



REVŠČINA - KORUPCIJA - RAZVOJ

**S transparentnostjo in integriteto
do gospodarskega in socialnega
razvoja Slovenije**

Zbornik, junij 2011

KORUPCIJA – REVŠČINA – RAZVOJ

S transparentnostjo in integriteto do gospodarskega in socialnega razvoja Slovenije

Izdal: Integriteta – Društvo za etičnost javnega delovanja

Zbornik uredila: Iva Peternel

Spremna beseda: Simona Habič

Predstavitev projekta: Iva Peternel

Avtorji prispevkov: mag. Blaž Kavčič, Andrej Beloglavec, izr. prof. dr. Bojan Dobovšek, prof. dr. Jože Mencinger, prof. dr. Jože P. Damijan, Matjaž Hanžek in Svetlana Petuhova

Lektorirala: Alenka Klemenc

Ostali sodelavci pri nastanku zbornika: Vid Doria

Junij 2011

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

338.2(497.4)(0.034.2)
316.42(497.4)(0.034.2)

REVŠČINA, korupcija, razvoj [Elektronski vir] : s transparentnostjo in integriteto do gospodarskega in socialnega razvoja Slovenije : zbornik, junij 2011 / avtorji prispevkov Blaž Kavčič ... [et al.] ; spremna beseda Simona Habič ; zbornik uredila Iva Peternel. - El. knjiga. - Trzin : Integriteta, društvo za etičnost javnega delovanja, 2011

Način dostopa (URL):
http://www.integriteta.si/images/stories/pdf/zbornik_revscina_korupcija_razvoj.pdf

ISBN 978-961-269-475-3

1. Kavčič, Blaž, 1951- 2. Peternel, Iva

256525824

KORUPCIJA – REVŠČINA – RAZVOJ

S transparentnostjo in integriteto do gospodarskega in socialnega razvoja Slovenije

Javna razprava

Organizator: Integriteta – Društvo za etičnost javnega delovanja

Datum: 17. maj 2011

Kraj: Državni svet RS

Posvet je povezovala Simona Habič, predsednica Društva Integriteta

Uvodni nagovori:

- Simona Habič, predsednica Društva Integriteta
- mag. Blaž Kavčič, predsednik Državnega sveta
- Andrej Beloglavec, vršilec dolžnosti vodje Predstavništva Evropske komisije v Sloveniji

Predavatelji:

- izr. prof. dr. Bojan Dobovšek, Fakulteta za varnostne vede Univerze v Mariboru
- prof. dr. Jože Mencinger, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, državni svetnik
- prof. dr. Jože P. Damijan, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani
- Matjaž Hanžek, nekdanji varuh človekovih pravic, član upravnega odbora Društva Integriteta
- mag. Goran Klemenčič, predsednik Komisije za preprečevanje korupcije

VSEBINA

SPREMNA BESEDA	5
PREDSTAVITEV PROJEKTA	6
MAG. BLAŽ KAVČIČ	7
ANDREJ BELOGLAVEC	9
IZR. PROF. DR. BOJAN DOBOVŠEK	13
PROF. DR. JOŽE MENCINGER	16
PROF. DR. JOŽE P. DAMIJAN	24
MATJAŽ HANŽEK	27
SVETLANA PETUHOVA	32

SPREMNA BESEDA

Ena od vlog Društva Integriteta je osveščanje slovenske družbe in mednarodnega okolja o posledicah vzpostavljanja integritete in transparentnosti v delovanju državnih institucij. Razlog, zakaj izbiram besede, kot so integriteta, transparentnost in odgovornost izvoljenih je v tem, da v besede boj proti korupciji v kontekstu boja na nož ne verjamem. Verjamem, da so ljudje v svoji biti pošteni, verjamem, da si vsak državljan zasluži, in da je to njegova osnovna človeka pravica, vedeti, kako se porablja javni denar in verjamem, da sistem, v katerem živim, krši te osnovne človekove pravice.

Imeti možnost biti pošten, imeti možnost vedeti kakšni so razlogi, da sistem deluje le določenim kvazi - elitam v prid, imeti možnost izbire. To so moje pravice. Žal pa zaradi sistemske korupcije izgubljam zaupanje v delovanje zdravstvenega sistema, sistema izobraževanja, izvoljene politične veljake, ki po pridobljenem udobnem sedalu pozabijo na svoje predvolilne obljube. Vedno bolj dobivamo občutek, da živimo v pretirano regulirani državi, da se zakoni sprejemajo načrtno tako, da se onemogoči učinkovit nadzor, da je okrnjena vloga neodvisnih institucij. Sporočilo, ki ga danes dobimo je - državi ni mar za največjo vrednoto, ki jo premore - človeka samega.

Društvo Integriteta skuša državljanom sporočiti, da si zaslužijo dostojno življenje v taki državi, ki si odnos do posameznika postavi kot vrednoto pred lastnim pohlepom, pred tem, da človeka poniža tako, da ignorira jasno in vidno leglo sistemske korupcije, da omogoča neetično porabe javnih sredstev in da si dovoli vedno znova pogledati na stran.

Naš poziv z javno razpravo, ki je 17. maja 2011 potekala v prostorih Državnega sveta, in s tem zbornikom je predvsem poziv k razmišljanju, kaj lahko storimo vsi mi - civilna družba, mediji in odločevalci v procesih odločanja. Pozabljamo namreč, da smo mi tisti, ki tvorimo srčiko družbe in ustvarjamo bolj pravno državo za sebe in ne za in zgolj za interese kapitala.

Simona Habič, predsednica Društva Integriteta

PREDSTAVITEV PROJEKTA

S projektom »S transparentnostjo in integriteto do gospodarskega in socialnega razvoja Slovenije« je Društvo Integriteta želelo opozoriti na problem revščine v povezavi s korupcijo, na katerega tudi Slovenija ni imuna. Korupcija je eden izmed pomembnih dejavnikov za nastanek revščine in hkrati tudi ključna ovira za njeno zmanjšanje. V času gospodarske krize, ko se revščina le še povečuje, je pomembno govoriti o problemu in iskati rešitve, ki bodo prinesle dostojno življenje vsem državljanom Republike Slovenije. Vzpostavljanje transparentnosti in integritete ter preprečevanje korupcije namreč ni le moralno vprašanje, ampak je hkrati tudi učinkovito sredstvo za odpravljanje revščine.

Z obravnavano vsebino projekta smo želeli zajeti čim večji krog ljudi, zato smo izvedli mednarodni natečaj za najboljši esej in organizirali javno razpravo. Z mednarodnim natečajem za najboljši esej smo želeli aktivirati predvsem mlade. Oni so namreč tisti, ki bodo v prihodnosti vodili svet, zato je pomembno, da so informirani o povezavi med revščino in korupcijo, da pridobivajo nova znanja s tega področja in imajo odklonilen odnos do korupcije ter senzibilen odnos do revščine. Menimo, da le informiran in ozaveščen posameznik lahko odigra aktivno vlogo v preprečevanju korupcije in zmanjševanju revščine. Zmagovalka natečaja za najboljši esej je bila Svetlana Petuhova iz Latvije; njen esej objavljamo v tem zborniku. Nagrajenka bo prejela nagrado v vrednosti predmeta Korupcija in razvoj na Poletni šoli Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani. Z javno razpravo, ki smo jo 17. maja 2011 organizirali v prostorih Državnega sveta, smo želeli osvestiti slovensko družbo o dilemah nadaljnjega razvoja Slovenije na področju revščine, spodbuditi kritično razmišljanje o odločitvah in politikah, spodbuditi sodelovanje, dvigniti raven zavedanja pomena transparentnega, odgovornega, etičnega in poštenega ravnanja na vseh področjih družbenega življenja, spodbuditi demokratično izmenjavo mnenj, predstaviti ideje in rešitve za Strategijo razvoja Slovenije in povečati senzibilnost celotne slovenske družbe na pojav revščine. Pri doseganju teh ciljev so nam pomagali vsi udeleženci javne razprave, predvsem pa predavatelji in njihove vsebine predstavljamo v nadaljevanju zbornika.

Iva Peternel, vodja projekta

MAG. BLAŽ KAVČIČ

Predsednik Državnega sveta

Eden od gradnikov transparentne družbe je prav civilna družba. Državni svet, kot drugi, nestrankarski dom slovenskega parlamenta, nastopa v svojem pomembnem delu kot zastopnik interesov tipičnih družbenih skupin, kot jih definira Ustava. Zastopanju neposrednih življenjskih interesov se Državni svet približuje tudi prek državnih svetnikov – zastopnikov lokalnih interesov. Sodelovanje s civilno družbo se je okrepilo do te mere, da civilna družba prek Državnega sveta izraža svoje potrebe in hotenja, podaja zakonodajne pobude in vpliva na dokončno podobo zakonov ter posledično tudi na njihovo udejanjanje v življenju. Zakone namreč živimo, dobra zakonodaja je ključnega pomena za kakovostno delo in življenje, za boljši gospodarski in socialni razvoj Slovenije.

Značilnost Državnega sveta je, da ni strankarsko zasnovan in obvladan, kar predstavlja možnost uveljavljanja mehanizma uravnotežanja in zavor na osnovi stališč državnih svetnikov kot nepoklicnih politikov, a kompetentnih zastopnikov tipičnih družbenih skupin in okolij, ki so jih izvolila. To je priložnost za bolj »prizemljeno«, bolj k dejanskim interesom državljanov usmerjeno politiko, za notranje uravnoteženo zastopanje tipičnih delov slovenske družbe, za rahlo omejitev izključne oblasti političnih strank in aktivnejšo prisotnost organizirane civilne družbe in lokalnih interesov v slovenski politiki. Vse to nenazadnje prispeva h krepitvi politične kulture. Po 19 letih delovanja Državnega sveta lahko ugotovimo, da institucija deluje, a da je vplivneži strankarske politike v glavnem ne marajo. Oboje je najbrž podobno dobro.

Zato večkrat poudarjam, da predstavlja dvodomni parlamentarni sistem možno rešitev za zmanjševanje demokratičnega primanjkljaja. Toliko bolj, kolikor je drugi dom različno zgrajen od prvega. Zgolj replika dejansko ne bi imela pravega smisla. Institut veta npr. predstavlja določeno varovalko strankokraciji, saj zahteva po ponovnem glasovanju potegne za sabo iskanje širšega političnega soglasja o določenem problemu in oteži možnosti neprimerne vplivanja na odločitve. Državni svet bi lahko, ob inovativnejšem in poglobljenem odnosu medijev, več

prispeval h krepitvi zaupanja med državljani in parlamentom kot celoto, h krepitvi parlamentarizma in izgradnji bolj transparentne ter poštene družbe. Vse to je v kontekstu današnje razprave še posebej pomembno, saj je prav korupcija s strani političnih elit in omrežij ena od ključnih zaviralk demokratičnega razvoja, krepitve civilne družbe in posledično blagostanja prebivalstva.

V obliki prepletenih vplivnih omrežij politike, gospodarstva in zasebnega sektorja se tovrstna moč kaže kot zloraba oblasti oziroma sistemska korupcija. Ta ima izjemno negativne strukturne učinke. Razkraja temeljni odnos med posameznikom in državno/politično oblastjo ter neposredno hromi učinkovitost delovanja njenih institucij. Država postane šibka, pravna država in z njo javni interes postopoma razpadeta in država postane ujetnica posameznih interesov močnih in vplivnih elit. Pojavlja se vse večji razkorak med vsaj delno pravno, a vse bolj nepravilno državo. Demokracija postane le navidezna, državljani postanejo demotivirani, sistem deluje klientelistično in korupcija postane sestavni, neločljivi del vsakodnevnosti. Življenje postane drago, saj se pričakuje, da je treba vse storitve dodatno plačati. Posledica delovanja t. i. »plenilsko nadarjenih elit« so vidne kot verižni učinek na odtujitev javnih sredstev, kar posledično vodi do znižanja sredstev za javne socialne storitve (zdravstvo, izobraževanje in zmanjševanje revščine) in povzroča čedalje večje razlike v kakovosti življenja. To ima zelo resen vpliv na splošno gospodarsko stanje, saj spodkopava zaupanje domačih in tujih vlagateljev, onemogoča rast, zlasti majhnih in srednjih, podjetij ter prispeva k povečani brezposelnosti, ki predstavlja veliko oviro za izkoreninjenje revščine in jo postopoma še povečuje.

Obravnavana tema je ena od tistih, ki nas sili, da sami sebi nastavimo ogledalo in se vanj pogledamo. Naj bo to izhodišče za nadaljnje ukrepanje. Vsekakor je Strategija razvoja Slovenije 2013-2020 nova priložnost za pozitivne spremembe v slovenski družbi. A skupaj bomo morali zahtevati in udejanjiti doslednejše opredeljevanje, najprej vrednot in vizij, potem ciljev in šele na koncu strategij. Če ne vemo kam gremo, je namreč vsaka pot ali strategija enako dobra! Naj današnji posvet prispeva k povečevanju gostote zavesti o nujnosti teh sprememb - za krepitev harmoničnega družbenega organizma s soustvarjalnostjo kot prevladujočo in delujočo vrednoto.

ANDREJ BELOGLAVEC

Vršilec dolžnosti vodje predstavništva Evropske Komisije v Sloveniji

Revščina ima številne oblike. Ene prepoznamo na prvi pogled, drugi ostajajo skriti pred očmi javnosti. Revščina se manifestira v različnih oblikah, a vsem je skupno pomanjkanje sredstev. Posamezne razloge, ki privedejo do pomanjkanja, je nemogoče enotno in absolutno opredeliti. Ne glede na to pa na ravni Evropske unije obstaja soglasje o tem, kateri razlogi so poglavitni - brezposelnost, slaba izobraženost in socialna izključenost so le trije, proti katerim se je mogoče boriti skupaj.

Namen razprave društva Integriteta je bil predvsem osvetliti korupcijo kot oviro v boju proti revščini, kljub temu pa bi želel o boju proti revščini uvodoma spregovoriti bolj široko in podati nekaj iztočnic o okviru za odpravo revščine v Evropski uniji.

Evropska unija velja za eno bogatejših območij v svetu. Žal to ne pomeni, da vsi njeni prebivalci živimo dostojno in v blaginji (podatki kažejo, da se v EU z revščino srečuje 80 milijonov ljudi, kar je kar 17 % celotnega prebivalstva). Trenutna finančna in gospodarska kriza za veliko ljudi ustvarjata slabše možnosti kot v bližnji preteklosti. Medtem ko v danih razmerah težko pričakujemo naglo spremembo stanja, je hitra rešitev te problematike verjetno nerealna, saj se celo v pogojih ugodne gospodarske rasti delež ljudi, ki se soočajo s tovrstno situacijo, v zadnjih desetih letih v Evropski uniji ni zmanjševal.

Kaj lahko za spremembo tega trenda naredimo na evropski ravni?

Tako kot ni mogoče na evropski ravni oblikovati enotne definicije revščine, za revščino in socialno izključenost tudi ni univerzalne evropske rešitve. Socialna politika je v pristojnosti držav članic, ki same primarno odločajo o primernih ukrepih za boj proti obema pojavoma v svojih nacionalnih okoljih. Vendar pa države priznavajo, da obstaja jasna potreba po skupnem delovanju ter izmenjavi strokovnega znanja in izkušenj. To je glavna ideja evropske strategije boja proti revščini, ki so jo voditelji vlad in držav članic sprejeli leta 2000 kot okvir, znotraj

katerega države članice razvijajo lastne strategije, o katerih se medsebojno posvetujejo, izmenjujejo izkušnje in primere dobrih praks. Državam so pri tem procesu v pomembno pomoč tudi evropska sredstva, in sicer iz evropskega socialnega sklada, v času krize pa tudi okrepljena sredstva Evropskega globalizacijskega prilagoditvenega sklada.

Kljub intenzivnemu sodelovanju smo v desetletnem boju le počasi napredovali, zato zaveza okrepljenega boja proti revščini ostaja osrednji element prenovljene evropske socialne agende in tudi eden izmed petih kvantitativno opredeljenih ciljev, ki si jih je Evropa zadala za gospodarsko strategijo prihodnjega desetletja – strategijo Evropa 2020.

Prav skupno opredeljeni kvantitativni cilj boja proti revščini – ta je: v naslednjih 10 letih za 20 milijonov zmanjšati število revnih v Evropi – velja za enega največjih dosežkov omenjene strategije. Za doseg tega cilja je Evropska komisija predlagala številne horizontalne ukrepe s področij zaposlovanja, izobraževanja, socialne in stanovanjske politike ter drugih. Še pred iztekom evropskega leta boja proti revščini in socialni izključenosti pa je lani predlagala ustanovitev Evropske platforme boja proti revščini, ki ustrezno dopolnjuje dosedanje sodelovanje držav.

Evropska platforma boja proti revščini je sodelovanje tako razširila tudi na pomembne posameznike in organizacije iz nevladnih in strokovnih sfer, hkrati pa predlaga izboljšave, ki omogočajo preudarno porabo sredstev na področjih, kjer je moč doseči največji učinek.

Konkretno si prizadeva za:

1. razširitev ukrepov boja proti revščini na celotni spekter politik, tudi onstran tradicionalnih politik socialnega vključevanja;
2. promocijo inovativnih pristopov v socialni politiki, pri razvoju katerih bo državam članicam pomagala tudi Evropska komisija;
3. razširitev kroga udeležencev posvetovanja o socialni politiki, med drugim tudi z vključitvijo oseb z izkušnjo revščine, ter

4. izboljšave pri porabi evropskih sredstev. Evropski socialni sklad nove finančne perspektive bo tako na primer popolnoma prilagojen okvirom strategije Evropa 2020.

Evropska unija namenja za odpravo socialnih razlik in socialne izključenosti več kot 10 % svojega letnega proračuna. Sredstva Evropskega socialnega sklada in drugih mehanizmov so tako pomembna podpora državam članicam v boju proti revščini. Seveda morajo biti ta sredstva porabljena pregledno, etično in namensko. Evropska komisija zato z uvedbo različnih ukrepov stremi k razvoju najvišjih standardov pri dodeljevanju in porabi denarja evropskih davkoplačevalcev.

V ta namen je Evropska unija že leta 1999 ustanovila neodvisni Evropski urad za boj proti goljufijam (poznani po francoski kratici – OLAF). Izkušnje namreč kažejo, da nobena država ali institucija na svetu ni varna pred korupcijo ali kršitvami svojih uradnikov. Nadalje je s pobudo za preglednost leta 2008 vzpostavila okvir za ureditev odnosov z zastopniki interesov (register in kodeks ravnanja) ter z vrsto ukrepov natančno določila pristojnosti in dolžnosti uradnikov evropskih institucij.

Za boljše sodelovanje držav članic pri pregonu organiziranega kriminala in korupcije je Evropska unija leta 2002 ustanovila mrežo za pravno sodelovanje Eurojust, skupne evropske smernice za krepitev omenjenega področja pa je podala v leta 2003 sprejetem Sporočilu Evropske komisije o vseobsegajoči evropski politiki boja proti korupciji.

Kljub močni povezovalni vlogi Evropske unije pa odgovornost za pregon kriminala in korupcije, podobno kot odgovornost za socialno blaginjo, ostaja v pristojnosti držav članic.

S strategijo Evropa 2020 so evropski voditelji sprejeli kvantitativno opredeljene usmeritve in zaveze za boljšo gospodarsko in socialno prihodnost evropskega prostora, s tem pa tudi odgovornost, da sprejete zaveze izpolnijo. Zato je sedaj treba vse napore usmeriti v izvajanje vodilnih pobud strategije in spremljajočih reform v državah članicah.

V prvi fazi evropskega semestra, ki je motor izvajanja strategije Evropa 2020, so morale države članice do konca meseca aprila pripraviti Nacionalne reformne programe. Ta skupek nacionalnih ukrepov je bil v Sloveniji predmet javne razprave in zajema velik nabor zakonodajnih pobud, izmed katerih jih je nekaj že del pravne ureditve, ostale pa naj bi bile sprejete do izteka leta 2012. Pri tem Slovenija med predlogi za izboljšanje institucionalnih pogojev za delovanje podjetij in vzpostavitev učinkovitejše javne uprave ni pozabila na problematiko obravnavano v okviru posveta.

Veseli me, da v Sloveniji obstaja interes za sodelovanje med vladnimi in nevladnimi akterji in so prepoznani izzivi, ne glede na njihovo trdovratnost, del javne razprave. Boj proti revščini in boj proti korupciji zahtevata stalno pozornost vseh sfer družbe, zato upam, da bosta tudi z vašo pomočjo ostala v osrčju obravnave naslednjega Nacionalnega reformnega programa in nastajajoče Strategije razvoja Slovenije do leta 2020.

IZR. PROF. DR. BOJAN DOBOVŠEK

Fakulteta za varnostne vede Univerze v Mariboru KORUPCIJA IN PRAVNA DRŽAVA V REPUBLIKI SLOVENIJI

Rezultati analiz korupcije v Sloveniji kažejo, da ima korupcija negativni vpliv na pravno državo, saj spodkopava zaupanje ljudi v pravo in institucije ter spodkopava zaupanje domačih in tujih vlagateljev, onemogoča rast, zlasti majhnih in srednjih podjetij, ter prispeva k povečani brezposelnosti. Ugotavljamo, da je korupcija v tranzitnih državah zavzela novo obliko - tako imenovano »state capture« formacijo. Večina tovrstnih raziskav o korupciji se sprašuje, kako se izvršujejo oziroma ne izvršujejo obstoječi zakoni, pravila ali regulativa na splošno in v koliki meri na to izvrševanje vplivajo podkupnine oziroma korupcija. Pri definiranju pojma »state capture« si zastavljamo vprašanje, kako razna korupcijska dejanja vplivajo na to, kako so ti zakoni, pravila in splošna regulativa formulirani. V to kategorijo sodijo pojavi, kot so kupovanje glasov v parlamentu, podkupnine za sprejetje želenih vladnih odlokov, podkupovanje pri sprejemanju sodnih odločitev in nelegalno financiranje političnih strank (Hellman, Kaufman (2000) in Dobovšek (2008)).

Tako je iz pregleda strokovne literature razvidnih več povezav in medsebojnih vplivov med korupcijo ter pravno državo, pri čemer je razvidno, da korupcija negativno vpliva na procese demokracije in načela pravne države. Tako je na primer na Posvetu o integriteti¹ prof. dr. Kranjc² opozoril, da so v svetu trije največji sovražniki pravne države: a) strah, kot začetek avtocenzure; b) korupcija, kot negacija načela enakosti in sorazmernosti in c) sila, kot onemogočanje in izključitev pravnega razmišljanja. Tako Slovenija sodi v skupino držav z nizko kakovostjo vladanja, kjer je kakovost regulacije nad korupcijo izjemno šibka, kar dejansko potrди tudi vse omenjene teoretične postulate.

¹ Potekal 1. 6. 2010 v Ljubljani, v Državnem svetu RS.

² Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta.

O vplivu korupcije na državo, gospodarstvo, politiko in socialno državo se avtorji večinoma sklicujejo na mednarodne raziskave in na tej osnovi gradijo vrednostne ocene, na primer, da korupcija ovira gospodarski razvoj, ker spodkopava dobro upravljanje, poštenost in socialne pravice, ogroža vladavino prava in pravno državo, stabilnost demokratičnih ustanov ter moralnih temeljev družbe, kar posledično vodi do znižanja sredstev za javne socialne storitve (zdravstvo, izobraževanje in zmanjševanje revščine) in povzroča čedalje večje razlike v kakovosti življenja. Nekaj konkretnjših podatkov o škodnih posledicah je sicer mogoče zaslediti v prispevkih, ki obravnavajo t. i. korporacijsko kriminaliteto in drugo gospodarsko kriminaliteto, v katerih korupcijo preučujejo kot predhodna, pripravljalna dejanja, dejanja sostoritstva ter pomoči ali kot glavni način izvršitve gospodarskih kaznivih dejanj, kar zopet onemogoča natančnejšo členitev, kaj so posledice korupcije in kaj kaznivih dejanj oziroma drugih oblik gospodarskega kriminala. Rezultati dostopnih študij so pokazali, da v Slovenji prednjači kršitev pravne države s strani korupcije prek kršitve osnovnega ustavnega elementa pravne države – načela vezanosti izvršilne, zakonodajne in sodne veje oblasti ustavi, zakonu in drugim podzakonskim aktom, kar potrjujejo tudi rezultati raziskave o neformalnih mrežah v Sloveniji (Dobovšek in Meško, 2008), kjer je bilo med drugim ugotovljeno, da je približno 75% respondentov mnenja, da prebivalci in prebivalke Slovenije spoštujejo zakone in predpise, pri čemer pa velja, da vsak prebivalec skuša najti luknjo v predpisih, ki bi zanj lahko pomenila prednost, zadovoljstvo in dobiček. Omenjeno se največkrat pojavi pri postopanju javnih uslužbencev in najvišjih funkcionarjev, kjer se kaže želeni vpliv, prek katerega imajo korist le določeni posamezniki. Takšen vpliv je po podrobnejši razčlenitvi značilnosti korupcijskih ravnanj najpogostejši na področju javnih naročanj, kjer posamezniki ne spoštujejo osnovnih načel javnega naročanja, predvsem načela enakopravne obravnave ponudnikov, transparentnosti in gospodarnosti. Gospodarnost je kot ključni problem izpostavljen pri razpolaganju z lokalnim premoženjem – predvsem glede nepremičnin (zemljišča, objekti ipd.). Opozoriti velja, da je že brez korupcije zaposlovanje zaskrbljujoče predvsem zaradi zaostrenih gospodarskih in socialnih razmer, s slabšanjem omenjene situacije pa se bodo povečale možnosti tudi za korupcijska ravnanja, predvsem pri iskanju in pridobivanju zaposlitev. Vse omenjeno vodi do znižanja sredstev za javne socialne storitve (zdravstvo, izobraževanje in zmanjševanje revščine) ter povzroča čedalje večje razlike v kakovosti življenja, spodkopava se

zaupanje domačih in tujih vlagateljev, onemogoča rast zlasti majhnih in srednjih podjetij ter prispeva k povečani brezposelnosti, ki predstavlja veliko oviro za izkoreninjenje revščine. Zato mora Strategija razvoja Slovenije 2013-2020 temeljiti na načelu pravne države in enakosti pred zakonom za vse, pri tem se moramo v prvem koraku osredotočiti na odpravljanje korupcije na najvišjih nivojih, predvsem omejevanju pojava state capture.

Dobovšek, B. in Meško, G. (2008). Informal Networks in Slovenia: A Blessing or a Curse? Problems of post-communism, 55: s. 25-37.

Dobovšek, B. (2008). Korupcija v tranziciji. Študijsko gradivo. Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede.

Hellman, J., Jones, G., Kaufmann, D. (2000): »State Capture in Transition«: Summary Findings, The World Bank, <http://www.worldbank.org/wbi/governance> dne 10. 3. 2005

PROF. DR. JOŽE MENCINGER

Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, državni svetnik

EVROPA 2020 - ŠE TRETJIČ V PRAZNO?³

Leporečja EUROPE 2020

Poplavi strategij - nekatere segajo tja do leta 2060, kot da bi res vedeli, kaj bo takrat, druge se ukvarjajo z izhodom iz krize, tretje z razvojem do leta 2020 - se je pridružila še EVROPA 2020 - Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast. Z njo Evropska komisija »nadgrajuje« dve lizbonski strategiji; originalno iz leta 2000 in »prenovljeno« »Partnerstvo za rast in delovna mesta - nov začetek lizbonske strategije«, iz leta 2005. Prva naj bi do letos iz EU ustvarila družbo znanja in najbolj učinkovito svetovno gospodarstvo, druga naj bi zagotovila gospodarska rast in zaposlenost. Prva se je končala z oddaljevanjem od proglašanih ciljev, ki ga sredi razdobja trajanja strategije ni bilo mogoče spregledati, druga, ki naj bi »prenovila« prvo, pa s svetovno gospodarsko krizo. Seveda nista povzročili krize, a obe sta podpirali in širili ideologijo, ki je ustvarjala gospodarska in socialna neravnotežja; ta pa so se morala slej ko prej končati, kot so se. Obe sta izhajali iz ekonomike ponudbe, njun »znanstveni« temelj je bila produkcijska funkcija; gospodarsko rast naj bi zagotavljali skupna faktorska produktivnost, večja prožnost trga dela in »poglabljanje« trga kapitala. Povečevanje »prožnosti« na trgu dela je vodilo v zaostajanje in celo realno zniževanje plač ter v vse večjo brezposelnost in socialno neenakost, »poglabljanje« trga kapitala pa v hazarderstvo in ustvarjanje virtualnega bogastva. Osnovna napaka obeh strategij je bilo popolno zanemarjanje agregatnega povpraševanja (Mencinger, 2005).

Strategijo, ki jo zdaj predlaga Evropska komisija in naj bi jo še marca potrdil Evropski svet, bo, kot kaže, doživela usodo predhodnic. Čeprav manj kot predhodnici izhaja iz ekonomike ponudbe in vsaj eksplicitno ne govori o potrebi po večji prožnosti trga dela in finančnem poglabljanju, tudi nova strategija zanemarja agregatno povpraševanje. Zato bomo z njo najbrž spet dobili

³ Članek je bil objavljen v publikaciji Gospodarska Gibanja, marec 2011.

dokument, katerega uporabna vrednost bo približno tolikšna, kot je bila »dodana« vrednost predhodnic; za politične govore uporabno retoriko.

Tako imenovane krovni cilji »EVROPE 2020« so:

- 75 % prebivalstva v starosti 20-64 let mora imeti zaposlitev;
- 3 % BDP je treba nameniti raziskavam in razvoju;
- cilj 20/20/20 na področju podnebnih sprememb in energetike je treba doseči z 20 odstotnim zmanjšanjem emisij, 20 odstotnim povečanjem obnovljivih virov in 20 odstotnim povečanjem učinkovitosti porabe energije;
- delež mladih, ki se odločijo za zgodnjo opustitev šolanja, mora biti pod 10 %, vsaj 40 % mladih mora uspešno zaključiti terciarno izobraževanje;
- revščina naj bi ogrožala 20 milijonov ljudi manj kot zdaj.

Cilje naj bi dosegli: s »PAMETNO RASTJO«, to je z razvojem gospodarstva, ki temelji na znanju in inovacijah, »TRAJNOSTNO RASTJO«, to je s spodbujanjem bolj konkurenčnega in zelenega gospodarstva, ki gospodarneje izkorišča vire, in »VKLUČUJOČO RASTJO«, to je z utrjevanjem gospodarstva z visoko stopnjo zaposlenosti, ki krepi socialno in teritorialno kohezijo.

Da bi bila pot k ciljem »zanesljivejša«, je v strategiji sedem »vodilnih pobud«, ki naj bi spodbudile prednostna področja. Pobuda »UNIJA INOVACIJ« naj bi izboljšala pogoje za financiranje raziskav in inovacij, kar naj bi zagotavljalo inovativne zamisli hitro pretvoriti v proizvode in storitve, ki ustvarjajo rast in delovna mesta. Pobuda »MLADI IN MOBILNOST« naj bi povečala uspešnost izobraževalnih sistemov in olajšala vstop mladih na trg dela, »EVROPSKI PROGRAM ZA DIGITALNE TEHNOLOGIJE« naj bi vzpostavil hiter internet in izkoriščanje prednosti enotnega digitalnega trga v gospodinjstvih in podjetjih. S pomočjo »EVROPE, GOSPODARNE Z VIRI« naj bi prekinili vezi med gospodarsko rastjo in porabo virov ter podprli prehod v nizko ogljično gospodarstvo, povečali porabo obnovljivih virov energije, posodobili promet in spodbujali energetske učinkovitost. »INDUSTRIJSKA POLITIKA ZA DOBO GLOBALIZACIJE« naj bi izboljšala poslovna okolja, zlasti za mala in srednja podjetja, in podprla industrijsko strukturo, s katero bo mogoče konkurirati na svetovnih trgih. »PROGRAM ZA NOVA ZNANJA IN SPRETNOSTI

TER NOVA DELOVNA MESTA« naj bi posodobil trge dela ter okrepil položaj ljudi z razvijanjem njihovih znanj in spretnosti ter tudi z mobilnostjo bolje uskladil ponudbo in povpraševanje po delu, »EVROPSKA PLATFORMA ZA BOJ PROTI REVŠČINI« pa naj bi zagotovila socialno in teritorialno kohezijo tako, da bodo ljudje lahko dostojno živeli ter se aktivno vključevali v družbo.

Si s to strategijo lahko pomagamo kaj bolj kot s prejšnjima? Čeprav je polom prejšnjih le nekoliko streznil bruseljske planerje in je nova strategija bolj realistična od prejšnjih, EVROPA 2020 ostaja še najbolj podobna nekakšnemu predvolilnemu programu z veliko obljubami in še več na novo izumljenimi krilaticami, na kar kaže »že pametna, trajnostna in vključujoča rast«, »vodilne pobude« in udarne krilatice, kot sta »Evropa se mora zganiti, da ne bi nazadovala« in »Evropa lahko uspe«. Če bi zadoščala v EVROPI 2020 zbrana retorika, bi bila verjetnost izpolnitve ciljev visoka, ker pa ne zadošča, je še najbolj verjetno, da se bo tudi EVROPA 2020 spremenila v dokument brez uporabne vrednosti.

Donedavni temelj gospodarskega napredka globalizacijo Komisija zdaj uvršča kar med dolgoročne težave EU, skupaj s pritiski na naravne vire in staranjem prebivalstva. Vsaj tu ima prav. Pomisel, da bo EU na globalnem trgu s svojo »na znanju temelječo družbo« lahko konkurirala socialno mnogo bolj brezobzirnim družbam, je bila že v prvi lizbonski strategiji vnaprej obsojena na polom; znanje je še bolj mobilno kot kapital. Možnosti, da EU tudi od drugih zahteva »pravičnejšo« trgovino oziroma konkurenco z upoštevanjem vsaj minimalnih socialnih norm in pravic delavcev v konkurenčnih državah pa je EU zaradi pohlepa njenih multinacionalk in svoje kratkovidnosti zamudila.

Pogled Komisije na gospodarsko krizo ter zasluge in slabosti lizbonskih strategij

V uvodnem delu strategije Komisija ugotavlja, da je gospodarska kriza izničila nedavni »napredek«; ob 4 odstotnem zmanjšanju BDP je industrijska proizvodnja EU nazadovala na raven devetdesetih, brezposelnost se je dvignila na 23 milijonov ali na 10 odstotkov aktivnega prebivalstva. Težave, v katere je unija zašla, so večje, kot so bile pred krizo. Reševanje iz krize je

povprečni javnofinančni primanjkljaj dvignilo na 7 in javni dolg na 80 odstotkov BDP; v dveh letih je bilo izničenih dvajset let fiskalne konsolidacije. Temu naj bi bile krive strukturne pomanjkljivosti, nizke ravni naložb v raziskave, nedinamično poslovno okolje, staranje prebivalstva ter nižja stopnja zaposlenosti in manj delovnih naporov kot v ZDA in na Japonskem.

Komisija zdajšnjo gospodarsko krizo obravnava tako, kot da bi šlo za nepredvidljiv dogodek, na primer za potres, podoben tistemu na Haitiju ali v Čilu; pri tem naj bi bila škoda, ki jo je kriza povzročila, zaradi njenih strategij čilska in ne haitijska. Toda za nastajanje krize je bila Komisija vsaj sokriva, saj gospodarskega razvoja, ki je peljal v krizo, ni preprečevala. Prav narobe. Takšen razvoj je s svojo obsedenostjo z liberalizacijo, deregulacijo in privatizacijo celo podpirala, čeprav je te procese včasih močno zbirokratizirala. Sprejela je nauke o popolni prilagodljivosti trgov in primerjalnih prednostih; v svetovni delitvi dela naj bi postala družba znanja, večja prilagodljivost trga dela, privatizacija javnih storitev in "zdrava" gospodarska politika, katere srž je zmanjšanje deleža javnega sektorja, pa naj bi jo usposobile konkurirati socialno mnogo bolj brezobzirnim družbam. Spregledala je, da je znanje še bolj mobilno kot kapital, da vseh zaposlitev, ki jih izgublja z opuščanjem proizvodnih dejavnosti, ni mogoče nadomestiti z zaposlitvami v storitvah, in da se dejavnosti z visoko dodano vrednostjo s selitvijo v države z nizkimi plačami spremenijo v dejavnosti z nizko dodano vrednostjo. Pa tudi, da zniževanje cene dela z zniževanjem plač in socialne varnosti, ki bi zadoščalo za konkuriranje socialno mnogo bolj brezobzirnim družbam, implicira postopno opuščanje socialno tržnega gospodarstva, na katerega se nenehno sklicuje.

V spremljajočem dokumentu »Delovni dokument služb komisije – Ocena lizbonske strategije« Komisija zdaj sicer priznava (kar je bilo očitno že ob njenem sprejetju), da je prvotna strategija, po kateri naj bi EU do leta 2010 postalo najbolj dinamično in konkurenčno na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, sčasoma prerasla v pretirano zapleteno strukturo, s številnimi cilji in ukrepi ter nejasno razmejitvijo obveznosti in nalog. To naj bi zahtevalo »prenovo« v letu 2005; ta pa naj bi po mnenju Komisije imela »pomemben učinek na rast in delovna mesta, ki pa ga ni preprosto oceniti, saj naj bi bil odvisen od gospodarskega cikla, zunanjih vplivov pa tudi javnih politik«. Najbrž je učinke strategije težko oceniti tudi zato, ker jih ni bilo. Po mnenju Komisije je

»lizonska strategija pripomogla k oblikovanju širokega soglasja glede reform, ki jih potrebuje EU ...«, »državljanom in podjetjem v EU prinesla konkretne koristi ...«, »strukturne reforme pa so povečale odpornost EU in nam pomagale prebroditi krizo«. Soglasja politikov o reformah, vsaj po njihovem nenehnem sklicevanju na lizonske strategije sodeč, ne gre zanikati; vprašljivi so njihovi učinki. Kakšne so bile koristi od strategije in kako je strategija pomagala prebroditi krizo, ni mogoče ugotoviti. Nedvomno je vsaj, da se je Evropa kljub strategiji, če že ne zaradi nje, znašla v krizi. Pa ne le, ker strategija »ni ponudila dovolj orodij, da bi že na začetku lahko odpravili nekatere vzroke krize«, ker je bilo »kljub pomembnim dosežkom izvajanje reform na splošno počasno in neenakomerno«, ali ker »ni bil dovolj upoštevan pomen soodvisnosti v tesno povezanem gospodarstvu, zlasti v evroobmočju«. Proti kriznim orodij strategija, ki je temeljila na ekonomiki ponudbe, nekritičnem seljenju proizvodnih aktivnosti v dežele z nizko ceno delovne sile, posledičnem zmanjševanju pravic delavcev doma in »poglabljanju« trga kapitala, sploh ni mogla ponuditi. Protikrizna orodja so namreč sestavina povsem spregledane ekonomike povpraševanja. Predstavniki Evropske komisije so krizo še potem, ko se je že razplamtela, kot vrači odganjali s ponavljanjem nesmiselnih krilatic iz lizonskih strategij.

Komisija poudarja velik pomen »namenskih sredstev iz strukturnih skladov, ki so omogočila znatne naložbe v rast in delovna mesta«, »učinke priporočil za posamezne države«, »izmenjavo izkušenj in dobrih praks«. Gotovo drži, da so namenska sredstva iz strukturnih skladov omogočila znatne naložbe, a preden so prišla iz bruseljske v nacionalne blagajne, so iz nacionalnih blagajn prišla v bruseljsko. Tudi brez priporočil komisarjev, katerih neupoštevanje v posameznih državah naj bi bil problem, bi preživeli; velik del se jih da prebrati v učbenikih ekonomije, še več jih je iz arzenala ekonomike ponudbe.

Kako do okvirnih ciljev

Prvi cilj EVROPE 2020, 75 odstotna zaposlenost, ki ne omenja gospodarske rasti, kaže na pomembno spremembo v razmišljanju oziroma na spoznanje, da je temeljna dilema sodobnega sveta ustvariti dovolj dela ter da bosta svetovna gospodarska in politična dogajanja v naslednjih letih določala zaposlenost oziroma brezposelnost ter njene socialne posledice in njihovo

reševanje. Problem sveta namreč ni premajhna količina produktov in bogastva, obojega je preveč, problem je, kako jih porazdeliti, porabiti in ustvariti dovolj dela. Že dolgo najbrž drži, da gospodarimo zato, da ustvarjamo delo, in ne zato, da proizvajamo dobrine in storitve. Ko govorimo o investicijah, nihče več ne razpravlja o tem, kaj bomo proizvedli, ampak vsi le o tem, koliko delovnih mest bomo ustvarili. Podjetja se ne ukvarjajo z vprašanjem, kako produkt narediti, ampak kako ga prodati. Rast ali krčenje BDP razlagamo z gibanjem komponent agregatnega povpraševanja in ne z omejitvami na strani ponudbe. Tudi neprestano ustvarjanje novih storitev, institucij in pravil je pravzaprav le način, kako vsaj malo izničiti učinke tehnološkega napredka na zaposlenost in preprečiti nastajanje »enotretjinske družbe«. Od treh vrst gospodarske rasti: »pametne, trajnostne in vključujoče«, se bo zato EU morala oprijeti predvsem »vključujoče« rasti; ustvarjanja novih delovnih mest. Tudi pri zelenem delu »trajnostne« rasti je ustvarjanje novih delovnih mest dejanski cilj, izboljšanje okolja oziroma cilj »20/20/20« na področju podnebnih sprememb in energetike pa je zaenkrat bolj kot ne le kolateralna korist. Pri konkurenčnem delu »trajnostne« rasti bo dejansko pomembnejše, kako zmanjšati konkurenčnost »Kitajcev« v EU, kot pa, kako povečati konkurenčnost EU na svetovnem trgu. Pred in med krizo je EU največ delovnih mest izgubljala v industriji, deloma zaradi »pametne« rasti, to je tehnološkega napredka, še več zaradi konkurenčnega dela »trajnostne« rasti, to je seljenja proizvodnje na »Kitajsko«. Ponovno jih bo mogoče dobiti le z dejanskim zapiranjem evropskih trgov ne glede na retoriko o svobodni menjavi.

»Pametna« rast je povezana z drugim ciljem: »3 % BDP nameniti raziskavam in razvoju«. Cilj implicira, da izdatki za raziskave in razvoj samodejno prinašajo tehnološki napredek, gospodarsko rast in zaposlenost, vendar empirični podatki, pa naj gre za časovne vrste, statistične preseke ali panelne podatke, te samodejnosti ne potrjujejo. Gotovo je, da tehnološki napredek povečuje produktivnost ter ustvarja boljše delovna mesta, ne ustvarja pa jih več. Skupni učinek tehnološkega napredka na zaposlenost je sestavina več zelo različnih parcialnih učinkov; nekateri zaposlenost zmanjšujejo, drugi jo povečujejo. Število novih delovnih mest, ki jih tehnološke spremembe ustvarijo v proizvodni dejavnosti, v kateri nastanejo, je gotovo mnogo manjše od števila delovnih mest, ki jih odpravijo. Srž sprememb, ki jih prinaša nova

tehnologija, je zmanjševanje potrebne količine dela; prav zato se število in delež zaposlenih v proizvodnih dejavnostih neprestano krči. Tehnološke spremembe, ki neposredno zmanjšujejo zaposlenost, posredno res omogočajo (ne ustvarjajo) ustvarjanje novih delovnih mest v storitvah, bodisi privatnih bodisi javnih, bodisi takšnih z visoko ali pa takšnih z nizko dodano vrednostjo. A gre v bistvu za preraždeljevanje družbenega produkta. V državah EU so zato v zadnjem desetletju skoraj vsa nova delovna mesta nastala v storitvenem sektorju, pretežno v njegovem javnem delu, ali v delih javnega sektorja, katerih privatizacija je število zaposlenih še povečala.

Ko pridemo do naslednjega cilja, »deleža mladih, ki se odločijo za zgodnjo opustitev šolanja, mora biti pod 10 %, vsaj 40 % mladih mora uspešno zaključiti terciarno izobraževanje«, se ne moremo izogniti bolonjski reformi visokega šolstva. Ta naj bi po zamisli ministrov, ki so jo podpisali, povečala učinkovitost visokega šolstva (skrajšala študij) in ustvarjala visoko kvalificirano »delovno silo«, kakršno potrebuje trg delovne sile. Najbrž je, vsaj po desetletju, le jasno, da so rezultati bolonjske reforme katastrofalni, pa tudi, da je njena katastrofalnost pravzaprav koristna. Evropski trg dela nikoli ni potreboval in ne potrebuje »delovne sile«, kakršno naj bi po bolonjski reformi »proizvajalo« terciarno izobraževanje; bolonjska reforma je ob znižanju kakovosti le podaljšala študij in s tem socialno manj vzdržno odkrito brezposelnost spremenila v socialno sprejemljivejšo prikrito. Tudi oba izobraževalna cilja EVROPE 2020 sta pravzaprav namenjena istemu cilju, zmanjševanju odkrite brezposelnosti in povečevanju prikrite; njun negativni stranski učinek je neizogibno znižanje kakovosti terciarnega izobraževanja.

Bo EU do leta 2020 dosegla tudi cilj, da naj bi revščina ogrožala 20 milijonov ljudi manj kot zdaj? Morda, a le če bo dosegla prvi cilj. Visoka stopnja zaposlenosti sicer še ne zagotavlja odpravo revščine, kar kaže zdajšnja kriza, je pa nedvomno socialno najbolj sprejemljiv način za to.

Reference

- Evropska komisija: DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE, Ocena lizbonske strategije, Bruselj, 2. 2. 2010
- Evropska komisija: EVROPA 2020 - Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast« Bruselj, marec 2010
- Jože Mencinger: »Leporečja lizbonske strategije in Slovenija«, GOSPODARSKA GIBANJA, 367, februar 2005, 23-39.

PROF. DR. JOŽE P. DAMIJAN

Ekonomska Fakulteta Univerze v Ljubljani

KORUPCIJA IN RAZVOJ

Zakaj so revne države revne? Zakaj je v zadnjem stoletju razvojni preboj uspel denimo Japonski, J. Koreji, Tajvanu in Singapurju, zakaj imajo danes Čile, Indija, Kitajska, Mauricius in Botsvana tako dinamična gospodarstva? In zakaj na drugi strani nekatere njihove bližnje ali celo sosednje države, denimo Severna Koreja in Kuba, komajda kaj rastejo ali celo, tako kot Kamerun, nazadujejo?

To so vprašanja, ki si jih zastavlja večina ekonomistov. To se sprašuje tudi Tim Harford, in sicer v knjigi *The Undercover Economist* (2006), ob obisku Douale (Kamerun). Pri prebijanju skozi smrdeče in z malarijo okuženo mesto, po razritih cestah, tako luknjastih, da avtobusi ne morejo več voziti, mu kmalu postane jasno, zakaj. Ceste se niso več obnavljale, odkar je leta 1982 prišel na oblast predsednik Paul Biya. Ljudje ga sicer sovražijo, ker jih že 25 let odkrito ropa in denar transferira na zasebne račune v tujino, toda vsaka štiri leta je ponovno izvoljen z 90-odstotno večino. Življenje in gospodarstvo v Kamerunu zadnjih 25 let stoji, gospodarska rast je negativna, zasebne poslovne iniciative praktično ni in investicije so zamrle. Zakaj? Ker Kamerun spada med 5 najbolj koruptivnih držav na svetu. Državni uradniki in policisti ropajo domačine in tujce na vsakem koraku, nikomur se ne splača začeti nobenega posla, saj so stroški podkupovanja preveliki, sodišča ne delujejo in ne zagotavljajo izvrševanja pogodb, na koncu pa polovico prihodka pobere še država prek davkov. Bolje in ceneje je biti pri miru in čisto nič početi.

Korupcija in kleptokracija sta uničujoči za razvoj. Toda zakaj so nekatere vlade bolj koruptivne kot druge? Ekonomist Mancur Olson (*Power and Prosperity*, 2000) je oblikoval teorijo delovanja političnih elit v različnih družbenih sistemih. Za razliko od naivnih pričakovanj večine ljudi, da se politiki in javni uslužbenci trudijo za dobro vseh nas, je Olsonova teorija manj sentimentalna in predvsem realistična. Izhaja iz dejstva, da se politiki in javni uslužbenci trudijo zgolj za lastne koristi in samo od družbenih pravil in konkurenčnih političnih pritiskov je odvisno, v kolikšnem

obsegu in kako brutalno bodo svojo moč izkoriščali. Olson to pojasnjuje s teorijo vladnega banditizma. Na najnižji stopnji (anarhija) imamo opravka z roparskimi banditi, ki na svojih pohodih ropajo, požigajo in ne puščajo ničesar za seboj. Za razliko od njih si stacionarni bandit (diktator), ki se ustali na nekem mestu, želi spodbuditi vsaj nekoliko razvoja, saj računa, da bo dolgo na oblasti in bo lahko nenehno deležen sadov tujega dela - prek podkupnin in davkov. Stacionarni bandit tako že ponuja nekatere osnovne funkcije vlade – zaščito ljudi in imetja pred roparskimi banditi. Toda pri tem ne pretirava, saj mu je lažje ukrasti polovico prihodkov od katerekoli dejavnosti, kot pa se ukvarjati z izgradnjo infrastrukture, ki zmanjšuje njegov neto izkupiček. Stacionarni bandit je zametek civilizacije, ki vodi proti demokraciji, ki naj bi zaradi delovanja pravne države in obstoja politične konkurence bolj tesno zasledovala ter uresničevala želje prebivalcev.

Seveda pa tudi v demokracijah politične elite še vedno kradejo, vendar na bolj sofisticiran način – prek davkov, »prostovoljnih« prispevkov strankam, podeljevanja uglednih služb znancem ipd.. Oblastniki si želijo višje gospodarske rasti, ker s tem ne pridobijo samo več davčnih prihodkov, ampak zaradi videza kompetentnosti ostajajo v tekmi za naslednji mandat in s tem dlje časa na oblasti. Pomembno pa je to, da so spodbude posameznikov za gospodarsko dejavnost in investicije v znanje višje v demokratičnih državah, saj tržno gospodarstvo in pravna država omogočata bolj meritokratski način pridobivanja koristi od svojega delovanja, manj je ropanja s strani političnih elit. Zato je gospodarski razvoj hitrejši v bolj demokratičnih državah, z daljšo zgodovino demokracije. Zato je na drugi strani stopnja razvitosti nižja, stopnja revščine pa višja v državah z višjo stopnjo korupcije.

Kaj se lahko iz te zgodbe naučimo? Olsonova teorija kaže na to, kako pomembne so institucije, torej kako pomembno je oblikovanje in spoštovanje formalnih pravil, kako pomembni sta formalna demokracija in dobro delujoča pravna država ter kako pomemben je obstoj močne politične konkurence. Pomembne so za oblikovanje pravih spodbud posameznikov in s tem za razvoj. Razvite demokracije s transparentnimi političnimi sistemi, ki zagotavljajo rotacijo elit, z meritokratskim in čim manj reguliranim tržnim gospodarstvom ter dobro delujočo pravno

državo, ki varuje človekove pravice in zasebno lastnino ter zagotavlja izvrševanje pogodb in prenosljivost lastninskih pravic, so garancija za uspešno gospodarstvo in blaginjo vseh državljanov.

V nasprotju s tem korupcija ni samo nepravilna do posameznih članov družbe, ker jim jemlje pravico enakih možnosti, pač pa tudi gospodarstvu povišuje transakcijske stroške in povečuje negotovost v gospodarstvu. Ključni ekonomski stroški korupcije, ki se kažejo v manj učinkovitem gospodarjenju, so:

- korupcija zavira dolgoročne (domače in tuje) investicije,
- korupcija preusmerja človeške napore k iskanju zasebnih rent,
- korupcija povzroča distorzijo sektorskih razvojnih preferenc,
- korupcija spodbuja nelegalne aktivnosti podjetij,
- korupcija zmanjšuje možnosti države za pobiranje davkov,
- korupcija vodi k vedno višjim davkom za vedno manjšo skupino davkoplačevalcev,
- korupcija na koncu zmanjšuje možnosti države za zagotavljanje ključnih javnih dobrin (izobraževanje, zdravstvo, infrastruktura, pravna država ...).

Izkoreninjenje korupcije je ključno za bolj učinkovito delovanje gospodarstva in s tem za možnost, da lahko država zagotavlja ključne javne dobrine, od infrastrukture do zdravstva in šolstva, ki omogočajo enake možnosti vsem posameznikom v družbi. Izkoreninjenje korupcije na vseh ravneh v družbi je ključno za državo enakih možnosti za vse in s tem za polno izkoriščanje osebnega potenciala vseh posameznikov.

MATJAŽ HANŽEK

Nekdanji varuh človekovih pravic, član upravnega odbora Društva Integriteta

»Mnogo je uglednih iluzij, za katere večina družboslovcev ve, da so iluzije. A jih delajo molče, jih sprejemajo in molčijo in jih s svojim delom raje potrjujejo, kot da bi odkrivali resnico o njih. Na tak način cenzurirajo sebe s tem, da v imenu čiste znanosti previdno izbirajo nenevarne probleme ali s tem, da prodajajo prestiž, ki ga njihova znanost lahko ima, za cilje, ki niso njihovi.« Za to sliko, ki jo je sredi petdesetih let prejšnjega stoletja o ameriških družboslovcih zarisal sociolog C. W. Mills (Znanje in moč ...), bi lahko rekli, da je resnici na nek »ljubezniv« način izrečena obtožba korupcije. Korupcije znanstvenikov in strokovnjakov, ki se, zaradi lastnih ugodnosti ali enostavno miru, izogibajo pravih družbenih problemov, manipulirajo s podatki na način, da jih selekcionirajo tako, kot je naročniku raziskave ali (največkrat) oblasti všeč. So koruptivni s tem, ko slepo zagovarjajo (oblastne) resnice, čeprav vejo, ali pa bi morali vedeti, da niso resnične. »Sprejemajo in molčijo« teorije, ki niso strokovno podprte s podatki ali preteklimi dogajanjem v družbi, in s tem posredno ali neposredno vplivajo na družbeni razvoj, ki koristi enemu izmed slojev. Najpogostejše tistemu, ki je najbogatejši ali pa ima v rokah vzvode politične moči.

Na tem mestu bi se rad vprašal tisto, česar se običajno ne upamo vprašati. Ne upamo zato, ker imamo radi mir, ker se bojimo biti »antiintelektualci«, ker se bojimo biti obtoženi, da se vtikamo v znanost, ki naj bi bila zaščiten pred intervencijo ideologije in politike. A vseeno se moramo vprašati, ali je znanost ali »znanost« res popolnoma zaščiten pred korupcijo in ali ni že čas, da spregovorimo tudi o tej vrsti korupcije.

Pri tem moram poudariti, da ne nasprotujem pravici do zmote, ki jo ima vsak raziskovalec. Nasprotno, pravica do zmote je osnova, ki omogoča necenzurirano domišljijo vsakega raziskovalca, pravica do zmote odpira vrata novim idejam, drugačnim razmišljanjem in neobičajnim rešitvam, ki edine lahko najdejo nove poti iz na videz nerešljivih situacij. A pravica do zmote mora biti povezana s ponovnim in ponovnim premišljanjem znanstvenih ali strokovnih

rešitev ter spreminjanju stališč, če ugotovimo, da nimamo prav. Šele tako lahko pridemo do novih poti. Vztrajanje pri napačnih receptih, kljub temu, da so se za napačne že večkrat potrdili, pa lahko pomeni le eno – streženje nekemu znanemu ali neznanemu parcialnemu interesu. To pa lahko poimenujemo tudi (znanstvena) korupcija.

Ob spremljanju strokovnih razprav o vzrokih finančne krize in gospodarske recesije, o »krivcih« in akterjih za ta svetovni in nacionalni družbeni polom in ob spremljanju raznih receptov za rešitev teh težav, se pogosto ne morem izogniti občutkom, da se mnogi raziskovalci namerno izogibajo bistvu problema, ne prisluhnejo dejstvom in podpirajo rešitve, ki niso nič drugačne od ukrepov, ki so nas pripeljali v krizo. S tem pa tudi podpirajo nadaljevanje trendov, ki so se s krizo še posebej okrepili: povečanje neenakosti, povečevanje deleža družbenega proizvoda, ki ga dobiva kapital in povečevanje nezaposlenosti. Svoje trditve zagovarjajo s trdnim vztrajanjem pri »aksiomih« družbenega razvoja, ki so se v preteklosti izkazali vsaj kot dvomljivi.

Tu bi se ustavil le pri dveh »aksiomih« in iz njih izpeljanih rešitvah.

Nasprotje med kohezijo in konkurenčnostjo

Eno izmed temeljnih predpostavk razvoja neoliberalne ekonomije je v leta 1975 zapisal Okun,⁴ in sicer z izjavo, da le trg lahko izbira zmagovalce, ki pa so potrebni za gospodarsko rast. In dodal, da prizadevanje za učinkovitost *nujno* povzroči neenakost. Ta, sicer le ena izmed Okunovih trditev glede gospodarske rasti, je pri mnogih ekonomistih sprejeta kot osnovna teza, ki jo sprejemajo popolnoma nekritično in je niti ne preverjajo. Čeprav bi lahko našli vrsto raziskav in ekonomistov Nobelovih nagrajencev, ki dokazujejo nasprotno, ta trditev trmasto ostaja osnovno izhodišče. Neenakost povezujejo s konkurenčnostjo, preko tega nadaljujejo z zahtevami po bodisi povečanju razlik v dohodkih bodisi nasprotovanju minimalni plači bodisi temu, da naj bi bilo povečanje minimalne plače krivo za povečanje brezposelnosti. (Potrebno je le nanizati koledarsko zaporedje dogodkov, pa lahko opazimo, da zadnja povezava ne drži.)

⁴ Okun A. M. (1975) *Equality and Efficiency, the Big Tradeoff*, Washington, Brookings, 1975

Tako razmišljanje je ne nazadnje strnjeno v Sklepu o pripravi dokumenta Strategija razvoja Slovenije za obdobje 2013–2020 – predlog za obravnavo, ki ga je vlada sprejela v februarju 2011. Že v uvodnih razlagah se ta dokument zaplete v protislovje med konkurenčnostjo in neenakostjo: »V pogojih staranja prebivalstva široko zasnovana, vzdržna gospodarska rast razširja razpoložljivi prostor za iskanje družbeno sprejemljivega in hkrati fiskalno vzdržnega ravnovesja med »fleksibilnostjo in učinkovitostjo« na eni strani ter »solidarnostjo in egalitarnostjo« na drugi strani.⁵ »Najpomembnejši državni dokument torej išče ravnovesje med učinkovitostjo (konkurenčnostjo) in egalitarnostjo (enakostjo), ki naj bi bili v nasprotju.

Pa je res tako? Za potrditev ali zavrnitev teze ni potreben velik napor; treba je narediti le primerjavo držav. Če bi veljala omenjena teza, bi morale biti najbolj konkurenčne tiste države, ki imajo največjo neenakost.

Za preizkus teze sem uporabil podatke o konkurenčnosti, ki jih je objavil Svetovni ekonomski forum (GCI - Global Competitiveness Index po World Economic Forum)⁶ in ginijev koejicient po socialnih transferjih, ki ga je objavil Eurostat. Oba podatka sta za leto 2008, za države Evropske unije.

Iz Slike 1 je razvidno, da je korelacijski koeficient negativen in statistično pomemben ($-0,41$), torej je povezava ravno obratna, kot trdijo zagovorniki povečanja neenakosti zaradi boljše konkurenčnosti. Bolj konkurenčne so namreč tiste države, ki imajo manjšo neenakost.

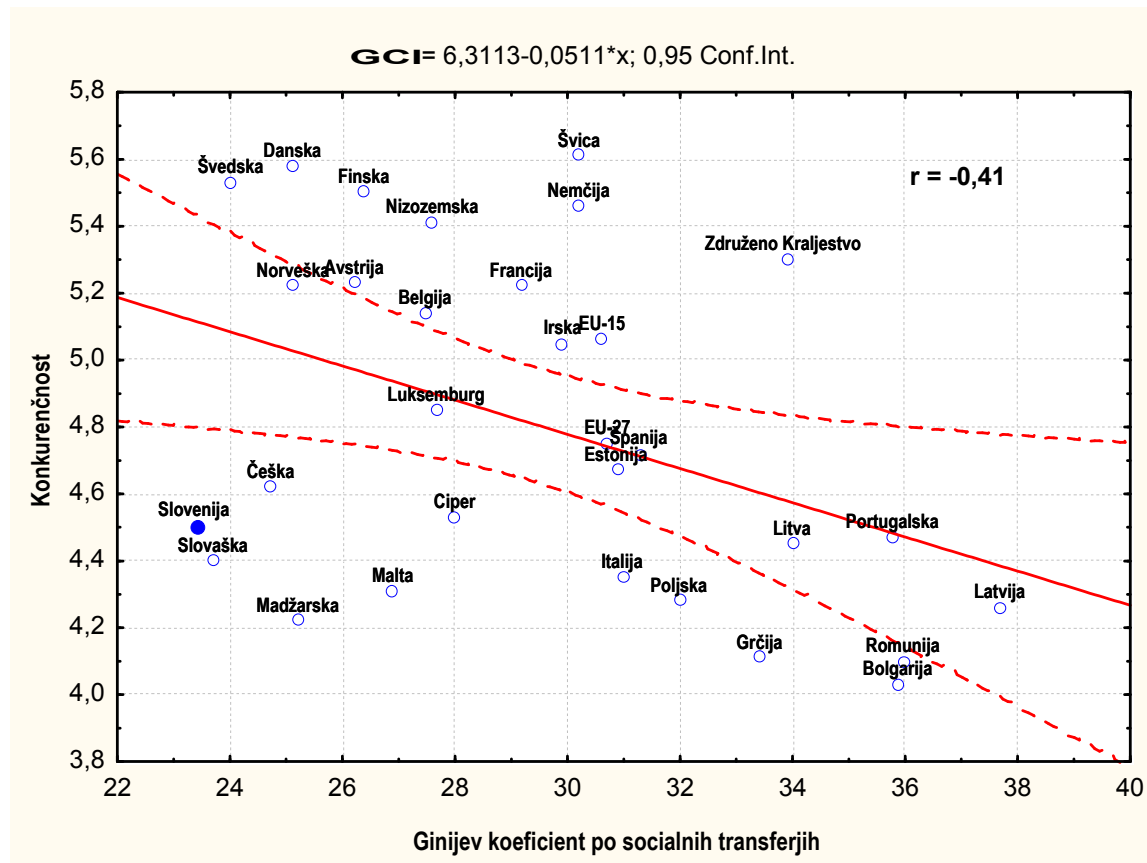
Čeprav korelacijski koeficient dopušča trditev, da večja enakost povečuje konkurenčnost, tega na tem mestu ne bi trdil. Vsekakor pa drži, da večja neenakost zmanjšuje konkurenčnost. Natančnejši pogled na sliko pokaže, da se države z manjšo neenakostjo (večjo egalitarnostjo) uvrščajo tako na vrh kot na dno konkurenčnosti Evropske unije. Istega pa ne bi mogel trditi za visoko neenakost: pri visoki neenakosti se države praviloma uvrščajo na dno konkurenčnosti. Iz tega bi lahko zaključili, da neenakost zavira konkurenčnost, enakost pa je ne pospešuje; je le

⁵ Sklepu o pripravi dokumenta Strategija razvoja Slovenije za obdobje 2013–2020 – predlog za obravnavo, str. 5.

⁶ <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>

pogoj zanjo, na konkurenčnost pa vplivajo drugi dejavniki - in te je treba poiskati, če hočemo povečati konkurenčnost Slovenije.

Slika 1: Povezava med konkurenčnostjo in neenakostjo

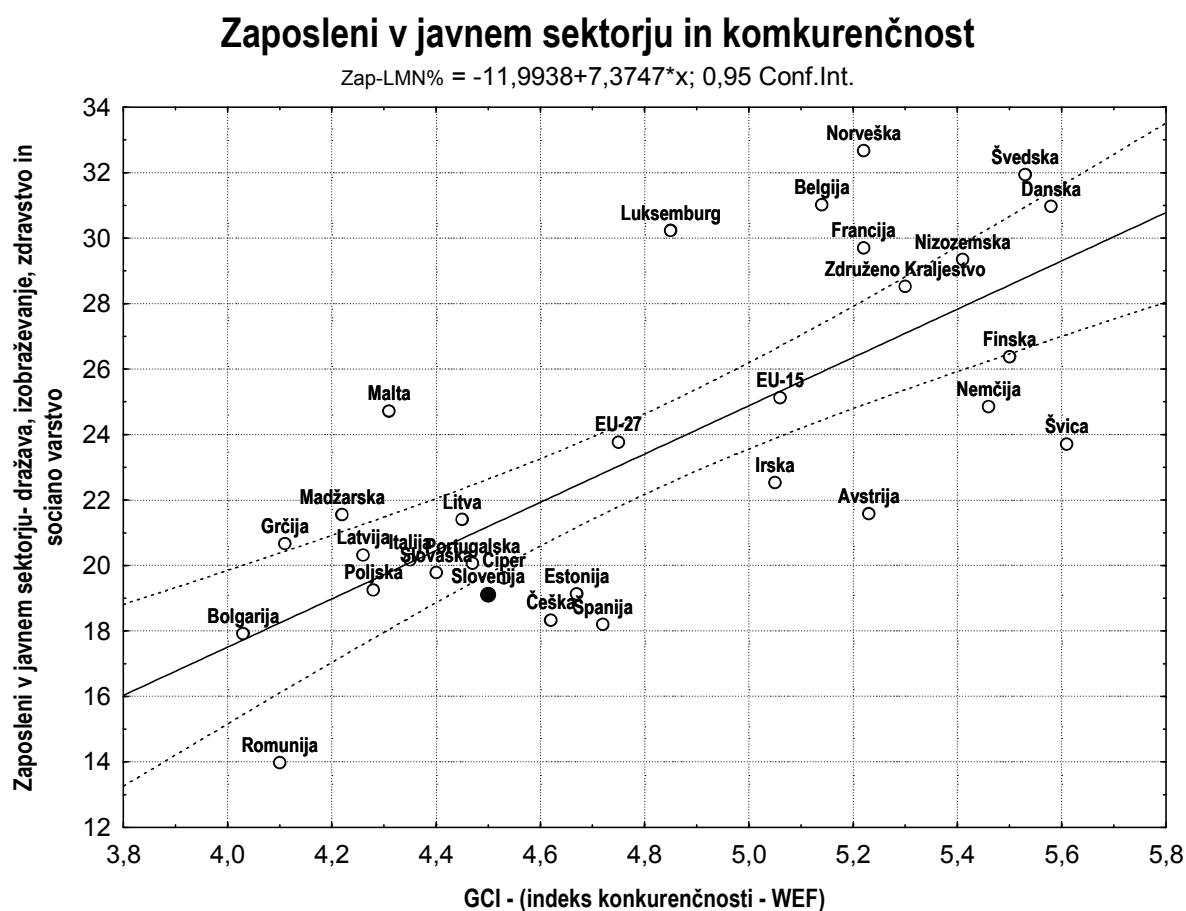


Nasprotje med deležem zaposlenih v javnem sektorju in konkurenčnostjo

Podobno nedokazana je tudi trditev, da je delež zaposlenih v javnem sektorju zavirajoč dejavnik razvoja, povečanju gospodarske rasti in konkurenčnosti. V zadnjem času obstaja že skoraj tekmovanje, kdo bo bolj stigmatiziral javni sektor in zaposlene v njem. Naj spomnim samo na izjave vladnih funkcionarjev, da lahko odpustimo polovico zaposlenih v javnem sektorju, pa jih bo še vedno dovolj. Ali to, da se lahko poveča število otrok v skupini v vrtcu, »bojo pa vzgojiteljice malo bolj tekale!«

Slika 2 podobno kot prejšnja ne potrjuje teze, da je delež zaposlenih v javnem sektorju zaviralen dejavnik razvoja in konkurenčnosti. Vidimo, da imajo bolj konkurenčne države večji delež zaposlenih v javni upravi, izobraževanju, zdravstvu in socialnem varstvu. Korelacijski koeficient je 0,75 in je statistično pomemben. Enako kot pri prejšnji trditvi bi morali tudi tu poiskati resnične vzroke, ki vplivajo na konkurenčnost. Delež zaposlenih v javnem sektorju to zanesljivo ni.

Slika 2: Povezava med konkurenčnostjo in deležem zaposlenih v javnem sektorju



Če lahko zaključim: vztrajanje pri nedokazanih teorijah samo po sebi ne bi bilo problematično (teorija kot teorija - mnogo je napačnih!). Problem postaja velik, ko te teorije nekritično vplivajo na odločevalce v razvojni politiki države in s tem pa na prihodnost nas vseh, ki jo bomo še nekaj časa preživljali na napačnih poteh.

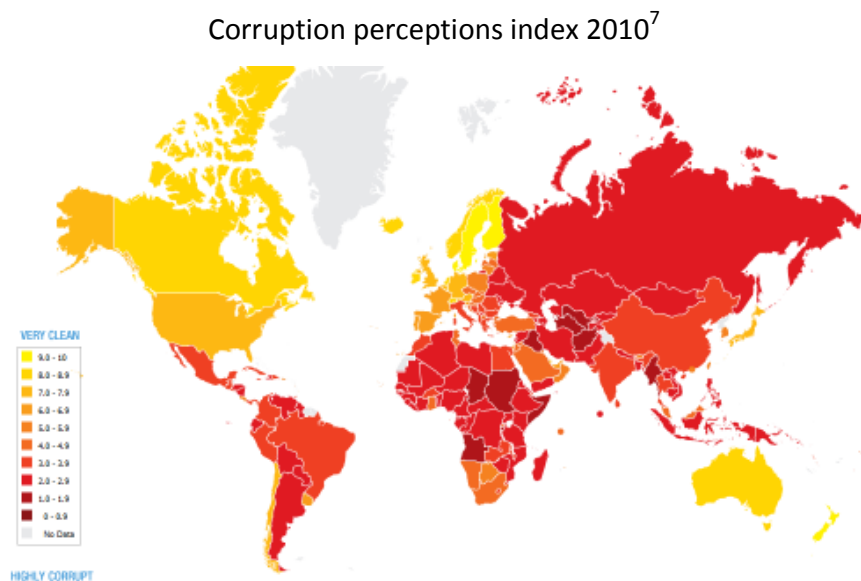
SVETLANA PETUHOVA

CORRUPTION, DEVELOPMENT, POVERTY

Nowadays modern society is concerned about the problem of development in the all world's countries. A huge amount of different organizations and companies have been established that work on purpose to reduce the poverty in the world. For example, the World Bank institutions every year contribute several billion dollars in order to provide sustainable development in the world and to reduce poverty. But the following question appears –if a sufficient amount of financial and human resources are available, why have no significant changes happened yet? There are many different assumptions concerning this problem. Corruption is considered to be one of the main reasons of a slow income growth and a low development possibility both in the developing and in the developed countries.

Corruption is a hidden activity therefore it is very difficult to measure it and to provide an objective assessment of the extent of corruption in the country. Furthermore, the direct impact of consequences of corruption cannot be estimated by a similar approach.

Figure 1



⁷ http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results

Figure 1 shows a corruption perceptions index in the world, which is calculated by Transparency International using information related to corruption from different sources in the 178 countries. According to the surveys carried out in 2010⁸, 73% of the countries had an index score below five, which indicates a substantial corruption problem in the world. Analyzing the figure 1 data, in my view, the most corrupt countries can be divided into three main groups: the Asian region's countries, the Third World countries with a low income level and the former USSR countries. Taking into consideration the disparate basic conditions for growth and development in each of these groups' countries, we can assume that there are also different reasons for corruption's emergence which are not comparable among them.

The first assigned group includes such countries as China, India, Thailand, Vietnam, Indonesia, Myanmar, Philippines and others. The common problematic features of the above mentioned countries are their overpopulation, low labour costs and impermissibly low living conditions for most local inhabitants. In spite of all the negative factors these countries according to the Global Competitiveness report⁹ take relatively high ranks, for instance, China takes 29th place among 134 countries. The following tendency is determined by the advantage of the country's market size. This group of countries has a significant role on the world economy market by providing more than 20%¹⁰ share of total world exports. Consequently, I can assume that the main reasons for the corruption in these countries are mainly connected with the organization of the world trade processes and restrictive labour regulations. The inefficient government bureaucracy and inadequately educated workforce have a negative influence on the development of the countries and foster a rapid increase of the extent of the corruption.

The second group includes the Third World countries – most of the African and South and Central American countries with a high poverty level and dramatically low economic growth rates. The low development level of these countries is defined by the inequal distribution of income, government instability and bureaucracy, organized crime. As a result, the above

⁸ http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results

⁹ <https://members.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010fullreport.pdf>

¹⁰ <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=CN,IN,ID,TH,VN,PH>

mentioned reasons also create “favourable” conditions for the increase of the extent of corruption. Figure 2 shows data of 20 randomly selected countries in this group about the correlation between the corruption perception index and the Gini index.

Figure 2

Correlation between Gini index and Corruption perceptions index in 2010¹¹¹²

COUNTRY	GINI INDEX	CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX
Venezuela	41	2
Paraguay	53.2	2.2
Haiti	59.2	2.2
Honduras	53.8	2.4
Nicaragua	43.1	2.5
Ecuador	46.9	2.5
Bolivia	58.2	2.8
Argentina	45.7	2.9
Dominican Republic	49.9	3
Guatemala	55.1	3.2
Peru	49.6	3.5
Colombia	58.5	3.5
Panama	51	3.6
El Salvador	52.4	3.6
Yemen	37.7	2.2
Iran	44.5	2.2
Côte d’Ivoire	44.6	2.2
Cameroon	44.6	2.2
Mauritania	39	2.3
Uganda	45.7	2.5

The calculated correlation between the two indexes is equal to 0.48 that proves the direct interdependency between the extent of corruption and the level of life in this group of countries. In contrast with the previous assigned group, according to the Global

¹¹ http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results

¹² <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html>

Competitiveness report, these countries have a lower level of labour market efficiency and more comprehensive macroeconomic problems that significantly delay development and economic growth. Consequently, most of these countries are not involved in the international business environment. Due to the high level of corruption the major part of external contributions is not properly used, therefore the local inhabitants are not able to receive essential support from the government and international organizations in order to improve their quality of life. Furthermore, these financial resources very often are concentrated in criminals' hands and that has a certain influence on the decision making process in the countries' governments. In order to reduce the extent of corruption we need to involve different external experts and specialists from developed countries on purpose to manage and to control the allocation of international resources.

The third assigned group is the former USSR countries, where the main reasons for corruption are connected with the consequences of the implemented politics within almost 50 years. However, by the end of the 20th century Russia and other post soviet countries have successfully gotten through the most common post-communist transformation problems, such as a totalitarian political regime, an absolute preference of the state's capital in the economy and long-term deficits of goods. At the moment, the major issue of the extent of corruption for this group of countries is concerned with the mentalities inherited from the previous generation. People tend to think that corruption is the problem of the public sector and government however it also exists in the private sector. In my opinion the most precise definition of corruption, that completely describes a current situation in the former USSR countries, is given by Robert Klitgaard¹³. According to his point of view, the corruption may be represented as following a formula:

$$C = M + D - A,$$

where corruption equals monopoly plus discretion minus accountability.

¹³ <http://imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/klitgaard.pdf>

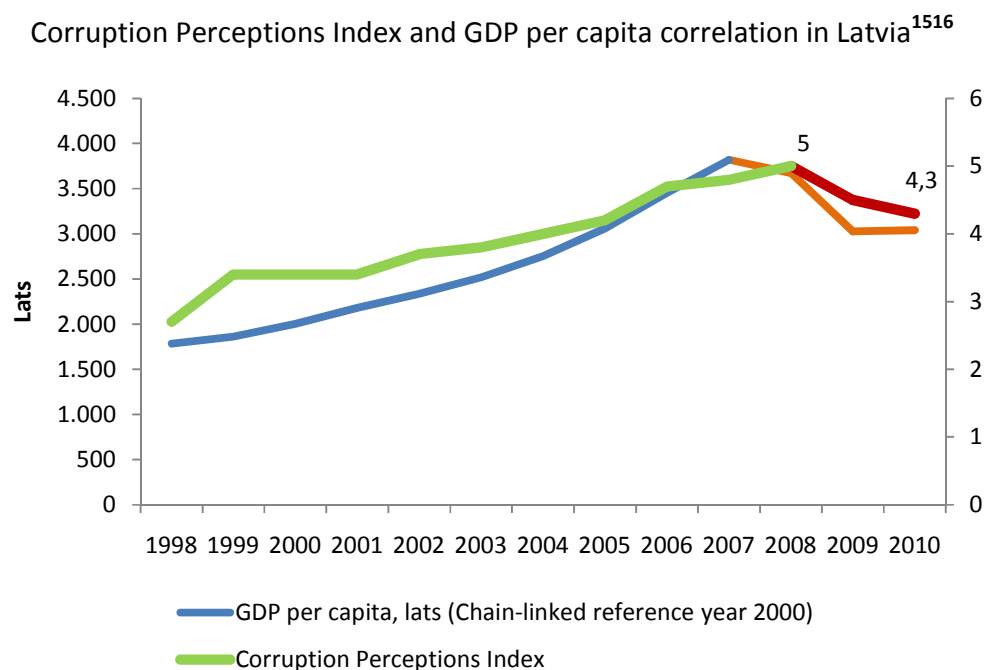
Monopoly provides a full and executive control for a person both in the public and private sector. Actually it is a lack of a market economy which provokes the extent of corruption in the countries with a transitional economy. People who have unlimited political or management power are interested in getting their own benefit and profit from this power, very often by taking personally beneficial decisions. No need for accountability allows them to conceal their activity from society, which one more time proves the inability to measure the extent of corruption and its consequences in the country.

Latvia is one of the former USSR countries, which also faces the problem of the corruption. In order to decrease the extent of corruption in the country, a Corruption Prevention and Combating Bureau (CPCB) was established in 2002. Its aim is to fight corruption in Latvia in a coordinated and comprehensive way through prevention, investigation and education.¹⁴ It regularly publishes reports of the realised actions that have been done on purpose to reduce corruption. In general the reports give a relatively positive assessment of the situation and the implemented actions; however I have a different opinion regarding the performance of the CPCB in Latvia. In my view all institutions that work with the aim of preventing corruption must have an impeccable reputation in order to increase society's trust in the organizations. In Latvia at the moment there the CPCB doesn't have a positive reputation, as a result – there's no trust in it. I believe that the efficiency of the CPCB can be raised by improving communication with society and by increasing confidence in the organization.

Figure 3 shows the interdependency between the corruption perception index, calculated by Transparency International, and GPD per capita in the corresponding periods.

¹⁴ <http://www.knab.gov.lv/en/knab/>

Figure 3



During the last two years the estimated Corruption Perceptions index has fallen from 5 to 4.3. The main reason for the decline is the economic recession that is concerned with the consequences of the global economic and financial crisis. Figure 3 proves the direct correlation between economic development and corruption in the example of Latvia. Therefore, I suppose that the growth of the CPI in the previous 10 years is basically connected with economic growth in the country, not with any activities of the CPCB.

All things considered, I strongly believe that in order to prevent corruption and to decrease its consequences in all assigned groups of countries more than 20 years of hard work is required and loads of international experience, which can be supplemented with regular communication between countries.

¹⁵ http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

¹⁶ <http://data.csb.gov.lv/Dialog/DataSort.asp?Matrix=IK0010a&timeid=201158203510&lang=1&noofvar=3&numberstub=1&NoOfValues=1>



Slovenija je s 1. majem 2004 postala članica Evropske unije.

Projekt »S transparentnostjo in integriteto do gospodarskega in socialnega razvoja Slovenije« je prejel finančno podporo programa, s katerim želi slovenska vlada prispevati k obveščenosti, razumevanju in javni razpravi o članstvu v EU ter o vseh posledicah članstva za življenje slovenskih državljanov in državljanek. Program obveščanja izvaja Urad Vlade RS za komuniciranje.

<http://evropa.gov.si/>

Zbornik izraža mnenja avtorjev prispevkov in ne predstavlja uradnega stališča Vlade Republike Slovenije ali Društva Integriteta.