

---

GLOBAL CORRUPTION REPORT 2003, ur. R. Hodess, 2003, Transparency International, Berlin, str. 326

Prikaz\*

Korupcija je najvažnija kočnica za izlazak iz začaranog kruga siromaštva, ekonomske nejednakosti, neobrazovanosti i neučinkovitih ulaganja, a ima mnoge negativne učinke na gospodarski rast i proizvodnost. Ona je velika prijetnja neposrednim stranim ulaganjima, a ujedno pridonosi političkoj nestabilnosti i rasprostranjenom nepovjerenju u državne institucije i tijela vlasti. Već niz godina u borbi protiv te neželjene pojave vrlo je aktivna međunarodna nevladina udruga Transparency Internationala (TI), koja je nedavno objavila svoje drugo godišnje izvješće o korupciji u svijetu. Poseban je naglasak stavljen na pristup informacijama kao bitnoj pretpostavci u suzbijanju korupcije, a obuhvaćeno je razdoblje od srpnja 2001. do lipnja 2002. godine. Knjiga je podijeljena na tri dijela: prvi, teorijski dio nosi naslov Pristup informacijama i sastoji se od pet članaka. Drugi dio sadržava 16 regionalnih izvješća o stanju korupcije u zemljama regija, a treći donosi rezultate brojnih istraživanja provedenih u proteklom razdoblju.

**Jeremy Pope** priredio je uvodni članak u prvom dijelu i u radu istražuje problem povjerenja i prava na privatnost. Sredstva masovnog priopćavanja često nedovoljno dobro provode odabir važnih informacija te time potiču kaos, a nerijetko su pod utjecajem političke vlasti. O važnosti medija, ali i o problemima i opasnostima s kojima se susreću istraživački novinari, piše **Bettina Peters** te upozorava na povećanu kontrolu medija nakon nemilih događaja 11. rujna. **Toby Mendel** razmatra pitanje granica cenzure i kontrole, te podsjeća da je sloboda informiranja temeljno neupitno i ljudsko pravo, osim u slučaju ugrožavanja nacionalne sigurnosti.

**Subhash Bhatnagar** izlaže ulogu suvremene državne vlasti, novih tehnologija i pristupa informacijama. Upotreba komunikacijske tehnologije može imati veliku ulogu u suzbijanju korupcije jer povećava transparentnost. Autor navodi primjere uvođenja e-governmenta u Južnoj Koreji, Indiji i Čileu. **Harriet Fletcher** iznosi tezu da je za uspješnu borbu gospodarstva protiv korupcije potrebno utvrditi postoje li posebna pravila protiv korupcije, koji je njihov sadržaj, ocijeniti mehanizme unutrašnjeg nadzora i usporediti provedbu pravila. Unutar sustava podjednako su važne i osobe – “prokazivači” (*whistleblowers*) – koje upozoravaju na nepravilnosti.

Drugi dio knjige odnosi se na šesnaest regionalnih izvještaja, s tim da svaki država opći pregled, međunarodno, regionalno i nacionalno stanje te aktivnosti u privatnom sektoru i civilnom društvu. Moćni, bogati i bezobzirni kriminalci vrlo brzo stvaraju međunarodne mreže organiziranog kriminala i povezane korupcije, pa se nedovoljna odlučnost i učinkovitost pojedine države u njihovu suzbijanju lako obija o glavu drugim susjednim zemljama.

**Veronique Pujas** autorica je izvještaja o zapadnoj Europi, u kojemu naglašava da je u proteklom razdoblju posebno pojačano sprečavanje pranja novca, pogotovo zbog tragičnih događaja 11. rujna. U zapadnoj Europi osnivaju se i jačaju tijela za suzbijanje korupcije: Europski policijski ured (*European Police Office – EUROPOL*), Europski ured za borbu protiv prevara (*European Anti-fraud Office*) i Europski ured za suradnju u pravosuđu (*EUROJUST*). Međutim, ni sve zemlje te regije ne pridaju korupciji jednaku pozornost. Dok Njemačka i Francuska ulažu velike napore u borbu protiv korupcije, Španjolska više pozornosti usmjerava na odnose s Baskima. Gotovo je pravilo da se veća pozornost borbi protiv korupcije pridaje u predizborno doba. U zapadnoj Europi, nažalost, civilno društvo nema velik utjecaj, a pojedine zemlje (Njemačka i Švicarska) uopće nemaju zakon o informiranju na nacionalnoj razini.

**Phyllis Dinio** i **Frank Anechiarico** izlažu stanje u Sjevernoj Americi, koju su u posljednje vrijeme obilježili financijski skandali (poput Enrona) i rat protiv terorizma, što je pokrenulo opsežnu raspravu o djelotvornosti sadašnjih odredbi u računovodstvu i o utjecaju novca velikih korporacija na politiku SAD-a. To je potaknulo predsjednika Busha i njegovu administraciju na donošenje više mjera za suzbijanje korupcije, posebice organiziranog terorizma. U Kanadi je političku scenu uzdrmao slučaj korumpiranosti dvaju ministara.

**Pablo Rodas-Martini** piše o regiji Središnje Amerike, Meksika i Kariba te navodi da se ondje u posljednjoj godini nije znatnije povećala transparentnost vlasti. Meksiko je najviše napravio u suzbijanju korupcije, iako je prema procjenama UN-a još uvijek korumpirano 50-70% sudaca. Korupcija i potreba da se ona suzbija najčešće su sastavni dio predizbornih kampanja, a nakon završetka izbora padaju u zaborav. U borbi protiv korupcije aktivne su nevladine udruge, ali one uglavnom nemaju velikog uspjeha. Ograničena aktivnost koja se poduzima više je posljedica pritisaka međunarodnih organizacija poput Svjetske banke i Međunarodnoga monetarnog fonda (MMF) koje financiraju brojne projekte u tim zemljama.

**Herrera, Cortes** i **Rosen** navode da je stanje mnogo gore u Južnoj Americi. Ta se regija smatra najkorumpiranijom u svijetu, a proteklo razdoblje obilježila su dva trenda: mišljenje da korupcija raste i da se nezadovoljstvo pojačava zbog nedovoljno učinkovite demokracije. Iako je više zemalja potpisalo nekoliko rezolucija, u dogledno se vrijeme ne može očekivati njihovo ostvarivanje. Brojni skandali (najviše u Peruu) te progone i maltretiranje novinara koji se bave istraživanjem tih skandala dokazuju kako je stanje u regiji vrlo problematično, to više što je korupcija prodrla u sve sfere društva (od privatizacije do nogometa).

**Mark Findlay** podsjeća da su pacifičke zemlje 2001. godine potpisale regionalni antikorupcijski akcijski plan, ali nisu vidljivi učinci njegova ostvarivanja. Većina malih

otočnih zemalja u regiji služe kao financijska utočišta, pa se, na primjer, na otoku Nauru pere novac iz Rusije. To područje ujedno obilježava stalno zalaganje tiska za većim slobodama, ali i velika koncentracija vlasništva u sredstvima priopćavanja (npr. na Novom Zelandu dva su magnata vlasnici svih 67 neovisnih novina). Jedina zemlja regije u kojoj je vlast prilično transparentna jest Australija, gdje je i civilno društvo najaktivnije.

**Xiaobo Lu**, pišući o istočnoj Aziji, navodi da su istraživanja pokazala kako je korupcija jedan od najvećih problema u regiji. Iako su procesuirani slučajevi brojni (u Kini je zatvoreno 2000 službenika iz 36 000 istraga), a kazne su za korupciju velike (zatvorske kazne od 3 do 10 godina, zabrane zapošljavanja na 5 godina, visoke novčane kazne), korupcija je gotovo masovna pojava. Vrlo često u davanju mita sudjeluju i privatna poduzeća. U Kini i Tajvanu uopće ne postoje zakoni o informiranju. Nevladine se udruge razvijaju u većini zemalja regije, ali u Kini sve inicijative za suzbijanje korupcije potječu od vlasti.

**Emil Bolongaita** navodi da u jugoistočnoj Aziji postoje veliki problemi s uvođenjem zakona protiv korupcije. Takav je pokušaj u Indoneziji propao, a korupcija je dio političkog sustava i svakodnevnog života u Vijetnamu i Laosu (komunističke zemlje), Kambodži (tranzicijska) i Myanmaru (militaristička). Singapur bilježi najmanje korupcije, ali ondje je problem ograničen pristup informacijama.

**Gurharpal Singh** u izvještaju o južnoj Aziji navodi da su glavno obilježja proteklog razdoblja rat u Afganistanu te sukobi Indije i Pakistana oko nuklearnog naoružanja. Od svih promatranih zemalja u kojima se mjeri indeks percepcije korupcije najkorumpiranija zemlja svijeta je Bangladeš. MMF direktno uvjetuje svoju pomoć usvajanjem antikorupcijskih programa, ali zakoni su usvojeni samo u nekolicini zemalja. I ostale zemlje (Butan, Maldivi, Nepal i Šri Lanka) imaju sličnu situaciju bez zakonske regulative i razvijenoga civilnog društva.

Prema izvještaju Alena Ledeneva, zemlje Zajednice Nezavisnih Država imaju velikih problema s korupcijom. Iako usvajaju zakonske regulative, korupcija je još uvijek sveprisutan način poslovanja. Samo u Rusiji poduzetnici godišnje plate više od 30 mlrd. USD mita. Glavni su inicijator suzbijanja korupcije međunarodne institucije (MMF, Svjetska banka, UN), koji financiraju brojne projekte i nadgledaju izbore.

**Brusis, Kempe i van Meurs** izvještavaju o središnjoj i istočnoj Europi te baltičkim zemljama. Te se zemlje bore protiv korupcije uz pomoć EU-a. OLAF (EU-ov ured protiv prijevare) inicirao je razmjenu informacija s tužilaštvima zemalja u regiji, a EUROPOL je potpisao suradnju s Češkom i Estonijom. U regiji sve jače djeluju nevladine udruge, posebno u Češkoj Republici i Poljskoj.

**Dejan Jović** piše o jugoistočnoj Europi koju čine Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Cipar, Hrvatska, Makedonija, Malta, Rumunjska, Srbija i Crna Gora te Turska. Regija je ocijenjena prilično loše, korupcija je vrlo velik i čest problem, a glavni su inicijator suzbijanja korupcije međunarodne organizacije, osobito EU, OECD i USAID. Neke su zemlje formirale posebne urede za suzbijanje korupcije: Hrvatska ima USKOK, Srbija ima 26 jedinica koje vrlo djelotvorno rade, a Turska sastavlja nacionalnu strategiju za suzbijanje korupcije. U protekloj godini malo je poboljšana i pristup informacija-

ma jer su zemlje potpisale Pakt o stabilnosti za antikorupcijsku inicijativu (*Stability Pact Anticorruption Initiative – SPAI*).

Prema više istraživanja, nedvojbeno je pokazano da zemlje s rasprostranjenom korupcijom gotovo sigurno ostvaruju slabiji gospodarski rast i usporeno povećanje BDP-a po stanovniku, pa je posebno zanimljivo posljednjih pet izvješća što se odnose na Afriku, gotovo zarobljenu u siromaštvu i nerazvijenosti. Među ostalim, siromašne zemlje zbog korupcije najčešće slabo ili uopće ne iskorištavaju svoje raspoložive ljudske i materijalne resurse. U promatranim zemljama uglavnom ne postoje zakoni o informiranju, a ondje gdje postoje, ne provode se. Korupciju pospješuju siromaštvo, oružani sukobi, nepismenost, pohlepa, apatija stanovništva, nedostatak dobrih zakona, slabe institucije i nepostojanje neovisnog sudstva. Malobrojne mjere koje se poduzimaju u suzbijanju korupcije posljedica su pritiska međunarodnih institucija koje financiraju razvojne programe u Africi (UN, MMF, Svjetska banka, Afrička razvojna banka).

Treći dio publikacije s naslovom *Podaci i istraživanja* sadržava 18 članaka koji donose zanimljive pokazatelje izravno vezane za korupciju, dobivene različitim istraživanjima. Dva važna pokazatelja korupcije su CPI (*2002 Corruption Perception Index*, autor Johann Graf Lambsdorff) i BPI (*2002 Bribe Payers Index*, autor Fredrik Galtung). CPI se izračunavao u 102 zemlje (broj zemalja u uzorku se povećava). Hrvatska je na 51. mjestu, najveći indeks ima Finska, što znači da je percipirana kao najmanje korumpirana zemlja, a najmanji indeks ima Bangladeš. BPI (indeks koji pokazuje vjerojatnost plaćanja mita) u 2002. godini izmjeren je u 21 zemlji izvoznici. U odnosu prema 1999, kada je zadnji put mjereno, općenito je uočen trend smanjenja spremnosti na plaćanje mita kako bi se u nekoj zemlji poslovalo. Na prvom je mjestu Australija (najmanje vjerojatno da će neka kompanija iz Australije platiti mito kako bi poslovala u nekoj drugoj zemlji), a na zadnjem je Rusija (najvjerojatnije je da će kompanija platiti mito). Članak daje pregled vjerojatnosti plaćanja mita i prema sektorima, kao i poredak vlada koje bi se uključile u mito kako bi pomogle svojim kompanijama da dobiju posao u stranoj zemlji.

**Marie Walkers** napisala je članak *Nacionalno istraživanje o korupciji u frankofonskoj Africi* o posebnom upitniku što ga je ogranak TI-a sastavio za Madagaskar, Maroko i Senegal kako bi se utvrdile vrste, uzroci i učestalost korupcije te izgradio model za nacionalna istraživanja o korupciji. Iako se korupcija najčešće veže za vlast i gospodarstvo, ona postoji i u civilnom društvu odnosno u nevladinim udrugama. O istraživanju provedenom u 12 zemalja (u uzorku je i Hrvatska) piše **Volkhart Finn Heinrich** u članku *Transparentnost i korupcija u organizacijama civilnog društva*.

**Guerrero** i **Hofbauer** u zanimljivom članku o transparentnosti proračuna u pet južnoameričkih zemalja – Argentini, Brazilu, Čileu, Meksiku i Peruu – objašnjavaju indeks kojim se mjeri pristupačnost i korisnost informacija što ih daju nacionalne vlade. **Richard Rose** istražuje stanje korupcije u zemljama koje trenutačno pregovaraju o ulasku u EU (Litva, Latvija, Rumunjska, Slovačka Republika, Rusija, Bugarska, Poljska, Češka Republika, Estonija, Mađarska i Slovenija). U svim zemljama osim u Sloveniji ispitanici (njih više od 13 000) smatraju da je korumpirana većina ili gotovo svi državni službenici. Slično istraživanje za Južnu Ameriku provodi Latinobarómetro

na 1000 ispitanika u svakoj zemlji, a čak 80% njih smatra da ima više korupcije nego prije godinu dana.

**Martin Dimov** prikazao je podatke istraživanja koje je proveo SELDI za zemlje Balkana. U uzorku su Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Makedonija, Rumunjska i SR Jugoslavija. U svim je zemljama korupcija prepoznata kao jedan od najvećih problema, a percepcija je posebno pojačana u Albaniji, Makedoniji i Crnoj Gori.

Jedan od pokušaja da se smanji korupcija državnih službenika bio je da im se osiguraju visoke plaće. Međutim, u praksi se mjera pokazala neučinkovitom bez mehanizama kontrole, o čemu pišu **Di Tella** i **Schargrotsky**. Ujedno, samo povećanje plaća nije jamstvo veće učinkovitosti i poštenja javnih službenika, a često se koristilo i kao oblik posrednoga političkog pritiska. Povećanje plaća i poboljšanje uvjeta rada i napredovanja javnih službenika treba strogo vezati za povećanu učinkovitost rada jer inače ono nema opravdanja. O vezi između plaće i stupnja korupcije u Madagaskaru pisali su **Razafindrakoto** i **Roubaud**. Istraživanja su ipak potvrdila visoku negativnu korelaciju plaće i razine korupcije (što je manja plaća, više je korupcije, i obrnuto). Tako je razina korupcije sa 42% u 1995. smanjena na 10% u 2001. godini, a plaće službenika u istom su razdoblju povećane za 50%.

Osim plaća, s korupcijom je povezan i spol. Žene su manje sklone korupciji i mitu (manje su tolerantne prema takvom ponašanju), pa su npr. u Mexico Cityju na temelju tih nalaza prometne policajke zamijenile policajke. U prilogu o spolu i korupciji **Knack** i **Azfar** podsjećaju na istraživanja prema kojima je korupcija niža u zemljama gdje su žene članovi vlade i većina u parlamentu.

**Litvack** i **Barrington** izvještavaju o etičkom kodeksu poslovanja. Na 82 adrese poduzeća poslali su upitnike o politici poslovanja i operativnim postupcima. Odgovor su im vratile dvije trećine poduzeća, a gotovo devet desetina su odgovorili da imaju pisani kodeks ponašanja u vezi s mitom i korupcijom. **Kaufmann** i **Kraay** izlažu rezultate istraživanja o pozitivnoj povezanosti prihoda i uspješnog upravljanja.

Kvalitetu vlasti dosad su ilustrirali pokazatelji prve generacije (Freedom House mjere i CPI), ali oni nisu bili dostatni pa se razvija set druge generacije pokazatelja, o čemu pišu **Knack**, **Kugler** i **Manning**. Procjenjivanje vlasti u 16 zemalja u razvoju (koje čine 51% svjetske populacije) iskristaliziralo je 30 pokazatelja utemeljenih na načelu dobrog vladanja. Najnižu (najslabiju) ocjenu dobili su Togo i Pakistan, a najvišu Tajland i Čile. **Court** i **Hyden** u svom članku izlažu novi pristup ocjenjivanju dobre vlasti kad je riječ o korupciji.

**John van Kesteren** opisao je rezultate istraživanja o korupciji provedenog u 500 poduzeća u gospodarstvu iz osam glavnih gradova zemalja srednje i istočne Europe. Više od 50% poduzeća vjeruje da je korupcija velika prepreka za posao. Podaci su, međutim, polarizirani (u Rumunjskoj, Hrvatskoj i Bugarskoj tako misli više od 75% menedžera, dok u Mađarskoj i Litvi manjina menedžera ima takav stav).

Inter-American Development Bank provela je istraživanje o povezanosti izbornih pravila i korupcije, a podrobnosti o tome izlaže **Ugo Panizza**. Posljednji članak – *Managing conflicts of interest in OECD countries* napisao je **János Bertók**. Riječ je o

istraživanju što ga je provela PUMA (Public Management Service OECD-a) kako bi pratila koliko se uspješno sprječava utjecaj privatnih interesa državnih dužnosnika i službenika na donošenje odluka. Upitnik su ispunile vlade svih 30 zemalja OECD-a.

Možemo zaključiti da je knjiga Transparency Internationala *Global Corruption Report 2003. Special focus: Access to Information* vrlo korisna svakome tko se bavi problemom korupcije. Ona ne samo da daje iscrpna izvješća iz svih dijelova svijeta, nego nudi i okvire za promišljanje problema. Transparentnost i pristup informacijama preduvjet su za suzbijanje korupcije u cijelom svijetu. Tako se i u Hrvatskoj posljednjih godina nastoji povećati transparentnost javne uprave, što se osobito može uočiti u burnim raspravama o problemu korupcije: u postupku privatizacije, pravosuđu, zdravstvu, obrazovanju i drugdje. Osim rasprava, Hrvatska je u posljednje vrijeme poduzela i konkretne mjere za suzbijanje korupcije: usvojila je zakon o pranju novca, osnovala je USKOK (Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala), a uskoro se očekuje usklađivanje Zakona o pristupu informacijama s onim iz EU-a. Ova je knjiga namijenjena ne samo akademskim institucijama, NGO-ima i međunarodnim ustanovama, nego i institucijama vlasti i kreatorima politike jer daje korisne smjernice iz iskustava drugih zemalja.

*Nina Babić*