

PRVI DEO

Analitički okvir

Poglavlja

- 1. Izazov obnove**
- 2. Anatomija korupcije**
- 3. Osmišljavanje odgovora**
- 4. Sistem društvenog integriteta**
- 5. Stvaranje političke volje**

Izazov obnove

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

Samjuel Tejlor Kolridž (Samuel Taylor Coleridge) ¹

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

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

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

Da li kriterijumi opadaju?

"Većina učesnika u opštoj evropskoj debati o vrednostima izgleda da misli da se približavamo 'moralnoj krizi'. Više od krize autoriteta političara, to je kriza poverenja u predstavnički karakter i legitimitet demokratskih sistema - kriza sa ozbiljnim posledicama za javnu upravu, koja se odražava na gubitak poštovanja prema institucijama i nedostatak etičkih i sudskih uzora."

(Blymke i Bøhagen, Norveška)

"U javnosti postoji percepcija propadanja..."

(Whetanall, Velika Britanija)

"Proteklih nekoliko godina smo bili svedoci povećanja zabrinutosti javnosti za integritet javne uprave u Holandiji."

(Maas, Holandija)

"... postoji opšta saglasnost o slabom poverenju javnosti u saveznu vlast i njene institucije."

(Gilman, Sjedinjene Države)

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

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

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

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

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

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

Najozbiljniji izazov...

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

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

Korupcija udara u srce tržišne privrede ometajući donošenje odluka i nagrađujući one koji su korumpirani i manipulatore umesto efikasne i produktivne. Izgleda da je korupcija u porastu uprkos jednom od najupornijih međunarodnih i nacionalnih napada na kritične oblasti koje je svet video.

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

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

Odgovor mogu da pruže dve stvari, a o obema se govori u ovom priručniku. Prva je slabljenje društvenih vrednosti, pri čemu se u etici mnogih pojedinaca širi javni interes i društvena odgovornost podređuju poboljšanju materijalnog statusa. Druga je nedostatak transparentnosti i odgovornosti unutar sistema društvenog integriteta. U mnogim zemljama postoji rasprostranjeno mišljenje da je javna uprava na stranputici - da su mnogi delovi javnog sektora korumpirani, kao i mnoga preduzeća privatnog sektora koja posluju sa njima. Javnost vidi službenike, a izgleda da i oni sami sebe tako vide, koji postoje da bi služili političkim ambicijama svojih nadređenih, što može da rezultira njihovim unapređenjem. Javna odgovornost je samo puka retorika koja se koristi u izveštajima parlamentu ili prilikom govora u Ujedinjenim nacijama. Ovakvo viđenje može da bude nepravedno prema mnogima, ali je široko prihvaćeno.

Definicija korupcije

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

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

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

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

Koliko je stara korupcija?

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

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

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

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

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

Korupcija administracije

Postoje dve potpuno odvojene kategorije administrativne korupcije: prva se javlja, na primer, tamo gde su poslovi obezbeđeni "u skladu sa propisima", a druga tamo gde se poslovi obavljaju "protivno propisima".

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

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

Kako je korupcija štetna?

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

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

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

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

"Nedostatak transparentnih pravila, valjano primenjenih, glavni je razlog zašto talentovani Indijci ne mogu da napreduju u Indiji. Drugi razlog je tradicionalni poredak koji je ostao netaknut uprkos pretpostavljenoj liberalizaciji. Ali, jednom kad talentovani Indijci odu u na pravilima zasnovana društva na Zapadu, oni počnu da napreduju. U tim društvima svi ljudi poštuju ista pravila, svi imaju slobodu da inoviraju, a da ne budu ugušeni propisima. Zbog toga Indijci uspevaju u zemljama kojima vladaju belci, a propadaju u svojim. To je najtužnija priča stoleća."¹³

U Zambiji ostvaren rast od 1% za proteklih 9 godina

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

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

Prof. Sešamani je izjavio da ne postoji detaljno obrazložen spisak nekih vladinih troškova, kao što pokazuje stavljajanje velikih suma novca, poput predsedničkog diskrecionog fonda, pod kategoriju "ostalo" u spisku rashoda određenih ustavom i zakonom.

Lusaka, Post of Zambia, 20. mart 2000.

⁹ Videti George Moody-Stuart: *Grand Corruption in Third World Development* (Oxford: World View Publishing, 1997). Za primere obe kategorije videti sukcesivne brojeve *TI Newsletter* (www.transparency.de).

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

¹¹ Videti El-Wathig Kameir i Ibrahim Kursany, "Corruption as the 'Fifth' Factor of Production in the Sudan", (1985) s. 11

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

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

Sitno podmićivanje prouzrokuje veliku štetu sistemu puteva u Keniji

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

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

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

Sistem podmićivanja je celom dužinom autoputa uzeo maha. Kurija nikad lično nije podmitio službenika na stanici za merenje težine. Bajusuf je, umesto toga, slao "posrednika" da preda gotovinu pre nego što kamion stigne. Kad bi Kurija stigao, samo bi ga propustili. Humanitarne organizacije i agencije Ujedinjenih nacija poput Svetskog programa za hranu, koje često finansiraju međunarodni donatori, ne mogu da od svojih donatora refundiraju isplaćeno mito. "Umesto toga mi unajmimo posrednika", rekao je Jern Lose (Joern Lose), službenik za logističku podršku Svetskog programa za hranu u kenijskoj luci Mombasi. Posrednici odrade svoj prljavi posao, a trošak se knjiži kao cena za administrativnu uslugu.

Philadelphia Inquirer, 26. april 2000.

Uticaj na razvoj privatnog sektora

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

Ako, znači, privatni sektor treba da vodi razvoj, kakav je uticaj korupcije na okruženje u kome privatni sektor treba da deluje? Prvo i najvažnije, ona unosi neizvesnost. Da li će se dobiti posao? Da li sporove mogu da reše nepristrasne i stručne sudije? Da li se buduće odluke službenika mogu predvideti sa potrebnom izvesnošću? Tamo gde korupcija uvede neizvesnost, takođe povećava i rizik, a kako rizik raste, tako investitori moraju da traže da im se ulog brže i u većem iznosu vrati. Dalje, korumpirani odnosi deluju tako da sprečavaju ulazak novih igrača i tako sputavaju rast samog privatnog sektora.

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

Uticaj na direktne strane investicije

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

U nedavnoj studiji¹⁶, profesor Šang Jin Vej (Shang-Jin Wei), profesor Kenedi škole za javnu upravu Univerziteta u Harvardu, ispitao je, sa iznenađujućim rezultatima, bilateralna ulaganja 14 zemalja, tradicionalnih izvora investicija, u nekih 45 zemalja tokom perioda 1990-91.¹⁷ On poredi stanje korupcije sa marginalnim poreskim stopama i zaključuje da na skali od jedan do deset (kao što koristi TI indeks percepcije korupcije), povećanje nivoa korupcije od jednog poena dovodi do smanjenja DSI za 16 procenata ili, otprilike, za ekvivalent povećanja marginalne poreske stope od tri procenta. Drugim rečima, pogoršanje stanja korupcije u zemlji domaćinu nivoa Singapura (sa rangom od približno nula) do nivoa Meksika (sa rangom od 6,75 u vreme pisanja studije) izaziva povećanje marginalne poreske stope za strance od 21 procenat. To je, za uzvrat, dovoljno da gotovo potpuno ugasi nade jedne zemlje da će imati priliv DSI. Vejov rad nas podstiče da na korupciju gledamo kao na dodatan, mada neformalan, porez koji tereti privatni sektor, porez na koji su strani investitori vrlo osetljivi i na koji reaguju vrlo loše. Poruka je stoga jasna: da bi jedna

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

¹⁵ Za širu raspravu videti Jeremy Pope, *Productivity and Corruption*, predstavljeno na Nedelji nauke 1997. u Amanu, Jordan, 15-18. septembar 1997.

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

¹⁷ U svom radu profesor Šang Jin koristi dve mere za korupciju, obe zasnovane na odgovorima anketiranih. Jednu anketu je sprovela Business International (podružnica Economist Intelligence Unit), a drugu Indeks percepcije korupcije Transparency International-a, sa prosekom od oko sedam do deset rezultata ankete o korupciji. Primećujući da su dve ankete u velikoj korelaciji, on ovo uzima kao polazište i sprovi ispitivanje odnosa između marginalne poreske stope i njenih efekata na DSI. Pokazano je da povećanje marginalne poreske stope od 1 procenta smanjuje DSI za oko 5 procenata.

zemlja privukla optimalan nivo DSI, ona mora da smanji korupciju i njen nezakonit porez na investicije.¹⁸

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

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

Da li je korupcija uvek loša?

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

Protivargumenti su, međutim, još prihvatljiviji. Usredsređuju se na to da korupcija nosi sa sobom ekonomsku neefikasnost i rasipnost utičući pri tom na raspodelu fondova, proizvodnju i potrošnju. Dobit koja se postiže korupcijom teško da će se preneti u sektor investicija budući da se nepošteno stečen novac koristi ili za nekontrolisanu potrošnju ili se prebacuje na strane bankovne račune. Takvi transferi predstavljaju odliv kapitala iz domaće ekonomije. Dalje, korupcija stvara neefikasnu alokaciju jer omogućuje najmanje sposobnom ugovaraču, ali najveštijem u podmićivanju da sklopi ugovore sa vladom. Pošto je visina mita uključena u cenu proizvedene robe, potražnja opada, struktura proizvodnje postaje proizvoljna, a potrošnja pada ispod nivoa efikasnosti. Tako korupcija snižava opšti nivo blagostanja stanovništva.²¹

Sljedeće tačke sumiraju štete koje izaziva korupcionaška praksa:

- čin korupcije predstavlja nemoć vlade da postigne ciljeve kojima teži (to jest, korupcija u postupku nameštenja stvara neefikasnost i rasipnost; korupcija u raspodeli malog broja univerzitetskih mesta rezultira nedovoljnom iskorišćenosti retkih mogućnosti, itd.);
- korupcija truje sredinu u kojoj treba da deluje privatni sektor vodeći bilo ka brzom (i preterano velikom) sticanju profita u nepredvidivim okolnostima, bilo ka obeshrabrivanju unutrašnjeg investiranja i is-

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

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

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

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

Korupcija i kultura: islamsko viđenje

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

Član 23

- (a) Vlast znači poverenje, pa su zloupotreba i zlonamerno korišćenje stoga apsolutno zabranjeni da bi osnovna ljudska prava bila garantovana.
- (b) Svako treba da ima pravo da učestvuje, neposredno ili posredno, u vođenju javnih poslova u svojoj zemlji. On, takođe, treba da ima pravo da preuzme javnu funkciju u skladu sa odredbama Šerijatskog prava.

Taktika preživljavanja na Tajlandu

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

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

ključivanju mogućih ulazaka u igru i na taj način smanjenju učešća i rasta privatnog sektora;

- korupcija povećava cenu uprave (poreski obveznik takođe mora da pribegne podmićivanju plaćajući tako istu uslugu po nekoliko puta);
- ukoliko korupcija poprimi oblik novčanih isplata mita, ona ima za posledicu smanjenje ukupnog iznosa koji može da se koristi za opšte ciljeve;
- korupcija utiče na upravni aparat i podriiva njegovu hrabrost neophodnu za očuvanje visokih standarda poštenja ("kada moral pada, svaki čovek se pita zašto bi on bio jedini čuvar morala");
- korupcija u vladi, koju narod pretpostavlja, umanjuje poštovanje ustanovljenoj vlasti, a time i legitimitet vlade;
- ukoliko je opšte poznato da su visoki političari i viši javni službenici korumpirani, društvo će videti malo razloga zašto da i ono ne pomogne sebi;
- prepreka razvoju je nesprijetnost na političkom nivou da se preduzmu nepopularne mere ("korumpirani službenik ili političar je osoba okrenuta samoj sebi, pa će teško ugroziti izgled za svoj uspeh radi prosperiteta cele zemlje u dalekoj budućnosti");
- posledica korupcije je znatan gubitak stvaralačke snage pošto se vreme i energija više posvećuju stvaranju kontakata za zaobilazanje i izigravanje sistema nego povećavanju kvalifikacija i objektivnom jačanju sopstvenog položaja;
- kao institucionalno nepoštenje, korupcija neizbežno vodi parničanju i nepravednim optužbama kojima se čak i pošten službenik može uceniti; i
- "brzi novac" ili "podmazivanje", najprisutniji oblik korupcije u nekim zemljama, dovodi do toga da se odluke vrednuju prema novcu, a ne prema potrebama ljudi.²²

Šta izaziva korupciju?

Po nekima je u korenu problema siromaštvo. Bez siromaštva ne bi bilo korupcije. Međutim, čak i ako je siromaštvo osnovni uzrok, ono ne može biti i jedini. Ako je siromaštvo uzrok korupcije, onda je teško objasniti zašto su bogate, imućne zemlje preplavljene skandalima, od kojih je veoma mali broj vezan za one koji bi se mogli nazvati "siromašnim" ili "u oskudici". To bi, takođe, suštinski izjednačilo siromaštvo sa nepoštenjem, što je shvatanje koje su žestoko napali brojni kritičari koji vide ovu navodno potvrđenu vezu kao nešto što gotovo bez razlike kleveće siromašne. Takođe se ne može reći da su oni koji manipulišu bankarskim sistemom, proizvođači "zajmove koji se ne oplođuju" i sprovodeći dogovore sa onima "iznutra" o depozitima građana koji ništa ne sumnjaju, na to naterani zbog siromaštva. Korupcija je zato mač sa dve oštrice - može da se pojavi u bogatstvu i obilju, ali i u oskudici.

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

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

U najsiromašnijim zemljama - često onim sa korumpiranom elitom - očigledan je neuspeh vlade u isplati plata javnim službenicima. Uistinu, često država zaista ne može da priušti da to učini. Tako se na neadekvatne prihode javnih službenika gleda kao na dodatni uzrok korupcije barem na nižim nivoima, ako ne i u celokupnom sistemu. Ipak, rešenje je mnogo komplikovanije od prostog povećanja plata.

²² David Bayley, gore i pp. 724 i sledeće.

Budžetske zloupotrebe u Evropskoj uniji

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

Majkl Džonston (Michael Johnston)

Mit o kulturi

Jedan od načina da se opravda podmićivanje je "kulturnorelativistički" argument. U razvijenim zemljama često se ukazuje da je korupcija deo "kulture" mnogih zemalja u razvoju. Činjenica da ljudi u nekim zemljama mogu da tolerišu zahteve za manjim isplata u zamenu za javne usluge (na primer, izdavanje odobrenja, dozvola, itd.) ne znači da ovu pojavu nužno i podržavaju; možda to jednostavno znači da javnost ovo "vidi kao najlakši način da se pribave stvari koje se žele ili koje su potrebne... što je stav koji postepeno može da bude poljuljan rastom cena... ili na grub način promenjen ako potrošači počnu da veruju da su postojeće nestašice veštački izazvane ili da su poželjnije druge alternative stvarno moguće".²³

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

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

U nekim slučajevima korupcija može da bude odraz prakse koju je u kulturu uvela strana sila. Indonezija je prožeta velikom korupcijom. Pa ipak, neki autori smatraju da ova pojava ne potiče od samih Indonežana, nego od Holandske istočno-indijske kompanije (*Dutch East India Company*). Zaposleni u kompaniji "su bili slabo plaćeni i izloženi raznim iskušenjima koja su proizašla iz kombinacije slabe domaće organizacije, velikih trgovinskih mogućnosti i skoro potpunog odsustva kontrole iz domovine ili na samoj Javi... Službenici su se bogatili potkradajući kompaniju".²⁶

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

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

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

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

Kolonijalno nasleđe...

Kad analiziramo sadašnje stanje, pošteno je da se osvrnemo na stanje koje su afričke zemlje zatekle u trenutku sticanja nezavisnosti. Kolonijalizam je bio obeležen nedostatkom odgovornosti - osim prema Londonu, Parizu, Lisabonu ili drugom mestu. Bio je obeležen i nedostatkom transparentnosti. Sudovi su postojali ne da bi delili pravdu i obezbedili vladavinu prava, već da bi podržali nametanje kolonijalizma. Sudije su bile jednostavno javni službenici koji su nosili perike. Stil vladavine je karakterisalo to da je vlast "vršena" nad narodom umesto da je ljudima vladano na osnovu njihove saglasnosti, a instrumenti represije su predati netaknuti novoj upravi. U odnosu na takvu pozadinu, pozitivna dostignuća nekih afričkih zemalja skoro su zavidljivajuća.

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

²³ Michael Johnston, "The Political Consequences of Corruption: Reassessment", u *Comparative Politics*, juli 1986, na pp. 467-8.

²⁴ Videti razne primere objavljene u TI Newsletters na www.transparency.de

²⁵ Michael Johnston, *ibid.* p. 463.

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

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

²⁸ *Ibid.*, p. 163.

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

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

"Ježim se kako je sastavni deo naše kulture mogao da posluži kao osnova za objašnjenje i inače gnusnog ponašanja. Po afričkom shvatanju poštovanja i gostoprimstva, dar je najčešće znak pažnje. On se ne traži. Vrednost je obično duhovne prirode, a ne u materijalnoj vrednosti. Obično se daje javno, a nikad u tajnosti. Tamo gde je preteran, izaziva neprijatnost i vraća se. Ako se išta može reći za korupciju, onda je to da je ona izopáčila i uništila ovaj vid naše kulture."³⁰

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

Zaključak koji pruža jezgrovit protivargument braniocima stava da je korupcija jednostavno deo kulture je sledeći: "Ljudi na javnim položajima koji su se preko noći nezamislivo obogatili nisu nasledili bogatstvo i osećanje odgovornosti prema zajednici, već su skorojevički tajkuni javne uprave... Oni koji su bili na pravom mestu u pravo vreme."³²

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

Obraćanje Upravnom odboru, 28. septembar 1999.

Prvi mit: jedini problem su male plate

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

Dalji dokaz protiv ovog stava je nepobitna činjenica da većina onih koji su umešani u veliku korupciju imaju mnogo više nego što će njima ili njihovim porodicama ikada biti potrebno, a ipak nastavljaju sa zloupotrebama. Jedan afrički kolumnista je komentarisao da su neke od afričkih zemalja toliko daleko od toga da budu demokratije da su zapravo kleptokratije.³⁴ Ipak, ovo ne

znači da povećanje plata u javnom sektoru nije važan činilac za smanjenje korupcije. Ali, on može da bude delotvoran samo kao deo obuhvatnog paketa reforme javne uprave, gde su primerene plate i podsticaji uvedeni zajedno sa regrutovanjem i napredovanjem zaposlenih u službi na osnovu postignutih rezultata, smenjivanjem korumpiranog osoblja i odgovarajućom obukom.

Drugi mit: "dobra uprava" je samo za razvijene zemlje

Branioci statusa quo i oni koji se stide korupcije u svojoj zemlji ili regionu ponekad pribegavaju argumentu da je "dobra uprava" batina koja je napravljena u razvijenim zemljama kako bi se njome udarale zemlje u razvoju i u tranziciji. Ovaj argument podrazumeva da je "dobra uprava" koncept stvoren u XX veku u razvijenim zemljama za njihove sopstvene potrebe.

Čak i nasumično čitanje istorije pokazuje da je ovo daleko od istine. Tokom vekova, prosvetljeni vladari su pokušavali da ustanove i održe sisteme uprave koji bi bili poštene i pravedni. To se ne

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

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

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

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

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

odnosi samo na Evropu već obuhvata sve delove sveta. Dinastija Čin u Kini (221. g. p.n.e.), drugi muslimanski kalif Omar I (634-644) i švedski kralj Karlo XII (1713) samo su tri primera pokušaja u različitim kulturama kroz vekove.³⁵

Kad država ne plaća svoje ustanove

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

Na primer, nedavna kontrola u Rusiji (prva takve vrste za 20 godina), pokazala je da je univerzitet Primorje prinudom izvlačio novac od svojih studenata, nezakonito naplaćivao članarinu u biblioteci i prisiljavao studente da prilažu velike sume novca u "dobrotvorne fondove". Na Dalekoistočnoj državnoj akademiji za ekonomiju i menadžment svaki od 4.500 studenata prilaže godišnje 200 \$ u dobrotvorni fond, koji navodno treba da finansira neke studentske potrebe. (Ova suma je gotovo jednaka petomesečnom prosečnom prihodu u Primorju.) Čak i samofinansirajući studenti plaćaju ovaj iznos. Neki univerziteti ignorišu povlastice koje deca bez roditelja ili hendikepirani studenti treba da uživaju. Genadij Turmov, rektor Tehničkog univerziteta u Primorju, izjavio je da je država kriva jer ne finansira fakultete i tako ih prisiljava da traže novac na drugoj strani.

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

Rušenje tabua

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

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

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

Videnje jednog stanovnika Ugande...

U mojoj kulturi, u kojoj ne postoji nikakvo socijalno osiguranje, pod stare dane možeš da preživiš samo uz pomoć rodbine i članova klana. Naša kultura je zasnovana na obavezici prema društvu i običajima. Na primer, kad bi bio zaposlen, u našoj kulturi bi se očekivalo da pomogneš drugima pomoću svog društvenog položaja. To nam je odmalena usadivano. Korupcija se definiše, uključujući nepotizam i tribalizam, kao korišćenje službenog položaja za ličnu korist itd. Ali ove definicije ne mogu da se održe pred testom koji pred njih postavlja moja kultura. Ako zatvoriš oči i uši pred onim što rade pripadnici tvog klana ili plemena, pritisak kulture će te vrlo brzo suočiti sa nepotizmom i tribalizmom. Zato je važno početi sa obrazovanjem mog naroda kako bi odbacio one kulturne vrednosti koje ga vode u korupciju. Nedavno smo održali Radionicu za stvaranje nacionalne koalicije na kojoj smo, između ostalih, okupili vladine agencije za borbu protiv korupcije, građansko društvo, sudstvo, članove parlamenta, privatni sektor i verske i kulturne vođe.

Svi učesnici su bili zabrinuti zbog korupcije u zemlji, ali kad je trebalo da se precizno definiše šta je korupcija u Ugandi, izneti su različiti stavovi. Jedna stvar je bila jasna: taj deo bitke protiv korupcije će se voditi kroz redefinisavanje naših normi ponašanja i vrednosnog sistema. Zaista, mnogi su se zalagali da se uvede predmet o moralu i etici u sve naše obrazovne institucije počev od osnovnog obrazovanja. Biti ili ne biti korumpiran ima mnogo veze sa nečijim načinom mišljenja i socijalizacijom još od perioda detinjstva.

Priznavši sve ovo, Uganda se jasno opredelila suočavajući se sa korupcijom sa istom odlučnošću koju je pokazala kad je pošast AIDS-a pretila da obuzme celu zemlju. Tada je svako u našoj zajednici poverovao da ćemo ukoliko nešto ne uradimo u vezi sa AIDS-om, bukvalno nestati sa lica zemlje. Na isti način, stanovnici Ugande su poverovali da se ukoliko se na isti način ne pozabavimo korupcijom, nikad nećemo osloboditi siromaštva i patnje. Uz podršku prijatelja iz celog sveta, agencije za borbu protiv korupcije u Ugandi, poput Glavnog državnog inspektora (Inspector General of Government) i Direktorata za etiku i integritet (Directorate of Ethics and Integrity), dopiru do svakog dela našeg društva. Poput AIDS-a, korupcija je postala tema u svakom domaćinstvu.

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

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

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

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

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

Zašto sistem integriteta?

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

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

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

Izazov

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

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

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

³⁸ Tekst se može videti na www.oecd.org/daf/cmisi/bribery/20novle.htm

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

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

⁴¹ O pitanju amnestije će se raspravljati kasnije.