

# Корумпирани градови

Практичан водич за сузбијање и  
спречавање корупције

Роберт Клитгард

Роналд Меклин-Абароа

Х. Линдзи Перис



Ауторско право © Роберт Клитгард, Роналд Меклин-Абароа и Х. Линдзи Перис  
Ауторско право за издање на српском језику © Development Consulting Group (DCG, d.o.o.)

Штампано у Републици Србији, на основу права добијених од аутора оригинала на енглеском језику. Сва права су резервисана. Забрањено умножавање или репродукција у било ком облику без писаног одобрења, осим у случају кратких навода у литератури.

Оригинал на енглеском језику је публикација Института за савремене студије (The Institute of Contemporary Studies (ICS)), непрофитне организације која се бави истраживачким радом и Института Светске банке (The World Bank), клијента и тренинг организације Светске банке. Анализе, закључци и мишљења изражена у овој књизи су дата од стране аутора и не морају одражавати ставове ICS-а, Светске банке и њених службеника, директора и других повезаних лица или лица која су подржала њихов рад.  
ICS: ISBN 1-55815-511-2  
WBI: ISBN 0-8213-4600-8

Адреса институте за савремене студије: ICS Press. Latham Square, 1611 Telegraph Avenue. Suite 406. Oakland. CA 94612; Tel.: (510) 238-5010; fax: (510) 238-8440;  
Интернет страница: [www.icspress.com](http://www.icspress.com); e\_mail: [mail@icspress.com](mailto:mail@icspress.com)

Адреса Института Светске банке: World Bank headquarters, 1818 H Street. N.W.Washington, DC 20433 USA.; Tel.: 9202)458-2498.  
Интернет страна: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>  
e-mail: [wbi\\_infoline@worldbank.org](mailto:wbi_infoline@worldbank.org).

Превод књиге са енглеског на српски језик:  
Development Consulting Group (DCG, d.o.o.)  
Адреса: Дринчићева 3, 11000 Београд, Србија;  
Телефон: +381 11 322 06 41; +381 11 322 22 86  
Интернет страна: [www.dcg-consulting.com](http://www.dcg-consulting.com);  
e-mail: [info@dcg-consulting.com](mailto:info@dcg-consulting.com);

Превод: Ангелина Мишина

Лектура и коректура: Мирјана Станковић

Рецензија издања на српском језику: Мирјана Станковић

Дизајн корица: Душан Петровић

Београд, 2007. године

Посебно се захваљујемо организацији Development Alternatives, Inc. (DAI), из Вашингтона, САД, која је финансирала превод, као и организацијама Open Society Institute/Local Government and Public Service Reform Initiative (OSI/LGI), Мађарска и Partners Foundation for Local Development (FPDL), Румунија, које су омогућиле штампање ове књиге.

## ПРЕДГОВОР ИНСТИТУТА ЗА САВРЕМЕНЕ СТУДИЈЕ

Корупција постоји од настанка уређеног људског друштва. Она је одувек била део наших колективних активности. Свеједно, не можемо се помирити са постојањем корупције јер она нагриза не само економско ткиво друштва, већ и „моралне темеље поретка“.

Човек не може бити спокојан кад прочита да су многа разарања проузрокована недавним земљотресом у Турској била последица свеопште корупције у којој су учествовали грађевинска индустрија, с једне, и државни функционери, с друге стране. Ипак, корупцију, углавном, не примећујемо или желимо да је игноришемо. Проблем је делимично у томе што се корупција најуспешније одвија под велом тајне. Аристотел је уочио део овог проблема кад је рекао: „О ономе што припада великом броју људи води се врло мало рачуна.“ Чак и данас, корупција се углавном јавља у јавном сектору и ми морамо предузети одлучније мере како бисмо је смањили.

Данас постоје нове, снажне иницијативе које имају добре изгледе да корупцију подвргну јавном испитивању. Информатичко доба даје грађанима и невладиним организацијама моћне организационе алатке и информације за борбу против корупције на локалном нивоу. Осим тога, глобална економија врши огроман притисак на локалну самоуправу да се ослободи фактора који смањују њихову конкурентност. А корупција је несумњиво фактор који може да утиче и заиста има утицаја на мању атрактивност једне заједнице у односу на неку другу.

Информације не вреде много ако не постоје инструменти за њихово продуктивно коришћење. Ова књига доноси управо тај неопходан скуп инструмената. Изабрани функционери, грађани и службеници јавне управе их могу користити како би утврдили где долази до појаве корупције и открили њене дубинске узрочнике. Аутори овде нуде један мудар савет: усмерите пажњу на институције које стварају могућности за корупцију а не на карактерне особине оних који се упуштају у корупцију. Зашто? Зато што ако се те институције које стварају могућности за корупцију не промене, следећи носиоци функција у тим институцијама ће вероватно бити подједнако корумпирани као и њихови претходници. На крају, да кажемо и то да аутори књиге дају конкретне примере успешне борбе против корупције, као и начине за укључивање грађана у тај процес.

*Корумпирани градови* имаће важну улогу и у подучавању студената о томе како се обавља анализа сложених друштвених система. Инсистирајући на узајамној повезаности између институције и карактерних особина појединаца, аутори нуде студентима драгоцене инструменте који ће им помоћи да разумеју како се ове две кључне компоненте људског друштва преплићу и узајамно делују. Инсистирати само на карактеру, или само на институцији значило би испустити из вида половину онога што чини динамику устројства људског друштва.

Роберт Б. Хокинс, Јуниор  
Председник *Института за савремене студије*

Кретање ка децентрализацији, јавној одговорности и демократским облицима владавине на локалном нивоу добија све већи замањ. У том контексту, јасно се препознају огромни губици узроковани корупцијом, као и хитна потреба да се стане на пут злоупотребама од стране власти. Корупција је укорењен симптом лоше власти, који се често испољава кроз протекцију, бирократију, неефикасне органе за убирање прихода, мито великих размера у јавним набавкама и немогућност да се грађанима пруже потребне услуге. Међутим, кад се локални функционери задужени за располагање јавним ресурсима понашају одговорно према својим грађанима, одлуке се могу доносити на партиципаторан начин. Управо такав процес, у коме грађани учествују, може бити камен темељац локалне стратегије за реформу „болесних“ институција и бољи живот становника градова.

Књига *Корумпирани градови* представља значајан допринос на овом новом пољу. У њој су приказани историјски, традиционални и културни контексти који доводе до погрешних начина стимулесања које омогућавају постојање корупције. Ова књига истовремено даје и нека практична решења као низ подстицајних мера које трасирају пут од лоше управе ка ефикасној локалној власти. Аутори представљају читаоцима анализе конкретних примера, како оних успешних тако и неуспешних, да би подвукли да је борба против корупције само полазна тачка за темељнију реформу јавног сектора. Ова књига може да послужи као водич локалним реформаторима и групама грађана које настоје да промене корумпиране системе, тако што ће им понудити практично применљиве стратегије за сузбијање корупције и реформу локалних институција. У књизи су представљене практичне методе и приступи, који се односе на новчане трансфере, информатичка решења за евиденцију јавних прихода и расхода, поједностављена правила у циљу унапређења поступка јавних набавки, дијагнозу и партиципаторне технике за израду општинских буџета и надзор над њима.

Локалне самоуправе су суочене са задатком изналажења иновативних решења за изградњу делотворних, одговорних и транспарентних система. Књига *Корумпирани градови* доноси систематичан преглед таквих иновативних решења пружајући, како

концептуалан, тако и практичан оквир, као и међународну перспективу која се заснива на искуству конкретних градова, као што су Хонг Конг и Ла Паз. Ми учимо како да успоставимо оквир за формулисање и спровођење одређене политике на нивоу општина, заснован на савременим идејама о управљању. Тај оквир би требало да даље промовише иновативан начин размишљања и деловање у складу са њим - како од стране реформатора јавног сектора, тако и група грађана.

У оквиру својих глобалних програма за борбу против корупције, као и добро управљање и реформу локалне самоуправе, Институт Светске банке учи и жели да подели са другима научене лекције о успостављању транспарентних локалних самоуправа, које уживају кредибилитет. Ови програми допиру до широке публике која је све већа и која обухвата градске менаџере у многобројним земљама широм света. „Know-how“ садржан у књизи *Корумпирани градови* већ је постао саставни део оваквог приступа заједничком учењу са челницима градских управа. Из ове књиге, као и из разговора са полазницима курсева које организује Институт Светске банке, научили смо да упркос привидно сличним проблемима и изазовима које налазимо у скоро свим градовима, сваки од њих захтева посебан приступ који ће бити заснован на специфичним реалностима које владају у свакој локалној заједници.

Такође смо научили и то да ако хоћемо да постигнемо конкретне и одрживе резултате, често је неопходно да храбро напустимо традиционалне начине пословања. У том контексту, кључ успеха је у постојању снажне политичке воље, учешћу грађана, одговарајућој техничкој подршци и реалистичној дугорочној стратегији спровођења програма. Тамо где постоји спрега између различитих фактора, могу се очекивати значајни резултати: знање засновано на искуству (уз акционе програме који су формулисани на основу темељних доказа заснованих на искуству у свакој средини), стварање коалиција у циљу предузимања колективне акције и транспарентна политичка власт на локалном нивоу. Градови који спроводе амбициозне и одрживе програме за реформу управе на добробит обичних грађана могу се надати да привуку финансијске и људске ресурсе и постану репрезентативан пример успешног рада који ће моћи да се примени широм света.

Данијел Кауфман, виши менаџер Одељења за управу, регулативу и финансије *Института Светске банке*

## ПРЕДГОВОР АУТОРА

Спречавање корупције доприноси порасту прихода локалне самоуправе, доводи до побољшања квалитета услуга, подстиче поверење јавности и доприноси победи на изборима.

Ова књига је осмишљена тако да помогне грађанима и јавним службеницима у постављању дијагнозе, трагању за изворима и спречавању различитих врста корупције и незаконитог понашања. Она се, пре свега, бави системском корупцијом, а не индивидуалним активностима појединачних починилаца овог дела, а нагласак ставља на превентивне мере, а не на чисто казнене мере или моралне кампање. За разлику од многих теоријских расправа о корупцији, ова књига се бави пре свега практичним мерама.

Књига нуди примере делотворних антикорупцијских стратегија. Иако су мишљења о корупцији често острашћена и оптерећена моралним садржајем, за спречавање ове појаве, као и за увођене било које друге важне новине која се тиче политике или управљања на локалном нивоу, потребна је строго прорачуната стратегија. Таква стратегија мора да оде даље од морализовања, позивања на закон и баналних фраза по којима корупције не би било ако бисмо само сви извршавали своје дужности. Она мора превазићи рефлексну реакцију да се уводе нова правила, прописи и додатни нивои контроле.

У књизи су понуђене и сугестије које се односе на *спровођење* стратегије у неповољном окружењу, које може одликовати политичка незаинтересованост, бирократска инертност и, још увек, немобилисана

подршка грађана. Дајемо неколико оквира за анализу и деловање, који ће, надамо се бити подстицајни за креаторе политике и менаџере. Ти оквири, међутим, не представљају тежњу да се градоначелницима, градским одборницима и највишим функционерима каже „које дугме да притисну“, на које политике да се преусмере, какве системе да уведу, које људе да запосле или, чак, којим облицима корупције најпре треба да се позабаве. Дате смернице и примери не представљају готов рецепт који је применљив на сваку ситуацију, већ их треба пажљиво прерадити и прилагодити посебностима сваке појединачне локалне ситуације.

Читаоци ће можда помислити да је ова књига у исто време и скромнија и храбрија од многих дискусија на тему корупције или локалне самоуправе. Она скромно признаје да не постоје готови планови, да политика и практична питања управе одређују и ограничавају могуће начине борбе, и да оно што успева у једном граду можда неће успети у другом. У исто време, она је можда храбра јер тражи од читалаца да сагледају корупцију кроз нову призму, призму економије, и да се привремено уздрже од устаљене праксе позивања на моралне норме. У књизи се разматра, додуше шематски, оно што је изостављено у многим расправама о управљању, наиме, *тактика* за постизање помака на боље чак и у окружењу где постоји корупција. Наш приступ се узда у способност општинских званичника да користе ову књигу као подстицај за своју креативност.

Настојали смо да сагледамо корупцију из одређене перспективе. Корупција, наиме, није једина, нити најважнија ствар о којој би општински руководиоци требало да брину. У данашње време, градови имају много циљева које треба постићи, као што је пружање услуга и веће укључивање грађана. Они морају сарађивати са приватним сектором и



градити партнерске односе, који би били неуобичајени или немогући у претходној генерацији, а сви ти односи често имају један другачији циљ: како од градова направити још динамичније економске центре.

Напад на корупцију на прави начин може бити средство које ће водити ка постизању тих општијих циљева. Ми не препоручујемо приступ корупцији који би инсистирао на већој контроли, већем броју прописа и већој бирократији. То може само парализовати управу, а у неким случајевима и подстаћи нове и још укорењеније врсте корупције. Уместо тога, а нарочито у случају системске корупције, ми се залажемо за реструктурање услуга које пружа локална самоуправа, праћено институционалним реформама које би побољшале информисаност грађана и увеле нове и снажније како стимулативне, тако и дестимулативне мере. Једна од главних тема ове књиге је да *борба против корупције на прави начин може постати средство за постизање много општијих циљева - не само да омогући финансјски опстанак, већ и да преиспита и успостави нову врсту односа између грађана и локалне самоуправе.*

Књига се заснива на теоријским и практичним доприносима сузбијању корупције, али она не претендује да пружи енциклопедијски садржај. Намера аутора није била да да преглед свега онога што су градови широм света урадили или нису урадили. Чак ни два случаја који се анализирају у књизи - Хонг Конг седамдесетих и Ла Паз осамдесетих година – нису приказана претерано детаљно. Никакав чаробни штапић није ту постојао, а бојимо се да такав штапић и не постоји. Ипак, приступи који су обрађени у овој књизи помогли су многим функционерима у разним земљама да анализирају корупцију, осмисле стратегију за њено сузбијање и спроведу је у дело, каткад у неповољним

политичким и административним контекстима. Наша порука је оптимистичка: корупција се заправо може спречити, мада - никад и сасвим излечити, у несавршеном свету у коме живимо.

Превод књиге *Корумпирани градови* на српски језик представља наш скроман допринос свеукупним, видљивим напорима локалне самоуправе у Србији да се прилагоди савременим кретањима условљеним, пре свега, предстојећим придруживањем Европској унији; да одговори захтевима процеса децентрализације и, у том контексту, спремније прихвати своју нову, измењену улогу, која намеће *висок степен одговорности према грађанима и активан однос према развоју локалне заједнице*.

Српски градови и општине вољне су да прихвате ту нову улогу и са еланом се упуштају у процес реформе. Њихова спремност да себе у потпуности ставе у службу грађана огледа се у напорима које чине да би прилагодили институционални оквир, обучили запослене и допринели промени културних образаца, како би се на одговарајући начин носили са захтевима новог времена. У тим сремљењима, додатно их охрабрује и помоћ Сталне конференције градова и општина, страних донатора, државних институција и других битних актера.

У таквим околностима, природно је да се мењају и очекивања грађана. Од локалне самоуправе, између осталог, очекује се транспарентност у раду, висок ниво одговорности у трошењу јавних средстава, ефикасност у пружању јавних услуга, како грађанима, тако и пословном сектору, привлачење страних улагања, добар програм социјалне заштите, напори ка очувању животне средине - једном речју, активно и свеобухватно

бављење свим видовима унапређења заједнице, од економског, преко еколошког до социјалног.

Градови и општине широм Србије одлучују се за стратешки приступ развоју својих заједница - одрживи развој је нешто о чему се у Србији данас много говори. Али, да би тај развој био заиста одржив, суочавање са проблемом корупције и усвајање доследне политике за њено сузбијање и спречавање треба сагледати као саставни део таквог стратешког приступа. Чини нам се да, у таквом подухвату, ова књига може бити од велике помоћи лидерима локалне самоуправе.

Аутори се баве корупцијом на један нови начин - сагледавајући је кроз призму економије и полазећи од становишта да је то „злочин из рачуна, а не страсти“. Корупција, као системска појава, почива на обрасцима који се понављају – потребно их је уочити, а затим систематски уклонити. Још једна аналогија којом се аутори руководе, заснована је на медицини – корупције ће бити знатно мање ако „излечимо болесне институције“, ако се позабавимо узроцима појаве корупције, а не симптомима.

Књига *Корумпирани градови* представља водич и практикум за сузбијање корупције - општински руководиоци треба да на њу гледају као на извор идеја и примера добре праксе који ће им помоћи да сами скроје стратегију за борбу против корупције, по мери сопствене локалне заједнице. Књига није намењена само њима - шира читалачка публика ће уживати у лако читљивом штиву – теорији вешто преточеној у праксу, приказаној кроз занимљиву причу о борби против корупције у Ла Пазу, Боливија, коју је за време својих градоначелничких мандата храбро започео Роналд Меклин-Абароа.

Књига је преведена на више језика и наставља да изазива велико интересовање како стручне, тако и шире светске публике.

Мирјана Станковић, Председник Управног одбора  
Development Consulting Group (DCG)

## Шта је корупција и зашто је она штетна?

### Дефиниција

Иако је корупција универзалан проблем, локалне самоуправе широм света су, чини се, нарочито подложне овој појави. Према једној процени, у Јапану, на пример, покрајинске власти имају три пута више службеника него централна влада, али чак петнаест пута више пријављених случајева корупције и четири пута више ухапшених службеника.<sup>1</sup> У граду Њујорку, губици од корупције, само у изградњи школа, мере се стотинама милиона долара.<sup>2</sup> Општинама се често упућују оптужбе не само за лоше управљање, већ и за одливање државних средстава у приватне џепове. Те оптужбе су разноврсне, колико и активности општинских органа.

1. Мито води ка неадекватној додели субвенционираних станова.
2. Подмићивање службеника у јавним набавкама значи да град додељује послове фирмама које то не заслужују.
3. Градска полиција понекад затвара очи пред кривичним делима у замену за мито.
4. Функционери градске власти користе јавну имовину за приватне циљеве.

---

<sup>1</sup> Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Symposium on Corruption and Good Governance, Paris, 13-14 March 1995, Session 3, page 2. (OECD), (Организација за економску сарадњу и развој, Симпозијум о корупцији и добром управљању, Париз, 13-14. март 1995, 3. сесија, стр. 2)

<sup>2</sup> Thomas D. Thacher II, "The New York City Construction Authority's Office of the Inspector-General: A Successful New Strategy for Reforming Public Contracting in the Construction Industry," (Канцеларија генералног инспектора при Грађевинској управи Њујорка: Успешна, нова стратегија јавних набавки у области грађевинарства, необјављена студија случаја, јун 1995.

5. Дозволе и лиценце се брже издају након „подмазивања”, а некад се „купују“ уз помоћ мита.
6. Мито наводи људе да крше безбедносне, здравствене или друге прописе, што доводи до озбиљних друштвених ризика.
7. Градске услуге могу бити недоступне, осим ако се за њих додатно плати, што је незаконито.
8. Порески органи могу изнуђивати новац грађанима или, што је још чешће, удружити се са пореским обвезницима како би их подстакли на избегавање пореза, све то у замену за мито.
9. Корупција утиче и на урбанистичке одлуке.

И тако даље: ова листа не садржи комплетну типологију корупције која се јавља код локалних самоуправа широм света.

Постоје многобројне дефиниције корупције. У најширем смислу, корупција се схвата као злоупотреба положаја зарад стицања личне користи. Положај се заснива на поверењу, при чему лица добијају овлашћења да поступају у име неке институције, била она приватна, јавна или непрофитна. Корупција подразумева наплаћивање незаконите цене за неку услугу, коришћењем службеног положаја за подстицање незаконитих циљева. Корупција може обухватати нечињење (онога што треба да се чини) и чињење (онога што не треба да се чини), законите као и незаконите активности. Она се може одвијати интерно, унутар неке организације (проневера, на пример) или екстерно (нпр., изнуђивање). Ефекти различитих врста корупције су веома разнолики. Иако корупција понекад може донети непосредну корист друштву, она обично води у неефикасност, неправду и неједнакост.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> У делу литературе из шездесетих година постоји тежња да се корупција оправда као нека врста тржишне цене у периоду када тржишта нису била дозвољена или нека врста изјаве о заинтересованости у ситуацијама када су демократскија средства била недоступна. Од тада, емпиријске и теоријске студије убедили су већину људи да корупција скоро увек има своју економску и политичку цену, чак и ако понекад доноси корист групи на власти. Видети: Robert

## Прилог 1: Градови се разликују

Неке од варијација у табели ниже несумњиво одражавају климатске и географске разлике међу градовима, али неке указују и на разлике кад су у питању могућности за корупцију.

Град	Трајање поступка за добијање грађевин. дозволе, у месецима	Време изградње, у месецима	Цена изградње, \$/м <sup>2</sup>	Однос цене станова и прихода*	Путовање на посао, у минутима	Бесправно становање, у %**
Алжир	2	6	500	11,7	30	4
Банкок	11	5	156	4,1	91	3
Пекинг	24	17	90	14,8	25	3
Богота	36	6	171	6,5	90	8
Дар ес Салаам	36	28	67	1,9	50	51
Хонг Конг	2	30	641	7,4	45	3
Истанбул	2	16	110	5,0	40	51
Џакарта	28	2	65	3,5	40	3
Јоханесбург	24	2	192	1,7	59	22
Карачи	/	12	87	1,9	/	44
Кингстон	6	12	157	4,9	60	33
Лондон	5	20	560	7,2	30	0

---

Klitgaard, *Controlling Corruption (Зауздавање корупције)* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1988), нарочито стр.. 30-48.



<b>Мадрид</b>	8	18	510	3,7	33	0
<b>Манила</b>	36	3	148	2,6	30	6
<b>Мелбурн</b>	36	3	383	3,9	25	0
<b>Њу Делхи</b>	36	24	94	7,7	59	17
<b>Париз</b>	2	8	990	4,2	40	0
<b>Рио де Жанеиро</b>	6	18	214	2,3	107	16
<b>Сеул</b>	20	18	617	9,3	37	5
<b>Сингапур</b>	2	9	749	2,8	30	1
<b>Токио</b>	8	12	2604	11,6	40	0
<b>Торонто</b>	30	6	608	4,2	26	0
<b>Вашингтон</b>	36	4	500	3,9	29	0

*Напомене:* / - нема података

а. Средња цена стана помножена средњом вредношћу годишњег прихода.

б. % бесправно усељеног простора из стамбеног фонда.

*Извор:* *The Economist*, "A Survey of Cities," 29. јул 1995, стр. 8, наведени необјављени подаци Светске банке.

Чинови корупције се разликују како по обиму, тако и по врсти. Понекад се ради о појединачним случајевима, када поједини функционери или мања група њих покушава да се окористи својим монополским положајем како би дошли до мита. Понекад је, нажалост, корупција системска појава. Два аутора су недавно разграничила два вида корупције: први, који је аналоган "фаулу" у спортовима, и други који је налик раздвајању правила која дефинишу фаул и само спровођење казне. У потоњем случају, спортско надметање доживљава крах. Луис

Морено Окампо то назива „хиперкорупцијом,” а Херберт Верлин „секундарном корупцијом” и пореди је са алкохолизмом.<sup>4</sup>

Без обзира на различиту терминологију, када корупција досегне овај стадијум, она постаје разарајућа, што је, нажалост, случај у многим градовима широм света. Системска корупција има своју економску цену тако што доводи до погрешних начина стимулација, политичку цену јер подрива институције и социјалну цену јер се богатство и моћ прерасподељују онима који их не заслужују. Ако корупција угрожава имовинска права, владавину права и инвестиционе могућности, економски и политички развој је осакаћен. Корупције има у свим државама, али она наноси више штете сиромашним државама у којима може заиста угрозити имовинска права, примену закона и заинтересованост за инвестирањем.

## Пример

Само мали број општинских функционера сусрешће се са тако екстремном ситуацијом као што је она коју је затекао Роналд Меклин-Абароа (McLean-Абароа) када је ступио на место градоначелника Ла Паза у Боливији. Кад смо, међутим, испричали његову причу функционерима из других земаља, њихов израз лица је показао да им је то итекако познато.

*„13. септембра 1985. положио сам заклетву као први изабрани градоначелник Ла Паза од 1948. године. Знао сам да ме чека тежак задатак, али нисам могао ни да замислим колико је ситуација била*

---

<sup>4</sup> Видети: Luis Moreno Ocampo, *En Defensa Propia: Cómo Salir de la Corrupción (У самоодбрани: Како се ослободити корупције)* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1993); и Herbert W. Werlin, "Understanding Corruption: Implications for World Bank Staff," (Разумевање корупције: колико је то значајно за Светску банку). Још један опис свеопште корупције дат је у делу Жана Франсоа Бајара (Jean-François Bayart) *L'État en Afrique: La politique du ventre (Афричка држава: Политика стомака)* (Paris: Fayard, 1989).

озбиљна. Убрзо сам открио да би било боље да нађем неког да ми позајми новац како бих преживео до следећег месеца, јер је моја нова месечна плата износила само 45 америчких долара. И не само то - схватио сам да је скоро немогуће да запослим људе који би били моји блиски сарадници, јер би они били плаћени још мање. Пред крај тог дана, сео сам у службено возило намењено градоначелнику, изанђало теренско возило из 1978. године, и кренуо кући, питајући се да ли сам упао у замку из које нема другог излаза до оставке на прву функцију на коју сам изабран.

Испоставило се да је идеја о неопходности корените промене била спасоносно решење за мене. Руке су ми по многим питањима биле везане. Боливија је била усред најтеже економске кризе у својој историји. Претходни председник државе је морао да скрати свој мандат и да оставку пре него што га свргне војска, народ или, највероватније - и једни, и други. Иако је био поштен председник, није био у стању да спречи економски крах. Према проценама, инфлација је у августу била достигла годишњу стопу од 40.000 процената.

Сутрадан сам се вратио у канцеларију, питајући се где да започнем са реформама. Службено теренско возило се покварило, тако да сам морао да дођем на посао својим колима. Док сам се паркирао испред градске скупштине, приметио сам међу дотрајалим возилима два упадљиво луксузна аутомобила. Како сам касније сазнао, један је припадао страном експерту који је сарађивао са општином а други, елегантна лимузина, био је власништво благајника градске скупштине. Ту сам већ наслутио где су средства.

Благајник је био петоразредни службеник са минималном платом који је, како сам сазнао, имао обичај да у току недеље долази на посао различитим колима. Не само да се није трудио да сакрије своје очигледно финансијско благостање, већ је нудио осиромашеним

службеницима градске скупштине, укључујући и оне који су му били надређени, новац на зајам уз „повољну” камату на недељном нивоу.

Како је време пролазило, осетио сам се прилично изолованом у својој канцеларији. Радећи у приватном сектору, као менаџер овећих рударских компанија, био сам навикнут на тимски рад. На новом месту није било ни трага од тимског рада. Људи које сам затекао изгледали су и понашали се пре као људи који су преживели бродолом. Стручно особље је зарађивало у просеку 30 долара месечно. Многи су грозничаво тражили алтернативне изворе прихода. Корупција је, мада можда не увек у оном обиму као код благајника, била свеprisутна.

У Боливији је управо било дошло до смене власти, а нова државна администрација није припадала странци чији сам ја био члан. Не бих могао да рачунам на помоћ од владе, што је било практиковано донедавно, док је градоначелнике именовао председник државе а министарство финансија давало градовима субвенције. По новим законима, градови су морали да се самофинансирају, а ја сам схватио да ћу за две недеље морати да исплатим плате које су износиле приближно 120 процената укупних прихода града Ла Паса (!), делом због хиперинфлације и укидања помоћи са државног нивоа, али можда, чак, и већим делом због корупције.

Много тога је указивало на катастрофално стање у општини. Институције су биле до те мере разорене да се општинска власт буквално урушила. Сви су гледали да нађу приходе како би преживели, услед чега је корупција била распрострањена. Порески органи су примењивали различите методе, од изнуђивања до тражење мита како би обрачунали ниже износе пореза. Утврђивање пореза на имовину било је посебно погодно тле за нелегалне договоре између пореских обвезника и корумпираних пореских органа. Због хиперинфлације било је потребно урадити нову процену вредности имовине, а хорде

општинских функционера једва су чекале да изађу на терен да би са власницима „преговарале” о вредности њихове имовине. Процењена вредност је требало да одговара и власницима и општинарима, и наравно буде утврђена далеко испод реалне. Последица тога је била пореска уштеда за власнике имовине, нарочито оне богаије, мито за корумпираног функционера, док град није био у стању да пружа услуге грађанима, јер није имао ни минимум средстава потребних за то.

Градска влада је била једна огромна „грађевинска фирма” која није баш много градила. Град је поседовао тракторе, камионе и сваковрсне грађевинске машине. Било је 4.000 радника који су били слабо плаћени, радили за фиксну плату и боравили на послу у просеку само пет сати дневно. Махине су коришћене приближно исти број сати, што их је чинило потпуно нерентабилним, с обзиром на њихову високу набавну цену. И поред тога, открио сам ненормално високу потрошњу бензина, нафте и резервних делова. Сигурно их препродају на црном тржишту, помислио сам, и на моју жалост, ова сумња се ускоро потврдила. Нове гуме и скупии резервни делови, као што су бризгаљке за гориво и делови за булдожер продавални су на тржишту, а покварени и половни делови су уграђивани у градску механизацију.

И на крају, ту је била и општинска полиција, нека врста „меке полиције” која није истраживала кривична дела и носила оружје, већ је била задужена за регулисање неформалног сектора, инспекцију чистоће на пијацама и одржавање реда међу уличним продавцима. То је био још један извор корупције, јер је општинска полиција изнуђивала новац од продаваца да би им дозволила да се баве како легалним, тако и нелегалним активностима.“

Суочен с овим несавладивим проблемима, градоначелник Меклин-Абароа на тренутак је помислио да да оставку. Срећом по Ла Паз, то није учинио већ је, уместо тога, као што ћемо видети, предузео одлучне

кораке како би решио ове тешке проблеме. Многи други општински руководиоци у Боливији и свету зазирали су од тога да се ухвате у коштац са корупцијом. У неким случајевима то је било због саучествовања у корупцији, а у другим су градоначелници и градски одборници избегавали проблем корупције из других разлога. Неки челници нису осећали довољан притисак бирача да то учине, а неке покрајинске и државне власти су показале мало интереса за то. У неким другим случајевима, локални челници нису били вољни да усредсреде своју пажњу на корупцију, из страха да чак и ако постигну релативан успех у томе, то може ипак укаљати њихову управу као „корумпирану.” Чињеница да се борите против корупције некако имплицира да сте корумпирани, што са своје стране даје вашим противницима „муницију” за напад на вас.

И на крају, многи лидери можда једноставно мисле да се мало шта може урадити по питању корупције. „Како се уопште упустити у решавање тако тешких проблема?”, питају они. У наставку текста, покушали смо да пружимо неке одговоре на ово питање.

Данас постоје назнаке да се ситуација мења. На локалним и парламентарним изборима широм света корупција се истиче као кључно питање. Чини се да су прошли они дани када је неко могао да каже оно чиме се један градоначелник из Бразила хвалисао током своје кампање за поновни избор: „Robo mas faço obras” (у слободном преводу: „Да, крадем, али јавни радови се завршавају”).

## **Зашто је корупција данас тако значајно питање?**

Борба против корупције јавља се као приоритет широм планете. Зашто? То је тешко рећи; постоји, међутим, неколико различитих објашњења.

Једна могућност је да је корупција узела маха, што је огорчило јавност и довело до нове политичке решености да јој се стане на пут. Али због чега је корупција попримила озбиљније размере? Једно објашњење наводи као узрок брз раст међународне трговине и комуникација, који људе излаже већим економским искушењима него икад до сада. Дипак Ђавали са Краљевске непалске академије наука и технологије сматра да је маркетинг створио нове потребе код људи, а због плата које је појела инфлација постоји већа потреба за упуштањем у корупцију.<sup>5</sup> Друго објашњење указује на демократске и економске реформе које су преплавиле свет. На дуге стазе, већина људи очекује да ће политичка утакмица и либерализација економије смањити корупцију, јер и једно и друго теже да ограниче самовољно спровођење монополске власти. Али на кратак рок, и демократска утакмица и нова економска конкуренција су можда створиле нове могућности за корупцију, тако што су нагло промениле устаљена правила игре, што је довело до неке врсте слободне утакмице за све, уз минимум регулативе. У многим случајевима корупција се јавља због тога што се реформе спроводе кроз болесне институције, што не доводи до фер конкуренције већ интерних дилова, политичке трговине и подмићених градских власти.

Могуће је и да се није променио степен корупције, већ степен наше свести о њој и толерисања исте. Можемо јасније да видимо цену корупције сада када хладни рат јењава и кад су се економска политика и вишепартијски политички систем углавном показали као „исправни”. Или смо можда постали свеснији корупције зато што је политичка либерализација донела нове слободе у смислу документовања и притужби на случајеве корупције. Многе земље сада уживају већу слободу штампе и имају већи доток информација из света него у

---

<sup>5</sup> Dipak Gyawali, "Structural Dishonesty: Corruption Culture in Public Works," (Непоштење унутар структура: Корупција у јавним радовима), необјављен рукопис, 1994.

прошлости. Обе ове појаве стварају услове за лакше пријављивање случајева корупције, чак и оних врста корупције које су можда постојале и у прошлости.

Постоји још једно могуће објашњење по коме људи криве корупцију за чињеницу да ни већа тржишна слобода, ни демократске реформе нису испуниле очекивања, чиме избегавају да признају да те реформе можда не могу да буду подједнако успешне у свим срединама. Корупција је оправдање којим се служе заговарачи капитализма након неуспеха капитализма у бившим комунистичким државама, тврде неки људи. Они указују на то да су Светска банка и Међународни монетарни фонд, који су се томе раније опирали, чини се, одједном признали корупцију као проблем. Лакше је критиковати друге док примењују ваше стратегије против корупције, него приспитивати ваљаност самих тих стратегија.

Тешко је измерити да ли је корупција у порасту или опадању. Информације у вези с корупцијом су оскудне и могу навести на погрешне закључке. Као што је Џон Т. Нунан указао у својој маестралној историји мита, нека држава се може више бавити корупцијом и решити више случајева од неке друге, иако има много мањи степен корупције, просто зато што у овој првој постоји снажнија воља и боља оспособљеност за борбу против корупције.<sup>6</sup>

А каква је ситуација са корупцијом на нивоу градова? Да ли се она погоршава? Тврди се да се управљање градовима по стилу и суштини мења на начин који обећава боље управљање али и доноси нова искушења кад је у питању корупција. У једном недавно објављеном извештају Ревизорске комисије Велике Британије даје се сажет приказ тих промена. „Многе од недавних промена кад су у питању локалне

---

<sup>6</sup> John T. Noonan, Jr., *Bribes (Mito)* (New York: Macmillan, 1985).



самоуправе,” тврди Ревизорска комисија, “воде ка децентрализацији контроле и мање строгим финансијским режимима, чиме се повећава ризик за појаву малверзација и корупције.”<sup>7</sup>

Постоје снажни трендови ка административној децентрализацији и демократизацији рада општина. У последњих 15 година, од локалних самоуправа је тражено да преузму нова задужења. У исто време, нарочито у земљама у развоју, у многим општинама дошло је до пада реалног износа плата општинских службеника. Због свега тога, расте забринутост кад је у питању корупција у општинама. Чилеански аналитичар Клаудио Орего указује на следеће: „Сви утврђени циљеви реформе општинског сектора (већи легитимитет и демократизација, већа ефикасност и делотворност услуга и веће учешће грађана) могу се свести на део једног општијег циља, а то је *већи степен јавне одговорности*.”<sup>8</sup>

Нунан је изнео хипотезу, коју није у потпуности доказао, да друштво све *мање* толерише корупцију, уколико *више* толерише сексуалне слободе<sup>9</sup>. Нунан примећује да је дотада незапамћен талас кривичног гоњења везаног за корупцију започет седамдестих година у САД уследио након незапамћене либерализације сексуалних ставова и понашања.<sup>10</sup>

Као што Нунанова теза показује, питање „зашто је данас корупција тако важна тема?” може нас одвести у смеру далеко од практичних

---

<sup>7</sup> Audit Commission, *Protecting the Public Purse. Probity in the Public Sector: Combating Fraud and Corruption in Local Government* (London: HMSQ, 1993), p. 3. (Ревизорска комисија, *Заштита јавних средстава. Поштење у јавном сектору: Борба против малверзација и корупције у локалним самоуправама*, стр. 3

<sup>8</sup> Claudio Orrego, “Citizen Participation and the Strengthening of Accountability in Chile’s Municipal Governments,” (Учешће грађана и већи степен одговорности у локалним самоуправама у Чилеу) необјављен рукопис, април 1995., стр.5.

<sup>9</sup> Латински глагол *corrumpere* односи се на корупцију у политици, али и на завођење девице

<sup>10</sup> Noonan, *Bribes*, pp. 599-600, 701-2.

решења. Без обзира на то шта је разлог повећане забринутости због корупције у данашње време, то је свакако промена коју би требало поздравити. Једноставно речено, корупција угрожава економски и политички развој. Та забринутост због корупције мора бити праћена и једном дубљом анализом феномена корупције и креативнијим и практичнијим идејама о томе како како можемо кроз заједнички рад да се изборимо са том појавом.

### **Зашто многи покушаји да се сузбије корупција пропадају?**

Нажалост, досадашње антикорупцијске кампање широм света нису донеле повољне ефекте. На националном и локалном нивоу, у министратствима и органима као што је полиција, чак и напори ка сузбијању корупције којима је даван велики публицитет, обично би посустали, губили на снази и на крају водили у разочарање.

Типичан сценарио изгледа овако: избије афера; утврди се, на пример, да је општински одборник крив за примање мита. Или се открије да полиција систематски ради у дослуху са криминалцима. Или је направљен програм јавних радова са „надуваним” ценама, као последица малверзација и корупције. Или је откривено да су се учесници на тендерима за општинске радове нечасно удружили да би сузбили конкуренцију и „надували” цене.

Када избије афера, јавност је огорчена. Медији брује на сва звона. Политичари изражавају очај или позивају на одлучну акцију. Формира се анкетни одбор. Након шест месеци објављују се препоруке анкетног одбора. Оне обично садрже захтев за већим надзором, за већим буџетом за истрагу и кажњавање и новим кодексом понашања. Али за тих шест месеци бес јавности се стишао, тако да медији и политичари не обраћају много пажње на препоруке. Да не будемо неправедни, то је

делимично и због тога што спровођење препорука обично доста кошта, а обећава врло мало стварне превенције.

Може се десити да, краткорочно гледано, повећана пажња доведе до смањења корупције у дотичном државном органу. Али, показало се да је ту пажњу тешко одржати и институционализовати. Као последицу тога имамо цикличну реформу. Након кризе, стање може да се поправи, али недуго затим корупција се поново јавља.<sup>11</sup>

Као што је социолог Амитаи Ециони једном приликом истакао,<sup>12</sup> у већини земаља не постоји лоби за борбу против корупције. За разлику од ситуације у вези са, нпр. шећером, сојом или ципелама, где постоји одређена интересне група која би била погођена неком променом политике у тој области, трошкови проузроковани корупцијом се обично расподеле на велики број људи, најчешће пореских обвезника. С обзиром на то да се и користи од борбе против корупције распореде на широк круг људи, логика колективне акције предвиђа да ће бити тешко мобилисати и одржати такву ефикасну интересну групу.

Недавно формирање организације Transparency International (TI)<sup>13</sup> је охрабрујући знак који указује да ова предвиђања не морају увек да буду тачна. TI је формиран 1993. године у Берлину, а данас има огранке у 40 земаља. Очекује се да ће ова организација на пољу корупције

---

<sup>11</sup> О таквом, цикличном јављању корупције у полицији у САД, видети: Lawrence Sherman, *Scandal and Reform (Афере и реформа)* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1979), и Milton Mollen *et al.*, *Commission Report: Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department*, (Извештај Комисије: Комисија за испитивање оптужби за корупцију у полицији и антикорупцијеске процедуре у полицији) City of New York (New York, July 1994). Теоријски модел постојаности корупције даје Жан Тирол (Jean Tirole) у "Persistence of Corruption," (Жилавост корупције) IPR55, Working Paper Series (Washington, DC: Institute for Policy Reform, October 1992).

<sup>12</sup> Amitai Etzioni, "The Fight against Fraud and Abuse," (Борба против малверзација и злоупотреба) *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 2, No. 4 (Fall 1982).

<sup>13</sup> Видети *Accountability and Transparency in International Economic Development: The Launching of Transparency International in Berlin*, (Јавна одговорност о транспарентност у међународном економском развоју: оснивање „Transparency International” у Берлину) May 1993, ed. Fredrik Galtung (Berlin: German Foundation for International Development and Transparency International, 1994).

постићи оно што је организација Amnesty International постигла у области људских права. Као што ћемо видети, кључно стратешко питање, кад су у питању антикорупцијске кампање, је како мобилисати јавност и одржати ниво учешћа јавности у борби против корупције.

Многи напори за сузбијање корупције су пропали јер су се заснивали искључиво на легалистичком приступу или су апеловали на морал. У неким случајевима, антикорупцијска борба је вођена млако, због „седам изговора” приказаних у Прилогу 2. Понекад и сама антикорупцијска борба постаје корумпирана, са циљем да се оцрни и пошаље у затвор опозиција.

Срећом, постоје и успешне иницијативе за борбу против корупције из којих можемо учити. Оне нас уче да је кључ успеха у формулисању *стратегије* за спречавање корупције.

## **Прилог 2: Седам необудљивих изговора за избегавање борбе са корупцијом**

**Изговор 1** „Корупције има свуда. Има је у Јапану, има је у Холандији, има је у Сједињеним Државама. Ништа се не може учинити са једном тако ендемском појавом.” Али, погледајте рецимо здравство. И болести има свуда, па ипак нико не каже да због тога треба смањити напоре усмерене на спречавање и лечење болести. Попут болести, и код корупције имамо велике разлике у степену и типовима, а мере за превенцију и сузбијање корупције итекако могу имати ефекта.

**Изговор 2** „Корупција постоји одувек. Попут греха, она је у људској природи и ту се ништа не може учинити.” И у овом случају имамо опаску која је тачна али закључак није ваљан. То што грех постоји не значи да сви грешимо у истој мери. Исто важи и за корупцију. Можемо ограничити прилике за корупцију, чак и ако је порив ка корупцији вечан.

**Изговор 3** „Поимање корупције је нејасно и културно је одређено. У неким културама, поступци који нама сметају не сматрају се корупцијом. Борба против корупције мирише на културни империјализам.” Као што је Џон Т. Нунан у својој маестралној књизи показао, ниједна култура не

одобрава мито. Антрополошке студије указују да људи итекако умеју да разликују мито од поклона и да осуђују мито. Облици корупције о којима се говори у овој књизи сматрају се противзаконитим у свим градовима света.

**Изговор 4** „Чишћење нашег друштва од корупције захтевало би свеукупну промену ставова и вредности. То се може десити тек након... [полемичар може да изабере: сто година едукације, истинске пролетерске револуције, хришћанске или муслиманске обнове државе и тако даље]. Све мање од тога било би узалудно.“ Ефекти морализаторских кампања у пракси нису охрабрујући. За градске менаџере важније су две ствари. Прво, планирање и спровођење тако великих друштвених промена није у њиховом опису посла. А друго, у међувремену, постоје начини како да се затворе рупе у закону, донесу разне подстицајне и превентивне мере, повећа одговорност и конкуренција и утврде боља правила игре.

**Изговор 5** „У многим државама корупција не наноси никакву штету. Она подмазује тачкове напретка економије и одржава политички систем.“ Тачно је да корупција у неким случајевима помаже одржавању равнотеже. Али, много је боље ако се та равнотежа одржава уз мање корупције. Тврдње да мито и корупција имају своју функцију у неком систему никако не значи да су те појаве генерално пожељне.

**Изговор 6** „Не може се ништа учинити ако су неки човек или жена на врху корумпирани, или ако је корупција системска.“ Борба против корупције ће бити успешнија ако су лидери поштени а корупција спорадична, а не уобичајена појава. Приче о успешној борби против корупције, међутим, показују да системска унапређења могу смањити могућности за све, чак и политичке снаге, да убирају корист од корупције. Системска корупција се може смањити.

**Изговор 7** „Брига због корупције је непотребна. Са слободним тржиштем и вишестраначком демократијом, корупције ће постепено нестати.“ Демократија и тржишна привреда јачају конкуренцију и одговорност, чиме се смањује корупција. У току транзиције, међутим, може доћи до пораста корупције. У стабилним демократијама, корупција представља хроничну претњу кад је у питању пружање многих јавних услуга на које држава традиционално има монопол (правосуђе, на пример).

## Пример стратегије за превенцију корупције

Антикорупцијска борба у Хонг Конгу је пример који илуструје главни аргумент ове књиге: Борба против корупције не би требало да буде сама себи циљ, већ руководеће начело у процесу реформе градске управе. У Хонг Конгу је једна сјајна иницијатива за искорењивање корупције, превасходно у полицији, постала покретачка снага за модернизацију у области пружања јавних услуга и појачано учешће грађана у раду локалне самоуправе.

Овај пример је илустративан и за друге две тезе. Прво, одржива стратегија би требало да сагледава корупцију унутар система који је омогућавају. Друго, оно што би се могло назвати културом цинизма и негоњења за дела корупције може да се прекине.

Почетком седамдесетих година, хонконшка полиција је била до гуше у спрези са трговцима дрогом, коцкарницама и организованом проституцијом, од којих је узимала новац да би их пустила да „раде на миру“. У полицији су се формирали „синдикати“ који су прикупљали и међусобно делили новац од корупције. На пример, у западном делу дистрикта Коулун један такав „синдикат“ је преко посредника убирао новац од локала који су препродавали дрогу и достављао га полицијским функционерима средњег ранга. Полицајци вишег ранга су редовно добијали новац да би држали очи затворене, а „синдикат“ је добро разрадио шему за дистрибуцију и управљање новцем од примљеног мита. Имали су рачуновође, уплаћивали су новац на рачуне шест банака, а у неким случајевима и слали новац у иностранство. Полицајци нижег ранга учествовали су у „сређивању“ саобраћајних прекршаја у замену за

мито који су непосредно примали. Полиција је „рекетирала” и чајџинице и уличне продавце. Корупција је продрла и у интерни систем награђивања и унапређивања, а интерна полицијска Служба за борбу против корупције је и сама била корумпирана.

Нови гувернер је анагажовао једну комисију да сачини опсежну анализу ситуације, која је открила шокантне доказе о болесном стању у овој институцији. Комисија је дала опис стања који заслужује да овде буде наведен у целости, јер илуструје појаву од ширег значаја која се често превиђа, а то је – системска корупција.

*Најгори облици представљу оно што је описано као... „мрежа” корупције, односно читава група полицајаца који учествују у прикупљању и дистрибуцији новца ... Често је то „прикупљање” далеко више од корупције у правом смислу те речи. То је обично изнуђивање праћено увијеним претњама насиљем од стране гангстерских тријада...*

*Многи полицајци, како се причало,, изгубили су вољу да се баве многобројним „социјалним” кривичним делима и ушли у редове оних који „притискају” извршиоце уместо да их приводе правди ...*

*Речено је да је корупција у полицији углавном организована, и да организатори тих група најчешће попреко гледају на индивидуалну корупцију, тако да свако ко ради самостално може да буде „срећен.” Организатори су добри психолози. Новајлије у служби се тестирају да се види колико им је јак осећај дужности. Постоји више начина тестирања: извесна свота новца остави се на њиховом столу и сл. Ако полицајац не пријави први покушај ове врсте, он је збиља „упецан” до краја свог службовања и бојаће се да пријави било који случај корупције који касније може приметити ...*

*У Хонг Конгу се користе следеће изреке:*

1. „Уђи у аутобус,” што ће рећи: ако желиш да прихватиш корумпирано понашање, придружи нам се;

2. „Трчи поред аутобуса,” што ће рећи: ако не желиш да учествујеш, нема везе, али немој да сметаш;

3. „Никад немој да стојиш испред аутобуса,” што ће рећи: ако покушаш да пријавиш корупцију, „аутобус” ће те оборити и бићес повређен а можеш и страдати, или ћеш пословно бити уништен. Некако ћемо се већ ми осветити.

Може се лако замислити реакција неког честитог младог полицајца на овакве речи. Он или улази у „аутобус” или гледа своја посла.<sup>14</sup>

Корупција у полицији створила је климу неповерења у целокупну власт, у време кад је Хонг Конг био под притиском „нове класе” младих професионалаца да уведе демократскију власт са већим учешћем грађана. Поврх тога, корумпирана полиција олакшавала је ширење корупције и на друге органе власти. Углед Хонг Конга у свету био је нарушен. Једна тадашња студија је показала да се 70 одсто вести о Хонг Конгу у британским медијима у то време односило на корупцију.<sup>15</sup> Постојао је страх да ће због растуће корупције инвестиције и трговина све више одлазити на друга места.

Корупција је цветала, али то свакако није било ништа ново. Нити је забринутост због корупције била нова. Већ је било бројних покушаја да се реши проблем корупције у полицији, од којих је сваки инсистирао на ономе што можемо назвати „убичајеним решењима”, односно, строжим законима, улагањем већих средстава и давањем већих овлашћења

---

<sup>14</sup> Excerpts from *Second Report of the Commission of Enquiry under Sir Alistair Blair-Kerr* (Изводи уз Другог извештаја анкетне комисије којом председава Сер Алистер Блер-Кер) (Хонг Конг, 1973).

<sup>15</sup> Klitgaard, *Controlling Corruption*, стр.. 100.



унутрашњој служби за борбу против корупције у полицији, као и стављањем нагласка на истрагу. На пример, временом су власти добиле одобрење да врше увид у банковне рачуне државних службеника, најпре током истраге конкретног дела корупције а затим и у случајевима када би „животни стандард” неког функционера и његова „материјална средства” сматрани превисоким. Наредни корак је био да се одобри да ови функционери буду разрешени на основу „необјашњивог богаћења.” Када ово није уродило плодом, следећа мера је било да се у таквим случајевима терет доказивања пребаци на оптужене, тако да су морали да докажу своју невиност. Интерна служба за борбу против корупције је добила нова овлашћења за прикупљање информација и обавештајце са пуним радним временом, са задатком да врше истрагу над наводним случајевима корупције, као и да помно испитују стил живота државних службеника.

Упркос свему томе, корупција се наставила. Када је корупција системска, уобичајена решења обично не дају резултате. И заиста, уобичајена прва реакција да се донесу нова правила и појача надзор може бити контрапродуктивна чак и у градовима у најбогатијим земљама на свету, што су у случају Њујорка тврдили Френк Анеќјарико и Џејмс. Б. Џејкобс.<sup>16</sup>

Нови гувернер Хонг Конга Мари Меклихоуз (Murray MacLehose), на срећу, није напао корупцију на уобичајен начин. Уместо тога, он је усвојио једну нову и храбру стратегију. Установио је нову Независну комисију против корупције (Independent Commission against Corruption - ICAC), која је за свој рад одоворала лично њему и расформирао унутрашњу службу за борбу против корупције у оквиру полиције.

---

<sup>16</sup> Frank Anechiarico and James B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. (Постизање апсолутног поштења: како сузбијање корупције може довести до неефикасне власти) Chicago: University of Chicago Press, 1996.

Комисија је била добро оспособљена за вршење истраге. Од самог почетка, међутим, нагласак је био на *превенцији и учешћу грађана*.

Независна комисија против корупције се састојала од три компоненте:

1. Оперативно одељење, које је било задужено за истрагу.
2. Одељење за спречавање корупције (Corruption Prevention Department - CPD), које је процењивало да ли су неки државни органи подложни корупцији и помагало тим органима у доношењу мера за поправљање стања.
3. Одељење за односе са заједницом (Community Relations Department - CRD), које је укључивало грађане Хонг Конга у борбу против корупције.

Стратегија Независне комисије је препознала потребу да се једном за свагда раскине са „културом корупције”. Оно што такође можемо научити из других успешних активности у овој области је да је важан корак у сузбијању системске корупције „уловити крупну рибу”, односно, покренути кривично гоњење и казнити починиоце на високим положајима. Хонг Конг је успео да се избори за изручење једног бившег главног инспектора полиције, који је био побегао у Енглеску да би тамо уживао у свом непоштено стеченом богатству. То изручење је послало јасне сигнале да су се правила игре променила и да ће све велике речи о спречавању корупције бити пропраћене и одговарајућим делима.

Одељење за спречавање корупције ангажовало је 65 специјалиста, укључујући и експерте за менаџмент, систем аналитичаре, компјутерске стручњаке, ревизоре, адвокате, инжењере и архитекте. По речима једног његовог члана, ово одељење је било:

*„задужено да брижљиво, детаљно испита начин рада и процедуре у државним органима и јавним предузећима. То радимо путем*

*пажљивог проучавања и анализе система, метода, приступа раду и регулативе. Циљ је да се елиминишу и, гдегод је то могуће или је пожељно, поједноставе неприменљиви закони, компликоване процедуре, [и] нејасна или неефикасна пракса у раду која погодује корупцији.*

Одељење за спречавање корупције је формирало два одсека: „персонални” одсек који се бавио услугама и персоналним питањима и „имовински” одсек који је био задужен за уговоре, зграде и земљиште. Независна комисија се није експонирала у јавности и успоставила је такав однос са различитим државним органима који је подразумевао да ти органи убирају све заслуге за оно што је учињено. Уколико су неки државни органи били невољни да анализирају стање у својим редовима уз помоћ Независне комисије или ако након спроведених анализа неопходне промене нису извршене, отворено им се претило гувернеровим гневом, објављивањем података и одлучном акцијом. Те претње, међутим, није било потребно остварити. Одељење за спречавање корупције је заједно са државним органима идентификовало области у којима је постојало прекомерно или нерегулисано коришћење дискреционих права, недовољни системи контроле и неприменљива правила и прописи. У годишњем извештају Независне комисије против корупције за 1975. годину, Одељење за спречавање корупције је са разумљивом дозом поноса названо „потпуно новим концептом у јавној управи”. Постигнути резултати нису били ограничени само на стављање корупције под контролу. Влада је сада имала једно ново оруђе за реформу пружања јавних услуга.

Независна комисија је такође представљала и стратешки механизам за покретање учешћа грађана и добијање њихове подршке. То је постигнуто на два начина.

Прво, формирано је пет саветодавних одбора грађана који су усмеравали и пратили рад Независне комисије. У њима су седели људи који су се критички односили према власти, а њихов опис посла се кретао од бављења свеукупном политиком и регулативом, преко функција саме Независне комисије, па све до улоге неке врсте „одбора за притужбе.” Идеја о надзорном одбору састављеном од грађана је, по нашем мишљењу, била од великог значаја за обезбеђивање транспарентног рада државних органа, нарочито оних који су имали тако широка овлашћења као Независна комисија.

Другу новину у стратешком смислу престављало је Одељење Независне комисије за односе са заједницом. Одељење за односе са заједницом је отворило локалне канцеларије како би прикупило информације о корупцији од организација цивилног друштва и спровело едукативне активности на терену о злу које представља корупција. Ово Одељење је припремало и програме за школе, медијске кампање, пројекције слајдова, ТВ драме, контакт емисије на радију, специјалне памфлете и изложбе.

Резултати су били изванредни. Системска корупција у полицији била је разбијена. Штавише, смањена је корупција и широм Хонг Конга. Независна комисија је кривично гонила функционере из ватрогасне, стамбене, имиграционе службе, минстарства за рад, поморство, здравље, управе за нове територије, поште, затворских управа, јавних радова, саобраћаја и одсека за урбано планирање. Ова Комисија је такође водила истрагу и кривично гонила починиоце корупције у приватном сектору. Успостављена је проактивна сарадњу са руководиоцима и менаџерима многих министарстава. У периоду од седам година, Одељење за спречавање корупције обавило је готово 500 анализа јавне политике и регулативе, као и праксе која се примењивала у разним државним органима. Многи од ових извештаја су допуњени и

комплетним извештајима о праћењу спровођења датих препорука у дело. У току тих првих седам година, више од 10.000 државних службеника похађало је семинаре о корупцији које је организовало ово Одељење.

Може бити да је главна корист од деловања Независне комисије против корупције управо нешто што подвлачи тему ове књиге: спречавање корупције може бити замајац за обнову целокупне градске управе. У Хонг Конгу је, захваљујући иницијативама које је предводила Независна комисија пружање градских услуга постало ефикасније, а народ Хонг Конга је увидео нове начине за учешће у власти и утицање на одлуке на нивоу локалне самоуправе.

Прилог 3 у главним цртама приказује неке од најважнијих карактеристика успешне хонконшке стратегије за борбу против корупције.<sup>17</sup>

### **Прилог 3: Главне карактеристике хонконшке стратегије**

1. Кад сте суочени са системском корупцијом, треба схватити да уобичајени приступи који се ослањају на спровођење закона нису довољни. Чак и драконска овлашћења за спровођење истраге не дају резултате када је сам механизам истраге корумпиран.
2. Формирајте нову, независну антикорупцијску агенцију, коју ће чинити брижљиво одабрани и талентовани људи, са неустрашивим руководством и јаком унутрашњом

---

<sup>17</sup> За додатне информације о напретку постигнутом у Хонг Конгу, видети videti Melanie Manion, "Policy Instruments and Political Context: Transforming a Culture of Corruption in Hong Kong," излагање на 48. годишњем састанку Удружења за азијске студије, Хонолулу, Хаваји, 11-14. априла 1996.

контролом. Оформиће пет надзорних одбора грађана који ће усмераваати и надгледати рад агенције. Оба ова потеза обезбедиће кредибилитет агенцији.

3. Раскините са културом цинизма и саучесништва - тако што ћете „упецати крупне рибе.”
4. Затим нагласак ставите на превенцију. Систематски анализирајте функције власти. Крените са ограничавањем монополске власти, разјасните и прецизирајте дискрециона права и промовишите јавну одговорност. Радите заједно са државним органима а не против њих. Ове мере истовремено сузбијају корупцију и омогућавају корените промене у систему пружања јавних услуга.
5. Мобилишите грађане за борбу против корупције тако што ћете отворити многе нове канале за добијање информација о корупцији од њих и едуковати јавност о корупцији и њеној штетности. Тиме се у исто време стаје на пут корупцији и омогућава спровођење коренитих промена кад је у питању учешће и подршка грађана.
6. Да резимирамо: борба против системске корупције захтева систематски приступ и радикалне промене. А борба против корупције може бити замајац за свеукупне реформе локалне самоуправе.

## Како формулисати стратегију

Потреба за *стратегијом* се може чинити очигледном, али антикорупцијским кампањама често управо то недостаје. Корупција не би требало да се схвата као обична нерегуларност или дело нечасних појединаца. Тајна успешне реформе је у мењању политике и система, а не у гањању изолованих криваца, увођењу нових закона и прописа или позиву на моралну обнову. Тамо где постоји комбинација монопола и дискреционих права државних службеника, уз мањак одговорности, често ћемо наћи корупцију. Када су државни службеници слабо плаћени, када нису награђивани или стимулисани за одличан рад, и кад је кажњавање корупције ретко и благо, можемо очекивати да ова појава цвета. Успешне реформе баве се управо овим системским проблемима.

По мишљењу неких људи, међутим, непотребно је чак и говорити о антикорупцијској кампањи или некој новој стратегији. Потребно је само да власт ради оно што би требало да ради. Потпредседник једне велике међународне агенције недавно је писао главном аутору ове књиге на ту тему. „Кад су у питању афричке владе”, каже он, „ проблем није у томе да се смисли шта да се ради по питању корупције. Владе би само требало да раде оно што су обећале, а нису урадиле.”

Ова реакција садржи елемент истине у себи и тај елемент има паралелу у многим областима живота. Компанија би била профитабилнија ако би свако само испунио своја задужења. Ми бисмо били бољи људи ако бисмо само подсећали сами себе на своја најдубља убеђења и живели у складу са њима.

У једном другом смислу, међутим, потпредседникова реакција нас просто нагони да поставимо једно занимљиво питање: Зашто *не* живимо у складу са својим најбољим могућностима? Да ли постоје неке

практичне стратегије самоконтроле које би нам могле помоћи да живимо боље? Пуне полице књига за самопомоћ настоје да нам дају неке савете. Кад су у питању компаније, постоји обимна литература која се бави тиме како лидери у пословном свету могу да подстакну своје службенике да максимално обављају своје задатке. Самим тим што постоји толико књига, значи да одговори на ова питања нису баш очигледни.

Исто се може рећи и за борбу против корупције. Када би човек могао једноставно да каже: „немој да дајеш и примаш мито” и да га људи послушају, то би био крај корупције. Али ствари нису тако једноставне. Праћење и кажњавање је скупо, тако да откривање и кажњавање оних непослушних није ни бесплатно, ни лако. Мора се створити одређена клима, информациона структура и скуп мера помоћу којих ће се подложност разним врстама корупције државних службеника и приватних лица свести на подношљиву меру. Да би се то постигло, потребно је разумети шта је то што подстиче различите облике корупције и како ти облици корупције проузрокују штету за друштво (а повремено су и друштвено корисни) и које би биле *користи*, а која *цена* разних антикорупцијских мера. Затим је потребно имати план спровођења стратегије који треба да нам омогући да стигнемо од тачке где смо сада до тачке где се надамо да ћемо стићи, имајући на уму цену свега тога.

Шта је то *стратегуја* за борбу против корупције? Почетак одговора на то питање је да би стратегија требало да се фокусира на корумпиране системе а не (само) корумпиране појединце. Другим речима, уместо размишљања о корупцији као делу неморалног појединца који крши закон и злоупотребљава поверење (што је тачно), треба размишљати о системима који су мање или више подложни разним незаконитим активностима.



Много тога би се могло рећи о врстама власти или, уопштеније, врстама институција, било да су оне јавне, приватне или непрофитне, које су подложне корупцији. Корупција се смањује расподелом моћи и системом узајамне контроле и равнотеже; транспарентношћу; добрим правосудним системом; јасно дефинисаним улогама, одговорностима, правилима и ограничењима. Корупција не цвета тамо где постоји демократска култура, конкуренција, добар систем контроле и где људи (запослени, клијенти, супервизори) имају право на информацију и обештећење. Корупција успева тамо где постоје многострука и сложена регулатива и широка, неконтролисана дискрециона овлашћења.

Приметићете да се већина ових идеја односи како на пословни сектор, тако и на државну управу. То је случај и са метафоричком формулом коју сматрамо корисном, а која гласи:

$$K = M + D - O^{18}$$

Корупција (K) једнако монополска власт (M), плус дискреционо право службеника (D), минус одговорност (O).<sup>19</sup> Ако неко има монопол на одређену робу или услуге, дискреционо право да одлучује да ли ће неко добити ту робу или услуге или колико ће их добити, и ако не постоји транспарентност тако да други људи могу да виде шта та особа одлучује, онда ће се вероватно појавити корупција. Ово важи како за јавни, тако и за приватни сектор, како за сиромашне, тако и за богате земље, без обзира да ли смо у Беири, Берлину или Бејруту.

---

<sup>18</sup> Прим. прев.: Изворно, формула гласи  $C = M + D - A$  (C - corruption; M – monopoly; D – discretion; A – accountability)

<sup>19</sup> Ова формула је по много чему метафоричка, а не само по појмовима сабирања и одузимања. Корупција проистиче из многих фактора, при чему је она „позитивна изведеница” степена монопола и до извесне мере дискреционог права, а негативна у односу на одговорност. Пошто је свака од ових варијабли вишедимензионална и, с обзиром на то да поуздани начини мерења не постоје, ова математичка формула је само хеуристична.

Антикорупцијска стратегија, стога, не би требало ни да почне, ни да се заврши са тирадама о етици или потреби за новим обрасцима понашања. Уместо тога, требало би хладне главе потражити начине како да се смањи монопол, ограниче и јасно дефинишу дискрециона овлашћења и повећа транспарентност, све време имајући на уму како непосредне, тако и посредне трошкове свих ових метода.

Постоји још један кључни елемент кад је у питању осмишљавање антикорупцијске стратегије: корупција је злочин из рачуна а не из страсти. Људи ће се одати корупцији тамо где је ризик мали, казне благе, а добит велика. Овај увид се поклапа са напред наведеном формулом, јер ће добит расти с порастом монополске моћи. Он, међутим, уводи и идеју о томе да управо маргинална вредност одређене стимулације игра кључну улогу у калкулисању корупмираних и потенцијално корумпираних званичника и грађана. Промените нешто у начину прикупљања и пружања информација, као и начину стимулисања запослених и променили сте однос према корупцији.

Имати стратегију, такође, значи да обично не би требало напасти све облике корупције одједном. Морамо разграничити различите облике корупције и признати да они нису сви подједнако штетни, чак и ако то не кажемо јавно. На пример, системска корупција у полицији је обично далеко штетнија од корупције у одељењу за издавање возачких дозвола. Генерално, инспектори свих врста морају бити „чистији” од пружалаца разних услуга. Имати стратегију значи створити јасну идеју о циљевима и средствима, на кратак, средњи и дужи рок. Да би имала кредибилитет, антикорупцијска стратегија мора дати резултате већ у раној фази. Мора, међутим, постојати и нека врста петогодишњег плана структурираног по фазама, са циљевима који ће бити реални.

Могли бисмо целисходно раздвојити оно што би се могло назвати *економским* питањима од питања која се односе на *проблеме* у

спровођењу мера спречавања корупције. Као што ћемо у наставку текста видети, економски модели пружају корисне путоказе како да почнемо да се бавимо питањима као што су:

1. Која је цена (а и могућа корист) разних облика незаконитог понашања?
2. За сваку врсту или област корупције, које врсте превентивних мера могу довести до смањења корупције?
3. Какве су користи од превентивних мера у смислу смањења корупције и, можда, веће ефикасности? Колико коштају такве мере?
4. Каква интеракција постоји, позитивна и/ли негативна, између разних антикорупцијских мера?
5. На основу одговора на горња питања, какав редослед мера треба усвојити и на којим нивоима?

Питања која се односе на спровођење стратегије иду даље од овога. На пример, како мобилисати савезнике, како неутрализовати или придобити противнике? Како ће избор мера у овој области помоћи или одмоћи креаторима политике (или влади) у предузимању корака у другим важним областима? Како ће званичници који спроводе ову политику осетити да и они имају удела у ономе што се чини? Како се може променити систем стимулације јавних службеника како би се повећале шансе за то да оно што је зацртано заиста буде спроведено у дело?

Наравно, економска питања, као и питања која се односе на спровођење се преклапају. Борба против корупције не би требало да се поима као циљ сам по себи, и то из два разлога. У неком тренутку, економска цена смањења корупције може да надмаши користи које би се добиле њеним даљим смањењем. Али, стратешки аргумент за реформаторе локалне самоуправе води у супротном смеру. Ако је исправно сачињена, стратегија за спречавање корупције може бити

замајац за финансијски опоравак града, реформе услуга и укључење грађана. Осим што смањује злоупотребу, она са собом носи и шансу за обнову локалне самоуправе.

## Економски приступ корупцији

Како се може сачинити стратегија за превенцију корупције у одређеној средини? У овој књизи представљамо неколико корака у том правцу:

1. Разумевање системске корупције, што захтева коришћење аналитичких инструмената (у овом поглављу);
2. Дијагноза начина функционисања појединих, тренутно постојећих корумпираних система, и то у конкретном контексту (поглавље 4);
3. Савладавање отпора од стране политичара и бирократије и придобијање подршке (поглавља 4 и 5); и
4. Припрема плана са редоследом активности у циљу лечења корумпираних система, раскида са „културом” цинизма, стварање политичког расположења за реформу градске управе (поглавље 5).

У овом делу књиге потенцира се економски приступ корупцији. Корупција је злочин из економске рачунице. Ако је вероватноћа да ће се починиоци ухватити мала, казне благе а добит већа у односу на позитивну стимулацију за државне службенике, онда ће вероватно доћи и до појаве корупције. На сву срећу, економске анализе показују да је могуће лоцирати одређене делове унутар неке организације у којима постоји највећа вероватноћа за појаву корупције. Као што је наведено у претходном поглављу, хеуристична формула гласи: корупција једнако монопол, плус дискрециона права јавних службеника, минус одговорност.

Размишљајући о превенцији, требало би да размишљамо о томе да променимо систем подстицаја за јавне службенике, што укључује повећане казне, већу вероватноћу да буду ухваћени, везивање плате за постигнут учинак на послу. Требало би да се потрудимо да ограничимо монопол, јасније дефинишемо дискрециона овлашћења и повећамо јавну одговорност.

У овом поглављу потанко се разматрају ова начела, из којих проистиче оквир за анализу политике у овој области. Али пре тога, да бисмо показали значај онога што многим личи на апстрактно теоретисање, градоначелник Меклин Абароа ће нам описати како је он применио та начела као путоказ у својој реформи градске управе Ла Паза:

*„Где год бих наишао на проблеме са пружањем услуга, благовременим завршавањем јавних радова или убирањем прихода, ти проблеми нису били повезани само с неефикасном организацијом већ, скоро увек, и са корупцијом. Што сам се боље упознавао са радом општине, више сам наилазио на сумњива понашања. Зато сам почео да користим формулу за корупцију  $K = M + D - O$  као организационо начело у мом покушају да реформишем градску управу у Ла Пазу. (У шпанском језику не постоји реч за „јавну одговорност”<sup>20</sup> па ми користимо реч „транспарентност”, тако да формула гласи  $K = M + D - T$ .)*

*Схватио сам да су увођење конкуренције, смањење дискреционих права и маневарског простора за бирократију и нерегуларност у раду, као и већа одговорност од суштинског значаја за отклањање уских грла и блокада у мојој институцији. Заправо, дошао сам до уверења да су у Ла Пазу као и, вероватно, у другим општинама године и деценије*

---

<sup>20</sup> Прим. прев.: енгл. *accountability*, ни у српском језику реч *јавна одговорност* не одсликава значење овог термина у потпуности

грабежљивог понашања јавних институција довеле до стварања системске и укорењене корупције. Дарвиновским речником, ове болесне институције као да су евоулирале у сложене и софистициране машине за корупцију, чији су облик, величина и модус операнди, као и легитимитет били савршено „подесни” за корупцију.

Могоа бих да наведем многобројне примере за то. Дозволите ми да опишем један.

Грађевинске дозволе представљале су велики извор корупције и фрустрације. Према постојећим градским прописима, **сваки** нови грађевински рад у морало је да одобри Одељење за урбанизам при општини. И не само то, одобрење је било неопходно и за било какву реконструкцију, адаптацију, или чак само отварање нових врата на спољашњем или **унутрашњем** делу неке зграде. Треба ли уопште рећи да је чекање на добијање свих тих дозвола могло потрајати годинама, уколико не дате мито.

Сазнао сам за корупцију и применио формулу. То је довело најпре до поновног разматрања тога које су дозволе заиста неопходне, као и до промене поступка издавања дозвола. Неке прописе смо укинули. А за оне који су остали, поједноставили смо поступак и са свим тим упознали јавност, тако да грађани више нису могли да буду обмањивани да у неком пропису пише нешто што не пише или да он налаже процедуре које не налаже.

Почели смо такође да разбијамо монопол у издавању дозвола, што ме је са своје стране довело до решавања једног структуралног проблема. Све и да није било корупције, „лек” против корупције садржан у формули испоставио се као савршено делотворан у многим сегментима градске управе за избегавање скупе нееажурности и спорости, као и трошкова који су значајно оптерећивали градске ресурсе.

*У Боливији постоје професије у које су продуковале више стручњака него што је потребно, а једна од тих професија је архитектура. Стога сам решио да предложим да струковно удружење архитеката омогући својим члановима да након добијање лиценце од града издају грађевинске дозволе у име града, а у складу са градским нормама и прописима и за хонорар који ће бити тржишно утврђен. Архитекте би са своје стране морале да положе испит на коме би показале познавање градских прописа, под именом USPA, и положе депозит који би град могао да задржи уколико они свој задатак не би испуњавали стручно и поштено. Удружење архитеката је морало да пристане да пружа помоћ у спровођењу прописа, праћењу и, по потреби, санкционисању.*

*Ову меру нисмо успели да спроведемо све до 1996. године, када сам био поново изабран. Више од сто приватних архитеката укључено је у решавање огромног броја захтева за добијање дозвола, што је драстично смањило време чекања на дозволе. Овлашћене архитекте би само попуниле образац са свим неопходним подацима и издавале потписану, печатом оверену и под редним бројем заведену грађевинску дозволу. Затим би неколико добро плаћених службеника Одељења за урбанизам обавило тест на узорку од неколико дозвола и детаљно их проверило. Ако би се појавиле неке нерегуларности, град би ступио у акцију, заједно са удружењем архитеката, које би и заступало своје чланове у случају да су их службеници града неосновано оптужили. Илегално тржиште за корупцију, где су спорост решавања и монопол подизали цену услуга, било је тиме озбиљно поткопано.*

*Ово је један пример који илуструје опште начело. Применио сам формулу  $K = M + D - O$  као *marco ordenador* [начело којим сам се руководио] у току трајања мојих мандата на месту градоначелника.*



## Корупција као злочин из рачуна

Формула коју помиње Меклин-Абароа полази од једног запажања које је по духу економско. Тачно је да разни појединци различито реагују кад су суочени са искушењем корупције, а многи јавни службеници и они у приватном сектору клоне се корупције чак и кад је искушење велико. Али кључна ствар у борби против корупције је признати чињеницу да што је веће искушење, то је већи ниво корупције.

Шта је то што наводи на искушење? Никаргавански финансијски ревизор Франсиско Рамирес Торес потанко излаже факторе као што су породица, школа, однос према раду, пословању или јавној служби, држави и међународној ситуацији. На нивоу појединца, као разлоге за корупцију наводи претерано конзумирање алкохола, ванбрачне активности, шпекулативне губитке, коцку, „разлоге који су повезани са таштином,” административну дезорганизацију, „жеђ за незаконитим богаћењем,” као и осам других разлога.<sup>21</sup> Хајде да поједноставимо ову комплексну реалност коју описује Рамирес Торес.

Као прво, навешћемо чињеницу да ће државни службеници бити у искушењу да подлегну корупцији ако је њихов добитак остварен путем корупције већи од казне која им прети ако буду ухваћени, све то помножено са вероватноћом да буду ухваћени. Казна обухвата плату и остале стимулације које морају да жртвују ако изгубе посао, као и тежину казне.

Када ће добит од корупције бити велика? Јавни службеници ће имати прилике да стекну добит путем корупције која ће представљати функцију степена монопола који уживају у пружању неке услуге или

---

<sup>21</sup> Francisco Ramírez Torres, *Los Delitos Económicos en los Negocios* (Економска кривична дела у пословању) (Managua: Talleres de Don Bosco, 1990), pp. 22-26, 40-50.

обављању активности, дискреционих права да одлучују ко ће добити и колико, и степена до ког су одговорни јавности за њихове активности.

Како ћемо онда покушати да станемо на пут корупцији? Један приступ је смањење монопола, јасно дефинисање и ограничавање дискреционих права и јачање јавне одговорности.

Смањење корупције није наравно наша једина брига. Могли бисмо потрошити толико много новца у борби против корупције, или створити тако гломазну бирократију да би трошкови и губици због неефикасности лако могли надмашити користи од смањења корупције.

На овом месту би било упутно послужити се једном економском метафором. Претпоставимо да сте ви на руководећој функцији, а ми ваши службеници. Градску власт може представљати, рецимо, градоначелник, руководилац неког одељења или менаџер неког програма помоћи. Претпоставимо да ви нисте корумпирани и да се ваши циљеви поклапају са јавним интересом. Али ми као ваши службеници смо у искушењу да примимо мито. Ви желите да нас подстакнете да предузимамо продуктивне активности и да се уздржимо од корупције. Стога, ви размишљате о томе да ограничите наша монополска овлашћења (или монополска овлашћења наше организације), јасно дефинишете и можда сузите наша дискрециона права у одлучивању ко ће добити колико услуга и по којој цени и појачате јавну одговорност. Желите да појачате нашу мотивацију да се укључимо у друштвено продуктивне активности и повећате казне за корупцију.

Свака од ових иницијатива, међутим, може бити скупа, и то на неколико начина. Може много коштати. Морате узети у обзир и потенцијално изгубљену добит, коју је могла да донесе пропуштена прилика да реализуете нешто друго. Ту су и непланиране екстерне последице. Ваш економски проблем би онда био много сложенији од „борбе против корупције.” У идеалном случају, ви бисте прибегли *cost-*

*benefit* анализи - извагали бисте користи које бисте имали ако бисте се одлучили за сузбијање корупције (у смислу веће продуктивности и смањених трошкова који су у вези са корупцијом, које бисте морали да процените), у односу на цену такве акције.

## **Оквир за анализу политике за сузбијање корупције**

На основу ових фактора могуће је одредити „оквир за анализу политике за сузбијање корупције” (видети Прилог 4). То није готов рецепт, већ само средство које би требало да подстакне креативне и аналитичке способности оних који су заинтересовани за сузбијање корупције.

Према овом оквиру, локална власт може да прави селекцију запослених, промени систем награђивања, прикупља информације у циљу лакшег откривања и кажњавања корупције, промени однос између службеника и корисника услуга и повећа моралну цену корупције. Разматрање овог оквира са највишим функционерима, пословним сектором и грађанима показало се веома корисним у многим земљама и помогло је овим људима у размишљању и изналажењу алтернативних решења.

### **Прилог 4: Превенција корупције: Оквир за анализу политике за сузбијање корупције**

#### **А. Направите селекцију особља**

1. Искључите оне непоштене (на основу евиденције о ранијем понашању, тестова и показатеља поштења).
2. Форсирајте запошљавање према квалитету и избегавајте непотизам.
3. Користите спољне „гаранције” поштења (уз помоћ социјалних

мрежа пронађите поуздане службенике, са добрим препорукама, и постарајте се да они такви и остану).

## **Б. Уведите систем награђивања и кажњавања запослених**

1. Промените систем награђивања.

а. Повећајте плате како бисте смањили потребу да се приходи увећавају примањем мита.

б. Наградите конкретна дела и службенике који сузбијају корупцију.

в. Побољшајте систем унапређивања тако што ће унапређење зависити од залагања на раду.

г. Користите уговоре са условним клаузулама за награђивање на основу евентуалног успеха у раду (нпр., додатно уплаћивање у пензиони фонд, издавање обвезница за изузетан допринос на послу).<sup>22</sup>

д. Установите систем неновчаног награђивања за успех на послу (обуке, премештај, давање разних погодности, путовања, јавна промоција, или похвале)

2. Кажњавајте корупцију.

а. Пооштрите формалне казне.

б. Повећајте овлашћења највиших руководица да изричу дисциплинске мере.

в. Одмерите казне тако да имају и ефекат застрашивања и разбијају „културу” корупције.

г. Примењујте разноврсне казне (обуку; премештај; јавну осуду; искључење из друштва; губитак професионалног угледа, погодности и привилегија, попут путовања).

## **В. Прибављајте информације о њиховом труду и резултатима рада.**

<sup>22</sup> Прим. рецензента.: примери који су овде дати не морају бити примерени условима у Србији, већ их треба схватити само као приказ могућих механизма.

1. Унапредите информационе системе за финансијску ревизију и управљање.

а. Прикупљајте доказе о могућој корупцији (уз помоћ сигнала упозорења, статистичке анализе, случајног узорка рада и инспекције).

б. Спроведите „процену подложности корупцији” - видети Прилог 11.

2. Појачајте систем за прикупљање информација.

а. Повећајте број специјализованог особља (ревизора, компјутерских стручњака, истражитеља, супервизора и радника унутрашње безбедности).

б. Створите климу у којој ће постојати особе које „звоне на узбуну“ и указују на недоличне радње.

в. Оформите нова тела (омбудсмане, специјалне истражне одборе, антикорупцијске агенције или анкетне одборе).

3. Прикупљајте информације од трећих лица (медија и банака).

4. Прикупљајте информације од клијената и јавности (укључујући струковна удружења).

5. Измените правила о терету доказивања тако да они који су оптужени за корупцију (нпр. јавни службеници који поседују велико богатство) морају да докажу своју невиност.

**Г. Редифинишите однос између локалних руководилаца, службеника и клијената како бисте ослабили монополску власт, ограничили дискрециона права и појачали јавну одговорност.**

1. Подстичите конкуренцију у области роба и услуга (кроз

---

<sup>23</sup> Прим. рецензента: Када је у питању локална самоуправа, мисли се на њену измењену улогу са примарном мисијом да служи својим грађанима и ствара боље услове живота у економском и другом смислу; да пружа одговарајуће услуге на професионалан, ефикасан и економичан начин, кроз унапређење процедура и увођење савремених технологија. На пример, квалитет понуђених услуга и степен корупције је битан моменат у одлучивању инвеститора да ли ће уложити свој новац у једну локалну заједницу или не.

приватизацију, конкуренцију између јавног и приватног сектора и конкуренцију између јавних служби).

2. Ограничите дискрециона права службеника.

а. Прецизније дефинишите циљеве, правила и процедуре и упознајте јавност са њима.

б. Наведите службенике да раде тимски и да њихов рад буде подложен оцени надређених.

в. Велике одлуке поделите на засебне задатке.

г. Разјасните и ограничите утицај службеника на кључне одлуке (промените правила одлучивања, доносиоце одлука и измените систем награђивања).

3. Ротирајте службенике по функцијама и географским локацијама.

4. Измените мисију организације, производ или начин рада како бисте учинили мање подложним корупцији.<sup>23</sup>

5. Групишите клијенте, како бисте их учинили мање подложним неким облицима корупције, подстакли проток информација и створили антикорупцијски лоби.

#### **Д. Повећајте „моралну цену” корупције.**

1. Користите обуке, едукативне програме и лични пример.

2. Прокламујте етички кодекс (у јавној служби, професији или агенцији).

3. Измените културу организације.

Неколико коментара за општинске руководиоце које се односе на најважније категорије садржане у приказаном оквиру:

**Селекција запослених.** Под запосленима, наравно, подразумевамо општинске службенике, али приметите да службеници који обављају послове у надлежности општине не морају нужно бити запослени у општинској управи. Многи градови су преузели на себе исувише много задатака и постали *de facto* монополисти. Ако би се, уместо тога, пружање услуга понудило на тржишту и ако би квалитет пружања услуга био подложен пажљивој оцени (и од стране грађана - видети „Јачање јавне одговорности и транспарентности” у наставку овог поглавља), повећала би се ефикасност а смањила корупција. Као и код свих осталих нивоа власти, једна од најважнијих антикорупцијских мера може бити поверавање различитих задатака и функција приватном сектору.

**Бољи систем позитивних подстицаја** за општинске службенике. У многим градовима, плате су се толико срозале да службеници једва могу да прехране своје породице ако не раде и неки други посао или узимају новац са стране. Још важније је успоставити директну везу између плате и залагања на раду, унапређења и залагања на раду, што у многим градовима одавно није случај.

**Пооштрите казне за корупцију.** Због неефикасности истражног поступка, кривичног гоњења и судских процеса, оптужбе за корупцију се ретко доказују. Ако се и докажу, казне су у пракси често минималне (отказ, на пример). Стога, очекивана казна за корупцију (шанса да се буде ухваћен и осуђен помножено казном у случају осуђујуће пресуде) нема превентивну снагу. Кључни корак у том смислу било би јачање способности и мотивације полиције, тужилаштва и судија. Али градске власти, наравно, немају власт над овим институцијама. Без обзира на то, локални челници могу бити креативни у смишљању дестимулативних мера, као што је отпуштање или суспензија службеника, коришћење медија за изношење случајева корупције у јавност, позивање

професионалних удружења да пријаве корумпиране службенике, премештај људи на мање пожељне послове и тако даље.

**Ограничите монопол.** Подстичите конкуренцију у јавном и приватном сектору. Кад год је могуће, избегавајте доношење прописа који омогућавају монопол.

**Јасно дефинишите дискрециона права.** Поједноставите правила и прописе. Дефинишите јасне границе задужења и дискреционих права. Помозите грађанима да сазнају како би јавни системи требало да функционишу (путем брошура и приручника, инфопултова, прописа и правила написаних једноставним језиком, јавних кампања, тако што ћете користити грађане као пружаоце услуга итд.). Појачајте надзор грађана над радом градске владе.

**Повећајте јавну одговорност и транспарентност.** Постојање јасних стандарда понашања и правила игре омогућава лакши увид јавности у рад институција. То исто се може рећи и за поступке јавних набавки, доделу новчаних средстава и пројекте помоћи. Јавна одговорност зависи од способности интерних ревизора, финансијских ревизора, омбудсмана, инспектора, специјализованих елемената у оквиру полиције и специјализованих тужилаца. Али ту би требало укључити и грађане, синдикате, невладине организације (НВО), медије и пословну заједницу и то кроз различите форме ангажовања, као што су надзорни одбори грађана, посебне телефонске линије, екстерна ревизија, анкетни одбори и слично. Градске власти могу помоћи овим спољашњим актерима тако што ће прикупљати и објављивати више информација о ефикасности у раду јавних служби. И на крају, градови би требало да охрабрују приватни сектор да боље контролише корупцију у сопственим редовима - нарочито када су у питању јавне набавке, доделе уговора, регулативу итд.



## **Примена датог оквира на примеру Хонг Конга**

Многи од ових подналова могу нам послужити да укратко представимо стратегију хонконшке Независне комисије за борбу против корупције. То, наравно, не значи да су се Џек Кејтер и његови срадници експлицитно ослањали на прилог 4, већ да је њихова властита анализа проблема корупције такође наглашавала значај системских реформи. Погледајте, на пример, прилог 5. На њој се види како поднаслови из прилога 4 одговарају многим кључним иницијативама које је предузела Независна комисија.

### **Прилог 5: Оквир за анализу политике за сузбијање корупције на примеру Хонг Конга**

#### **А. Направите селекцију особља**

1. Искључите оне непоштене (на основу евиденције о ранијем понашању, тестова и података на основу којих се може предвидети поштење одређене особе). Након пажљиве селекције, само неки од чланова бивше интерне службе за борбу против корупције у полицији именовани су као чланови Независне комисије

2. Форсирајте запошљавање према квалитету и избегавајте непотизам. Строго се придржавајте начела квалитета при запошљавању финансијских ревизора, системских аналитичара и других стручњака.

3. Користите спољне „гаранције” поштења. Хонг Конг је, као колонија, могао да „увози” високе полицијске службенике.

#### **Б. Уведите систем награђивања и кажњавања службеника**

1. Промените систем награђивања.

а. Повећајте плате како бисте смањили потребу за корупцијом.

Чланови Независне комисије добили су посебан додатак од 10% на

плату.

б. Наградите конкретна дела и службенике који сузбијају корупцију.

в. Побољшајте систем унапређивања тако што ће унапређење зависити од успеха у раду. Правилници о унапређивању у јавним службама нису важили за Независну комисију, тако да су била могућа брза унапређења њених чланова.

г. Користите уговоре са условним клаузулама за награђивање на основу евентуалног успеха у раду (нпр. додатно уплаћивање у пензиони фонд, издавање обвезница за изузетан допринос на послу). Већина запослених у Независној комисији потписала је двоипогодишњи уговор о раду, а њихов рад је пажљиво оцењиван пре обнове уговора.

д. Повежите давање неновчаних награда са залагањем на раду (обуке, премештај, давање разних погодности, путовања, јавна промоција, или похвала)

2. Кажњавајте корупцију.

а. Пооштрите формалне казне. Влада Хонг Конга је одмах на почетку уловила неке „крупне рибе” и њихово хватање и кажњавање је добило велики публицитет.

б. Повећајте овлашћења највиших руководилаца да изричу дисциплинске мере. Независна комисија је имала овлашћење да у било ком тренутку отпусти било ког службеника.

в. Одмерите казне тако да имају и ефекат одвраћања и разбијају „културу” корупције.

г. Примењујте разноврсне казне (обуку; премештај; јавну осуду; искључење из друштва; губитак професионалног угледа, погодности и путних привилегија);

**В. Прибављајте информације о њиховом труду и резултатима рада.**

Ово је било, можда, најзаслужније за успех Независне комисије.

1. Унапредите информационе системе за финансијску ревизију и управљање.

а. Прикупљајте доказе о могућој корупцији (уз помоћ сигнала упозорења, статистичке анализе, случајног узорка рада и инспекције). Независна комисија је користила многе од ових техника да измери ниво корупције, укључујући и људе који су радили на тајним задацима.

б. Спроведите „процену подложности корупцији“. Независна комисија је анализирао многе јавне институције, радећи у сарадњи са њима и без икаквог непријатељског става према њима. Членицима тих институција дозвољено је да себи припишу заслуге за реформе које су спречиле корупцију и повећале ефикасност рада, а људи из Независне комисије су се ту појављивали мање-више као консултанти за менаџмент.

2. Појачајте систем за добијање информација.

а. Повећајте број специјализованог особља (ревизора, компјутерских стручњака, истражитеља, супервизора и радника унутрашње безбедности). Независна комисија је инсистирала на превенцији и ангажовала велики број стручњака у тој области у оквиру Одељења за спречавање корупције.

б. Створите климу у којој ће постојати особе које „звоне на узбуну“ и указују на недоличне радње. Отворене су многе могућности, од анонимних притужби до локалних канцеларија у којима су грађани могли да се жале. Независна комисија је имала телефонску линију која је била 24 сата отворена за притужбе грађана.

в. Оформите нова тела (омбудсмане, специјалне истражне одборе, антикорупцијске агенције или анкетне одборе). Одељење за односе са заједницом створено је делимично и због тога да би прикупљало информације од грађана. Надзорни одбори грађана које је организовала Независна комисија помогли су у добијању информација и представљали неку врсту поузданог осигурања против могућности да

Независна комисија злоупотреби своја веома широка овлашћења.

3. Прикупљајте информације од трећих лица (медија и банака). Хонкошка Независна комисија је примењивала прописе који су јој омогућавали да спроводи истраге о незаконито стеченом богатству државних службеника, укључујући и увид у њихове банковне рачуне.

4. Прикупљајте информације од странака и јавности (укључујући струковна удружења). Одељење за односе са заједницом је управо од грађана добило много информација о корупцији и неефикасности. Надзорни одбори су били састављени од стручњака из области које су релевантне за рад Комисије.

5. Измените правило о терету доказивања, тако да они који су оптужени за корупцију (нпр. јавни службеници који поседују велико богатство) морају да докажу своју невиност. То је управо оно што је Независна комисија спровела у дело.

**Г. Редифинишите однос између главних руководилаца, службеника и клијената** како бисте ослабили монополску власт, ограничили дискрециона права и појачали јавну одговорност.

1. Подстичите конкуренцију у области роба и услуга (кроз приватизацију, конкуренцију између јавног и приватног сектора и конкуренцију између јавних служби).

2. Ограничите дискрециона права службеника.

а. Прецизније дефинишите циљеве, правила и процедуре и упознајте јавност са њима.

б. Наведите службенике да раде тимски и да њихова рад буде подложен оцени надређених.

в. Велике одлуке поделите на засебне задатке.

г. Разјасните и ограничите утицај службеника на кључне одлуке (промените правила одлучивања, доносиоце одлука и измените систем

награђивања). Независна комисија је успоставила систем јаке интерне контроле, којим су, између осталог, органичена дискрециона права и појачана јавна одговорност.

3. Ротирајте службенике по функцијама и географским локацијама.

4. Измените мисију организације, производ или начин рада како бисте учинили мање подложним корупцији. Независна комисија је постала много више од истражне агенције. Она је инсистирала на превенцији и сарадњи са заједницом као својој кључној дугорочној стратегији.

5. Организујте групе клијената како бисте их учинили мање подложним неким облицима корупције, подстакли проток информација и створили антикорупцијски лоби. Одељење за односе са заједницом основало је канцеларије у локалној заједници, које су помагале грађанима да се одупру корупцији, пријаве појаву корупције и лобирају против корупције.

#### **Д. Повећајте „моралну цену” корупције.**

1. Користите обуке, едукативне програме и лични пример. Одељење за односе са јавношћу укључило се у многобројне програме грађанског васпитања, од школа, до медија.

2. Прокламујте етички кодекс (у јавној служби, професији или агенцији). Независна комисија је увела строг кодекс понашања.

3. Измените културу организације. Независна комисија је успоставила морална начела максималног поштења и кроз транспарентност која је била обезбеђена постојањем надзорних одбора грађана, формирала структуре које су обезбеђивале да то тако и остане.

## Пример јавних набавки

И на примеру јавних набавки може се видети колико оно што је приказано у Прилогу 4 може бити од користи. Ово је област рада локалне самоуправе где вероватно има највише корупције, у смислу висине новчаних износа. Корупција поприма различите форме у области јавних набавки, а међу најважнијима су:

1. непринципијелно удруживање понуђача, што води до повећаних цена за град, а та разлика се може и не мора делити са корумпираним службеницима;
2. фирме подмићују градске функционере да би „средиле“ конкуренцију;
3. давање мита градским функционерима који регулишу понашање извођача који су добили посао. Ова врста корупције може да охрабри понуђаче да дају неуобичајено ниске понуде како би добили посао, а да затим, пошто су трошкови били нижи од објективно процењених, накнадно „поправљају“ уговоре и прекорачују понуђену цену и уносе примамљиве измене у спецификације наведене у уговору, што подмићени функционер који регулише извршење уговора одобрава.

У Прилогу 6 приказано је како оквир за анализу политике спречавања корупције нуди корисне сугестије за решење сваког од ова три проблема.

У Додатку се даје детаљнији преглед онога што је садржано у овом прилогу, и разматрају компликације до којих може доћи, као и могућности за смањење корупције путем бољег и ефикаснијег система јавних набавки.

**Прилог 6: Оквир за анализу политике за сузбијање корупције на примеру спречавања непоштеног удруживања понуђача у поступку јавне набавке**

**А. Селекција понуђача**

1. Проверите поштење понуђача (надзором се може утврдити да нису уплетени у непринципијелно удруживање; проверите профил извођача као и то како су се понашали на претходним пословима).

2. Потражите гаранције о понуђачима са стране о њиховом поштеном надметању и коректном извршењу уговора.

3. Уколико дозволите само једној фирми да се надмеће, жестоко се погађајте .

**Б. Промените систем награђивања и кажњавања понуђача.**

1. Утврдите систем плаћања који фаворизује поштене понуде (плаћање по обављеном послу, у зависности од трошкова и квалитета; стимулативни уговори)

2. Уведите пенале како бисте дестимулисали непоштено удруживање понуђача (дисквалификујте фирме које су се нечасно удружиле, посегните за кривичним санкцијама, нарушите углед фирми које се некоректно опходе, тако што ћете јавно навести њихова имена и ставити их на црну листу).

**В. Користите информационе стратегије како бисте олакшали откривање и кажњавање непоштеног удруживања.**

1. Користите системе за откривање непринципијелног удруживања.

2. Појачајте методе за прикупљање информација (именовање повереника, надзор, анализа тржишта и процена вредности јавних

набавки).

3. Укључите трећа лица како бисте добили поуздане информације (привредни билтени, консултанти, независна процена трошкова, ревизори)

4. Користите саме понуђаче као извор информација (незадовољне раднике, понуђаче који нису добили уговор, оне који су одлучили да не учествују у јавној набавци).

#### **Г. Редефинишите однос између наручилаца и понуђача.**

1. Подстичите конкуренцију међу понуђачима (позовите нове фирме, идите на већи публицитет; снизите критеријуме за учешће, користите уговоре са клаузулом о подели ризика, и изађите у сусрет захтевима за увид у податке из уговора).

2. Смањите дискрециона права својих службеника (уведите правила о промени услова из уговора, уговарању додатних радова/услуга или испоруке добара, укините праксу „хитних набавки“, нека понуде буду запечаћене, уведите јасна правила о избору понуђача и хијерархијски преглед одлука).

3. Ротирајте своје службенике.

4. Редефинишите „производ/услуге“ организације; стандардизованије спецификације у складу са испитивањем тржишта и начина плаћања који своди корупцију на мању меру; пружајте поједине услуге сами, уместо да их набављате.

#### **Д. Промените ставове према непринципијелном удруживању понуђача.**

1. Разграничите непоштено удруживање од прихватљивих начина удруживања (као што су извозни конзорцијуми) и циљева (као што је максимизација девизних прихода).



2. Едукујте извођаче о томе како надметање функционише у другим срединама.

3. Подстичите понуђаче да се идентификују са друштвеном или јавном сврхом посла за који конкуришу.

## ЧЕТВРТО ПОГЛАВЉЕ: ПРОЦЕНА КОРУПЦИЈЕ

Економска анализа може бити од помоћи при утврђивању тенденција ка појави корупције и како те тенденције могу да се смање. Како се у конкретной средини може користити оквир за анализу политике који смо управо представили?

### **Партиципативна дијагноза**

Наше искуство показује да ће исти они људи који раде у систематски корумпираним институцијама помоћи у анализи тога где и како долази до корупције. То може изгледати чудно, али је обично тачно, све док су у средишту пажње корумпирани системи, а не конкретни појединци. На семинарима о корупцији које је главни аутор ове књиге водио у десетинама земаља, људи после извесног времена почињу изузетно отворено да говоре о постојећој корупцији, о томе како она функционише и како се може спречити, чак и онда кад њихова анализа прикрива неко лично сазнање које би могло бити прозивајуће .

У срединама где постоји системска корупција, многи политичари и званичници гаје сложена и помешана осећања кад је у питању корупција. Они могу да се искрено гнушају ове појаве и да желе да је искорене, а да у исто време учествују у њој или дозвољавају њену појаву. Психолози и полиција се очито суочавају са сличним феноменима. Како искористити та помешана осећања да би се утврдила дијагноза корумпираних система?

### **Шта је партиципатива дијагноза**

Једноставан одговор би био: омогућити људима да разговарају о таквим системима, на аналитичан начин и без страха од освете. Ми

понекад користимо метафору *терапијског приступа болесној институцији*. Пошто је корупција концепт који подразумева јаке емоције, срамоту и одбрамбени став, први задатак је да се она демистификује. На нашим семинарима о корупцији, на почетку замолимо учеснике да се позабаве анализом неког конкретног случаја успешне антикорупцијске кампање у некој другој земљи. Учесници на тај начин виде да се проблеми могу анализирати хладне главе и да се ефикасно могу решити. Иако је ситуација у другој земљи неизбежно другачија од оне у њиховој земљи, сама чињеница да је могуће направити успешну анализу и успешну акцију већ слаби њихову сумњичавост и подстиче њихову креативност.

Затим им се предоче **оквири за анализу** који им помажу да схвате да корупција није (само или примарно) проблем покварених људи већ корумпираних система. Представља се формула по којој је корупција монопол плус дискрециона права минус одговорност. За чланове корумпираних организација овај увид често има терапијски ефекат.

Као и у доброј психотерапији, учесници затим прелазе на **самодијагнозу и самолечење**. Резултати могу бити изванредни. Дијагностикују се корумпирани системи што је добар почетак за размишљање о томе како да се стање поправи. Две ствари могу да проистекну из овакве партиципативне дијагнозе: дубље, заједничко разумевање корумпираних система и план акције за њихову реформу.

### **Како се може спровести партиципативна дијагноза**

Слични семинари радионичарског типа могу да се организују и можда би требало да се организују на многим нивоима локалне самоуправе, али је битно да на првим семинарима учествују највиши руководиоци. Идеално би било да градоначелник или председник

скупштине сазову семинар. У неким случајевима ради се интерно само са извршним органима општине, а у другим случајевима могу се позвати и људи са стране, као што су: директори, менаџери, одборници, полицијски функционери, вође синдиката, лидери пословних групација, организација цивилног друштва па чак и поглавари верских организација. Идеалан број учесника је 20-25, а идеалан формат је једнодневна или дводневна радионица изван општине, на неком месту где би група имала приватност и могла да ради на миру. Друга могућност је петодневна радионица са радом од по два сата дневно.

На првој сесији анализира се пример успешне антикорупцијске борбе у некој другој земљи. Тај случај се представи у два дела. Прво се представе проблеми уз помоћ слајдова. Затим се учесници поделе у подгрупе од око осморо људи. Од сваке подгрупе се затражи да опише врсте корупције у приказаном примеру, продискутују око тога која је врста корупције најозбиљнија а која најмање озбиљна, наброје алтернативне антикорупцијске мере и њихове позитивне и негативне стране и сачине оквирне препоруке. Након тога, подгрупе представљају своја размишљања свим учесницима. Након плернарне дискусије, представља се други део примера: шта су дотична земља или град урадили и какве су резултате постигли. Учесници затим разговарају о томе шта је урађено и зашто. Иако се приказани контекст нужно разликује од њиховог, пажљива анализа, као и чињеница да су реформе успеле подстицајно делују на учеснике.

Након паузе, следи предавање о економском аспекту корупције, са посебним освртом на подстреке и прилике за корупцију, као и на једначину  $K = M + D - O$ . Учесници се подстичу на дискусију. Представља се оквир за анализу политике из Прилога 4.

Затим, група анализира други, такође успешан пример борбе против корупције. Овај пример не захтева од њих само оно што би се

могло назвати економском анализом корупције и метода за сузбијање исте, већ и политичку и административну стратегију. На основу овог случаја, могу се научити три лекције. Прво: како би се раскинуло са „културом” корупције и цинизма, морају се ухватити „крупне рибе”, корумпирани високи функционери, укључујући и оне из владајуће партије. Друго: након што су ухваћене крупне рибе, борба против корупције би требало да се усредсреди на превенцију. То обухвата селекцију особља, промене у систему стимулација, јачање јавне одговорности, увођење структурних промена како би се смањио монопол и јасније дефинисала дискрециона овлашћења, настојање да се повећа „морална цена” корупције. Треће: антикорупцијска борба мора да укључи и грађане, и то на многе начине. Народ зна где има корупције. Дајте им прилику да то и кажу. То се може учинити путем посебних телефонских бројева за пријаву корупције, надзорних одбора грађана, група грађана и НВО који би контролисали и надзирали рад институција, организација грађана по селима или градским насељима које би помно контролисале јавне радове, учешће ревизорских и правничких група, итд.

Пошто се заврши анализа другог случаја, учесници се окрећу ка ситуацији у њиховој средини. Модератор семинара, а то је особа са стране, онда их замоли да се врате на претходна питања, а то су: које врсте корупције постоје, које од њих су више а које мање озбиљне, шта су алтернативе и које су њихове добре и лоше стране, и какве би провизорне препоруке дали. Подгрупе затим одлазе да проанализирају ова питања да би потом представиле резултате до којих су дошле целој групи. Након тога следи жива дискусија, која резултира провизорном дијагнозом врста корупције, степена корупције и њене цене, као и предлозима за решење тог проблема.

Пре краја радионице, модератор поставља пред учеснике последње изазов. „Ово је била фантастична вежба, али ми не желимо

да то буде само још један од семинара на којима сте учествовали. Шта мора да се деси у наредних шест месеци, које конкретне кораке ова група мора да предузме како би се ствари промениле на боље?”

Наше искуство показује да ово даје изванредне резултате и да се обично дође до изврсних практичних планова. Оно што понекад недостаје су ресурси, стручно знање, и покретач за спровођење тог плана. Овде општински челници, можда уз помоћ са стране, могу предложити посебан пројекат који би уследио након тог семинара, или неки нови семинар на различитим нивоима јавног и приватног сектора. Та иницијатива би требало да искористи неке од препорука формулисаних на семинара, придобије његове кључне учеснике као своје активисте и лица за надзор, и да, користећи принцип штапа и шаргарепе, побољша изгледе за успех антикорупцијске борбе.

У Прилогу 7 сажето је приказано оно што можемо назвати „грубом” анализом разних врста корупције у Ла Пазу 1985. године. Та анализа је настала као резултат неколико семинара за градске званичнике и политичаре. Овакав начин рада је помогао да се на отворен начин анализирају политички осетљива питања и довео до предлагања читавог низа мера за решавање проблема које нико са стране не би могао да осмисли.

### Прилог 7: Партиципативна анализа у Ла Пазу, 1985

Резултати састанака за дијагнозу корупције крајем 1985. године са званичницима градске владе у Ла Пазу у Боливији

Врста	Штета	Коме то користи	Ко је оштећен	Узроци	Решења
Избегавање плаћања пореза (све врсте)	20-30 милиона амер. долара	Људима који избегавају да плате порез	Корисници градских услуга; Уредне платише; Будући грађани Ла Паз	Немогућност плаћања; Порези су превисоки; Ниске казне; Нема контроле	Олакшати плаћање; Ниже пор. стопе ; Повећати казне и степен и извршења Појачана контрола

<b>Порески "аранжмани" (све врсте)</b>	5-10 милиона амер. долара	Корумпираним пореским обвезницима и државним службеницима	Корисници градских услуга;  Уредне платише  Будући грађани Ла Паза	Систем није компјутеризован;  Благе казне  Нема контроле; Директно плаћање општини Ниске плате;	Компјутеризација;  Пооштрити казне;  Већа контрола; Плаћање преко банака Веће плате; Бољи подстицаји за прикупљање прихода
<b>Измуђивање</b>	0,5-1 милиона амер. долара	Корумпирани државни службеници	Непосредне жртве	Компликована правила, стопе и процедуре;  Жртве се тешко одлучују да пријаве корупцију Благе казне; Нема контроле; Ниске плате	Једноставнија, правила, стопе и процедуре  Телефонски број за пријаве грађана Пооштрити казне; Већа контрола; Плаћање преко банака; Веће плате
<b>"Подмазивање"</b>	0,5-1 милиона амер. долара	Поједини порески обвезници;  Корумпирани јавни службеници  Компензација за мале плате	Већина пореских  Већина пореских обвезника, због спорости поступка Углед локалне самоуправе	Компликоване процедуре;  Систем није компјутеризован;  Директно плаћање општини Благе казне;  Нема надзора;  Ниске плате	Једноставније процедуре;  Увођење компјутеризоване обраде података  Плаћање преко банака; Пооштрити казне Појачати надзор, установити механизме пријављивања корупције Веће плате
<b>Крађа општинске имовине (резервни)</b>	0,5-1 милиона амер. долара	Крадљивци	Корисници градских услуга	Нема пописа имовине;  Траљава децентрализација; Благе казне;  Нема контроле и надзора	Попис имовине у електронском облику;  Децентрализација одговорности Ненајављене контроле и надзор
<b>Јавне набавке</b>	0,5-1 милиона амер. долара	Корумпирани службеници и понуђачи који победе на тендеру	Корисници градских услуга	Нема информација о ценама  Нема контроле Ниске казне Ниске плате	Проверити цене;  Преиспитивати одлуке; Ефикасне казне; Веће плате за оне који одлучују
<b>Изостанци и кашњење на посао</b>	0,1-0,2 Милиона амер. долара	Лажни болесници	Радни елан и углед градске управе	Нема надзора;  Благе казне	Надзор;  Веће казне и боље извршење

## Техничке студије и експерименти

Партиципативна дијагноза би требало да подразумева семинаре на којима ће учествовати људи са разних нивоа градске власти (и да укључује различите тачке гледишта, клијената и релевантних актера). Разна истраживања такође могу бити корисна за покретање и усмеравање реформи. Посебно су интересантне студије система за информисање и евалуацију (обим, квалитет, употреба и злоупотреба), анализе постојећих и експерименталних система стимулација и студије релативно некорумпираних институција или одељења у оквиру градске власти, или можда негде другде у дотичној земљи.

Консултанти могу бити од помоћи на неколико начина (видети Прилог 8). Ипак, претерано ангажовање скупих експерата често је непотребно. Студије о општинској власти често полазе од три претпоставке које умањују њихову делотворност. Прво, оне често полазе од претпоставке да би свака реформа која заслужује да се тако назове требало да подразумева велике промене у целом систему јавне управе. Друга претпоставка је да је за такве реформе неопходно обавити опсежне студије и сачинити детаљне и свеобухватне планове. И као треће, с обзиром на техничку сложеност таквих студија, општински званичници сматрају да је за њихово обављање потребно ангажовати скупе стручњаке, укључујући и стране експерте за техничку помоћ.

### Прилог 8: Неке предности ангажовања спољних консултаната

Користи од ангажовања консултаната су следеће: даје се сигнал да је руководство незадовољно „уобичајеним“ начином рада; растерећење руководства које онда може да се посвети другим задацима; инфузија нових идеја; консултанти могу да послуже као „громобран“; руководиоци добијају особу од поверења ван организације.



Друге три користи односе се на превенцију корупције.

1. **Стручно знање.** Консултант може понудити стручно знање које можда не постоји у градској власти и то из области као што су, на пример: компјутерски системи за откривање и спречавање малверзација, специјалне истражне технике, системи управљања и процес јавних набавки.
2. **Фацитација.** Партиципативна дијагноза је од кључне важности. С обзиром на осетљивост тог питања, фацитатор из редова саме организације није адекватно решење. Осим што поседује стручно знање потребно за фацитацију, спољни консултант се не може оптужити да покушава да приграби већу моћ унутар организације.
3. **Сарадња.** У борби против корупције, потребно је да се успостави сарадња између многих огранака општинске власти. Особу са стране људи ће вероватно доживети као довољно неутралну, а изабрана особа треба да поседује довољан степен стручности за фацитацију процеса размене идеја и сарадње.

Наше је уверење да је кориснији приступ онај по коме би „студије” обављали службеници градске власти заједно са клијентима, након чега би уследили експерименти. Искуство нам је показало да службеници градске власти и клијенти добро разумеју начин функционисања корумпираних система. Они се могу охрабрити да поделе своје знање са другима без страха од контраоптужби, и то путем анонимних анкета, на пример, или кроз групни рад који би укључивао давање анонимних коментара у писаној форми на тему о којој се дискутује. Наша је препорука да се запослени у градској власти укључе у сам процес израде (и касније процене) експеримената са новим системима информисања, награђивања и јавне одговорности. То представља драстичну разлику у односу на њихово обично периферно учешће у великим студијама које обављају експерти са стране.

Размислите, на пример, о реформисању система стимулисања запослених како би се разрешила два кључна фактора која доприносе корупцији, а то су мале плате и непостојање урочно-последичне везе између награђивања и залагања на раду. Општина би за то могла да

изабере неколико кључних функција, као што је убирање прихода, финансијска ревизија и јавне набавке. У свакој од ових области од општинских званичника би се затражило да прораде схематски приказ дат у Прилогу 9.

Резултати би се затим анализирали на радионицама. У зависности од закључака анализе, општина би затим могла да започне са експериментима заснованим на предлогу (предлозима) приказаном у Прилогу 9. Стимулације могу обухватати плате, али и обуку, путовања, професионална признања, премештај, унапређење, боље услове рада, већу самосталност у раду, итд. Неке од ових стимулација би се примениле на појединце, али би већина вероватно важила за тимове (канцеларије, службе, одељења). Такви радикални експерименти били би поткрепљени техничким студијама, као што је приказано у Прилогу 10.

Пример студије коју би било пожељно урадити је оно што је данас познато под именом „процена подложности корупцији.“ Код ове процене, сами запослени или експерти са стране, или и једни и други, систематски проуче неку организацију, поступке као што су јавне набавке или ангажовање консултаната, или активности као што су радови у граду. На слици 11 дат је сажет приказ како би таква студија треба да изгледа.

**Прилог 9: Модел меморандума за запослене, као основ за експеримент са системом стимулација запослених**

**1. Квантитативни резиме тренутне незадовољавајуће ситуације.** Због недостатака  $x$ ,  $y$ ,  $z$  (ресурси, стимулације, оспособљеност), тренутно смо у стању да обрадимо само  $A\%$  предмета које би требало да обрадимо; и због тога је само  $B\%$  предмета адекватно обрађено. Услед тога градска власт и грађани се одричу \_\_\_\_\_ користи и остварују \_\_\_\_\_ трошкова.

**2. Примери.** Три скорашња примера онога што нисмо били у

стању да урадимо а што је несумњиво довело одрицања од користи и стварања додатних трошкова за друштво.

**3. Мерила успеха.** Након разматрања наших циљева и главних задатака наше организације, предлажемо неколико мерила учинка рада за које сматрамо да ће омогућити правичну оцену нашег рада. На пример:

- квантитавна мерила (а) предузетих активности и (б) постигнутих резултата;
- процене квалитета узорка активности од стране група колега, лица са стране или клијената, под условом да оцене укључују стварно градирање, а не да све особе и активности буду по аутоматизму оцењене „одлично;”
- статистичке контроле помоћу којих се мерила учинка рада „коригују” тако да узму у обзир релативну тежину циљне групе са којом лице ради (на пример, за лица која раде на убирању такси: који део града, врста привредне активности, врста таксе, итд. што све утиче на висину зарађеног износа);
- такмичење међу запосленима ко ће боље радити; и
- мере за подизање радног морала и задржавање људи у организацији.

**4. Предлог.** Кад бисмо имали  $x$ ,  $y$ ,  $z$  (додатне ресурсе, стимулације, обуку) у року од  $K$  могли бисмо да постигнемо следеће користи (у квантитативном смислу) и смањење трошкова: 1, 2, 3, 4, итд. Вољни смо да уведемо те и те стимулације које ће бити условљене постизањем тих и тих циљева рада, што ће бити надгледано на следеће транспарентне начине: I, II, III, IV,, итд.

## Прилог 10: Примери техничких студија које су корисне у припреми реформе система стимулација

1. Дајте сажет приказ података о постојећим платним разредима и условима рада, нарочито за кључна стручна радна места и руководећа радна места. Примери података које би било релативно лако прикупити: број људи који напуштају посао, број упражњених радних места, број људи који раде на радним местима за која нису довољно квалификовани; упоредите плате и додатне повластице у приватном и јавном сектору за људе приближно истих квалификација који су недавно запослени. Обратите посебну пажњу на кључна радна места у области убирања прихода, ревизије, рачуноводства, управљања, јавних набавки и унутрашње контроле. Упоредите то са условима запошљавања у другим јавним институцијама и у приватном сектору.

2. Анализирајте контрапродуктивне ефекте до којих долази услед „махинација” са дневницама, путним трошковима и другим додацима, рецимо за обуку, чланство у одбору, радној групи и сл. Предложите како да се томе стане на пут. Могућ метод: разговор са 25 највиших руководилица; анализа детаљних буџета како би се проценила потрошња по организационој јединици и запосленом на име дневница, путних трошкова, обуке, разних додатака и сл.

3. Сакупите податке о постојећим уговорима о раду на нивоу града, и у јавним предузећима, податке о висини на тај начин утрошених средстава, повишицама услед добре оцене рада, како је избегавано залагање у остваривању циљева, као и о негативним реакцијама на политчаре (укључујући и незадовољство због њихове високе плате). Извучите поуке за експерименте у вашој општини.

## Прилог 11: Сажет приказ „процене подложности корупцији“

А. Да ли систем контроле генерално допушта појаву корупције?

1. У којој мери управљачка структура подржава систем строге унутрашње контроле?

2. Да ли постоје одговарајући односи између организационих јединица у смислу хијерархијске одговорности?

3. До које мере у организацији раде људи од стручности и чврстих моралних начела?

4. Да ли су овлашћења правилно делегирана и – ограничена?

5. Да ли су запосленима јасна правила и процедуре рада?

6. Да ли су буџетски процес и извештавање прецизно утврђени и да ли се успешно спроводе у пракси?

7. Да ли су финансијска контрола и контрола управљања - укључујући и коришћење компјутера - прецизно утврђене и обезбеђене?

Б. До које мере та активност по себи носи ризик од појаве корупције?

1. До које мере је опис посла непрецизан или сложен; степен укључености трећих лица као корисника; пословање с готовином; или рад са пријавама, лиценцама, дозволама и потврдама?

2. Колики је буџет? (Што је већи буџет, то је већи могући губитак.)

3. Колики је финансијски ефекат ван саме организације? (Што су износи «закупа» већи, то је већи подстицај за корупцију.)

4. Да ли је програм нов? Да ли ради у временској стисци или му рок трајања одмах истиче? (у том случају, појава корупције је вероватнија.)

5. Да ли је степен децентрализације адекватан за ту активност?

6. Да ли је већ раније било доказа о незаконитом понашању?

В. Након прелиминарне процене, у којој је мери постојећи систем обезбеђења и контроле погодан за спечавање корупције?

*Извор:* Прерађено из Office of Management and Budget (OMB), *Internal Control Guidelines* (Канцеларијско пословање и буџет, *Смернице за интерну контролу*) (Washington, D.C.: OMB, December 1982), поглавље. 4.

## **Укључивање приватног сектора и грађана**

Приватан сектор има значајну, мада често занемарену улогу у сузбијању корупције. На крају крајева, „за танго је потребно двоје”: на сваког државног службеника који прима мито долази неко из приватног сектора који тај мито нуди. Приватан сектор и грађани могу помоћи тако што ће дати информације о прекршајима, дијагностиковати неефикасне и корумпиране системе и бити од помоћи у надзору над њиховим понашањем.

Групе грађана су све активније у борби против корупције. Пример за то је „Transparency International” (TI), невладина организација основана у Берлину 1993. године „да би на пољу корупције постигла оно што је ‘Amnesty International’ постигао на пољу људских права.” TI је сачинио јасан кодекс понашања (забрана мита, поштене понуде итд.), који се надовезује на оно што су претходно радиле Међународна привредна комора и Уједињене Нације. У Еквадору су TI и влада Еквадора увели тај кодекс понашања како за државне функционере, тако и за приватне фирме које конкуришу за извођење јавних радова. Фирме су обећале да неће нудити мито, а државни службеници су обећали да га неће тражити ни примати. Приметићете да је фирмама у интересу да неко други не понуди мито. Дакле, фирме које су потписале овај кодекс понашања могу да се удруже зарад свог сопственог интереса и нормирају своје понашање, а увођење казни и истражних механизма такође долази у обзир.

Ово доноси једну занимљиву идеју за локалну самоуправу. Претпоставимо да град/општина захтева од свих фирми са којима ради

да потпишу такав кодекс понашања. У том случају, ако нека фирма сматра да је нека друга фирма добила посао уз помоћ мита, та оштећена фирма може да позове остале фирме потписнице кодекса понашања и градску власт да истраже тај случај. Паралелно са истрагом наведеног прекршаја, може се спровести једна шира студија о врсти активности у којој је дошло до прекршаја. На пример, ако је до наведеног случаја примања мита дошло у процесу јавне набавке, у оквиру студије ће се обавити разговори поверљиве природе са читавим низом приватних фирми и на основу тога сачинити опис тога како тренутно функционише систем јавних набавки и да ли ту има корупције. Студија ће такође садржати препоруке за промену стања. Резултати оба ова истраживања били би објављени, мада не би имали снагу закона.

Усвајање једноставног кодекса понашања, који ће заиста бити разумљив јавним службеницима, медијима и јавности, може бити драгоцен елемент у кампањи против корупције. Он може бити нарочито користан уколико постоје механизми помоћу којих ће приватни сектор донети обавезујуће норме и обезбедити њихово поштовање.

Коначно, грађанство може помоћи у борби против корупције на много начина. Највећи непријатељ корупције је – народ. Грађани су изванредан извор информација о томе где се јавља корупција. Механизми за прикупљање тих информација су анкете са грађанима, фокус групе, специјалне телефонске линије, контакт програми, одбори грађана у селима и градским насељима, одбори грађана за надзор рада јавних институција, укључење струковних организација, програми едукације и тако даље.

У Прилогу 12 приказан је пример Бангалора у Индији. Тамо је једна невладина организација применила низ различитих механизма за добијање повратне информације од грађана, од анкета и фокус група до прављења тзв. „извештаја о раду” општинских служби. Студија и

пратеће активности помогли су да се побољша ефикасност рада општине и лоцирају легла корупције.

## Прилог 12: Оцена рада општинских служби у Бангалору

Једна невладина организација у индијском граду Бангалор недавно је саставила иновативан „извештај“ о томе како грађани оцењују рад различитих општинских служби. Информације су прикупљане уз помоћ разних инструмената, од анкета и разговора са одговарајућим особама, до студија о објективним показатељима резултата рада тих органа. Једна од тема била је корупција. На пример, у ком проценту случајева су грађани морали да дају мито за неку општинску услугу? Потврђено је да постоји раширена корупција; а годишњи трошкови проузроковани корупцијом, које је додуше тешко утврдити, били су седам пута већи од укупног годишњег буџета општине.

Иако су резултати били контроверзни, они су ипак покренули дотичне општинске челнике и службе на акцију. Оно што је можда још важније је да је ова студија послужила као основ за даље укључење грађана који су затим давали тим службама повратну информацију о томе колики је напредак постигнут.

Извор: а. Samuel Paul., "Evaluating Public Services: A Case Study on Bangalore, India," New Directions for Evaluation, (Оцена рада јавних служби: студија случаја о Бангалору, Индија, Нове смернице за евалуацију) American Evaluation Association, no.. 67, Fall 1995.

Роналд Меклин-Абароа описује један пример како је учешће народа довело до доношења бољих одлука и смањења корупције у Ла Пазу:

*Сваке године, градоначелник је у обавези да градским одборницима представи оперативни буџет града. У буџету су утврђени приоритетни јавни радови за наредну годину. Сваки од тих радова, наравно, не само да доноси добробит грађанима који живе у подручју где се гради, већ и подижу цену некретнина и земљишта у том насељу.*

*Убрзо сам сазнао да фондови којима град располаже за побољшање инфраструктуре никако не могу да задовоље многобројне*



потребе у различитим деловима града. Стога ми је била потребна стратегија за утврђивање приоритета међу многобројним захтевима. Током првих година моје управе, моје техничко особље је направило и представило ми своју селекцију јавних радова и локација. Већина грађана је била незадовољна тим избором, нарочито они сиромашнији који су живели далеко од центра града и којима је недостајало готово све. Ти људи нису били спремни да годинама пасивно чекају на то да им се обећани инфраструктурни радови изведу.

У току првог лета мог мандата, и сваког лета након тога, ангажовао бих групу студената виших година, углавном са универзитета Харвард или Института за технологију у Масачусетсу у Сједињеним Државама да дођу у Ла Паз и раде са мном. Представио бих им проблем и онда бисмо заједно сачинили модел одлуке, користећи неколико проверених варијабли како бисмо утврдили приоритете у области јавних радова који би највише добробити донели граду. По том моделу, на пример, већи значај је (у смислу веће тежине, аналитичким речником речено) дат пројектима који су корисни за већи број људи, сиромашне и децу. Изненадило ме је то што су пројекти који су били прилично ниско на листи приоритета мог техничког одељења драстично одскочили по моделу мултиваријантне процене. Чинило се да град може да, без повећавања трошкова, подмири потребе много већег броја људи, обезбеди им више погодности и повећа њихово благостање.

Неколико месеци након ступања на дужност градоначелника отпочео сам са испитивањем јавног мњења широм града како бих утврдио које су, по мишљењу самих грађана, најхитније потребе у граду. Резултати су, генерално, били у некој корелацији са оним што је утврђено по моделу харвардског института, али сам ја и даље

сматрао да ми је потребно још информација, пре него што финално утврдим приоритете и одобрим фондове за изградњу. Стога смо сачинили један упитник у коме су били побројани сви конкретни јавни радови које је предложило општинско техничко одељење и дистрибуирали те упитнике по градским насељима, замоливши њихове становнике да означе приоритете по свом нахођењу и дају коментаре на те или друге пројекте, за које сматрају да би били значајни за део града у коме живе.

Да бисмо обезбедили анонимност, свуда по граду смо поставили „кутије за предлоге“. Иако нисмо добили оно што сматрам „задовољавајућим“ бројем сугестија, оно што смо добили није увек одговарало ни листи приоритета коју је предложило техничко одељење општине, ни приоритетима које смо утврдили уз помоћ модела «cost-benefit» анализе.. Многи скупи радови који су били на листи техничког одељења општине, а којима је у нашем моделу дат мањи приоритет, нису чак ни споменути или су добили веома ниске оцене у упитнику који су грађани анонимно попуњавали.

Због тога сам решио да лично одем у инспекцију локација на којима су се одвијали ти сумњиви радови. Био сам немало изненађен кад сам видео да су они углавном лоцирани у неким слабо насељеним областима, а чинило се и да је њихова сврха пре даље ширење града, него пружање услуга постојећим градским насељима. Штавише, током неких ненајвљених инспекција открио сам да општинска грађевинска механизација и радници раде на изградњи нових улица које нису биле обухваћене општинским програмом изградње. Тек ми је тада постало јасно да општински службеници средњег ранга, који обично имају непосредну контролу над грађевинским машинама и радницима, имају неке своје планове и приоритете и да изводе јавне грађевинске радове који од грађана нису били оцењени као

приоритети, нити су добили добре оцене по моделу који рангира пројекте у односу на трошкове и користи.

Ови радови су се изводили у замену за „услуге”— другим речима мито, који су давале групе становника неког дела града или појединци који су шпекулисали са земљиштем и који би се удруживали са службеницима града и техничким лицима које би исплаћивали давањем земљишта у неком делу града где су спроведени пројекти унапређења градске инфраструктуре. У неким случајевима су становници сиромашних насеља морали да сами сакупе новац за неку инвестицију која је била хитно потребна у том делу града, без обзира на то што је град имао формално одобрен буџет за јавне радове. Често би техничка лица-бирократе средњег ранга одлучивале где и када да обаве јавне радове, у замену за услуге, мито, или плаћање у натури (најчешће земљиштем). Општински инжењери и техничари уплетени у ову врсту корупције, овакве шеме су видели као компензацију (и то какву!) за своје плате од којих су једва преживљавали (месечно 15-30 америчких долара). А заправо су, служећи се таквим шемама, постали богати велепоседници и шпекуланти са некретнинама.

Овај корумпирани систем је елиминисан тако што су ангажовани извођачи радова са стране, по систему «корак по корак», заснованом на стимулацији - плаћању по ситуацијама, односно, окончању кључних етапа пројекта”. Управо је учешће грађана, кроз попуњавање упитника и непосредне контакте са њима на лицу места, у насељима у којима живе, , омогућило откривање корупције у форми извођења јавних радова у замену за некретнине или мито.

Тако је увођење поуздане размене информација, анализа и утврђивање правила рада добављача и извођача радова с једне стране, и подстицање и охрабривање учешћа грађана као прималаца роба и корисника радова, како би се кориговало резултати рада

*добављача и извођача радова, с друге стране, довело до много бољег система за снабдевање добрима и пружање јавних услуга.*

## Организовање борбе против корупције

Након примене различитих техника процене изложених у четвртом поглављу, претпоставимо да сада јасно разумемо врсте и нивое корупције са којом се суочавамо. Затим ћемо са својим особљем прорадити оквир представљен у трећем поглављу (Прилози 4 и 5) како бисмо стекли идеје о могућим трошковима и користима од различитих акција. Почели бисмо са лоцирањем области где су трошкови корупције велики, а трошкови мера за њено сузбијање мали и, управо, ту бисмо желели да започнемо нашу акцију.

Али пре тога морамо проанализирати и проблеме и алтернативе са становишта спровођења таквог пројекта. Морамо да прођемо кроз политичке, бирократске и персоналне аспекте борбе против корупције. Како искористити борбу против корупције као полугу за трансформисање градске власти, а да она не постане генератор још веће бирократије и неажурности, једно је од питања која имају политичку димензију.

Ко води главну реч је из разноразних разлога важно питање за власт. Спречавање корупције захтева заједнички квалитетан рад многих државних органа. Сваки сегмент градске власти, наравно, има своја властита задужења у области управљања, стимулисања запослених и контроле. Али неколико функција које имају важну улогу у сузбијању корупције укршта се са свима осталима. Многе од њих нису у надлежности града (као што је случај са полицијом у многим земљама), или су, да тако кажемо, изнад нивоа града, на нивоу префектура, округа, покрајина или државе. Размислите о томе које функције се морају добро обављати да би се спречила корупција. То су рачуноводство и ревизија, за које је у већини латиноамеричких земаља задужена тзв. *Contraloria*.

Томе треба додати полицију (најчешће локалну, а понекад и националну, у надлежности Министарства унутрашњих послова), тужилаштва, разне судске инстанце и министарство задужено за јавну управу. Том списку би се могла додати и градска скупштина и можда државна или савезна скупштина. Функције убирања прихода су важне, као и органи задужени за јавне радове као и разне регулаторне функције. Овај списак би могао да се настави, при чему, између свих ових области не постоји јасна граница. Оно што је, међутим, очигледно је да се истрага и кривично гоњење не могу успешно обавити и не може се доћи до осуђујуће пресуде ако бројне организације не раде заједно на овом послу. То важи и за многе превентивне мере. Хајде да назовемо то проблемом координације.

Искуство нам указује на то да је у антикорупцијској кампањи потребно имати још нешто, а то је фокусна тачка. Неко лице или неки званични орган требало би да води антикорупцијску кампању; неко ко има политички ауторитет, ко је познат у јавности и краси га велика лична одговорност. Али у исто време, и с обзиром на то да у борби против корупције један орган није у стању да уради сав посао, већ је потребно усклађено деловање, тај орган или лице би, превасходно, координисао заједничке акције и био у стању да мобилише ресурсе већег броја државних органа. Другим речима, не би могао да буде шеф.

Кључно политичко питање кад је у питању спровођење антикорупцијске стратегије јесте какво би то координационо тело требало да буде.

Постоји неколико одговора на то питање и ни један од њих се не може применити на сваку средину. Један од прототипа је хонконшка Независна комисија за борбу против корупције, која је описана у другом поглављу. То је нека врста *агенције вишег ранга* за борбу против корупције. Она спаја функције истраге (попут полиције), превенције

(рецимо, консултантске агенције за менаџмент), и учешћа грађана (на пример, канцеларије за односе са заједницом). Њена овлашћења су огромна, као и њен буџет и могућност да запосли веома квалитетно особље - не само истражитеље и лица задужена за спровођење закона, већ и рачуновође, економисте, стручњаке за менаџмент, аналитичаре система, правнике и друге.

Постоје и примери општинских тела која имају широка овлашћења, додуше не у тој мери као Независна комисија. У прилогу 13 приказан је један занимљив пример из Њујорка.

### **Прилог 13: Независна канцеларија за борбу против корупције у области изградње школа у граду Њујорку**

1989. године, новооснована њујоршка Управа за изградњу школа била је суочена са свеprisутном корупцијом у тој области, вредности од више милијарди долара (непоштено удруживање понуђача, утврђивање јединствене цене, нелегални конзорцијуми, „рекетирање“, мито, изнуђивање и малверзације) у градској грађевинској индустрији. Управа је реаговала формирањем Канцеларије генералног инспектора. Кроз институционалну реформу начина пословања Управе, Канцеларија је „уловила неке крупне рибе“, међу којима су били и запослени у одбору за образовање и самој Управи; донела је забрану за 180 фирми да учествују на тендерима за изградњу школа; уштедела Управи милионе долара и, чак, покренула неке интерне реформе код самих грађевинских фирми.

Њени главни организациони принципи су:

1. Одговорност за сузбијање корупције није само на полицији и органима гоњења. Менаџери и службеници задужени за јавне набавке морају постати проактивни и радити заједно са органима гоњења. Несудске административне санкције без кривичног гоњења јесу

делотворне.

2. Потребно је да многе професије сарађују да би се у првом реду спречила појава корупције, а ако до ње ипак дође, да би се корупција разоткрила, да би се покренуо кривични поступак и починиоци привели правди, јер се тиме обезбеђује кредибилитет. Те професије обухватају правнике, истражитеље, рачуновође, аналитичаре, инжењере и експерте за теорију менаџмента и јавну управу.

3. Организација (у овом случају Канцеларија инспектора) мора бити независна у односу на Управу за изградњу школа како би се обезбедило њено аутономно и независно деловање. Комуникација са Управом би се одвијала путем неформалне свакодневне сарадње и формално, кроз контакте са вишим функционерима Управе. Важно је рећи да се давањем овлашћења за сузбијање корупције једној организацији избегава замка у коју се много пута упадало приликом спровођења акција за сузбијање корупције, а то је увођење додатних правила, прописа и нивоа надзора, што са своје стране доводи до „парализе организације и дисфункционалног сукоба а, да иронија буде већа, то пружа још већи подстицај корупцији [и пружа више прилика за њу]...”

Ограничавање могућности (укључујући и финансијски опоравак) и блокирање прилика за корупцију представљале су главне медолошке идеје којима се Комисија руководила у свом раду.

### **1. Ограничавање могућности**

*Кривично* гоњење, уз коришћење тајних агената, налога за претрес, прислушкивања и уз тајну присмотру, строге новчане и затворске казне, као предвидљиве резултате.

*Грађански* поступак, уз строге финансијске казне (одузимање, надокнада за штету у троструком износу, изрицање привремених мера).

*Административне* санкције, пре свега забрана фирмама да учествују на тендерима за изградњу школа и кажњавање фирми тамо где



највише боли – по џепу. (На срећу, и друге јавне агенције углавном поштују те санкције и искључују те компаније из тендера).

## **2. Смањење прилика за корупцију**

*Забране, упозорења, сертификати.* Забранама се фирме онемогућавају да учествују на тендерима за грађевинске радове. Путем упозорења пројектни менаџери се упозоравају на неке неправилности за које се сумња да постоје код понуђача. Сертификати, које захтевају руководиоци неких фирми, омогућавају ништавост уговора и пуну новчану надокнаду ако догађаји након потписивања уговора покажу да је додела уговора била заснована на превари.

*Независна ревизорска фирма или приватни генерални инспектор.* Финансирају их фирме у оним случајевима где постоје ваљани докази за кривично гоњење али јавно добро налаже да се уговор не суспендује или компанији забрани рад; та независна тела, која бира Комисија, нагдгледају понашање извођача.

*Друге иницијативе.* Оне обухватају: процену подложности корупцији, како би се откриле слабе тачке у начину рада Управе и поступку доделе уговора; одредбе о поштености и етичном пословању приликом уговарања; приватизацију тела која се брину за поштовање уговора о раду, што би плаћали понуђачи који су деловали супротно закону за како би се пратило и откривало кршење важећих прописа о висини дневница.

Оно што је навише допинело успеху рада Комисије био је детаљно утврђен **процес претквалификације**. Сваки извођач који жели да се надмеће за добијање уговора за изградњу школа дужан је да попуни обиман упитник (на 40 страница), који садржи традиционална питања која се односе, на пример, на финансијску имовину и средства, као и најважније људе који су повезани са компанијом или су на њеном челу. Путем претквалификације Комисија је добила приступ информацијама

које традиционално нису доступне, осим путем мукотрпних и дуготрајних процедура преко полиције.

Друга идеја односи се на међуагенцијско *координационо тело*. Градови наравно нису државе, а општински челници немају контролу над многим агенцијама које су битне. Ипак, постоји могућност да се важне агенције окупе на једном месту како би се побољшала координација њиховог рада.<sup>24</sup>

1992. године Роберт Клитгард је провео неко време у Венецуели радећи са многобројним органима за субијање корупције на државном нивоу: полицијом, агенцијом познатом под називом *Contraloria*, тужилаштвима, врховним судом (који управља судским системом), и на крају кабинетом шефа државе. Разни државни органи штитили су своју аутономију и нису желели да суделују на заједничким радионицама, већ

---

<sup>24</sup> Које активности морају да се координишу? Професор права Филип Хејман (Philip Heymann) формулисао је идеалне предуслове за кампању против корупције, који се могу парафразирати на следећи начин:

*Интерна инспекцијска јединица.* Специјализована јединица са комбинованим стручним способностима и искуством, чији рад треба да буде дефинисан у складу са једinstвеним функционалним потребама организације у оквиру које је формирана.

*Специјализоване полицијске јединице.* Улога полиције је од кључне важности како би гоњење корупције имало снагу, односно да би се окончало судском пресудом. Због дугог трајања истражног поступка у случајевима корупције, захтева да информације буду такве да се могу користити у кривичном поступку, интрузивне природе и осетљивост истраге у којој нема конкретне жртве, постоји велика потреба за едукацијом и обуком полиције о методама антикорупцијске борбе.

*Способни и честити тужиоци.* Као јавни предводници борбе против корупције, тужиоци морају бити добро обучени и објективни у подизању оптужница против оних који раде мимо закона зарад личне добити. Кредибилитет и правичност читавог полицијског система у очима јавности често зависе управо од тужиоца/тужитељке и његовог, односно њеног тима.

*Адекватан судски систем.* Правосудни систем је финални арбитар у кривичним поступцима. Тај систем мора бити непристрасан у својим пресудама, независан од политичких утицаја и делотворан у обради предмета у разумном року и уз разумне трошкове, што је нарочито важно у случајевима суђења „крупним рибама”. (Извор: Phillip Heymann “Dealing with Corruption: The United States as an Example,” необјављен рад, Правни факултет Универзитета Харвард, 1995).

Овоме можемо додати и пети фактор: *екстерну јединицу за инспекцију*. Она не мора да буде велика, само је битно да буде екстерна и независна од агенције и да је опремљена интердисциплинарним методама како би деловала као кочница корумпираног понашања.

су хтели да се за сваки орган организује засебан семинар. Запослени у тим органима изнели су на својим радионицама најневероватније приче о томе како су њихови напори били осујећени некомпетентношћу - и, да - корупцијом у другим органима. Наводили су како би предмети нестајали у пукотинама на теоретском путу од прикупљања информација, преко истраге и кривичног гоњења, до судске пресуде. Иако су означавали различите кривце, сви су се сложили око два узрока тих појава: раширене корупције и ужасне деморалисаности у сваком од тих органа.

Пре и након радионица, Клитгард се састајао са руководиоцима тих органа—министрима, председником врховног суда и генералним контролором, а састао се и са члановима венецуеланског кабинета. Они су се сложили са дијагнозом коју су дали функционери државних органа. Такође су се сложили око тога да се оформе два тела за координацију рада различитих органа, једно на министарском нивоу и друго на нивоу генералних директора или највиших функционера. Један од задатака овог другог тела било је праћење битних предмета кроз систем. Оба ова одбора су радила и на системским питањима: превентивним мерама, на пример, и тесној координацији својих антикорупцијских активности.<sup>25</sup>

У року од годину дана, ова координациона тела постигла су огроман успех. Појединачни државни органи научили су кроз узајамну сарадњу не само како да унапреде координацију већ и своје појединачне активности. Кроз разговор о свом раду са другим органима, били су приморани да се суоче са туђим виђењем свог рада. Видети себе очима других може представљати шок, али и крајњи мотив да постанемо бољи. Ускоро је било још много случајева корупције који су обрађивани кроз овај систем. Један од оптужених је био заиста врло крупна риба: и сам председник Карлос Андрес Перес позван је на одговорност.

---

<sup>25</sup> 1995. у Венецуели је оформљена специјална канцеларија за борбу против корупције, која делује независно од координационог одбора и чија је функција, очито, едукативна.

1995. године Колумбија је применила неку врсту координационог модела, који је имао неке занимљиве одлике у теорији. Постојало је једно координационо тело у оквиру владе и друго, које је подсећало на хонконшку идеју надзорних одбора састављених од грађана. У овом потоњем, седам угледних грађана имало је функцију неке врсте посредника у дијалогу између јавности и владиног координационог тела. Они су преносили жалбе и дијагностичке студије из приватног сектора и цивилног друштва владином координационом телу, а затим је требало да прате шта се дешавало са тим жалбама. Осим тога, требало је да врше надзор над владиним антикорупцијским активностима, од стратегија па све до конкретних акција. Резултати које су желели да постигну били су: већа ефикасност, транспарентност и кредибилитет у борби против корупције.

Десило се, међутим, да координационо тело није било на висини задатка. Председник Ернесто Сампер лично био је изложен оптужбама за корупцију, И у том хаосу координационо тело се показало потпуно неупотребљивим. Када је председник Андрес Пастрана ступио на дужност 1998. године, обећао је да ће се борити против корупције. Али координационо тело још увек ништа није радило.

У лето 1999. године, влада је најавила „председнички програм за борбу против корупције.”<sup>26</sup> Програм којим се руководи из кабинета потпредседника државе, настоји да координише активности неколико колумбијских државних органа и успостави сарадњу са пословним групацијама и организацијама цивилног друштва. Сам програм има јединице за успостављање моралних вредности, за јачање учешћа грађана у друштвеној контроли, за ефикасност и транспарентност, за истрагу и санкције. Нигде се не спомиње надзорни одбор грађана.

---

<sup>26</sup> *De Frente Al País: Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción* (Santafé de Bogotá, Colombia, Presidencia de la República, 1999).

Први проблем је, дакле, како организовати владину борбу против корупције. Начела борбе су наоко противречна: њихов задатак да истовремено координишу рад и буду фокусна тачка. Наиме, неко мора да води иницијативу за борбу против корупције, али та иницијатива ће успети само ако је рад многих државних органа координисан.

Следеће питање је како почети. И где би тај рад требало да почне?

### **Крените од лако остваривих циљева**

У одговору на ово питање, претпоставимо да су општински челници пратили кораке наведене у трећем и четвртном поглављу. Применили су формулу  $K = M + D - O$ , као и оквир за анализу политике (Прилог 4) да би подстакли размишљање о томе какве би се антикорупцијске мере могле применити на различите врсте корупције. Обавили су процену своје организације и проценили степен и утицај различитих врста корупције. Признали су да нису сви типови корупције подједнако штетни или лаки за превенцију. Комбиновали су економску анализу са политичком проценом. Поставили су питања: „Које врсте корупције наносе највише штете и коме? Који су најделотворнији начини за сузбијање корупције и колики су њихови непосредни и посредни трошкови?”

Такве анализе би требало да се усредсреде на спољашње факторе и стимулације које стварају разне врсте корумпираног понашања, а не на количине новца које су промениле власника. Као што се раније говорило за владине званичнике у Мексику, „они потроше милион да би украли хиљаду.” Од посебног је значаја је она корупција која подрива финансијски, банкарски или правосудни систем. Посредни негативни ефекти корупције ту могу бити огромни. То исто важи и за

корупцију која доводи до извртања политике. Значај основних услуга је такав да оне заслужују посебно проучавање, посебно зато што су оне под утицајем система јавних набавки, критеријума за давање погодности и расподелу.

Након целе те анализе, постоји једноставно правило које каже где треба почети, а које гласи: „Берите воћке са ниских грана.” То значи, изаберите ону врсту корупције где може брзо доћи до видљивог напретка, а без превеликих трошкова. Овај савет је противан инстинктивној реакцији неких реформатора да ураде све одједном, или да нападну ону врсту корупције која највише кошта (што може бити најтежа и надуготрајнија битка и, самим тим, није место од кога треба почети).

Понекад ће правило бити мало другачије. Из политичких разлога, или просто да би се задобила подршка, можда ћемо пожелети да прво нападнемо оне врсте корупције које су грађанима најочигледније и које они највише мрзе, или за које им се чини да их је неопходно хитно решити. Из политичких разлога, добро је започети антикорупцијску кампању тамо где грађани мисле да је корупција најочигледнија и где их највише иритира, или у области којој је политичко руководство дало посебан значај, или тамо где се сматра да корупција директно подрива економску реформу.

Градоначелник Меклин-Абароа описује један пример убирања „воћке са ниске гране” у Ла Пазу 1985. године.

*Можда је најочигледнија и најраспрострањенија корупција била она која се одвијала по ходницима и у главном холу општинске зграде. Стотине грађана се ту врзало, покушавајући да заврше неку папирологију или плате порез. Услед тоталне дезорганизације и неинформисаности грађана, појавили су се тзв. „tramitadores”, односно,*

људи који су нудили своје услуге грађанима око „завршавања” папирологије или проблема око добијања дозвола.

Први пут се грађанима изнуђивао новац кад би предавали своја документа „трамитадорима”. А затим кад би посао био обављен, најчешће незаконито, грађанин је требало да плати нешто у име „захвалности”, поврх званичне цене те услуге. Признанице су ретко издаване, чак и за званична плаћања, и било је сасвим јасно да су велики део тог новца крали корумпирани службеници. Оно што су грађани добијали за узврат била је заправо нека врста привремене „заштите” од тога да их узнемиравају разни инспектори и сл.

Први корак који смо предузели састојао се у томе да изолирамо лица која раде са документима од грађана. Забрањено је да трамитадори, или било ко други, слободно шетају од шалтера до шалтера, нудећи да им среде потписе и печате. Сви документи су морали да се предају на једном месту, приликом чега се добијао контролни број. Неколико дана касније, грађани би долазили да подигну готова документа и то на другом месту. Службеници који су обрађивали захтеве грађана били су практично скривени на другом спрату зграде где никако нису могли да „конвертирају” са странкама.

Као допуна овој мери, отворили смо рачуне код банака тако да се порез плаћао директно на те рачуне и општински благајници нису више могли да профитирају од спекулација са новцем на црном девизном тржишту, што је тада било уобичајено.

Ове једноставне мере нису сасекле корупцију великих размера, али су елиминисале један значајан извор злоупотреба и дискреционих овлашћења који је погађао многе грађане. Након неколико недеља могли сте да ходате ходницима градске скупштине без сударања са стотинама забринутих и збуњених грађана, жртвама изнуђивања и увијених претњи. Грађани су лакше могли да пронађу свој предмет у

*систему уз помоћ компјутеризованог централног регистра предмета. Могли су својим очима да виде да су се ствари промениле на боље.*

## **Удружите се са снагама које вам могу бити савезници**

Градски челници морају потражити савезнике и начине како да повежу своје напоре за сузбијање корупције са неким другим снагама у друштву. Следећа три примера ће послужити као илустрација за то.

Прво, претпоставимо да влада неке земље форсира тржишне реформе и приватизацију. У том случају било би корисно нагласити те моменте у антикорупцијској стратегији, како би се добила подршка с врха власти и финансијска средства. Или ако савезна влада, рецимо, инсистира на борби против организованог криминала, општинска власт би могла да посебну пажњу посвети оним облицима корупције у општини за које се сумња да у њима организовани криминал игра главну улогу.

Друго, у приватном сектору и међу организацијама цивилног друштва можда већ постоје готови савезници у антикорупцијској борби. Можда постоји огранак организације „Transparency International” од које се може затражити подршка и стручна помоћ. Можда су локална удружења рачуновођа, правника, или руководећих људи пословне заједнице већ покренула питање корупције. Можда су се лидери цивилног друштва, невладиних организација, студентских група, или синдиката недавно жалили на малверзације или изунуђивање новца или мито, тако да се они могу одмах позвати да узму учешће у кампањи. Можемо да одаберемо где ћемо почети, у зависности од тога које врсте корупције су ти савезници означили као приоритете у својим програмима и у ком сегменту они могу бити од највеће користи у борби за смањење корупције.



Треће, међународне организације могу играти важну улогу у општинским радовима или покрету за децентрализацију власти. Многе од њих су борби против корупције дале високо место на својим листама приоритета, и можда су ти специјални извори подршке доступни ако их општински челници потраже. На пример, нека агенција за међународну помоћ може бити заинтересована за финансијско управљање, а наш град се може понудити да волонтира у пилот пројекту реформи. Агенције за међународну помоћ могу имати специфична стручна знања која би се могла мобилисати, на пример, из области јавних набавки, пореског система или спровођења систематских анкета са клијентима.

## **Раскид са праксом некажњавања**

Раскид са праксом некажњавања, која доводи до апатије и дефетизма код грађана, представља још један аспект спровођења борбе против корупције. Наводимо пример из једног новинског чланка објављеног у Гватемали:

*Када у једном друштву бесрамници тријумфују; када су они који чине злоупотребе предмет дивљења; када нема више принципа већ постоји само опортунизам; када безобзирни владају а народ то толерише; када корупција продре свуда али већина ћути ... [Овај ламент се наставља кроз читав чланак, који завршава речима:]  
Када се сакупи тако много „када“, можда је то тренутак да се човек сакрије; тренутак да обустави борбу; тренутак да престане да буде Дон Кихот; то је тренутак за преиспитивање наших активности, поновну процену оних који нас окружују и повратак самима себи.<sup>27</sup>*

---

<sup>27</sup> Marta Altolaquirre, “Cuando Sucede...” (Kada..) *La Prensa* (Guatemala City), 22. 02. 1990, наш превод.

Кад корупција постане системска, морамо напасти штетну представу у јавности, по којој постоји *имунитет од кажњавања*. Без тога, наши напори за субијање корупције и унапређење начина спровођења власти можда неће бити озбиљно схваћени. Јавност је постала цинична по питању корупције. И грађани и бирократе су већ чули све те речи раније. Чак су били сведоци и неколико кривичних гоњења ситнијих прекршилаца. Упркос томе, култура корупције је опстала, а нарочито осећање да су људи на високим положајама имуни од кажњавања.

### **Уловите крупне рибе**

Искуство говори да је од суштинског значаја за разбијање културе корупције да се *улови крупна риба*. Велики, корумпирани играчи морају се именовати и казнити да би цинично грађанство поверовало да се ова антикорупцијска иницијатива не своди само на речи. Такође је битно да се антикорупцијска кампања не побрка са политичком кампањом или кампањом против опозиције. Стога је битно и пожељно да једна од тих првих крупних риба буде неко из политичке странке на власти.

Ево неколико примера. У случају Хонг Конга, нова Независна комисија за борбу против корупције стекла је кредибилитет када је бивши шеф полиције у Хонг Конгу био изручен од стране Британије, где је уживао своје пензионерске дане, и кажњен у Хонг Конгу. Независна комисија је такође ухватила бившег, другог по рангу, човека полиције и још много високих полицијских функционера. Скептичној јавности и оуглалним државним службеницима то је послало веродостојан сигнал: „Правила игре су се заиста променила.” Један бивши члан комисије је написао:

*Важна ствар коју смо морали (и још увек морамо) да имамо на уму је положај људи које кривично гонимо. Јавност је склона да мери ефикасност према положају! Да ли ће то све бити мали, неважни људи, или ће међу њима бити сразмеран број људи високог положаја? Ништа не убија поверење јавности брже него став да је антикорупцијска борба усмерена само на оне који се налазе испод одређеног ранга у друштвеној хијерархији.<sup>28</sup>*

Успех без преседана који је постигла Италија у борби против корупције привукао је пажњу целог света. Кључни корак у тој борби било је хватање једног човека из врха мафије, много директора компанија и неколико истакнутих политичара из владајуће партије. Тиме се грађанима ставило до знања да ће, ако се одваже и пријаве корупцију, то итекако променити ствари.

У случају Ла Паза, градоначелник Меклин-Абароа брзо је ступио у акцију против корумпираног благајника.

*У градској влади 1985. године тај благајник је представљао неку врсту мешавине Робина Худа и „кума”. Позајмљивао је новац службеницима града и вероватно им помагао да на незаконит начин допуне своја оскудна примања. Чуо сам да је чак „нудио” новац градоначелнику кад би, рецимо, искрснуло неко неодложно путовање а уобичајени поступак за добијање средстава је био исувише спор. Као што сам већ споменуо, сам благајник је живео као краљ. Мислило се да је недодирљив због услуга које је чинио општини и одличних веза које је имао у министарству финансија.*

---

<sup>28</sup> Peter Williams, "Concept of an Independent Organization to Tackle Corruption," (Концепт независне организације за борбу против корупције), рад представљен на Међународној конференцији о корупцији и економији против власти, Washington, D.C., октобар 1983., стр. 23.

*Схватио сам да је потребно да пошаљем врло јасан сигнал да је са старим поретком готово и да нова, демократски изабрана власт није спремна да трпи корупцију. Најистакнутији представник старог поретка корупције био је тај озлоглашени благајник, кога смо отпустили по кратком поступку, на запрепашћење и уз не баш млако противљење многих функционера који су ме уверавали да град није могао да функционише без скоро „магичне” моћи коју је имао благајник.*

*Отпуштање благајника била је прва у низу многобројних мера које су уследиле у борби против корупције.*

Иако је „хватање крупних риба” неопходан корак у разбијању праксе некажњавања, не би требало превише нагласка стављати на појединачне починиоце из прошлости. Ту се може направити аналогија са здравственом политиком. Појединачни случајеви тешких болести морају да буду лечени, али дугорочно гледано, оно што заслужује приоритет је превентива. Стога, након хватања крупних риба, градски званичници се морају окренути превенцији и институционалној реформи.

### **Привуците пажњу јавности**

Антикорупцијска борба може и на многе друге начине да добије на кредибилитету и публицитету. Градоначелник може да сазове „састанак на врху ” о спречавању корупције. Уз брижљиве припреме, он затим може да најави систематски програм који ће обухватати убирање прихода, јавне радове, бенефиције, издавање лиценци и дозвола и полицију. Може позвати грађане да пријављују случајеве корупције и понудити им различите начине како то да ураде. А у недељама и месецима након тога, опет уз брижљиву претходну припрему, може најавити хапшење „крупних риба”.

Ево и неколико других примера који илуструју привлачење пажње у циљу стицања кредибилитета. Сви они се заснивају на стварним примерима активности на државном нивоу, који се овде разлажу на ниво локане самоуправе:

1. Градоначелник организује уводни семинар за градске званичнике највишег ранга и водеће људе приватног сектора и цивилног друштва на тему корупције и како се борити против ње. На овим скуповима ће се изнедрити неке идеје, као и шестомесечни акциони план. Након тога се могу организовати други семинари за најважнија одељења, органе задужене за јавне радове и полицију.
2. Градоначелник најављује да ће сви јавни службеници потписати стандарде понашања који искључују примање мита. Том приликом он каже да нико ко није потписао сличне стандарде понашања који забрањују нуђење мита неће моћи да учествује на тендерима за јавне радове. Приватан сектор ће бити укључен у формирање независног тела за испитивање жалби. Требало би затражити подршку и од организација као што је „Transparency International”.
3. Градоначелник најављује експериментални програм у градским управама прихода, по коме ће њихови службеници добити бонус на име додатних прихода остварених од такси у наредне две године. Бонус ће се кретати у износу од 25-50 процената тренутне плате и добиће се једино ако приходи премаше одређени пројектовани раст (од, рецимо, 25 процената). У исто време, сачиниће се систем за оцену учинка рада, по коме ће пројектовани проходи узети у обзир регион и делатност, и који ће укључивати и показатеље који се не односе на приход, већ на успех рада и непостојање злоупотреба.

4. Градоначелник најављује формирање јединице за спречавање корупције. Уз помоћ страних консултаната, ова јединица ће преиспитати све административне процедуре у циљу смањења прилика за корупцију и злоупотребе. То је заправо оно што хонконшка Независна комисија за борбу против корупције назива „проценом подложности корупцији .” Најпре ће бити анализиран рад оних органа у којима по мишљењу јавности постоји системска корупција—на пример, органа задужених за издавање дозвола и лиценци, пореске управе, службе за јавне набавке, итд.
5. Градоначелник тражи начине како да укључи јавност у борбу за добру власт, уз помоћ горе наведених метода.
6. Градоначелник именује тим састављен од поштених јавних службеника вишег ранга и младих одличних свршених студената са задатком да испита пријављене случајеве корупције као и да изврши процену неких насумице одабраних важнијих пореских предмета и изузимања од плаћања локалних такси, јавних набавки, итд.
7. Пружаоцима услуга на нивоу града се даје задатак да дефинишу мерила за оцењивање успеха која ће служити за мерење учинка, а затим да сачине експериментални програм по коме ће повећана накнада за рад зависити од учинка. Такво стимулисање би се спроводило по групама, и кретало би се негде између 25-50 процената од плате - за изузетан учинак. Одрживост овог експеримента би зависила од степена наплате од корисника услуга.
8. Градоначелник јавно изјављује да ће град спровести један број акција постављања „клопки” у области јавних набавки током следеће године. Чак и ако се спроведе само неколико таквих

акција, ова мера, као део пакета дестимулишућих мера, може да одврати потенцијално подмитљиве службенике од узимања мита.

#### **Прилог 14: Неки нови прописи који би могли помоћи у смањењу корупције**

Бољи закони имају значајан утицај. Овде дајемо четири примера, који излазе из оквира надлежности локалне самоуправе али могу бити постицајни за локалне кампање за смањење корупције.

##### **1. Финансирање политичких странака и кампања**

У многим земљама финансирање кампања подразумева и изнуђивање новца па чак и чист мито. Када то постане систематска појава, чак и нека „поштена” политичка странка може се осетити примораном да изнуђује новац од фирми уз увијена обећања или претње због корумпираности својих противника. Странке могу, уз помоћ својих представника у општинама, да усмеравају јавна средства у своје политичке црне фондове. У неким земљама странке и политичари са локалног нивоа формирају „фондације” и невладине организације у које се могу сливати фондови за „локални развој”, без уобичајене државне ревизорске контроле.

Притисци за појаву ове врсте корупције могу се смањити постављањем строгих ограничења за активности у оквиру кампања и финансирање политичких странака, уз екстерну ревизију, јавно финансирање кампања, и обавезу да се странкама да подједнака сатница на телевизији и радију. Све фондације које примају новац из јавних фондова морају бити подвргнуте финансијској ревизији.

##### **2. Незаконито богаћење**

У неким земљама јавни службеници могу доћи под истрагу не само онда кад постоје непосредни докази за то да су примили мито - докази

који се увек тешко прибављају, већ и ако поседују имовину за коју се не може доказати да је стечена на законит начин. Неке државе су измениле правило о терету доказивања: од државног службеника се може захтевати да докаже да је његово богатство, а можда и богатство његове најуже породице, стечено на законит начин. У неким државама није потребно да се докаже да је то лице починило кривично дело.<sup>29</sup>

Закони који се односе на незаконито богаћење носе свој ризик. Захтев за доказивањем порекла богатства може бити злоупотребљен. Евентуална обавеза јавног откривања података о имовинском стању и имовинском стању своје породице може одвратити неке потенцијалне, квалитетне кандидате од обављања јавне функције. Тамо где постоји раширена корупција такав закон може да нагна корумпиране функционере да крију своје богатство на сигурном, ван земље. Упркос томе, промена прописа који се односе на незаконито богаћење у Хонг Конгу послужила је као замајац који је преокренуо ток борбе против корупције, као део једног ширег пакета мера који је обухватао превенцију и учешће јавности.

### **3. Откривање**

Санкције од стране административних органа не само да могу да носе опасност од кривичног гоњења, већ и оне саме могу да представљају озбиљнију претњу. На пример, ако се уведе обавеза за регулаторне и пореске органе да пријављују покушаје давања мита, изгледи за успех се мењају. У поређењу са полицијом, ови органи често имају приступ важнијим информацијама и већу стручност. За њих је сразмерно лакше да спроведу санкције. Ти органи могу да играју и на

---

<sup>29</sup> Један користан међународни преседан је *Конвенција Уједињених нација против недозвољене трговине опојним дрогама и психотропним супстанцама* (The United Nations, E/CONF.82/15 and Corr. 1 and 2., видети, нарочито, члан 5, одељак 7.) На оптужене се примењује начело конфискације имовине и терета доказивања. Због могућих злоупотреба оптужби за корупцију, ово промењено начело терета доказивања би вероватно требало ограничити само на доказе, као и да оно буде неоспориво.



карту размимоилажења интереса унутар корпоративних структура (на пример, ревизори и чланови одбора који могу бити реформски оријентисани или само штитити себе).

#### **4. Структурисање антикорупцијских активности**

Неке локалне самоуправе и министарства формирали су јединице за сузбијање корупције; такве јединице на нивоу државе могу бити подршка активностима самих градова/општина. У мањем обиму и уз мање трошкове, антикорупцијска регулатива може у исто време да (1) дефинише ко ће координирати активности различитих постојећих јединица (2) омогућити и наложити различите механизме за координацију и надзор како би се артикулисали различити аспекти тих активности и како би јавност имала могућност праћења тога шта се ради на сузбијању корупције.

Постоје и многи други примери за то како бољи закони могу да помогну у контроли корупције, као што је, рецимо, паушална пореска стопа или како једноставнији закон о лиценцама може смањити обим незаконитих активности.

### **Измените системе**

Корупција сама по себи подразумева неизвесност. „Да би се упустили у корупцију,” примећује Филип Хејман, „и јавни службеник, и приватна странка морају да се узајамно препознају као потенцијални партнери за корупцију и пронађу начин споразумевања, а затим испоруче оно што је свако од њих обећао и да, при том, не буду

откривени. Сваки овај корак може бити изузетно компликован, јер у сваком постоји опасност од откривања.”<sup>30</sup>

*Корупција захтева:*

- 1. проналажење корумпираних партнера*
- 2. плаћање*
- 3. испоруку предмета „куповине“*
- 4. скривене радње*

Кад корупција постане системска, значи да су прилике већ препознате, односи успостављени, да постоје механизми за плаћање и да се испорука обавља рутински. Ту рутину је тешко успоставити. Удруживање понуђача у коалицију такође захтева многе предуслове, као што ова анализа јавног надметања показује:

*Како чланови такве коалиције знају за који предмет јавне набавке да се надмећу на главном јавном надметању? Колико високе понуде да дају? Ако један члан коалиције добије ту набавку, да ли је то њихово заједничко власништво? Да ли морају да пребаце новац члановима коалиције? Ако неки предмет који је купио члан коалиције припада целој коалицији, како се утврђује крајње власништво? Како се добит остварена кроз непоштено удруживање дели међу члановима непринципијелне коалиције? Који су мотиви за варање у коалиционим споразумима? Како коалиција може да одврати и/или надзире чланове како би спречила варање?<sup>31</sup>*

---

<sup>30</sup> Heymann, “Dealing with Corruption: The United States as an Example”, 1995, стр. 14.

<sup>31</sup> Robert C. Marshall and Michael J. Meurer, “Should Bid Rigging Always Be an Antitrust Violation?” (Да ли удруживање понуђача увек представља кршење закона који штите конкуренцију?) необјављени рукопис, јун 1995, стр. 59.

Једна тактика за сузбијање корупције подразумева анализу ових корупцијских понашања и њихово разбијање. Корупцији више погодује стабилно, тајновито окружење. Стварањем дисконтиуитета, неизвесности и неповерења, корупција се, надамо се, може смањити.

Шта је потребно да бисмо разбили такво понашање? Неки би аутоматски оговорили: „нови закони.” А заправо, системска корупција често постоји паралелно са веома добрим законима. Понекад додатна правила и прописи не само да могу да угуше ефикасност, већ могу и сами да створе прилике за корупцију. Нови закони и правила су више него добродошли када могу да доведу до промене система стимулација и дестимулација, смање могућност монопола, јасније дефинишу или ограниче дискрециона овлашћења и побољшају информисаност и доведу до већег степена јавне одговорности. Неки примери корисних нових закона приказани су у Прилогу 14, али ми, генерално, сматрамо да нови закони нису аутоматско решење.

Приступ који има више изгледа за успех је спречавање корупције путем промене услова на којима се заснива надметање, дискреционог одлучивања, јавне одговорности и стимулације запослених. То подразумева пажљиво разматрање фактора као што су:

1. Приватизовање радова или ангажовање неког ван градске управе за обављање радова, а оскудни општински ресурси би се онда усмерили на инспекцију и надзор над остваривањем договорених, мерљивих резултата.
2. Усвајање правила и прописа о поступању са „другим на листи”, који можда теоретски нису оптимални, али могу да послуже за ограничавање дискреционих права и учине правила игре разумљивим. Упознавање грађана са правилима игре ту може бити најважнији корак (погледати Прилог 15).

3. Нови извори информација о резултатима, укључујући узајамну оцену рада међу колегама, оцене грађана, објективне показатеље и пажљиву оцену узорака рада. Култура нерада води до ниских, непроменљивих плата, које онда рађају корупцију и неефикасност.
4. Иновативно коришћење компјутера да би се откриле злоупотребе бенефиција, незаконито удруживање понуђача, премали износи обрачунатог пореза на имовину и сумњиво високи трошкови или предуго трајање јавних радова.
5. Примена механизма самонадзора у приватном сектору, као што је описано раније у тексту.
6. Радикални експерименти са стимулацијама, такође описани раније.

### **Прилог 15: Приручник за грађане помаже у спречавању корупције**

Градска власт у Ла Пазу била је преплављена корупцијом делимично и због тога што су општинске норме и прописи били истовремено изузетно компликовани и нетранспарентни за грађане. Било је буквално немогуће сазнати шта вам је потребно за добијање, рецимо, одређене дозволе. Рутинске набавке вредности до 2000 долара подразумевале су двадесет шест корака који су морали да се обаве у општини. Општински службеници су могли да искористе како одуговлачење тако и нетранспарентност процедура да би тражили да буду подмазани или изнуђивали новац од грађана лажно се изговарајући на прописе.

Од општинских службеника је затражено да прецизно опишу шта сваки поступак укључује. Они су се томе жестоко опирали и рад на документовању свих општинских метода трајао је више од годину дана.

Онда су две мере све драстично промениле. Најпре су поступци били поједностављени. Двадесет шест корака је сведено на шест. А уместо наводне контроле и прегледа сваког предмета понаособ (који су нужно били површни или их уопште није ни било) уведен је пажљив преглед насумично одабраних предмета.

Друго, град је објавио приручник за грађане у којем су описане све општинске процедуре. За многе грађане то је била прва прилика да добију јасне, објективне информације о општинским процедурама и прописима.

Ла Паз је увео плаћање пореза и такси преко приватних банака уместо благајника. Драстично је смањен број службеника да би они који су остали могли да добију веома велике повишице. Да би се радикално сасекло шуровање око обрачуна пореза на имовину, развијен је једноставан модел који се темељио на тржишним ценама некретнина. Грађани су затим морали да сами изврше процену вредности сопствене имовине, уз индиректну претњу да би њихове куће могла да откупи држава ако би им приказана вредност била прениска. Грађани су добили упутства како то да ураде, с обзиром на карактеристике њихове куће и локације на којој се налазе. И грађани су сарађивали: приходи од такси у Ла Пазу су скочили управо у тренутку кад су договори путем корупције буквално елиминисани.

Други пример је ангажовање приватних агенција од стране боливијске владе за процену понуђача на тендерима за јавне радове. И сам тај процес се заплео у оптужбе за корупцију. Али аргумент за то је да међународне фирме, које морају да пазе на своју репутацију, можда имају већу мотивацију да контролишу потенцијално корумпиран однос

између наручилаца и понуђача, него недовољно развијене државне агенције.

## **Радите заједно са бирократијом, а не против ње**

Да би дошло до системске промене, општинска бирократија мора бити укључена у процес, мобилизована и надзирана.

### **Почните с нечим позитивним**

Искуство нас учи да није паметно да општински челници крену с нападом на своје сопствене службенике и органе, чак и ако се зна да су они искварени. По речима судије врховног суда Ефрена Плана, који је успешно сузбио системски корупцију у оквиру своје далекосежне реформе филипинске Управе прихода: „Не можете се појавити у некој организацији као краљ белих фигура и рећи да су сви лоши и да ћете им заврнути шије.” Он је предузео неке позитивне мере да најпре помогне свом особљу - успут развијајући нова мерила резултата рада.

*Ако се они не залажу на свом послу или стављају у џеп паре које би требало да иду држави, нећете имати ефикасност. Тако да нам је био потребан систем за награђивање ефикасности... Стога сам увео нов систем за оцењивање резултата рада. Укључио сам те људе у осмишљавање тог система, оне који су директно радили на процени и наплати пореза и неколико супервизора/ испитивача.*

*Пре тога запослено особње је оцењивано од стране супевизора, пре свега оне особе која је заправо одлучивала о унапређењима. Уместо тога, сада сам увео систем који се заснива на степену процена које је један испитивач направио, колико њих је*

било потврђено, реалним прикупљеним износима – све то у зависности од обима и врсте надлежности испитивача.<sup>32</sup>

### **Истакните значај информација и стимулисања запослених**

Кључни фактори за покретање бирократије на акцију су обезбеђивање нових информација и нове стимулације за запослене које ће бити повезане са тим информацијама.

Исувише много менаџера усредсређује се на административне реформе у смислу (а) реорганизације или (б) нових надлежности. Ми оспоравамо тај приступ јер, када већ постоји системска корупција, ниједан од тих корака нема велике шансе да успе, осим ако се радикално не измени оно што називамо информацијско окружење и трансформише систем стимулација и дестимулација. По нашем мишљењу, и као што смо већ напоменули, најбољи начин за постизање тих циљева је путем експерименталног приступа, који укључује и учешће запослених којих се све то тиче као и повратне информације од клијената и грађана.

Изградња боље власти простим јачањем бирократије у западњачком стилу није успела у многим земљама у развоју. Управо *контекст* у многим земљама у развоју не погодује стварању успешних државних институција. На пример:

1. Информације и систем евалуације су оскудни и много коштају, што онемогућава интерну и екстерну контролу.
2. Недовољна оспособљеност за обраду информација, како на индивидуалном, тако и на институционалном нивоу, због недовољне обучености и малог броја компјутера, као и због релативно малог броја стручњака као што су рачуновође, ревизори, статистичари, итд.

---

<sup>32</sup> Фрагменти из Клитгардовог разговора са Планом, 1982. године

3. Слабо стимулисање, у смислу да је добар рад релативно непризнат, а лош рад пролази релативно некажњено. У Прилогу 16 дати су неки практични савети за реформисање система награђивања.
4. Политички монополи доминирају, понекад праћени насиљем и застрашивањем.
5. Институције противтеже су слабе, делимично и због проблема са информацијама и евалуацијом, али и због непријатељских акција државе.
6. Према томе, ваљани економски разлози објашњавају зашто државне институције не раде успешно свој посао. Не треба одмах наводити културне или политичке факторе, и ту посезати за решењима.

У складу са тим, реформа корумпране бирократије базираће се на следећим начелима:

1. Унапредите систем информисања и оцењивања. Нека то буде посао за клијенте, законодавце и лица која врше званичну надзорну функцију (регулаторни органи, ревизори, судије итд.).
2. Побољшајте систем стимулисања запослених. Повежите стимулацију са информацијама о постизању договорених циљева.
3. Форсирајте конкуренцију и силе противтеже —укључујући цивилно друштво, медије, парламент, судове и политичке странке—и процедуре које ће омогућити да ти различити интереси и мишљења дају свој допринос у политици и управљању.

Овакав приступ супротан је приступу који се заснива на појму „*више*”: више обуке, више средстава, више зграда, више координације,



више централног планирања и више техничке помоћи. Аргумент за то је да без системских реформи „*више*” неће решити проблем неефикасне, корумпиране јавне управе у околностима какве се могу наћи у многим земљама у развоју. У том смислу, борба против корупције може постати претходница у револуционисању рада градске власти.

#### **Прилог 16: Неки практични савети за реформу система награђивања**

Прво питање је: где да нађемо паре за повишице плата? Градоначелник Меклин-Абароа драстично је смањио број запослених; многи градоначелници неће имати толику кризу која би оправдала овакав корак. Експерименти који почињу са порастом прихода и уштедом на трошковима у општини могу сами себе да финансирају, и чак да створе приходе који се онда могу користити за финансирање друге рунде експеримента са стимулацијама у другим сегментима градске власти. Приходи од такси могу се поделити са запосленима. Новац од стране помоћи може се понекад користити за повећање плата кључном особљу.

Реформе система стимулације захтевају учешће самих запослених у дефинисању циљева сваког појединачног органа, дефинисању мерила резултата рада и структуре награђивања.

Могу се користити квантитативна и квалитативна мерила, као и међусобно оцењивање колега, под условом да се оцене налазе „на кривуљи” (односно, да не буду сви оцењени оценом одлично”).

Тимске стимулације су обично изводљивије и пожељније од индивидуалних стимулација.

У утврђивању мерила учинка, корисно је дефинисати „кључне задатке” - другим речима, боље проанализирати „производну функцију” организације.

Узмите у обзир и информације добијене од клијената.

Дајте клијентима већу улогу. Потражите аналогije са тржишном моћи или заједничким управљањем. У спровођењу оваквих реформи, стално мислите на „информације и стимулације.”

Експериментишите са приходима од такси и сличним изворима прихода који се могу искористити за повећање плата и награда за запослене.

Не заборавите на начело узорка: стимулације се могу заснивати на узорку резултата рада. У експерименту, нарочито, нема потребе за свеобухватним мерењем резултата сваког појединачног резултата појединачних акција.

Избегавајте прављење неког главног плана који би важио за све органе у сваком тренутку. Учите кроз делање. Обавезно укључите у евалуацију експеримената са награђивањем и оне на које се тај експеримент односи.

Почните са најлакшим случајевима. Посебно је важно да покушате са реформама тамо где се учинак релативно лако и објективно може измерити и где повећани приходи или уштеде на трошковима могу обезбедити самофинансирање експеримента.

Стимулације обухватају новац али и друге ствари, као што су: унапређење, обука, путовања, давање специјалних задатака, премештај, награде, признања или једноставно похвале. Чак и информација о томе како неко добро ради може понекад да функционише као стимулација.

Негујте атмосферу политичке подршке, пре свега са синдикатима и страним донаторима. Сама идеја спровођења овог експеримента смањује њихову забринутост и доводи до њиховог укључења у израду и евалуацију.

Успротивите се учешћу странаца у техничкој помоћи. На пример, искористите фондове из техничке помоћи за финансирање експеримената у оквиру којих ће локални експерти или, чак, државни

службеници обављати неопходне „студије”, које се заснивају на партиципативној дијагнози онога што се већ зна о проблемима и могућим решењима.

Будите креативни у приватизацији. То може значити експериментисање са хибридним формама јавног и приватног сектора који заједно раде на пружању услуга.