

Neven Šimac
PROTIV KORUPCIJE
STARA POŠAST, NOVE OPASNOSTI

biblioteka: *Mala škola demokracije*, knjiga 10.

nakladnik: Udruga za demokratsko društvo (UDD)
za nakladnika: Ančica Petrušić
urednik: Vladimir Pavlinić
naslovna stranica: Tomislav Lerotić
ilustracije: i Srećko Puntarić
tisak: Tomagraf - Zagreb
udd Zagreb – Split 2004.

ISBN 953-7006-02-6

RAZGOVORI O KORUPCIJI I NJEZINU SUZBIJANJU

Sadržaj:

Uvod	2
I – Što je korupcija?	3
II – Uzroci i posljedice korupcije	8
III – Oblici, ciljevi i žrtve korupcije	12
IV – Istraživanje, mjerenje i proširenost korupcije	14
V – Korupcija u politički i javnom životu	20
VI – Moralni standardi društva i otpor korupciji	24
VII – Borba protiv korupcije i konkretni primjeri	27
VIII – Prljavi novac i korupcija	38
Dodatci:	
Primjeri stanja i borbe protiv korupcije	41
1 – Rusija	41
2 – Federacija Bosne i Hercegovine	45
3 – Albanija, Gruzija i Latvija	47
Bibliografija i web stranice.....	50
Bilješka o piscu	52

UVOD

Zašto govoriti danas o korupciji? Zato što su tranzicija prema tržišnom gospodarstvu i prema novim, demokratskim institucijama i, navlastito, privatizacija društvenog vlasništva stvorile novo, plodno tlo za korupciju. Ali o toj pošasti valja zboriti nadasve zato što se ta bolest silno proširila i postala prava *pandemija*¹. Ona danas truje premnoga područja javnog i privatnog, gospodarskog i političkog života i postaje pravi rak, koji metastazira, tj. nekontrolirano se širi i prijeti da zahvati čitava tranzicijska društva.

Osim toga, o korupciji treba javno govoriti, pače grmiti, i zbog toga što je korupcija negacija prava i pravne države i što bitno ugrožava jednakost, solidarnost i sigurnost građana. Uz pomoć korupcije jedni naime postižu sve, a napose ono na što nemaju pravo, dok se drugima uskraćuje štošta, pa i najosnovnija prava.

Korupcija uništava odnos povjerenja, kako u javnu vlast i političare tako i u mogućnost poštenih građanskih i poslovnih odnosa. Ona ruši ono što je osnovno za demokraciju, a to je povjerenje građana u njihove izabrane predstavnike. Uništava i ono što je prijeko potrebno u gospodarstvu, a to je povjerenje u poslovanju. Jer tko god kani pošteno proizvoditi, pružati usluge, trgovati i općenito – poslovati, brzo će se obeshrabriti i odustati od toga da se trudi i ulaže u zemlju u kojoj se ne poštuju zakoni i pravila poštenoga poslovanja.

Uza sve to, korupcija je danas jedna od osnovnih poluga „organiziranoga kriminala”, tj. različitih mafijaških skupina, bile one «zemljačke» ili transnacionalne. Ne smije se zaboraviti da Europska unija danas zahtijeva od zemalja kandidata da se djelatno bore protiv korupcije i organiziranog kriminala. Zato EU već sad traži od Hrvatske i od Bosne i Hercegovine da što djelotvornije suzbijaju te dvije pošasti. Svjetska javnost naime zna da preko tih dviju država vode mnogi putevi droge, prljavog novca i šverca koječega, od oružja pa sve do ljudi ... te da su i neki građani tih dviju država umiješani u te kriminalne djelatnosti. Zbog toga svi dokumenti i inicijative „medjunarodne zajednice”, koji se tiču tih dviju država – Daytonski ugovor, Pakt o stabilizaciji i suradnji, kao i program Europske unije Cards – inzistiraju na djelatnom suzbijanju korupcije i organiziranoga kriminala.

Ali o korupciji valja govoriti i stoga što uz pomoć korupcije u Hrvatsku i Bosnu i Hercegovinu ne stiže samo loša roba i zastarjela, prljava tehnologija na taj način dolaze i mnogi strani grabežljivci ili «spretni našijenci», koji se bezočno okorišćuju neznanjem, neiskustvom, a počesto i nepoštenjem političkih dužnosnika i javnih službenika.

I na kraju, o korupciji treba govoriti i zato da bi se ta nesretna pratilja mnogih promjena društva što bolje upoznala i odlučno suzbijala. Jer, brojni primjeri uspješnoga suzbijanja korupcije dokazuju kako nema sumnje da se protiv korupcije *može* boriti. Osnovno je pitanje dakle da li se protiv nje *hoće* boriti, sada i ovdje – na korist građana, javnoga interesa i općega dobra.

¹ Bolest koja je sveopća, tj. koja je zahvatila čitav svijet.

I – Što je to korupcija?

1. Je li korupcija pojava novijega vremena?

Nikako. To je stara pošast, koju nalazimo već u samim počecima organiziranih društava, još onda kad je prvi pojedinac uspio protiv pravila, tj. zakona, postići nešto na što nije imao prava. Stoga bavljenje pojmom i pojavom korupcije susrećemo posvuda, kroz svu povijest. Njome se bave filozofi i veliki govornici, Aristotel, Platon i Ciceron, teoretičari države i demokracije, poput Montesquieua i Tocquevillea², te napokon mnogi političari i javni poslenici današnjice.

2. Što znači i odakle dolazi riječ „korupcija“?

Riječ dolazi od latinskog „*con-rumpere*“, a znači doslovce „*s-lomiti*“, „*raz-bit*“, što ukazuje na *razbijanje* određene cjeline, nekoga reda, pa dosljedno na *prekid* korektno društvene veze i odnosa. U tom smislu korupcija se ne tiče samo odnosa građana s javnim vlastima, nego i odnosa između samih građana, u svakom poslu.

3. Što je korupcija?

Korupcija se definira, odnosno opisuje na više načina, jer tu raznovrsnu društvenu pojavu i nije lako sveobuhvatno odrediti. Navest ću samo neke od definicija.

Korupcija je pojava, kod koje se, uz pomoć obećanja, odnosno nuđenja koristi ili novca, navodi drugu osobu, koja ima neku odgovornost ili ovlast da djeluje protivno pravu i svojoj dužnosti.

Korupcije ima najviše u **javnoj** sferi, koja se odnosi na državu i javne ustanove, ali ima je i u **privatnoj** sferi, gdje se država ne pojavljuje. Tako je ima i u privatnim proizvodnim i uslužnim djelatnostima, napose u trgovini, ima je u medijima, u sportu, u *show-businessu*, u umjetnosti, pa čak i u *civilnom društvu*, tj. u djelatnostima građanskih udruga.

Što je međutim bitno kod „**javne**“ korupcije, kojom će se ova knjižica najviše baviti? Bitno jest da neki javni službenik, ili izabrani predstavnik (zastupnik, gradonačelnik), ili ministar **protuzakonito** raspolaže pravima, ovlastima, ili sredstvima koja nisu njegova, već javna, tj. državna, općinska... „Protuzakonito“ znači: ne u općem, javnom, nego u privatnom interesu ... i ne po pravu i po zakonu, nego za mito i za „koverte“. Odatle i kolokvijalno povezivanje tih dvaju pojmova, kad se govori o „mitu i korupciji“. Svaka korupcijska djelatnost uvijek dakle uključuje barem dvije strane: **nečasnog službenika** i **nesavjesnoga građanina**.

Korupcija ugrožava i truje mnoge odnose, javne poslove i privatne postupke. Često se pojavljuje u poslovima javne nabave i natječaja, pri plaćanju poreza, carina i kazna, kod dodjeljivanja različitih prava, dozvola ili povlastica, pri zapošljavanju, pružanju zdravstvenih usluga ..., koje nesavjesni službenik **prodaje** onome tko na njih nema pravo, ili prednost, umjesto da ih **dodjeljuje**, besplatno, onome tko na njih ima pravo. Umjesto da postupaju u općem interesu, u skladu sa zakonom i propisima – koji bi trebali odgovarati moralnim zakonima – javni službenici mimo zakona i

² Charles de Montesquieu (1689-1755), francuski politički pisac; Alexis de Tocqueville (1805-1859), francuski političar, pisac i politički teoretičar.

propisa, u vlastitom interesu, „prodaju” ono što ne smiju prodavati, nego bi morali savjesno dodjeljivati..

Korupcija se definira još i kao ostvarivanje vlastitog (osobnog, skupnog) probitka na štetu društvoavnoga. Ukratko, korupcija je nezakonita rabota, u kojoj potkupitelj nudi **materijalna ili nematerijalna dobra** da bi utjecao na određenu odluku političke, odnosno javne naravi. Po jednoj drugoj definiciji³, korupcija je **nezakonita trgovina sui generis**⁴, u kojoj „prodavač” krši jedno od pravila, koje bi upravo on morao strogo poštivati. On naime stavlja na **prodaju ovlasti**, koje je su mu drugi povjerali i na taj način krši i zakon i dobre običaje. Nasuprot njemu stoji „kupac”, koji protupravno nastoji postići nešto do čega na pošten način ne bi mogao doći, jer na to ne bi imao pravo.

Najjednostavniju i najprihvaćeniju definiciju korupcije predložila je međunarodna nevladina organizacija⁵ *Transparency International* (TI), osnovana g. 1993. Po TI, **korupcija je zloraba javne službe u svrhu osobne koristi**⁶. Tu je definiciju prihvatila i jedna od najvećih međunarodnih financijskih institucija, Svjetska banka⁷, koja, usput rečeno, već više od tri desetljeća djeluje u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj.

I na kraju, spomenimo još i definicije korupcije u obliku matematičke formule⁸:
Korupcija = diskrecijske ovlasti + monopol odlučivanja – obveza podnošenja računa.

4. Dobro, to su definicije, ali što je korupcija i gdje je ima u konkretnom životu?

Štošta! Ali evo tek nekoliko primjera za ilustraciju, gdje se sve susreće ta pošast. Korupcija je svako podmičivanje, bilo novcem, bilo kakvim drugim sredstvom ili uslugom, kojemu je cilj:

- dobiti nešto mimo prava, odnosno protivno pravu: npr. poduzeće kod privatizacije, novac iz javnog proračuna, građevno zemljište ili dozvolu, monopolski položaj, poslovni prostor, zajam izvan uobičajenih uvjeta, posao, stipendiju, glasove na izborima, pobjedu u sportskom natjecanju...;
- postići nešto preko reda i bez potrebnih uvjeta: npr. registraciju tvrtke, upis na fakultet, mjesto u studentskom domu, postelju u bolnici, zaposlenje, ispit, ocjenu, diplomu ...;
- biti oslobođen npr. od poreza, taksa ili carina, od kazne ili zatvora, od vojne obveze ...;

³ V. Diego Gambetta: „*Civisme et corruption*” (Civizam i korupcija), članak u zborniku „*Démocratie*” (Demokracija), str. 221, ed. Fayard, Paris, 1998.

⁴ Latinski „*sui generis*” – svoje vrste, svojevrsan.

⁵ Ili, inicijalima, NVO, engleski NGO (*Non-Governmental Organization*).

⁶ Ova definicija korupcije stoji u prvom poglavlju „*The TI Source Book*” (Knjiga izvora TI). TI je prisutna u gotovo 60 država svijeta. V. website: www.transparency.org

⁷ „*Corruption is the abuse of public office for private gain*” (Korupcija je zloraba javne službe u svrhu privatne koristi), stoji u dokumentu odjela za *Poverty Reduction and Economic Management* (Smanjivanje siromaštva i gospodarsko upravljanje) Svjetske banke, pod naslovom „*Helping Countries Combat Corruption – The Role of the World Bank*” (Pomaganje državama u suzbijanju korupcije – Uloga Svjetske banke), izd. Svjetske banke, rujna 1997.

⁸ Robert Klitgaard: „*Cleaning Up and Invigorating the Civil Service*” (Čišćenje i snaženje javnih službi), izd. Svjetske banke, 1996.

- postići da policija, tužiteljstvo ili sud „zatvori oči” pred nasiljem, otimačinom, drogom, prostitucijom, švercom, ubojstvom ...

5. Na korupciju se najčešće gleda s moralne i pravne strane, ali kako dolazi do korupcije?

U naše vrijeme, kad se velik broj građana može naći u situaciji „kupovanja” ili „prodavanja” prava i neprava, na korupciju se pretežito gleda kao na **pravni**, odnosno zakonski problem. Ponekad se korupcija određuje i idejno, pa i **ideološki**, ali zaboravlja se da je ona najprije **logički** problem, ali k tome i **moralni**.

Logički aspekt korupcije zanemaruje se, ili ne poznaje, pa ga valja razjasniti. Korupcija naime stavlja u odnos *dvije strane: potkupljivača i potkupljenika*.

„Potkupljenik” je osoba koja na protuzakonit način raspolaže nekom ovlasti, dok je „potkupljivač” osoba koja ima sredstava ili načina da bespravno kupi ili dobije neko pravo, dozvolu, povlaštenu položaj i slično.

Tako npr. gradonačelnik ima na područjima svojih odgovornosti teoretski jednu moć, a u stvari **dvije moći**. Prva je ona legitimna, tj. zakonita, kao npr. odlučivati o kupovini proizvoda i usluga, izdavati dozvole, ili ugovarati radove za potrebe općine. Druga, nelegitimna i protuzakonita jest „prodati” neku svoju odluku, kao npr. prihvatiti mīto i nabaviti preskupu ili pokvarenu robu, izdati nezakonitu dozvolu, ugovoriti nevaljali posao. Mīto daje netko tko *nema pravo na odluku ili dozvolu, ali ima mogućnost kupiti je*. U toj nejednakosti položaja, tj. *asimetriji ovlasti i mogućnosti* treba tražiti bitnu logičku razliku u određivanju *odgovornosti* dviju strana u odnosu korupcije.

6. Nije li onda normalno razlikovati te dvije strane i u moralnom smislu?

Jest normalno, ali upitajmo se: je li to i općenito prihvaćeno? Jer, veća moralna odgovornost potkupljene osobe većini nije jasna, i to je znak moralne neosjetljivosti današnjega društva. Stoga da bi se shvatila **moralna strana** problema korupcije, prevažno je biti svjestan da postoji **moralna asimetrija odgovornosti** između onoga tko raspolaže sredstvima – da nekoga pot-kupi, i onoga koji ima **dvostruku moć** – i donijeti odluku i prodati svoju odluku. Stoga je moralno⁹ prvenstveno odgovoran onaj tko ima tu **dvostruku moć**, jer ako on odbije potkupljivanje, do korupcije ne će doći.

7. A kako se te dvije uloge gleda u pravnom smislu?

U naše vrijeme – gotovo jednako! Ali, podsjetimo da je, za razliku od većine današnjih **pravni**h sustava, u starom Rimu smrtna kazna bila predviđena za potkupljenika, a ne za potkupljivača. Ostatak svijesti o tome da je uistinu veća odgovornost i krivnja potkupljenika ostao je još samo u nekim državama, kad se prigodom *amnestije* iz nje isključuju potkupljenici i **nesavjesni prodavači javnih ovlasti**.

Većina pravnih sustava međutim praktički *izjednačava potkupljivača i potkupljenika* te ih tretira kao *sudionike* istoga kaznenog djela, označujući jednoga

⁹ O etičkom aspektu korupcije objavio je australski profesor prava Gerard Carney, sa sveučilišta Bond (Queensland, Australija) g. 1998. vrijedan sažetak pod naslovom „*Conflicts of Interest: Legislator, Ministers and Public Officials*” (Sukob interesa: zakonotvorac, ministarstva i javni službenici), koji TI prikazuje na svom Website (www.transparency.de).

„aktivnom”, a drugoga „pasivnom” stranom. Zanimljivo je da kod korupcije u međunarodnoj trgovini ponekad nailazimo na „spajanje” tih dviju uloga. Nije naime rijedak slučaj da strani prodavač dajući mito domaćem kupcu, traži od njega da dio te „potkupnine” pošalje na njegov račun, npr. u neki „porezni raj”. Tako prodavač-potkupljivač postaje u isti mah i potkupljenik.

8. I konačno, kako se na korupcija danas gleda u idejnom smislu, odnosno politički?

Danas na **idejnoj** razini vlada dvostruka pometnja. S jedne strane, često se drži da je „aktivna strana”, tj. ona koja *započinje igru*, više odgovorna, dok je „pasivna”, tj. ona koju se „*navodi na zlo*”, manje kriva. Ima u tome široko rasprostranjenom stajalištu nečega infantilnog, ili „roditeljski” pojednostavnjenog. To je kao kad se djeca potuku, pa lijeni roditelj, nemajući volje istražiti tko je kriv, odluči da je prvenstveno kriv onaj koji je tučnjavu *započeo*. Ima u toj pomutnji i ponešto židovsko-kršćanskog gledanja, u smislu da je potkupljivač „sotona i napasnik”, koji je uvijek više kriv. S takvom konfuzijom pojmova mogla bi ispasti opravdana i ona cinična krilatica, po kojoj je nepotkupljiv „*samo onaj kome nije ponuđena dosta visoka cijena*”...

Druga strana nereda u idejama i savjestima susreće se kod nekih političara, poput bivšega francuskog predsjednika Mitterranda, koji je jednom prigodom branio „*jadne političare, okružene gomilom potkupljivača*”.¹⁰ Slično idejno i moralno krivo stajalište javlja se i na *ultra-liberalnoj* ideološkoj osnovi u Americi 60-ih i 70-ih godina.¹¹ Po njemu, korumpiranost je „*u čovjekovoj prirodi*”, a u nekim sredinama ona je dio „*lokalne kulture*”, pa bi stoga moralni aspekt trebao biti od drugorazrednog značenja... Ono što bi po tom mišljenju bilo pozitivno jest da korupcija u nerazvijenim zemljama „*olakšava društvo i integraciju*”, „*ubrzava odluke*”, pa tako „*sprječava nagle revolucije*”...

Takve „argumente” prihvaćaju grabežljivci u tranzicijskim zemljama, tvrdeći da je korupcija potrebna i pozitivna jer „*podmazuje kotače poslovanja*”; jer je ona „*jedini način da se zaobiđu loši ili neodgovarajući propisi*”; jer „*potiče slabo plaćene službenike da brže i djelotvornije rade*”; jer „*otvara vrata robi i uslugama kojih na tržištu manjka ili nema*”. O takvim stajalištima majstora korupcije imat ćemo prilike potanje razglabati kasnije.

9. Nisu li ipak takva stajališta rezultat konkretnog iskustva?

Možda, ali tek površnog, vrlo a-moralnog i materijalno zainteresiranog iskustva. Ta stajališta polaze od ciničnoga nevjerovanja u čovjekovu sposobnost i potrebu za dobrom i pravdom. Takvi „liberali” vide u siromaštvu tek slabost njegove nevolje. Ima u takvim gledanjima i podosta prezriva, gotovo rasističkog odnosa prema siromašnijim zemljama i narodima. Ali treba ponovno naglasiti da su takva gledišta i prečesto materijalno zainteresirana, tj. da njima odgovara da bogati siromašnima

¹⁰ Navedeno po članku A. Etchegoyena: „*Civisme et corruption*” (Civizam i korupcija), objavljenog u zborniku političkih eseja „*Démocratie*” (Demokracija), izd. Fayard, Paris, 1998.

¹¹ Među pobornike takvih gledišta ubrajaju se autori poput Mertona, Tilmana i Huntingtona (potonji je autor kontroverzne knjige o nužnosti sukoba civilizacija). Usp. E. Alt i I. Luc: „*La lutte contre la corruption*” (Borba protiv korupcije), izd. PUF, Pariz, 1997.

mogu bilo što prodati i mnoge od njih potkupiti ... i da u siromašnijim zemljama nema ni nereda, ni revolucija, koje bi ugrozile njihov *business*.

Ali, građani u tranzicijskim zemljama dobro znaju da uz pomoć korupcije u njihove zemlje često ulaze proizvodi i usluge slabe kakvoće; da korupcija otvara vrata često nepoštenim i nesposobnim ljudima; da ona ne ubrzava, nego upravo usporava različite dozvole i odluke, jer korumpirani službenici čekaju na „koverte” i kompliciraju upravne postupke.

Otpor navedenim ultraliberalnim stajalištima nažalost se slabo očituje kod onih institucija – npr. Međunarodnog monetarnog fonda i Svjetske trgovinske organizacije – koje bi trebale štiti interese svih, pa i siromašnih. Događa se ponekad upravo obratno. Tako je posljednjih godina egoistički interes bogatih i moćnih najjasnije bio izražen u napatku tih ustanova, koji se naziva „washingtonskim konsenzusom”¹², a te su ga institucije upućivale nerazvijenim i tranzicijskim zemljama. Naputak glasi otprilike ovako: „Privatizirajte sve što se može, deregulirajte i liberalizirajte što više, držite čvrst tečaj domaće valute i obuzdavajte inflaciju.” To zapravo znači, a ne kaže se otvoreno, ovo: „Pustite da kod vas pokupujemo sve što je iole rentabilno i nemojte nam vezivati ruke propisima. Ne priječite da vam prodamo sve ono u čemu smo jeftiniji i uspješniji od vas ... a nama je svejedno što ćemo tako uništiti vašu proizvodnju.”

Takvi nazovi-liberalni, a uistinu neslobodarski, nedemokratski i nemoralni stavovi dovode do toga da mnoga društva, posebice ona u tranziciji, napuštaju nadu u jednakost građana i u nepotkupljivost javnih dužnosnika. Događa se pak da ta nada slabi i u zrelih demokratskim društvima, u kojima neke *a priori* pozitivne mjere, kao decentralizacija, privatizacija dijela javnih usluga i primjena načela subsidijarnosti¹³, dovode do toga da sve veći broj građana, često bez pripreme i iskustva, dobiva ovlast donositi odluke i štošta nezakonito „prodati”, pa bio to i samo vlastiti glas na izborima...

Da zaključimo: ako se ne zastupa načelo da nositelji javnih ovlasti **moraju** biti nepotkupljivi, onda će se pokidati sve demokratske, društvene i političke niti povjerenja i predstavljanja. A upravo to znači „*con-rumpere*”! Demokracija naime – ili „republika”, kako bi rekao njen veliki teoretičar Montesquieu – **počiva na vrlinama!** Najbolji pak domaći izraz toga načela jest ona zapovijed zastupnicima dubrovačke republike, koju nalazimo uklesanu u Kneževu dvoru: „***Obliti privatorum, publica curate!***” – Zaboravši svoje privatne interese, brinite se za opće!

A da korupcija nije *fatum* (sudbina), dokazuju zemlje koje uspijevaju u njezinu suzbijanju, iako bi neke od njih ultraliberali svrstali u „endemički”¹⁴ i „kulturno” korupcijske. A te su, što bi malo tko očekivao, Singapur¹⁵, Hong Kong, Čile i

¹² Taj je „konsenzus” u prvi mah bio pokušaj odgovora Međunarodnog monetarnog fonda na gospodarske i financijske strukturne krize, posebice onu koja je bila zahvatila latinsko-američke zemlje potkraj 90-ih godina.

¹³ To načelo, zvano još i pravilo „pravedne autonomije”, javlja se početkom 40-ih godina u dokumentima Katoličke crkve i njezina „socijalnog nauka”. Po tom načelu dobro je i pravedno da svatko, od pojedinca do države, bude slobodan sam upravljati onim za što je sposoban. Tako je dobro da udruge ne čine ono što mogu dobro vršiti pojedinac i obitelj; da općina ne čini ono što dobro obavljaju građanske udruge; da država ne radi ono što dobro mogu obavljati općine ..., ali i da Europska unija ne čini ono što su kadre dobro obavljati države-članice.

¹⁴ Riječ „endemički” označuje pojavu ili bolest koja je vlastita određenom kraju ili zemlji i koja nastaje samo na određenom području, dok pridjev „pandemički” označuje pojavu ili bolest koja se posvuda proširila.

¹⁵ U Singapuru je jedna od metoda suzbijanja korupcije bila povećanje plaća javnim službenicima i dužnosnicima da ne bi bili u napasti prihvaćati mito. Druga je bila rotiranje službenika na „osjetljivim” dužnostima, treća česte i neočekivane kontrole nad službenicima... V. radni materijal, koji je 12. siječnja 1999. objavila *Transparency International* iz pera Daniela Dommela, predsjednika te NVO za Francusku, pod naslovom: „*Les défaits de la corruption I*” (Izazovi korupcije I), na websiteu TI. N.b: Dommelov je članak

Portugal, ali i siromašnije zemlje poput Bolivije, Ugande i Filipina, ili tranzicijske kao što su Poljska i Estonija.

II – Uzroci i posljedice korupcije

1. Koji su osnovni uzroci korupcije u tranzicijskim, a koji u demokratskim zemljama?

Uzroci su od zemlje do zemlje različiti. Proistječu iz lokalnog okružja i povijesnih prilika, upravne tradicije i političkoga razvoja. Valja ipak podsjetiti da se sve tranzicijske zemlje susreću, već na samom početku svog novog puta, s tri istovrsne otegotne **okolnosti**. Prvo, korupcije je bilo i te kako još u vrijeme *komunističkoga režima*. Drugo, donošenje brojnih *novih zakona* prigoda je za ozakonjivanje nepravda i za loše zakone, koji ili pogoduju korupciji ili su rezultat korupcije. I treće, *denacionalizacija i privatizacija* jedinstvena su prilika da grabežljivci strpaju u džep ili nešto što nije njihovo, nego tuđe, ili ono što je više generacija stvaralo mukotrpnim radom. Osim toga, korupcija se u tranzicijsko vrijeme javlja u mnoštvo oblika, ali i u naročitim prilikama, u kojima se u javnom sektoru najviše – **krade**, u privatnom ponajčešće – **vara**, a u susretu privatnog i javnog – **podmićuje ili iznudjuje**.

Među **uzrocima i okolnostima**, koje pogoduju korupciji u **tranzicijskim zemljama** navodi se posvuda:

- stari odnos prema svemu zajedničkom i društvenom¹⁶;
- raspad sustava državnog, odnosno „društvenog” vlasništva i stvaranje atmosfere „slobodne grabežne utakmice” kod privatizacije i denacionalizacije;
- volja bivših, komunističkih kadrova da zadrže vlast i povlastice;
- nepostojanje znanja i iskustva države, navlastito demokratske, njezinih mehanizama i institucija kod građana koji po prvi put stječu pravo baviti politikom;
- nejasna, često proturječna pravna pravila i „rupe” u zakonu, kao posljedica bilo neznanja materije koju treba pravno regulirati, bilo namještanja za „zemljake” i „naše drugove”, ili za prijatelje stranke, odnosno klana¹⁷ na vlasti i sl.;
- previše pravnih pravila;¹⁸
- previše mogućnosti za diskrecijsku ocjenu od strane političkih i upravnih službenika;
- nepostojanje javnog mnjenja i njegove nadzorne uloge;
- nepostojanje civističkog, tj. građanskog duha poštivanja pravne norme;
- nepostojanje otvorenog tržišta kao mjere i regulatora konkurencije;
- nepostojanje protumonopolskih zakona.

prvobitno bio objavljen u smotri „*Commentaires*” (Osvrti), br. 80 – zima 1997-98, Pariz. V. isto tako navedeno izdanje „*Helping Countries Combat Corruption*” (str. 44) Svjetske banke, rujna 1997. na njezinu websiteu www.worldbank.org.

¹⁶ Po onoj ciničnoj češkoj poslovice, koja nema izravnu vezu s korupcijom, ali ima s općom degradacijom javnog morala: „*Tko ne krade od države okrada vlastitu obitelj.*”

¹⁷ Kad jedna struktura poput parlamenta neke zemlje donese nepravedan zakon, onda je na djelu „griješ strukture”, iz kojeg zatim izrasta ono što je papa Ivan Pavao II. nazvao „strukturom grijeha”, tj. niz i lanac nepravda i nevolja, posebice za najslabije i najnezaštićenije.

¹⁸ Zanimljivo je da je Italija na prvome mjestu među zemljama članicama Europske unije po raširenosti korupcije (v. godišnje procjene TI), ali i to da ona ima tri do četiri puta više zakona negoli druge zapadnoeuropske države!

Privatizacija je u najvećem broju tranzicijskih zemalja bila glavno područje najveće korupcije. Zato je Miloš Zeman i izjavio, prije negoli je postao predsjednikom češke vlade da je „*Privatizacija, kako je bila provedena u Češkoj republici ... korupcija i ništa drugo. Ona je stvorila ozračje u kojem je postala normalna ideja da nešto možeš dobiti ni za što*“.¹⁹ Tome je u velikoj mjeri kumovala činjenica da su bivši partijski kadrovi zamijenili sami sebe u mnogo zemalja, predstavljajući se kao jedini znalci upravljanja državom.

Ako je ovo što je predsjednik Zeman rekao točno za Češku, jednu od solidnijih tranzicijskih zemalja, onda je vrlo vjerojatno da isto vrijedi i za mnoge druge tranzicijske države. Mnogi zaboravljaju da naslijeđe komunizma nije samo, ni prvenstveno, **loše gospodarstvo**, nego prije svega **još lošija država**, u kojoj je štošta bilo podložno arbitrarnom djelovanju triade Partija-Policija-Vojka, a ne zakonima, pa čak ni vladavini komunističkog prava i zakona.

Postoje i druge okolnosti i uzroci koji pogoduju korupciji, a koji su karakterističniji za razvijene **demokratske zemlje**, ali koji se pojavljuju relativno brzo i u tranzicijskim, „novim demokracijama“:

- tu je najprije globalizacija ekonomije i internacionalizacija financijskog tržišta;
- tu je i pojava „novih proizvoda“, kojih domala nije bilo na tržištu, kao npr. sport;
- tu je i privatizacija nekih javnih službâ, poput PTT i telekomunikacija, održavanja prometnica, opskrbe vodom, energijom i sl.;
- zvuči neobično, ali to može biti i decentralizacija, koja uvlači u javne poslove veći broj ljudi nego prije, pa dovodi i do kumuliranja izbornih funkcija, što otežava transparentnost djelovanja političara;
- i napokon, tu je financiranje političkih stranaka i izbornih kampanja, koje u mnogim zemljama nije bilo ni jasno regulirano, ni zakonski ograničeno, kao npr. u Italiji, ili pak u Francuskoj sve do godine 1988.

2. Koje su osnovne posljedice korupcije?

Posljedice su raznovrsne, ali se u osnovi mogu svrstati u tri skupine: političke, gospodarske i društvene. **Političke** posljedice već smo ukratko spomenuli: korupcija razara osnovni odnos povjerenja između građana i političara, koji bi trebali pravedno i jednako zastupati sve građane, trošiti njihov novac i osiguravati njihove slobode, jednakost šansâ i solidarnost.

Gospodarske posljedice jesu brojne: korupcija sprječava sigurno i racionalno investiranje, kako strano tako i domaće; ona usporava, pače onemogućava razvoj i ograničava trgovinu; dovodi do nerazumnog i rasipničkog korištenja javnih proračuna; korupcija potiče „sivu ekonomiju“²⁰ te smanjuje poreske izvore.

U **društvenom** (socijalnom) smislu, korupcija povećava siromaštvo; ona najviše pogađa upravo najslabije i nezaštićene, jer ih, srazmjerno njihovim prihodima, mnogo više košta, a neke im javne usluge i potpuno onemogućuje, jer nisu kadri platiti korupcijske „tarife“. Korupcija stvara i povećava nejednakost građana u svakodnevnom životu: u pitanjima školovanja, liječenja, dozvola, nabave... Korupcija otvara vrata organiziranom kriminalu i raznim mafijama.

¹⁹ Navedeno po radnom materijalu TI pod naslovom „*Stealing the State and Everything Else*“ (Okradanje države i svega ostalog) autorâ Mareka Hessla i Kena Murphya, cf. website TI.

²⁰ Termin „siva ekonomija“ u većini zapadnih zemalja označava neprijavljeni dio djelatnosti inače uredno registriranih tvrtkâ, dok u bivšim „socijalističkim“ državama ona označava i onu djelatnost koja nije nikako prijavljena.

3. Koje su posljedice korupcije za gospodarstvo jedne države?

Na tzv. *makroekonomskom planu* korupcija dovodi do gubitaka državnog, tj. proračunskog novca, kroz preskupu potrošnju (skupe koncesije, skupa oprema, nerazuman ili pretjeran uvoz) i kroz olako zaduživanje na teret budućih naraštaja. Jedna od značajnih posljedica korumpiranosti državnih službenika i dužnosnika očituje se u nevoljkosti građana i poduzeća da uredno i dužno plaćaju porez. Nepostojanje ili slab nadzor nad korištenjem javnog novca pridonosi kvarenju bankovnog sustava, ovo pak minira povjerenje štediša, a opća makro-ekonomska posljedica jest nestabilnost, koja najteže pogađa siromašne slojeve.

Na *mikroekonomskoj razini* (poduzeća, tvrtka) korupcija gura poduzetnike u financijski kriminal, u izbjegavanje poreza, ukratko u gospodarstvo „podzemlje”. A pošto u državne riznice ne pristiže poreski novac, država ne upijeva plaćati javne potrebe i službe. U takvim uvjetima gospodarstvo, od transparentnog i zakonitog, polako klizi prema „sivoj ekonomiji”, što sve skupa pogoduje „kriminalnoj ekonomiji” i organiziranim mafijama.

Ovakve prilike na makro- i mikro-ekonomskom planu nazivaju se **sistemsom korupcijom**.

Strani investitori i bankari, kako javni tako i privatni, bježe od sistemske korupcije i zemalja u kojima je korupcija postala način življenja i poslovanja. Oni znaju da će ih u korupcijskim zemljama svaka investicija stajati 20%, pa i više, nego što treba. Zato korumpirane države uspijevaju privući ili samo spekulativni, često prljav novac, ili pak prljavu tehnologiju. Okoliš i prirodna bogatstva jesu u zemljama sistemske korupcije česta, nepovratna žrtva majstora korupcije, koji ne haju za međugeneracijsku solidarnost ni za očuvanja prirodnih dobara.

4. Kako korupcija djeluje na poslovne odnose ljudi i poduzeća?

Što se tiče odnosa u tzv. *mikroekonomskoj sferi*, valja navesti, usuprot ultraliberalima – koji za sebe, bogate, imaju jedna, a za siromašne druga pravila ponašanja – da je:

- gospodarski gledano, korupcija nedjelotvorna, dapače štetna, jer proizvodi negospodarska ponašanja: tako će npr. poduzetnik-potkupljivač veću pozornost posvetiti korumpiranju klijenata i vlasti, nego povećanju učinkovitosti svog poduzeća; javni novac ne će se trošiti za najbolje i najjeftinije proizvode, nego u funkciji „postotka” korumpiranog javnog službenika, jer on će javnim novcem kupovati i preskupo i predimenzionirano;
- korupcija je kočnica napretka, budući da zadržava stečene privilegije pojedinaca, na štetu općeg probitka, i jer „legitimira” individualno prisvajanje javnih dobara i bogatstava;
- korupcija obeshrabruje stvaralaštvo i poduzetništvo onih, koji su voljni solidno i pošteno raditi;
- u zemljama sistemske korupcije ona potiče najtalentiranije, posebno mlade ljude, na napuštanje zemlje;
- općenito uzevši, korupcija rađa samo nove nejednakosti.

Korupcija pogoduje, ubrzava i olakšava „poslovanje” samo onima koji se njome služe. Svima drugima i društvu u cjelini ona samo silno škodi.

5. Koje su posljedice korupcije na politički život demokratskih društava?

Na *političkom planu* korupcija privlači na javne funkcije one kojima je stalo do osobne, a ne do opće koristi, pa stvara osjećaj gorčine kod građanstva i uništava povjerenje u institucije i u pravnu državu. Korupcija izravno **minira demokraciju**, jer raskida *vezu povjerenja* između građana i političke elite, koja bi ih trebala pravedno i savjesno zastupati. Utoliko je korupcija **smrt demokracije** i *rei publicae*²¹. U tome je *politička dimenzija* korupcije: ona **nagriza temelje društvenog ugovora**, pravičnosti i građanske jednakosti, na kojima počiva demokratsko društvo i pravedna država.

Korupcija otvara *krizu legitimiteta* vlasti i diskreditira političku klasu, koja stoga ne može tražiti od građana ni napor ni žrtvu za opće dobro, niti za kolektivne interese. Prihvatiti korupciju, naglašavaju mnogi znalci znači, *in ultima linea*²², **izdati narod**, tj. vlastite sugrađane.

U tranzicijskim, „novim demokracijama” korupcija je u velikoj mjeri naslijeđena od *starog režima*, koji je posvuda bio uspostavio „**sustav klijentelizma**”, što je bio duboko ogrezao u dezorganizaciju države i društva. Ali ne samo naslijeđena! Nakon pada Berlinskog zida pridošle su i nove okolnosti, koje su olakšale „lov u mutnom”. Tako u tranzicijskim zemljama nastaje „**sustav četverostruke štete**”: (1) korupcija uzrokuje štetu za društvo kao cjelinu; (2) to štetočinstvo se ne kažnjava; (3) nekažnjivost korupcije potiče druge na slična nedjela i (4) korupcija postaje prihvaćeno, „normalno” i „legitimno” društveno ponašanje.

Takva evolucija – koja je na djelu i u Hrvatskoj i u Bosni i Hercegovini – pogoduje širenju **organiziranoga kriminala** i „**gangrenizaciji**” države, pa se u nekim zemljama u tranziciji i moglo govoriti o „**mafioznom državnom aparatu**”.²³ Taj aparat sudjeluje najprije u slabljenja i obezvrjeđivanja poduzeća i dobara koja treba privatizirati, a zatim u prisvajanju tih poduzeća i neobnovljivih bogatstava zemlje, kao npr. šumskog i rudnog bogatstva, i sl.

Stručnjaci procjenjuju da npr. u Rusiji „*organizacija*” (mafija) kontrolira 35% svih poslova, tj. oko 50.000 poduzeća. U Italiji četiri mafije²⁴ drže pod oružjem oko 15.000 ljudi i manipuliraju oko 100.000 „suradnika”, a njihov je godišnji „poslovni promet” jednak onom velikog automobilskeg koncerna FIAT. Od talijanskih mafija, *Sacra Corona Unita* bila je posebno aktivna u trgovini oružjem, drogom i cigaretama ... s Crnom Gorom i b-h entitetom Republike Srpske. Geopolitička promatračnica drogâ (*Observatoire géopolitique des drogues* – OGD), nezavisna institucija sa sjedištem u Parizu, procjenjuje u svom izvješću od travnja 2000. da trgovina drogom nije nikada tako cvala, te da organizirani kriminal i mafije prljavim novcem korumpiraju čitave „narko-države”.²⁵

Međunarodni monetarni fond procjenjuje godišnji *profit* od kriminalnih djelatnosti u svijetu na 550 milijarda Eura²⁶, a te djelatnosti u velikoj mjeri počivaju na

²¹ Latinski: *javne stvari*, tj. javnih poslova. Odatle i pojam „republika”, kao javno zajedništvo i javno dobro.

²² Latinski: *u krajnjoj liniji*, naposljetku.

²³ V. studiju o korupciji i mafijaškoj praksi u Rusiji u „*Le courrier des pays de l'Est*” (Pošta Istočnih zemalja), br. 381, izd. „*Notes d'actualité*” (Bilješke aktualnosti), Pariz, 1993.

²⁴ Sicilijanska *Cosa Nostra*, kalabrijska *N'Dranghetta*, napuljsko-kampanijska *Camorra* i puglijska *Sacra Corona Unita*.

²⁵ OGD koja je upijevala ostati nezavisna u odnosu na vlade morala je prestati s radom, jer je često iznosila podatke o „slabostima” pojedinih vlada prema narko-proizvodnji i narko-mafijama. Cf. *Le Monde*, 21. travnja 2000, str. 2, i www.ogd.org. Dio njezinih stručnjaka pridružio se Geopolitičkoj promatračnici međunarodnog kriminala (*Observatoire géopolitique de la criminalité internationale*). V. www.diplweb.com.

²⁶ 1 Euro je 1. kolovoza 2004. iznosio 7,4 kune, odnosno 2 konvertibilne b-h marke.

korupciji. Ta silna svota iznosi gotovo 2% svjetskog domaćeg brutto proizvoda.²⁷ S druge strane, procjene ukupnog financijskog prometa trgovine drogom penju se i do 1.650 milijarda Eura, što bi značilo da ta trgovina donosi godišnje oko 165 milijarda Eura čistog profita svojim zločinačkim *bossovima* (gazdama). Ta kriminalna bratija zatim taj novac „pere”, da bi se „oprani” mogao pojaviti u normalnim i poštenim poslovima i donositi prihod, kojemu je teško naći zamjerke.

²⁷ V. website Fonda.

III – Oblici, ciljevi i žrtve korupcije

1. Postoje različiti oblici korupcije, zar ne?

Da, ali za nas je zacijelo zanimljivije koji su oblici korupcije karakteristični za tzv. tranzicijske zemlje, među koje pripadaju Hrvatska i Bosna i Hercegovina. U proučavanju korupcije i borbi protiv nje u tranzicijskim zemljama sve se više ukazuje na to da sve njih ugrožavaju zapravo dva temeljna oblika korupcije.²⁸

Rjeđi, ali zato mnogo opasniji oblik jest „pljenidba”, ili „**kupovanje države**”, do koje dolazi kad pojedinci, skupine ili tvrtke podmiću zakonodavnu ili izvršnu vlast, tj. zastupnike i ministre, kako bi ovi **donijeli propise** – zakone, uredbe ili druge odluke opće naravi – na isključivu korist tih pojedinaca, skupina ili tvrtkâ. Ta posebna korist jest, u pravilu, protivna općoj koristi i općem dobru. Taj je oblik karakterističan za tranzicijske zemlje zato što u njima u relativno kratko vrijeme treba promijeniti velik broj zakona i drugih propisa, što je „divna zgoda” za namještanje koristi članovima i prijateljima vladajućih struktura.

Drugi osnovni i mnogo češći oblik jest korumpiranje javne uprave, tzv. „**administrativna korupcija**”. Do nje dolazi kad pojedinci, skupine ili tvrtke – bez obzira da li iz privatnoga ili iz javnog sektora – podmiću javne službenike sa svrhom da im kod **primjene propisa** (zakona, uredaba...), protupropisno, omoguću kakvu korist, pravo, povlasticu ili dozvolu.

Onaj prvi oblik, koji smo nazvali „kupovanje države”, pripada u tzv. „**grijehe struktura**”²⁹, jer kod njih važne državne institucije i pojedinci pristaju, uz protuzakonitu „naknadu”, da ozakone nešto što je protivno javnom, općem interesu i općem dobru, pa donose zakon ili propis koji koristi samo pojedincima ili uskoj skupini. Takvi su, početkom 90-ih godina u Hrvatskoj, bili neki propisi o privatizaciji, ili o uvozu, a vjerojatno i neke važne odluke o dodjeli velikih poslova stranim tvrtkama.³⁰

S druge strane, administrativna korupcija najčešće je „**grieh pojedinca**”, tj. javnog službenika koji svjesno i radi protuzakonite osobne koristi – mîta ili kakve druge koristi – krši postojeća pravila, kako bi svojim potkupiteljima omogućio ili dodijelio kakvu korist, pravo ili dozvolu.

2. Znači li to da je u demokracijama zabranjeno lobirati za neki posebni interes?

Ne znači, jer lobiranje je **javno** djelovanje pojedinih skupina („grupâ pritiska“), koje traže od javnih vlasti – zakonotvoraca i vladinih dužnosnika – da pri donošenju općih propisa (zakona i uredaba) i odluka vode računa i o njihovu posebnom interesu. Osim toga, što je još važnije, pri lobiranju ne smije biti nikakva podmićivanja, niti protuzakonitog obećavanja koristi zastupnicima i dužnosnicima, jer bi se inače radilo

²⁸ Engleski „*State capture*” i „*administrative corruption*”. Te oblike proučava navedena studija Svjetske banke i Europske banke za obnovu i razvoj, izd. The World Bank, Washington, 2000.

²⁹ Kako je na to odlučno ukazao i zagrebački nadbiskup, Josip Bozanić, u svojoj božićnoj poslanici 1998.

³⁰ Mnoge velike multi- i trans-nacionalne kompanije bez skrupula se probijaju na novim tržištima tranzicijskih zemalja („*emerging markets*”), tako što „kupuju države” te dobivaju, najčešće bez ikakva natječaja, kao „*early winners*” (rani, prvi pobjednici), velike javne poslove (natječaje i koncesije), koji se često pokazuju kao razbacivanje novca poreskih obveznika.

o „kupovanju države”, a ne o lobiranju. Naravno, u praksi potkupljivači često nastoje sebe prikazati kao tek obične i brižne lobiste.

3. Postoje li i drugi načini razlikovanja korupcije?

Postoje, a tim se pitanjem posebno bavi politička znanost. Ta pitanja dosad je najviše proučavala američka politologija, pa je 70-ih godina predložila pojmovne instrumente za proučavanje **javne korupcije**. Tako profesor Arnold Heidenheimer razlikuje dva tipa korupcije i tri njezina pojavna oblika.³¹ *Tipovi* korupcije po tom su autoru sljedeći:

- korupcija kao **trgovina** (*market corruption*), gdje je tečaj ili tarifa razmjene određena; npr. 10.000 za mjesto u staračkom domu; 5.000 za sveučilišnu diplomu i sl.;
- korupcija kroz **društovnu promociju** (*parochial corruption*): kod toga tipa korupcije nema određene tarife, tu se nekome namješta funkcija ili čast, u nekoga se „investira” s time da ostaje neprecizirana obveza „vraćanja usluge” s njegove strane.

Ta dva tipa korupcije češće se miješaju, isprepliću, ali i jedan i drugi predstavljaju kršenje pravila i normâ javnog interesa i općeg dobra.

Oblici korupcije po Heidenheimeru jesu: „crna”, „siva” i „bijela”. **Crna** je korupcija najteža i nju javno mnjenje odlučno osuđuje, a kazneni zakon u načelu kažnjava. **Sivu** korupciju javno mnjenje osuđuje, ali je politička klasa tolerira (npr. nezakonito financiranje političkih stranaka u Francuskoj do 1988., ili u Italiji). **Bijela** korupcija najblaža je po društovnim posljedicama, i nju javnost tolerira. Ovamo pripada npr. brisanje (preko „veze”) prometnih kazna, prolazanje preko reda u različitim upravnim postupcima, sitne poreske utaje i sl.

4. Što jest, a što nije korupcija?

Nekoć je pojam korupcije označavao isključivo odnos **potkupljivanja**, ali danas se ta riječ rabi mnogo šire i raznovrsnije. No, nije svaka sitna lupeština ujedno i korupcija. Tako švercanje na tramvaju ili upotreba službenog telefona u privatne svrhe nije korupcija, nego okradanje zajednice, odnosno poduzeća.

Od korupcije, tj. potkupljivanja, valja razlikovati **iznuđivanje**, kod kojega nositelj neke javne ovlasti *traži* od građana da za ono na što oni imaju pravo (npr. potvrdu o invalidnosti, građevnu dozvolu, dječji doplatk i sl.) „plate”, mimo i protiv zakona.

I napokon, od korupcije treba razlikovati i različite **druge nezakonite trgovine**, kao onu droge, djece, tjelesnih organa, prostituciju... Od korupcije valja razlikovati i **organizirani kriminal**, kao što su razne mafije, koje su i najčešći „korisnici” korupcije. Organizirani kriminal sustavno sprovodi strategiju „gangrenizacije” društva i zato pribjegava korupciji kao mirnom načinu ostvarivanja kriminalnih ciljeva i koristi. Mafije nastoje korumpirati suce, policajce, državne službenike i političare, a nasilju pribjegavaju jedino ako ne uspiju u „kupovanju” javnih vlasti.

³¹ A. Heidenheimer: „*Readings in comparative analysis on political corruption*” (Lektira / rasprava usporedne analize političke korupcije), izd. Holt, Rinehart & Winston Inc., New York, 1970.

5. Pitanje može zvučati naivno, ali koji su ciljevi korupcije?

Opći cilj svake korupcijske djelatnosti jest, s jedne strane, postići nešto na što se nema pravo, a s druge, unovčiti nešto što se ne smije prodavati. Ciljevi korupcije na političkom planu, napose u tranzicijskim zemljama, jesu nagrađivanje pristaša, kupovanje protivnika i zgrtanje sredstava za izborne kampanje i pobjedu na izborima, tj. za očuvanje vlasti.

U državama gdje korupcija postane *systemska* korupcijski model ne može se ukloniti bez mijenjanja kako *institucija i procedura* tako i *ekipa na vlasti*. U takvim zemljama korupcija javnog sektora djeluje ograničavajuće, čak i za razvoj privatnog sektora i gospodarstva u cjelini, pa u njima nije moguća niti borba protiv siromaštva, niti očuvanje neobnovljivih bogatstava, niti djelotvorna zaštita okoliša.

6. Tko su prvenstvene žrtve korupcije?

Ponovit ćemo, najveće žrtve korupcije jesu upravo **najsiromašniji slojevi**, koje ona pogađa srazmjerno najviše. Ali žrtve su i svi drugi poreski obveznici i potrošači, kao i svi oni koji nisu postigli neko svoje pravo ili uspjeli na nekom natječaju – a mogli su da nije bilo korupcije, odnosno „lažiranja”.

Žrtve korupcije jesu i čitave **narodne zajednice**, tj. države, jer, ponovimo, korupcija raskida za demokraciju neophodni odnos povjerenja, ona sprječava gospodarski i socijalni razvoj, siromaši pojedince, tvrtke i države, pridonosi bezobzirnom uništavanju prirodnih bogatstava, tjera vrijedne i sposobne na odlazak u svijet ..., ukratko korupcija zagađuje i ugrožava zdravlje i perspektivu svakog društva.

IV – Istraživanje, mjerenje i proširenost korupcije

1. Kako se istražuje i mjeri korupcija u jednoj zemlji?

Korupciju je teško mjeriti, jer ju je teško i otkriti. To je naime protuzakonita djelatnost, koju njezini sudionici nastoje prikriti. Posebno je teško otkriti onu korupciju koja se odnosi na društvenu promociju, a koja nema nikakve „tarife”. Mjerenje korupcije otežava i činjenica što novac nije jedino sredstvo potkupljivanja, nego su to i različiti „darovi u naturi”, pogodnosti, povlastice...

Danas se korupcijom bave – i nastoje je mjeriti – mnoge međunarodne institucije i nevladine organizacije. Kad se usporede rezultati 12 u svijetu najpoznatijih mjerenja korupcije³², po velikim svjetskim regijama, ustanovljuje se da je korupcija najveća u Zajednici nezavisnih država (bivšeg SSSR-a), zatim u Sub-saharskoj Africi i južnoj Aziji, a potom u Latinskoj Americi, srednjoj i istočnoj Europi te baltičkom zemljama. Zanimljivo je da tek iza ovih dolaze države Bliskog Istoka i sjeverne Afrike. Korupcije je najmanje u zemljama članicama OCDE / OECD.³³

Od nevladinih organizacija dosad je najsustavnije procjene pravila **Transparency International** (TI), sa sjedištem u Berlinu i s antenama po cijelom svijetu, pa tako i u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj³⁴, a od visokoškolskih ustanova Göttingensko i Passausko sveučilište te profesor Johann Graf Lambsdorf. Te ustanove već devet godina istražuju i objavljuju tzv. „*indekse opažanja korupcije*” u 100–130, od ukupno 200-tinjak današnjih država svijeta. One to čine na osnovi većega broja anketnih istraživanja³⁵, koje provodi petnaestak neovisnih institucija. Ove pak svoja istraživanja provode kako među „analistima poslovnog rizika”, stručnjacima za pojedine zemlje i poslovnim ljudima (stranim i domaćim)³⁶, tako i među građanima i

³² Ovaj podatak objavljen je u zborniku radova stotinjak autora, koji je prigodom godišnjeg zasjedanja Svjetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda u Pragu, u rujnu 2000., objavila navedena banka pod naslovom „*Anticorruption in Transition – A contribution to the Policy Debate*” (Antikorupcija u tranziciji – Prilog raspravi o politici [na tom području]). Zbornik predstavlja jednu od najboljih i najpotpunijih sinteza te teme, pa će u ovoj „teci” biti često navodjena i to pod kraticom SB-2000.

³³ Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj okuplja 29 najrazvijenijih zemalja Europe, Amerike i Azije.

³⁴ Ta nevladina organizacija (NVO – NGO), koje je sjedište u Berlinu, osnovana je 1993, a sadašnji njezin predsjednik, Peter Eigen, bio je dug niz godina jedan je od managera Svjetske banke u Južnoj Americi i Africi. U 41 državi TI ima djelatne TI-udruge, tzv. „kapitule” – od zemalja bivše Jugoslavije u BiH, Hrvatskoj i Makedoniji – te 9 kapitula u osnivanju, kao i kontaktne osobe u još devet država (podatci od sredine srpnja 2004.).

Transparency International (TI) povremena je meta napadaja više ili manje ljevičarskih i „antiimperijalističkih” (antiameričkih) medija. Tako je 3. studenoga 1999. pariški satirički tjednik „*Le canard enchaîné*” (Okovani patak) objavio oštar napadaj na procjenu korupcije TI za 1999., navodeći najprije ono što je točno, a to ja da se radi o *procjenama*, a ne o znanstveno utvrđenim, objektivnim saznanjima. Tjednik međutim sugerira da je TI više ili manje pod utjecajem SAD i američkih političkih i trgovačkih interesa, da s toga razloga nikada u svojim procjenama ne navodi države Perzijskog zaljeva ... te da je predstavnik TI u Francuskoj, Daniel Dommel, bio „u vrijeme Hladnog rata blizak organizaciji 'Ponovno moralno naoružavanje', koja je bila vezana za američku desnicu”. „*Le Canard enchaîné*” navodi u prilog svojoj tezi i podatak da TI financiraju tvrtke kao Lockheed, IBM, General Motors, General Electric, Exxon, Shell, Texaco i Boeing...

³⁵ Za 2003. bilo je obavljeno 17 istraživanja.

³⁶ Procjene poslovnih ljudi temelje se na njihovu znanju, što određeni proizvodi ili radovi normalno koštaju, a koliko se stvarno plaćaju u pojedinim zemljama. Tako oni na osnovi razlike između stvarne vrijednosti i plaćene cijene procjenjuju stupanj korupcije.

domaćinstvima³⁷.

Korupciju procjenjuju i neke zajednice velikih svjetskih agencija i banaka, kao npr. *Global Competitive Survey, Political Risk Services, World Bank, Economist Intelligence Unit, Gallup International* – isto tako na osnovi više, tj. 3 do 12 raznih ispitivanja.

Najsolidniju procjenu navedenih dvaju oblika korupcije – *kupovanje države i administrativna korupcija* – u tranzicijskim zemljama izvršile su u 1999. zajednički Svjetska banka i Europska banka za obnovu i razvoj.³⁸

2. I koji su rezultati takvih procjena korupcije?

Najkompletnije procjene proširenosti tzv. „javne” korupcije, koja zahvaća javne službenike i političare, jest ono TI, u zajednici s Göttingentskim sveučilištem. Prošle se godine to mjerenje temeljilo na ukupno 17 istraživanja, koja je obavilo 13 specijaliziranih nezavisnih institucija. U listopadu 2003. TI je objavila „*Indekse opažanja korupcije*”, na osnovi istraživanja provedenih tijekom trogodišnjeg razdoblja 2001-2003., i to u 133 zemlje, dok je 2002. bila donijela indekse za 102 od 200-tinjak zemalja svijeta. Među proučavanim zemljama jesu i sve države bivše Jugoslavije. Iz studije proizlazi da je poredak zemalja u kojima je najmanje korupcije i dalje relativno stabilan. Tu je iznova gotovo isti poredak kao prošlih godina. Prvih deset zemalja, u kojima je stupanj korupcije najniži, jesu: Finska, Island, Danska, Novi Zeland, Singapur, Švedska, Nizozemska, Australija, Norveška, Švicarska, Kanada, Luksemburg, Velika Britanija i Austrija.

Čile, koji smo uz Singapur naveli kao zemlju koja djelotvorno suzbija korupciju, jest na dobrom 20. mjestu. Od novih članica Europske unije, Slovenija je na najboljem, 29. mjestu, Estonija na 33., Mađarska na 40., Bugarska na 55., a Češka na 56. mjestu. Od dosadašnjih zemalja članica Europske unije, najgore stoje Italija, na 35., i Grčka, na 52. mjestu.

Hrvatska³⁹ je u procjeni TI za 2003. na 60. mjestu, dok je 2002. bila na 51. mjestu između 102 promatranih zemalja. U procjeni za 2003. iza Hrvatske se nalaze još 73 promatrane države, od kojih Slovačka na 63., Poljska na 65., a Bosna i Hercegovina na 70. mjestu. Makedonija je na 108., a SR Jugoslavija na 109. mjestu. Među promatranim zemljama, s najvišim indeksom, tj. s najvećom korupcijom, nalaze se Indonezija, Kenija, Uganda, Angola, Azerbejdžan, Kamerun, Gruzija, Tadžikistan, Myanmar (Burma), Paragvaj, Haiti, Nigerija i Bangladeš.

3. Znači li to da se Hrvatska „popravila” u odnosu na lanjsku godinu?

Možda, ali u to ne možemo biti i sigurni, jer je u anketama navedenih nezavisnih institucija riječ o procjenama, na koje mogu utjecati političke promjene. Osim toga, krivo bi bilo pomisliti da je Hrvatska na 60. mjestu u svijetu zato što u tim

³⁷ Potpune informacije o načinu i pravilima izrade TI procjena nalaze se u okvirnom dokumentu obrazloženja indeksa, koje je sastavio prof. Johann Lambsdorf s Göttingenskog sveučilišta, a objavila TI u rujnu 2000. pod naslovom „*Background Paper to the 2003 Corruption Perception Index – Framework Document 2003*” (Osnove Indeksa procjene korupcije 2003.), cf Website TI.

³⁸ V. navedeni zbornik-studiju SB-2000.

³⁹ Procjena korupcije u Hrvatskoj izvršena je na osnovi procjene osam anketnih istraživanja. V. website Transparency International – *2003 Corruption Perception Index – Data* (Indeks opažanja korupcije – Podatci): www.transparency.org ili de.

istraživanjima nema procjenâ za trećinu postojećih država. Zašto? Zato što o tim državama nema potrebnog minimuma, tj. najmanje tri nezavisna i temeljita istraživanja, koja bi se moglo „ukrstiti” da procjena zadobije potrebnu vjerodostojnost. Zbog toga u dosadašnjim procjenama nije uvijek bilo Bosne i Hercegovine.

Zanimljivo je da jedno od posljednjih istraživanja TI objavljuje i ankete o tome na kojim **područjima** u pojedinim državama građani cijene da ima najviše korupcije, odnosno na kojim područjima ih ona najviše smeta, te bi je najprije eliminirali da mogu. Tako istraživanje provedeno u srpnju 2002. – u 44 države, među ukupno 30.487 građana – pokazuje da bi u Hrvatskoj najveći broj anketiranih najprije nastojao odstraniti korupciju u zdravstvenoj službi, zatim na sudovima, pa u političkim strankama. U Bosni i Hercegovini na prvom su mjestu političke stranke, zatim sudovi, pa zdravstvo.⁴⁰ U Austriji i Njemačkoj na prvom su mjestu političke stranke, pa sudstvo, odnosno zdravstvo.

4. Ovo je samo jedna, „pasivna” strana korupcije. A zna li se iz kojih zemalja najviše dolaze oni koji potkupljuju, koji su „aktivna” strana?

Da, i to s priličnom mjerom izvjesnosti. TI je prije dvije godine, po drugi put već (prvi put 1999.), objavila procjenu u kojoj mjeri poslovni ljudi i tvrtke iz 21 najjače zemlje-izvoznice potkupljuju javne službenike u 15 zemalja novonastajućih tržišnih ekonomija („*emerging market economies*”)⁴¹, i to unatoč činjenici da je tada OCDE / OEDC konvenciju, koja kriminalizira potkupljivanje stranih službenika⁴², bile već potpisale 34 države, od kojih 16 od navedenih zemalja-izvoznica.

TI je procijenila – na osnovi 835 (diskretnih) intervjua s poslovnim ljudima⁴³ – da su najveći i najčešći potkupljivači viših javnih službenika u 15 „*emerging markets*” poslovni ljudi i poduzeća iz sljedećih zemalja-izvoznica (po prakticanju i spremnosti na potkupljivanje): Rusija, Kina, Taiwan, Južna Koreja, Italija, Hong Kong, Malezija, Japan, SAD, Francuska i Španjolska. Najmanje tu ružnu sklonost očituju tvrtke iz sljedećih država (po redu korektnosti): Australija, Švedska, Švicarska, Austrija, Kanada, Nizozemska, Belgija, Velika Britanija, Singapur i Njemačka.

Zanimljivo je da je TI objavila i rezultate dvaju-triju drugih istraživanja, zajedno s navedenom anketom. Prvo se odnosi na procjenu „najranjivijih sektora”, tj. područja djelatnosti u zemljama „*emerging markets*”, gdje je potkupljivost najveća. Na prvom su mjestu javni radovi i općenito izgradnja, slijede naoružanje i obrana, nafta i plin, nekretnine, telekomunikacije, prijenos energije, rudarstvo, transport i skladištenje, farmaceutska industrija i zdravstvo, zatim teška industrija, banke i financije itd., a nije više ostalo pošteđeno ni poljodjelstvo.

Druga anketa pokušala je odgovoriti na pitanje koliko onih 835 ispitanika poznaju navedenu OCDE / OEDC konvenciju, koja kriminalizira potkupljivanje stranih službenika. Dobro ili tek malo Konvenciju poznaje samo 19% ispitanika, ne pozna je uopće 42%. To pokazuje da multinacionalne kompanije ne prihvaćaju duh OCDE-konvencije i da i dalje potkupljuju, eda bi dobili poslove ili se proširili na nova tržišta. Tako postupaju i tvrtke iz SAD, iako ondje još od „*afere Lockheed*” postoji zakon koji kažnjava korumpiranje stranih službenika.

⁴⁰ V. website TI.

⁴¹ Argentina, Brazil, Kolumbija, Mađarska, Indija, Indonezija, Meksiko, , Maroko, Nigerija, Filipini, Poljska, Rusija, Južno-afrička republika, Južna Koreja i Tajland.

⁴² V. website OCDE/OECD: www.oecd.org

⁴³ Cf. navedeni website TI.

Treće ispitivanje odnosilo se na evoluciju korupcije u prethodnih pet godina. Isti ispitanici drže da korupcija nije u porastu (27%), dok manji postotak njih drži da je korupcija bila veća nego prije (23%).

5. Što bi se iz tih procjena moglo zaključiti?

Najprije da te procjene ipak ostaju tek ono što im ime kaže – *procjene*. One nisu potpuno empirijski (iskustveno) „potkovane”, već subjektivne i djelomične, ali je ipak moguće izvući sljedeće opće zaključke:

- korupcija je najraširenija ondje gdje je gospodarski razvoj najniži; to vrijedi za gotovo sve zemlje, osim Italije;
- bogati i oni koji „*kod-sebe-doma*” ne potkuplju, ili su nepotkupljivi – jer kod njih postoji i budno javno mnjenje i djelotvorna pravda – često su najagresivniji potkupljivači u siromašnijem dijelu svijeta.

Moglo bi se zatim zaključiti još i ovo: s jedne strane, da tvrtke iz SAD i Francuske – kad nastupaju u inozemstvu – nisu „čišće” od onih iz Singapura, Njemačke ili Španjolske. Zatim, s druge strane, da u Estoniji i Sloveniji ima manje korupcije nego u Italiji i Grčkoj, te da su i druge tranzicijske zemlje, poput Litve, Češke, Bjelorusije i Latvije solidnije u tom pogledu od Hrvatske. Ukratko da mnogo „kulturnih” predrasuda o ovoj ili onoj zemlji ne potkrepljuju ti indeksi procjene korupcije.

I na kraju, procjene pokazuju da stupanj korupcije **nije** uvijek u izravnoj vezi s „**više ili manje države**”, tj. državnog utjecaja na gospodarski i javni život. Tako liberalne SAD, gdje je „*države malo*”, stoje bolje nego Francuska, gdje je „*države mnogo*”. Isto tako, visoko uređene socijalne države, s visokim porezima, poput Finske, Švedske i Danske, imaju manje korupcije od liberalne Australije i Belgije. Ali zato i te kako liberalna Kanada i Novi Zeland stoje bolje od mnogih zemalja u kojima je državnog utjecaja mnogo više. Nije dakle problem u tome *koliko* država utječe na gospodarske i javne odnose, nego funkcionira li država *dobro ili ne*, odnosno želi li ona sve regulirati, u sve se miješati, ili pak samo u ono što je potrebno i što je ona kadra obavljati bolje od lokalnih samouprava, građanskih udruga i gospodarskih čimbenika.

6. Koliko je danas korupcija proširena općenito u svijetu?

Korupcije ima posvuda, ali postoje razlike ne samo u stupnju njezine proširenosti, kako smo upravo vidjeli, nego i u njezinu otkrivanju, prevenciji i borbi protiv nje, tj. u njezinu kažnjavanju. Korupcija je danas globalni, svjetski problem – u nekim zemljama je **sistemska** (sustavna), jer zahvaća sve sektore i malo je tko može potpuno izbjeći, u drugim više ili manje **sporadična** (povremena) pojava. Najgore je ipak kad se jedno društvo pomiri s mišljenjem da se bez korupcije ništa ne može postići.

Rasprostranjenosti korupcije u određenoj mjeri pridonosi i *uvriježeno mišljenje* o tome što se može dobiti preko „veze i poznanstva” ili putem mīta. Tako se pisac ovih redaka susretao 70-ih godina u demokratskoj Francuskoj, točnije na Korzici, s dosta raširenim mišljenjem da je za dobivanje najobičnijih javnih isprava, npr. za motorna vozila, potrebna barem neka veza, iako su vlasti te dokumente izdavale bez ikakve intervencije, dapače besplatno i bez čekanja.

Isto tako, ako se danas, npr. u BiH ili Hrvatskoj, proširi mišljenje da za dobivanje određenog zaposlenja treba „platiti”, tj. nekoga potkupiti, onda će mnogi građanin biti u napasti platiti i tako možda ojačati nešto što možda još i ne postoji kao *stalna navada*. Zbog toga je veoma važno u javnosti i u medijima oprezno baratati podacima o pojavama i „tarifama” korupcije.

7. A kakvi su rezultati one procjene korupcije u tranzicijskim zemljama iz 1999?

„*Pregled poslovnog okoliša i uspjeha poduzeća*”⁴⁴, koji su naručile zajednički Svjetska banka i Europska banka za obnovu i razvoj, najsolidniji je dosad objavljeni izvor informacija o vlastima i korupciji u tranzicijskim zemljama. Za razliku od većine prije spominjanih indeksa opažanja korupcije, koje se zasnivaju na djelomičnim procjenama, a koje često mogu biti i subjektivne – ovaj je pregled mnogo pouzdaniji, jer se zasniva na anketama izvršenima među više od 3.000 vlasnika tvrtka i *managera* u 22 tranzicijske zemlje⁴⁵, među kojima je bila i Hrvatska, ali ne i Bosna i Hercegovina, u kojoj anketa nije bila provedena.⁴⁶ Pitanja na osnovi kojih je procijenjen stupanj korupcije u tim zemljama bila su sljedeća:

- indirektna pitanja glede „kupovanja države”: u kojoj mjeri ovaj oblik korupcije, koji prakticiraju druge tvrtke⁴⁷, utječe na vaše poslovanje, odnosno koliko ga on poskupljuje?
- izravno pitanje o administrativnoj korupciji: koliki postotak profita troši godišnje vaša tvrtka da bi na koruptivni način postigla neku odluku, povlasticu ili dobila neki posao?

Kod te ankete nije više bila riječ o tome da se procijeni **tudja** korupcija – kao kod TI i Gallupovih procjena i indeksa – već vlasnici poduzeća i manageri sami svjedoče – dakako, najčešće anonimno – u kojoj mjeri njihove ili konkurentske tvrtke **sudjeluju** u dva navedena oblika korupcije, tj. u „kupovanju države” i u administrativnoj korupciji.

Po rezultatima ove procjene Hrvatska je 1999. bila na prilično lošem, 8. mjestu što se tiče „**kupovnja države**”⁴⁸, dok je Slovenija bila na najboljem, 22. mjestu. U ovaj oblik korupcije ubraja se „kupovanje” glasova zastupnika, vladinih i predsjedničkih uredbâ, sudskih presuda i odluka, fondova središnjih banaka, te napokon ovamo pripada i nezakonito financiranje političkih stranaka.

Što se pak **administrativne korupcije** tiče, zanimljivo je da je Hrvatska bila na najboljem, tj. 22. mjestu (Slovenija je bila na 19.), što bi trebalo značiti da su hrvatska državna i lokalna uprava priličito neporočne i čestite u odnosu na druge tranzicijske zemlje. Ne znam da li bi se i hrvatski građani onda bili složili s tom laskavom ocjenom, ali ona možda proizlazi iz činjenice da su o stupnju administrativne korupcije anketirane samo tvrtke i njihovi *manageri*, a ne i građani,

⁴⁴ „*Business Environment and Enterprise Performance Survey*”, objavljen i u SB-2000.

⁴⁵ Albanija, Armenija, Azerbejdžan, Bugarska, Hrvatska, Češka, Estonija, Gruzija, Mađarska, Kazahstan, Kirgizka, Latvija, Litva, Moldova, Poljska, Rumunjska, Rusija, Slovačka, Slovenija i Ukrajina.

⁴⁶ Anketom su od zemalja bivše Jugoslavije obuhvaćene samo Slovenija i Hrvatska.

⁴⁷ Da nije bilo takva indirektnog pitanja o tom teškom obliku korupcije, malo je vjerojatno da bi vlasnici tvrtkâ i *manageri* uopće htjeli odgovarati.

⁴⁸ Ispred nje su bile, od 22 tranzicijske države, samo Azerbejdžan, Moldova, Ukrajina, Rusija, Latvija, Kirgizija i Bugarska.

odnosno domaćinstva. Njih bi naime valjalo pitati da li se kod raznih dozvola, liječničkih usluga, prometnih kazna, natječaja, prijamnih ispita i sl. „podmazuje” ili ne. Zbog činjenice da anketom nisu bila obuhvaćena i domaćinstva, njezini naručitelji smatraju da je administrativna korupcija potcijenjena u odnosu na stvarno stanje, ali u svim ispitivanim tranzicijskim zemljama.

Hrvatska je dakle po tim procjenama godine 1999. bila veoma izložena „kupovanju države”, iako je taj oblik korupcije češći u zemljama koje posjeduju bogate prirodne resurse, kao što su npr. Azerbejdžan, Rusija i Kazahstan. Ta, po Hrvatsku zapravo porazna činjenica samo je potvrđivala dojam da je ondašnja hrvatska vlast rasprodavala zemlju i povlastice svojim pristalicama i „zemljacima”.

8. A možda je ipak točno da je administrativna korupcija u Hrvatskoj niža nego u drugim tranzicijskim državama?

Možda zaista i jest, pa je onda to nesumnjiva hrvatska prednost. Jer, kako i sami priređivači studije drže, Hrvatska pripada među zemlje dobre stare upravne tradicije, još iz vremena Austrougarske monarhije. Autori studije tu okolnost, tj. naslijeđe iz predkomunističkog vremena, ističu kao bitno i što se tiče Slovačke, držeći da bi te dvije zemlje mogle i morale profitirati od svoga „habsburškog” naslijeđa.

Ali, ako je u Hrvatskoj administrativna korupcija zaista niža nego u drugim tranzicijskim državama, onda možda treba tražiti i druge uzroke toga stanja, od kulturnih do civističkih⁴⁹, vjerskih i općenito duhovnih. Ne treba pritom zanemariti ni ulogu svjetlijih trenutaka teške prošlosti, kao što je bilo „hrvatsko proljeće” (1970-71), koje je predstavljalo svojevrstan kamen-međaš javnog i građanskog morala, pa i antikorupcijskih uzleta.

9. Ali odakle onda u slučaju Hrvatske toliko visok stupanj „kupovanja države“?

Tome je možda jedan od razloga taj da je u Hrvatskoj (i Slovačkoj) „država” kroz duga stoljeća bila u rukama stranaca, ili okupatora, pa je smatrana za stranu, dapače neprijateljsku. Međutim, ta okolnost ne objašnjava odakle „kupovanje države” kad ona više nije „tuđa”, nego „naša”! Hrvatski položaj u odnosu na „kupovanje države” još je teže razumjeti kad se zna da je u Sloveniji stanje upravo obrnuto, a i Slovenija je u povijesti mnogo duže od Hrvatske podnosila stranu vlast. Spomenuti razlog isto tako ne bi objašnjavao odakle u Hrvatskoj tako niska administrativna korupcija, jer i tu je administracija u prošlosti bila u znatnoj mjeri u rukama stranaca, ili pod njihovim odlučujućim utjecajem.

Možda je u slučaju Hrvatske jedno od objašnjenja visokog stupnja „kupovanja države”, dapače njezina „razbucavanja”, u tome što se od 1990. do 2000. državu i zakone klanski i „rodijački” kupovalo i okradalo, tj. što je u toj raboti u početku sudjelovao relativno malen broj ljudi istoga ili sličnog „graničarsko-pastirskog” podrijetla i mentalnog sklopa⁵⁰, da bi zatim taj način ponašanja prihvatili i drugi koji su bili „uz vlast”. Recimo ipak jednostavno i otvoreno: „kupovanje države” vrlo je nedržavotvorno ponašanje, ono je, ukratko, protu-državna djelatnost.

⁴⁹ Termin dolazi od latinskoh „*civis*” – građanin, pa „civistički” označava smisao za građanske dužnosti i prava i njihovo poštivanje, kao i građansku zauzetost za „javnu stvar”.

⁵⁰ Kome vjerojatno nije daleka ni potpuno strana ona crnogorsku: „*Ogolismo, obosismo, zima dođe, a mi Knjazu pođosmo i zamolismo: 'Malo da zaratujemo'...*”

Hrvatska bi, dakle, po tim istraživanjima pripadala u red tranzicijskih zemalja s „visokim–srednjim” korupcijskim značajkama.⁵¹

⁵¹ V. navedenu studiju-zbornik SB-2000, str XIX. uvodnog dijela.

V – Korupcija u političom i javnom životu

1. Odakle i zašto korupcija u javnom životu, tj. u državnoj politici i u lokalnoj samoupravi?

Prvenstveno od nepostojanja zakonskih ograničenja, ili od nepoštivanja postojećih zakona i zabrana. Korupcija nagriza i razara kako središnju, državnu politiku, tako i lokalnu samoupravu, jer se u tim dvjema sferama vrte i velik javni, proračunski novac i brojne ovlasti, koje se mogu „prodati”. Među različitim oblicima korupcije na tim područjima jesu od interesa za sve tranzicijske zemlje, pa tako i za Hrvatsku i Bosnu i Hercegovinu, pored spomenutog „kupovanja države”, još i pitanje spojivosti zastupničke i ministarske funkcije s drugim javnim i privatnim poslovima, zatim mogućnost kumuliranja izbornih mandata i napokon financiranje političke, napose izborne djelatnosti.

2. S kojim se poslovima ne bi smjeli baviti zastupnici i ministri?

Ustaljeni demokratski standardi određuju da narodni zastupnici, koji su nositelji jedne od triju vlasti, one zakonotvorne, moraju štiti opći, javni interes i ne smiju obavljati poslove i funkcije koje pripadaju u krug dviju drugih vlasti, izvršne i sudske.

Tako i zato zastupnici ne smiju biti u isto vrijeme i javni službenici, tj. državni službenici i članovi Vlade, jer njihovu suverenu, zastupničku funkciju treba zaštititi od mogućih utjecaja izvršne vlasti. Oni naime ne mogu u isto vrijeme, kao zastupnici, i nadzirati izvršnu vlast i sudjelovati u njoj, tj. vršiti je. Zastupnici isto tako ne smiju biti vodeći ili nadzorni članovi državnih poduzeća ili ustanova, ali ni onih poduzeća koja mogu dobivati poslove od države, jer i na tom polju može doći do sukoba uloga i interesa između funkcija.

Zastupnici ne smiju biti ni suci, ali mogu nastupati kao odvjetnici. Ali kao odvjetnici ne smiju nastupati protiv države, lokalnih samouprava, državnih i javnih poduzeća, a ni u krivičnim stvarima protiv države i državne imovine.

3. Je li dopustivo da zastupnici budu u isto vrijeme i gradonačelnici, tj. da kumuliraju više izbornih mandata?

Oko toga se pitnja u razvijenim demokratskim zemljama još uvijek lome koplja, i praktički odgovor na nj varira od države do države. U nekim se zemljama drži da je dobro da narodni zastupnici obavljaju još jedan, lokalni izborni mandat, jer tako upoznaju konkretne probleme na terenu. Drugdje pak se smatra da nije dobro da zastupnici imaju istovremeno više od dva mandata, od mogućih četiri – državni, pokrajinski, lokalni i europski (u Europskom parlamentu).

Na tom području stoji do svake države da odredi mjeru mogućeg sukoba ili konfuzije interesa, ali i da odgovori na pitanje koliko se mandata može, fizički i intelektualno, vršiti istovremeno i odgovorno. Možda je najbolje rješenje ne dopustiti više od jednog „nacionalnog” i jednog lokalnog izbornog mandata, npr. zastupnika u parlamentu i općinskog / gradskog načelnika ili vijećnika. Pitanje je međutim je li

sretno rješenje dopustiti ministrima, koji su dio imenovane *izvršne* vlasti da zadrže mandat gradonačelnika, u slučajevima kad je taj mandat *izborna* (elektivna) funkcija.

4. A što ministri ne bi smjeli obavljati uz svoju političku, izvršnu funkciju?

Ministarska je funkcija, naravno, nespojiva sa zastupničkom ili sudskom dužnošću, ali i s funkcijama u upravnim i nadzornim odborima, napose poduzeća ili tvrtka, na djelatnost kojih ministarske ovlasti mogu imati utjecaja. Ne smije se naime dogoditi da ministar bude pristran ili nepravedan prema ovom ili onom poduzeću, jer je ili nije u njegovu odboru.

U Hrvatskoj je dugo vremena, sve donedavna, unatoč zakonskim zabranama, mnogo ministara i zastupnika bilo na platnim listama upravnih i nadzornih odbora raznih tvrtkâ. Jesu li i koliko su takvi ministri bili ovisni o tim tvrtkama, ili „kupljeni” od njih – ostaje tek da se ispita. Ali jedno je sigurno: razvlačiti ministre po takvim odborima i činiti ih ovisnima o „naknadama” za takav „rad” samo je degradiralo vladu, njezinu nezavisnost, radni kapacitet i njezin ugled.⁵²

Zbog toga je prevažno da *ministri budu korektno plaćeni* za svoj posao. Ne samo zato da ne bi morali tražiti dodatne zarade drugdje – i na taj način trošiti snage i vrijeme na drugom poslu – nego posebno zato da *ne bi bili podložni korupciji*.

Prošlih se godina javnost u Hrvatskoj naslušala tumačenja kako zastupničke plaće moraju biti velike, jer „*zastupnici obavljaju veoma odgovorne poslove i ne smiju biti podložni korupciji*”. Taj je argument tek djelomice točan, jer zastupnici donose zakone, što je uistinu od prvenstvenog značenja za svaku državu. Ali javnost zna da dobar dio zastupnika slabo sudjeluju u radu Sabora – da Sabor „*zvriji prazan*” – i zato bi ih možda trebalo nagrađivati po stvarno obavljenom zastupničkom radu. S druge pak strane, nije lako korumpirati velik broj zastupnika, kako bi se izglasao ili ne iyglasao neki zakon. Lakše je naime i efikasnije potkupljivati ministre, koji ne samo raspolažu značajnim proračunskim novcima, nego i imaju ovlast donositi pojedinačne odluke, kao što su različite dozvole, zabrane i slično. Stoga je prevažno da upravo ministri budu korektno plaćeni i barem utoliko teže potkupljivi.

5. Na koji način u demokraciji treba financirati djelovanje političkih stranaka?

Najkraći je odgovor: transparentno, tj. „vidljivo”. za sve građane. Najbolje je kad se stranke financiraju članarinom vlastitih članova i priložima fizičkih, a ne pravnih osoba (tvrtkâ i ustanova). Zašto? Najprije zato što tvrtke u pravilu raspolažu znatnijim novcem nego pojedinci, a zatim i zbog toga da se izbjegne „kupovanje” stranaka. Ali to ne znači da država ne treba pomagati strankama proračunskim novcem, jer stranačka je djelatnost (i izbori) za svaku demokraciju od prvorazredne važnosti i koristi.

Međutim, nepostojanje propisa (zakona), navlastito o financiranju stranačkog djelovanja, boljka je mnogih razvijenih demokracija, a naravno i tranzicijskih zemalja. Takvo stanje bez pravila igre u mnogim je demokracijama dovodilo i još dovodi do

⁵² Hrvatsko državno vodstvo mnogi su upozoravali, a autor ovih redaka početkom 1993. – prigodom stručne ekspertize o strukturi i funkcioniranju Vlade – da slabo plaćeni ministri mogu biti „ranjivi”. Ali unatoč tome tadašnje vodstvo odlučilo se na nešto apsurdno: nerazumno je povećalo plaće zastupnicima, a ministre je ostavilo da se „praćakaju” u napastima „koverata” i „postotaka”. Opravdano je pitanje nije li u svoj toj nepameti bilo ipak nekog „sistema”?

nezakonitih i netransparentnih odnosa, koji su poprimali i oblike korupcije. Vrlo se često naime događalo da državne ili lokalne vlasti sklapaju ugovore o radovima, nabavi robe ili obavljanju usluga s previsokom cijenom, da bi zatim „višak” bio prebačen na račun stranke. U drugim slučajevima tvrtke bi financirale stranke⁵³ bez obzira na sklapanje poslova, jer bi jednostavno smatrale da treba „investirati” u stranke, u perspektivi njihova dolaska na vlast u budućnosti. Sve je to ustvari korupcija, i takvo financiranje stranaka mnoge je političare odvelo u zatvor ili isključilo iz političkog života, navlastito u Italiji, Francuskoj i Belgiji.

I prečesto se, naime, događalo da su privatne osobe i tvrtke financirajući političke stranke išle za tim da od njihovih vođa, kad ovi budu na vlasti, dobiju nezakonite protuusluže. Stoga se u novije vrijeme često kaže da korupcija nije samo „zloraba javne službe u svrhu osobne koristi”, nego i „u svrhu koristi za stranku”. Ovdje se dakle ne radi o osobnom bogaćenju stranačkih funkcionara, nego o kupovanju naklonosti jedne stranke, a ta se naklonost kasnije vraća stranačkim „dobročiniteljima”.

Zbog toga se u demokratskom svijetu traži da se utvrde jasna pravila o financiranju stranaka. Jedno od takvih pravila jest da se zabrani financiranje političkih stranaka iz inozemstva, kako se ne bi izvana utjecalo na unutarnji politički život jedne zemlje. Zato već često citirana NVO, *Transparency International*, traži da se ta odredba unese i u zakone pojedinih zemalja i u neki međunarodni ugovor.⁵⁴ Drugo je pravilo da se financijski izvori stranaka i njihovo trošenje moraju javno obznanjivati.

6. A kako stoji s financiranjem predizbornih kampnja i izbora općenito?

Predizborne kampanje i njihove izdatke države mogu financirati na dva načina: bilo kao financijsku *pomoć prije izbora* – eda bi kandidati imali podjednake šanse, bilo u obliku *naknade* dijela troškova *nakon izbora*. Predizborna pomoć najčešće se dodjeljuje ovisno o uspjehu stranke na prethodnim izborima, dok se naknada izbornih troškova dodjeljuje ovisno o postotku stvarno dobijenih glasova. Zanimljivo je, međutim, da u mnogim razvijenim demokracijama pravo kandidata da od države dobiju pomoć za financiranje izbornih djelatnosti prati obveza *javnog iznošenja imovnog stanja kandidata*.

U financiranju predizborne kampanje mogu, naravno, pored države sudjelovati i drugi. Ali i tu se sve više ustaljuju stroga pravila i demokratski standardi. Tako se smatra da kandidati ne smiju dobivati novčane priloge iz inozemstva, a ni od pravnih osoba, kao što su poduzeća i zaklade, nego isključivo od domaćih fizičkih osoba.⁵⁵ Iznosi pak svih tih materijalnih potpora trebaju biti maksimirani (ograničeni). Osim toga, često se traži da takvi dobrovoljni prilozi budu položeni na transparentan račun nekog *opunomoćenika*, koji sâm nije kandidat, kako bi on upravljao tim novcem za potrebe kandidata, a nakon kampanje podnio račun javnosti.

Drugo važno pravilo, koje se sve više uvodi, jest da se ograniči iznos, tj. da se „maksimiraju” ukupni izborni troškovi, ovisno o razini izbora – državni, pokrajinski, lokalni. To se čini s jedne strane da se ne bi pretjerano privilegirali imućniji kandidati, a s druge da bi se općim, parlamentarnim izborima dalo više sredstava, a mjesnima

⁵³ Tako je to bilo u Francuskoj unatrag desetak godina.

⁵⁴ V. u TI-bulletinu članak pod naslovom „*Bribes to political parties – an increasing threat to democracy*” (Potkupljivanje političkih stranaka – rastuća opasnost za demokraciju), Berlin, 19. listopada 2000; cf. TI website.

⁵⁵ Razlog ovom pravilu nije samo to što tvrtke imaju mnogo više novaca negoli pojedinci, nego i namjera da se ne zlorabi imovina poduzeća / tvrtkâ, što je u razvijenim demokracijama kažnjivo djelo.

manje. To pravilo prate sankcije za njegovo kršenje, i to tako da se poništi izbor kandidatu koji ih nije poštivao. Tako je u Francuskoj prije nekoliko godina bio poništen izbor jednoga bivšeg ministra, koji je za svoju kampanju bio potrošio više novca negoli je bilo dopušteno.

Treće pravilo traži da se nakon izborne kampanje javnosti podnosi račun o svim predizbornim izdancima.

7. Jesu li ta pravila bila poštivana npr. u hrvatskim i američkim predsjedničkim izborima?

Što se tiče prvoga pravila, nisu. I u jednoj i u drugoj zemlji mnoge tvrtke pomagale su kandidatima, tako da je došlo do velike razlike u mogućnostima i šansama kandidata. To je bilo posebno naglašeno u Hrvatskoj, ali i u SAD, gdje je republikanski kandidat Bush raspolago s 50-ak milijuna dolara više od suparnika. Spomenimo ovdje da je treći kandidat na američkim izborima, Ralph Nader, poznati građanski aktivist, izjavio da je silni novac, koji su kandidati Gore i Bush potrošili tijekom izborne kampanje, u velikoj mjeri „*novac korupcije i velikih tvrtka*”⁵⁶.

Drugo pravilo nije se ni postavljalo kao norma, ni u Hrvatskoj ni u SAD. Što se pak tiče trećeg pravila, u Hrvatskoj se debelo kasnilo s podnošenjem računa, dok je u SAD za sve vrijeme predizborne kampanje objavljivano s koliko novca raspolaže pojedini kandidat.

8. Zašto se od kandidata na izborima i od imenovanih ministara traži da iznose imovno stanje, tj. da objavljuju svoju „imovinsku karticu”?

Jednostavno zato da bi se znalo s kolikom imetkom raspolažu u trenutku dolaska na vlast. Ili, drugim riječima, da bi se moglo ustanoviti da osobe, kojima građani povjeravaju upravljanje javnim poslovima i javnim novcem, to čine dobro i pošteno, tj. da ne iskorišćuju vlast eda bi se nezakonito obogatili.

Dužnost iskazivanja imovnog stanja kandidata-zastupnika manje značajna od one ministara, jer je korumpiranje zastupnika složenije i teže izvedivo.⁵⁷ Objavljivanje imovinskog stanja jednih i drugih u trenutku kandidiranja, ili preuzimanja ministarskih resora,⁵⁸ te jednih i drugih neposredno prije završetka funkcije, trebalo bi postati strogo pravilo svake demokracije. Tu dužnost valjalo bi upotpuniti i odgovarajućom sankcijom: neistinito iznošenje podataka trebalo bi kažnjavati poništavanjem izbora, odnosno smjenjivanjem s ministarske funkcije.

⁵⁶ Nader je ovu optuzbu iznio tijekom kampanje i ponovio ju je na konferenciji za medije, 8. studenog 2000. Na osnovi podataka objavljenih na dan izbora, 7. studenog, kandidat Bush je raspolagao s više od 180 milijuna dolara, a njegov suparnik Gore s nešto više od 130 milijuna. S koliko je novca raspolažao koji od hrvatskih kandidata, čini se da još nije u cijelosti objavljeno.

⁵⁷ Osim ako se radi o kupovanju zastupnika za prijelaz u drugu stranku, što je kao „dobar običaj” već ušlo u hrvatski i u b-h politički život.

⁵⁸ U hrvatskoj i u b-h političkoj praksi bilo bi, barem u doglednih nekoliko godina i javnosti i biračima korisno znati, što su pojedini kandidati posjedovali 1990. godine, a što posjeduju u trenutku kandidiranja, odnosno preuzimanja funkcije.

VI – Moralni standardi društva i otpor korupciji

1. Jesu li moralni relativizam i autonomija pojedinca uzroci korupciji?

Jesu, u velikoj mjeri. Ima ipak onih koji načelno osuđuju korupciju, ali tvrde da s njom treba živjeti, s njome se pomiriti – i tu je već početak relativiziranja. Tako neki „majstori” tvrde da podmićivanjem službenika ubrzavaju funkcioniranje javne administracije. Drugi pak govore da su kod javnih natječaja prisiljeni „podmazivati”, jer tako „*spašavaju radna mjesta u svojoj tvrtci*”. Pritom i jedni i drugi zatvaraju oči pred činjenicom da je javna uprava plaćena da svoj posao izvršava zakonito. Oni ne vide, ili ne žele priznati, da se „*spašavanjem radnih mjesta u svom poduzeću*” ugrožavaju radna mjesta druge tvrtke koja bi, da se postupa po pravu, dobila natječaj, koji je ustvari „prodan”, a ne dodijeljen najboljem natjecatelju.

Da, to je taj moralni relativizam u stilu: „*Slažem se načelno da to nije u redu, ali kad se radi o meni i o mojoj obitelji, poduzeću, udruzi, stranci, onda se treba prilagoditi, pa i potplatiti*”. Još je gore kad velik dio društva prihvati ideju da korupcija i nije neko posebno zlo, jer „*svi tako rade*” i jer se „*ne može drukčije*”. Tako, kad je sve više-manje prihvatljivo i kad se osobni i skupni interes stavi iznad pravila, zakona, javnog interesa i općeg dobra, onda korupcija postaje jedan od **načina postupanja** koji više ne doživljava osudu društva. Jer, kad postane široko prihvaćeno da je sebična i bezobzirna borba za vlastiti interes, onda korupcija stječe „*pravo građanstva*”, a društovni vez solidarnosti, zakonitosti i jednakosti se raspada. Onda više nema ni „sugrađana”, ni „bližnjih”, ni „kolega”, ni „partnera”. Onda se sve svodi na onu englesku „*I, Me and Myself!*” (Ja, opet Ja i samo Ja!)

2. Je li ekonomija potpuno autonomna, tj. slobodna od morala?

Nije i nije sve slobodno ni u poslovnom ponašanju. To pitanje je međutim šire i često se čuje da ekonomija ima vlastite zakone, u kojima nema mjesta „dobru” ili „zlu”, jer postoji samo „*uspješna ekonomija*”. Čuje se i čita isto tako, posebice posljednjih godina u svijetu, ali i u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, da država postoji samo zato da gospodarstvu olakša poslovanje. Traži se od države da napusti sve svoje funkcije koje se tiču ekonomije, financijskog kapitala i zakonskih pravila u svezi s njima. Takva gledišta nisu prihvatljiva iz jednostavnog razloga što država mora osiguravati i **jednakost** građana i uvjeta poslovanja, ali i društovnu **solidarnost**. Ostaje pak činjenica da se od II. svjetskog rata ekonomija u priličnoj mjeri osamostalila od politike, ali i to da se ekonomija, točnije dio poslovnog svijeta, nastoji osloboditi svake zakonske stege i pravila.

Sjetimo se samo koje su bile posljedice prve ekonomske globalizacije, između 1880-ih godina i I. svjetskog rata. Reakcija na taj neobuzdani kapitalizam bio je s jedne strane boljševizam, a s druge fašizam i nacizam, koji su opet, na svoj način, porodili nove oblike korupcije.⁵⁹

Točno je da ekonomija ima velik broj vlastitih pravila, koja su u određenoj mjeri i znanstveno utemeljena i razložita. Međutim, ako se uz ta pravila proturaju

⁵⁹ V. o toj temi vrsnu analizu francuskog sociologa Alaina Tourainea u *Le Monde*, 11. travnja 2000, str. III ekonomskog dodatka.

ideje poput onih da je svaki proizvod tek *roba*, da je i ljudski rad roba, da je profit jedini kriterij i da je tržište arena, u kojoj sve ima biti „deregulirano”, stoga i dopušteno, onda je na sceni **divlji i grabežljivi kapitalizam**. Ako se uz to još „šlepa” ideja da su prirodni izvori neiscrpn i da gospodarski rast mora biti stalan, onda se gubi i svaki trag planetarnoj i međugeneracijskoj solidarnosti.

Jer, proizvod truda čovječjeg više je od robe, dok je rad osnova njegova dostojanstva i građanstva. Osim toga, ne valja smetnuti s uma da je samo u prošlom stoljeću „autonoma ekonomija” bespovratno uništila preko polovice sporo ili nikako obnovljivih prirodnih bogatstava (šuma, ruda, nafte, životinjskih vrsta...), vrlo često uz pomoć korupcije. Takva „ekonomija” služi interesima neznatne manjine i zato njezinu „autonomiju” i njezinu korumpiranost treba da zaustave one institucije kojima je dužnost skrbiti oko javnog interesa i općega dobra.

3. Je li točno da moral koči i onemogućuje gospodarski razvoj?

Nije točno, ako se pod gospodarskim razvojem misli i na izravni „*interes najvećeg broja građana*”, a upravo je to definicija **općega dobra**. Jedino kad su uvjeti poslovanja jednaki za sve, može se govoriti o slobodnoj tržišnoj utakmici, od koje korist ima najveći broj građana. Jer ako u osnovi gospodarskog projekta nema (i) moralnih kriterija **pravednosti, jednakosti i solidarnosti**, onda nema ni razvoja. Jedna se zemlja ili zajednica može razvijati samo ako se brine za dobro svih, odnosno najvećeg broja građana.

Korupcija koči gospodarski razvoj, jer korumpirani će političar i javni službenik od javnog novca kupiti i skupu, i predimenzioniranu, i prljavu i zastarjelu tehnologiju. Za njega neće odlučujuća biti opća korist, nego njegova „provizija”. On će isto tako prihvatiti zajam uz pretjerane kamate, pa će prekomjerno zadužiti i svoju i buduće generacije. On će ustupiti koncesiju onome tko mu ponudi mito, pa će od loše ili preskupe javne usluge trpjeti građani korisnici te usluge (npr. autoceste, ili opskrbe vodom). Korumpirani će političar ili javni službenik kod privatizacije prepuštati poduzeća svojim stranačkim pristašama i prijateljima, bez obzira na njihovo neznanje, pa će tako poduzeća propadati, radna mjesta nestajati, socijalni problemi rasti.

4. Što je novo u današnjem građanskom otporu korupciji?

Danas je sve više svijesti o potrebi moralog vrednovanja ekonomije i poslovnog ponašanja. Građanske udruge, a posebice sindikati – koji imaju odlučnog utjecaja na vodjenje mirovinskih fondova – sve se češće zalažu za to da se novac tih fondova koristi za tzv. „etička ulaganja”, a to znači u one poslove ili tvrtke koje se ne služe korupcijom, koje poštuju prava radnika i okoliš, ne uništavajući neobnovljiva prirodna bogatstva. Tako se u sve brojnijim demokratskim zemljama javljaju investicijski fondovi koji ulažu isključivo u poslove pri kojima se poštuje prava čovjeka i radnika kao i okoliš. Takvi „etički” fondovi u SAD dosižu već 2.000 milijarda Eura.⁶⁰ Isto tako, sve brojnije međunarodne udruge i NVO-i, pa i same države, odbijaju poslovati s onim multi- i transnacionalnim kompanijama koje prakticiraju korupciju, zapošljavaju maloljetnike⁶¹, uskraćuju radnička prava ili uništavaju prirodna bogatstva. U red takva

⁶⁰ *Le Monde*, 27. listopada 1999, str. 21.

⁶¹ Tako je nedavno poznata tvrtka sportske opreme „Nike” postala predmetom bojkota mnogih svojih partnera i

etičkog pristupa gospodarskom ulaganju pripada i bojkotiranje onih zemalja i banaka koje „peru” prljavi novac.

Zanimljivo je da je takva praksa civilnog društva stvorila ozračje javnog moralnog pritiska, pa u posljednje vrijeme ne samo države nego i velike međunarodne financijske institucije, poput Svjetske banke, stavljaju na „crne liste” pojedine države i tvrtke i odbijaju dodjeljivati im zajmove, sve dok u njima ne prestane kršenje norma, koje polako postaju obvezni standardi.

Građani i njihove udruge – i civilno društvo općenito – postaju sve više privilegirani saveznici državnih vlasti, financijskih institucija i međunarodnih organizacija u borbi protiv korupcije. Te udruge i NVO-i često budu prvi da alarmiraju javno mnjenje o pojavama i praksi korupcije, posebice na području potrošačkih odnosa, zdravstva, školstva i raznih upravnih postupaka i dozvola.

Građanske udruge, napose one koje okupljaju građane kao potrošače, štediša i pristalice zaštite okoliša, znaju bojkotirati proizvode onih tvrtki koje se služe korupcijom. Osim toga – a to nije mala sankcija – građani kod izbora imaju mogućnost ne izabrati korumpirane političare.

VII – Borba protiv korupcije

1. Može li se protiv korupcije efikasno boriti, ili je to iluzija?

Može, i to veoma uspješno, što pokazuju već navedeni primjeri zemalja poput Singapura, Čilea, Hong Konga, a uz njih prošle godine i Kolumbije, Malezije i Tunisa.⁶² No, ta borba mora biti stalna, jer mogućnost klizanja u korupciju ili povratka u korupciju uvijek postoji, posebno u tranzicijskim zemljama.

Nije dakle osnovno pitanje može li se boriti protiv korupcije, nego postoji li uopće *volja* da se otpočne s borbom. Jer, pogledamo li samo siromašne autoritarne države, ili pak tranzicijske zemlje, vidjet ćemo da one gotovo sve imaju neki naizgled moćni ured za borbu protiv korupcije. Tako je i u mafijskoj Ukrajini i u Rusiji, tako je i u Vijetnamu i u Uzbekistanu ... gotovo posvuda.

Ali, zemlje koje su uspjele u borbi protiv korupcije, poput Singapura i Hong Konga, posebnu su pozornost posvetile ozdravljanju **javne uprave**. Odlučile su regrutirati visoko kvalificirane službenike, koje su veoma korektno platili⁶³ i dodijelili im vrlo djelotvorne službe za primjenu odluka. Osim toga, u obje te države osnovane su posebne, nezavisne komisije za borbu protiv korupcije, koje svake godine ispituju javno mnjenje o stanju javne korupcije i **objelodanjuju rezultate** svojih ispitivanja.

A da borba protiv korupcije ne smije biti tek povremena glavobolja država, već mora postati prijevika potreba i stalna dužnost, zorno pokazuju bilteni Transparency Internationala. Tako samo bilteni od lipnja ove godine (2004.) javljaju o potpori šest svjetskih organizacija transparentnosti odnosa javnih poslenika i medija; o dijelovima izvješća Glavnog kineskog revizora o korupciji; o borbi protiv korupcije na razini lokalnih samouprava u Bangladešu, Bosni i Hercegovini, Njemačkoj.

2. Kako se boriti protiv korupcije u jednoj tranzicijskoj državi?

Naivno bi bilo povjerovati da je dovoljno korupciju samo otkrivati i kažnjavati. To bi značilo tek udaranje po rezultatima i posljedicama, dok borba protiv korupcije traži **višestran pristup i mnogostruku strategiju**.

Navedena studija Svjetske i Europske banke s razlogom ukazuje na potrebu da anti-korupcijska borba zahvati *pet osnovnih područja*:

- **političku odgovornost**, s pomoću **javnosti** i **transparentnosti** političkih **odluka**, te stvarno, **fair natjecanje** stranaka;
- osnaženje **državnih institucija: parlamenta** – kroz javnu odgovornost i javne revizijske postupke korištenja proračuna; **sudstva** – kroz ojačanje neovisnosti sudova i sudaca te mogućnost ispitivanja proračunskih nepravilnosti; kroz nezavisno javno **tužiteljstvo** i kroz striktno izvršavanje mjera i kaznâ; **vlade** i javne uprave – kroz nadzor nad javnim natječajima, proračunskim novcem i javnom imovinom;
- sudjelovanje **civilnog društva** u javnom životu i uloga **medija** u javnim poslovima: udruge i ostali oblici civilnog društva treba da šire informacije o korupciji, predlažu akcije, organiziraju javna svjedočenja ("*public hearings*"),

⁶² V. Tim Indeksi percepcije korupcije za 2003. godinu.

⁶³ Njihovi javni službenici su među najbolje plaćenima na svijetu.

rasprave i objašnjavanja i tako postanu saveznikom države u borbi protiv korupcije; nezavisnost medija i njihova istraživačka uloga prevažni su u anti-korupcijskoj borbi;

- stvaranje uspješnog **privanog sektora** gospodarstva: amo pripada kako pojednostavljenje i racionaliziranje uvjeta osnivanja i djelovanja tvrtkâ, tako i transparentnost vlasništva nad njima kao i njihova poslovanja;
- i, napokon, za uspješnost borbe protiv korupcije nužna je **reforma javne uprave**: ona se mora temeljiti na razdvajanju funkcija gospodarenja i donošenja propisa (reguliranja); na strogom računovodstvenom i revizijskom nadzoru upotrebe javnih sredstava; na načelu „meritokracije”, tj. sposobnih, visoko stručnih, motiviranih i pristojno plaćenih javnih službenika.

Ne treba zaboraviti da uređene i razvijene demokracije zahvaljuju svoje dobro funkcionirne također vrsnoj javnoj upravi, koja ne počiva samo na stalnosti i stabilnosti nego prvenstveno na vrsnoći znanja i sposobnosti, što se obično označava pojmom „meritokracije”.⁶⁴ Sjetimo se da je Francuska započela stvaranje javne uprave još prije svoje građanske revolucije s kraja 18. stoljeća, Njemačka u vrijeme pruskih „prosvijećenih” kraljeva iz 18. stoljeća, a SAD, iako drugačije od spomenutih europskih zemalja stare upravne tradicije, kroz zadnje stoljeće i pol.

3. Je li moguće baš sve te reforme provoditi u isto vrijeme, npr. danas u Hrvatskoj?

Nije, i zbog toga svaka zemlja treba odabrati vlastitu strategiju i **prioritetna područja** borbe. Ne može se istovremeno uspijevati na svim područjima, stoga borbu protiv korupcije valja prilagoditi kako prevladavajućem tipu korupcije tako i specifičnim uvjetima napretka, ili nazadovanja, u tranziciji. U slučajevima poput hrvatskog, gdje je opažen visok stupanj „kupovanja države”, a relativno niska administrativna korupcija, Svjetska i Europska banka savjetovale su, ponajprije, snaženje političke odgovornosti i otvaranje političke utakmice za što širi krug natjecatelja, kako bi se pružilo što više mogućnosti iskorištavanju tradicije iz predkomunističkog doba.

U analizama tih dviju banaka, Hrvatska se nalazi u skupini zemalja u kojima je civilno društvo relativno razvijenije nego u drugim tranzicijskim zemljama. Analize ističu da je politička odgovornost u skupini tih zemalja, među kojima je i Hrvatska, slabija i zbog polu-autoritarnih, često populističkih i/ili nacionalističkih režima, pa pri tom ukazuju na slučaj Latvije, Slovačke i Hrvatske u godini 1999. Po mišljenju banaka, u toj skupini zemalja potrebno je bilo učiniti sljedeće:

- izabrati na vlast nekompromitirane, tj. vjerodostojne političare, koji ozbiljno kane suzbijati korupciju;
- ojačati političku odgovornost i sankcije na svim razinama vlasti i javnih službenika;
- promicati zajedničku akciju svih potencijalnih antikorupcijskih čimbenika: političke vlasti, javne uprave, civilnog društva, duhovnih autoriteta i medija;
- oznažiti institucionalne mehanizme političkog nadzora, promičući transparentnost odlučivanja, financiranja stranaka i izbornih kampanja;
- sprovesti u potpunosti političke i strukturne, posebice gospodarske reforme, a ne zastati na pola puta, na polumjerama, ili pak odugovlačiti s reformama;

⁶⁴ Doslovce: vladavine vrsnih, „zaslužnih”.

- ostvariti partnerstvo s civilnim društvom kao bitnim sudionikom informiranja o korupciji i borbe protiv te pošasti.

4. Pripada li Bosna i Hercegovina u istu skupinu korupcije kao i Hrvatska?

To je bez ozbiljna istraživanja teško reći, ali korpcijska slika BiH je sigurno složenija, što zbog slabije pred-komunističke tradicije, što zbog veće opustošenosti institucija, posebice nakon rata, razaranja i počinjenog genocida. To konačno pokazuje i TI-procjena stupnja korupcije za 2003., po kojoj je BiH na 70. mjestu od 33 analizirane zemlje.

Bosna i Hercegovina bi, pa čak i pored snažne nazočnosti „medjunarodne zajednice” u Federaciji, vjerojatno pripadala u skupinu zemalja s visokim stupnjem „kupovanja države” (posebice u RS) i nešto nižom, iako znatnom administrativnom korupcijom. Ako su te površne procjene točne, onda bi u BiH, kao i u drugim zemljama dvostrano „visoke” korupcije, trebalo:

- razbiti postojeće gospodarske monopole i njihovu povezanost s politikom, putem restrukturiranja, natjecanja i otvaranja „scene” i za druge tvrtke, male i srednje;
- izgraditi mehanizme odgovornosti – političke, materijalne i kaznene – garancijom nezavisnosti tužiteljstva i sudstva;
- promicati organiziranje civilnog društva i jačanje nezavisnosti medija;
- nastaviti s reformama, ali koje moraju donijeti rezultata.

5. Kakvu strategiju treba imati za borbu protiv korupcije?

Valja ponovno naglasiti da ne može biti uspjeha bez **vjerodostojnog** (kredibilnog) **političkog vodstva**, a to znači šefa države i vlade, koji zaista hoće voditi antikorupcijski rat. Ako pak u vladi ili na čelu države ima notornih korupcionaša ili potkupljivih (venalnih) osoba, a to građani znaju, uspjeha nikako ne će biti. Antikorupcijska djelatnost takvih sumnjivih političkih vođa, ako je uopće i bude, bit će usmjerena samo na njihove političke protivnike.

Sljedeći neophodan uvjet jest pronaći prvu „slabu točku”, tj. **područje**, na kojem će se brzo postići **konkretan rezultat**. Tako, ako je moguće brzo i djelotvorno suzbiti korupciju, npr., u carinskoj službi, ili u obrazovnom sustavu, to će odmah pokazati da država ozbiljno kani stvoriti uvjete za jednaku gospodarsku utakmicu, ili pak dati jednake šanse svima u školovanju i obrazovanju. Bez takva konkretnog uspjeha nemoguće je stvoriti pozitivno ozračje u javnosti i potaknuti nadu i volju za suzbijanje korupcije i **na drugim područjima**.

Borbu protiv korupcije nije moguće započeti niti provoditi **bez poznavanja** stanja, tj. razine korupcije u pojedinoj zemlji. Bez te „**fotografije stanja**”, što će reći solidne **dijagnoze**, koja se zasniva na ispitivanju mišljenja i konkretnog iskustva pojedinaca, domaćinstava i tvrtka⁶⁵, nije moguće graditi vjerodostojnu antikorupcijsku

⁶⁵ Pitanjima, kao npr: Da li ste, koliko puta do sada i po kojoj 'cijeni' izbjegli kažnjavanje za prometni prekršaj? Jeste li se i uz koju 'cijenu' upisali na fakultet mimo natječaja? Koji postotak kućnog novca trošite na 'darove' liječnicima i bolničkom osoblju? Zna li kolike su 'tarife' za pojedine upravne dozvole, npr. za građevnu dozvolu, uknjižbu imovine? Ili za kriminalno uništavanje sudskog ili upravnog spisa od strane službenika? Jeste li, koliko puta i po kojoj 'tarifi' položili koji ispit ili 'kupili' diplomu? Plaćate li kome i koliko za 'zaštitu' vaše radionice, lokala, ureda? Plaćate li koga i koliko za utjerivanje vaših potraživanja? Plaćate li i kolik postotak za dobivanje narudžaba ili poslova od države i lokalnih samouprava? Itd, itd.

strategiju. Tu dijagnozu treba objelodaniti u što više medija, te na njoj graditi javne rasprave, navlastito u suradnji s civilnim društvom.

Ali, uz potrebu dijagnoze, koju s razlogom ističe citirana studija Svjetske i Europske banke⁶⁶, potrebno je ustanoviti **razinu političke kulture** – to jest što javnost zna o načinu vršenja vlasti i pitanju političke odgovornosti i koliko želi u tome sudjelovati – eda bi se moglo procijeniti na kojim će područjima javnost poduprijeti promjene i pomoći u borbi protiv korupcije. Tako se neke sredine lakše mire s političkim „klijentelizmom” (“kupovanjem ljudi” i glasova), npr. s „darivanjem” liječnika i nastavnika, druge pak teže, ili nikako. Isto tako veoma je važno ispitati u kojoj mjeri javnost ima povjerenja u pojedine institucije.

6. Koji su sve načini, načela i sredstva suzbijanja korupcije unutar pojedine države?

U današnje vrijeme tehnološkog napretka, sve otvorenijih tržišta i regionalnih gospodarskih organizacija (poput Europske unije), a navlastito s pojavom deregulacije⁶⁷ i globalizacije⁶⁸, korupcija je postala **pošast bez granica**. Stoga nije više moguće voditi borbu protiv nje samo unutar pojedinih država. Djelotvorno suzbijanje korupcije zahtijeva djelovanje na međunarodnom, štoviše svjetskom planu.

S druge strane, valja podsjetiti da ultraliberalizam i divlji kapitalizam promiču parolu po kojoj „*svatko treba biti slobodan da slijedi svoj i samo svoj interes*”. Protiv ponašanja koja podržavaju i slijede tu parolu nemoguće je učinkovito boriti sredstvima državne prisile. Praksa naime pokazuje da se zemlje s autoritarnim režimima nalaze u samom vrhu najkorumpiranijih zemalja. Danas, kad je korupcija odavna prešla državne granice, njome se kao svetrujućom pojavom sve organiziranije bave ne samo države, nego i međunarodne financijske institucije, različiti donatori i pokrovitelji (sponzori), te nevladine udruge i građani.

Evo nekih konkretnih načina borbe. Za smanjivanje korupcije potrebno je najprije uspostaviti **snažne institucije** i poštivati autonomiju, ravnotežu i suradnju triju „klasičnih” vlasti demokratskih sustava – zakonotvorne, izvršne i sudske. Bjelodan dokaz u prilog toj tezi bila je neovisnost sudaca u operaciji „*mani pulite*” (čiste ruke), koja je u Italiji dovela do sloma čitave političke klase i do preoblikovanja talijanskog političkog krajolika tijekom posljednjega desetljeća ovog stoljeća.

Tako je jedan od sudaca, pokretača sudskog progona mnogih političara u okviru akcije „*mani pulite*”, Antonio Di Pietro, napustio sudski poziv i šsao u političku arenu. Najprije je osnovao udругu „*Osservatorio europeo sulla legalità e sulla questione morale*” (Europska promatračnica zakonitosti i moralnog pitanja), a zatim i jednu novu stranku – *građansku alternativu*, kako je naziva – „*Italia dei valori*” (Italija vrijednosti). „Promatračnica” teži razvijanju „*kulture zakonitosti*”, političkoj i upravoj transparentnosti te ukorjenjivanju moralnih kriterija u javni život i javne ustanove. Bavi se gotovo svim pitanjima u svezi s korupcijom u demokraciji: sustavom financiranja stranaka, vezama između raznih lobbyja i političkog sustava, nadzorom nad javnim

⁶⁶ V. str XXX-XXXI uvoda i 74-78. teksta studije-zbornika SB-2000.

⁶⁷ Pod pojmom „deregulacije” podrazumijeva se napuštanje tehničkih ili postupovnih pravila, najčešće državnih, kojima se određuje poslovanje, način postupanja u pojedinim djelatnostima ili održavanja postrojenja, odnosno opreme. Deregulira se u svrhu što šire i slobodnije konkurencije, ali treba naglasiti da deregulacija često ide na uštrb održavanja – npr. vlakova, zrakoplova, prijenosne električne mreže... – a time i sigurnosti korisnika.

⁶⁸ Pojam „globalizacije” označava volju za stvaranjem neograničenog, otvorenog svjetskog tržišta, koje je znatno olakšano elektronskim komuniciranjem.

natječajima svih vrsta, zloporabama od strane upravnih službenika, pravnom obranom građana i potrošača i sl.⁶⁹ Zanimljivo je da se tako nekadašnji sudac Di Pietro tijekom svoje dosadašnje karijere okušao na trima važnim područjima suzbijanja korupcije: javne vlasti, građanskih udrugâ i stranačkog djelovanja. U red načina borbe protiv korupcije pripada i odgovornost (polaganje računa) od strane izabranih političara i javnih službenika, kao i **transparentnost** političkog sustava. Tako su hrabrost sličnu talijanskim sucima očitovali minulih godina, u nešto manjoj mjeri, i francuski suci, koji su poslali iza rešetaka mnoge političare i njihove potkupljivače i koji su potaknuli donošenje zakona o transparentnom financiranju političkih stranaka i predizbornih kampanja.

No, za uspješnu borbu protiv korupcije iznad svega je bitno **postojanje javnog mnjenja**, tj. udruga civilnog društva (napose potrošača) i **slobodnih medija**, kao legitimnih nadziratelja. Oni upozoravaju javno mnjenje i vlasti na pojave korupcije te obvezuju državne vlasti na proganjanje i kažnjavanje korupcije.

Transparency International je iz pera dvojice svojih dužnosnika objavila niz zanimljivih inicijativa, koje mogu prakticirati i NVO-i, kad ih hoće i znadu prilagoditi mjesnim prilikama. Tako predsjednik francuske TI, Daniel Dommel, predlaže: organiziranje „*radionica poštenog poslovanja*“; izradu i potpisivanje „*pakta o moralnom integritetu*“ od strane poslovnih ljudi i direktora tvrtkâ; zahtjev da države zabrane gotovinsko plaćanje iznad određenog iznosa; povlačenje iz prometa krupnih novčanica, koje olakšavaju podmićivanje i sl.⁷⁰

Voditeljica ureda za odnose s javnošću TI u Londonu, Susan Coté-Freeman, iznosi dvije zanimljive inicijative: onu indijske TI, koja je pokrenula osnivanje ureda pučkog pravobranitelja za borbu protiv korupcije, i zatim iskustvo bugarske TI, koja se nametnula državi za promatrača privatizacija, napose pri prodaji državnih telekomunikacija.⁷¹

Borbe protiv korupcije ne može biti bez **motiviranih državnih službenika**, koji se regrutiraju po načelu znanja i sposobnosti (načelo „meritokracije“), a ne klanske pripadnosti i stranačke podobnosti. Preduvjeti uspješne borbe protiv korupcije jesu također odgovarajući *brzi i objektivni istražni postupci, djelotvorni nadzorni i represivni organi države*, kao i *provođenje u djelo* izrečenih sudskih *sankcija*.

Osim toga, danas je nemoguće suzbijati korupciju bez strogih i jasnih *antikorupcijskih zakona* te suvremenog zakonodavstva na području prava zalaganja, stečaja i prava poduzeća, uz brzu pravdu i djelotvornu i sudsku zaštitu sudionika kaznenog postupka – sudaca, tužitelja, svjedoka.

I napokon, na polju **politike** borbi protiv korupcijske pošasti pridonosi *ograničavanje broja i trajanja izbornih mandata*, kao i „*plafoniranje*“ *troškova političke djelatnosti i izbora*, te transparentnost financiranja političkih stranaka. Jedno od često zanemarenih, a najjačih sredstava borbe protiv korupcije jest mogućnost i pravo građana-birača da **kod svakih izbora sankcioniraju korumpirane** zastupnike i izbornike, tako da *ne glasuju za njih*.

Treba pak iznova spomenuti i čestu zloporabu „*borbe protiv korupcije*“ u nekim tranzicijskim zemljama – ali i u pokojoj razvijenoj demokratskoj državi. Pod firmom

⁶⁹ V. website: www.dipietro.org/osservatorio. Sličnog je interesa i jedna druga talijanska građanska udruga, „*Democrazia e legalità*“ (Demokracija i zakonitost), koju je osnovao talijanski političar i zastupnik Elio Veltri pod mottom: „Ako se zločinci organiziraju na međunarodnoj razini, onda isto isto treba da čini i zakonitost.“ V. website te udruge: www.democrazialegalita.org

⁷⁰ V. D. Dommel: „*Oui, on peut combattre la corruption*“ (Da, protiv korupcije se može boriti), radni materijal TI, cf. website TI.

⁷¹ V. Susan Coté-Freeman: „*What NGOs Can Do Against Corruption*“ (Što NVO-i mogu učiniti protiv korupcije), radni materijal TI, ožujak 1999. Cf. website TI.

borbe protiv korupcije nerijetko se progone politički protivnici, tako da se primjena antikorupcijskih propisa i sankcija ne usmjerava protiv najopasnijih nositelja korupcije, koji su često „*mangupi u vlastitim redovima*”.

7. Na koji se način međunarodna zajednica bori protiv korupcije?

Korupcija je pošast bez granica, i na međunarodnoj razini u stalnom je porastu. Financijski se „rezultat” korupcije samo u *zemljama u razvoju* procjenjuje na otprilike 5% svih stranih investicija i izvoza dobara u te zemlje. Tako, po jednoj procjeni, od gotovo 900 milijarda eura investicija i dobara u 1992. „nestalo” je u džepovima sudionika korupcije oko 45 milijarda eura.⁷² Po drugim procjenama, oko 30% iznosâ međunarodnih zajmova za razvoj nestaje u korupciji.⁷³ Korupcija je u mnogo slučajeva prvenstveni razlog da neke zemlje, tj. njihovi korumpirani vodje, traže te zajmove.

Kriminalno otjecanje novca, prvenstveno kroz korupciju, ne pošteđuje ni *Europsku uniju* (EU). Stručnjaci Komisije Europskih zajednica procjenjuju na 8 do 12 milijarda eura godišnji gubitak po toj osnovi. Dio toga gubitka odnosi se i na proračun Unije i njezinih četiriju „strukturnih” fondova⁷⁴, jer, kako Komisija priznaje, gotovo 15% troškova Unije nije moguće ozbiljno nadzirati.⁷⁵

Međunarodni monetarni fond cijeni da *prljavi novac* prolazi i kroz tradicionalne i kroz nove financijske institucije, ali da on ne traži najveći profit, nego najprije priliku da se „opere”, da bi zameo svoj kriminalni trag, a zatim da bi se pojavio na javnoj sceni kao „*svaki drugi novac*”.

8. Je li međunarodna zajednica uspješna u toj borbi?

Djelotvornu borbu protiv korupcije moguće je voditi prvenstveno **u okviru pojedine države**. Danas pak više nije moguće **ne usklađivati** tu borbu s drugim državama i tzv. „međunarodnom zajednicom”, koja se sve više orijentira prema odlučnoj *kriminalizaciji korupcije*, nakon dugotrajna zanemarivanja te sve globalnije pošasti. Usklađivanje borbe neohodno je, jer je korupcija kažnjiva unutar pojedine države, dok prekograničnu korupciju vlastitih državljana gotovo nitko nije progonio. Držalo se naime da bi se tako štetilo nacionalnim gospodarskim probitcima.

Prvi pokušaji u smjeru postizanja međunarodnog dogovora o suzbijanju „izvoza” korupcije pojavili su se prije dvadesetak godina, a prvi „proboj” na tom polju **započele su SAD**, kad su 1977., pod dojmom skandala izazvanog „*aferom Lockheed*”, izglasale Zakon o zabrani korupcijske prakse u inozemstvu za američke građane i javne službenike (*Foreign Corrupt Practices Act*).⁷⁶ Razlog sve usklađenijoj

⁷² Ovi podatci variraju od izvora do izvora, a navedene brojke nalaze se u više izvješća i procjena OUN.

⁷³ V. o tom pitanju studiju američkog biologa, stručnjaka za ribarstvo i dinamičke modele razvoja, Richarda G. Dudleya: „*The Rotten Mango: The Effects of Corruption on International Development Projects*” (Truli mango: učinci korupcije na međunarodne razvojne projekte), koja je prikazana na međunarodnoj konferenciji „Održivost /razvoja/ u trećem tisućljeću” u Bergenu (Norveška), kolovoz 2000. Cf. website Svjetske banke.

⁷⁴ Radi se o izvanproračunskim fondovima za regionalni razvoj, poljodjelstvo, ribarstvo i socijalu.

⁷⁵ Ova procjena iznesena je u francuskim novinskim vijestima neposredno prije i zatim poslije ostavke Komisije Europske zajednice u proljeće 1999.

⁷⁶ Mnogi promatrači skloni su ukazati na hipokriziju toga američkog zakona, jer je nakon njegova izglasavanja bilo vrlo malo konkretnih progona potkupljivača – 1 do 2 godišnje, a izricane kazne nisu bile osobito oštre – zatvorska kazna bila je tek iznimka, dok su novčane kazne bile umjerene. Promatrači ukazuju isto tako na

djelatnosti „međunarodne zajednice” jest u globalnoj činjenici da korupcija destabilizira gospodarstvo država i sprječava kako tranzicijske procese tako i opći gospodarski razvitak.

U borbu protiv korupcije krenule su nakon toga gotovo sve međudržavne organizacije: OUN, EU, Vijeće Europe, STO/WTO (Svjetska trgovinska organizacija), FMI/IMF (Međunarodni monetarni fond), skupina najrazvijenijih država G7 (a danas, s Rusijom, G8), Svjetska banka, OAS – **Organizacija američkih država**... Održane su brojne međudržavne konferencije poput one OAS, koja je u ožujku 1996. u Caracasu izglasala „*Inter-američku konvenciju protiv korupcije*”, koju je ratificirala 31 od 32 države-članice.⁷⁷ Bio je to prvi međunarodni ugovor te vrste u svijetu. OAS je inicirala i „*Međudržavnu konferenciju za borbu protiv korupcije*”, održanu u lipnju 1997. u Limi, Peru, i na kojoj je sudjelovalo 90 zemalja. U okviru konferencije OAS je, oslonom na interameričku konvenciju, izradila širok „*Plan borbe protiv korupcije*”⁷⁸, koji je posebno inzistirao na potrebi da mediji prate ovu borbu i da pridonese boljem javnom poznavanju te pošasti.

OAS je 2002. godine uvela i sustav praćenja sprovođenja Konvencije u djelo, i to od strane stručnjaka koje imenuju vlade zemalja-članica. Predstavnici država-članica Konvencije odlučili su u srpnju 2004. u Managui, Nikaragua, ojačati međusobnu suradnju, ne dati utočišta korumpiranim službenicima, plijeniti mîto i vraćati u zemlje podrijetla novac koji je nezakonito stečen korupcijom. Navedimo ovdje jedan od zaključaka Opće skupštine OAS iz lipnja 2004: „Korupcija ugrožava demokraciju i demokratsko upravljanje, slabi institucije, ekonomski i društvojni razvoj i borbu protiv siromaštva, nagrizava javno povjerenje i uništava političku stabilnost”.⁷⁹

Brojne rezolucije **Organizacije Ujedinjenih naroda** – OUN, izglasane posljednjih godina, odnose se na borbu protiv korupcije napose na području carina, trgovine, te navlastito nove, e-trgovine.⁸⁰ Tako rezolucija Opće skupštine od 28. siječnja 1997. traži od Glavnog tajnika UN da predloži mjere pomoći državama radi borbe protiv korupcije, zasnovane na četiri osnovna zahtjeva: na borbi protiv „*kulture nekažnjivosti*”, na načelu „*veliki lopovi – u zatvor*”, na uključivanju *građana* u tu borbu kroz javnost, ankete, školski program i, na kraju, na *prevenciji* i *reformama*. Osim toga, OUN-ova Ekonomska komisija za Europu se posljednjih godina posebno bavi odnosom korupcije i razvoja u tranzicijskim zemljama.

Najznačajniji pravni instrument OUN na ovom polju jest **Konvencija protiv korupcije**, koju je prihvatila Opća skupština UN u listopadu 2003. Konvencija još nije na snazi, ali njena važnost je u tome što će olakšati međunarodnu suradnju i tehničku pomoć u borbi protiv korupcije i promicati odgovornost u vršenju javnih služba.

činjenicu da taj zakon ne kažnjava korupciju koju prakticiraju strane filijale američkih tvrtkâ u inozemstvu. V. navedeni „working paper” (radni materijal) Daniela Dommela, glavnog financijskog inspektora i predsjednika francuske „antene” *Transparency International*.

⁷⁷ Ovo su podatci za srpanj 2004., kad još samo država-otok Barbados nije ratificirala Konvenciju. Zanimljivo je da je ta konvencija OAS otvorena za potpis i ratifikaciju i državama-nečlanicama OAS, što ukazuje na svjetski interes borbe protiv korupcije. V. website Organizacije: www.oas.org

⁷⁸ Cf. navedeno izdanje Svjetske banke pod nazivom „*Helping Countries Combat Corruption*”, str. 59-60, rujan 1997.

⁷⁹ V. website OAS: ww.oas.org/key_issues.

⁸⁰ Tako „Deklaracija OUN protiv korupcije i podmićivanja u međunarodnim trgovačkim transakcijama”, iz prosinca 1996. traži od država-članica da kažnjavaju podmićivanje što ga njihovi državljani i tvrtke prakticiraju u inozemstvu te da ukinu/zabrane izuzimanje iz poreske osnovice iznosa upotrijebljenih za podmićivanje. Ibidem, str. 60.

9. A što europske organizacije čine na tom polju?

Vijeće Europe (VE) odavno se uključilo u borbu protiv korupcije, ali osobito od studenoga 1996, kad je prihvatilo svoj „*Program djelovanja protiv korupcije*”.⁸¹ Odmah potom VE je ustrojilo GRECO – „*Skupinu država protiv korupcije*”, sa svrhom poboljšanja sposobnosti država u borbi protiv korupcije. Hrvatska i Bosna i Hercegovina imaju svoje predstavnike u toj Skupini.

VE je prihvatilo i tri značajna dokumenta: Kaznenu konvenciju o korupciji (1999), tzv. Civilnu konvenciju o korupciji (1999) i Preporuku R 10 O ponašanju javnih službenika (2000).⁸² Vijeće je isto tako odlučilo pružati tehničku pomoć istočno- i srednjoeuropskim zemljama u borbi protiv korupcije, a Svjetska banka pridružila se nekim od takvih oblika pomoći Vijeća.

Europska unija – iako u njezinu osnivačkom, Rimskom ugovoru iz 1950. nema nikakve odredbe o korupciji – ubrzo je krenula u borbu protiv korupcije, i to iz dva posebna razloga: prvo, jer korupcija onemogućuje *fair* natjecanje i jednakost u konkurenciji; drugo, što i novac Unije može postati predmetom korupcije. Stoga je EU putem svoje „vlade”, tj. Komisije Europskih zajednica, u svibnju 1997. uputila „*Priopćenje Savjetu ministara i Europskom parlamentu o politici Unije u suzbijanju korupcije*”. Dokument predviđa širok krug mjera, uključujući konvencije koje kriminaliziraju korupciju službenika Unije i zemalja-članica, zabranjuju izuzimanje od poreza iznosa upotrijebljenih za podmićivanje, traže izmjene u natjecajnim postupcima, transparentno računovodstvo, nezavisne revizijske postupke i sl.⁸³ Tako je još iste godine EU donijela također Konvenciju o korupciji službenika Unije, ali ona još nije ratificirana od dovoljnog broja zemalja-članica.

Jedna od briga EU ostaje isto tako borba protiv korupcije u privatnom sektoru. Taj oblik korupcije relativno je zanemaren, jer se obično drži da se korupcija tiče samo javnih službenika.

Osim toga, Europska unija je borbu protiv korupcije i „organiziranog kriminala” proglasila jednim od osnovnih preduvjeta za sve zemlje-kandidate za članstvo u EU. U tom smislu Komisija svake godine, prilikom ispitivanja prilagođenosti zemalja-kandidata za pristup Uniji, procjenjuje i njihovu djelotvornost u borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala.

EU je još 1988. bila osnovala „*Jedinicu za usklađivanje borbe protiv prevara*”, tj. fraudoloznosti (UCLAF). Nakon desetogodišnjeg iskustva Jedinice, Komisija Europskih zajednica učinila je korak dalje te 1999. osnovala „*Europski ured za borbu protiv prevara*” (OLAF) i dala mu potpunu neovisnost.

10. Čemu služi taj ured i može li on biti neovisan o osnivaču, EU?

Europska unija drži da je dužna jamčiti poreskim obveznicima zemalja-članica najbolju moguću uporabu svoga proračuna, kojeg novac u najvećoj mjeri dolazi iz proračuna zemalja-članica, te da se zbog toga mora najdjelotvornije boriti protiv prevara (fraudoloznosti) i korupcije, navlastito na području *carinskih prekršaja*, *poreskih utaja* i *zloporabe subvencija* Unije.

⁸¹ V. website Vijeća: <http://conventiones.coe.int>

⁸² V. www.greco.coe.int

⁸³ Ibidem, str 60.

Novoosnovani Ured, koji ima već 150 službenika, specijalista raznih područja (policija, sudstvo, financije, carine, poljodjelski proizvodi i sl.) ne samo da ima pravo i dužnost kontrole rada europskih službenika *unutar institucija Unije*, nego i „administrativnih anketa” (istraživanja) *u svim zemljama-članicama*, u tijesnoj suradnji s njihovim nadzornim, policijskim i upravnim službama.

Ured je neovisan u odnosu na europske institucije, utoliko što ne smije ni tražiti ni dobivati instrukcije ni od koje vlade zemalja-članica, ali niti od koje institucije Unije. Dapače, ako Ured smatra da je Komisija Europskih zajednica usvojila koju mjeru koja stavlja u pitanje njegovu nezavisnost, on ima pravo tužbe protiv Komisije pred Sudom pravde Europskih zajednica, koji stoluje u Luksemburgu. Takvim svojim ovlastima i nezavisnošću Europski ured za borbu protiv prevara u mogućnosti je da bude djelotvoran motor „**Europe zakonitosti**” u borbi protiv „**Internacionale zločina**”.

EU je 1995. donijela *Konvenciju o zaštiti financijskih interesa Unije*, koja se odnosi na različite oblike borbe protiv *prevara*, koje ugrožavaju interes Unije. Toj konvenciji trebao je biti pridodat poseban *protokol*, koji bi se odnosio na borbu protiv *korupcije*, ali niti je Konvenciju dosada ratificirao dovoljan broj država-članica, niti je navedeni protokol sastavljen u konačnom obliku. Dodajmo na kraju da je EU pošla još korak dalje, pa je krajem rujna 2000. njezina Komisija predložila osnivanje *europskog tužiteljstva* u svrhu zaštite financijskih interesa EU i, shodno tome, sa svrhom borbe protiv prevara i korupcije vezanih za financijska sredstva Unije.⁸⁴

No, Nacrt **Ustavnog ugovora EU**⁸⁵, koji bi trebao biti usvojen potkraj 2004., predviđa ipak ustrojavanje *Europskog tužiteljstva*, ali s ovlastima ograničenima na zaštitu financijskih interesa EU. Širim nadležnostima toga Tužiteljstva – kao npr. proširenju na sve teže oblike prekograničnog kriminala – snažno se opire Velika Britanija. Kao što se vidi, i na ovom se području prelamaju sve europske nesuglasice oko toga treba li „manje ili više Europe”.

11. Koja sredstva postoje na svjetskoj razini u suzbijanju korupcije?

To su prvenstveno već spomenute konvencije OUN, OAS, Vijeća Europe i EU, iako valja naglasiti da ne postoji potrebna usklađenost između tih organizacija, njihovih mehanizama i konvencija, tj. pravnih norma.

Najkonkretniji oblik borbe protiv korupcije ipak je dakle onaj koji *obvezuje države-potpisnice*⁸⁶, a to su *bilateralne* (dvostrane) i *multilateralne* (više strane) *konvencije*. Pored upravo navedene Konvenciju EU, ali koja još nije na snazi, najnoviji međunarodni ugovor jest „**Antikorupcijska konvencija**” Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (engleski: OECD, francuski: OCDE). Taj međunarodni ugovor otvoren je i zemljama nečlanicama OCDE. Konvenciji., koja kriminalizira „*aktivnu*” *korupciju stranih javnih službenika u međunarodnim trgovačkim transakcijama*, posebice u svrhu protupravnog dobivanja ugovora i poslova, trebala su dva desetljeća da bude donešena. Ta konvencija, koju je do početka ožujka 2004. potpisalo i ratificiralo 35 država⁸⁷, stupila je na snagu početkom 1999.

⁸⁴ O djelatnosti Komisije i drugih organa EU cf. website Unije: www.europa.eu.int.

⁸⁵ Koji se pogrešno naziva „Ustavom”, jer EU nije ni država ni federacija.

⁸⁶ Države nakon potpisivanja neke konvencije treba da *ratificiraju* (najčešće u parlamentu) te ugovore, eda bi se oni mogli primjenjivati.

⁸⁷ 30 zemalja članica OCDE/OECD i 5 država nečlanica: Argentina, Brazil, Bugarska, Čile i Slovenija. V. website: www.oecd.org.

Kako već spomenusmo, SAD su bile prva država, koja je 1977., nakon „afere Lockheed”, a na inicijativu ondašnjega predsjednika, Jimmya Cartera, zakonski zabranila svojim građanima i službenicima „aktivnu” korupciju u inozemstvu (*Foreign Corrupt Practices Act*). Kritičari tog američkog zakona tvrde da je njegova sudska primjena slaba – tek nekoliko slučajeva godišnje, ali ipak je taj Zakon prinudio američke tvrtke da donesu „kodekse dobrog ponašanja” u odnosu sa stranim partnerima.

Francuska pak je dugo tolerirala korumpiranje u inozemstvu, pod uvjetom da se novčani iznosi upotrijebljeni za podmićivanje prijave francuskim poreskim vlastima. Na osnovi takvih prijava tvrtke su stjecale pravo da iznos mîta odbiju od poreske osnovice! Posljednjih godina odustalo se od te prakse, zbog rizika skandala koji bi mogao zapljusnuti francusku državu.⁸⁸ Procjenjuje se međutim da, unatoč nestanku te neobične poreske olakšice, francuski izvoznici troše godišnje oko 1,5 milijarde Eura na različite „komisije”, „plaćanja u naturi”, „studijska putovanja” i sl., što su samo drugi nazivi za *aktivnu korupciju*. Ostaje činjenica da u francuskom pravu aktivna korupcija francuskih državljana i tvrtkâ u inozemstvu nije kazneno djelo.

12. Koje su osnovne teškoće u borbi protiv korupcije na međunarodnoj razini?

Te teškoće i dandanas proizlaze prvenstveno iz nepostojanja jedinstvenog „pravnog prostora”, čak ni *europskog*⁸⁹, o svjetskom da i ne govorimo. Osim toga, još uvijek između raznih država ne postoji mogućnost izravnih zahtjeva za tzv. pravnu pomoć „od suca – sucu”. *Schengenska konvencija* Europske unije⁹⁰ donekle pojednostavljuje i upotpunjuje pravila pravosudne pomoći i izručivanja osumnjičenika, a prihvatile su je sve članice donedavne europske Petnaestorice, te još Island i Norveška. Nove zemlje članice, kao npr. Slovenija, aktivno su se pripremale za priključenje toj konvenciji.

Treba uz to naglasiti da borbu protiv korupcije i navlastito protiv „pranja” prijavog novca otežavaju pravila *bankarske tajne*, koja se od države do države znatno razlikuju. Tome je razlog velika različitost *pravni sustava* državâ. Tako ne postoji ni *jedinstvena definicija korupcije*, koju bi prihvatile sve zemlje, ili barem većina. Zbog toga je otežana i pravna pomoć među sudovima raznih zemalja, jer pravna pomoć može počivati isključivo na istovjetnosti inkriminacije (određenja kaznenog djela) u zainteresiranim državama. I, na kraju, takve teškoće samo pojačavaju različita pravna pravila o *imunitetu* raznih kategorija građana (zastupnici, ministri, državni službenici...), koja nejednako štite te kategorije potencijalnih sudionika korupcije.

13. Kako se danas u svijetu kažnjava korupcija?

⁸⁸ V. navedenu studiju D. Dommela, „*Les défis de la corruption*”.

⁸⁹ Ideja stvaranja „jedinstvenog europskog pravosudnog prostora” već je dugo na tapetu, ali su prvi koraci k njegovu određivanju započeli tek 1995. godine, kad je skupina stručnjaka predložila stvaranje svojevrsnog „europskog javnog tužiteljstva”, koje, nažalost, još nije ugledalo svjetlo dana. Cf. *inter alia*, Le Monde, 17. svibnja 2000, str. 17.

⁹⁰ Ta konvencija, tj. međudržavni ugovor, ograničava nadzor nad kretanjem nedržavljana Unije na tzv. „vanjskim granicama”, a ukida ga na „unutarnjim” granicama, tj. onima između zemalja-članica Unije.

Efikasno se kažnjava samo ako javna vlast to hoće i čini, ali kako se uvriježilo i u Hrvatskoj i u Bosni i Hercegovini još iz vremena komunizma, čini se da javna vlast to i – ne će.

Korupciju, koja je štetno i kažnjivo djelo, progone gotovo svi pravni sustavi. Međutim, kazneno pravo u pravilu progoni samo njezine najteže oblike, a to je tzv „crna korupcija”, u koju se ubrajaju različiti oblici korupcije i iznuđivanja, „prodaja utjecaja”, sukob interesa... Različiti pravni sustavi progone korupciju na različite načine. Evo konkretnog primjera iz jedne razvijene demokracije: u Francuskoj postoji pojam „*povrede javne i privatne čestitosti*”, što bi bilo dobro uvesti i kod nas, ili barem oživjeti smisao toga naziva – „*javna čestitost*”.

14. Koje su osnovne vrste kaznenih djela vezanih za korupciju koje takvi sustavi progone?

Demokratski pravni sustavi razlikuju više vrsta kaznenih djela: s jedne strane „pasivnu” korupciju i „prodaju utjecaja” javnih službenika i izbornika; s druge, „aktivnu korupciju” i „prodaju utjecaja” od strane privatnih osoba; s treće, izbornu korupciju; i, napokon, različite druge oblike korupcije.

Tako je u francuskom pravu **pasivna korupcija** javnog djelatnika kazneno djelo počinjeno već samim pristankom, pa čak i ako „potkupnina” nije predana. Slično tome, kod korupciji bliskog kaznenog djela **iznuđivanja** – koje francusko krivično pravo izjednačuje s pasivnom korupcijom⁹¹, već samo traženje „potkupnine” od strane službenika-iznuđivača – i prije same isplate potkupnine – predstavlja počinjeno kazneno djelo.

„**Prodaja utjecaja**” kazneno je djelo javne osobe, koja zlorabi svoju službu/mandat da bi postigla od druge javne vlasti/ustanove kakvu prednost, korist, neko zaposlenje, ugovor ili kakvu drugu povoljnu odluku za treću osobu. Takva javna osoba, za razliku od slučaja pasivne korupcije, ne zlorabi neko pravo iz svoje nadležnosti, nego svoj položaj, točnije svoj mogući utjecaj na drugu javnu vlast.

Aktivna korupcija privatne osobe počinjena je samom ponudom, bez obzira na prihvaćanje od strane javnog službenika, odnosno osobe koja odlučuje. „**Prodaju utjecaja**” (i pasivnu i aktivnu) od strane privatnih osoba zakon cijeni manje opasnim djelom od one javnih osoba i stoga je kažnjava blaže.

Izbornu korupciju sankcioniraju najčešće posebni izborni zakonici, ali neke, teže oblike i kazneni zakonici. Tako zakon zabranjuje i kažnjava različita obećanja, posebno zaposlenja, koristi, dozvola – pojedincima i zajednicama – u svrhu dobivanja glasova, propisujući usto katkad i dodatne kazne i vremenske zabrane glasovanja (za potkupljene), ili izbornosti (za potkupljivače).

Zakonici i sudovi demokratskih zemalja kažnjavaju i druge oblike korupcije, kao što su to potkupljivanje svjedoka, sudaca, porotnika, vještaka u **sudskom postupku**, a u svakodnevnom životu napose liječnika, za različite lažne potvrde (npr. o zdravstvenom stanju), zatim carinika, regrutnih časnika i sl.

Kako korupcija uzima sve više maha, to je u zakonodavstvima demokratskih država trebalo propisati kažnjivost ulaganja, prikrivanja i pretvaranja, tj. „**pranja**” **prljavog novca**, poteklog iz korupcije ili zločina. U tom je smislu i jedna konvencija Vijeća Europe iz 1990. preporučila državama-članicama konfisciranje novca od

⁹¹ Iako smo vidjeli zašto je u moralnom pogledu ta vrsta „javne perverzije” moralno i „inicijativno” (tj. „tko ima inicijativu”) – teža.

korupcije i kažnjavanje jednako kao i kaznenog djela od kojega je potekao prljavi novac.

Pri kažnjavanju korupcije zakonotvorcima nisu na raspolaganju samo klasične **kazne**, poput zatvora i konfiskacije, nego i:

- lišavanje građanskih, napose izbornih prava: ta se kaznena mjera u pravilu primjenjuje kod izborne korupcije;
- zabrana obavljanja javnih službâ ili pojedinih drugih djelatnosti, u obavljanju kojih je počinjeno kazneno djelo korupcije;
- objelodanjivanje sudske odluke u sredstvima javnog priopćivanja;
- poništavanje izbora kandidata koji ne poštuje maksimum predizbornih troškova, koji ne objavi svoje imovno stanje, ili koji ga netočno prikaže.

Postoji napokon još jedan način kaznenog odnosa prema korupciji: to je uključivanje ili isključivanje aktivne i/ili pasivne korupcije iz *amnestije*⁹², o čemu je već govoreno na početku ovog djelca.

⁹² Pod amnestijom podrazumijevamo „javni oprost”, koji isključuje kazneni progon ili gasi neizvršene kazne.

VIII – Prljavi novac i korupcija

1. Što je to „pranje prljavog novca” i kakva je njegova veza s korupcijom?

"Prljavi novac" stvarno je prljav, jer je zarađen na neki nezakonit, često zločinački način. Takav novac njegovi nečasni vlasnici nastoje „oprati”, eda bi mogao izići na svjetlo dana i prikazivati se kao i svaki drugi, pošteno stečeni novac. U tu svrhu oni ga nastoje najprije *uložiti* u najrazličitije poslove (tzv „*monetarne instrumente*”), zatim ga *pretaču* u druga ulaganja, da bi mu se *izgubio* zločinački *trag*, kako bi ga na kraju uložili u potpuno zakonite poslove.⁹³

2. Gdje se obavlja to „pranje” novca, ako države nadziru financijske poslove?

To se najčešće obavlja u zemljama zvanima „*porezni raj*”, ili „*off-shore*”⁹⁴ državama. To su države ili države koje ne oporezuju, ili vrlo slabo taksiraju novčane pologe. Usto, njihove banke jamče punu tajnost podataka o identitetu „štediša” i podrijetlu novca. U takve države polažu novce stranci, da bi izbjegli oporezivanje u državama gdje borave. Važno je naglasiti da zemlje zvane „porezni raj” s jedne strane ne traže od „prljavih ulagača” nikakvih dokaza o tome čime se bave, a s druge ne surađuju s drugim državama u progonu „prljavog novca”, niti im pružaju informacije o sumnjivim vlasnicima bankovnih računa.

3. Znate li se koje zemlje pripadaju u krug toga sumnjivog „raja”?

Zna se, jer je u svibnju 2000., nakon dugog i ozbiljnog istraživanja „*Forum* *financijske stabilnosti*” iz Basela (Švicarska)⁹⁵ – koji je osnovala skupina industrijski najrazvijenijih zemalja svijeta „G 7” – objavljen popis od 42 „porezna raja”. Te su zemlje svrstane u tri skupine, ovisno o tome u kojoj mjeri pravno uređuju i ograničavaju novčane pologe stranaca i surađuju s drugim financijskim vlastima u svijetu.

U prvu skupinu zemalja koje su raspolagale kvalitetnim propisima nadzora i zaštite – a ipak su tzv. „porezni rajevi” – pripadali su Hong-Kong, Luksemburg, Singapur, Švicarska, Irska (točnije, samo glavni grad Dublin) te anglo-normanski otoci Jersey, Guernsey i Man. U drugu skupinu država, gdje su propisi slabiji od prve skupine, pripadali su među ostalim Andora, Bahrein, Bermude, Gibraltar, Malta i Monaco. U treću skupinu, koja je imala najslabije propise i financijski nadzor, uvrštene su mnoge male države Karipskog mora⁹⁶, ali i Costa Rica, Cipar, Liban, Liechtenstein, Panama i ... Djevičanski otoci.

⁹³ O pranju novca v. Web site međunarodne NVO ATTAC: www.attac.org i www.ogd.org.

⁹⁴ U prijevodu s engleskog, doslovo „daleko od obale”, odnosno izvan teritorijalnog mora neke države, a u prenesenom smislu „izvan uobičajenog poreznog nadzora”

⁹⁵ V. we-site: www.fsforum.org

⁹⁶ Jedna od tih mikro-država, od svega 21 km², je država Nauru, koja se nalazi u Mikroneziji, istočno od Nove Gvineje, a broji svega oko 10.000 stanovnika, ali zato na samo jednoj poštanskoj adresi „nalazi se” preko 400 banaka i „off shore” tvrtkâ. Tamo je, po podatcima Središnje banke Rusije, prošle godine (1999) prohujalo preko 90 milijarda Eura prljavog ruskog novca.

Ima tu dakle i zemalja zapadne Europe. Najočitiji primjeri jesu Liechtenstein i Monaco, na koje članice Europske unije vrše stalan pritisak da izmijene propise i praksu, koji skrivaju podrijetlo pologa, onemogućuju međunarodnu policijsku i sudsku suradnju i jamče anonimne financijske transakcije.

Nakon skupine „G7” javila se i OCDE/OECD, odnosno njezina „*Skupina međunarodne financijske akcije protiv pranja novca*”, koja je u lipnju 2000. objavila svoj popis od 15 zemalja optuženih za „pranje” prljavog novca.⁹⁷ Međutim, kako OCDE funkcionira po načelu konsenzusa⁹⁸, na njegovoj listi više nema anglo-normanskih otoka, ni Gibraltara, ni Djevičanskih otoka, jer je Velika Britanija postigla da ih se skine s „crne liste”. Od europskih zemalja na toj su listi Liechtenstein⁹⁹ i Rusija.

Nisu dakle samo države te koje se mogu i moraju nositi s tom novom pošasti. Tako je *Transparency International* (TI) potaknula skupinu od 11 između najvećih svjetskih banaka da izrade i krajem listopada 2000. objave smjernice i pravila, pod motom „*upoznajte svoje klijente*”, za borbu privatnih banaka protiv „pranja novca”.¹⁰⁰ Važno je naglasiti da „porezni rajevi” nose u sebi opasnost destabiliziranja gospodarske djelatnosti u svijetu, jer se ponašaju kockarski i nepredvidivo. Oni su odigrali nesretnu ulogu u ubrzanju azijske financijske krize 1997., kao i u prenošenju ruske financijske krize u latinsku Ameriku, godinu dana kasnije. Financijski „centri” koji peru prljavi novac simbol su *endemičke* korupcije, koja caruje u „poreznim rajevima”. Nevolja je u tome da među takvim državama ima i europskih zemalja, pa je među njima i Luksemburg, zemlja-članica Europske unije, koja se uporno bori protiv zahtjeva Unije da oporezuje anonimne, strane pologe novca i obeshrabri dotok prljavog novca.

Treba međutim naglasiti da je perspektive tih poreznih rajeva ozbiljno ugrozila promjena politike SAD nakon strašnog napadaja od 11. rujna 2001. Dio novca koji je poslužio za financiranje tih zločina prošao je kroz te „porezne rajeve”. Isto tako je ustanovljeno da se i novac međunarodnog organiziranog kriminala i terorističkih stupina služi kanalima „poreznih rajeva”, pa je, na snažno inzistiranje posebno SAD, Međunarodni monetarni fond, u zajednici s baselskim Forumom, otpočeo s financijskim nadzorom nad navedene 42 države i državice, ne bi li one one poboljšale svoja zakonodavstva i dopustile međunarodne istrage posebno o kriminalnom novcu i međunarodnim terorističkim skupinama.

4. Pripada li „pranje” prljavog novca isto tako u korupciju?

Ne samo po sebi, ali prljavi novac često dolazi od rezultata korupcije, ili od zločina, kao što je prostitucija, trgovina djecom, ljudskim organima ili drogom.¹⁰¹ I ne samo to. Prljavi novac za svoje „pranje” najčešće potkupljuje nesavjesne službenike. „Pranje”

⁹⁷ Cf. dnevnik Le Monde, Paris, 23. lipnja 2000, str. 2.

⁹⁸ Tj. pune suglasnosti svih 30 zemalja-članica za pojedine odluke.

⁹⁹ Europska državica-kneževina Liechtenstein, od samo 31.000 stanovnika, sa svojih pedesetak banaka i financijskih institucija upravlja kapitalom od gotovo 60 milijarda eura, a u njoj ima registrirano sjedište čak 80.000 tvrtki i filijala. Cf. Le Monde, 7. travnja 2000, str. 10.

¹⁰⁰ V. website TI.

¹⁰¹ Geopolitička promatračnica droga iz Pariza procjenjuje na 410 do 470 milijarda eura godišnji iznos novca od trgovine drogom. Od toga proizvođači dobiju oko 6 milijarda, lokalni trgovci oko 450 milijarda, koje se ne „peru”. Sav ostali utržak, koji ostaje međunarodnom narko-businessu, „pere” se i zatim pojavljuje na javnom tržištu. Cf. website OGD.

novca u pravilu se vrši daleko od „mjesta zločina”, u inozemstvu, ponajčešće u zemljama i mjestima „off-shore”, odnosno „poreznim rajevima”.

Priljavo podrijetlo nekog novca nije lako dokazati. Osnovnu prepreku istraži i dokazivanju „prljavosti” predstavlja s jedne strane nepostojanje jedinstvenog bankarskog deontološkog kodeksa¹⁰², a s druge načelo *bankarske tajne*. Banke, naime, s jedne strane ne uvažavaju na jednak način pravila postupanja i ponašanja, a s druge imaju nejednak pristup čuvanju tajnosti računa svojih klijenata.

No, vratimo se „pranju” nepošteno stečena novca. U francuskom pravu kazneno djelo „pranja” jest svako *olakšavanje lažnog dokazivanja podrijetla dobara ili prihoda počinitelja kaznenog djela, koje tom počinitelju pribavlja izravnu ili neizravnu korist*. U „pranje” se isto tako ubraja pomoć u ulaganju, prikrivanju ili pretvaranju izravnog ili neizravnog učinka, odnosno „proizvoda” kaznenog djela.

Spomenimo još na kraju jednu građansku inicijativu, kojoj je svrha otežati velike spekulativne šetnje financijskog kapitala po svijetu, ali i „pranje” prljavog novca. Ona potječe od nobelovca James Tobina s američkog sveučilišta Yale. Tobin je 70-ih godina prošlog stoljeća bio predložio da se oporezuje svaki prelazak kapitala preko bilo koje državne granice, a da se dobiveni porezni prihod upotrijebi prvenstveno za osnovne potrebe razvoja nerazvijenih zemalja, ljudi i zaštite okoliša.¹⁰³

¹⁰² Pridjev „deontološki” označuje etička/moralna pravila pojedine profesije ili zvanja.

¹⁰³ V. website: www.ceedweb.org.

Primjeri, koji slijede nisu baš ciljano izabirani, nego su više rezultat informacija kojima je autor ovog djelca raspolagao. Neka stoga nitko u primjeru Rusije ne vidi koju drugu zemlju ... ako baš ne mora ..., ali neka u metodama suzbijanja korupcije u Federaciji BiH svatko razabere što valja činiti!

Dodatak 1: RUSIJA

1. Nasljeđe

Rusija nije – poput Poljske, Hrvatske ili Češke (pokret Solidarność te „praško” i „hrvatsko proljeće”) – upoznala civilno društvo prije vremena tranzicije. Promjene ruskog političkog sustava započele su „odozgora” – od partijskog vodstva i njegove „perestrojke”. Zato u Rusiji i nije bilo demokratske rasprave ni suglasja oko promjena i prelaska na demokratski sustav. Malobrojni disidenti nisu imali uvjeta za takvu vrstu djelatnosti. Osim toga, Rusija nije imala naročite pretkomunističke tradicije parlamentarne demokracije, neovisnog sudstva, nepotkupljive uprave ni civilnog društva.

Ali Rusija je, poput ostalih tranzicijskih zemalja, naslijedila dobar broj zala svoga prethodnog, komunističkog režima, pa tako i „slizanost” političke klase i mafijaških skupina. Međutim, nakon prvih pluralnih izbora, početkom ovoga desetljeća, značenje te povezanosti raste, organizirani kriminal¹⁰⁴ snaži, naročito na nekim potpuno legalnim gospodarskim područjima – u trgovini, ugostiteljstvu, ali i u nezakonitim djelatnostima poput prostitucije, trgovine drogom, oružjem i nuklearnim gorivom; u tzv. zaštitarskom sektoru, kao i u „poslovima” naručivanja ubojstava, gdje je uspostavljen sustav preciznih „tarifa”, ovisno o društvenom položaju žrtve.

Današnju rusku „sivu ekonomiju” porodilo je prethodni, birokratski komunistički sustav i ona je već tada bila stvorila veliko bogatstvo, ali je nakon 1990. snažno raširila svoju djelatnost na mnoga nova područja.

2. Kontekst

Brojni promatrači slažu se da Rusija kao normalna država još ne postoji. Ona je pravno i praktički još uvijek nedefinirana struktura. Već same granice Rusije, navlastito prema Istoku i prema Kavkazu uvijek su bile više ili manje neodređene i ovisile su o odnosu snaga, tj. o imperijalnim mogućnostima i pretenzijama Rusije. Nije teško zamisliti što je to kroz mnoga stoljeća značilo – i što ta *konjunktura* još uvijek znači za narode koji su se nalazili na tim prostorima, a nisu (bili) Rusi.¹⁰⁵

Ruski državni stroj je polako, od početka 90-ih godina sve više postajao „mafijaški državni aparat”.¹⁰⁶ Dezorganizacija države i društva tako je dosegla

¹⁰⁴ Zanimljivo je da danas u Rusiji mafiju označavaju upravo nazivom „organizacija”.

¹⁰⁵ Dosta je podsjetiti na krvave primjere Čečenije, Gruzije, Inguške, Armenije... Tako je jedna izjava pomoćnika ravnatelja Predsjedničke uprave Rusije, Igora Šabdurasulova, iz 1999., dobro ilustrirala rusku koncepciju teritorija i granica. On osuđuje Zapad, koji „upada u proturuskku histeriju”, i posebno napada Amerikance, kojima je svrha „oslabiti položaj Rusije i izbaciti je s područja Kaspijskog mora, Kavkaza i srednje Azije”. V. Le Monde 14-15. studenog 1999, str. 5.

¹⁰⁶ Ovaj termin rabili su mnogi liberalniji političari, od nekadašnjeg potpredsjednika vlade Šumejka do ondašnjeg ministra obrane Gračova. V. *Le courrier des pays de l'Est*, br. 381, str. 20-35, kolovoz 1993.

neslućene razmjere i korupcija je zahvatila velik dio javne sfere, od vojske, policije, državne i lokalne uprave, preko industrije, trgovine i usluga do prometa nekretninama i poduzećima. Procjene financijskih posljedica korupcije u Rusiji variraju: tako se cijeni da mito iznosi između 5 i 15% cijene koštanja svih dobara i usluga u toj zemlji! Da nema toga gubitka za rusko društvo, odnosno da se novac korupcije upotrijebi za poticanje otvaranja radnih mjesta, u Rusiji bi bilo moguće ostvariti punu zaposlenost! Po drugim procjenama, korupcija „viših državnih sfera”, napose u vojsci i vojnoj industriji, odnosi godišnje do 30% državnog proračuna, a korupcija kod sklapanja državnih ugovora u kupovini roba, radovima i uslugama procjenjuje se na 20% cjelokupnog utrošenog iznosa.

Drugi promatrači procjenjuju da se ukupni iznos mita u Rusiji kreće godišnje oko gotovo 8 milijarda eura. Procjenjuje se isto tako da oko 10% ukupnog dohotka malih i srednjih poduzeća odlazi na potkupljivanje. Dio toga novca ne odlazi na poslovanje, nego na otvaranje poduzeća, jer u tom birokratskom postupku sudjeluje između 50 i 70 različitih službenika i ustanova.

Jedna anketa od prije tri godine pokazala je da više od 70% zainteresiranih poslovnih ljudi smatra korupciju glavnom preprekom ulaganju i poslovanju u Rusiji. Tako je i James D. Wolfensohn, predsjednik Svjetske banke, tijekom posjeta Moskvi 1996. izjavio: „*Nakon završetka hladnog rata korupcija je postala glavoma preprekom na putu demokratskog razvoja.*”

Ruski javni život karakteriziraju i sljedeće okolnosti: porezi su vrlo visoki, zakoni se donose na brzinu, olako se mijenjaju, pravne praznine su brojne, arbitrarnost funkcionara je stalna. Pošteno poslovanje može danas veoma teško postati rentabilno.¹⁰⁷ Zbog toga je jedan od najraširenijih oblika nezakonitosti – kršenje ugovornih obveza, posebice onih o kvaliteti i rokovima plaćanja. Po procjeni neovisnih promatrača, 40% poduzetnika i 2/3 trgovačkih struktura uvučene su u vrtlog korupcije.¹⁰⁸ Udio „sive ekonomije” u Rusiji se koncem prošlog desetljeća procjenjivao na 33% domaćeg brutto-proizvoda.

Privatizacija je u Rusiji izvršena kroz brojne prevare i „namještanja” obezvrijeđenih poduzeća „prijateljima”, „drugovima” i rođacima, kroz otpuštanje radnika i prodaju/iznajmljivanje preostalih nekretnina poduzeća i tvornica. Zanimljivo je da je, kao i u brojnim drugim bivšim komunističkim zemljama, područje stambenih odnosa i gradnje stanova jedno od najizloženijih korupciji.

U toj situaciji narod „*šuti i krade, kad god mu se ukaže prilika*”.¹⁰⁹ Početno oduševljenje građana iz 1990. zamijenila je opća apatija. Narod sve više postaje indiferentan promatrač onoga što se zbiva na ruskoj političkoj sceni. Nestalo je nade u državu kao pomoć i zaštitu. Svatko zna da mora računati samo na sebe, ali premnogima je teško pošteno priskrbljivati potrebni minimum za život.

Potkradanje državne imovine iz vremena prošloga režima zamijenila je široka pljačka od strane moćnih i povlaštenih. Prije su građani državu varali kriomice, sada se to čini otvoreno, jer se smatra da je *sve dopušteno i da ništa nije kažnjivo*. Po nedavnim anketama *Public Opinion Foundation* (Zaklade javnog mnijenja), 88% ruskih građana misli da su „veze”, a 76% da je nepoštenje bitno sredstvo uspjeha u poslovanju.¹¹⁰ Zbog toga u Rusiji poslovni manageri troše više od 30% svoga vremena na „obradu” službenika, dok u donedvna diktatorskim zemljama poput Čilea

¹⁰⁷ Ova okolnost podsjeća autora ovog djela na „uzdah” jednog hrvatskog vlasnika malog poduzeća, koji je čuo u Zagrebu koncem 1999.: „Da nam barem dopuste pošteno poslovati!”

¹⁰⁸ Cf. *inter alia*, *Le courrier des pays de l'Est*, br. 381, str. 20-35, kolovoz 1993.

¹⁰⁹ Ibidem kao u prethodnoj bilješci.

¹¹⁰ V. navednu studiju M. Hessel i K. Murphy iz 1999. u radnim materijalima TI.

i Urugvaja *manageri* potroše tek 10-ak posto svoga vremena na kontakte sa službenim osobama. U Rusiji za otvaranje i registraciju poduzeća treba gotovo 70 raznih potvrda i pečata, i taj postupak traje četiri puta duže nego npr. u Poljskoj. U Rusiji javna uprava kontrolira poduzeća po dva puta godišnje, što je dvostruko u usporedbi s Poljskom.

Organizirani kriminal nadzire mnoge gospodarske djelatnosti, pa tako mafija „kontaktira” razne tvrtke pet puta češće nego u Poljskoj i nameće im svoju „zastitu”¹² puta češće nego u Poljskoj. S druge strane, krivično-pravni i čitav sudski sustav potpuno je dezorganiziran. U Rusiji se stoga drži da zemlji trebaju u isti mah „*liberalne reforme i jaka vlast*”. Dolazak na vlast Vladimira Putina u prvi mah nije ništa izmijenio, jer je uza nj stao popriličan broj financijskih i gospodarskih „oligarha”¹¹¹, koji su prije toga podupirali Borisa Jeljcina. Međutim, nakon perioda učvršćivanja vlasti, novi se režim odlučio na kazneno gonjenje „oligarha”, s jedne strane jer su nezakonito stekli obezvrijeđena poduzeća, a s druge jer su državi utajili ogromne iznose poreza, najčešće uz pomoć korumpiranja državnih službenika. Najflagrantniji primjer je „oligarh” Hodorkovski, koji je u zatvoru od kraja 2003., čiji naftni gigant Jukos duguje vlastima preko 3 milijarde eura samo za jednu poreznu godinu.

Putinov suparnik na izborima 2000. godine, Grigorij Javlinski, sumnja u uspjeh progona korupcije i „oligarha”, jer, kaže, Rusija „*nema instrumenata ispitivanja i provjere*” korupcije. Osim toga, Javlinski cijeni da su „*u Rusiji do sada postojale samo korumpirane i kriminalne vlade ... i kriminalna nomenklatura*”.¹¹²

3. Uzroci korupcije

Među uzrocima korupcije u Rusiji promatrači navode prvenstveno:

- snažno korupcijsko nasljeđe iz vremena komunizma;
- mafijaško znanje – a ponekad i podrijetlo – velikog broja današnjih poslovnih ljudi;
- “sivu ekonomiju”, koja bez korupcije gotovo i ne može funkcionirati;
- korumpiranost kontrolnih struktura države;¹¹³
- nepoštivanje zabrane privatnih aktivnosti javnih službenika, zastupnika i ministara;
- nepostojanje odgovarajućih zakonskih zabrana;
- zakonodavni kaos;
- nefunkcioniranje pravnog i sudskog sustava, tj. neprimjenjivanje postojećih propisa;
- slabost civilnog društva;
- nepostojanje javnog mnjenja.

4. Borba protiv korupcije

Ruska je vlada u listopadu 1992. osnovala „*Specijalnu među-ministarsku komisiju za borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala*” u svrhu koordinacije te borbe, kako

¹¹¹ Grčka riječ „oligarhija” označuju vlast malog broja ljudi, otud „oligarh”, što znači nositelj vlasti ili moći u takvom sustavu.

¹¹² Le Monde, 1. travnja 2000, str. 4.

¹¹³ U Moskvi „tarifa” potkupljivanja policije u slučajevima vožnje pod utjecajem alkohola varira od 100 do 300 US\$, ovisno o modelu automobila, dok 98% vozača priznaje da su barem jedanput potkupili prometnu policiju.

prevencije tako i represije, jer se općenito smatralo da pošast korupcije ugrožava gospodarsku sigurnost zemlje.

Ruski „oligarsi” i organizirani kriminal nastoje plodove svojih nedjela izvesti izvan Rusije i „oprati” svoj prljavi novac. Takav ruski novac zapljusnuo je mnoge susjedne države i njihove banke, pa danas muku muče i češki i austrijski bankari i njihove financijske institucije. Najveća pak je navala prljavog ruskog novca na švicarske, napose ženevske banke. Zbog toga su švicarske vlasti uvele stroge mjere nadzora, pa je uspostavljen pravi „*cordon sanitaire*” (zdravstveni zaštitni pojas) oko Genève, eda bi to staro kalvinističko novčarsko središte sačuvalo svoj ugled ... i svoje profite. Taj „pojas” sastoji se u provjeri dopuštenosti djelatnosti, koju obavljaju oni koji žele položiti novac u ženevske banke.

5. Neke posljedice korupcije

Rusko stanovništvo nije bilo moguće mobilizirati za izbore s parolom poput one talijanske „*mani pulite*” (čiste ruke), jer ono nije vjerovalo u mogućnost poštivanja zakona. Kriza povjerenja nije se odnosila samo na ekipu na vlasti, nego i na sve stranke, što su pokazala ispitivanja javnog mnjenja. Tako je još 1992. samo 8% ispitanika smatralo da se neka od političkih stranaka bori za njihove ideale, 67% ih je bilo uvjerenom da takve stranke nema, a 25% anketiranih nije znalo odgovoriti na to pitanje. Zanimljivo je i to da na pitanje „*U kojem periodu se ruska vlast stvarno brinula za ruski narod?*”, 44% upitanih nije bilo kadro odgovoriti, 14% je držalo da je to bilo jedino u vrijeme carstva (tj. prije 1917!), 21% – pod Brežnjevom, 1% – pod Gorbačovom, a samo 5% – pod vlašću Borisa Jeljcina.¹¹⁴

¹¹⁴ Ibidem.

Dodatak 2: FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE¹¹⁵

1. Kontekst

Početak 1998. „međunarodna zajednica” – MZ – započela je u Federaciji BiH s nizom anketa i intervjua na temu korupcije u širem smislu, a napose korumpiranosti „bijelih ovratnika”, tj. nositelja javne vlasti. Od mnoštva intervjuiranih osoba samo dva visoka dužnosnika ustvrdila su da u Federaciji BiH korupcije nema i da je sve što se o tome govori izmišljotina medija.

MZ je pak cijenila da je – posebno u uvjetima kad se većina poslova i robe plaćala gotovinski, što preteže u poslijeratnoj BiH – korumpiranost širokih razmjera zahvatila gotovo sve strukture vlasti i da borbu protiv te pojave treba bitno pojačati. Po prosudbi MZ-e korumpiranost je zahvatila naročito:

- bankarski, carinski i porezni sustav;
- natječajni postupak za dobivanje javnih poslova;
- a potkupljivanje, iznuđivanje i aktivni, organizirani kriminal ozbiljno potkapaju sve započete gospodarske i demokratske reforme.

Gubitci koji iz toga proizlaze za donatore i građane jesu golemi, drži se u MZ, iako ih nije moguće precizno procijeniti, zbog netransparentnosti kako državnog tako i poslovnog ponašanja. MZ drži da raspolaganje javnim novcem treba podvrgnuti načelu i dužnosti polaganja računa javnosti, jer inače taj novac nastavlja financirati političke stranke i prijašnje institucije, koje su trebale biti dokinute¹¹⁶, te tako:

- ugrožava legitimnost nove vlasti;
- nastavlja etničku podjelu;
- i sprečava primjenu pravnih pravila i ulogu prava općenito.

Predstavnici MZ smatraju da dugotrajna praksa korumpiranih i iznuđivačkih javnih službenika stvara s jedne strane „*kulturu korupcije*” u odnosima između građana i vlasti, a s druge nepovjerenje i suzdržanost ne samo stranih nego i domaćih ulagača.

Zbog toga je u okviru Pakta o stabilnosti za jugoistočnu Europu donesena početkom 1999. jedna „Anti-korupcijska inicijativa”.¹¹⁷

Za borbu protiv korupcije u širem smislu riječi MZ stoga predlaže četiri vrste mjera:

- donošenje jasnih zakona o pravu i dužnostima javnosti, kao i antikorupcijskih zakona;
- institucionalne promjene u sustavu sudstva i nadasve primjene pravnih sankcija, koje najčešće izostaju;

¹¹⁵ Prikaz koji slijedi rezultat je iskustva i opažanja autora ovoga djela, kao i konstatacija iznesenih u sljedećim dvama internim dokumentima „međunarodne zajednice” (MZ), koji su u međuvremenu bili na javnoj raspravi u europskim i MZ-instancijama, zaduženima za Bosnu i Hercegovinu: „(Draft) *Fraud and Corruption in Bosnia and Herzegovina – A Proposal for Systemic Reforms*” (Nacrt – Prijedlog i korupcija u Bosni i Hercegovini – Prijedlog za reforme sustava), izd. USAID / Bosnia and Herzegovina, Sarajevo, 23. ožujka 1998, i „(Pre-Final Draft) *A Comprehensive Anti-Corruption Strategy for Bosnia and Herzegovina*” (Predzavršni nacrt – Cjelovita protukorupcijska strategija za Bosnu i Hercegovinu), izd. *Office of High Representative – Economic Department* (Ured Visokog predstavnika – Gospodarski odjel), Sarajevo, siječanj 1999.

¹¹⁶ Te riječi predstavnika MZ aludiraju s jedne strane na bošnjačku obavještajnu službu AID, ali i na preostale institucije Herceg-Bosne.

¹¹⁷ V. www.stabilitypact.org.

- transparentnost proračuna, polaganje računa i nezavisnu reviziju;
- vježbe i praksu za pravnosudske kadrove te odgajanje građana, civilnog društva i medija.

2. Mjere za suzbijanje korupcije

Novi zakoni

Zakon o pravu na javnost, s kaznenim mjerama. Taj se zakon mora odnositi na sve državne ustanove i državna/javna poduzeća, javne službe i političke stranke, na njihovu pokretnu i nepokretnu imovinu, kao i na sva primljena i utrošena sredstva. Svako hotimično krivo izvješćivanje javnosti o tim sredstvima i imovini treba biti kažnjeno zatvorom. Treba osnovati nezavisni inspektorat za istraživanje i reviziju. Isto tako, treba jasno precizirati područja sukoba interesa javnih služba i privatnih poslova u koje javni službenici ne smiju ulaziti niti ih obavljati.

Dopune kaznenog zakonika: potrebno je precizirati fraudolozna/prevarna djela na području *natječaja, bankarstva, carina, poreza i privatizacije*.

Zakon protiv sprečavanja djelovanja pravde: suci, tužitelji, istražitelji i svjedoci trebaju biti zaštićeni od napadaja i zatrašivanja – oni osobno i njihovo zaposlenje. Prijetnje, zastrašivanja i uklanjanje dokaza trebaju predstavljati krivično djelo, koje se uvijek kažnjava zatvorom.

Zakon o krivičnoj odgovornosti poduzeća i političkih stranaka za kriminalno ponašanje njihovih službenika i predstavnika, s odgovarajućim oštrim novčanim kaznama.

Zakon o „pranju novca” i oduzimanju dobara i sredstava poteklih od kriminalnih djelatnosti.

Razvijanje djelotvornog sustava primjene prava i sankcija

Primjena zakona i izvršavanje izrečenih sankcija u tranzicijskim je zemljama – posebice u poslijeratnoj situaciji BiH – jedan od važnih čimbenika stvaranja osjećaja pripadnosti zajednici i legitimnosti vlasti. Bez toga takve zemlje niti „tranzitiraju” prema demokraciji, niti se miču dalje od stanja „prekida vatre”, koje uz mnogo teškoća i novca održava MZ.

MZ smatra da *visoki porezi* u tranzicijskim zemljama s izrazitom korupcijom služe među inim i tome da nadoknađuju gubitke nastale od korumpiranosti javnih službenika i dužnosnika; to je nedopustivo, jer takvi porezi guše gospodarske inicijative i djelatnosti.

Nevolja je u tome da je velik dio građana neinformiran o tome u čemu se sastoje demokratski procesi i zbog toga se ne nada odgovornom i transparentnom djelovanju vlasti. Zato su *odgajanje građana i civilnog društva*, kao i programi za *osposobljavanje medija*, bitni čimbenici borbe protiv korupcije.

Pravo i dužnost odlučivanja o krivičnom progonu ne može se prepustiti policiji, već treba da bude odgovornost javnog tužitelja, dok specijaliziranu „financijsku policiju” treba stručno obrazovati, opremiti i dati joj pune ovlasti, uključujući uhitbene.

Državni i javni proračun, odgovornost i revizijski postupak

MZ zahtijeva da se iziđe iz sadašnjega stanja netransparentnosti državnih i javnih financija, koju u velikoj mjeri uzrokuje prevlast Zavoda za platni promet (ZPP). Ta ustanova sprečava razvoj boljega informacijskog sustava, javnog polaganja računa i nezavisnih revizija. Postojeća situacija pruža osnovu za pojave korumpiranosti, rasipanja i nezakonitosti od strane nositelja javnih i državnih funkcija.

Zbog toga je Američka agencija za pomoć i razvoj (USAID) pomogla da se uspostave *Agencija za bankarstvo Federacije i Agencija za bankarstvo RS*. Radu tih agencija pomažu tri američka savjetnika, koje financira USAID. Osim toga, Svjetska banka i USAID pomažu oko osnivanja *Agencije i Registra za vrijednosne papire*, kako bi transparentnost i sigurnost toga oblika financijskog poslovanja predstavljala prepreku korupciji u postupku privatizacije.

Pravne vježbe i odgajanje javnosti

O svim trima navedenim oblicima prevencije i kažnjavanja korupcije pokrenute su konkretne akcije u smjeru:

- *izvješćivanja* građana, civilnog društva, građanskih udruga, đaka i studenata, a napose studenata prava;
- osim toga, započelo se s *obrazovnim programima* o osnovama demokracije kroz medije i o tome što građani imaju pravo očekivati i zahtijevati od nositelja državnih i javnih funkcija na svim razinama – i države i lokalnih samouprava (entiteta, županija/kantona i općina);
- i na kraju, otvoren je poseban *program obuke medijskih poslenika* sa svrhom upoznavanja metoda i strategije istražnog novinarstva i reporterskog rada.

Dodatak 3: ALBANIJA, GRUZIJA I LATVIJA

"*Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj*" (OCDE/OECD), koja okuplja 29 europskih i izvaneuropskih razvijenih zemalja, osnovala je s Europskom unijom inicijativu „*Sigma*”, koja se bavi reformama javne uprave u 13 zemalja srednje i istočne Europe, koje su bile uključene u program PHARE¹¹⁸ Europske unije. Potkraj 1998. „*Sigma*” je u svome glasilu „*Tribune de la gestion publique*” (Tribina javnog upravljanja) objavila kraći prikaz o pomoći Svjetske banke Albaniji, Gruziji i Latviji u borbi protiv korupcije i u poboljšanju rada javne uprave.¹¹⁹

¹¹⁸ Riječ „program” ovdje označava kako pravila tako i novac koji služi prilagodbi tranzicijskih zemalja demokratskim pravilima i tržišnom gospodarstvu.

¹¹⁹ Br. 6, studeni-prosinac, str. 12-14. Autori su toga prikaza službenici Svjetske banke Daniel Kaufman, Sanjay Pradhan i Randi Ryterman.

Zanimljivost toga članka za temu ove knjižice o korupciji jest u tome što se on temelji na nizu ispitivanja, koja su pokazala koja i kolika je gospodarska i društvena cijena korupcije. Jedan od prvih zaključaka provedenih istraživanja jest da je korupcija uvijek veća u zemljama koje guše javne slobode.

1. Pvi rezultati istraživanja

Pokazalo se u sve tri ispitivane zemlje da je u njima korupcija „*sistemska*”, tj. da se duboko usadila u način ponašanja građana. Što se tiče područja, odnosno *ciljeva* korupcije, ankete su pokazale da je korupcija čest pratilac zlorabe *državnih fondova* i krađe *državne imovine*. Korupcijom se služi isto tako da bi se skratilo čekanje *upravnih odluka i dozvola*, njome se postiže *povlašteni ili monopolski položaj* u nekoj djelatnosti, ili uspijeva na različitim *javnim natječajima*.

Od navedenih *ciljeva* korupcije za sve tri zemlje karakteristična je korupcija kod javnih natječaja, dok je za Gruziju tipičnija zloraba državnih fondova, a u Latviji i Albaniji češća je krađa državne imovine. Od institucionalnih *uzroka* korupcije, u Albaniji je to bila ponajviše slabost sudske vlasti, a u Gruziji i Latviji nepostojanje odgovarajućih pravnih propisa.

Posljedice korupcije za javne i privatne financije veoma su teške. Tako su u sve tri države gubitci za *javni proračun* ogromni, dok se novčani iznosi privatnih tvrtka za podmićivanje u Albaniji i Latviji procjenjuju na 7% od ukupnih troškova, a u Gruziji čak na 15%. Anketa je pokazala da bi velik dio privatnih tvrtka pristao na plaćanje većih poreza državi kad ne bi bilo korupcije.

Posljedice korupcije za *pojedince i domaćinstva* jesu osim toga i nesrazmjerne, jer korupcija mnogo više pogađa siromašne. Iznosi/tarife za podmićivanje u njihovu budžetu naime predstavljaju mnogo veći postotak negoli u budžetu bogatih. Ankete su pokazale da 14% domaćinstava u Gruziji priznaje da je povremeno „prisiljeno” na podmićivanje, dok je takvih u Latviji 12%.

Jedan od posebnih oblika podmićivanja je onaj kojim se dobiva neki javni posao, na kojem će se nakon toga prima mito. Tako se u Latviji, češće nego u Albaniji i Gruziji, mogao kupiti čak ministarski položaj, što znači da je u toj zemlji teže bilo suzbijati veliku korupciju i „kupovanje države”, dok je u Albaniji i Gruziji veće zlo bila mala i administrativna korupcija.

2. Uloga objavljivanja rezultata istraživanja

Sve tri zemlje preuzele su prema Svjetskoj banci obvezu transparentnosti i objelodanjivanja podataka istraživanja, i tako se od *površnih i slabo utemeljenih sumnjâ* za korupciju prešlo na *iskustvene spoznaje, ankete i dokaze*, što su objavljivani na prvim stranicama svih važnijih novina.

Nakon tih objelodanjivanja javne su vlasti u svim trima zemljama organizirale *javne seminare*, na kojima se raspravljalo o objavljenim podacima i o mjerama za suzbijanje korupcije. Na taj način korupcija je postala *tema javnog političkog dijaloga*, pa su državne vlasti bile primorane započeti s *reformama* zakona, javne uprave i financija, kao i sudskih institucija. U svemu se nastojalo što više uključiti udruge *civilnog društva*, kako bi mobilizacija javnog mnijenja bila što šira i djelatnija.

3. Izazovi budućnosti

Pokazalo se da je moguće dijagnosticirati i ispitivati različite oblike korupcije i da je vrlo značajno *objavljivati* postignute *rezultate*, jer se na osnovi njih može započeti s utemeljenom javnom raspravom, a na osnovi nje s reformama. Provedene ankete u tom su smislu bile sredstvo da se identificiraju područja koja su najugroženija korupcijom i da se tako utvrde prioriteti potrebnih i mogućih reformâ.

Iskustvo triju zemalja pokazuje da su reforme institucija, procedura i primjene propisa važnije od same smjene korumpiranih javnih službenika i dužnosnika, jer se korupcija pokazala do te mjere kao „*sistemska*” te je nije moguće odstraniti samo uklanjanjem korumpiranih osoba. Reforme pak moraju javnom mnijenju djelovati vjerodostojno, tj. realistično i izvedivo.

Među takve izvedive reforme sve su tri zemlje uvrstile i započele s izmjenama na polju *carinskih* i *poreznih* propisa i prakse. Mnogo težom pokazala se reforma duboko korumpiranog *sudskog* sustava u Albaniji, kao i reforma nekih dijelova *javne uprave* u Latviji i Gruziji, gdje su brojni interesi korumpiranih službenika predstavljali snažnu branu reformama.

Jedan od načina „načinjanja” takvih legla korupcije jest dovodjenje vanjskih, *neutralnih stručnjaka*, koji procjenjuju gdje i tko pruža otpor reformama. Osim toga, na nekim područjima javnih služba, gdje postoji monopol državnih organa, moguće je privatizirati dio poslova i tako uvesti konkurenciju privatnog sektora.

Napomena: Bibliografija na engleskom, francuskom i talijanskom što slijedi tek je skroman izbor literature, jer bi opširniji popis mogao s lakoćom ispuniti čitavu knjižnicu. U bibliografiji nema hrvatskih i b-h izvora, koji autoru nažalost nisu bili dostupni. Na čitateljima, zauzetim građanima i sutrašnjim stručnjacima za borbu protiv korupcije jest da krenu novim, za Bosnu i Hercegovinu i Hrvatsku neprokrćenim stazama, služeći se postojećim, silno bogatim znanjem i iskustvom sa svih strana svijeta.

Bibliografija:

- E. Alt i I. Luc: „La lutte contre la corruption” (Borba protiv korupcije), izd. PUF, Pariz, 1997.
- “Anticorruption in Transition – A contribution to the Policy Debate” (Anti-korupcija u tranziciji – Prilog raspravi o politici [na tom području]), izd. The World Bank, Washington, 2000.
- Gerard Carney: „Conflicts of Interest: Legislator, Ministers and Public Officials” (Sukob interesa: zakonotvorac, ministarstva i javni službenici) – v. website TI
- “(Pre-Final Draft) A Comprehensive Anti-Corruption Strategy for Bosnia and Herzegovina” (Predzavršni nacrt – Cjelovita protu-korupcijska strategija za Bosnu i Hercegovinu), izd. Office of High Representative – Economic Department (Ured Visokog predstavnika – Gospodarski odjel), Sarajevo, siječanj 1999.
- “Le courrier des pays de l'Est” (Pošta istočnih zemalja), smotra, Paris, br. 381, izd. „Notes d'actualité” (Bilješke aktualnosti), Pariz, 1993.
- Daniel Dommel: „Les défis de la corruption” (Izazovi korupcije), radni materijal TI od 12. siječnja 1999. Ova studija je prvi put objavljena u smotri Commentaires (Komentari), Paris, br. 80, zima 1997-98. Cf. website TI
- D. Dommel: „Oui, on peut combattre la corruption” (Da, protiv korupcije se može boriti),

članak objavljen u Les Cahiers de l'Audit (Bilježnice revizije), Paris, br. 4, 1. tromjesečje 1999.

- Richard G. Dudley: „The Rotten Mango: The Effects of Corruption on International Development Projects” (Trula manga: učinci korupcije na međunarodne razvojne projekte), studija predstavljena na Međunarodnoj konferenciji pod naslovom „Održivost [razvoja] u trećem tisućljeću”, u Bergen-u (Norveška), kolovoz 2000. Cf. website Svjetske banke:
- Diego Gambetta: „Civisme et corruption” (Civizam i korupcija), prilog iz zbornika radova pod naslovom „Démocratie”, izd. Fayard, Paris, 1998.
- A. Etchegoyen: „Civisme et corruption” (Civizam i korupcija), prilog iz zbornika radova pod naslovom „Démocratie” (Demokracija), izd. Fayard, Paris, 1998.
- "(Draft) Fraud and Corruption in Bosnia and Herzegovina – A Proposal for Systemic Reforms” (Nacrt – Prevare i korupcija u Bosni i Hercegovini – Prijedlog za reforme sustava), izd. USAID / Bosnia and Herzegovina, Sarajevo, 23. ožujka 1998.
- Marek Hessl i Ken Murphy: „Stealing the State and Everything Else” (Okradanje države i svega ostalog), cf. website TI
- A. Heidenheimer: „Readings in comparative analysis on political corruption” (Lektira /rasprava/ usporedne analize političke korupcije), izd. Colt, Rinehart & Winston Inc., New York, 1970.
- "Helping Countries Combat Corruption – The Role of the World Bank” (Pomaganje državama u suzbijanju korupcije – uloga Svjetske banke), izd. odjela Poverty Reduction and Economic Management (Smanjivanje siromaštva i gospodarsko upravljanje) Svjetske banke, Washington, rujan 1997. V. website Svjetske banke.
- Robert Klitgaard: „Cleaning Up and Invigorating the Civil Service” (Čišćenje i jačanje javnih službâ), izd. Svjetske banke, 1996.
- Johann Graf Lambsdorf: „Background Paper to the 2003 Corruption Perception Index – Framework Document” (Osnove/obrazloženje načina izrade/indeksa procjene korupcije 2003), izd. TI, cf. website TI
- “Le canard enchaîné” (Okovani patak), tjednik, Paris, 3. studenog 1999.
- “The TI Source Book” (Knjiga izvora TI), v. website TI.
- Transition Report 1998 Annex 2.1 – Legal transition indicators (Izvješće o tranzicijskim zemljama 1998, dodatak 2.1 – zakonski tranzicijski pokazatelji), izd. European Bank for Reconstruction and Development, London, 1999.
- "Tribune de la Gestion Publique” (Tribina javnog upravljanja), smotra, br. 6, studeni-prosinac 1998, str. 12-14, izd Sigma / OCDE/OECD, Paris.

Web stranice:

- ATTAC: www.attac.org
- Demokracija i zakonitost (E. Veltri): www.democraziaelegalita.org
- Europska promatračnica zakonitosti i moralnog pitanja (Di Pietro): www.dipietro.org/osservatorio
- Europska unija: <http://europa.eu.int/>
- Geopolitička promatračnica drogâ (OGD): www.ogd.org
- Glasnost Defense Foundation: www.gdf.ru
- OCDE/OECD: www.oecd.org
- Pakta o stabilnost: www.stabilitypact.org
- Svjetska banka: www.worldbank.org
- Transparency International: www.transparency.de
- Vijeće Europe (konvencije): <http://conventiones.coe.int>
- Transparency International – Hrvatska: www.transparency.hr
- Udruga za demokratsko društvo (UDD): www.udd.hr

Bilješka o piscu

Neven Šimac rodio se 6. prosinca 1943. u Osijeku. U Zagrebu je nakon Klasične gimnazije završio studij prava i postdiplomski studij krivično-pravnih znanosti, a zatim u Parizu druga dva postdiplomska studija – političke i državno-upravne znanosti (ove potonje na *Ecole nationale d'administration – ENA*) – te doktorat, nostrificiran u Zagrebu, na temu prava čovjeka („Europska konvencija o pravima čovjeka i Francuska“). Uz to, N.Š. je završio i studije uporednog prava, te europskih i međunarodnih organizacija – u Strasbourgu, Madridu, Cagliariju i Freiburgu.

Godine 1971. N.Š. je započeo sveučilišnu karijeru kao asistent na Pravnom fakultetu u Zagrebu, ali je s padom „hrvatskog proljeća“ dopao zatvora, izgubio posao i morao potražiti kruha u izbjeglištvu. U Francuskoj je od 1972. do 1995. radio na odgovornim dužnostima u središnjoj državnoj upravi, a od konca 1995. do 1999. nalazio se „na privremenom radu“ u domovini, u Zagrebu i Sarajevu, na savjetničkom poslu u svezi s jednim europskim zajmom Hrvatskoj te programom PHARE u BiH. Od 1999. radi u Varšavi, Pragu, Vilniusu i Rigi kao savjetnik u poslovima prilagodbe Poljske, Češke, Litve i Letonske za pristup u Europsku uniju. Od 2002. radi ponovo i u Zagrebu na praćenju dvaju zajmova Europske investicijske banke Hrvatskoj.

S akademikom Mirkom Draženom Grmekom i sveučilišnim profesorom Markom Gjidarom, N.Š. je ko-autor knjige „*Le nettoyage ethnique – documents historiques sur une idéologie serbe*“ (izd. Fayard, Pariz, 1993, 1999. i 2002 u broširanom izdanju), prevedene i na hrvatski (Etničko čišćenje – povijesni dokumenti o jednoj srpskoj ideologiji, izd. Globus, Zagreb, 1994), kao i pisac većeg broja članaka u francuskim, hrvatskim i b-h časopisima i novinama. N.Š. je autor knjižica – pod naslovom „Abeceda demokracije“, „Izazovi i zamke globalizacije i Europski principi javne uprave“, koje su od 1999. do 2001. objavili zajedno Udruga za demokratsko društvo (Zagreb), Hrvatsko kulturno društvo Napredak (Sarajevo) i, za posljednji naslov, još i Centar za europsku dokumentaciju i istraživanja R. Schuman (Zagreb).

U Parizu je N.Š. 1970. godine bio jedan od osnivača Matice hrvatske, a od 1990. do 1995. predsjednik Predstavničkog vijeća hrvatskih udruga i zajednica Francuske. Posljednjih godina član je Upravnog odbora Hrvatskog kulturnog društva Napredak – Glavne podružnice Zagreb.

Projekt *Protiv korupcije*, u okviru kojega je tiskana i ova knjižica, omogućili su:

- Europska komisija (preko programa Europska inicijativa za demokraciju i ljudska prava – EIDHR),
- Westminsterška fondacija za demokraciju (WFD),
- Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske i Ured Republike Hrvatske za ljudska prava.