

Politička korupcija i loša uprava u Italiji

Donatella della Porta
Alberto Vanucci

Korumpirani politički *boss* odabiru ljude koje će postaviti na položaje u strankama i javnoj upravi, a prirodno preferiraju one koji zbog "pragmatizma" ili "nepostojanja predrasuda" nisu "rizični" za vrlo korumpirani sustav.

Kad je riječ o dinamici korupcije, neki istraživači sugeriraju različite mogućnosti širenja te pojave. Korupcija se, prvo, može širiti s vrha prema dolje (*top-down*). Budući da "politički vođe, po definiciji, imaju važnu ulogu u usmjeravanju javnog mnijenja i društvenog ponašanja, korupcija političkog vodstva smanjuje povjerenje, lojalnost i osobni integritet njihovih sljedbenika" (Werner, 1983: 150). Korumpirani politički *boss*vi odabiru ljude koje će postaviti na položaje u strankama i javnoj upravi, a prirodno preferiraju one koji zbog "pragmatizma" ili "nepostojanja predrasuda" nisu "rizični" za vrlo korumpirani sustav. Da bi pridobili saveznike, "korumpirani" često moraju uključiti u nezakonite radnje makar dio njihovih sljedbenika.

Začarani krugovi i dinamike loše uprave u Italiji

Korupcija se, drugo, reproducira od dna prema gore (*bottom-up*): "Čim postoje poticaji za korupciju na nižoj razini, ona se tendencijski razvija prema gore, stvarajući zainteresirane saveznike. Širenjem političkog imuniteta taj proces stvara pogodne uvjete za rast korupcije" (Cadot, 1987: 239). Ako stranački *boss*vi selekcioniraju svoje sljedbenike, oni su njihov proizvod: uspon im omogućuje sposobnost da izraze difuznu koncepciju politike i uprave, koristeći u tu svrhu i monetarne i fiducijarne resurse koje crpe iz okultnih transakcija. Čak i stalna migracija političara s izbornih funkcija u predstavničkim tijelima na imenovane stranačke funkcije pogoduje horizontalnoj difuziji korumpirane prakse iz jedne institucije u drugu. Širenje korupcije smanjuje njezin trošak, slabeći osjećaj krivnje što bi ga mogao donijeti gubitak ugleda i povećavajući izgleda da se pronađe pouzdan partner za koruptivnu razmjenu (Andvig, 1991). U ekonomskim pojmovima, tržište korupcije pokazuje osobine masovne ekonomije: troškovi ponude nedopustivih usluga rastu razmjerno sporije od cijele difuzije te pojave. Rizik sankcija – koji je, uz etička uvjerenja pojedinaca, glavni element odvratanja – u negativnoj je korelaciji sa širenjem ilegalnih praksi. Ondje gdje se korupcija široko prakticira, rizik prijavljivanja krajnje je nizak, jer kontrolna tijela moraju rasporediti raspoložive resurse na mnogo šire područje istrage. Oni nailaze na sve veće teškoće zbog zavjere šutnje među korumpiranima ili lakšeg prikrivanja dokaza. Kako su, naime, koruptivne aktivnosti isprepletene, sve je manji broj osoba pripravan svjedočiti i pružiti informacije (Lui, 1986). Upletenost i zainteresiranost viđenih eksponenata političkog života sprečava ili obeshrabruje kontrolu i prijavljivanje takvih slučajeva. U nedostatku poštenih administratora kojima se mogu obratiti, povećavaju se poticaji poduzetnicima da plate provizije u obliku mita (Rose Ackerman, 1978). Ti ekspanzivni mehanizmi rezultiraju nastankom sustavske korupcije: stvara se stanje u kojemu nedopušteno postaje norma, korupcija postaje regularizirana i institucionalizirana, a organizacija nagrađuje one koji djeluju na nedopušten način i stvarno kažnjava one koji se drže starih (deklariranih) normi i vrijednosti (Caide i Caiden, 1977).

Ti mehanizmi, koji su izraženi u talijanskom slučaju (Della Porta, 1992: 324-326; 2007: 212-220), omogućuju "reprodukciju korupcije na široj osnovi". Može se poduzeti još jedan korak u razumijevanju evolutivnih dinamika te pojave ako se ne ograničimo na analizu njezinih, takoreći, unutarnjih mehanizama,

Donatella della Porta, profesorica na Odsjeku za političku znanost i društvene znanosti European University Institute u Firenci. Glavna urednica časopisa *European Political Science Review*.

Alberto Vanucci je profesor političke znanosti na Sveučilištu u Pisi. Bavi se političkom ekonomijom, javnim politikama i stručnjak je za pitanja političke korupcije. E-mail: avannucci@dsp.unipi.it

Tekst je, uz dopuštenje autora, preveo Damir Grubiša.

nego se osvrnemo na interakciju političke korupcije i drugih fenomena ili, bolje rečeno, patologija, koje se često spominju u sociološkim i politološkim studijama o Italiji. Tijekom istraživanja doista smo uočili da postoje začarani krugovi između korupcije i drugih oblika patologije talijanskoga političkog sustava, a koji se često izjednačuju sa samom korupcijom. Mislimo posebice na klijentelizam, lošu upravu i abnormalan razvoj organiziranog kriminala koji karakteriziraju ukorijenjene veze s političkom klasom. Kao što ćemo pokušati objasniti u tekstu, u političkome i pravnom sustavu došlo je do detonacije spirala istodobne ekspanzije različitih elemenata disfunkcionalnosti sustava.

U dosadašnjim istraživanjima korupcije u Italiji otkrili smo brojne indicije o postojanju dvostruke korelacije između lošeg upravljanja i korupcije. Povijesne slabosti javne uprave – ponekad zbog djelovanja snaga inercije, a ponekad zato što su bile vješto izazvane – olakšale su širenje političke korupcije. Što se tiče naše zemlje, loša je uprava pogodovala širenju i etabliranju korupcije. Doduše, možemo konstatirati da postoji i obratan odnos. Premda bismo trebali imati veći broj podataka ili ekonometrijskih modela za mjerenje tog odnosa, sudske istrage i drugi izvori koje smo analizirali navode na prilično nedvosmislen zaključak da je korupcija proizvela lošu upravu. Istraživanja o političkoj korupciji omogućila su nam da utvrdimo da je loša uprava povećala diskrecijska prava i arbitrarnu moć administratora u svim etapama koje vode "plaćenim" javnim odlukama kroz provizije i mito, od umjetnog stvaranja potražnje do zagađenja sustava raspodjele resursa i slabljenja kontrole. S druge strane, arbitrarnim povećanjem cijena i distorzijom potražnje za javnim radovima, korupcija pridonosi jačanju loše uprave. Ona se stoga isprepleće s korupcijom, pokrećući tako začarani krug koji uzrokuje istodobno širenje obje pojave. Dinamike začaranog kruga mogu se sintetizirati na sljedeći način:

*loša uprava → nepovjerenje u uživanje prava građanstva
→ potraga za privilegiranim kanalima → spremnost na
plaćanje provizije/mita → potražnja za korupcijom → se-
lektivna inkluzija → povećana percepcija loše uprave*

Loša uprava pridonosi porastu nepovjerenja građana i po-duzetnika u javnu upravu, a posebice u mogućnost efektivnog uživanja prava koje propisuje zakon. Odatle proizlazi potraga za povlaštenim kanalima pristupa javnim odlukama, neovisno o tome je li riječ o uživanju usluga ili nadmetanju na javnim natječajima za dodjelu poslova, natječajima za radna mjesta itd. Nužnost povlaštenih kanala povećava spremnost da se "kupi" pristup plaćanjem provizije/mita – a to je potražnja za korupcijom. Kroz difuziju koruptivnih praksi tako se ostvaruje selektivna inkluzija onih koji plaćaju. Kako se vidi, korupcija povećava neučinkovitost administracije, opet pokrećući začarani krug. Nepovjerenje u nepristranost javne uprave može biti rezultat usvajanja strategija selektivne distribucije partikularističkih usluga od strane dužnosnika u javnoj upravi, pokrećući time proces u tijeku kojega se potražnja i ponuda međusobno alimentiraju. Ako se iza svakog čina ili javnog odabira prepoznaje partikularna usluga, privatne će osobe pokušati ući na istu frekvenciju s privatnim interesima onih koji imaju političku i upravnu moć (Vanucci, 1993: 31).

Ako loša uprava povećava potražnju za korupcijom, ponudu povećava drugi, s njome povezani fenomen, a to je klijentelizam. Tijekom prikupljanja empirijskih podataka za naša istraživanja pokazalo se da političari kompromitirani u koruptivnim skandalima, izgleda, imaju posebnu sposobnost *networkinga* – posebne sposobnosti za uspostavljanje i tkanje odnosa,

stvaranje odnosa povjerenja, uzajamnog obvezivanja i usluga, kojima se dodaje "partimonijalistička" koncepcija javnog dobra kao područja privatnog raspolaganja. Obje te osobine, svaka-kor korisne za organiziranje tkanja nedopustivih razmjena ili za uspješno stupanje u servilni odnos, pogoduju stvaranju mreže osobnih veza koju tvore *clientes*, jednako kao i "prijatelje" u lokalnim elitama. Istraživanja raznih slučajeva kaznenih progona ističu umijeća mnogih okrivljenika u raspodjeli usluga na velik broj pojedinaca, povlašćujući sektore i skupine čije se "protuu-sluge", u smislu podrške i sudionitva, mogu pokazati isplativijima. Sažeto, korumpirani političari uspijevaju ojačati vlastite feude izbornih podrški i sudionitva, razvijajući tradicionalne oblike ugledničkog klijentelizma s lokaliziranim odnosima patrona (zaštitnika) i klijenta, ili klijentelističke mreže vezane za šire institucionalne kontekste, ili *patron brokerage* i *organizational clientelistic brokerage*, u skladu s definicijom Eisenstadta i Ronigera (1984: 243-45). Težnja za ekspanzijom provizija/mita tjera korumpirane političare da umnogostruče troškove i aktivnosti upravnih tijela, a time i mogućnost da dijele više usluga. Da bi se prikupile provizije, oni moraju angažirati sve veće resurse i trošiti sve više javnog novca, makar u onim sektorima u kojima se nedopušteni probici pokazuju relativno probitačnijima i manje riskantnima. Reinvestirajući u politiku sredstva dobivena provizijom/mitom, korumpirani političari mogu, na sofisticiran način, organizirati svoje mreže *clientesa*. Dijelevći usluge i protekciju, korumpirani političar naposljetku stječe potrebne saveznike u javnoj upravi i uspostavlja s njom odnose savezništva s elementima međusobne ovisnosti.

Političari kompromitirani u koruptivnim skandalima, izgleda, imaju posebnu sposobnost *networkinga* – posebne sposobnosti za uspostavljanje i tkanje odnosa, stvaranje odnosa povjerenja, uzajamnog obvezivanja i usluga.

Može se pretpostaviti da uočena usporedna nazočnost korupcije i klijentelizma nije slučajna, nego je vezana za "komplementarnost" dviju pojava i sličnost njihovih uzročnih dinamika. Premda nije isključeno da neki oblici korupcije postoje u "ideologiziranim" politički sustavima, pragmatična koncepcija (neideološka i beskrupulozna) političke aktivnosti, a koju opisuju sami korumpirani političari, pogoduje konstrukciji brojnih mreža *clientesa*. Klijentelizam i korupcija isprepleću se u spiralnoj dinamici u kojoj difuzija jednoga pogoduje difuziji drugoga u sljedećemu začaranom krugu:

*klijentelizam → difuzija glasa za zamjenu → potreba za
novcem od strane administratora → ponuda korupcije →
korupcija → raspoloživost novca → poticaj za kupnju gla-
sova → klijentelizam*

Na prvome mjestu, difuzija glasa za razmjenu, povezana s klijentelizmom, povećava troškove politike, tjerajući političare da traže materijalne resurse koje će investirati u potrazi za moći. Klijentelizam i glas za razmjenu potiču potragu za novcem na nedopušten način – riječju, korumpiranošću. Nadalje,

oni povećavaju kompetitivnost korumpiranih političara, koji mogu reinvestirati proviziju/mito u više ili manje izravnu kupovinu glasova na izborima. Tako se povećava broj političara koji su spremni "kupovati" glasove i konsenzus, posebice kroz strategije "individualističke mobilizacije" (Pizzorno, 1980).

Politička korupcija i obični kriminal uzajamno se pothranjuju, slabeći ne samo tržište, nego i državu i civilno društvo.

Tim začaranim krugovima, posebice na jugu zemlje, valja pribrojiti i druge. Nazočnost organiziranog kriminala jača stabilnost nedopuštenih sporazuma, koji su u osnovi političke korupcije, povećavajući tako i razinu loše uprave. Na nekim zemljopisnim područjima politička korupcija i obični kriminal uzajamno se pothranjuju, slabeći ne samo tržište, nego i državu i civilno društvo. Nazočnost resursa nasilja konsolidirala je korumpirane transakcije, a one su sa svoje strane omogućile širenje općih uvjeta nelegalnosti koji zaštićuju mafijaški kriminal. Paketima kontroliranih glasova birača i svojim resursima nasilja kriminalne su skupine pridonijele jačanju korumpiranih političara koji su, sa svoje strane, iskoristili svoju moć da ponude usluge koje povećavaju snagu i reputaciju organiziranog kriminala koji ih je podržao. Uvođenjem jamstva nekažnjivosti i kontrolom teritorija, često zajamčena upravljanjem javnim natječajima, korumpirani su političari povećali moć mafijaša. Začarani krug koji je uspostavljen između korupcije i moći organiziranog kriminala može se prikazati na sljedeći način:

politička zaštita organiziranog kriminala → paketi glasova i zaštita korumpiranih političara → veća moć korumpiranih političara → javni natječaji i nekažnjivost organiziranog kriminala → povećana efikasnost mafijaške zaštite korumpiranih političara

Postojeća loša uprava omogućuje odnose između organiziranog kriminala i korumpiranih političara i pogoduje im. Loša uprava povećava i ovisnost građana o kriminalu. Kao što je svjedobno upozorilo protumafijsko povjerenstvo talijanskog parlamenta "ondje gdje je javna uprava inertna ili nepromišljena, ondje gdje administrativna kontrola ne funkcionira, gotovo se na automatski način stvara ozračje koje pogoduje isprepletanju mafije i politike. Često nije više riječ samo o isprepletanju, nego o okupaciji javnih institucija od strane emisara mafijaških skupina, a koje obavljaju vlast za račun (mafijaške) obitelji kojoj pripadaju, protiv interesa građana i često s prešutnom podrškom kontrolnih tijela, bilo administrativnih bilo pravosudnih. Na tim područjima, a riječ je ponajprije o malim općinama, razvio se mafijaški mikrosustav, koji kondicionira svakodnevni život građana na posebno ponižavajući način. Degradacija je duboka i ne postoji nikakvo građansko pravo koje se može primijeniti bez mafijaškog posredništva."

Vodeći računa o postojećoj vezi između političke korupcije i loše uprave, moguće je prikazati i začarani krug koji se uspostavlja između potonje i jačanja kriminalnih organizacija:

loša uprava → nepovjerenje građana u državu i institucije → rastuća potražnja za uslugama mafijaške protekcije → jačanje organiziranog kriminala → učinkovitija zaštita političke korupcije → pojačana administrativna neučinkovitost

Sporazumi o korupciji postaju čvršći kada ih sankcioniraju mafijaške skupine koje su sposobne "uvjeriti" sve strane da poštuju preuzete obveze. Smanjivanjem troškova prikrivenih transakcija, *Cosa Nostra* pridonosi ekspanziji i jačanju tržišta provizija/mita. To objašnjava i ozbiljne teškoće s kojima se suočava pravosuđe u istragama o korupciji na jugu zemlje i prigodom rušenja zidova zavjere šutnje – *omerta* – koji okružuju koruptivne razmjene. Unakrsna priznanja poduzetnika i političara, koja su 1993. u aferi "čistih ruku" dala pravosuđu golemu propulzivnu snagu u preostalom dijelu Italije, dosad su ostala prilično ograničena i suzdržana na teritorijima na kojima je bio nazočan mafijaški kriminal. Kapilarna difuzija političke korupcije pothranila je i nepovjerenje u procedure i javne odluke kod građana, stvarajući pesimistička očekivanja o sposobnosti države da distribuirati autentičnu i nepristranu javnu zaštitu. U takvim su se uvjetima neki poduzetnici obratili davateljima njezine najučinkovitije supstitucije, potičući sve veću potražnju za uslugama privatne zaštite koju su nudili mafijaši. Stvoreni su novi uvjeti u kojima su se mafija i politička korupcija međusobno pothranjivali.

Od "krize režima" do perspektive reforme i natrag

Prijelaz s običnih uzročnih objašnjenja na analizu interakcija među različitim pojavama omogućuje i malo bolje razumijevanje dinamike onoga što je nazvano "krizom režima", a koju su izazvale sudske istrage od vremena afere "čistih ruku" do danas. Ondašnji kolaps koruptivnog sustava nije, zapravo, izazvala pobuna njegovih neposrednih "žrtava": riječju, nisu ga napali oni koji su plaćali provizije/mito. Režim podmićivanja nije uzdrman ni sukobom korumpiranih i koruptora, kao ni sukobom korumpiranih i "poštenih" poduzetnika. Taj je režim kolabirao više zbog legitimacijske krize koju je proizvelo isprepletanje korupcije, klijentelizma, loše uprave i političke protekcije organiziranog kriminala.

Korupcija, klijentelizam i loša uprava zapravo su obilježili talijanskoj razvoj u drugom poraću, dovodeći do začaranog kruga koji je tendencijski umanjio području koju je širio sustav i povećao potrebu za specifičnom političkom podrškom. U tijeku rekonstrukcije pedesetih godina 20. stoljeća polarizirana politička kultura, ozračje Hladnog rata i svjesni odabir modaliteta ekonomskog razvoja nisu dopustili širenje difuznog konsenzusa, to jest konsenzusa usmjerenog protiv režima i njegovih institucija. Slijedom toga difuzna je podrška zamijenjena "specifičnom podrškom", okrenutom onome koji je trenutačno imao vlast. Odabir ustavotvoraca da nijedno tijelo ne zauzme jaču poziciju u odnosu prema drugoj instituciji – to jest, da se stvore slab parlament, slaba vlada i slab državni poglavar – uzrokovao je političku fragmentaciju i prakse koalicijskih vlada da da pribjegavaju stranačkoj podjeli plijena (Pasquino, 1991), šireći prostor za nastanak klase političkih profesionalaca koja je u upravljanju javnim ustanovama nalazila čak veću marginu preživljavanja nego na izbornim funkcijama. Ta progresivna okupacija društva i ekonomskog sustava nije se pretvorila u sposobnost djelovanja; naprotiv, upravni je sustav izgubio na učinkovitosti i, slijedom toga, smanjena je mogućnost stvaranja difuznog konsenzusa. Stvorena je spirala u kojoj je nedostatak difuznog konsenzusa povećao kolonizaciju civilnog društva od strane političkih stranaka, a kolonizacija je, sa svoje strane, proizvela korupciju i lošu upravu, smanjujući kapacitet sustava da oblikuje difuzni konsezus.

Tri su fenomena intervenirala u tu dinamiku krize, djelujući kao ubrzavajući čimbenici. Prvo, troškovi korupcije postali su neizdrživi kada je teška ekonomska konjunktura pridonijela zbroju inflatornih dinamika, inherentnih samoj korupciji. Drugo, sporazum iz Maastrichta pridonio je povećanju očekivanja građana i poduzetnika, a kod potonjih se povećao i strah da neće izdržati međunarodnu konkurenciju. Naposljetku, kronični nedostatak konsenzusa proizveo je najdramatičnije efekte u trenutku u kojemu je, s rušenjem istočnoeuropskih socijalističkih sustava, izostala legitimacijska osnova stranačkih sustava koji su bili zasnovani, ne samo u Italiji, na podjeli svijeta na dva bloka. Tradicionalne političke stranke zapale su u teškoće u raznim europskim zemljama, a u Italiji je upravo zbog slaboga difuznog konsenzusa kriza tradicionalnih stranaka poprimila najeklatantnije oblike. Pokrenuta je neka vrsta novog kruga, koji je trebao biti "circulus virtuosus" (krug vrlina) umjesto "circulus vitiosus" (začaranog kruga). Nezadovoljstvo zbog sve veće neefikasnosti javnih službi uzrokovalo je pad konsenzusa, koji je vidljiv u značajnim izbornim gubicima političkih stranaka koje su dotad imale hegemonijsku poziciju. Delegitimiranje političke klase proizvelo je poticaj istragama političke korupcije, a rezultati istraga proizveli su daljnje delegitimiranje političke klase. Sve je to pridonijelo da se sudske istrage o kaznenim djelima protiv javne uprave i organskih odnosa između nekih političara i organiziranog kriminala šire poput naftne mrlje. Sudske istrage ugrozile su pozicije stranačkih šefova i najutjecajnijih središta moći, smanjujući njihovu sposobnost kažnjavanja onih koji su prekršili sporazume o zavjeri šutnje koji su dotad važili. Smanjeno djelovanje političkih protekcija potom je počelo djelovati na slabljenje nekih skupina organiziranog kriminala. A posljedica njihovih teškoća izrazila se u novom gubitku moći političara koje su podržavali.

Takav je stjecaj okolnosti olakšao zadaću sudaca koji su vodili istrage. Koristeći pogodnosti i mogućnosti koje su im bile na raspolaganju, suci koji su pripadali "poolu čistih ruku" uspjeli su nagovoriti na suradnju pojedince koji su bili sve upleteniji u istrage i sve su manje mogli očekivati prijete zbog kompromitirajućih otkrića ili nagrade za njihovu šutnju od drugih kompromitiranih aktera. Suci "poola čistih ruku" pridonijeli su jačanju poticaja za suradnju. Pokazalo se da su potpuno svjesni potrebe da se djeluje na kontekst u kojemu su osumnjičeni pravili svoje odabire, potičući i nagrađujući njihova priznanja. Istražna strategija kojom su se od početka vodili ti magistrati dovela je osumnjičeničke pred tijesnu alternativu da priznaju ili poreknu, pri čemu im je suptilno insinuirano da su drugi već priznali, sugerirajući im perspektivu dugog zatočeništva dok traju istrage u slučaju šutnje ili trenutačno oslobađanje ako priznaju.

Valja se opet osvrnuti na toliko kritizirani institut preventivnog zatvora, ili brzog oslobađanja onih koji su pristali surađivati s pravdom, ili namjernog širenja informacija o lančanim priznanjima do kojih je dolazilo u diskreciji pravosudnih ureda. Našavši se u zatvoru, pojedincu priznanje može izgledati najisplativiji odabir kada su drugi potencijalni krivci već priznali, što otvara mogućnost da se nađe u neprilici, pa mu je u interesu da anticipira ponašanje drugih. Izolacija u zatvoru određena je kako bi se spriječilo da osumnjičenički saznaju za eventualno priznanje drugih. Tako više nije moguće postići sporazum između prijedloga tipa "neću priznati ako ti ne priznaš". Svijest o sve većoj masi kompromitiranih vijesti što su ih imali istražni suci i državni odvjetnici brzo se proširila, uzrokujući pravi utrk u tome da se prizna prije drugih. Zahvaljujući i tim istragama, u međuvremenu su oslabjela središta političke moći vezana za tajništva nekih političkih stranaka ili za značajne milanske po-

litičke prvake koji su do tog trenutka sankcionirali takve prikrivene razmjene, dok je podrška javnog mnijenja uspjela ukloniti prepreke takvoj akciji pravosuđa od strane političkih vrhova. Sustav unakrsnih suučesništava tako se srušio kao kula od karata, impresivno ubrzavajući istrage.

Delegitimiranje političke klase proizvelo je poticaj istragama političke korupcije. Sudske istrage ugrozile su pozicije stranačkih šefova i najutjecajnijih središta moći, smanjujući njihovu sposobnost kažnjavanja onih koji su prekršili sporazume o zavjeri šutnje.

Pokretanje "circulus virtuosus" (kruga vrlina) učinilo je izglednim pokretanje političkih reformi koje je politička klasa dugo odgađala (Della Porta i Vanucci, 1997). Dugo se raspravljalo o zakonodavnim promjenama koje su nužne za smanjenje korupcije. Razmatrajući, eksplicitno ili implicitno, varijabile koje utječu na izračun pojedinaca o troškovima i pogodnostima vezanim sa sudjelovanjem u koruptivnoj razmjeni, mnogi su recepti predloženi u Italiji, kao i u drugim zemljama, težili transformaciji funkcije korisnosti od korupcije. Troškovi korupcije mogu porasti povećavanjem kazni i strožom kontrolom administracije. Porast primanja lokalnih administratora mogao bi utjecati na rast razine "profesionalne kompetencije" aspirirane, poboljšati njihov socijalni status i istodobno povećati troškove korupcije. U rizike upadanja u pravosudni žrvanj trebalo bi uračunati i gubitak većeg prihoda i prestižnijega socijalnog položaja. Zauzdavanje troškova politike, posebice kontrola izbornih troškova, moglo bi smanjiti sklonost političara da trče za novcem, uključujući i prljavi novac. Uvođenje oblika nadmetanja među raznim birokratskim strukturama omogućilo bi obuzdavanje monopolističke moći koju javni agenti gotovo uvijek iskazuju (Rose Ackerman, 1986).

Ne ulazeći u složenu raspravu, podsjećamo na praktičnu korist razmišljanja koje ne bi zahvatilo samo pojedine uzroke ili neke čimbenike koji pogoduju korupciji, nego i složeno isprepletanje korupcije s drugim pojavama. Iz onoga što smo dosad rekli proizlazi da, uz mjere koje interveniraju u troškove i individualne pogodnosti, treba djelovati i na makrofenomene koji pogoduju širenju oblika korumpirane prakse. Kontrola korupcije bit će teža ako se istodobno ne suočimo s problemima vezanima za neefikasnost administracije i izborni sustav koji omogućuje razmjenu glasa za političku zaštitu organiziranog kriminala. Kompletiranje "kruga vrlina", koje bi dovelo do prevladavanja sustava uopćene korupcije, zahtijeva, dakle, ne samo specifične mjere i lijekove, nego i duboke institucionalne reforme. Među promjenama demokratskih "pravila igre", koje bi mogle pogodovati konkurenciji unutar raznih središta moći i između njih, nalaze se i one koje se odnose na podjelu zadataka s preciznom odgovornošću izbornih pobjednika u obnašanju vlasti i odgovornošću opozicije za kontrolu vlasti, te još strožije odvajanje funkcije političkog usmjeravanja od funkcije upravljanja, koju treba delegirati administrativnoj strukturi. Nužna je i korjenita reforma javne uprave koja bi povećala odgovornost javne

birokracije, utvrdila stroge rokove za izvršenje administrativnih zadaća, povećala tehnički i profesionalni kapacitet dužnosnika i uvela strogu kontrolu njihove učinkovitosti.

U takvu kontekstu sudska istraga, koja je svojedobno prekinula perverznu spiralu korupcije i neefikasnosti, može završiti pozitivnim ishodom. No to se nije dogodilo, nego se umjesto toga politička klasa "pregrupirala" i popunila novim akvizicijama iz svijeta *businessa*, a političke stranke su se pretvorile u blijedu kopiju modernih korporacija s plaćenim menadžerima i "gazdinskom strukturom odlučivanja", kao što se dogodilo s novim političkim tvorevinama koje su zamijenile stare političke stranke i njihova vodstva (Della Porta i Vannucci, 2007). Sudske istrage političke korupcije početkom devedesetih završile su preslagivanjem političke klase. Prekinuta je samo jedna ili dvije karike lanca političke korupcije, te su se nakon smirivanja potresa izazvana prvim šokom opet uspostavili klijentelistički odnosi, ali sada bez ikakve potrebe za jačom političkom legitimacijom prividnih općih interesa za koje su se pripadnici političke klase makar deklarativno zauzimali. Javna je uprava popunjena novom generacijom koja se samo prividno poziva na korporativnu efikasnost modernog menadžmenta, a opet se pojavila i opća neučinkovitost, ali sada u obliku jaza između javnih interesa građana, koje administracija zadovoljava poslovičnom i klasičnom sporošću i selektivnošću, i nove, hinjene efikasnosti u odnosu prema novoj poduzetničkoj klasi koja se, također, rekonstituirala nakon velikog šoka s početka devedesetih godina. Strukturna neefikasnost javne uprave još je prisutna, unatoč novim tehnologijama koje su djelomično kompenzirale ljudsku neefikasnost i stvorile privid bržeg reagiranja na neke potrebe građana. Unatoč očekivanjima drastične obnove administrativnih potencijala, nisu korjenito obnovljene javne procedure i nije se odustalo od stila ponašanja koji je upravu činio servilnom prema političkoj klasi, a indiferentnom prema građanima. Na žalost se ostvarila konkretna opasnost, koju su neki predvidjeli, da će se "nakon nevremena" opet uspostaviti tržište korupcije.

Prvi korak kojim je trebalo reformirati i, nakon sudskih istraga, dokrajčiti sustav organizirane korupcije bilo je donošenje zakona o javnim natječajima i javnim nabavama. Zakon o javnim natječajima i nabavama iz veljače 1994. potpuno je uvažio zahtjeve za transparentnošću: diskrecijski su postupci bitno ograničeni, dok su formulacija projekata, vođenje radova i aktivnosti nadzora povjerene unutarnjim tehničkim strukturama javne uprave kako bi se onemogućile manipulacije i trenutačne izmjene podnesenih projekata, što je dotad znatno povećavalo mogućnost intervencije i samovolje tijekom natječaja. No nespособnost i nepripremljenost javne uprave da obavlja kontrolne funkcije zbog neprovedene reforme, s jedne, i zbog oportunizma drugog dijela javne uprave koja je sabotirala tu mjeru, s druge strane, uzrokovali su blokadu javnih natječaja i suspenziju zakona. Vraćene su stare norme, čija je izloženost korupciji i eksponencijalnom rastu troškova povijesno potvrđena. I tako se ponovno uspostavio, u novome povijesnom ciklusu, s novim protagonistima i u novim legitimacijskim interpretacijama, sustav "začaranih krugova" koji traje do danas.

Literatura

- Andvig, J.C. (1991). The Economics of Corruption. *Studi economici*. (46).
- Cadot, O. (1987). Corruption as Gamble. *Journal of Public Economics*. (33)
- Caiden, G. E. i Caiden, N. J. (1977) Administrative Corruption. *Public Administration Review*. (37)
- Della Porta, D. (1992). *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Della Porta, D. i Vannucci, A. (1994). *Corruzione politica e amministrazione pubblica. Risorse, meccanismi, attori*. Bologna: Il Mulino.
- Della Porta, D. i Mény, Y. (ur.) (1997). *Democracy and Corruption in Europe*. London and Washington: Pinter.
- Della Porta, D. i Vannucci, A. (1999). *Un paese anormale: come la classe politica ha perso l'occasione di Mani Pulite*. Bari: Laterza.
- Della Porta, D. i Rose-Ackerman, S. (ur.) (2002). *Corrupt Exchanges*. Baden-Baden: Nomos.
- Della Porta, D. i Vannucci, A. (2007). *Mani Impunite. Vecchia e nova corruzione in Italia*. Roma-Bari: Laterza.
- Eisenstadt, S. N. i Roniger, L. (1984). *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and Structure of Trust in Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lui, F. T. (1986). A Dynamic Model of Corruption Deterrence. *Journal of Political Economy* (31).
- Paquino, G.. (1991). *La repubblica dei cittadini ombra*. Milano: Garzanti.
- Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- Rose-Ackerman, S. (1986). Reforming Public Bureaucracies through Economic Incentives. *Journal of Law, Economics and Organization*. (2).
- Werner, S. B. (1983). New Directions in the Study of Administrative Corruption. *Public Administration Review*. (3).