

CORRUPTION AND GOVERNMENT: CAUSES, CONSEQUENCES AND REFORM, Susan Rose-Ackerman, 1999, Cambridge University Press, 266 str.

Prikaz*

U doba kada se u cijelom svijetu nastavlja sustavna borba protiv korupcije kao velikoga ograničavajućeg čimbenika gospodarskoga i političkog razvoja, posebice su vrijedne sveobuhvatne znanstvene analize te neželjene društvene pojave. Susan Rose-Ackerman, autorica više knjiga s područja ekonomskog razvoja, očuvanja čovjekova okoliša i korupcije, objavila je nedavno vrlo zanimljivu knjigu *Corruption And Government: Causes, Consequences And Reform* (Korupcija i država, uzroci, posljedice i reforma). Izdavač je Cambridge University Press. Štivo se sastoji od 12 poglavlja, obilne bibliografije i kazala.

U *Predgovoru* Rose-Ackerman naglašava važnost ekonomske znanosti u spoznavanju najvažnijih uzroka korupcije i mogućnosti njezina suzbijanja, što podrobnije razrađuje u *Uvodu* knjige pod nazivom *Troškovi korupcije*. Korupcija je u mnogim zemljama u razvoju gotovo najvažnija kočnica za izlazak iz začaranog kruga siromaštva, ekonomske nejednakosti, neobrazovanosti i neučinkovitih ulaganja. Istraživanja i podaci nedvojbeno pokazuju negativan učinak korupcije na gospodarski rast i proizvodnost, ali i očito nepostojanje sveobuhvatne strategije njezina ograničavanja. Siromašne zemlje najčešće slabo ili uopće ne iskorištavaju učinkovito svoje raspoložive ljudske i materijalne resurse. U svijetu postoji opća suglasnost o nužnosti institucionalne reforme u zemljama Trećeg svijeta, ali nikako ne postoji jedinstven stav kako je ostvariti. Dok je izgradnja materijalne infrastrukture (cesta, brana i sl.) zahtjevan i složen, ali ipak ostvariv zadatak, reforma državne vlasti kako bi se osigurao djelotvoran i jeftin javni sektor te izgradio snažan privatni sektor koji će voditi gospodarstvo, čini se u postojećim uvjetima gotovo nedokučivim ciljem. Autorica smatra da razina korupcije nije ključna odrednica nastalih problema, već su mnogo bitniji razlozi njezina nastanka. Stoga je potrebno razmotriti stanje u svakoj pojedinoj zemlji, a u uvjetima rasprostranjene korupcije potrebno je provesti i detaljne sektorske i regionalne analize.

* *Primljeno* (Received): 7. 2. 2002.

Prihvaćeno (Accepted): 20. 2. 2002.

U istraživanju korupcije potrebno je poći od razlikovanja, ali i povezanosti proizvodne ekonomske djelatnosti i neproizvodnog zahtijevanja neopravdane rente u javnom sektoru. Gotovo i ne treba podsjećati na negativno djelovanje korupcije u snižavanju razine gospodarskih ulaganja i rasta, neostvarivanja optimalne gospodarske politike te poticanja na djelovanje u neslužbenom gospodarstvu. Korupcija je velika prijetnja neposrednim stranim ulaganjima, a pridonosi političkoj nestabilnosti i sve većem nepovjerenju u državne institucije i tijela vlasti. U takvim su uvjetima javne investicije uglavnom prevelike, pogrešno usmjerene, loše i nezadovoljavajuće kakvoće, predugog roka realizacije a kratkog trajanja i neispravnosti u provedbi. Mnoge su zemlje u razvoju i u tranziciji upale u *korupcijsku zamku*, u kojoj korupcija onemogućuje gospodarski i društveni razvoj, što povratno potiče nezakonito ponašanje i uvjetuje sve veće zahtijevanje nedopuštene rente.

U cijeloj se knjizi razmatraju problemi korupcije u četiri dimenzije. Najprije se u dijelu s naslovom *Ekonomski utjecaj korupcije* obrađuje postojeće organizacijsko stanje država i društva te nastoje odrediti čimbenici koji uvjetuju i potiču pojavu korupcije u javnim programima. Korupcija može biti zamjena za tržište pri usklađivanju ponude i potražnje tako da državna vlast usmjerava oskudna raspoloživa sredstva u one programe i tvrtke koje to ne bi ostvarile prema ekonomskim kriterijima. Obično je riječ o fiksnom broju uvoznih ili izvoznih kvota, bitno je samo da je broj zainteresiranih veći od broja odobrenja. U uvjetima savršenog tržišta pravo će ostvariti najpovoljniji ponuđač, a uz rasprostranjenu korupciju to pak ostvaruje onaj koji nezakonito plati pojedincu ili tijelu što donosi odluku. Neki obaviješteni ponuđači svjesno neće ni ulaziti na tržište i pokušati ostvariti odobrenje, što nadalje sužava konkurenciju i otežava postizanje zakonitog ponašanja. Vrlo je slično i u uvjetima "neograničene" ponude, poput dobivanja građevnih dozvola, prava na mirovinu ili polaganja vozačkog ispita, kada pojedinac ili manja skupina ljudi samovoljno i bez nadzora odlučuje o rezultatu, koji je uz korupciju gotovo uvijek neučinkovit i/ili nepravedan. Često se podmićuje za ubrzanje zakonitoga, ali inače dugotrajnog postupka (poput u nas nekada za dobivanje telefonskog priključka). Iako prema mišljenju pojedinih analitičara to katkad može biti učinkovito jer potiče birokraciju na veću predanost radu i brže djelovanje, takvo se ponašanje prenosi i u ostale dijelove društva, dotad nezaražene korupcijom, nastaje klima nepredvidivosti, nesigurnosti i nepovjerenja te se u cjelini pogoršava razina pružanja javnog dobra i njegova kakvoća.

Država razrezuje poreze i druge obveze, pa je korupcija pokatkad i način snižavanja tih troškova. Takvi su primjeri zabilježeni i u najrazvijenijim zemljama poput SAD-a, gdje su zaposleni u gradskoj upravi New Yorka ulazili u računalni sustav porezne uprave i nezakonito smanjivali porezne obveze svojih uglavnom vrlo imućnih stranki. Ako bogati uspješno podmićuju poreznu upravu i vlast, porezni teret više snose siromašni ili se ne ostvaruju javni prihodi nužni za temeljne zadaće države. To nadalje znači povećanje poreznog tereta za one koji plaćaju porez, što potiče na sve veće nepoštovanje zakona. Iako se korupcija katkad može činiti opravdanim načinom izbjegavanja nepotrebnih ograničenja što ih država često pro-

pisuje, ona gotovo uvijek dovodi i do nepoštovanja važnog zakonodavstva glede sigurnosti na radu, kakvoće izgrađenih objekata i sl., a često podrazumijeva i spregu s organiziranim kriminalom. Kriminalci nastoje ostvariti monopolski položaj pa podmićuju policiju i zakonodavna tijela radi proganjanja i procesuiranja neželjene konkurencije. Rasprostranjena korupcija te povezanost državne vlasti i organiziranog kriminala pogotovo su opasni u zemljama u tranziciji, gdje su u privatizaciji ulog velika sredstva stvorena radom mnogih prijašnjih naraštaja. Ozračje nesigurnosti, nezakonitosti i nasilja sigurno je velika zapreka i za neposredna ulaganja nužna za modernizaciju gospodarstava tih zemalja. Moćni, bogati i bezobzirni kriminalci vrlo brzo stvaraju međunarodne mreže organiziranog kriminala, pa se nedovoljna odlučnost i učinkovitost pojedine države u njihovu suzbijanju lako obija o glavu drugih susjednih zemalja. Ako putem korupcije kriminalna djelatnost i politička vlast postanu usko povezani, gotovo ih je nemoguće razdvojiti.

Podmićivanje najviših čelnika državne vlasti obično se provodi radi zaključivanja velikih ugovora s državom ili koncesija, što najneposrednije utječe na proračunska izdvajanja i mogućnosti gospodarskog razvoja zemlje. Razlozi takvog podmićivanja jesu nastojanje da se uđe na užu listu kvalificiranih (prihvaćenih) ponuđača ili pak želja da se ona suzi, pribavljanje tajnih ili nedostupnih informacija, težnja da se natječaj organizira ili provede tako da tvrtka koja daje mito jedina udovolji uvjetima te ga tako dobije i, konačno, pokušaj *nabijanja* cijene ili snižavanja kakvoće rada. Korumpirani visoki državni službenici zalagat će se za kapitalno intenzivne javne programe i davati prednost javnim ulaganjima ondje gdje bi možda bila povoljnija privatna. Oni će često podržavati potpuno nepotrebna javna ulaganja, *bijele slonove*, koji gotovo uopće ne pridonose gospodarskom razvoju zemlje. Ujedno, u procjeni vrijednosti javnih ulaganja analizom troškova i koristi ti će službenici primjenjivati posve nerealnu diskontnu stopu ili precjenjivati moguće koristi, kako bi projekti izgledali opravdani i poželjni.

Paradoksalno je da borba protiv korupcije i demokratizacija društva kratkoročno mogu pojačati traženje mita jer će nositelji državne vlasti biti svjesni da ubrzo više neće donositi odluke o javnim investicijama te će se željeti materijalno osigurati za budućnost. Tvrtke koje su davale mito također moraju imati jasnu spoznaju da njima *naklonjena* vlast može biti vrlo lako zamijenjena, a gotovo je sigurno da novi predstavnici vlasti neće njegovati stara poznanstva, već će u uvjetima vlastite korumpiranosti imati svoje dobavljače. U procesu privatizacije korupcija se ustovodi s ciljem snižavanja procijenjene vrijednosti imovine koja se privatizira, ostvarivanja povlaštenog položaja u nadmetanju, odnosno stvaranja posve pogrešne slike o takvoj imovini kako bi se demotivirali mogući konkurenti. Više teoretičara navodi da u uvjetima nepostojanja tržišta ili monopolnog položaja javnih tvrtki privatizacija najvjerojatnije neće postići povećanje učinkovitosti, već se lako može dogoditi da se državni monopol korupcijom pretvori u privatni. To sigurno znači očuvanje prijašnje prakse dotacija, ali sada privatnim tvrtkama, te zatvaranje tržišta i preveliku zaštitu postojećih malobrojnih ponuđača. Tako se onemogućuje

društveno-ekonomski razvoj zemlje i narušava konkurentna sposobnost gospodarstva na svjetskom tržištu.

Autorica se ne zadržava samo na kritici postojećeg stanja već nastoji razmotriti i predložiti mjere za smanjenje poticaja i povećanje troškova sudionicima uključenim u korupcijsko ponašanje. Tako izlaže opravdanost i mogućnost ukidanja i sužavanja državnih programa (poput dotacija gospodarstvu, što je zlatni rudnik za korupciju) ili ozakonjivanja pojedinih nedopuštenih djelatnosti (kao kockanja, koje u vrijeme dok je bilo zabranjeno u SAD-u uvelike pridonosilo podmićenosti policije). Pojedine su zemlje bile vrlo uspješne u ozakonjivanju i provođenju privatizacije koja tada postaje dio antikorupcijske strategije, kao što to može biti i sustavna reforma javnih programa i uprave. Poboľšanje javne uprave ne smije se smatrati jednokratnom zadaćom već se uspjeh može ostvariti samo trajnom analizom i stalnim unapređivanjem.

Poticajne mjere ako su pravilno zamišljene, ne znaće samo deregulaciju već pružaju novi zakonodavni okvir, što dopušta jeftinije i djelotvornije ostvarivanje zacrtanih ciljeva. Pritom državni službenici trebaju biti odgovarajuće motivirani i nagrađeni, ali i nadzirani. Kao dio reforme javne uprave potrebno je provesti i reformu programa socijalnog osiguranja, u kojoj će se utvrditi jasni i čvrsti kriteriji za ostvarivanje prava i ograničiti diskrecijska moć službenika kako oni ne bi mogli više samovoljno odlučivati o odobravanju ili neodobravanju pojedinih prava. Ako je isporuka javnih dobara ili usluga ugovorena s privatnim sektorom, cijene tih proizvoda potrebno je usporediti s onima na tržištu privatnog sektora. Kao dio reforme javne uprave autorica predlaže uvođenje obilježja konkurencije preklapanjem u poslu ili području koje nadzire. Ako stranka zbog zahtijevanog mita nije zadovoljna s jednim službenikom ili organizacijom, ona se može obratiti drugima. Naravno, ovlašteni službenici lako mogu osnovati neformalnu interesnu skupinu u sklopu koje će nastojati očuvati svoja prava, ali su ipak veće mogućnosti da će među njima biti poštenih pojedinaca koji neće pristajati na nezakonito ponašanje. Konkurencija među birokracijom može smanjiti rasprostranjenost i veličinu korupcije, te povećati strah od mogućeg razotkrivanja nedjela.

Važan dio sveobuhvatne antikorupcijske strategije jesu kazneni zakoni. Iako nije lako ostvariti odgovarajuću ravnotežu između kazne, nagrade i postupka provođenja zakona, to je svejedno dostižno. Kazna treba odgovarati iznosu korupcije i vjerojatnosti uhvatljivosti u prekršaju jer bi fiksni iznos kazne za primatelja mita smanjio vjerojatnost korupcije, ali povećao iznos mita. Tako se iznos kazne mora progresivno povećavati s obzirom na primljeno mito, odnosno za dolar mita kazna mora biti veća od dolara. Osim toga, za davatelja mita fiksni iznos kazne može djelovati pozitivno i na vjerojatnost uhvatljivosti u prekršaju i na iznos mita. Pojedine zemlje (poput SAD-a) u kažnjavanju ne razlikuju davatelja i primatelja mita, ali danas u razmatranju korupcije prevladava stav da bi davatelje (u nastojanju da odgovornima prijave čin podmićivanja) trebalo kazniti blaže (npr. trećinom iznosa mita), a primatelje oštrije (primjerice, utrostručenim iznosom mita).

Pozornost također zaslužuje postupak javnih natječaja (*tendera*). Mito često ne određuje samo to tko će dobiti posao, već utječe i na strukturu onoga što država kupuje. Antikorupcijska reforma ne smije biti usmjerena samo na suzbijanje nezakonitih radnji već treba obuhvatiti i poboljšanje donošenja odluka o kupnji. Naravno, time se ne smije ugroziti potrebna fleksibilnost u donošenju odluka o natječaju, ali je nepobitna činjenica da diljem svijeta mnogi (korumpirani) političari vrše pritisak i utječu na nadležna tijela zadužena za izbor najpovoljnijeg ponuđača. Međunarodna trgovinska organizacija (WTO) usvojila je načela Međunarodnih konkurentskih ponuda (*International Competitive Bidding – ICB*) (www.wto.org/wto/govt) u kojima je najvažniji kriterij najniža ponudena cijena. Kritičari takvog pristup ističu da to ne mora biti najobjektivniji pokazatelj uspješne ponude jer se time može usvojiti projekt osjetno slabije kakvoće. Tako oni navode primjer SAD-a, u kojemu se na javnim natjecajima među ostalim (cijena, obilježje proizvoda, rokovi isporuke i sl.) odgovarajuća težina daje i dotadašnjim poslovnim rezultatima ponuđača te omogućuje neposredno pregovaranje pri nabavi. Istina, to dovodi u povoljniji položaj etablirane starije dobavljače i sužava prostor za napredovanje novim tvrtkama. U cjelini ipak objektivna ocjena uspješnosti dotadašnjih poslovnih rezultata može biti korisna posredna mjera za suzbijanje korupcije jer onemogućuju ili barem otežava, neučinkovitim, ali s političarima dobro povezanim tvrtkama dobivanje javnih natječaja. Javni su natječaji vrlo zahtjevan posao koji traži veliku stručnost i ozbiljnost u provođenju. Lako se može dogoditi da ponuđači formiraju *kartel* u kojemu će utvrditi cijenu i dogovoriti podjelu tržišta, pa javljanje velikog broja ponuđača na natječaj nije i jamstvo njihove neovisnosti. Pokazatelj malog ili velikog broja ponuđača lako može zavarati jer je podnošenje ponude vrlo skupo, a tvrtke uspoređuju troškove ponude s mogućom dobiti i vjerojatnosti dobivanja natječaja. U slučaju male dobiti ili slabe vjerojatnosti pobjede na natječaju tvrtka se neće na nj niti javiti, pa mali broj ponuđača ne mora nužno značiti i postojanje nepravilnosti u natječaju. Mnoge zemlje u razvoju i tranziciji ne mogu mehanički prenijeti zakone i iskustva razvijenih zemalja u postupku javnih natječaja, ali sigurno od njih mogu mnogo naučiti u ostvarivanju transparentnosti procesa i njegovoj uspješnoj provedbi.

Posljednja dionica prvog dijela knjige posvećena je reformi javnih službi koja se može provesti na dva uobičajena načina: poboljšanjem plaća javnih službenika te uvjeta njihova rada i profesionalnog napredovanja, dok je druga mogućnost ugovaranje poslova s privatnim sektorom koje je do tada obavljao javni sektor. U svim zemljama u tranziciji plaće javnih službenika osjetno su se smanjile u usporedbi s onima u privatnom sektoru, ali ipak javni sektor i dalje ima određene prednosti (prije svega sigurnost zaposlenja, obično bolje uvjete za ostvarivanje mirovine, izdašniju ili sveobuhvatniju zdravstvenu zaštitu i sl.). U svakom slučaju, presudno je uklanjanje sukoba interesa; tj. mogućnosti da državni službenici imaju neposrednu financijsku korist od javnih natječaja ili dodatnih poslova vezanih za svoj položaj. Njihove dodatne zarade i honorari, kao i materijalno stanje, moraju biti na uvidu javnosti. Obično su i zakonski određene mogućnosti njihova zaposlenja nakon završetka funkcije na koju su bili imenovani. Osim *mrkve* – povećanja plaća javnih služ-

benika vezanih za bolje ostvarene radne rezultate, potreban je i *štap*, odnosno dosljedno kažnjavanje onih koji su uhvaćeni u korupciji, što se najbolje može ostvariti objektivnim i politički nevezanim sustavom nadzora. U suvremeno doba u mnogim je zemljama (pogotovo u SAD-u, Velikoj Britaniji, Australiji i Novom Zelandu) ponovno *otkrivena* gotovo zaboravljena praksa podugovaranja o izvršenju javnih poslova s privatnim sektorom. To ne znači da se baš sve javne zadaće mogu prepuštiti privatnom sektoru, niti da će se nužno povećati učinkovitost jer su pojedina istraživanja pokazala da je izvršenje nekih usluga djelotvornije u javnom sektoru. Ipak, mnoge se zadaće mogu vrlo učinkovito i jeftinije ostvariti u privatnom sektoru bez nužnog narušavanja njihove kakvoće. Pritom je nužan odgovarajući javni nadzor, pogotovo da bi se izbjeglo ugnjetavanje kao u slučaju zakupa prava o prikupljanju poreza u Tunisu ili prisilne naplate televizijske pretplate u Pakistanu, za koje su bile zadužene privatne tvrtke.

Drugi dio knjige izlaže nastanak i različito značenje korupcije u različitim društvima i kulturama. Iako u pojedinim zemljama nesumnjivo postoje razlike u odrednicama korupcije, svugdje je u središtu ljudsko ponašanje koje bi se moglo označiti kao pohlepa ili, ekonomskim rječnikom, ostvarivanje vlastitog interesa i koristi. Bez obzira na to kako to nazvali, pojedine se kulture i društva razlikuju u prihvaćenome i dopuštenom modelu ostvarivanja osobnih interesa. Autorica podsjeća na postojanje cijelog spektra metoda ostvarivanja tog interesa, od ratnih razaranja raspoloživog materijalnog i duhovnog bogatstva pa do korištenja javnog dobra i položaja za stjecanje nezakonite dobiti i traženje mita (*rent seeking*). Katkad je teško razlikovati uobičajenu *napojnicu* konobaru ili taksistu od *poklona* liječniku ili profesoru u školi odnosno od *mita* policajcu koji uhvati vozača u prekršaju, ali *napojnica* se uglavnom razlikuje po tome što se za nju ništa posebno ne dobiva, što uglavnom nije slučaj s poklonom i mitom. Obilježja poklona i mita jesu da nezadovoljna stranka ne ide na sud zahtijevati povrat novca ili izvršenje usluge. Dok je poklon uglavnom prihvatljiv kao znak zahvalnosti za trud i posvećenost, vrlo se lako može pretvoriti u iznuđeno mito. Ujedno, u društvima se mijenja kulturološki stav o *prihvaćenosti* darova, a ako je stvarno riječ o dobronamjernom poklonu, on treba biti legaliziran i obznanjen. Definicija prihvaćenog ponašanja sigurno se mijenja jednom kada se objave troškovi dopuštenih plaćanja političarima i javnim službenicima.

Korupcija kao politički problem predmet je trećeg dijela knjige. Iako demokratizacija društva nije jednoznačna odrednica sigurnoga gospodarskog razvoja, ipak se putem građanskih sloboda, neovisnih javnih medija te slobode govora i političkog djelovanja uvelike pridonosi i suzbijanju korupcije kojoj su osobito podložne nedemokratske države. Priroda korupcije ne ovisi samo o organizaciji državne vlasti, nego i o organiziranosti i snazi privatnih sudionika. Ključno je pitanje ima li država ili privatni sektor monopol u donošenju bitnih političkih i ekonomskih odluka. Ako demokratska vlast raspodjeli pregovaračku moć između svojih brojnih čelnika, lako se može dogoditi da je svaki od njih pojedinačno relativno nemoćan u pregovorima s obzirom na snažan privatni sektor. Uspješan demokratski razvoj društva treba potaknuti stvaranje tržišta i konkurentnoga privatnog sektora, ali

istodobno i nastanak učinkovitoga političkog sustava koji neće biti u podređenom položaju. U uvjetima velikog broja potkupljivača autorica razlikuje *kleptokraciju*, u kojoj korupcija postoji među najvišim političkim dužnosnicima, i *konkurentsku korupciju* koja zahvaća niže službenike te ima mogućí spiralni učinak, dok je kod malog broja potkupljivača riječ o *bilateralnom monopolu* (ako je potkupljen vrh vlasti), odnosno o *mafijaškom obrascu korumpiranog društva* ako je ona uobičajena u radu nižeg ešalona državnih časnika. (Will Bartlett iz Instituta za političke studije Sveučilišta u Bristolu za Hrvatsku navodi da je korupcija prije svega proširena među najvišim čelnicima bivše vlasti pa stoga toj pojavi u mogućem istraživanju treba pri-dati posebnu pozornost.)

Gotovo su nebrojani primjeri kreptokratskih režima u zemljama Trećeg svijeta, a posebno se ističu vladavina Mobutu Seka u Zairu, te dinastije Duvalier na Haitiju. Kleptokratska vlast nastojat će sve transfere preusmjeriti u osobnu korist, dok će se malo brinuti o povećanju gospodarske učinkovitosti i proizvodnosti. Nadalje, protivit će se privatizaciji (osim ako u njoj ne dobiva ponajveći dio kolača), suprotstavljati se preraspodjeli dohotka i bogatstva onima koji su socijalno ugroženi i sl. Nadalje, podržavat će programe i ulaganja koja su obično suboptimalna s društvenog stajališta, a ponajviše pridonose bogaćenju vlastodržaca. U cjelini to je gotovo nepremostiva kočnica gospodarskoga i društvenog razvoja. Ako je mali broj onih koji plaćaju mito, politički vladar dijeli s potkupljivačem ili manjom skupinom nezakonito stečene koristi. Mafija se obično definira kao organizirana kriminalna skupina koja pruža zaštitu što je obično osigurava država. U nekim slučajevima državna vlast i mafija dijele *posao*, a katkad imaju i zajedničko članstvo. Čelnici organiziranog kriminala i njihovi poslovni prijatelji u vlasti obično će biti zainteresiraniji za brzu dobit rasprodajom i izvozom postojeće imovine ili prirodnih bogatstava zemlje nego za izgradnju suvremene gospodarske strukture. Krajnja posljedica toga jest posvemašnje nepovjerenje u državnu vlast i podrivanje djelovanja tržišnih institucija.

Na prvi se mah čini da konkurentna korupcija nije posebno opasna jer iako nije analogna konkurentskom tržištu, ipak ima neka njegova obilježja te smanjuje cijenu pojedinog iznosa mita i povećava jednostavnost postupka bržim otkrivanjem korumpiranog službenika. Ipak, ona se lako može proširiti i na najviše državne čelnike, a i mogućnosti njezina ograničavanja i iskorjenjivanja vrlo su malene, jer nije dovoljna samo promjena političke stranke na vlasti. Ujedno, za tu su namjenu u proračunu uglavnom utvrđena sredstava u fiksnom iznosu pa su za suzbijanje svakoga nezakonitog ponašanja na raspolaganju mala sredstva. Iako je autorica u potpunosti svjesna da demokratizacija društva nije svemoćan lijek u borbi protiv korupcije, ona to ipak navodi kao bitan i neizostavan činitelj.

U odnosu demokratizacije i korupcije pojavljuje se tzv. *paradoks stabilnosti*. Ako su političari previše sigurni u svoju nezamjenjivost, to lako može dovesti do korupcije. Ako su pak u prevelikom strahu da će sutra biti smijenjeni, nastojanje da se obogate preko noći može imati jednak učinak. U demokratskom izbornom postupku pravila glasovanja i zakonodavni predložak, zajedno s postojećim političkim sukobljavanjem, utječu na mogućnosti korupcije. Politički

sustav pruža različite načine i mogućnosti iskorištavanja za uske interese manjih skupina ili pojedinaca. Iako bi se moglo očekivati da je pojava korupcije obrnuto proporcionalna razini zakonskih prava koja ostvaruju pojedine društvene skupine, to ne mora biti točno. Naprotiv, društvo može biti podijeljeno na dvije skupine: na one koji bez teškoća ostvaruju prava u političkom sustavu i na one koji ih mogu dobiti samo nezakonitim plaćanjem. Kadšto u borbi protiv korupcije ona sama i nije najveći problem, već je vrlo teško razoriti čvrste spone veza i poznanstava. Pojedini analitičari političkog života smatraju da to i nije loše u duboko podijeljenim zajednicama te da to pridonosi društvenoj stabilnosti. Iako je to možda i kratkoročno točno, u duljem razdoblju sigurno znači suboptimalni razvoj i pojačavanje društvenih nejednakosti jer koristi od takvog ponašanja mogu imati samo bogati i politički moćni.

U gotovo cijelom svijetu (barem formalno) naglašava se važnost samostalnosti i potreba za javnom odgovornošću političkih čelnika, a u razvijenim demokracijama uglavnom je usvojena zakonska zabrana da političari odlučuju o pitanjima za koja su neposredno financijski zainteresirani. Jednom kada su izabrani, političari će nastojati udovoljiti svojim simpatizerima, pogotovo onima koji su im financijski pomogli. U praksi je ipak teško razlikovati političare koji slijepo ispunjavaju zahtjeve svojih birača koji su financirali njihovu izbornu kampanju od onih koji su izabrani stoga što dijele politička stajališta svojih simpatizera. Privatni financijski prilozi za izborne kampanje utječu ne samo na to tko će biti izabran već i na ponašanje osobe koja obavlja državnu zadaću. U SAD-u je zakonska obveza izvještavati o primljenim donacijama, ali su provođenje i nadzor toga prilično slabi, a i lako je naći načine nepoštovanja tog načela. Rose-Ackerman smatra da bi reformu trebalo ostvariti ograničavanjem i skraćivanjem predizbornog razdoblja, usvajanjem jasnijih i obveznijih pravila u vezi s objavljivanjem donacija, ograničavanjem iznosa pojedinačnih dotacija, kao i iznosa koji se smije potrošiti u predizbornoj utakmici. Jednako je važno i jasno odrediti izdvajanje proračunskih sredstava, odnosno utvrditi ključ po kojemu će pojedine stranke dobivati sredstva. U Njemačkoj se nastoji više pomoći malim strankama, a za sredstva izdvojena za donacije tvrtke ne mogu u cijelosti tražiti smanjenje poreza. Neke države SAD-a (posebice Minnesota), u nastojanju da se smanje značenje privatnih donacija za političku kampanju, imaju suprotnu praksu i relativno više sredstava dobivaju oni koji su trenutačno na funkciji.

Znatan doprinos nadzoru političke moći i borbi protiv korupcije ostvaruje se dosljednim razdvajanjem vlasti na zakonodavna, izvršna i sudska tijela (pri čemu je bitno ostvariti uravnoteženo značenje pojedinih tijela vlasti), osiguranjem otvorenih, stručnih i odgovornih slobodnih medija i stvaranjem poticaja za jačanje nevladinih neprofitnih organizacija. Pogotovo je zanimljivo djelovanje interesnih skupina u određivanju toga tko će sada i u budućnosti nadzirati zakonodavstvo. Analizirajući stanje u SAD-u, Terry Moe je zaključio da se vladajuće interesne skupine zalažu za razdvajanje političkih zadataka i administrativnih poslova zato što se boje da će se njihovi protivnici u budućnosti možda domoći vlasti. Tako za sebe prihvaćaju manje utjecaja, samo da bi spriječili mogući jači budući utjecaj svojih političkih pro-

tivnika. U takvom je sustavu mnogo lakše zakočiti i onemogućiti donošenje pojedine odluke nego osigurati usvajanje određenog zakona.

Borba protiv mita može se ostvariti s više istodobnih aktivnosti koje se međusobno ne isključuju: usvajanjem jasnih zakona i osamostaljivanjem sudova, osnivanjem posebnih ureda protiv korupcije te informiranjem građana. U mnogim su zemljama u tranziciji zakoni često nejasni i kontradiktorni, podložni stalnim promjenama ili se slabo poštuju. Suci su loše plaćeni, nedovoljno stručni, neiskusni i nesamostalni, podložni političkim pritiscima, zatrpani mnogim slučajevima pa se dugo čeka na donošenje odluke. Tako se korupcija iskorištava i za *ubrzanje* sudskih postupka. Povećanje sudačkih plaća te poboljšanje uvjeta njihova rada i napredovanja treba strogo vezati za povećanu učinkovitost rada sudstva jer inače ono nema opravdanja.

Singapur i Hong Kong mnogo su učinili u suzbijanju korupcije osnivanjem neovisnih ureda za borbu protiv te pojave. Vrlo su se strogo provjeravali novozaposleni, a plaće su bile bolje od onih u drugim javnim službama. U cjelini, uredi su uspjeli promijeniti uvjerenje javnosti i očekivanja građana, ali je bilo pojedinačnih pritužbi da su previše ugnjetavali građane i tvrtke. Zasad nije poznata sudbina službe u Hong Kongu, koji je pripojen Kini.

Informiranje građana o njihovim pravima prvi je preduvjet za uspješnu provedbu borbe protiv korupcije. Država ih mora obavijestiti kako prikuplja i troši javne prihode te kako se ostvaruje proračunski proces. Naravno, obveza priopćavanja i sloboda raspolaganja podacima bit će od male koristi ako se ne raspolaže s dovoljno točnih i bitnih pokazatelja. Stoga mnoge zemlje, pogotovo one u tranziciji, moraju dovesti u red prikupljanje, obradu i pristup mnogim statističkim i financijskim podacima. U obznanjivanju i tumačenju tih podataka presudna su sredstva priopćavanja jer čak i nedemokratska vlast ima strah od nesklonoga javnog mnijenja. Pritom je nužno postojanje slobode i neovisnosti medija. To se najbolje može vidjeti u Italiji, gdje su sredstva priopćavanja, oslobodivši se političkih spona s političkim strankama, započela sustavno izvještavati o korupciji. Ako sredstva priopćavanja imaju katkad i ograničenu ulogu u obavještavanju građana o djelovanju države, ona ipak jasno pokazuju vlasti što ljudi o njoj misle i kako teško izlaze na kraj s birokracijom. Ponegdje su masovni mediji neučinkoviti ili nestručni pa su u borbi protiv korupcije nezaobilazne nevladine neprofitne organizacije. Među njima se svojom usmjerenošću i organiziranosti posebno ističe *Transparency International* (čiji je ured nedavno osnovan i u Hrvatskoj).

Završni dio knjige govori o ostvarivanju reforme i počinje razmatranjem uloge međunarodnih organizacija, pogotovo Svjetske banke i Međunarodnoga monetarnog fonda. Istraživanja su pokazala da projekti tih ustanova u zemljama u kojima je slaba vladavina zakona, a rasprostranjena korupcija imaju vrlo slabe učinke pa je stoga iznimno važno da se i one aktivnije uključe u njezino suzbijanje. To se jednako odnosi i na međunarodne kompanije od kojih neke plaćaju mito za osiguranje tržišta ili onemogućivanje konkurencije, ali su svjesne da bi općenito bilo bolje da nitko ne plaća. Sustavna borba protiv korupcije postala je dio aktivnosti i međuna-

rodnih udruženja poput Međunarodne trgovačke komore, koja je nedavno svojim članovima izdala uputu o ograničenju korupcije u međunarodnoj trgovini. Slično su postupili i Međunarodno odvjetničko vijeće te Međunarodni savez računovođa.

Barba protiv korupcije treba biti usklađena s dvije druge međunarodne aktivnosti: suzbijanjem organiziranog kriminala i ograničavanjem pranja novca. Za to postoji više razloga, ali osnovno je da korumpirani predstavnici vlasti i međunarodni kriminalci imaju velike koristi ako je u inozemstvu lakše oprati novac. Prihvatanje mita bit će jednostavnije ako je lakše iznijeti novac iz zemlje i uložiti ih u stranu banku. Nadalje, veliko nezakonito poslovanje vjerojatno će imati nepovoljan utjecaj na državnu vlast, pogotovo na tijela sigurnosti i reda, te na granični nadzor. Da bi mogli poslovati, akteri nezakonitih djelatnosti moraju plaćati mito. Nadalje, primatelji mita najvjerojatnije će tako dobivena sredstva ponovno uložiti u nezakonito poslovanje. Mnogo je učinjeno time što se na mnogim mjestima poput MMF-a, Svjetske banke, Organizacije za ekonomski razvoj i suradnju (OECD) počelo raspravljati o korupciji i njezinoj povezanosti s organiziranim kriminalom, ali nedostaju sveobuhvatnije i odlučnije aktivnosti.

Raspolaganje prirodnim bogatstvima nije jamstvo da će zemlja ostvariti gospodarski razvoj te suzbiti neimaštinu i bijedu svojih građana, kako se to najbolje očituje u primjerima Nigerije, Venezuele i Indonezije. U tim je državama uski vladajući krug pozornost usmjerio isključivo na osobnu korist, umjesto na gospodarski razvoj društva. Model takvog ponašanja prenio se i na one koji nisu neposredno u vlasti, pa su talentirane i poduzetne osobe svoj napor i pozornost usmjerile na pronalaženje načina za ulazak u skupinu povlaštenih i iznuđivanje mita umjesto na društveno korisne gospodarske djelatnosti. Pritom korumpirano demokratsko društvo s velikim prirodnim bogatstvima može imati slabije izgleda za razvoj od potkupljive autokracije koja raspolaže podjednakim blagodatima. Autokrat može imati dulji vremenski vidokrug i bolju sposobnost nadziranja svojih podređenih u iznuđivanju mita. Opasnost je, naravno, to da se autokratska zajednica lako može pretvoriti u potpunu kleptokraciju usmjerenu isključivo na postizanje osobne koristi. Ostvarivanje reforme nije lako ali razvoj tržišta, vladavine prava i demokratskog političkog sustava može ograničiti i postupno onemogućiti političarima iznuđivanje mita. Deregulacija i liberalizacija te smanjivanje javnog sektora značit će otpuštanje mnogih zaposlenih u državnim službama, a taj će proces biti jednostavniji ako mogućnosti zapošljavanja postoje u privatnom sektoru.

Jasno je potvrđeno da korupcija dovodi do neučinkovitosti i nepravednosti u društvu, te do stvaranja gospodarskih uvjeta koji su sigurno inferiorni vladavini zakona i poštovanju prava. Društvene i političke reforme mogu smanjiti poticaje korupciji te povećati rizik osobama koje su u nju uključene. Svaki ozbiljniji istraživač tog fenomena mora biti svjestan da je korupciju nemoguće u potpunosti iskorijeniti, pogotovo u kratkom razdoblju, ali se može mnogo učiniti poboljšanjem cjelokupne djelotvornosti i pravednosti države u njezinu ograničavanju. Država treba razviti učinkovit mehanizam prenošenja i pretvaranja zahtjeva javnosti u zakonske odredbe, pokazati jasnu odlučnost u poštovanju tih odredbi i osigurati zakonske postupke protiv onih koji zahtijevaju mito. Kako se ne može sve učiniti odjednom,

najbolje je započeti s ponudom i potražnjom korupcijskih usluga. To znači preoblikovati programe koji potiču korupciju i preoblikovati javne službe tako da se zaposlenima omogući pristojan život. Javnosti treba biti posve jasna odlučnost vlasti da suzbije korupciju, pa je najbolje započeti ondje gdje je ona najočitija, obično u onim javnim uslugama koje se dobivaju besplatno ili uz malu naknadu. U suzbijanju korupcije u poreznoj upravi ili nepoštovanju poreznih zakona treba poći od samog vrha, jer ako su bogati i moćni prisiljeni plaćati porez, to će uvjeriti i druge u potrebu izvršavanja njihovih obveza. Usmjeravanje na obične građane stvara nezadovoljstvo koje će lako potkopati cijeli napor. Otvoreni skandali vezani za pojavu korupcije pokazatelj su da je društvo doseglo političku zrelost i da je spremno na promjene. Transparency International (TI) prvi je put rangirao Hrvatsku na osnovi pokazatelja korupcije, i ona se 2000. godine nalazila na 51. mjestu od 90 zemalja, odnosno 2001. godine na 49. mjestu od 91 zemlje. TI je ujedno izdao odličan *The Global Corruption Report 2001* koji su uredili Robin Hodess, Jessie Banfield i Toby Wolfe, a može se naći na adresi <http://www.globalcorruptionreport.org/>.

U uspješnoj borbi protiv korupcije sigurno veliko značenje ima knjiga Susan Rose-Ackerman *Corruption And Government: Causes, Consequences And Reform*. Riječ je o sustavnoj i stručnoj analizi stanja i uzroka nastanka korupcije te prijedloga mogućih rješenja. Uz daljnju demokratizaciju društva te bolju transparentnost javnih financija i donošenje pravih odluka, to kvalitetno štivo može pomoći i nama u suzbijanju te neželjene pojave.

Predrag Bejaković