

Globalizacija i korupcija

Josip Kregar*

UDK 338.22

334.97

Primljeno: 25. 5. 1999.

Prihvaćeno: 10. 9. 1999.

U članku se analiziraju uzroci i oblici poticanja borbe protiv korupcije na međunarodnoj razini. Prikazuju se konvencije i mjere koje se predlažu u borbi protiv korupcije.

Cljučne riječi: globalizacija, korupcija, efikasnost javnih službi, mito, OECD, Vijeće Europe, strana ulaganja, štete od korupcije

1. Globalizacija

Globalizacija je postala ključna riječ opisa ekonomskih kretanja u proteklom desetljeću. Nacionalne ekonomije bez svake su sumnje postale povezane prekograničnim tijekovima trgovine, robe, novca i znanja. Potrošači stječu naviku kupnje strane robe, a sve veći broj kompanija posluje pretežno izvan zemlje u kojoj ima sjedište. Pravila po kojima se to obavlja globalna su i univerzalna. Osiguranje ili zračni prijevoz, kondicije transfera novca, uvjeti investiranja ili sasvim tehnički standardi postali su jedinstveni. Računala rade pod Windowsima, pravila osiguranja diktira Loyd ili kompanije u Hartfordu, SWIFT transferi novca ne poznaju granice niti se obaziru na vlasnike, McDonalds je podjednako neukusan svuda u svijetu. Kapital je postigao neslućenu mobilnost a financijsko tržište naraslo je na globalnu razinu. Financijske neprilike u Brazilu ruše cijenu dionica Zagrebačke banke i navode upravu Plive na razmišljanje da sjedište preseli izvan Hrvatske.

* Dr. sc. Josip Kregar, profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu

Na djelu je međunarodna specijalizacija i liberalizacija, otvorenost granica. Ono što je nekad bila snaga na vlastitom terenu, danas je slabost na globalnoj razini. Strategija kompanija postaje nužno globalna. Nastojanja nacionalnih vlada pomiču se od strategije korigiranja nedostataka tržišta prema korigiranju nedostataka servisa koje ona sama pruža. Moderna država javnih službi okrenuta je organiziranju usluga za koje početni inicijator nije tržište (na stranu što je na djelu i proces privatizacije službi!). Tržišna sloboda nije samo odsutnost nacionalne regulacije već i priznanje da je država nemoćna pred globalnim tržišnim promjenama. Na primjer, u stapanju Chylera i Daimler Benza koja bi država mogla intervenirati? Konačno, na djelu je i ireverzibilna promjena tehnologija, eksplozija novih informacijskih tehnologija i mogućnosti. Udaljenosti više nisu nikakav razlog za kupnju. Knjige kupujemo u Amazon.com, vijesti gledamo na CNN, i volimo kinesku kuhinju. To je potpuno nova situacija i doslovce svaka zemlja na svijetu pokušava se prilagoditi tim promjenama i ocijeniti što one znače za njeno gospodarstvo, svakodnevni život, tradiciju i kulturu¹.

1.1. Globalizacija borbe protiv korupcije

Naša tema je korupcija, njeni uzroci i značenje. Međutim okvir u kojem taj fenomen treba razumjeti nije naše moralno zgražanje, nije bahata zloupotreba vlasti za osobni probitak, nije nastajanje predatorskog kapitalizma u kojem je sve, uključujući čast i samopoštovanje, na prodaju. Ono što je u pitanju nije sudbina jednog prevaranta i obmanjivača, nije prodaja političkog položaja ili kupnja dozvole, sustav patronaže i klijentelizma u upravi. U vremenu globalizacije riječ je o održanju u okvirima svjetskog poretka, stvaranju standarda ponašanja koje nameće globalizacija, podjednako u gospodarstvu poštovanjem dobrih poslovnih običaja, čestitosti i odgovornosti u politici, ili jednostavno poštovanju minimalnih etičkih standarda u društvu.

¹ Takva globalizacija nije bez rizika. U svom recentnom govoru M. Camdessus, direktor IMF, sveo ih je u tri točke. Prvo je moguća financijska nestabilnost koja lokalne krize brzo pretvara u globalne (Meksiko, Rusija, Indonezija, Brazil) s kojima se međunarodna zajednica nosi uz sve više teškoća. Drugi rizik je rizik marginalizacije. Zemlje koje nisu sposobne participirati u svjetskom napretku (ekspanziji tržišta) i koje ne postanu privlačne privatnim investitorima bit će marginalizirane i zakinute za glavne stimulanse napretka - konkurentne tehnologije i financijski kapital te sinergijske efekte koje nosi uključivanje u svjetsku ekonomiju. Treći rizik je izvan ekonomske sfere i odnosi se na napor da naše nacionalne i regionalne posebnosti sačuvamo kao izvorne vrijednosti.

Ona društva, one političke zajednice koje nisu kadre postići takve kriterije zastat će u razvoju, zaostajat će, neće moći uhvatiti priključak kolarju kapitala, robe i tehnologija, raspadat će se polakom entropijom društvene anomalije.

1.2 Određenje pojma korupcije

Korupcija je - u definiciji - korištenje javne funkcije za osobni dobitak. Korupcija nije izolirana pojava ili posljedica pokvarenosti, ili nedostatka moralnosti (virtù) ljudi. "Nije korupcija ljudi ono što razara politički sustav, već je politički sustav ono što korumpira i razara ljude".² Korupciju treba smatrati efektom sustava, znakom da nešto nije u redu sa sustavom. Ona je rezultat određenog modela, tipa društva i njegova sastavna osobina.

Korupcija je dakle društveni nedostatak, manjak pretpostavki, društvenih normi i vrijednosti koje su potrebne za normalno djelovanje slobodne tržišne privrede (kapitalizma). Prvobitni predatorski oblik kapitalizma u globalnim razmjerima je prevladan. Štoviše, zbog posljedica koje korupcija izaziva ona postaje nepodnošljiva smetnja razvitku međunarodnih ekonomskih odnosa. Korupcija je suprotna temeljnim moralnim postulatima kapitalizma koji bogaćenje opravdavaju radom i iskušenjem životnog poziva, vlasništvo smatraju svetinjom i zaštitom privatne sfere, ali otuda i vršenje javnih službi nečim što ne pripada pojedincu kao osobi, već nositelju funkcije u ime svih drugih. Tko funkciju koristi za osobni probitak, zato ugrožava sam temelj struktura vlasti i ekonomije.

1.3 Mjere suzbijanja korupcije

U posljednjih nekoliko godina na raznim razinama pokrenuta je politička akcija suzbijanja korupcije. Međunarodne organizacije, pojedine vlade, međunarodne nevladine udruge i organizacije te istaknuti pojedinci inicirali su izradu dokumenata i konkretne akcije za njeno suzbijanje. Međutim, ne samo zbog općeg osjećaja moralne indignacije. Korupcija je neprihvatljiva u normalnom tržišnom nadmetanju i treba ju eliminirati. Činjenica postojanja svjetskog tržišta znači i to da ono prihvaća samo homogena i neproturječna pravila poslovanja. Tko se tim pravilima ne želi prilagoditi, bit će marginaliziran, najprije u gospodarskoj a potom i političkoj i kulturnoj razmjeni.

Spominjem samo najvažnije dokumente. Ujedinjeni narodi usvojili su Rezoluciju protiv korupcije i mita³ te Deklaraciju o zabrani mita u međunarodnim po-

² C. Friedrich, *The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy and Propaganda*, New York, Harper & Row, 1972, 128.

³ United Nations Resolution Against Corruption and Bribery, 51/191.

slovnim transakcijama⁴. Jasno se, između ostalih oblika suzbijanja korupcije, zahtijeva: "pronalaženje načina ...da se kriminalizira mito i korupcija u međunarodnim komercijalnim transakcijama" te se pozivaju sve zemlje i drugi subjekti međunarodnog prava da pojačaju borbu protiv korupcije. U Deklaraciji se pozivaju članice da "poduzmu efektivne i konkretne akcije suzbijanja svih oblika korupcije i podmićivanja te svih drugih oblika takvih djelatnosti u međunarodnim transakcijama, osobito nastojeći u primjeni postojećih zakona koji zabranjuju podmićivanje i ohrabruju prihvaćanje zakona koji to brane, ako takvi zakoni slučajno ne postoje" te pozivaju privatne i javne korporacije, uključivo multinacionalne korporacije i pojedince, da rade na postizanju tog cilja.

OECD – Organizacija za međunarodnu suradnju i razvoj prihvatila je 1994. Preporuku državama članicama da "poduzmu učinkovite mjere odvracanja, prevencije i borbe protiv podmićivanja." 5. veljače 1998. na snagu je stupila Konvencija – Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. Konvencija obvezuje države na prihvaćanje mjera sprječavanja korupcije. Određuju se opći elementi zajedničke kaznenopravne definicije, a sama činjenica da je za neki posao potrebno mito (za dobivanje ili za održanje posla) mora biti kriminalizirana bez obzira na lokalne običaje, visinu mita, ili druge okolnosti, a visina kazne mora biti adekvatna za slično djelo učinjeno između samih domaćih subjakata. Opći ili specijalni ekonomski interes ili posljedice ne mogu biti isprika ili oslobadati od postupka ili kazne. Dobitak i imovina stečeni korupcijom trebaju se konfiscirati. Zemlje članice morat će njene odredbe unijeti u vlastito zakonodavstvo. Uvodi se i stalan nadzor ("monitoring") nad primjenom Konvencije. Konvencija zahtijeva kriminalizaciju aktivnosti kao što su: podmićivanje, oduzimanje vlasništva bez pravične naknade, otvorena ili prikrivena preferencija za lokalne dobavljače, regulativa koja zabranjuje zapošljavanje stranaca, diskriminativna kontrola zaštite okoline i drugo - dakle korupcija se smješta u kontekst osiguranja jednake pozicije u tržišnoj utakmici.

Svjetska banka jedan je od glavnih pobornika svjetskog pokreta za suzbijanje korupcije. Ona ne može intervenirati u unutarnje odnose i zakonsku regulativu zemalja (barem ne izravno), ali sve više davanje zajmova, osobito uvjete ugovora (klauzule raskida) i nadzora korištenja sredstava (transparency and cost-efficiency), podređuje trajnom sprječavanju prelijevanja tih sredstava u

⁴ UN Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions

privatne ruke lokalnih političara. "Danas banka želi ići i dalje; ona nudi svoju pomoć vladama koje se žele boriti protiv korupcije i naglašava da neće (podcrtano u izvorniku!) tolerirati korupciju u programima koje pomaže."⁵

Na sjednici Međunarodnog monetarnog fonda (IMF) i Svjetske banke (22. rujna 1997) u Hong Kongu prva točka zaključaka odnosila se na korupciju ("korupcija slabi vlast i smanjuje ekonomsku stabilnost, privatno poduzetništvo i ugrožava održivi rast te može erodirati međunarodnu pomoć razvojnim programima. Oni (ministri i guverneri nacionalnih banaka) naglašavaju da je korupcija globalni problem i zahtijeva usklađenu akciju svih zemalja") te je upućen poziv svim međunarodnim institucijama, osobito bankama i agencijama za promicanje investicija, da suzbijaju korupciju.

Vijeće Europe je organizacija koja je osnovana prvenstveno kao međunarodni forum čiji je glavni zadatak zaštita i promicanje ljudskih prava. Širi se nakon 1990. na krug postsocijalističkih zemalja. Politički i društveni problemi stabilizacije tih zemalja na dnevni red postavili su i pitanje korupcije. Program akcije za suzbijanje korupcije usvojio je Odbor ministara u studenom 1996. godine. Pripremljen je i modelski obrazac pravila o etici javnih službenika. U takvom aktu određuju se standardi etičkog ponašanja službenika u obavljanju službe, obveze prema javnosti, pregledenost rada prema građanima i okružju u kojem se treba obavljati javna služba. Donesena je i uputa o ustroju posebnih tijela koja će se boriti protiv korupcije. Potpuna afirmacija tog pristupa uslijedila je na sastanku šefova država i vlada (drugi summit) 10. i 11. listopada 1997. u Strasbourgu. Pod točkom 2. završne izjave (akcijski plan) zaključeno je da se bez odgađanja ustroji odgovarajući i učinkovit mehanizam nadzora nad primjenom osnovnih načela i navedenog pravnog instrumentarija za suzbijanje korupcije.

2. Korupcija i politika

Visoki etički standardi nositelja najviših političkih funkcija postali su jedna od kritičnih varijabli prilagođavanja globalnim promjenama. Smanjivanje povjerenja u vlast i erozija legitimnosti vlasti zbog korupcije bitno su važne za priključak razvijenom i stabilnom svijetu. To je zacijelo točno, ali politika nije ni jedino polje borbe protiv korupcije. Uzroci nastanka korupcije su dublji jer

⁵ The World Bank group: Corruption - a Major Barrier to Sound and Equitable Development, Oct. 07, 1996.

borba protiv korupcije svoje uporište ima u činjenicama materijalnog života, a ne radi se o političkim kampanjama, manipulaciji i opsjeni, nametanju teme koja je u interesu određene društvene elite. Ne treba zanemariti niti elemente masovne psihologije jer je pitanje korupcije i izraz nemoći deprivilegiranih masa koje se lako povode za prorocima koji obećavaju jednakost, ravnopravnost i pošteno obavljanje javnih poslova. Ma koliko takve stavove smatrao krivim, a argumenete na koje se pozivaju pogrešnim, ne mogu zanemariti ni činjenicu da se u slučajevima korupcije radi i o psihološkom efektu, elementu masovne psihoze: ogorčenja koje u pojedinom trenutku prerasta u bijes u traženje krivih i krivaca.

2.1. Jedan povijesni ekskurs

Nakon ovog uvoda može se steći dojam da je korupcija neki novi fenomen ili barem fenomen koji ubrzano raste.⁶ U oblicima endemskog fenomena korupcija je u određenim vremenima i u određenim područjima predstavljala pravilo, vrijednosno neutralno ponašanje koje nije izazivalo nikakvu osobitu vrijednosnu osudu, otpor ili masovni protest.

Recimo, kroz stoljeća za plaćanje upravnih službi carevi i kraljevi nisu predviđali nikakvu plaću, već su jednostavno službu smatrali osobnom beneficijom a prihode od darova - zapravo pljačke i podmićivanja - nečim što se samo po sebi razumije. Cezar u Galiju odlazi ne samo da bi pokorio barbare već i da zaradi u vojnoj službi, sultan je sucima dopuštao da primaju darove i prema tome donose osudu, a pojam satrapa posljedica je perzijske navade da se vojnicima dodijele porezi iz pojedinih pokrajina. Još u prošlom stoljeću engleski službenici dobivali su položaje sustavom patronaže, američka upravna elita nastajala je prema modelu političkih privilegija pobjedničke stranke, a još nešto prije francuski su kraljevi prodavali službe. U takvim vremenima pojam korupcije nije mogao ni nastati, a onda, zar ne bismo morali imati razumijevanje za zemlje koje u gospodarskom razvoju prema Zapadnu zaostaju i za više od tih stotinu godina?

Protiv takvog tumačenja postoje dva važna argumenta. Prvo, ni u jednoj kulturi, ni u jednom razdoblju nije se smatralo dopuštenim i poželjnim da vođe

⁶ O tome je teško suditi, jer doista nitko nije stvorio metodu kojom se egzaktno takva pojava može mjeriti. Prije svega riječ je o fenomenu koji se odvija *sub rosa*, situaciji u kojoj svi žele zatajiti svoje djelo i njegove motive. Metodologija je zato upućena na indirektno mjerenje: utvrđenje percepcija. Međutim ništa nije nestalnije i više varljivo od takvog masovnog osjećaja.

ili nositelji službe donose odluke arbitrarno prema svom osobnom interesu i dobiti. Kada su se darovi i davali, oni su morali biti razmjerni dužnosti ili klijentu, davani su javno, a u slučaju da su bili pretjerani, moralo ih se odbiti. Nikad prijetvornost, javno propovijedanje vrline i tajno primanje nagrade za nježno napuštanje nisu bili društveno prihvatljivi. Točno je da je element pristojnosti različit između kultura, ali osnovni temelji moralnog života nisu nigdje opravdali korupciju. Drugo, moderno industrijsko globalno društvo nov je i kvalitativno različit sustav od svakog do sada poznatog: načela na kojima se temelji rad u njemu ne podnose distorziju prema osobnom interesu članova. Korupcija je zabranjena ne samo zbog toga što je moralno sporna već i zbog toga što šteti poslu. Korupcija odbija investitore i uzrokuje direktne i indirektne štete gospodarstvu. Prema istraživanjima Svjetske banke, raširena korupcija smanjuje gospodarstveni rast od 0,5 do 1%. Istraživanja Transparency International pokazuju da postoji jaka pozitivna korelacija između visine stranih investicija i niskog indeksa korupcije. Ulagачi izbjegavaju korumpirane zemlje. Ako jedan posto povećanja poreza smanjuje strane investicije za pet posto, onda je pitanje za koliko se takve investicije smanjuju ako se traži mito od 10%. Agencija Standard & Poor izračunala je da za zemlje visoke korupcije (npr. Kolumbija) vjerojatnost gubitka kontrole nad investicijom nakon pet godina iznosi gotovo 80%, za Egipat i Siriju oko 50%, a nešto niže za Tursku, Alžir i Jordan. Tko će investirati uz takvu prognozu?

Kaže se međutim i to da je otkrivanje korupcije rezultat nastanka nove vrste javnog mnijenja koje je pod utjecajem "žutog tiska!" Kaže se i to da korupcija pomaže odvijanju poslova, da nastaje ondje gdje je sustav zakazao i da bez nje ne bi niti djelovao. Kao da je oduvijek korupcija postojala, ali nisu postojale novine i drugi mediji koji su otkrivali korupciju. Štoviše, upućuje se i na primjere olakih i lažnih optužba teških slučajeva ugrožavanja privatnosti. Zgodno je pri tome podsjetiti na anegdotu s prigovorom roba bičevanog na galiji kome se car sažalio i otjerao mu muhe s rane. Rob reče: "Otjerao si one koje su se već napile moje krvi, a dolaze nove i gladne". To što je takva argumentacija logički problematična i smiješna ne znači da ona ne postoji kao fenomen masovne psihologije. Nositelji loših vijesti često su bili krivi.

Najgore od svega je što takav stav prikriva stvarne štete od korupcije. Šteta se ne sastoji samo u neposrednoj novčanoj transakciji i cijeni korupcije. Puno je veća šteta donošenje krivih odluka te socijalne i političke konzekvencije ko-

je ju prate. Za ilustraciju, na Filipinima sječa šume odobrava se prema koncesijama, kojih je u proteklih dvadeset godina odobreno oko 480, uz ukupnu vrijednost od 42 milijarde dolara profita. Procijenjeno je da je za mito za svaki m^3 i oslobođenje od poreza dano 50\$, što za 1977. iznosi 225.000.000 dolara. Sustav je obogatio nekoliko obitelji, ali i uništio okoliš i izvore prihoda za milijune ljudi te prouzročio migracije. Uništeno je 90% šuma, promijenjena lokalna klima i pospješana erozija tla, što bi inače iznosilo 73% godišnjeg proračuna, odnosno službeno je od koncesija u proračun ušlo 12.400.000 \$.

Dakle, ne radi se o fenomenu psihologije. Svako društvo korumpirano je onoliko koliko to dopuštaju njegove institucije i praksa. U svakom društvu korupcija će postojati utoliko što se ne može spriječiti da netko ne popusti atraktivnom izazovu mita. Međutim, pravi problem u tome su različiti razmjeri pojave i što negdje korupcija predstavlja sustav, a ne njegovu deformaciju. Prema UN World Development Report 1997, 15% kompanija razvijenog svijeta plaća mito da bi dobile posao. U Aziji taj je postotak 40%, a u zemljama bivšeg Sovjetskog Saveza taj je postotak 60%. Zbog toga ćemo razmotriti sistemске efekte koji potiču fenomen korupcije.

3. Pravi uzroci - etiologija

J. Q. Wilson razlikuje tri opća trenda koji utječu na kriminalitet.

Prije svega, u povijesnom tijeku mijenjaju se društveni uvjeti, društveni kontekst i definicija koja određuje što je dopušteno, što kažnjivo.

Druga skupina uzroka je porast nagrada od kriminala (benefits of crime) izražen u dostupnosti sredstava, učestalosti i općim mogućnostima izvršenja djela, uz istovremeni pad rizika od kazne (u školi, na poslu, u životu).

Treće je promjena u mehanizmima socijalizacije (obitelj, škola, mediji) i opći društveni procesi koji smanjuju mogućnosti samokontrole. Wilson u tome posebno ističe promjenu vremenske predodžbe života (time horizon) jer je u modernom društvu budućnost nejasna, nepredvidiva, osobito za mladu populaciju koja malo nasljeđuje, a želi sve steći.

Ova se teorija naravno ne odnosi direktno na objašnjenje korupcije, ali posredno ima značajne reperkusije.

Prema prvom stavu, doista se mijenja društveni okvir nastanka korupcije. Mnoge zemlje jednostavno nisu kadre završiti procese institucionalnog, for-

malnog i stvarnog, razdvajanja područja politike od gospodarstva (zadržavanje distributivne ekonomije npr.), odvajanja profesionalne uprave od distribucije položaja političkim pristašama i privrženicima (spoils sistem), razlaganja institucionalnih sfera ustavnog poretka na zakonodavstvo, upravu i pravosuđe u kojima su profesionalni kriteriji znanja i sposobnosti (merit) temelj djelovanja, odvajanja posebnih društvenih podsustava djelovanja (znanosti, školstva, zdravstva) koji djeluju prema svojim unutrašnjim zakonima struke i učinkovitosti.

U tom smislu korupcija je znak poremećene ravnoteže, "normalnosti" društva, normalna kao činjenica i funkcija koja je s jedne strane indikacija poremećaja, a s druge nužnost funkcioniranja sustava. Kao indikacija poremećaja ona je znak da se mobiliziraju društveni pokreti i skupine koje teže modernizaciji, ipso facto ukidanju korupcije. Kao nužna nadopuna funkcioniranja sustava, ona se javlja ondje gdje je zamjena normalnom, planiranom, ali loše planiranom ili loše provedenom konceptu izgradnje društvenih institucija. Bez nje ponekad i ponešto ne može funkcionirati.

Međutim baš u tim elementima drukčija je društvena situacija u novim demokracijama. Svrgavanje socijalističkih poredaka nije bilo samo puka posljedica njihove ideološke i organizacijske ukočenosti te želje ljudi za više slobode. Slom je uslijedio i radi sasvim razumljivih potreba da se živi u obilju, da se ima i posjeduje, težnje prema materijalnim ugodama i bogatstvu, novim tehnologijama i lakšem radu. Pod takvim pritiskom slomile su se planske privrede i ljudi su izašli na ulice rušeći aparate represije. U tome je presudno izdržati sve veći pritisak aspiracija prema bogatijem životu. Izazovi materijalnog obilja nisu samo element morala već i sistemski element gospodarstva. Trošiti više i potrošnjom postizati opću ugodu, mogućnost da se sve kupi novcem nije samo sistemski efekt industrijskog društva već i patološka pojava u zemljama u kojima društvene vrijednosti ne potiču rad i štednju. Kapitalizam ne počiva na neograničenoj pohlepi. Razbojnička pohlepa stvara razbojнике, a ne poduzetnike. Kapitalizam razara društva tradicije, ali stvara nova i razvijena društva, nov moral. Rad, predani rad, rad kao životni poziv, odricanje i poštenje stvarali su kapitalizam. Religijska podloga osjećaja da je u radu doista spas, da naš uspjeh i poziv na ovom svijetu znače ostvarenje smisla života i nastavka poslije smrti, ugradila je u sve to i dubok osjećaj vjere u poštenje, neporočni asketizam, nepotkupljivu predanost dužnosti.

Kapitalizam zahtijeva pravne i moralne kočnice i nikako danas nije - jednostavno: društvo bezglavog stjecanja, po svaku cijenu i protiv svih pravila. Kapitalistička sloboda poduzetništva ne znači samo mogućnost slobode (u smislu da je dopušteno što nije zabranjeno) već i teret podnošenja osobne odluke u svjetlu moralnih načela zajednice (jer ne smije se činiti što sloboda dopušta, a moral brani). S vremenom i djelovanjem svjesnih aktora nastaju takvi moralni, pa onda i pravni, pa onda i običajni okviri u kojima se nedostatak onog uzvišenog etosa poziva zamjenjuju artificijelnim i svjetovnim imperativima uzusa, morala i prava. Kapitalizam koji je nastao bez pretpostavki uređenog društva (u smislu elementarnog poštenja), pravne države (Rechtstaat, rule of law) i društvene solidarnosti (recipročnosti) - da bi ostao u svjetskom okruženju, za takve se vrijednosti mora izboriti. Ne transformacijom izvorno vjerskog imperativa u osjačaj poziva, već svjesnim izgrađivanjem institucija i stvaranjem prava.

Korupcija, jer to je naša tema, zato nije pohlepa ljudi za više novca, položaja moći i ugleda. Kapitalizam nastaje nošen uspjehom i nadmoći svojih institucija i načela ("institucionalizacija očekivanja i motivacija") te lomi okvire ("okove") tradicija i arkadijske idile seoskih i patrijarhalnih društava. Napredne tehnologije proizvodnje, opća nadmoć i efikasnost organizacije prisiljavaju sve da prihvate njihova načela, ili da se prepuste odumiranju u izolaciji. U gospodarstvu ne vladaju zakoni solidarnosti, već selekcije, u trgovini postići višu cijenu uz manji trošak znači biti uspješan. Tko ne može, propada.

Nepreglednost sustava i obilje situacija u kojima je korupcija izazov samostalni su uzroci korupcije. To osobito vrijedi za zemlje u kojima se rekonstruiraju tržišni mehanizmi. Raditi u javnim poduzećima kojima se efikasnost teško mjeri profitom, ili pak raditi u državnim poduzećima koja izmiču kontroli vlasnika, izazov je raspolaganja velikim sredstvima bez kontrole. Osim toga postupci privatizacije velik su izazov stjecanja bogatstava preko noći, ne samo u smislu demonstracijskog efekta koji imaju (novi tajkuni postaju uzori!), već i u sasvim običnom smislu raspolaganja velikom tuđom imovinom. Mogućnosti dobivanja nagrada od korupcije (benefits of crime) izražene u dostupnosti sredstava, učestalosti i vrijednostima (visinom mita) koje se time dobivaju jesu ogromne.

S druge strane istovremeno pada rizik od kazne. Država i njena pravna struktura nisu niti razvijene niti efikasne. Kada korupcija zahvati društvo, ona zahvaća i one mehanizme koji inače služe za obranu - policiju, tužiteljstvo, sud. Izostaje i strah od društvene kazne i moralne osude. To zbog toga što se društvo brzo raslojava, pa nestaje i obzir prema društvenim statusima. Vlada i opća atmosfera nezamjeranja, tiha koalicija velikih i malih korupcionista u kojoj je moralna osuda nemoguća a zakonska teško izvediva.

Važna je promjena u mehanizmima socijalizacije (obitelj, škola, mediji). Obitelj je asimetrična i nedovoljno jaka da bude jasno uporište socijalizacije. Školski sustav je osiromašen a učitelji demotivirani da odgajaju. Olako shvaćanje života kao prolaznog: zapravo paralelno nestaje strah od zagrobne kazne i nestaju eshatološka uporišta, pa se time smanjuju mogućnosti samokontrole. Novost je i povećana društvena mobilnost, svojevrsna smjena elita, koja i danas kao u ranijim prilikama znači nestanak vanjskih moralnih i društvenih kočnica koje su nekad postojale kao tradicija. Konačno, ne mogu se izbjeći ni talozi prošlosti. Danas se često govori o sociokulturnom kapitalu aludirajući pri tome na kvalitativne i teško mjerljive varijable znanja, umijeća i vrijednosti kristalizirane u društvenoj tradiciji. Iako se pri tome bez iznimke misli na pozitivne tradicije, ovdje ističemo i negativnu dimenziju takvog "kapitala". Kroz stoljeća korupcija je na mnogim prostorima bila način da se prilagodi stranom despotizmu i stranoj upravi. Izbjeći porez i obveze, potplatiti suca ili podmititi mjernika bila je lukava strategija snalaženja. Naplavine tih tradicija ostaju.

4. Protiv korupcije

Ima mnogo lijekova protiv iskušenja, ali najbolji je kukavičluk (M. Twain). Uza svu efektivnost ove formule, represija nije lijek za korupciju. Njeni korijeni su dublji, oni su socijalni, i ne leže samo u prirodi čovjeka. Priznajemo ipak da svaka borba protiv korupcije počiva na jasnim pravilima i sankcijama. Striktne i efikasne sankcije ne smiju se zanemariti. Ali više i prije od toga, moraju postojati jasna i nedvosmislena pravila: pravna i moralna, jasni društveni etički standardi postupanja onih koji obnašaju odgovorne dužnosti. Takvi etički standardi moraju biti zaštićeni i pravnom prisilom, jasni i dostupni svima na koje se odnose, ali i općoj javnosti koja se na njih može pozivati.

Moraju postojati i jasni društveni mehanizmi koji će svaku povredu izložiti javnosti, ali i mehanizmima jasne osude. Osim toga postupci odlučivanja moraju biti otvoreni javnosti, pravila dobivanja poslova jasna i podložna kontroli javnosti. Konačno, etičnost ponašanja mora se smatrati i sastavnim dijelom ocjene kvalitete čovjeka i njegova obavljanja službe.

Dakle jasno je da se korupcija ne suzbija samo sankcijama već i jasnom društvenom akcijom osude, izlaganjem o šteti koju ona izaziva, da se sprječava i odgojem i mjerama odgovornosti i javne preglednosti obavljanja društvenih službi.

Ali ipak, gdje i kako početi? Od vrha i od jasnih primjera. To nije nova situacija. U sličnim situacijama nalazila su se i druga društva i narodi. Poslušajmo zato T. Painea: "Nehumano je govoriti o milijun funti sterlinga godišnje koliko se plaća u obliku poreza u bilo kojoj zemlji, a trebalo bi da se troši na izdržavanje pojedinaca, dok se istodobno tisuće ljudi, koji su prisiljeni dati svoj udio, bore s naimaštinom. Vlada se ne sastoji od suprotnosti između zatvora i palača, siromaštva i pompe, ona ne postoji da bi opljačkala siromašnoga i povećala bijedu bijednih.

Kada se izuzetna vlast i izuzetna plaća dodijele nekom pojedincu u vladi, on postaje središte oko kojeg se stvara i širi korupcija. Ako nekom čovjeku dade se milijun funti godišnje, a uz to mu povjerite i moć izmišljanja i dodjele položaja na trošak zemlje, prava i slobode te zemlje nisu više sigurni. Ono što se naziva sjajem prijestolja nije ništa drugo doli korupcija vlasti. Sastoji se od gomile parazita koji žive u luksuznoj indolenciji, a na račun poreza.

Jednom kad se uspostavi takav nevaljali sustav, on postaje čuvar i zaštita svih manjih zala. Onaj tko prima milijun funti godišnje posljednji će težiti za širenjem ideje o reformi, da ona slučajno ne bi zahvatila i njega. Njemu je u interesu da štiti manje nepravilnosti, jer svaka kula štiti tvrđavu. U takvom sustavu političkih utvrda svi dijelovi ovise jedan o drugom, pa ne treba očekivati da će jedan drugog napadati."⁷

Tu treba početi. U igri je zalog budućnosti jednog naroda u svjetskim promjenama.

⁷T. Paine, *Prava čovjeka i drugi spisi*, Informator, Zagreb, 1987, 156-157.

GLOBALIZATION AND CORRUPTION

Summary

Corruption makes a social defect, a lack of conditions, social norms and values, which are needed for a regular functioning of a free market economy (capitalism). Corruption is prohibited not only because it is morally disputable, but also because it makes a disservice to business. The struggle against corruption relies on facts of material life, the damaging consequences being caused by it. The damage consists not only in an immediate financial transaction and costs of corruption, but also in a disintegration of the economic rationality and the system of ethics.

For the last several years a political action against corruptive practices has been initiated on various levels. Those are not political campaigns, a manipulation and a cheat or an imposition of a theme which favors certain political elite, but a necessity to equalize the business conditions on a global level in an era of globalization, is at issue. Globalization became the key word of description of the economic developments. Not only the economic. International specialization and liberalization of the open borders are at work. Combating corruption in such circumstances aims to an elimination of the unnecessary marginal expenses of corruption and a stimulation of the international flows of investments. Corruption diminishes the effects of foreign investments, i.e. decreases investment efficiency. Looses are significant, for instance, if one percent of increasing taxes diminishes foreign investments at the rate of five percent, the question is how much such investments decrease if a bribe of ten percent is being sought. It has been suggested in the article that severe and efficient sanctioning makes the basic requirement of combating corruption, although it is clear that corruption cannot be eliminated by sanctions only, but by a decisive social action of denouncement, revealing the damages it causes, that it is prevented also by education and measures of responsibility and public transparency of performing public services.

Key words: globalization, corruption, bribe, OECD, Council of Europe, foreign investments, costs of corruption