

Korupcija kao etički i sigurnosni problem

Karmen Skube

**Korupcija djeluje na društvo
poput kronične bolesti. Preciznom
dijagnozom moguće je propisati
djelotvornu terapiju kojom se
bolest može zaliječiti, ali ne i
izliječiti**

O korupciji se dugo razmišljalo kao o sporadičnoj pojavi koja se vezuje za mentalitet i kulturu pojedinog društva, posebno nerazvijenog dijela svijeta i zemalja u tranziciji. No rezultati istraživanja, ali i sve učestaliji politički korupcijski skandali pokazuju da je ta pojava vrlo ukorijenjena i u mnogim društvima s razvijenom demokracijom, kao u Italiji i Njemačkoj,² što znači da ona ne "bira" granice, kulturu, političko uređenje ili religiju. Korupcija je prijetnja društvu, jer ugrožava njegove temeljne vrijednosti: slobodu, suverenost i teritorijalnu cjelovitost, ljudske slobode i prava građana, političku i socijalnu stabilnost, stabilan ekonomski razvoj u uvjetima slobode tržišta i poduzetništva, funkcioniranje pravne države, unutarnji red i osobnu sigurnost građana te održive i stabilne ekološke uvjete.³ Polazeći upravo od činjenice da napada najvitalnije funkcije društva, donošenje i dosljedna primjena odgovarajuće strategije suzbijanja i sprečavanja korupcije ključni su za opstanak i napredak društva. Poduzimanje mehanizama za borbu protiv korupcije mora biti praćeno sviješću da nju nije moguće iskorijeniti, ali se može uspješno kontrolirati. Nema načina i mehanizama da se ona potpuno ukloni, ali se može i mora suzbijati i smanjivati jer predstavlja moralni, politički, gospodarski, pravni, socijalni i sigurnosni problem.

Korupcija djeluje na društvo poput kronične bolesti. Preciznom dijagnozom moguće je propisati djelotvornu terapiju kojom se bolest može zaliječiti, ali ne i izliječiti. Korupcija je, naime, utkana u ljudski mentalitet i trajno vezana za djelovanje pojedinaca, a time i za cijelu zajednicu. Tradicionalne religije – kršćanstvo, judaizam i islam – povezuju je s nemoralnim pona-

Karmen Skube, službenica u Policijskoj upravi Karlovačkoj Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske. E- pošta: karmen.skube@gmail.com

šanjem, gledajući u njoj "istočni grijeh". Kršćanstvo za "istočni grijeh" koristi latinsku riječ *corruptio* (Koprek i Rogošić, 2009:9). Na opasnost od korupcije upozorila je i Sveta Stolica, nazvavši je grijehom i zlom, a Ivan Pavao II. istaknuo je: "Korupcija, kao i politička i ideološka manipulacija, u osnovi su suprotne istini: one napadaju same temelje društvene harmonije i umanjuju mogućnost smirenih društvenih odnosa."⁴ I židovski sveti spisi određuju se prema podmićivanju i korupciji. "Ne primaj mito, jer mito zaslijepljuje i one koji najjasnije gledaju i upropašćuju pravo pravednika" (Koprek i Rogošić, 2009:19). U njima se ističe potreba za usađivanjem etičkih normi kroz pouku o tome kako izbjeći korupciju razvojem svijesti o nepravdnosti koruptivnog ponašanja te neprimanjem i nedavanjem mita. Prema islamskom učenju, svako bespravno prisvajanje materijalnih i drugih dobara smatra se velikim grijehom: "Neka je Božje prokletstvo na one koji uzimaju i daju mito i na one koji posreduju između ove dvojice" (Koprek i Rogošić, 2009: 23). Upozorava se na to da prisutnost korupcije ukazuje na slabost društva kojim ne vlada legitimno pravo pojedinca nego moć novca i politički utjecaj.

Polazeći od osnovnog uzroka korupcije, a to je ljudska pohlepa, strategija borbe protiv nje mora sadržavati mjere preventivnog karaktera koje promiču čestitost i etičko ponašanje svakog pojedinca. No na korupciju se ne smije gledati kao na isključivo pojedinačni problem, jer je ona u mnogim suvremenim društvima sistemska bolest koja se ne može liječiti samo razvojem svijesti pojedinaca o njezinoj štetnosti, nego treba stvoriti uvjete za funkcioniranje cijelog društva na osnovi određenih moralnih kriterija koji moraju biti ugrađeni i u temelje političkih institucija. Strukture vlasti trebale bi funkcionirati na načelima pravednosti, solidarnosti, uzajamnosti, odgovornosti, tolerantnosti, poštovanja temeljnih ljudskih prava i sloboda te otvorenosti.⁵

Korupcija kao sigurnosna prijetnja

U osnovi se može govoriti o političkim, gospodarskim i socijalnim posljedicama korupcije. U političkom smislu, ona utječe na povećanje nepovjerenja građana u institucije društva i pravnu državu, što rezultira nezainteresiranošću za sudjelovanje u politici (izraženim u osipanju članstva političkih stranaka, neizlasku na izbore, negativnim mišljenjem o nositeljima političke vlasti), uvjerenjem da nisu svi jednaki pred zakonom, odnosno da postoje "oni koji su iznad zakonske regulative", da ne postoji unutarnji red te da nisu zajamčeni osobna sigurnost i temeljna prava građana, ponajprije pravo na privatno vlasništvo i pravo na rad. Korupcija destabilizira politički sustav "napadajući" institucije državne vlasti, posebno u društvima u kojima one nisu dovoljno izgrađene, snažne i sposobne da oblikuju i provode politiku, donose zakone i osiguravaju njihovu provedbu, učinkovito upravljaju te pritom održavaju visok stupanj transparentnosti⁶ i odgovornosti u svojem radu prema građanima,⁷ kao u tranzicijskim zemljama Srednje i Istočne Europe. Dakle, "dobre državne institucije" (Fukuyama, 2005:41) vrlo su učinkovito sredstvo za suzbijanje i sprečavanje korupcije, jer djeluju u skladu s općim interesima građana, čime grade pretpostavke za jačanje povjerenja javnosti u svoj rad. U protivnom, baveći se sami sobom, koristeći se korupcijom i političkim klijenteliz-

mom,⁸ nalazeći se u stalnom sukobu interesa,⁹ nositelji političke vlasti gube legitimnost u javnosti. "Dobra vlast" mora biti svjesna da povjerenje stečeno na izborima nije vječno nego da obvezuje na stalno dokazivanje tijekom cijeloga izbornog mandata.

Najrizičnije područje političkog sustava su političke stranke koje su detektirane kao "glavni institucionalni izvor" (Ravlić, 2010:124) sistemske korupcije u mnogim zemljama, pa i u Hrvatskoj. Posljednjih dvadesetak godina na djelu je proces intenzivne globalizacije koji mijenja i poimanje politike (Beck, 2004) u kojoj političke stranke gube važnost u korist drugih međunarodnih političkih i gospodarskih aktera. Sve veće i značajnije mjesto u politici imaju mediji koji "postaju posrednici između političke elite i javnosti" (Milardović, 2007:8-9) i nameću potrebu svim sudionicima izbornih utakmica da svoje programe što prihvatljivije prikažu biračima, vodeći više računa o formi nego o sadržaju. Time je zaživjela praksa "amerikanizacije ili teatralizacije izbornih kampanja", a neki autori tvrde da je na djelu pojava "mediokracije, kada mediji postaju kontrolori i nadziratelji demokracije kao oblika vladavine" (Milardović, 2007:14, 15). Posljedično, sudionici izbornih kampanja troše sve više financijskih sredstava za reklamiranje svojih programa, što otvara pitanje izvora, načina prikupljanja i raspolaganja novcem. Time se otvara prostor za pojačan utjecaj bogatih pojedinaca, interesnih skupina i korporacija na političke procese, jer oni svojim donacijama financiraju političke stranke i kandidate, čime dolazi do izražaja simbioza moći i novca: novcem se kupuje moć, a zlouporabom moći otvara se mogućnost bogaćenja.¹⁰

Prema mišljenju pojedinih autora (Milardović, Lalić i Malenica, 2007), političke stranke, kao "temeljni element demokratskih sustava država i esencijalno sredstvo izražavanja političke volje građana",¹¹ prolaze svojevršno krizno razdoblje.¹² Javnost gubi interes za politiku, jer političke stranke nemaju dovoljno odlučnosti i volje da riješe ključne probleme društva, opterećene su korupcijskim skandalima, a stranačku politiku definira i vodi uzak krug dužnosnika, osim u nekim, obično prigodnim, okolnostima u kojima se članovi koriste više kao "dekor" (proslave

Najrizičnije područje političkog sustava su političke stranke koje su detektirane kao "glavni institucionalni izvor" sistemske korupcije u mnogim zemljama, pa i u Hrvatskoj

obljetnica, konvencije, sabori stranaka i sl.). Te negativnosti dodatno produbljuju problem financiranja stranaka iz tradicionalnih izvora (članarine, dobrovoljni prilogi, prihodi od stranačkih manifestacija i vlastite izdavačke djelatnosti, prodaja promidžbenog materijala i sl.), te stranke traže privatne financijske izvore. Nakon otkrivanja niza korupcijskih afera političkih stranaka,

zemlje zapadne demokracije počele su sredinom prošlog stoljeća – a kasnije su to učinile i tranzicijske zemlje¹³ – zakonima regulirati financiranje izbornih utakmica i rad političkih stranaka. Jedna od prvih mjera bilo je uvođenje obvezatnoga javnog financiranja aktera izbora i djelovanja političkih stranaka.¹⁴ Uz to, države uvode i druge mjere kojima nastoje spriječiti i suzbijati političku korupciju: propisuju se granice privatnih donacija, utvrđuju maksimalni troškovi izbornih promidžbi, traži se transparentno raspolaganje i trošenje financijskih sredstava pojed-

Izvorište systemske korupcije jest politička korupcija koja destabilizira politički, ali i cijeli društveni, poglavito ekonomski, sustav

nih kandidata i stranaka na izborima, uvodi se obveza vođenja poslovnih knjiga i podnošenja godišnjih financijskih izvješća parlamentarnim tijelima zaduženima za nadzor i neovisnim revizijskim tijelima te uvode sankcije za kršenje tih mjera.

Izvorište systemske korupcije¹⁵ jest politička korupcija koja destabilizira politički, ali i cijeli društveni, poglavito ekonomski, sustav. Posljedice korupcije u gospodarstvu odražavaju se, prije svega, na investicijsku klimu u društvu jer onemogućuju ulaganje svježega, zdravog, stranog kapitala zbog nesigurnih uvjeta privređivanja. Izostanak investicija uzrokuje smanjenje broja radnih mjesta, otpuštanja radnika, širenje zone sive ili neslužbene ekonomije, smanjenje potrošnje i priljeva sredstava u državni proračun, kojim se više ne može financirati javna potrošnja te se manjak novca pokriva sve većim zaduživanjem pod sve nepovoljnijim kreditnim uvjetima. Jedini "svjež" kapital koji se u takvim okolnostima može privući jest prljavi novac koji nadnacionalne kriminalne skupine i organizacije žele oprati, odnosno sakriti njegovo kriminalno podrijetlo, ulažući ga u nestabilne države.

Problem korupcije u gospodarstvu posebno je izražen u tranzicijskim zemljama¹⁶ koje političkim i gospodarskim reformama pokušavaju izgraditi politički sustav utemeljen na demokratskim načelima (vladavini prava, višestranačju, trodiobi vlasti, zaštiti temeljnih ljudskih prava i sloboda) i gospodarski sustav zasnovan na slobodnom tržištu, poduzetništvu i privatnom vlasništvu.

U procesu gospodarskog preustroja bivših socijalističkih država, koje su razvijale gospodarski sustav utemeljen na neučinkovitoj planskoj privredi i državnom/društvenom vlasništvu,¹⁷ jedna je od ključnih reformskih zadaća rješavanje pitanja vlasničke strukture kroz postupke pretvorbe društvenog vlasništva¹⁸ i privatizacije.¹⁹ Upravo se u tim procesima pokazala sva pogubnost "uvezanosti" politike i gospodarstva, i to tako da je ekonomsku logiku poslovanja zamijenila "logika političke moći" (Kregar, 2010:12), što je bilo vidljivo i u učestaloj praksi političkih imenovanja u upravne i nadzorne odbore javnih poduzeća od strateške važnosti. Jaka sprega politike i gospodarstva bila je vidljiva u činjenici da su ključni procesi transformacije društvenoga vlasništva u državno i privatno počeli bez prethodne broj 12 - prosinac 2012.

izgradnje institucionalnih mehanizama kontrole i nadzora, netransparentno, bez detaljnog plana privatizacije, objektivne procjene vrijednosti kapitala poduzeća i izgrađenih zakonskih okvira koji su trebali normirati i ostale segmente društva naslijeđene iz socijalizma (bankarski sustav, pitanje vlasništva nad zemljom, problem stanova u društvenom vlasništvu i dr.). Pogreške u pretvorbi i privatizaciji utjecale su na duboko raslojavanje društva na većinu građana koja je svojim dugogodišnjim radom stvarala kapital poduzeća, a onda bila gurnuta na marginu, i na manjinu povlaštenih pojedinaca koji su iskoristili svoje političke i gospodarske veze te utrljali put "tajkunizaciji" hrvatskog društva, uz poruku "da najbrži poduzetnički učinak donose političke veze i lojalnost, te ignoriranje, a ponekad i otvoreno nepoštivanje tržišnih pravila igre" (Čučković, 2002). Posljedice neuspješno provedenih reformi danas se odražavaju na konkurentnost, neizgrađenost okvira za osiguranje slobode poduzetničkoga i tržišnog natjecanja, povećanje javnog duga, nezaposlenost i korupciju kao nezaobilazno, a katkad i jedino moguće, sredstvo gospodarskog poslovanja.

Neizgrađeni institucionalni i zakonski okviri ili njihovo ignoriranje obilježja su društva zahvaćenog systemskom korupcijom. Osim destabilizacije političkoga i gospodarskog sustava, to onemogućuje i funkcioniranje onog segmenta društva "koji bi morao biti na braniku borbe protiv korupcije"²⁰ – pravosuđa. Njegova je temeljna zadaća osigurati vladavinu prava, odnosno štiti ustavom zajamčena ljudska prava i slobode, što nije moguće ako postoje systemska korupcija i snažan utjecaj politike na pravosudni sustav. Pravosudni dužnosnici u državnoodvjetničkim tijelima i tijelima sudbene vlasti, birani prema "političkim kriterijima" podobnosti, poslušnosti i nekompetentnosti, zacijelo nisu ljudi koji su sposobni svojim neovisnim profesionalnim djelovanjem izgraditi pretpostavke za funkcioniranje pravnog poretka i, među ostalim, osigurati učinkovit progon organiziranog kriminala i korupcije. To potvrđuju i rezultati istraživanja nevladinih udruga,²¹ prema kojima građani smatraju da je pravosuđe područje visokoga korupcijskog rizika. Sagledavajući ukupne posljedice korupcije, može se zaključiti da ta kronična bolest uzrokuje opće siromaštvo, produbljuje nejednakosti u društvu, izaziva osjećaj besperspektivnosti, posebno kod mladih ljudi, nesigurnost, opću apatiju, depresiju i osjećaj beznađa.

Bilješke

- 1 Antonio Di Pietro, bivši talijanski tužitelj koji je, kao jedan od pomoćnika okružnoga javnog tužitelja u Milanu Francesca Saverija Borellija, od 1992. do 1995. sudjelovao u kaznenom progonu nositelja korupcije u politici u akciji "Čiste ruke" (*Mani pulite*) nakon završetka akcije ustvrdio je da "korupcija nije suzbijena, da je i gora nego prije, ali bolje skrivena". V. na: www.jutarnji.hr/zasto-svaka-vlast-misli-da-ima-pravo-na-korupciju/595313/
- 2 Jedan od najpoznatijih financijskih skandala iz 1999. nazvan je *CDU Spendenaffäre* ili donatorska afera njemačke Kršćansko-demokratske unije (CDU) u koju je bio umiješan niz stranačkih dužnosnika s bivšim kancelarom Helmutom Kohlom na čelu. Kohl je tijekom sudske istrage priznao da

- su u stranci postojali tajni računi, ali nikad nije objavio ime na donatora. Iako nije proglašen krivim, pod pritiskom je odstupio s položaja počasnog predsjednika stranke, a njemački je parlament odlučio da CDU mora platiti 41,3 milijuna ondašnjih njemačkih maraka. V. na: www.dw-world.de/dw/article/0,,4900981,00.html
- 3 Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. *Narodne novine*. 32/2002.
 - 4 www.ijf.hr/pojmovnik/korupcija.htm
 - 5 Upravo su te značajke "dobre vlade" indikatori na temelju kojih Svjetska banka mjeri efikasnost upravljanja ekonomijama na globalnoj razini (transparentnost i odgovornost, politička stabilnost i odsustvo nasilja, učinkovitost vlade, kvaliteta regulative, vladavina prava, kontrola korupcije). V. na: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
 - 6 Što se tiče pitanja otvorenosti u djelovanju institucija vlasti, nailazi se na vječni sukob dva suprotstavljena interesa: interesa javnosti za transparentnim funkcioniranjem vlasti i interesa političkih institucija za neobjavlivanjem informacije, odnosno njihovom procjenom bi li objavljivanje zaštićenih informacija služilo promicanju javnih interesa.
 - 7 Francis Fukuyama (2005:115) ističe razliku između opsega državnih nadležnosti, koje se odnose na funkcije i ciljeve vlade, i snage državne moći ili sposobnosti države da planira i provodi političke odluke, ističući da je u tom odnosu najbolje rješenje ograničen opseg državnih funkcija uz istodobno povećanje učinkovitosti političkih institucija. Slabu vladu obilježuje "nepostojanje institucionalne sposobnosti da se provede određena politika".
 - 8 Politička korupcija i politički klijentelizam razlikuju se po tome što se kod klijentelizma političke odluke razmjenjuju za političku lojalnost, a kod političke korupcije odluke se prodaju za novac ili neka druga dobra (Ravlić, 2010:70).
 - 9 Sukob interesa može se definirati kao "situacija u kojoj su u suprotnosti interes nositelja javne službe i njegov privatni interes" (Kregar, 2010:22).
 - 10 Analizirajući uzroke nedavnih građanskih nemira u Egiptu i nasilja kao odgovora vladajućih struktura, engleski su novinari konstatirali da je "Egipat dugo funkcionirao kao država u kojoj se bogatstvom kupovala politička moć, a političkom moći dolazilo do velikog bogatstva" V. na: www.index.hr/vijesti/clanak/braca-po-korupciji-hrvatska-danas-je-ista-kao-i-egipat-prije-mjesec-dana/537049.aspx
 - 11 www.transparency.hr/dokumenti/tekstovi/brosura.pdf, str. 25.
 - 12 Jedan od uzroka krize neki autori vide u transformaciji masovnih stranaka u kartelske (profesionalne izborne ili nove kadrovske stranke), a porast političke korupcije i klijentelizma povezuju upravo s nastankom toga novog tipa političke stranke. Karakteriziraju ga smanjeno ideološko djelovanje, jačanje uloge vodstva s naglaskom na vođi, centraliziranje procesa odlučivanja unutar uskog kruga stranačkih dužnosnika, strategija djelovanja koncentrirana na izbore, slab utjecaj članstva, zastupanje interesa različitih skupina, slabljenje uloge stranke kao spone između birača i institucija vlasti i jačanje njezine povezanosti i ovisnosti o državi jer se političke aktivnosti zbog sve većih troškova financiraju iz donacija i državnog proračuna, a sve manje iz članarina (Ravlić, 2010).
 - 13 Hrvatska je u proteklom razdoblju izgradila zakonodavni okvir kako bi uskladila nacionalno zakonodavstvo s europskom zakonodavnom praksom u financiranju izborne kampanje na svim razinama vlasti, redovnih političkih aktivnosti te sprečavanja sukoba interesa. V. Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe. *Narodne novine* 24/2011. i Zakon o sprječavanju sukoba interesa. *Narodne novine*. 26/2011.
 - 14 Proračunsko financiranje najprije su uvele Kostarika (1954), Argentina (1955), Njemačka (1959), Austrija (1963), Francuska (1965), Švedska (1966) i dr.
 - 15 Sistemska korupcija definira se kao "proizvod osobitosti određenog sistema koji u cilju svoga održavanja ili drugih egzistencijalnih razloga ne bira metode i sredstva autonomnog funkcioniranja." Ili, prikazano jednadžbom: K=M+D-O (korupcija = monopol odlučivanja + diskrecijske ovlasti – odgovornost) (Derenčinović, 2001:15).
 - 16 Pojam tranzicije označava "proces transformacije netržišnih u tržišna gospodarstva" (Šokčević i Dugalić, 2009).
 - 17 Hrvatska je, za razliku od ostalih tranzicijskih zemalja, imala naslijeđen gospodarski sustav koji su karakterizirali decentralizacija, relativno visok stupanj samostalnosti u vođenju razvojne politike poduzeća (samoupravljanje) te društveno vlasništvo nad sredstvima za proizvodnju (Šokčević i Dugalić, 2009). Društveno vlasništvo je neprecizan pojam. Dok pojam državnog vlasništva govori da je vlasnik osnovnih sredstava država, kod društvenog vlasništva, osnovna sredstva za proizvodnju daju radnicima na korištenje, ali oni nisu njihovi vlasnici (v. opširnije u: Njavro, 1993).
 - 18 Prema Zakonu o pretvorbi društvenih poduzeća, ovim se postupkom vrši transformacija poduzeća s društvenim kapitalom u poduzeće kojem je određen vlasnik, odnosno u dioničko društvo ili društvo s ograničenom odgovornošću – *Narodne novine* br. 19/91. od 23.04.1991.
 - 19 Privatizacija se definira kao transfer ukupnog vlasništva, ili većeg dijela vlasništva, javnog (ili društvenog) sektora privatnim osobama. Privatne osobe mogu biti fizičke osobe ili privatne javne osobe (kao privatne banke ili zajednički fondovi) čiji su krajnji vlasnici većinom fizičke osobe (Njavro, 1993).
 - 20 Navod iz govora predsjednika države Ive Josipovića na predstavljanju Globalnog korupcijskog barometra za 2010. www.poslovnih.hr/vijesti/ti-57-hrvata-misli-da-korupcija-raste-najviše-raste-u-pravosuđu-165994.aspxbid
 - 21 Prema istraživanju Transparency Internationala, objavljenu na dan borbe protiv korupcije 9. prosinca 2010, 57 posto ispitanih građana smatralo je da je u posljednje tri godine korupcija u Hrvatskoj porasla, a najkorumpiranijim sektorom smatra se pravosuđe koje je dobilo ocjenu 4,1 (potpunu korumpiranost označava ocjena 5).

Literatura

- Beck, U. (2004). *Moć protiv moći u doba globalizacije*. Zagreb: Školska knjiga.
- Derenčinović, D. (2001). *Mit (o) korupciji*. Zagreb: Nocci.
- Čučković, N. (2002). Siva ekonomija i proces privatizacije u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa*. (26) 1:245-271.
- Fukuyama, F. (2005). *Izgradnja države. Vlade i svjetski poredak u 21. stoljeću*. Zagreb: Izvori.
- Koprek, I., Rogošić, N. (2009). *Korupcija. Religijska-etička-praktična promišljanja*. Zagreb: Munus.
- Kregar, J. i dr. (2010). *Izgradnja institucija: Etika i korupcija*. Zagreb: Sveučilišna tiskara.
- Milardović, A., Lalić, D., Malenica, Z. (2007). *Kriza i transformacija političkih stranaka*. Zagreb: Centar za politološka istraživanja.
- Njavro, Đ. (1993). Privatizacija. *Društvena istraživanja*. (3) 1: 87-105.
- Ravlić, S. (2010). Izvori političke korupcije u demokratskom poretku: o stranačkoj korupciji. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*. (60) 3:1241-1264.
- Šokčević, Š., Dugalić, V. (2009). Privatizacija društvenog/državnog vlasništva – (ne)uspjeli tranzicijski proces. *Diacovensia*. (19) 1. ■