 Sociološka studija iz 1999. otkrila je da 73,8 procenata biznismena smatra da su mediji institucija koja zaslužuje najveće zasluge za borbu protiv korupcije. Drugi ispitanici su takođe medije stavili na prvo mesto.
- 3 Antikorupcijski plan za tranzicione privrede: <http://www.oecd.org/dataoecd/48/57/1960725.pdf>
- 4 Program za globalnu borbu protiv korupcije (GPAC) osnovan je od strane UNODC-a 1999, u saradnji sa Interregionalnim institutom Ujedinjenih nacija za istraživanje kriminala i pravde (UNICRI), kako bi se pomoglo zemljama članicama u njihovim naporima da suzbiju i spreče korupciju povećanjem rizika i cene zloupotrebe ovlašćenja za privatno dobro. „Manifestovanje korupcije u javnom životu, kao i nedostatak delotvornih institucija koje se protiv nje bore, ima dugoročne štetne efekte na održivi razvoj“, naglasio je izvršni direktor UNODC-a Antonio Marija Kos-ta (Antonio Maria Costa) u Briselu 12. juna 2003, na Nacionalnoj konferenciji o čistijem javnom životu u Mađarskoj.
- 5 Strateški dokument i izveštaj Evropske komisije za 2003. (European Commission Strategy Paper and Report 2003): http://www.fifoost.org/EU/strategy_en_2002/node.7.php
- 6 Španski model je bio preporučan Slovačkoj, videti: http://www.vlada.gov.sk/bojprotikorupcii/twinning_eng/anticorruption_prosecution_spanish_slovakia.doc
- 7 Skup sredstava za borbu protiv korupcije Ujedinjenih nacija (UN Anti-Corruption Toolkit) sadrži detaljan opis kako se radionice društvenog integriteta mogu organizovati i sprovesti: http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html
- 8 U grupi ne bi trebalo da bude više od 15 ljudi, a moderator treba da obezbede da svi članovi grupe dobiju priliku da govore. Moderator treba da spreče dominaciju pojedinih učesnika u diskusiji.
- 9 Primere zakletvi o integritetu nam pružaju Papua Nova Gvineja (peb.anu.edu.au/pdf/PEB18-11armour-policy.pdf) i Honduras (<http://216.239.39.104/search?q=cache:cqm0MxiPuzlJ:www.wri.org/wri/governance/pdf/ncsds-gfed/honduraspledge-eng.pdf+Honduras,+%22integrity+pledge%22&hl=en&ie=UTF-8>)
- 10 Transparency International National Integrity Systems Country Reports: http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/country_studies.html
- 11 Potpun pregled izveštaja, kao i pojedine studije, može se skinuti sa: http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/nis_index.html. Rad na seriji nastavljaju profesor Alen Doig i Stefani Mekajvor (Stephanie Mclvor) sa britanske Teesside Business School, University of Teesside.
- 12 Partneri na projektu su TIRI (the governance-access-learning network) (www.tiri.org) i Key Centre for Ethics, Law, Justice and Governance at Griffith University, Brisbane, Australia (<http://www.gu.edu.au/centre/kceljag/>).
- 13 Studija i priručnik su dostupni na: <http://www.gu.edu.au/centre/kceljag/>