

Prikaz knjige CORRUPTION AND GOVERNMENT CAUSES, CONSEQUENCES AND REFORM autorice Susan Rose-Ackerman, Cambridge University Press, 1999. godina, 266. str.

U doba kada se u cijelom svijetu nastavlja sustavna borba protiv korupcije kao velikog ograničavajućeg čimbenika gospodarskog i političkog razvoja, posebno su vrijedne sveobuhvatne znanstvene analize te neželjene društvene pojave. Susan Rose-Ackerman, autorica više knjiga iz područja ekonomskog razvoja, očuvanja čovjekove okoline 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 njenog suzbijanja, što detaljnije razrađuje u *Uvodu* knjige pod nazivom *Troškovi korupcije*. Korupcija je u mnogim zemljama u razvoju u velikoj mjeri 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 njenog ograničavanja. Siromašne zemlje najčešće slabo ili uopće ne koriste učinkovito svoje raspoložive ljudske i materijalne resurse. U svijetu postoji opća suglasnost o neophodnosti institucionalne reforme u zemljama trećeg svijeta, ali nikako ne postoji jedinstven stav kako ju ostvariti. Dok je izgradnja materijalne infrastrukture (cesta, brana i slično) zahtjevan i složen, ali ipak ostvariv zadatak, reforma državne vlasti kako bi se osigurala 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 njenog nastanka. U tome potrebno je razmotriti stanje u svakoj zemlji ponaosob, a u uvjetima raširene korupcije potrebno je provesti i detaljne sektorske i regionalne analize.

U istraživanju korupcije neminovno 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 raširenog nepovjerenja u državne institucije i tijela vlasti. U takvim su uvjetima javne investicije uglavnom prevelike, pogrešno usmjerene, loše i nezadovoljavajuće kakvoće, predugog roka izgradnje, a kratkog razdoblja trajanja i neispravnosti u upotrebi. Mnoge su zemlje u razvoju i u tranziciji upale u *korupcijsku zamku*,

u kojoj korupcija onemogućava gospodarski i društveni razvoj, što povratno potiče nezakonito ponašanje i uvjetuje pojačano zahtijevanje nedopuštene rente.

U cijeloj se knjizi razmatraju problemi korupcije kroz četiri dimenzije. Prvo se u dijelu pod nazivom *Ekonomski utjecaj korupcije* uzima kao dano postojeće organizacijsko stanje država i društva, te nastoje odrediti čimbenici koji uvjetuju i potiču javljanje korupcije u javnim programima. Korupcija može biti zamjena za tržište u usklađivanju ponude i potražnje tako da državna vlast usmjerava oskudna raspoloživa sredstva u one programe i tvrtke koje to ne bi ostvarile po ekonomskim kriterijima. Obično se radi 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 raširenu korupciju to pak ostvaruje onaj koji nezakonito plati pojedinca ili tijelo što donosi odluku. Neki obaviješteni ponuđači svjesno neće niti 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 građevinskih 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 zakonitog, ali inače dugotrajnog postupka (poput kod nas nekada dobivanja telefonskog priključka). Iako po mišljenju pojedinih analitičara to može biti ponekad učinkovito jer potiče birokraciju na veću posvećenost 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 ponekad i način snižavanja tih troškova. Takvi se slučajevi 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 neophodni za temeljne zadaće države. To nadalje znači povećanje poreznog tereta za one koji plaćaju porez, što potiče na daljnje pojačano nepoštivanje zakona. Iako se korupcija ponekad može činiti kao opravdan način izbjegavanja nepotrebnih ograničenja što ih država često propisuje, ona gotovo uvijek dovodi i do nepoštivanja važnog zakonodavstva u pogledu sigurnosti na radu, kakvoće izgrađenih objekata i slično, a često podrazumijeva i spregu s organiziranim kriminalom. Kriminalci nastoje ostvariti monopolski položaj pa podmićuju policiju i zakonodavna tijela na proganjanje i procesuiranje svoje neželjene konkurencije. Rasprostranjena korupcija, povezanost državne vlasti i organiziranog kriminala pogotovo je opasno u zemljama u tranziciji gdje su u privatizaciji na ulogu velika sredstva, stvorena radom mnogih prijašnjih naraštaja. Ozračje nesigurnosti, nezakonitosti i

nasilja sigurno je velika zapreka i za dolazak neposrednih stranih ulaganja neophodnih za modernizaciju gospodarstva ovih zemalja. Moćni, bogati i bezobzirni kriminalci vrlo brzo stvaraju međunarodne mreže organiziranog kriminala, pa se nedovoljna odlučnost i učinkovitost pojedine države u njihovom suzbijanju lako obija o glavu drugih susjednih zemalja. Ako preko korupcije kriminalne djelatnosti i politička vlast postanu jako povezani gotovo ih ne nemoguće razdvojiti.

Podmićivanje najviših čelnika državne vlasti obično se provodi zbog zaključivanja velikih ugovora s državom ili koncesija što ima najneposredniji utjecaj na proračunska izdvajanja i mogućnosti gospodarskog razvoja zemlje. Razlozi takvog podmićivanja su 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 udovoljava uvjetima te ga tako dobije, te konačno, pokušaj *nabijanja* cijene ili snižavanje kakvoće radova. Korumpirani visoki državni službenici zalagati će se za kapitalno intenzivne javne programe i davati će prednost javnim ulaganjima tamo gdje bi možda bila povoljnija privatna. Oni će često podržavati potpuno nepotrebna javna ulaganja *bijele slonove* koji skoro ništa ne pridonose gospodarskom razvoju zemlje. Ujedno, u procjenjivanju vrijednosti javnih ulaganja kroz analizu troškova i koristi ti će službenici upotrebljavati 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 omiljene dobavljače. U procesu privatizacije korupcija se još provodi s ciljem nižeg 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 u da uvjetima nepostojanja tržišta ili monopolskog položaja javnih tvrtki, privatizacija najvjerojatnije neće polučiti povećanje učinkovitosti, već se lako može dogoditi da se kroz korupciju državni monopol 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 onemogućava društveno-ekonomski razvoj zemlje i narušava se 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, na primjer, dotacija gospodarstvu - što je zlatni rudnik za korupciju) ili ozakonjivanja pojedinih djelatnosti koje nisu dozvoljene (kao kockanja koje u vrijeme dok nije bilo dozvoljeno u SAD-u je u velikoj mjeri 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. Poboljšanje javne uprave ne smije se smatrati jednokratnom zadaćom već se uspjeh može ostvariti jedino trajnom analizom i stalnim unapređivanjem.

Mjere poticaja ako su pravilno zamišljene ne znače prostu 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 kriterija 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 imaju pod nadzorom. Ako stranka zbog zahtjevanog mita nije zadovoljna s jednim službenikom ili organizacijom, ona se može obratiti drugoj. Naravno nadležni službenici lako mogu osnovati neformalnu interesnu skupinu kroz koju 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 iznos korupcije, te povećati strah od mogućeg razotkrivanja nedjela.

Važan dio sveobuhvatne antikorupcijske strategije su krivični 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 uhvaćenosti u prekršaju, jer fiksni iznos kazne za primatelja smanjiti će vjerojatnost korupcije, ali povećati iznos samog mita. Tako se iznos kazne mora progresivno povećavati u odnosu na primljeno mito, odnosno za dolar mita kazna mora biti veća od dolara. S druge strane za davatelja mita fiksni iznos kazne može djelovati pozitivno i na vjerojatnost uhvaćenosti 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 nadležnim prijave čin podmićivanja) trebalo kazniti manje (na primjer s trećinom iznosa mita), a primatelje više (na primjer s utrostručenim iznosom mita).

Pozornost također zaslužuje postupak javnih natječaja (*tendera*). Mito često ne odlučuje samo o tome tko će dobiti posao, već utječe i na iznos i strukturu onoga što država kupuje. Antikorupcijska reforma ne smije biti usmjerena samo na suzbijanje nezakonitih

radnji već također 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 širom svijeta mnogi (korumpirani) političari vrše pritisak i utječu na nadležna tijela zadužena za izbor najpovoljnijeg ponuđača. Međunarodna trgovinska organizacija (WTO) usvojena 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 gdje se kod javnih natječaja među ostalim (cijena, obilježje proizvoda, rokovi isporuke i slično) odgovarajuća težina daje i dosadašnjim poslovnim rezultatima ponuđača i daje mogućnost neposrednog pregovaranja kod nabavke. Istina, to opet dovodi u povoljniji položaj etablirane starije dobavljače i sužava prostor za napredovanje novim tvrtkama. U cjelini, ipak, objektivna ocjena uspješnosti dosadašnjih poslovnih rezultata može biti korisna posredna mjera za suzbijanje korupcije jer onemogućava ili barem otežava neučinkovitim, a 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 kojem će utvrdi cijenu i dogovoriti podjelu tržišta, pa javljanje velikog broja ponuđača na natječaj nije i jamstvo njihove nezavisnosti. Pokazatelj o malom ili velikom broju 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 pobjeđivanja na natječaju tvrtka se neće na njega niti javiti, pa mali broj ponuđača ne mora nužno značiti i postojanje nepravilnosti u njemu. 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 njihovog rada i profesionalnog napredovanja, dok je druga mogućnost ugovaranja s privatnim sektorom poslova koje je do tada obavljao javni sektor. U svim zemljama u tranziciji plaće javnih službenika osjetno su se smanjile u odnosu na one u privatnom sektoru, ali ipak javni sektor ima i dalje određenih prednosti (prije svega sigurnost zaposlenja, obično bolje uvjete za ostvarivanje mirovine, izdašniju ili sveobuhvatniju zdravstvenu zaštitu i slično). U svakom slučaju presudno je uklanjanje konflikta interesa: mogućnosti da državni službenici imaju neposrednu financijsku korist od javnih natječaja ili dodatnih poslova vezanih uz svoj položaj. Njihove dodatne zarade i honorari, kao i materijalno stanje moraju biti na uvidu javnosti. Obično su i zakonski određene mogućnosti njihovog zaposlenja po završetku funkcije na koju su bili imenovani. Osim *mrkve* – povećanje plaća javnih

službenika vezanih uz bolje ostvarene radne rezultate, potreban je i *štap*, odnosno dosljedno kažnjavanje onih koji su uhvaćeni u korupciji, što se najbolje može ostvariti kroz objektivan i politički nevezan sustav nadzora. U suvremeno doba u mnogim je zemljama (pogotovo u SAD-u, Velikoj Britaniji, Australiji i Novom Zelandu) ponovno je *otkrivena* gotovo zaboravljena praksa podugovaranja s privatnim sektorom o izvršenju javnih poslova. To ne znači da se baš sve javne zadaće mogu prepustiti 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 neophodan odgovarajući javni nadzor, pogotovo da ne bi uslijedilo 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 štiva izlaže nastanak i različito značenje korupcije u različitim društvima i kulturama. Iako u raznim zemljama nesumnjivo postoje razlike u odrednicama korupcije, svugdje je prisutno ljudsko ponašanje koje bi se moglo označiti kao pohlepa ili ekonomskim rječnikom ostvarivanje samointeresa i koristi. Bez obzira kako to nazvali, pojedine se kulture i društva razlikuju u prihvaćenom i dopuštenom obrascu ostvarivanja samointeresa. Autorica podsjeća na postojanje cijelog spektra u ostvarivanju samointeresa od ratnih razaranja raspoloživog materijalnog i duhovnog bogatstva, pa do korištenja javnog dobra i položaja za stjecanje nezakonite dobiti i traženje mita (*rent seeking*). Ponekad je teško razlikovati uobičajenu *napojnicu* konobaru ili taksisti od *poklona* liječniku ili profesoru u školi odnosno *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 kod poklona i mita. Obilježja poklona i mita su 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 lako se on može pretvoriti u iznuđeno mito. Ujedno u društvima mijenja se 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 izlaganja u trećem dijelu knjige. Iako demokratizacija društva nije jednoznačna odrednica sigurnog gospodarskog razvoja, ipak se kroz građanske slobode, nezavisne javne medije te slobodu govora i političkog djelovanja u velikoj mjeri pridonosi i suzbijanju korupcije kojoj su pogotovo 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 u odnosu na snažan privatni sektor. Uspješan demokratski razvoj društva treba potaknuti stvaranje tržišta i konkurentnog privatnog sektora, ali istodobno i nastanak učinkovitog političkog sustava koji neće biti u podređenom položaju. U uvjetima velikog broja potkupljivača autorica razlikuje *kleptokraciju* gdje je korupcije prisutna među najvišim političkim dužnosnicima i *konkurentsku korupciju* koja zahvaća niže službenike te ima mogući spiralni učinak, dok se kod malog broja potkupljivača radi o *bilateralnom monopolu* (ako je potkupljen vrh vlasti), odnosno *mafijaški obrazac 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 prisutna kod najviših čelnika bivše vlasti pa stoga toj pojavi u mogućem istraživanju treba posvetiti posebnu pozornost.)

Gotovo su nebrojni primjeri kreptokratskih režima u zemljama trećeg svijeta, a posebno se ističu vladavina Mobutu Seka u Zairu, te dinastije Duvalier na Haitiju. Kleptokratska vlast nastojati će sve transfere preusmjeriti u osobnu korist, dok će malo brinuti o povećanju gospodarske učinkovitosti i proizvodnosti. Nadalje, protiviti će se privatizaciji (osim ako u njoj ne dobiva ponajveći dio kolača), suprotstavljati će se preraspodjeli dohotka i bogatstva onima koji su socijalno ugroženi i slično. Nadalje, podržavati će programe i ulaganja koja su obično suboptimalna sa društvenog stanovišta, a ponajviše pridonose bogaćenju vlastodržaca. U cjelini to ne gotovo nepremostiva kočnica gospodarskog i društvenog razvoja. U slučaju malog broja onih koji plaćaju mito politički vladar dijeli s potkupljivačem ili manjom skupinom nezakonito stečene koristi. Mafije se obično definira kao organizirana kriminalna skupina koja pruža zaštitu koju obično osigurava država. U nekim slučajevima državna vlast i mafija dijele *posao*, a ponekad imaju i zajedničko članstvo. Čelnici organiziranog kriminala i njihovi poslovni prijatelji u vlasti obično će biti više zainteresirani za brzu dobit rasprodajom i izvozom postojeće imovine ili prirodnih bogatstava zemlje nego za izgradnju suvremene gospodarske strukture. To na kraju ima za posljedicu posvemašno nepovjerenje u državnu vlast i podriva djelovanje tržišnih institucija.

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

U odnosu demokratizacije i korupcije javlja se takozvani *paradoks stabilnosti*. Ako su političari previše sigurni u svoju nezamjenjivost i nedodirljivost, to lako može dovesti do korupcije. Ukoliko 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 obrazac 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 javljanje korupcije obrnuto proporcionalno razini zakonskih prava koja ostvaruju pojedine društvene skupine, to ne mora biti točno. Naprotiv, društvo može biti podijeljeno u dvije grupe: oni koji bez poteškoća ostvaruju prava u političkom sustavu i oni koji ih mogu dobiti jedino nezakonitim plaćanjem. Ponekad u borbi protiv korupcije ona sama i nije najveći problem, već je vrlo teško razoriti čvrste spona veza i poznanstava. Pojedini analitičari političkog života smatraju da to i nije loše u duboko razdijeljenim zajednicama te da to pridonosi društvenoj stabilnosti. Iako je to možda i kratkoročno točno, sigurno u duljem razdoblju znači suboptimalni razvoj i pojačavanje društvenih nejednakosti jer koristi od takvog ponašanja imaju samo bogati i politički moćni.

U gotovo se cijelom svijetu (barem formalno) naglašava važnost samostalnosti i potreba za javnom odgovornosti političkih čelnika, a u razvijenim demokracijama uglavnom je usvojena zakonska zabrana da političari odlučuju o pitanjima za koje su neposredno financijski zainteresirani. Jednom kada su izabrani na položaj političari će nastojati udovoljiti svojim simpatizerima pogotovo onih koji su ih financijski pomagali. 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 stanovišta svojih simpatizera. Privatni financijski prilozi za izborne kampanje utječu ne samo na to tko će biti izabran već i na ponašanje osobe koja obavlja zadaću. U SAD-u je zakonska obveza izvještavati o primljenim donacijama, ali je provođenje i nadzor toga prilično slabo, a i lako je iznaći načine nepošivanja. Rose-Ackerman smatra da bi reformu trebalo ostvariti ograničavanjem i skraćivanjem predizbornog razdoblja, usvajanjem jasnijih i obveznijih pravila u vezi objavljivanja donacija, ograničavanjem iznosa pojedinačnih dotacija, kao i iznosa koji se smije potrošiti u predizornoj utakmici. Jednako je tako važno i jasno odrediti izdvajanje proračunskih sredstava, odnosno utvrditi ključ po kojem će pojedine stranke dobivati sredstva. U Njemačkoj se nastoji više pomoći malim strankama, a tvrtke za izdvojena sredstva za donacije ne mogu u cijelosti tražiti umanjenje poreza. Neke države u SAD-u (posebice Minnesota) u nastojanju da se smanji značenje privatnih donacija za političku kampanju opet imaju suprotnu praksu i relativno više sredstava dobivaju oni koji sada obavljaju funkciju.

Značajan doprinos u nadzoru nad političkom 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 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 zadaća i administrativnih poslova zato što se boje da će njihovi protivnici u budućnosti možda doći do vlasti. Tako za sebe prihvaćaju manje utjecaja, samo da bi spriječili mogući jači budući utjecaj svojih političkih protivnika. U takvom je sustavu mnogo lakše zakočiti i onemogućiti donošenje pojedine odluke, nego osigurati usvajanje određenog zakona.

Borba protiv mita može se ostvariti u više istodobnih aktivnosti koje se međusobno ne isključuju: usvajanje jasnih zakona i osamostaljivanje sudova, osnivanje posebnih ureda protiv korupcije te informiranje 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 upotrebljava i za *ubrzanje* postupka. Povećanje sudačkih plaća i poboljšanje njihovih uvjeta rada i napredovanja treba strogo vezati uz povećanu učinkovitost rada sudstva, jer inače ono nema opravdanja.

Singapur i Hong Kong mnogo su učinili u suzbijanju korupcije osnivanjem nezavisnih ureda za borbu protiv te pojave. Vrlo se strogo provjeravalo novozaposleni, a plaće su bile bolje od drugih javnih službi. 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 biti 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 mnogih statističkih i financijskih podataka. U obznajivanju i tumačenju tih podataka presudni su sredstva priopćavanja jer čak i nedemokratska vlast ima strah od nesklonog javnog mijenja. Pritom neophodna je sloboda i nezavisnost medija. To se najbolje može vidjeti u Italiji gdje su sredstva priopćavanja oslobodivši se od političkih spona s političkim strankama započela sustavno izvještavati o korupciji. Ako sredstva priopćavanja imaju ponekad 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 svojom usmjerenošću i organiziranosti posebno se ističe *Transparency International* (čiji je Ured nedavno osnovan u Hrvatskoj).

Završna dionica knjige posvećena ostvarivanju reforme počinje razmatranjem uloge međunarodnih organizacija, pogotovo Svjetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda. Istraživanja su pokazala da projekti ovih ustanova u zemljama u kojima je slaba vladavina zakona, a raširena korupcija, polučuju vrlo slabe učinke pa je stoga vrlo važno da se i one aktivnije uključe u njeno suzbijanje. To se jednako odnosi i na međunarodne kompanije koje pojedinačno plaćaju mito za osiguranje tržišta ili onemogućavanje konkurencije, ali su svjesne da bi im u cjelini bilo bolje da nitko ne plaća. Sustavna borba protiv korupcije postala je dio aktivnosti i međunarodnih 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.

Borba 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 kriminalni imaju velike koristi ako je lakše u inozemstvu oprati novce. Prihvatanje mita biti će jednostavnije ako je lakše iznijeti novce iz zemlje i uložiti ih u stranu banku. Nadalje, postojanje velikog nezakonitog poslovanja vjerojatno će imati nepovoljan utjecaj na državnu vlast, pogotovo na tijela sigurnosti i reda, te na granični nadzor. Da bi mogle poslovati, nezakonite 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 njejoj 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. Obrazac takvog ponašanja prenio se i na one koji nisu neposredno u vlasti, pa su talentirane i poduzetne osobe svoj napor i pozornost posvetile iznalaženju 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 da se autokratska zajednica lako može pretvoriti u potpunu kleptokraciju usmjerenu isključivo na ubiranje osobne koristi. Ostvarivanje reforme nije lagano ali razvoj tržišta,

vladavine prava i demokratskog političkog sustava može ograničiti i postupno onemogućiti političarima iznuđivanje mita. Deregulacija i liberalizacija te smanjivanje javnog sektora značiti 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 nepravednost u društvu, te stvaranja gospodarskih uvjeta koji su sigurno inferiorni vladavini zakona i poštivanju prava. Društvene i političke reforme mogu smanjiti poticaje korupciji te povećati rizik osobama koje su u nju uvučene. Svaki ozbiljniji istraživač tog fenomena mora biti svjestan da ju je nemoguće u potpunosti iskorijeniti pogotovo u kratkom razdoblju, ali se može mnogo učiniti poboljšanjem sveukupne djelotvornosti i pravednost države u njenom ograničavanju. Država treba razviti učinkovit mehanizam prenošenja i pretvaranja zahtjeva javnosti u zakonske odredbe, pokazati jasnu odlučnost u poštivanju tih odredbi i osigurati zakonske postupak protiv onih koji zahtijevaju mito. Kako se ne može sve učiniti odjednom, najbolje je započeti s ponudom i potražnjom za korupcijskim uslugama. To znači preoblikovati programe koji stvaraju poticaje na korupciju i preoblikovati javne službe tako da se zaposlenima omogući pristojan život. Javnosti treba biti posve jasna odlučnost da se suzbije korupcija, pa je najbolje započeti tamo gdje je najočitija, obično u onim javnim uslugama koje se dobivaju besplatno ili za malu naknadu. U suzbijanju korupcije u poreznoj upravi ili nepoštivanju poreznih zakona treba poći od samom vrha, jer ako su bogati i moćni prisiljeni plaćati poreza 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 uz javljanje korupcije pokazatelj su da je društvo dostiglo političku zrelost i da je spremno na promjene. Transparency International (TI) po prvi put je rangirao Hrvatsku po pokazatelju korupcije, te se ona 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 korupcija sigurno je od velikog značenja 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 donošenja odluka, to kvalitetno štivo može pomoći i nama u suzbijanju ove neželjene pojave.

Predrag Bejaković