

# МЕЂУНАРОДНА ДИМЕНЗИЈА КОРУПЦИЈЕ

**Александар ФАТИЋ**

Последња деценија 20. века била је, у сфери међународне развојне сарадње, у великој мери обележена позивима на глобално интегрисану антикорупцијску политику. Таква политика је требало да се одвија под окриљем великих међународних организација, кроз консолидоване истраживачке, политичке и законодавне иницијативе које су међународне организације предлагале, а земље чланице је требало да их примене као услов за учествовање у различитим развојним и другим облицима међународне сарадње.

## ТРИ ТИПА ИНИЦИЈАТИВА ГЛОБАЛИСТИЧКЕ АНТИКОРУПЦИЈСКЕ ПОЛИТИКЕ

Законодавне иницијативе су углавном потицале из Организације за економску сарадњу и развој (Organisation for Economic Cooperation and Development — OECD), Међународне привредне коморе (International Chamber of Commerce — ICC) и Организације америчких држава (Organisation of American States — OAS). Оне су се у принципу сводиле на предлагање међународних конвенција против подмићивања, и биле су мотивисане чињеницом да велике међународне компаније, учествујући на тендерима за добијање великих послова реконструкције и развоја у мање развијеним деловима света, нису могле добити посао без подмићивања локалних званичника који су учествовали у тендерским комисијама. Да би се спречило да се на овај начин шири корупција, наведене међународне организације су инсистирале да што више држава, пре свега развијених држава, потпише конвенције које би их обавезале да у свом

унутрашњем законодавству регулишу забрану подмићивања у иностранству. На овај начин се настојало да се утиче на страну понуде у корупцијској структури, односно да се обесхрабре не они који траже мито, већ они који га нуде.

Политичке иницијативе су углавном имале форму условљавања сарадње држава за великим међународним финансијским институцијама, пре свега са Светском банком (СБ) и Међународним монетарним фондом (ММФ), применом спецификованих антикорупцијских мера и контролних стандарда.<sup>1</sup> Тако земља није могла добити кредит од Светске банке нити повластице од ММФ—а ако није у своје пројекте уградила систем интегритета, односно мере које су намењене спречавању да помоћ доспе у ланац корупције или пак да се одлуке повезане са развојним делатностима на које се пројект односи доносе на коруптиван начин.

На истраживачком плану, иницијативе су се углавном одвијале у великим међународним невладиним организацијама, попут *Transparency International* и у посебној антикорупцијској служби Светске банке, кроз статистичке анализе корупције у различитим деловима света, анализе перцепција корупције међу пословним људима, прикупљање другог истраживачког материјала, и промовисање система интегритета који би се заснивао на стандардима које су означавале тада актуелне „речи зујалице” у великим међународним организацијама, попут принципа „демократизације”, „либерализације”, „приватизације” итд. Сваки од ових принципа добијао је у неком периоду статус готово универзалног лека од корупције, па се тако аргументисало да су демократске државе мање подложне корупцији од аутократских, затим да су државе у којима влада већи степен либералне економије у принципу мање корумпиране од оних у којима има више државне контроле над привредом, или пак да привреде које су у већој мери приватизоване мање пате од корупције од оних у којима је више присутно државно власништво над предузећима.

1 Светска Банка (The World Bank — WB); Међународни монетарни фонд (The International Monetary Fond — IMF).

Све три врсте међународних иницијатива, и законодавне, и политичке, и истраживачке, су доводиле до извесних заједничких закључака, елемената слагања у међународној јавности који су били снажан фактор притиска на мање развијене земље у смислу праваца борбе против корупције. Постоје четири основне групе закључака обележених овом врстом међународног консензуса.

*Тачке консензуса у глобалистичком процесу борби против корупције*

Први закључак је у ствари уверење да корупција на глобалном плану има епидемијске размере повезане са глобализацијом, то јест да је са глобализацијом привреде дошло до стварања могућности за ширење корупције на глобалном плану без преседана у историји.

Други закључак је да су језгра корупције лоцирана у недемократским и високоцентрализованим политичким системима, док се њихови ефекти осећају и у демократским и децентрализованим друштвима, која су, углавном, и економски развијенија, то јест чине главну матицу међународне заједнице.

Трећи закључак је да антикорупцијска политика на глобалном плану треба да се руководи утицајем корупције на стране инвестиције, и да буде усмеравана у складу са начинима на који је могуће најбоље охрабрити иностране инвестиције, подразумевајући да ће се на тај начин најефикасније решавати и проблематика у вези са корупцијом која је примарно унутрашња, то јест схваћена као питање националне јавне политике.

Као резултат ова три закључка створен је и консензус у погледу четврте тезе, а то је да адекватна политика контроле корупције треба да буде, пре свега, спољашња, дакле да земље треба да формирају антикорупцијску политику не на основу сопствених процена проблема и унутрашње политичке воље, него на основу инструкција које добијају споља. Потом, сматра се да та политика треба да буде структурисана по вертикали одозго наниже, то јест да, потичући, на нивоу

принципа, из међународне јавности, антикорупцијске мере треба да се примењују наниже кроз политички систем. Описани процес је супротан принципима демократског заснивања политике, који подразумева да се политичке одлуке легитимизују одоздо навише, то јест кроз национални политички систем у борби за формирање унутрашњег консензуса.

Већ из формулације ових основних принципа међународне концепције антикорупцијске политике се може видети да постоје потенцијални конфликти између тих схватања и оних схватања која карактеришу корупцију као проблем националне, јавне политике. Наиме, у примени контролних мера које проистичу из ове међународне концепције може доћи до конфликта интереса са националним принципима антикорупцијске политике, пре свега због тога што дефинисање јавне политике у сваком демократском друштву у начелу има структуру одоздо навише, дакле од воље грађана кроз политичке институције до званичне политике, при чему се уважава начело демократског легитимитета конкретних одлука државних институција. Усвајање антикорупцијских мера које су предложиле међународне организације без уважавања принципа унутрашње политичке легитимације може створити анимозитете и поделе међу носиоцима различитих интереса у друштву у процесу борбе против корупције, посматрано са унутрашњеполитичке тачке гледишта, може увести извршну власт у проблематичну сферу полулегитимног владања. Тада се може десити да једна међународно популарна влада, која ужива подршку међународне заједнице јер са њом безусловно сарађује, изгуби изборе у својој земљи јер сувише мало сарађује са својим грађанима. Описана ситуација се већ више пута догодила у источној Европи, укључујући и Србију. Мора се увек имати у виду да је одговорност за јавну политику пре свега одговорност у односу на своје грађане, а тек потом у односу на међународну заједницу, никако обрнуто.

Међународне иницијативе су углавном усмерене на регулисање понуде корупције, при чему је национална политика углавном оријентисана на регулисање потражње. Кривично законодавство пре свега тежи да санкционише оне носиоце јавне функције који су корумпирани, а не грађане

који, из различитих разлога, могу бити у ситуацији да некога корумпирају. Ако је јавни службеник корумпиран, онда је основни проблем за државу тај службеник и његов интегритет, а не грађанин који корумпира, било зато што мора, било зато што хоће. Суштина интегритета јавне службе је да службеник поступа у складу са принципима интегритета, а не да се промене грађани. Тек ако је службеник чврсто укореењен у принципе интегритета може се говорити о стабилном систему јавних институција.

Конфликт интереса између међународних организација и националне политике у овој сфери је посебно очигледан у области приватизације. Доминантно уверење у међународним организацијама је да што већи део привреде треба приватизовати, јер ће се тиме смањити услови за корупцију, и омогућиће се слободније инвестирање и преговарање о преузимању предузећа од стране великих мултинационалних компанија. С друге стране, приватизација је једно од најконтроверзнијих питања економске политике у већини земаља које су у том поступку, јер отвара низ социјалних питања и питања праведне расподеле државне имовине, која је формирана током година комунистичког модела управљања државом. Приватизација великих државних предузећа, која су у ранијем идеолошком периоду била не само економска, него и социјална инфраструктура, дакле инфраструктура која је омогућавала егзистенцију великом броју запослених, од којих нису сви неопходни са тачке гледишта предузетничке рационалности, представља потенцијалну „социјалну бомбу” у многим локалним срединама. Ту се једноставно не може применити међународни, једноставан рецепт који се заснива на принципу да је све што није економски рационално истовремено и непотребно, јер би то довело до озбиљних унутрашњих политичких поремећаја и конфликта, а у неким случајевима и до пада влада. Стога је однос између међународних извора иницијативе за борбу против корупције и националних приоритета мањих земаља сталан извор фрустрације у неким кључним областима антикорупцијске стратегије, обично у оним најгенералнијим, које се тичу уверења о системским решењима која погодују смањењу корупције а чији терет треба да понесу управо државе малих народа.

### КОРЕНИ ГЛОБАЛИСТИЧКОГ ПРИСТУПА

Криминолошке анализе, у начелу, не подржавају уверење глобалиста да данас у свету постоји „епидемија” корупције. Статистички посматрано, не може се закључити да је у свету дошло до линеарног повећања стопа корупције по делатностима, али се може закључити да је дошло до извесне реконцептуализације корупције која је у складу са глобализацијом привреде, што не значи ништа више од тога да модели корумпирања зависе од модела привредне делатности, те да ће са променом привредних модела доћи и до адекватне измене у доминантним методама корумпирања. Ако је раније највећи број трансакција у једном друштву зависио од одлука донесених у домену јавне политике, односно националне регулативе и политичког процеса, природно је да је највише корупцијских престапа било унутар националног система. Пошто глобализована привреда релативизује границе и националне системе и омогућава максимално преливање одлучивања о различитим типовима материјалних и нематеријалних трансакција у транснационалне организације и корпорације, самим тим корупција добија међународну димензију. Уместо корумпирања локалног званичника, који више није релевантан, данас ће доћи до корумпирања међународног званичника или извршног директора велике међународне корпорације. То корумпирање ће, можда, имати далекосежније деструктивне последице за интегритет управљања у глобализованој мрежи предузећа, како теоријски, тако и практично посматрано, и то можда јесте озбиљнији проблем него нарушавање интегритета јавног службеника у националном систему институција, али то не значи да је дошло до статистичке епидемије корупције, већ до очекиване измене њеног облика и модалитета.

Крајем прошлог века цела Европска комисија је поднела оставку због сумњи у корумпираност њених чланова, што је потенцијално већи проблем за интегритет европских институција него што би било случај са оставком владе неке мале земље из истих разлога, али сама та разлика не документује на уверљив начин тврдњу да је сада корупција „епидемијска”. Глобализација отвара низ нових опасности, како у

сфери корупције и организованог криминала, тако и у области тероризма и других претњи безбедности, па то ипак не значи да треба донети параноидне закључке о томе да су све те претње сада „ван контроле” и да су попримиле димензије „епидемије”. Да би се на промењену и интернационализовану структуру корупције и других деструктивних феномена који прате глобализацију на задовољавајући начин могло одговорити, треба пре свега реално сагледати њихове карактеристике. Глобализација је учинила да они деструктивни феномени који раније нису претили глобално, већ локално, сада прете глобално. Стога ту промену треба решавати на системски начин, увођењем системских мера контроле које би имале пре свега у виду глобално тржиште за корупцију. То глобално тржиште укључује не само неразвијене или мање развијене и међународно мање утицајне земље, већ и оне најразвијеније и најутајније. Највећи корупцијски скандали у Европи у 20. веку су се одиграли управо у најразвијенијим земљама са највећим међународним утицајем.<sup>2</sup>

- 2 Треба подсетити да је у 20. веку један генерални секретар НАТО-а оптужен за тешко дело корупције у вези са недозвољеном трговином ратним хеликоптерима као министар одбране своје земље (Белгије), да је канцелар најмоћније европске земље, Немачке, оптужен за учешће у политичкој корупцији повезаној са прикривањем извора финансирања немачке Демокришћанске партије, да је, као што је већ поменуто, цела једна Европска комисија поднела оставку због корупције. Ни један од тих великих скандала не може се ни на који начин повезати са наводним „основним изворима проблема корупције”, то јест малим земљама у процесу друштвене и политичке трансформације. Корупција је највећа тамо где је највеће корупцијско тржиште, а то је случај у системима са највећим богатством и могућностима за злоупотребу тог богатства. У целини посматрано, развијене земље ту не заостају за мање развијеним земљама у могућностима за корупцију у укупном волумену, јер, иако је можда стопа корупције већа у мање ефикасно устројеним и развијеним земљама, укупни волумен штете од корупције је највећи у оним земљама које располажу највећим богатством, које је истовремено и мотив и средство потенцијалног корумпирања. То је питање које се може решити само озбиљном научном анализом конкретних штета од корупције у појединим земљама, без предрасуда у погледу „развијених” и „неразвијених”, у начелу. И међу развијеним и међу неразвијеним земљама постоје оне са високим, и оне са ниским степеном корупције. Међу развијеним, примера ради, Јапан има врло ниску стопу корупције, а Италија

Постоји, наравно, разлог за то што у међународним организацијама које се баве формулисањем принципа антикорупцијске политике постоје предрасуде о томе да је језгро корупције у мање развијеним земљама, и тај разлог има везе са интересима самих тих организација. Наиме, поменуте организације окупљају као своје кључне чланове најразвијеније земље, а компаније из тих земаља су углавном ангажоване на развојним пословима које финансирају управо Светска банка или Међународни монетарни фонд, при чему се послови често обављају у мање развијеним земљама. Компаније из развијених земаља су у позицији да инвестирају у процесе приватизације у бившим ауторитарним режимима који пролазе кроз период либерализације привреде, и стога је њихова перспектива у вези са корупцијом пре свега оријентисана ризиком за инвестиције у тим срединама и неизвесношћу за глобалну привреду коју стварају ти ризици. Стога велике међународне организације настоје да уведу сопствене критеријуме у процес контроле корупције у земљама које су њихови клијенти и истовремено тржиште за њихове компаније. Ако Светска банка финансира реконструкцију у некој земљи Балкана, и на тендеру учествују грађевинске фирме из Европске уније (ЕУ), онда је у интересу Светске банке, чије су чланице земље ЕУ, да покуша да контролише систем контроле корупције у тој балканској земљи. При томе интереси Светске банке или компанија из ЕУ не морају бити у складу са горућим питањима и интересима антикорупцијске политике у предметној балканској земљи, нити пак кључни интереси балканске земље у области борбе против корупције морају имати икакве суштинске методолошке везе са реконструкцијом и страним инвестицијама. Рецимо, у балканској земљи може постојати корумпиран и нелегитиман политички систем који разара начела демократије, а који је, међународно посматрано, изузетно

---

и Немачка релативно високу стопу. Међу мање развијеним, корупција у бившим совјетским републикама је висока, а на Куби ниска. Дакле, ту не може бити озбиљног простора за генерализоване закључке без одговарајуће емпиријске анализе, а међународна перспектива која потиче из међународних организација се великим делом заснива управо на генерализованим предрасудама.



кооперативан и све чини да изађе у сусрет страним инвеститорима. Са тачке гледишта Светске банке тај режим би био прихватљив, а са тачке гледишта националних интереса земље о којој се ради он би представљао основни проблем за интегритет јавне службе.

Уверење да глобализација подстиче корупцију, које је део полазишних уверења глобализма у антикорупцијској политици, оправдава се двама тривијалним чињеницама. Наиме, глобализација повећава објективне прилике за корупцију, једноставно због тога што повећава број укупних трансакција и отвара нова тржишта. Потом, глобализација отежава откривање корупције, због повећаног волумена трансакција и веће географске расположивости простора за премештање имовине, рачуна, особа и осталих елемената који су битни за откривање корупцијских ланаца. Те две чињенице, међутим, не подразумевају да је дошло до експлозије корупције на глобалном плану у било ком значајном статистичком смислу, већ једноставно да се начин контроле корупције мора прилагодити измењеном моделу саме коруптивне активности коју је донела глобализација. Очигледно је да су међународне и прекограничне димензије корупције сада израженије, но то се пре свега да објаснити преношењем процеса одлучивања у привреди и другим областима друштвеног живота на међународни план, чиме се и фокус корупције премешта на међународни ниво. Промена примарне форме корумпирања није исто што и експлозија корупције као глобалног проблема, и то ваља имати у виду да би се избегли параноични и претерано репресивни одговори на проблем, који онда могу сами постасти проблем, као што је случај са посебно оштрим рестрикцијама на финансијске трансакције или пак поштравањем контроле имовине грађана.

#### *Корупција и економски раси*

Два најчешће навођена и у принципу најзначајнија разлога за доминантно глобалистичко схватање борбе против корупције које доминира у међународним организацијама, дакле за примарно међународну проблематизацију корупције, су претпоставка о деструктивном утицају корупције на

економски развој мерен директним страним инвестицијама, а тиме и на ефикасну расподелу економских добара, и утицај корупције на подривање легитимности локалних и националних власти.

Када је реч о тврдњи да постоји униформна негативна корелација између степена корумпираности, с једне стране, и економског раста, пре свега израженог у смислу количине директних страних инвестиција, с друге стране, постоји неколико проблема које треба имати у виду у вези са овом претпоставком.

Пре свега, сама претпоставка имплицира да у свим случајевима у којима постоји висок степен корупције, постоји низак економски развој, и да би смањивање корумпираности довело до повећања економског развоја. Та претпоставка је по својој природи емпиријска тврдња, а самим тим је потребно да буде емпиријски испитана и доказана, а не да се употребљава као некаква теоријска претпоставка или чак принцип. Чак и без поседовања свеобухватне емпиријске анализе, постаје јасно, у најмању руку, да бар у неким случајевима ова претпоставка материјално не стоји, из простог разлога што постоје земље са изузетно високим степеном корупције, и истовремено са изузетно високим степеном економског развоја. Један од најчешће навођених примера је Јужна Кореја, која спада у „азијске тигрове”, земље са најдинамичнијим привредним развојем, упркос изузетно високој стопи корупције и корпоративној култури која је у значајној мери везана за трансакције које би се могле окарактерисати као коруптивне (неформални договори, провизије итд.). С друге стране, постоје земље са изузетно ниским степеном економског развоја, при томе врло аутократске, у којима је корупција на нижем нивоу (пример Кубе је често навођен). На први поглед, ове чињенице сугеришу да прва претпоставка за интернационализацију проблема корупције није сасвим солидно заснована, иако можда ти изузеци спадају у оне који потврђују правило. У сваком случају, потребно је озбиљно емпиријски засновати сваку емпиријску тврдњу.

Друга слабост прве наведене претпоставке глобалистичког схватања корупције лежи у лапидарној идентификаци-

ји економског развоја са страним инвестицијама. Наиме, не састоји се целокупан економски развој од директних страних инвестиција, и не може се он мерити мером само тих инвестиција. Постоје богате привреде без много страних инвестиција, и обрнуто постоје сиромашне привреде са много страних инвестиција. У разореним привредама понекад су стране инвестиције једини фактор статистички уочљивог привредног раста, али то је привремени фактор и не може се сматрати јединим показатељем економског раста у принципу.

Коначно, само мерење стопе корупције и њено довођење у везу са мером привредног раста је често проблематично. Наиме, поједине невладине организације, попут поменуте *Transparency International*, имају несолидну методологију у изради тзв. индекса перцепција корумпираности, односно ранг листе земаља по степену корупције на основу утисака пословних људи. Корупцију је тешко мерити, и испитивање мишљења људи о корупцији у појединим секторима је најчешћа методологија, иако она није прецизна и може бити подложна врло субјективним утицајима и великим искривљењима истине. Методологија поменуте организације је била посебно проблематична када је, у једном раздобљу, Србију и Црну Гору (тада Савезну Републику Југославију) означила као другу земљу по степену корумпираности у свету, одмах после Нигерије. Методологија по којој се дошло до овог закључка се састојала у разговору са неколицином пословних људи који су изнели своје утиске о пословању у различитим земљама, и том приликом се очигледно врло неповољно изразили о Србији и Црној Гори. Потом је тако субјективан и неозбиљно формиран закључак институционализован кроз глобални индекс корумпираности, а објављивање таквих информација има очигледан утицај на обесхрабривање страних инвестиција. Тај низак ниво страних инвестиција потом служи као основа за потврђивање, повратним путем, високог степена корупције и његовог деструктивног утицаја на економски раст. Другим речима, прво се методолошки несолидним средствима створи утисак у јавном мњењу о стању ствари које може и не мора одговарати истини, а потом се последица тог јавног мњења, на тај начин уобличеног, третира као доказ за саму чињеницу која се на

првом месту износи у јавност. Укратко, реч је о класичном циркуларном резонувању, које представља логичку грешку, и које само по себи обезвређује емпиријски налаз у индексу. Стога и у овом погледу ваља бити опрезан када се са међународне и упоредне тачке гледишта говори о корупцији у појединим земљама, јер се на тај начин производе реалне последице за привреду тих земаља које не морају бити резултат корупције, већ самог „говора” о корупцији. Реч је о врло опасној области за анализе у којој тренутно владају изузетно ниски методолошки стандарди, који би морали доћи под далеко строжију контролу и бити коришћени са далеко већим опрезом него што је тренутно случај.

#### *Подривање легитимности власти*

Друга претпоставка за доминантно интернационалистичко схватање потребе за борбом против корупције је знатно утемељенија од претходне и има озбиљније теоријске и методолошке димензије. Она се у суштини своди на тезу формулисану у оквиру докумената Светске банке, да корупција смањује социјални капитал и тиме угрожава процес управљања друштвом, а друштво у коме је процес управљања угрожен је мање поуздан учесник у међународним трансакцијама, па је самим тим и потенцијални међународни проблем. Као и сваки други однос у друштву, и владавина подразумева формални и суштински елемент. Формални елемент проистиче из друштвене дефиниције односа и одговарајуће процедурално додељене улоге том односу, као што је инаугурација власти, давање различитих овлашћења, мандата и томе слично. Суштински елемент је ауторитет, а ауторитет, као што су социолози много пута аргументисали, проистиче из способности да се друштво води захваљујући поверењу грађана у то да они који их воде знају куда их воде и који је најбољи начин да тамо стигну.<sup>3</sup> За то је основна претпоставка

3 Социолози се обично одмах сете Макса Вебера (Max Weber) када је реч о овој теми, али постоји више аутора са различитих страна света који су правили разлику између формалне власти и ауторитета, или такозване позиционе власти и својства „природног вођства”. У новије време се такође често говори о „вештини лидерства”, па се центар ауторитета

да они који воде буду поштени, а корупција у власти аутоматски угрожава ауторитет да они који ту власт сачињавају у њој и остану. Стога је етика владавине основна претпоставка за легитимност власти, јер власт која поступа неморално нема ауторитет, а корупција је драстична манифестација неморала у употреби власти.

Уколико у структури власти, дакле у јавној служби, долази до злоупотреба и корупције, било да је реч о ситној или крупној корупцији, и та дела се чине без последица, дакле власт не предузима ништа да на њих реагује, власт постаје нелегитимна, и принуђена је да влада не помоћу ауторитета, него помоћу манипулација, скретања пажње јавности са питања о сопственој легитимности на различите скандале и кризе, или пак отвореном економском или чак физичком принудом. Таква влада пре или касније губи своје позиције; она није у стању да довољно доследно представља интересе својих грађана, а самим тим она постаје релативно непоуздан саговорник за своје међународне саговорнике, јер они не знају када ће и њена фактичка власт попустити толико да договори са њом више неће важити или пак она неће моћи да их испуни. Управо ту се крије велики део проблема суверенитета, јер је распадом различитих држава дошло до стварања владајућих група које су биле само делимично легитимне или су пак биле потпуно нелегитимне, и дошле су у позицију власти захваљујући револуционарном таласу народног незадовољства или пак политичким манипулацијама.

премешта у научене вештине и манипулативне технике контролисања групе људи, што је, по нашем мишљењу, једна банализована верзија истинског схватања легитимног вођења и ауторитета која би се могла назвати „fast-fud ауторитет”. Милан Поповић, црногорски политички филозоф, је недавно писао о ”fast food” демократији, што је, по нашем мишљењу, изванредна формулација нових тенденција у схватању ауторитета, власти, грађанских права и дужности. Поповић тако пише: „(...) најкраћи резиме овог фактора гласи овако: стална и катастрофална кратковидост, неквалитетна стабилност и безбедност, 'fast food' за Црну Гору и Балкан, нетранспарентност и неодговорност, најзад реалполитичко фаворизовање силе насупрот жуборећој реторици људских права и демократије” — Милан Поповић, *Глобална прашина: Балканска постојмоћерна 2000*, Вијести, Подгорица, 2004, стр. 156.

Управо је овакав развој догађаја наступио у земљама бивше Југославије, и тада је започело разарање националног суверенитета држава, јер међународни саговорници нису сматрали да морају озбиљно схватати такве националне власти. Сличне су и последице корумпиране власти, и зато оне представљају проблем за међународне организације и интеграције, пошто нису способне да стабилно и дугорочно јемче спровођење одређених облика политика и начелних одређења свога друштва.

Управо из наведених разлога, организације попут OECD, Светске банке или Међународног монетарног фонда инсистирају на развијању специфичних модела владавине који су засновани на вредностима *стабилности* и *предвидивости*. То се посебно односи на земље које се налазе „изван утврђеног међународног економског система”, дакле на економски неразвијене земље са унутрашњом кризом легитимности власти.

Вредности стабилности и предвидивости су кључне са тачке гледишта безбедног и слободног кретања међународног капитала, односно инвестирања у привреду земаља у развоју. Оне могу, али не морају бити у складу са кључним домаћим интересима у тим земљама, који се у начелу састоје у принципу легитимности и прозирности владавине. Наиме, са међународне тачке гледишта, кључни интереси су кооперативност и стабилност власти, јер само са таквим властима је могуће правити поуздане економске договоре, а кључне практичне вредности су стабилност политичке групе која контролише државне институције и прозирност процеса владавине, пре свега у смислу слободног протока информација, које су важне за исправно доношење инвестиционих одлука. Примера ради, у земљи у којој постоји слободан проток информација лакше је обавестити се о вредности и пословању неког предузећа које се купује или у чијем власништву се учествује, а у земљи у којој влада култура тајновитости такве услуге коштају, јер се морају набављати путем привилегованих канала и агенција за саветовање инвеститора које имају приступ поверљивим информацијама. Са те тачке гледишта, интереси међународне привреде и инвестирање

као процес су по својој логици у складу са интересима домаћег свановништва у земљама у развоју. Ипак, они нису довољни, наиме очекивања и потребе за легитимисањем владавине са унутрашње тачке гледишта сежу ван домена који захтева међународно инвестирање.

Примера ради, међународно инвестирање захтева *селективну прозирност* процеса владавине, наиме за њега је довољно да постоји прозирност у процесу доношења закона и процеса који су директно у вези са пословањем. Важно је да не постоји опасност од некаквих драстичних поремећаја логике власти, рецимо да властима не падне на памет некаква национализација предузећа, мешање у привреду ван уобичајених граница, или нешто томе слично. С друге стране, са тачке гледишта унутрашње легитимности владавине, потребно је да постоји репрезентативност и одговорност власти, одговоран однос према социјалној проблематици, као и прозирна структура управљања у свим органима власти. Затим, неселективна прозирност подразумева јасне изворе финансирања политичких странака, приступачност података о имовини носилаца јавних овлашћења, поштење у политичким процесима, попут гласања у парламенту, влади, раду различитих агенција и владиних тела, парламентарним одборима, итд.). Неселективна прозирност је интерес аутентично изнутра израсле демократије, док је за међународну привреду сасвим довољна селективна прозирност.<sup>4</sup>

Из наведених разлога, подривање легитимности власти као последица корупције је сасвим логичан закључак Светске банке, али предложене вредности стратегија које долазе из те банке и из других великих међународних организација које се баве стратегијом борбе против корупције се не обраћају тој последици на одговарајући начин, већ су пре свега повезане са логиком инвестирања и међународне

4 У новијој криминолошкој литератури ово становиште је посебно наглашено у чланку: James W. Williams & Margaret E. Beare, "The Business of Bribery: Globalisation, Economic Liberalization, and the 'Problem' of Corruption", у: Margaret E. Beare (ed.), *Critical Reflections on Transnational Organized Crime, Money Laundering, and Corruption*, University of Toronto Press, Toronto, 2003, pp. 88–119.

привреде, а не унутрашњег интегритета земаља „ван утврђеног међународног поретка”.

*Лоџика међународних законодавних иницијатива*

Већ на први поглед је јасно да је доношење нових антикорупцијских закона „најлепши” начин за задовољавање међународних захтева да се „нешто предузме” у области борбе против корупције. Закони су јасно описиви, доказиви кораци, а њихова примена дуг, често непрозиран, недоказив, и неефикасан процес који је тешко надзирати. Стога је умножавање антикорупцијских закона карактеристика свих земаља које се утркују да удовоље међународним захтевима ради постизања међународних интеграција, али, нажалост, инсистирање на законодавном решавању ових проблема није ефикасно. Део разлога за ту чињеницу лежи у неухватљивости и специфичности феномена корупције, који, као што смо већ више пута истакли, није могуће у потпуности свести на позитивноправно нормирану димензију, јер је реч о етичком проблему. Други разлог за неефикасност законодавног приступа, поново, лежи у различитим мотивацијама које су карактеристичне за међународну перспективу борбе против корупције и за ону домаћу.

Париски споразум ОЕСД против подмићивања потписан је 1997. године. Споразумом се забрањује званичницима земаља чланица ове организације и њиховим компанијама да подмићују стране званичнике у земљама у којима се такмиче за добијање различитих послова. Париски споразум је био само интернационализација закона под „називом” Закон о забрани корумпирања у иностранству (*Foreign Corrupt Practices Act*) који је још 1977. године донесен у САД, као реакција на серију скандала са америчким компанијама које су се бавиле корупцијом у иностранству. За 18 година, од 1977. када је овај закон донесен, па до 1995. године, када је Централна обавештајна агенција (CIA) изнела процену штета које су америчке компаније претрпеле у међународној утакмици за послове јер су биле лишене овог средства за добијање уговора у иностранству, штета, по процени ове агенције, је износила око 36 милијарди долара. Имајући у



виду ову „неравноправност” америчких компанија у односу на компаније других развијених земаља, америчка администрација је извршила притисак на ОЕСД да се под окриљем ове организације потпише међународно обавезујући споразум који би и друге развијене земље, које су све чланице ОЕСД, лишио могућности „подмазивања” договора о великим пословима, махом у неразвијеним земљама које су њихово главно тржиште. Дакле, мотивација за Париски споразум нема практично ништа заједничко са аутентичним интересима неразвијених земаља да постигну одговарајући степен унутрашњег системског интегритета, већ је искључиво повезана са интересима међународног пословног света.<sup>5</sup> Укратко, реч је о систему размишљања о антикорупцијском законодавству чије основне вредности „промашују” етичку димензију која је основна подлога за решавање проблема корупције у било ком социјалном систему, у било ком друштву.

#### **ЕЛЕМЕНТИ ГЛОБАЛНОГ СЛАГАЊА О ПОСЛЕДИЦАМА КОРУПЦИЈЕ У ДОМАЋИМ ОКВИРИМА**

До сада је углавном било критичке речи о међународној димензији борбе против корупције. Потребно је, међутим, истаћи извесне вредне закључке до којих су актери антикорупцијске политике у међународној јавности и институцијама доспели у погледу последица корупције на домаћем плану. Сама формулација ових последица је основа на којој је могуће градити прецизне и истините увиде у проблем, а тиме и решења која ће бити примерена како локалним околностима тако и општим системским карактеристикама друштва у процесу глобалног повезивања са другим друштвима, јер саме последице су сличне у свим модерним друштвеним системима.

(а) Прва последица корупције у сваком друштву је *смањење ефикасности у употреби друштвених ресурса*, о којој год да се области друштвеног живота ради. Корупција подразумева избегавање или злоупотребу процедуре која је

5 Видети: James W. Williams & Margaret E. Beare, loc. cit.

постављена управо због тога да би максимално повећала ефикасност употребе друштвених ресурса. У кадровској политици, именовања одговорних службеника на одговарајуће друштвене положаје се, у начелу, врше путем отвореног конкурса, управо због тога да би били изабрани најбољи кандидати и да би, самим тим, друштвени ресурси били искоришћени на најбољи начин. Корупција у кадровској политици значи да неће нужно најбољи бити изабран, а то значи да ни посао неће нужно најефикасније бити обављан. У образовању, корупција подразумева да ће они који немају одговарајуће знање добити извесне квалификације које ће им омогућити да врше друштвене функције, а тиме ће и само вршење тих функција бити компромитовано. Исти принцип се односи на сваку друштвену делатност. Још једном, овде постаје сасвим јасно зашто је корупција пре свега проблем за друштвену службу, државне службенике, а не за приватну делатност, јер је логика саме приватне делатности таква да се тежи највећој ефикасности, па ако неко корупцијом ту ефикасност смањује он то, у крајњој инстанци, чини противно сопственим интересима, док се смањење ефикасности у државној служби одражава на све чланове друштва.

(б) Друга важна последица корупције је *ујрожавање нормалних околности за рад приватног сектора*, а приватни сектор је потенцијално највећи извор за решавање хроничног проблема незапослености у већини неразвијених земаља, па чак и међу развијеним земљама у периодима економског стагнирања или рецесије. Околности за рад приватног сектора могу трпети два основна типа поремећаја (аберација), наиме брзо и ненормално богаћење једног дела приватног сектора уз неравноправан тржишни положај остатка сектора, или пак обесхрабривање инвестиција приватног сектора због непредвидивости пословног амбијента.

Када је реч о брзом и ненормалном богаћењу, оно се може догодити из два основна разлога. Први је корупција економског и институционалног система у друштву која омогућава да поверљиве пословне информације, или пак информације о државној политици у вези са пословањем, „цуре” у делове приватног сектора, иако би по својој логици

такве информације морале бити заштићене да би тржишна утакмица била праведна. Реч је о феномену тзв. унутрашње трговине информацијама (*insider trading*). Таква трговина се догађа када, рецимо, министарство финансија и народна банка, непосредно пре девалвације домаће валуте, о томе обавесте нека предузећа и банке, тако да она могу да изврше тзв. дампинг валуте, односно велику продају домаће валуте и куповину девиза пре него што вредност девиза порасте. Други пример је одавање информација о предстојећој приватизацији великих друштвених привредних система и других унутрашњих околности у тим предузећима које омогућавају потенцијалним инвеститорима да своје понуде формирају на нетржишни начин. Унутрашња трговина информацијама се сматра кривичним делом у развијеним друштвима и њени починиоци, када су ухваћени, обично тиме закључују своју каријеру у било којој привредној делатности, да се и не говори о кривичним санкцијама које им прете.

У Србији и Црној Гори и другим балканским земљама крајем прошлог века дошло је до другог великог модела брзог и ненормалног богаћења дела приватног сектора, који је данашњи министар финансија у Влади Србије, Млађан Динкић, својевремено популарно назвао „великом пљачком народа”. У једном периоду током деведесетих година прошлог века држава Србија је одржавала двоструки курс немачке марке као главне стране валуте на домаћем тржишту, при чему је „званични” курс био неколико пута нижи од реалног, „црног” курса, за који се валута могла купити од криминалних дилера на улицама. Привилеговани појединци, власници банака који су били блиски тадашњем политичком режиму или су му имали приступ, добијали су могућност да немачку марку купују у Народној банци по званичном курсу, рецимо по курсу од шест динара за марку, а потом да, преко мреже уличних дилера, исте те девизе продају грађанима по курсу од, рецимо, тридесет динара за марку. На тај начин је народ отворено пљачкан, а тако опљачкана „зарада” је пребацивана пре свега на Кипар, где су београдске банке које су се бавиле овим прљавим послом имале своје филијале и договоре са локалним банкама о рачунима на које је новац пребациван. Велики део народне имовине је тако отуђен и

„пресељен” у приватне џепове, што је једном делу приватног сектора, који се не бави никаквим продуктивним послом, већ искључиво спекулацијама (дакле куповином и продајом некретнина и акција) омогућило да, на начин отворене крађе, постане богат преко ноћи. Потом су они који су на овај начин спровели „примарну акумулацију капитала”, како би рекли марксисти, започели инвестирање у привреду, и на тај начин су обични лопови из Милошевићевог времена постали „бизнисмени” и „имућни људи”. Такво поступање режима је, наравно, обесправило озбиљан, поштен приватни бизнис, и отерало га из Србије, а поставља се питање да ли ће и на који начин било која будућа влада моћи да спроведе поступак испитивања порекла оваквом пљачком стечене „имовине” и да исправи велике друштвене неправде које су великом пљачком народа нанесене.

Други облик нерегуларности у систему које се одражавају на рад приватног сектора је нестабилност и непредвидивост система, било да је реч о систему власти, као што је фискална политика, политика опорезивања, запошљавања, приватизације, и томе слично, или о самом тржишту. Ако се тржиште развија по принципима који нису међународно препознатљиви, дакле ако постоји висок степен корупције, ако се пословне трансакције не врше према тржишној вредности него на основу скривених аргумената и других трансакција које нису прозирне, ствара се несигурност у пословном амбијенту и приватна предузећа губе иницијативу да послују у таквој атмосфери. Занимљиво је да ова врста нерегуларности има везе са наслеђеним коруптивним обрасцима поступања у многим срединама, а посебно је заступљена у земљама са наслеђем државне својине у којима је највећи број чланова заједнице био запослен у државном сектору и није имао директну одговорност за ефикасно пословање тог сектора. На тај начин су се, у Србији на пример, изродили термини „комбинација” и „варијанта”, па се у колоквијалном жаргону каже да „ништа не може да се заврши ако човек нема комбинацију или варијанту”. „Комбинација” овде често означава једноставно корупцију, дакле размену услуга која обично нема везе са самим предметом конкретне трансакције. У таквом амбијенту озбиљна при-

ватна предузећа се не могу сналазити, поготово ако се ради о међународним компанијама, имајући у виду наведени Париски споразум и оштре ставове влада развијених земаља у погледу ангажовања њихових компанија у „комбинацијама” у земљама у развоју.

(в) Трећа међународно призната последица корупције на домаћем плану је *повећавање укућних цена административних услуга* кроз неопходност давања мита. Корумпирана јавна администрација установљава ценовнике за мито да би вршила послове из своје надлежности које је и иначе дужна да врши. Административна корупција овог типа је била нарочито заступљена на Балкану на нивоу локалних власти у последњој деценији прошлог века, када је било популарно отварање „киоска”, па је постојао врло прецизан ценовник мита за издавање дозволе за отварање таквих продавница, према делу града у коме се дозвола тражила. Корумпирана јавна администрација поскупљује трошкове живота за грађане, јер се на све званичне таксе и остала давања која су у вези са административним пословима мора додати и цена мита, која је често вишеструко већа од формалних цена административних услуга. Ефикасност система и расподеле средстава у њему се нарушава административном корупцијом ове врсте, па је релативно ниска цена административних услуга на формалном нивоу у ствари само димна завеса која скрива једну врло скупу администрацију за грађане. Наравно, говорећи о ценама мита не узимамо у обзир наведене моралне димензије административне корупције, које су далеко значајније.

Један од често промовисаних начина да се смањи административна корупција у овде истакнутом контексту је повећавање плата јавних службеника. Логика на којој се овај предлог заснива полази од претпоставке да јавни службеник захтева мито због тога што му је ниска плата, па је принуђен да је „допуњава” корупцијом. Та претпоставка може имати извесну вредност у оним ситуацијама у којима су плате толико ниске да се од њих уопште не може живети, и у том смислу повећавање плата јесте важан елемент антикорупцијске политике. Истовремено, међутим, ваља имати у виду да административна корупција постоји и у системима у којима

плате нису тако мале да угрожавају егзистенцију, и да логика која је заснована на потребама службеника може у готово подједнаком степену важити и када су плате високе, јер можда те плате не би биле довољно високе за оно што јавни службеник доживљава као своје „реалне” потребе, рецимо да децу пошаље у приватну школу или да редовно одлази на летовање и зимовање. Границе „разумног очекивања” су врло растегљиве, па се, у крајњој инстанци, ваља клонити аргумента који се заснива на ниским платама, већ и због тога што постоје чланови друштва који имају врло низак стандард живљења а придржавају се врло високих моралних вредности. Нема разлога да се такав стандард не очекује и од јавних службеника, који су рефлексија власти државе, те да се нагласак увек не стави и на етику и корпоративни дух јавне службе, уз узимање у обзир висине примања као споредног, мада не и неважног, елемента успешне политике борбе против корупције.

(г) Етичка димензија административне корупције (а у случајевима политичке корупције те последице су још израженије) води до четврте последице корупције на домаћем плану, а то је *разарање интeгритeтa јавне службе*, која једино сама себе може адекватно контролисати у смислу пуног обима корупције као етичког проблема. Механизми унутрашње контроле јавне администрације су засновани на узајамној контроли јавних службеника, изградњи корпоративног духа, дакле једне професионалне културе, која је заснована на доживљају себе самих као етичких, моралних делатника у име друштва. Раширена корупција разара могућност изградње ове врсте културе јавне службе, јер ако је велики број јавних службеника корумпиран, нема основних претпоставки да они себе доживљавају као моралне делатнике, а тиме не може бити ни било какве значајне узајамне контроле нити уздизања моралног профила јавне администрације.

(д) Из свих наведених разлога, као пета међународно призната последица корупције на домаћем плану појављује се процес *разарања легитимитeтa домаће политичке власти*, о чему је већ било речи.

Када је реч о укупним последицама корупције, оне се у квантитативном смислу разликују од друштва до друштва, чак и ако је сам степен корупције исти у различитим друштвима. Те последице се могу битно разликовати у различитим друштвима посебно у области моралних последица за интегритет јавне службе. Наиме, културолошке претпоставке за узајамне односе грађана и јавне администрације у неким срединама су такве да омогућавају већи степен неформалности, а тиме се и неке услуге, размена љубазности, па чак и поклона, могу сматрати не само допуштеним, него и мерилом доброг укуса. Уколико у некој медитеранској земљи пацијент однесе лекару симболичан поклон, као што је бомбоњера или паковање кафе, то се неће сматрати корупцијом, а самим тим неће ни имати последице за морални профил лекарске професије, јер неће бити разлог да лекар себе не доживљава као моралног делатника, пошто он према културним нормама своје средине не чини никакав прекршај битних моралних вредности. Истовремено, ако у некој северноевропској земљи пацијент лекару однесе било какав поклон то би се сматрало корупцијом или, у најмању руку, поступком на граници корупције. Поклон вероватно не би био примљен, а ако би био примљен, његове последице за интегритет лекара биле би несамерљиво веће него у првом случају. Једноставно, културне претпоставке у смислу формалности односа са јавним службеницима се драматично разликују између појединих делова света.

Овај аутор је, примера ради, имао прилике да, радећи у Аустралији, доживи ситуацију у којој је једна Италијанка, дошавши у банку да обави неки посао, била незадовољна ефикасношћу службеника, па је почела да расправља свој проблем са њима повишеним тоном гласа, што је у медитеранској култури сасвим уобичајен начин опхођења и изражавања расположења, који никога претерано не угрожава. Пошто је повишавање тона гласа у аустралијској култури знак агресије и није уобичајено, несрећну жену су надлежне службе одвеле у психијатријску болницу на испитивање због „поремећаја понашања”. У истој земљи, етничка заједница народа Монг из Камбоџе, која се састојала искључиво од избеглица због ратних сукоба у тој земљи, била

је дословно потпуно незапослена. Ни један припадник народа Монг није имао запослење. Услед нагомиланих животних проблема, нервозе и забринутости, поједини припадници ове заједнице су прибегли начину смањивања психичке напетости који је у њиховој култури уобичајен, а то је боцкање сопствене коже неким оштрим предметом, обично оловком, како би се одвратила пажња од проблема који особу заокупља. Несрећом, дошло је до заразе вирусом хепатитиса Б, који се преноси крвљу, што је довело до мобилизације служби за ментално здравље које су се озбиљно бавиле мишљу да хоспитализују Монг оболеле „због самоповређивања”.

Наведени драстични примери показују озбиљне културне разлике које се врло снажно испољавају и у области понашања које се може доживети и дефинисати као коруптивно, попут давања и примања поклона. У оним ситуацијама када је културни предложак такав да омогућава неку трансакцију а да је при томе не одређује као коруптивну, ни последице за јавну службу нису деструктивне. Истовремено, поклон налив-пера или кравате шефу полиције у Аустралији ће имати деструктивније последице за интегритет полиције него чак значајнији и вреднији поклон у другој средини. Стога је важно, у процени деструктивних ефеката корупције, бити реалистичан, имати у виду културну варијацију између друштвених контекста, и, уз сву озбиљност у обраћању борби против корупције, не допустити да процена опасности прерасте у униформну параноју.