

Josip Kregar

**NASTANAK
PREDATORSKOG
KAPITALIZMA I
KORUPCIJA**

CIP – Katalogizacija u publikaciji

Nacionalna i sveučilišna biblioteka, Zagreb

UDK 330.342.14:343.51/.53
343.51/.53:330.342.14

KREGAR Josip

Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija / Josip Kregar . -
Zagreb : RIFIN, 1999. - IX, 270 str. ; 24 cm

Bibliografija: str. 247-264 i uz tekst. - Kazalo.

ISBN 953-96114-5-8

990204001

RIFIN

Zagreb, 1999.

tipove pravnih normi i za sva područja prava i pravnih postupaka. M. Weber takav je sistem nazivao “kadijinom pravdom”.

Osnovni problem dakle jest nastanak mješavine partikularističkih i univerzalističkih principa, koji onemogućavaju efikasno zakonsko reguliranje.

Previše složena da bi zaista bila i primijenjena pravila i zakoni postaju fasada i ceremonijalni ritual. Tumačenje pravila i prakse razlikuje se od onoga što piše u tekstu. Vlade dolaze i prolaze, stalno nastojeći promijeniti zakone i forme, ali uvijek bez dovoljno vremena i sredstava da promijene. Pravna pravila tumače sa kao ograničenja koja treba neformalno zaobići. Standardno objašnjenje pri tome je da se kod primjene mora učiniti neka iznimka jer se pri donošenju zakona nešto nije moglo predvidjeti. Problematična kvaliteta pravila u tome je sastavni dio jer se vrlo često miješaju nedodirljivi standardi tradicije s racionalnim odlučivanjem, budući da se oni koji donose i primjenjuju zakone oslanjaju na prethodnike koji su zakonske tradicije prihvaćali od stranih sila. Mnoge društvene grupe i zajednice nalaze se zapravo izvan pravnog sustava. Pripadnici viših slojeva realno se ne boje zapriječene kazni. Kontrola se mora postići prisilom, nasiljem, novcem, karizmatikom vlašću, ali tek rijetko ustavnim autoritetom. Precizna regulacija, stabilizirana primjena pravila pune su izuzetaka: izuzetaka za prijatelje, poznanike, drugove, sekte, za one koji daju novac, moć ili korumpiraju drugim uslugama. Korupcija ne znači da će se za sve tražiti novac, već da će nastati sistem u kojem se ništa ne može ostvariti redovnim putem: poklon ili “nagrada” će pomoći, ali važnije od toga - oni su i dijelovi rituala kojim se potvrđuje “veza i prijateljstvo”. Važna posljedica nesigurnosti jest pravo diskrecijske arbitarnosti, “kadi-justice”,¹⁸⁶ “free, arbitrary action, of mercy and of personally motivated favour and

¹⁸⁶ “Kadi-justice.. and follows the schema: ‘it is written.. but I say unto you’.” Gerth, Mills, From M. Weber: Essays in Sociology, Galaxy Book, New York, 1958, 219.

valuation”.¹⁸⁷ Ne radi se o posebnoj slabosti pojedinca, već o sistemu nastalom kao supstitut neefikasnim institucijama.¹⁸⁸

Budući da se pravo može “zaobići” (a to ovisi o volji moćnika), elementi arbitarnosti i osobnih preferencija igraju glavnu ulogu. To utječe na odabir ciljeva, odabir ljudi, odabir metoda djelovanja, raspodjelu sredstava, postupke... Ni jedan element imperativnih zahtjeva efikasne organizacije (POSDCORB: planiranje, organizacija, kadrovi, usmjeravanje, koordinacija, izvještavanje, financiranje) nije stalan i predvidiv, već arbitaran i varijabilan.

4.4.2. Deformacija organizacijskih načela

Država je rezultat povijesnih silnica koje nisu svuda dale isti rezultat.¹⁸⁹ Stvarnost je puna transformiranih oblika, nedovršenih razvojnih procesa i neuspješnih prijelaza od staroga novom društvu. Isprepliću se razna rješenja, otpadaju ona koja ne mogu zadovoljiti

¹⁸⁷ Gerth, Mills, From M. Weber: Essays in Sociology, Galaxy Book, New York, 1958, 220.

¹⁸⁸ “Nigdje to nije tako jasno kao kod primjene prava. Ukratko, postoje pravila za sve i pravila za ništa. Formalno ‘sala’-funkcionari imaju na raspolaganju zbušnjujuću bateriju pravila, koja se nemilosrdno primjenjuju prema klijentima. Budući da su pravila kontradiktorna, jedini način da se normalno radi jest suspendiranje pravila, što će ‘sala’-funkcionari učiniti za osobe dobrog statusa ili za osobne političke prednosti. U rezultanti, svaka službena akcija uključuje iznimku od pravila. Zapadni savjetnici za upravu mogli bi predložiti eliminiranje sukobljenih pravila, koja sigurno ne bi postojala da se društva u razvoju ne osjećaju obveznima imitirati kompleksne procedure i pravila razvijenih nacija. Međutim, da se suvišna pravila eliminiraju, ‘sala’-funkcionari ostali bi primjenjivati jedno pravilo isto za sve - i tada bi postali puko oruđe izvršenja vlasti, bez mogućnosti da osnažuju i koriste pravila na svoje vlastito zadovoljstvo. Jasno je, sugerira Riggs, da se ne može sasvim odvojiti legalno-racionalna uprava od socijalnih, ekonomskih i političkih obveza koji odgovaraju upravitelju sale.” H. McCurdy: Public Administration: A Synthesis, 323.

¹⁸⁹ “Država u smislu racionalne države postojala je samo na Zapadu.” M. Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Kiepenheuer & Witsch, Berlin, 1964, 1034.

zahtjeve sistema ili okoline, nastaju mješoviti sistemi koji kvare jednostavne i čiste modele države i prava. Društva koja su napustila jednostavnost i koherentnost tradicionalnog društva, i u kojima brza diferencijacija društva lomi mogućnosti starih struktura da te funkcije integriraju, obično označavamo nazivima "društva (zemlje) u razvoju" ili "nerazvijene zemlje" ili pak "tranzicijska društva" i sl. Pogrešno je pretpostaviti, i svakodnevno iskustvo to potvrđuje, da u takvim zemljama funkcioniraju na isti način i oni pravni principi, instituti ili zakonska određenja kakva možemo imitirati prijenosom iskustva razvijenih sredina.

Naravno, pri tome ne sporimo, niti ne sumnjamo u postojanje općeg smjera razvitka (društvenog, ekonomskog, kulturnog) koji smanjuje postupno razlike između razvijenih i modernih te predmodernih društava; predmodernih društava oskudice, tradicionalnog društva i specifične, samosvojne kulture. Upozoravamo međutim da je vrijeme takvih promjena neodredivo, da se one ponegdje nisu stvarno desile (bez obzira na deklaracije) te da želje za ubrzanjem razvoja ne znače odmah i da su ciljevi postignuti. Zaželjeti da se društvo modernizira, prihvatiti njegove ciljeve, simbole, stil, oblike organiziranja, pa i tipove organiziranja upravno-političkog i pravnog sustava značit će u početku smo to da je diskrepancija stvarnog i poželjnog jasna, da se zna smjer poželjnog razvoja. O umješnosti, znanju i volji, ali i o ekonomskim mogućnostima i historijskim slučajnostima ovist će uspjeh te namjere.

Opći pravac promjene političko-upravnog sustava (države) i pravnog sustava modernog društva relativno je jasan. Država je svuda monopol fizičke sile na teritoriju, sustav legitimizirane prisile, impresivni sklop institucija, sredstava, ljudi - organizacija i normi koje sve to povezuju u cjelinu. Porasla očekivanja rješavanja svakog društvenog problema i sve veći teret društvene integracije spada na državu i njezin mehanizam. Od države se, u najmanju ruku, traži da bude legitimna - a danas to znači da bude demokratska, te da bude efikasna, što znači da na sebe preuzme obavljanje mnogih društvenih

poslova koje pojedinci sami nisu kadri obavljati - što danas znači da se pretvara u državu javnih službi.¹⁹⁰

Država je s vremenom postala tehnički efikasna kada je izgradila mehanizam zasnovan na neosobnoj monokratskoj hijerarhiji i racionalnom pravu moderne države. Postala je politički kontrolirana i demokratski legitimirana i time društveno efikasnija. Postala je tako važna i značajna da bez moderne, efikasne države i pravno uređenog poretka opstanak svakog društva dolazi u pitanje.¹⁹¹ Da bi bila efikasna, treba biti i moderna - odnosno treba zadovoljavati oba navedena uvjeta: i racionalnost prava i efikasnost državne organizacije.

Ne uspijeva uvijek i beziznimno. Uz izostanak podrške i bez ukotvljenosti u kulturnu i društvenu sredinu, u drugim historijskim uvjetima, u sukobu prava i kulturnih, moralnih i običajnih normi pravo degenerira. Postaje skup normi čija je efikasnost sporna¹⁹² a država se pretvara u aparat čija je efikasnost, osim puke represije, sasvim upitna.¹⁹³

¹⁹⁰ Vidi E. Pusić, *Upravni sistemi I*, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1985, str. 374-424.

¹⁹¹ Usp. T. Parsons, *The System of Modern Societies*, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, 1971, 26.

¹⁹² "U zemljama razvoja... ne dolazi do ulogama primjerenog razdvajanja politike i uprave i do pravne države, nego politička partija u realiziranju državnog cilja formulira razvojne preferencije prema kojima upravni aparat zacrtava i izvodi svoje planove i nastoji mobilizirati stanovništvo u smislu tih preferencija. Problematika leži na jednoj drugoj osi, naime u tome da se svrhovito racionalno konstituirana birokracija može još samo teško izdvojiti iz još tradicionalno orijentiranog društva tako da se izlaže opasnosti da bude iznutra korumpirana suprotno institucionaliziranim očekivanjima, npr. 'prijateljskom uslugom'." N. Luhmann, *Zweckbegriff und Systemrationalität*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt, a/m, 19, 179.

¹⁹³ "Razvoj prema pluralizmu i otvorenom društvu, međutim, nije jedina alternativa implicitna u situaciji stvorenoj premoćnim državnim aparatom u zemljama u razvoju. Pored mogućnosti dugotrajne stagnacije, izazvane iscrpljivanjem ekonomskih potencijala neproduktivnom potrošnjom državnog aparata i stvaranjem vrlo odlučno branjenih privilegiranih interesnih pozicija vezanih za državni aparat, postoji niz mogućnosti nepredvidivog kriznog stanja uslijed voluntarizma vladajuće grupe u državnom aparatu, pojave njihovih

Postoje mnoga različita određenja pojma takvog oblika upravno-političkog aparata. Klasično je ono koje je formulirao M. Weber. Napominjući da je "najčistiji tip legalne vlasti koji se vrši s pomoću birokratskog upravnog štaba", on ističe da se u čistom birokratskom obliku taj aparat (štab) sastoji od pojedinih službenika (ne iz kolegijalnih organa) koji imaju vezu s njihovom službom. "Weber ne daje definiciju birokracije, ali utvrđuje njezinih sljedećih deset osobina:

1. osobno su slobodni i vezani su samo službenim, normama fiksiranim dužnostima;
2. u službi su hijerarhijski poredani;
3. njihove su kompetencije (krug dužnosti i ovlasti koji proizlazi iz specifične podjele rada u organizaciji) unaprijed utvrđene;
4. u službu dolaze svojevrijem na temelju ugovora; službu mogu slobodno otkazati, a iz nje mogu biti udaljeni samo pod određenim uvjetima;
5. u službu ne dolaze izborom, već imenovanjem, i to
6. na temelju stručnih kvalifikacija (provjerenih ispitom ili diplomom);
7. plaću primaju u novcu, i to u prvom redu prema rangu koji zauzimaju na hijerarhijskoj ljestvici, a imaju i pravo na mirovinu;
8. osigurano im je napredovanje tijekom službe, a napreduje se na osnovi radnog staža ili na osnovi pokazanih rezultata u radu ili pak na osnovi jednog i drugog;
9. odvojeni su od materijalnih sredstava uprave, i službu ne mogu prisvojiti;
10. podvrgnuti su službenoj disciplini i nadzoru u toku rada."¹⁹⁴

velikodržavnih i ekspanzionističkih ambicija, možda potpomognutih i agresivno usmjerenih nastankom motivaciono vrlo snažnih pokreta vrlo širokog djelovanja na religioznoj, nacionalističkoj ili drugoj osnovi." E. Pusić, Upravni sistemi, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1985, 460, 461.

¹⁹⁴ M. Ramljak, Birokracija kao oblik racionalne regulacije, *Pravnik*, vol. 20, no. 2, 1987, 125, 126.

Država je rezultat povijesnih silnica koje nisu svuda dale isti rezultat.

Institucije nacrtane na papiru prema modelu ciljno-racionalne organizacije, dakle one koja postiže ciljeve uz minimum troška, ljudskih i općih smetnji, one koje su zasnovane na hijerarhiji i kontroli, podjeli rada i stručnosti, objektivnom napredovanju i shvaćanju rada kao životnog poziva, jednostavno ne stignu nastati. Umjesto podjele rada i zadataka, funkcionalne specijalizacije, objektivne i nepristrane hijerarhije, efikasnosti i usmjerenosti na zadatak, model organizacije temelji se na osobnim vezama i paternalističkom vodstvu. Organizacija je podređena moćnom i društveno prihvaćenom vodi, osobi, a ne pravilima. Takvi vođe, "šefovi" (padrons), nezavisno od svoje pozicije u institucijama, stvarne su točke povezivanja upravnih sistema. Ne postoje osobine klasične organizacije: specijalizacija je minimalna, šefovi su stručnjaci za sve, mijenjaju položaje i "specijalizaciju" kako stignu, profesionalno obrazovanje se ne cijeni, a diplome ritualiziraju. Pravila kao da nisu pisana da bi se poštovala, već se slijede promjenjive upute političkih vrhova. Odnosi su temeljeni na osobnim svojstvima, a informacije se zadržavaju unutar klika. Nema jamstva za trajnost posla: brze političke promjene, promjene vođa, čistke dovode ljude u situaciju trajne nesigurnosti. Položaj treba iskoristiti brzo, jer se na njemu ne ostaje dugo. Izbor službenika podređen je načelu osobne lojalnosti prema šefu, podrijetlu (često etničkom kriteriju), obiteljskom poznanstvu ili stranačkoj pripadnosti, a ne profesionalnoj efikasnosti. Konačni rezultat je nepotizam.¹⁹⁵ Plaće su besmisleno male, od njih se ne može živjeti, i to se kompenzira korupcijom i korištenjem privilegija.^{196, 197}

¹⁹⁵ "In traditional society nepotism not exist. Incompatibility between administration and family duties make nepotism problem." F. Riggs, *Prismatic Society* Revisited, Moritown, GLP, 1973, 41.

¹⁹⁶ "Apparent equality in wages was 'corrected' by privileges for trusted persons: acces to low-cost housing, government automobiles and spetial canteen - reminde that to the time of socialism?" H. McCurdy, *Public Administration: A Synthesis*, 323.

¹⁹⁷ "Despite all efforts to mobilize funds, the amounts aviable proved insufficient to provide adequate salaries for a growing horde of office-holders. The

Korupcija nije rezultat ili sporedni efekt sustava, već je sastavni dio modela. Oba ograničenja učinkovitosti sustava (fleksibilna interpretacija prava i sala-model organizacije) nisu ekskluzivne značajke preindustrijskih, nerazvijenih društava, društava zemalja u razvoju. Iste posljedice, isti izgled pojave primjetan je i u novim demokracijama, postsocijalističkim preddemokracijama, u kojima su te pojave rezultat duge ideološki opravdane represije, sustava u kojem je moderno društvo (koje se zapravo tamo tek počelo stvarati) proživjelo svojevrsnu devoluciju. Ideologija "revolucionarne zakonitosti" i "odumiranja države" te praksa izgradnje neformalne strukture moći (partija, klike) imale su za sustav pogubne učinke. Umjesto neutralnog, "bezličnog" poretka, pravila se interpretiraju u ime revolucije. Umjesto ciljno orijentirane organizacije stvara se paralelni sustav partijskih i neformalnih tijela. Selekcija osoblja vrši se prema nomenklaturi, a ne prema znanju, specijalizacija je minimalna jer se ne izvodi iz zadataka, već prema ideološkim i osobnim vezama. "Kadrovi" imaju privilegije i svoj društveni položaj ne temelje na radnim uspjesima, već na političkom djelovanju.

Institucije trebaju barem minimum stabilnosti i trajanja da bi nastao razumljiv i precizan raspored kompetencija i ciljeva: tko je odgovoran za što, koji su ciljevi organizacije. Institucije same po sebi, prema svom formalnom obliku, težiti će poznatim oblicima: sudstvo će težiti tome da postane samostalno, stručno i nezavisno, uprava će djelovati prema pravilima, parlament biti tribina rasprave - jer je takvo načelo ugrađeno u same institucije, one lakše i jednostavnije funkcioniraju kao takve, one prirodno teže "idealnim" oblicima. Ali

expectation of officials concerning their real income escalated, as did their claims for status and security. Preindustrial governments, therefore, were quickly confronted by major problems of official corruption a phenomenon which should be understood not moralistically but structurally. A corrupted bureaucracy, virtually by definition, is one that does not do what it is supposed to do, since illegal payments to officials are presumably not made unless those who receive payments can and do contravene the intent of laws they are supposed to apply. Although formally salaried, bureaucrats in such quasi-salary systems indulge in self-enrichment on a large scale." Riggs, *Frontiers of development administration*, Duke Univer. Press, 1971, 85.

takva tendencija nije dovoljna, treba vrijeme i volja da se takva promjena dopusti. Sustav će postajati sličniji svom demokratskom modelu, ali tempo promjena zavisit će od mnogih faktora: stabilnosti, promjene političke kulture, izgradnje institucija koje odgovaraju tradiciji, mogućnosti i sredstava.

4.4.3. Teorijska impostacija problema

U grubim crtama problem je sljedeći: Što se događa s državom i pravom u uvjetima u kojima nastaju imperfektni, aberativni oblici državne organizacije i pravnog sistema? Kako opisati i nazvati oblike u kojima se tada konstituira i prema kojima funkcionira državni i pravni poredak? Što je rezultanta suprotnosti između inercije i nastojanja da se obrasci modernih institucija prenesu u predmoderne društvene sisteme? Ishodi nisu sasvim predvidivi.

U teorijskom pogledu o toj se problematici nije dovoljno raspravljalo. Opće teorije razvoja, politička znanost, ekonomija, pravoslovlje ili sociologija prava, usprkos tome što se radi o pitanju iznimnog praktičkog značenja, samo se tangencijalno bave problemima ovog tipa.

Smetnju predstavlja i metoda kojom se obično služe pravne znanosti.¹⁹⁸ Analiza normi i institucija ne znači mnogo kada se pod

¹⁹⁸ Čini se da i za funkcioniranje države i analizu pravnog sustava predmodernih zemalja vrijedi upozorenje:

"Argumenti protiv tradicionalnih studija komparativne uprave (i prava - J.K.!) mogu se formulirati na sljedeći način: one su kulturno određene (culture-bond), ograničene u najvećem dijelu na istraživanje zemalja Zapadne Europe i područja pod utjecajem zapadnih političkih institucija; one su legalističke i formalističke, samoograničene na uspoređivanje dokumenata (često na formalne, statičke aspekte vladinih institucija, prikrivanje neformalnih struktura (informal arrangements) a u stvari i čitavog političko-društveno-ekonomsko-kulturalnog konteksta zakona i formalnih institucija); one su pretežno deskriptivne, a manje usmjerene na rješavanje problema, objašnjenje ili analizu, to jest propuštaju otkriti funkcionalne ekvivalente (na primjer, vrše li dvije

istim nazivima skrivaju razlike u interpretaciji, kada je propisano različito od stvarnog, kada norma ne odgovara oblicima svoje stvarne primjene, kada država umjesto da bude pravna i efikasna postane skupa, neefikasna i podložna samovolji i arbitrarnosti, uporište voluntarizmu i nasilju. A sve to ispod skupa formalnih ustavnih proklamacija,¹⁹⁹ zakonskih rješenja i političkih proklamacija o pravnoj državi!²⁰⁰

U našoj znanstvenoj javnosti relativno se malo znade i o teorijama komparativnih upravno-političkih sistema, komparativnim teorijama uprave. Nastale na podlozi razvijenih metoda političke

institucije, recimo dvije skupštine, različite funkcije u svome određenom kontekstu čak ako i nose isto ime i slične jedna na drugu? Ili, suprotno tome, vrše li dvije neslične institucije istu funkciju?); to znači da nisu stvarno komparativne, tj. da su njihove osnovne deskriptivne kategorije neodgovarajuće i zbunjujuće, da se većina istraživača bavi jednom zemljom (ili u najboljem slučaju jednom po jednom zemljom) te da nemaju stvarni koncept ili tehniku utvrđivanja ni sličnosti ni različitosti, naročito ako se radi o studiji koja prelazi striktno zapadnu sferu. (Waldo, prema W. J. Siffin, *Toward the Comparative Study of Public Administration*, Indiana University Press, Bloomington, 1957, 2.)

¹⁹⁹ Paradigmatičan je primjer Ustava SSSR iz 1936. godine. Staljin je tvrdio: "Govore o demokraciji. A što je demokracija? Demokracija u kapitalističkim zemljama, u kojima postoje antagonističke klase, je, u krajnjoj liniji, demokracija za jače, demokracija za imućnu manjinu. Demokracija u SSSR je demokracija za sve... Zato mislim da je Ustav SSSR-a jedini na svijetu do kraja demokratski Ustav." Staljin, *Pitanja lenjinizma*, CDD, Zagreb, 1981, str. 572.

Nije samo papir ustavnih povelja prisiljen trpjeti cinizam vladajućih ideologija - primjeri iz naše zakonodavne prakse također su uvjerljivi.

²⁰⁰ Ne mislimo na nerješivi i stvarni problem diskrepancije između norme i njezine primjene, normi i odnosa ("Pravo nije sastavljeno samo od normi niti samo od odnosa, nego i od normi i od odnosa." B. Perić, *Struktura prava*, Narodne novine, 1988, 1), sukoba moralnih normi i pravne regulacije, pravičnosti i normativnosti - u određenoj mjeri svaki poredak suočen je s takvim antinomijama - već upozoravamo da praksa pretjeranog pouzdanja u moć pravne deklaracije u predmodernim zemljama (zemlje u razvoju) predstavlja pravilo. Mislimo da je važnije od formalnog određenja u kojim slučajevima i u kojim zemljama takva diskrepancija postoji pozabaviti se uzrocima i razumijevanjem funkcija tog fenomena.

znanosti, oslanjajući se na modernu sociologiju i koristeći se bogato sistematiziranim iskustvom, takve teorije mogući su okvir analize iskustava o djelovanju države i prava u predmodernim zemljama.

Veliki dio posla izgradnje odgovarajuće istraživačke podloge i teorijskog okvira komparativne uprave izvršen je u okvirima CAG (*Comparative Administration Group*) i studija M. Levyja, D. Aptera i F. X. Suttona, nastalih na temelju radova T. Parsonsa i R. Mertona.²⁰¹ Ovdje ćemo se ograničiti na teoriju prizmatičkog društva Freda Riggsa,²⁰² koja je karakteristična za tu skupinu autora i predstavlja svojevrsnu sintezu radova s tog područja. Nastojat ćemo, u okvirima koje dozvoljava prilika, prikazati takvo shvaćanje te potom ukazati na njegove reperkusije.

Mogući prigovor da se radi o teoriji koja je generalna i odnosi se na sve zemlje predmodernog tipa, a ne na konkretnu sredinu,

²⁰¹ Formalni početak rada grupe treba povezati s konferencijom o komparativnim upravnim sistemima održanom 1952. (Princeton) i uvodnim referatima W. Sayrea i H. Kaufmana, a najznačajnije vrijeme rada te skupine započinje 1960. i traje do 1966. (College Park Conference, 1966), kada nastaju najznačajnije studije (npr. studije Siffina, Grossa, Dalanda, Walda, Weidnera, Headyja, Calldwella, Heapheyja, Briabantia etc). U novije vrijeme grupa se ponovno aktivira obuhvaćajući sve širi krug suradnika (F. Riggs, *Frontiers of Development Administration*, Duke University Press, Durham, 1971). Usp. S. N. Eisenstadt, M. Curelaru, *Macrosociology: Theory, Analysis and Comparative Studies*, *Current Sociology*, Vol. 25, No. 2, 1977; G. Timsit, *Théorie de l'administration*, Economica, Paris, 1986; H. E. McCurdy, *Public Administration: A Synthesis*, Cummings Publishing Co., Menlo Park, 1977; J. D. Thompson (ed.), *Comparative Studies in Administration*, University of Pittsburgh Press, 1959. Detaljna studija ovog područja (i bibliografija) u: P. Sheriff, *Sociology of Public Bureaucracies: 1965-1975*, *Current Sociology*, Vol. 24, No. 2, 1976, 1-175.

²⁰² F. W. Riggs, *Agraria and Industria - Toward a Typology of Comparative Administration*, u: W. J. Siffin, *Toward the Comparative Study of Public Administration*, Indiana University, 1957; F. Riggs, *Frontiers of Development Administration*, Duke University Press, Durham, 1971; F. Riggs, *The Ecology of Public Administration*, Asia Publishing House, Bombay, 1961; F. W. Riggs, *Administration in Developing Countries*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1964.

skloni smo prihvatiti, no onda i svatko tko u opisu situacije prepozna i vlastito iskustvo mora znati da se ne radi o opisu konkretne sredine ili događaja, već o fenomenu karakterističnom za sve predmoderne zemlje. Svjesni smo i toga da ova teorija donekle podcjenjuje mogućnosti razvitka i mijenjanja stanja, da naglašava razlike između normativnog i stvarnog. To beziznimno i ne mora biti nedostatak, kao što mana nije ni protek vremena od nastanka tih teorija do danas.

Takva vremenska distancija barem nas lišava sumnje o tome da se radi o efemernostima današnjice. Zbog takvih prigovora držat ćemo se prikaza Riggsove teorije ne izlažući prije zaključka vlastiti stav.

Obilježja predmodernog društva su stabilnost lokalnih zajednica i ograničena mobilnost, jednostavnost i niska razvedenost zanimanja i podjele rada, naglašene obiteljske i druge solidariističke veze (lokalna zajednica, religijska identifikacija, porijeklo), difuzna socijalna stratifikacija (Riggs, 1957).

Za razliku od toga, moderno industrijsko društvo karakterizira dominacija univerzalističkih normi (jednakih za sve bez obzira na porijeklo),²⁰³ individualizam pojedinca, visok stupanj društvene mobilnosti, visok stupanj diobe rada i specifikacije zanimanja,

²⁰³ Vrijednosni sistem industrijskog društva naglašava princip univerzalizma. Činjenica gubitka primarnih veza vjerojatno je sastavni dio te promjene. Kada je princip društva samostalnost pojedinaca, kada oni nisu puki sastavni element neke grupe, tada preostaje jedino da i princip orijentacije bude jednak prema svima. U takvom društvu jednakost se smatra prirodnom, a činjenica da su ljudi biološki i sposobnostima različiti sporednom i nevažnom za primjenu normativnih i vrijednosnih imperativa.

U modernom društvu smatra se dobrim i opravdanim smatrati da svi imaju iste šanse za uspjeh ovisno o svom naporu i sposobnostima. Ekonomiju i trgovinu modernog društva ne može se zamisliti bez univerzalnih normi, jednakosti stranaka u ugovoru i sličnih principa. Ekonomska efikasnost podrazumijeva razlikovanje ličnosti pojedinca (određene svim njegovim društvenim vezama i socijalizacijskim iskustvom) i njegovog položaja kao stranke u ugovoru (Durkheim, Maine).

egalitarni sustav socijalne stratifikacije i dominacija funkcionalnih veza u strukturama.

Predmoderno društvo u stvarnosti je mješavina prošlog i budućeg, karakteristika i jednog i drugog, a broj varijeteta u kojima se takvo društvo pojavljuje praktički neiscrpan. Ipak, budući da je relativno jasna ishodišna točka i prilično izvjestan konačni rezultat, to se i takva transformacija dade pojednostavljeno opisati osobinama jednog "mješovitog" modela prizmatičkog društva.²⁰⁴ Započnimo s prikazom (a) ekonomskog podsistema upozoravajući na to da djeluju i neki čimbenici o kojima u razvijeniim društvima ne treba voditi brigu, potom (b) upozoravamo na značenje faktora društvene okoline, osobito značenje stvaranja čvrsto povezanih grupa, (c) "klasifikacije", te na kraju (d) ističemo Riggsovo shvaćanje o tome koje posljedice takvi faktori imaju na funkcioniranje države i prava.

(a) U periodu raspada tradicionalističkog autarkičnog gospodarstva ekonomska struktura prilagođena je redistribuciji sredstava u kojoj centar vrši distribuciju kao nekada patron (kralj, vođa i sl.) svojim klijentima. Taj model, bazaar-canteen model, karakterizira i nemogućnost slobodnog privrednog poduzetništva, masovno siromaštvo, nesredjenost cijena. Tržište koje se u integralnom obliku tek pojavljuje ne stvara jezgru kapitalizacije i ne rezultira povećanjem produktivnosti. Naizgled paradoksalno, individualni porast bogatstva socijalno se ocjenjuje kao nešto negativno, potencijalno opasnom pojavom, te se bogatstvo sakriva ili pak koristi na tradicionalne rituale i ceremonije (vjenčanja, sprovodi, proslave), u čemu se dobiva "obraz", ali gubi racionalna osnovica bogatstva.

²⁰⁴ Pojmove stopljeno/prizmatičko/razlomljeno društvo Riggs preuzima iz optičke teorije valne prirode svjetla koja nam predočava sliku bijele svjetlosti koja se lomi u spektar različitih boja. Onako kako se difrakcijom svjetlost lomi na dugine boje, tako se društvo diferencijacijom dijeli na međuzavisne a različite podsisteme.

Bazaar-canteen²⁰⁵ ekonomski sistem formalno podsjeća na tržište, ali stvarno funkcionira kao tradicionalna ekonomija.²⁰⁶ Postoje velika poduzeća, tehnologije masovne industrijske proizvodnje, banke, možda čak i burze, moderna infrastruktura, no istovremeno velika su poduzeća i veliki “gubitaši” koji dobivaju pomoć ionako siromašne države, banke ne posluju po ekonomskoj logici uvećanja profita, na burzama se nadmeću porodice, moderna infrastruktura loše se održava i slabo koristi.²⁰⁷

Državu većina stanovništva doživljava kao strano tijelo, mehanizam za naplaćivanje poreza, novačenje u vojsku i očuvanje reda i

²⁰⁵ Naziv canteen (kantina) rezultat je nastojanja da se istakne uloga posebnih uvjeta na “tržištu” za privilegirane, a bazaar opisuje situaciju bučnog tržišta na kojem ponudu i potražnju ne određuje ekonomska logika, već snalažljivost, ugled i bučan nastup. Ima dosta primjera koji to ilustriraju: beskamatni krediti, kupnja robe “po vezi”, različite cijene za kupce različitog ugleda, udruživanje sredstava koje je drugi naziv za kupnju i prodaju, izbor direktora poduzeća kojeg u stvari nameću političke organizacije, privilegirani sustav socijalnog osiguranja i mirovina, doživotno zaposlenje, političke tvornice i sl.

²⁰⁶ Čini se nužnim navesti jednu napomenu koja bi se u različitim varijacijama mogla pojaviti uz opis svakog fenomena prizmatičkog društva. Naime, nije sporno da i u razvijenim industrijskim, modernim društvima postoji sustav protekcije rođaka, nepotizam i indirektna korupcija. Nije sporno ni to da u osnovnim elementima i u prizmatičkom društvu poduzetnici nastoje maksimirati dobit, a da uprava nastoji funkcionirati po načelu zakonitosti. Problem je međutim u mjeri u kojoj postoji raširenost tih pojava. U predmodernim društvima takve pojave osnova su integracije, pravilo, a u modernim društvima nepotreban, pa i kažnjiv izuzetak.

²⁰⁷ Na mjestu bi bila možda usporedba s psihološkim teorijama imitacije, Tarde bi rekao “naivne imitacije” (Kregar, 1989, 122), u kojoj se fingira “kao da” nešto postoji i stvarno funkcionira - npr. televizija u zemlji u kojoj ima svega nekoliko desetina TV aparata, izdavaštvo u zemlji nepismenih i sl. Naravno, posljedice nisu samo benigne. Osobito je opasan efekt oponašanja “znanja” i njegove upotrebe: eksperti za bankovni sustav koji su došli na taj položaj nakon karijere u policiji a na preporuku utjecajnog rođaka, kemijska industrija koja je u stvari pogon “prljave industrije” razvijenih zemalja, istraživački programi u kojima sredstava ima samo za plaće zaposlenih, ali ne i za rad, fakulteti na kojima se na prste jedne ruke mogu nabrojiti “profesori” koji znaju jedan strani jezik, ogromna sredstva potrošena u izgradnju metropola, neupotrebljavane pruge i sl.

poretka. Iako dominira takav vrijednosni stav, država se poštuje i potpomaže tradicionalnom vjerom u svetost vladara ili nekim drugim oblikom tradicionalističke legitimizacije. Osim toga, država je i zaštita od presizanja stranaca te mehanizam mobilizacije radne snage (u tehnološki primitivnom društvu!).²⁰⁸

Izdržavanje državnog aparata jedna je od glavnih ekonomskih aktivnosti i veliki problem u takvim sredinama. Neke posljedice oskudice sredstava osobito su značajne. U razvijenom društvu plaća službenika obično je izražena u novcu, a osim plaće njemu nije dopušteno dobivati druge prinadležnosti. Drukčije je u predmodernim društvima. U stvarnosti češće se međutim radi o tome da državni službenik (sudac, činovnik) dobiva plaću, no ona je realno nedovoljna i prihvodi se dopunjuju klijentističkim odnosom prema strankama, raznim formama korupcije i slično. Štoviše, zloupotrebe ne samo da su raširene već ih toleriraju i stanovništvo i nadređene vlasti. Služba predstavlja beneficij i izvor moći. Ona ne samo da je atraktivna moćnicima radi postignuća statusa već je i sama izvor moći i materijalnog obogaćivanja. Što je veći krug klijenata, što je veća moć patrona, to su beneficije povezane sa službom veće.

Elementi normativnosti koji nastaju u gospodarskom poretku (jer kako osigurati trajnost motivacije, koji su kriteriji racionalnog?)²⁰⁹ vezu između oblika gospodarstva i institucija upravljanja čine

²⁰⁸ Usp. K. A. Wittfogel, Orijentalne despocije, Globus, Zagreb, 1988.

²⁰⁹ Takav pristup možda previše naglašava racionalni oblik gospodarskog ponašanja, u čemu je ekonomska racionalnost samo jedan element, i to normativni/vrijednosni element, koji uprava preuzima iz ekonomskog pod-sistema.

Ekonomska aktivnost nije motivirana samo materijalnim porivima. Postoje brojni primjeri (pottlach i sl.) u kojima je dominantan motiv za akciju neekonomski u smislu ekonomske racionalnosti jednoga *homo oeconomicus*. Za takvu analizu nije dovoljno reducirati na individualni motivacijski mehanizam koji ima “ekonomski čovjek”, budući da nam iz vida izmiču sva ona ekonomski nemotivirana ponašanja kao što su - izgradnja tvornice u rodnom gradu motivirana statusnim razlozima, političke tvornice građene u revolucionarnim krajevima, odricanje od posla zbog časti, i sl.

direktnom,²¹⁰ a uz to ekonomija pretpostavlja odgovarajući oblik prava i upravno-političkog sistema. U zatvorenom krugu - ne postoje ekonomski preduvjeti za moderni upravno-politički sistem i racionalno pravo, a njihov izostanak zadržava gospodarski napredak - promjene su spore i neizvjesne.

(b) Jedna od konstanti svakog društva izloženog promjeni jest i neizvjesnost o osobnom položaju. U brzim promjenama, u ekonomskoj nesigurnosti, u političkoj nestabilnosti nema mogućnosti da se učvrste društvene pozicije. To je nešto što vrijedi objektivno, no istovremeno se lomi i u svijesti svakog pojedinca. Tradicionalni načini eliminacije neizvjesnosti više ne vrijede a novi nisu nastali. Nesigurnost postaje iznimno snažan motiv za ponašanje ljudi.

Oslanjanje na primarne solidarističke grupe prirodna je reakcija u toj situaciji. Načelno proglašavana mogućnost za svakoga da postigne uspjeh, da se obrazuje, da se zaposli, dobije stan i sl. u prizmatičkom društvu stvarno je nemoguća bez oslonca na porodične i slične veze. Mehanizam funkcioniranja društva prilagođen je tome.

Primarne društvene grupe²¹¹, od kojih je porodica tipičan oblik, karakterizira bliska veza između članova, empatija kao oblik

²¹⁰ Usp. M. Weber, *Die Protestantische Etik und der geist des Kapitalismus*, Jc. B. Mohr, Tübingen, 1934; T. Parsons, N. Smelser, *Economy and Society*, Routledge & Kegan Paul, London, 1956; M. H. McKinnon, *Webers Exploration of Calvinism*, *British Journal of Sociology*, Vol. 39, No. 2, 1988, 143.

²¹¹ "Grupe nazivamo primarnim jer nastaju na temelju izvornih ljudskih poticaja za udruživanjem i sadrže osim nekog konkretnog zadatka i interesa koji si članovi postavljaju još i potrebe za druženjem i socijalnim kontaktiranjem. Zbog toga je cilj grupe i cilj svakog njenog člana identičan... ako postoji raskorak između grupnih ciljeva i cilja svakog pojedinca, te takva grupa ne nastaje spontano nego specijalno organiziranom akcijom nekog društvenog subjekta..." (Petković, Magdalenić, 1977, 199.)

"U sociološkom značenju možemo reći da primarne organizacije teže tome da budu askriptivne i partikularističke u pridobivanju članstva, funkcionalno difuzne u njihovim ciljevima; sekundarne organizacije teže tome da budu orijentirane postignuću i univerzalizmu kod primanja u članstvo, odnosno funkcionalno specijalizirane u njihovim ciljevima. Prvi tip pokazuje jaku unutargrupnu solidarnost, ponekad i neprijateljstvo prema drugim grupama,

komunikacije, isprepletenost interesa i ograničen opseg. Pojedinač se s takvom grupom identificira u vrlo visokoj mjeri i ne može ju napustiti bez jakog emocionalnog šoka. Odnosi između članova obuhvaćaju ispreplitanje materijalnih, religioznih, političkih, afektivnih, kulturnih i drugih faktora identifikacije. Ciljevi porodice su "difuzni" odnosno oni uključuju ekonomske, političke, obrazovne, religiozne i mnoge druge ciljeve i interese. "Članstvo u porodici je u visokoj mjeri partikularističko, što znači da samo nekoliko osoba, poglavito one koje su u njoj rođene, spada u tu skupinu iz koje samo rijetko mogu odstupati ili biti izbačeni. Odnosi nisu zasnovani na ugovoru, već na statusu."²¹²

Posljedice takvog stanja značajne su i za pravni i za upravno-politički sistem. Predmodernom društvu čvrste osobne veze djeluju na različite načine - "kao što je traženje podrške za napredovanje u birokraciji ili protekcija u upravnim postupcima, međutim, primarne organizacije ne mogu promicati upravnu politiku (cannot promote a policy) ili interese stanovništva. One ne mogu raspolagati tehničkim znanjem jer su njihovi interesi lokalni, partikularistički, askriptivni" (Riggs, 1961, 42).

Utjecaj primarnih grupa najveći je u zahtjevima da se principi formalne raspodjele posla, prava i dobara podrede primarnim vezama. Obiteljski utjecaj, prijateljstvo ili neki drugi tip primarne identifikacije nameću se i u selekciji ljudi za ključne položaje, osobito u upravi i pravosuđu, te je "nasljeđivanje položaja" i nepotizam prirodni oblik stupanja na posao.

Uz redistributivni model ekonomije obično se povezuje i segregacija prema političkim, etničkim (nacionalnim), regionalnim ili sličnim kriterijima klasifikacije.²¹³

sekundarne pak sadrže rivalske i antagonističko/ kooperativne odnose između članova." (Riggs, 1961, 40.)

²¹² F. Riggs, *Industria and Agraria*, 1961, 16. Razlikovanje statusa i ugovora očigledno referira na H. Sumner-Mainea i njegovu teoriju. (H. Sumner-Maine, 1969, 138, 412.)

²¹³ Pojmom klasifikacije obuhvaća se prihvaćanje bilo kojeg oblika grupnog povezivanja (koji u raznim kulturnim i socijalnim situacijama varira). To može

(c) U prizmatičkom društvu osobe iz elitnog sloja uživaju pristup svim vrstama privilegija, pa i onima koji nemaju pravnu osnovu. To je djelomično objašnjenje i za situaciju u kojoj borba za vlast predstavlja trajan problem budući da se ne može usmjeriti u tokove konstitucionalnih rješenja. To nije rezultat nepostojanja ustava ili, šire, normativnih rješenja organiziranja političkog poretka. Suprotno. U prizmatičkim društvima postoji ekstenzivna mreža institucija i postupaka, ali se od nje ne očekuje da funkcioniра u stvarnosti.

Budući da je borba za privilegije tako intenzivna da u njoj pojedinac nema velike šanse, stvaraju se klike koje traže posebne privilegije za svoju skupinu. Članstvo u takvim skupinama obično je ograničeno na osobe koje dijele zajedničke tradicije i odgoj te mogu vjerovati jedna drugoj.²¹⁴

biti npr. geografsko područje stanovanja (stanovanje u elitnom kvartu, lokalno obitavalište, susjedstvo i sl.), način ponašanja (prakticiranje religije, političke orijentacije, jezik, zanimanje), vrijednosti (izražene u načinu mišljenja, statusu, osjećaju časti ili prestiža), biološke osobine (rasa, izgled, fizička sposobnost) i drugo, pri čemu se klasifikacija iskazuje i dopunskim kriterijima identifikacije putem mitova, simbola, rituala.

Pojam klasifikacije u pažljivijoj sociološkoj analizi bio bi sporan. U pravno-sociološkoj analizi on je prihvatljiv. Pojam klasifikacije, bez obzira na nepreciznost, pozornost usmjerava prema dominaciji principa isključivanja, odnosno partikularizma, u tradicionalnim društvima; odnosno na dominaciju univerzalističkih kriterija u normativnoj regulaciji modernog društva.

Princip odnosa u modernom pravnom poretku jest egalitarnost i jednakost. Uspostavljanje klasifikacijskih mreža sporedno je i nevažno. U modernom društvu klasifikacija je prvenstveno sekundarni efekt diobe rada, odnosno profesionalnih veza koje određuje princip organizacije, specijalizacija rada, zadataka.

²¹⁴ Jedan od primjera mogale bi biti kineske privredne zajednice (komore) - u Bangkoku ili Manili, gdje takve grupe razvijaju dvostruke ciljeve. One podržavaju zajedničku orijentaciju, izvedenu iz tradicionalnih običaja, ali ujedno i posebne aspiracije ostvarivanja grupnih privilegija (McCurdy, 1977, 321). Slično je s iseljenicima, migrantskim skupinama u gradovima (Albanci), ili tradicionalno regionalno vezanim skupinama.

Postojanje klika²¹⁵ posljedica je takvog stanja i jedan od principa funkcioniranja. "Svaka klika stvara članstvo iz određene zajednice, primjenjuje norme selektivno prema članovima te zajednice, a njihovi polifunkcionalni zadaci uvijek uključuju orijentaciju na zajednicu, bilo da je ta orijentacija izražena ekonomskim, religioznim, političkim, osobnim ili društvenim elementima kao manifestnim u funkciji."²¹⁶

Jednostavnije rečeno, sistem funkcioniра po solidarističkim, a ne ekonomskim kriterijima, uprava po sistemu veza i poznanstva.

(d) Posljedice takvog stava prema svijetu za pravni su poredak višestruke. U predmodernoj upravi koju čine grupe stvorene "klasifikacijama" i izvedene iz primarnih grupa, znanje o svijetu usvaja se procesom primarne socijalizacije i kao takvo stječe značenje aksioma koji se ne može dovoditi u pitanje. Moralne norme, no rijetko univerzalno prihvaćene jer svaka grupa zastupa svoj moralni stav, imaju čvrsto uporište i smatraju se nadređene pravu. Snaga takvih moralnih kodeksa ojačana je patetičnom vjerom da na tome počiva društvo, da se iz toga vidi smisao života i poziv, i strogo sankcijom ekskomunikacije u slučaju nepoštovanja takvih normi. U okvirima čvrste moralne presije osobni odnosi čvrsto su zaštićeni izvjesnošću u interakcijama. Neizvjesnost u odnosima čovjeka prema čovjeku je minimalna.

U modernom društvu takvi kodeksi nisu nestali, ali je njihova uloga u organizacijskim situacijama i poslovnim pothvatima minimalna. Prethodnim profesionalnim obrazovanjem članovima organizacije usađuje se vjera u znanje o racionalnim procedurama, vjera u empirijsku provjeru kao krajnji kriterij istinitosti, utvrđuju se

²¹⁵ Takve grupe Riggs naziva clects (clique + sects) označavajući poseban tip zajednice u prizmatičkom društvu koja kombinira moderne forme povezivanja (organizaciju) i tradicionalnu orijentaciju na zajednicu. Takve zajednice sačinjavaju članovi kod kojih se iste političke ili ekonomske ambicije povezuju sa zajedničkim socijalnim porijeklom koje ih odvaja od ostalih. U ovom tekstu odlučio sam se ipak za tradicionalni sociološki izraz klika budući da i on dobro opisuje osobine i način funkcioniranja tih zajednica.

²¹⁶ F. Riggs, Administration in Developing Countries, 1964, 171.

kodovi profesionalne interpretacije iskaza o svijetu, te internalizacijom znanja i profesionalnih vrijednosti službenici postaju pravnici, ekonomisti, planeri, statističari. Njihovo ponašanje postaje izvjesno i predvidivo jasnim sekularnim pravilima koje ima takva profesija.

Od pravnika će se tražiti da snagom uvjerenosti u vrijednost makar i formalističkih procedura brane sakupljena iskustva o tome kako se regulira ponašanje u konkurenciji interesa (*lex dura sed lex, nemo iudex in causa sua* i slični principi kvintesencija su tog znanja). Od ekonomista će se očekivati racionalnost u smislu cost-benefit analize, predviđanje posljedica ekonomskih mjera, a od filozofa kritički stav prema profesionalnom sljepilu svake od navedenih profesija. Poslovan čovjek držat će do dobrih poslovnih običaja, no neće propustiti obveze i prava utvrditi ugovorom.

Barem su dva upozorenja i implikacije navedenog teorijskog shvaćanja. Prvo je da je upitna pretpostavka o tehničkoj efikasnosti države u predmodernim društvima, a drugo da idealna slika moderne države prenesena u takve sredine ne gubi na atraktivnosti jer je poželjna, no u stvarnosti deformira se u oblike kakve nitko ne priželjkuje.

Vremena za oklijevanje i razmišljanje obično nema. Država je podvrgnuta stalnim procesima promjene. Porastu, umnožavanju zadataka, zamršavanju svoje unutarnje strukture, profesionalizaciji rada u svojim organizacijama, rastu produktivnosti same sebe i okoline u kojoj se nalazi, rastu znanja o svijetu i porastu značenja informacija kojima raspolaže, širenju kruga legitimnih interesa koje mora zadovoljavati, porastu važnosti demokratsko-legalne legitimizacije i slabljenju važnosti tradicionalnih i karizmatičkih elemenata za svoje legitimiranje.²¹⁷ Ti i mnogi drugi procesi karakteristični su za sve države svuda u svijetu. Radi se o tendencijama koje se prepoznaju u

²¹⁷ Nabranje tendencija dijelom se oslanja na M. Webera (*Gemeinschaft und Gesellschaft*, str. 709-738), E. Pusića (*Nauka o upravi*, Narodne novine, 1988, str. 43-76; *Društvena regulacija*, Globus, Zagreb, 1989, 125-131) te za sistematičnu interpretaciju navedenih tendencija upućujemo na te izvore.

analizi dugoročnih promjena i koja će, pod danim uvjetima gospodarske, društvene i političke okoline, nastaviti svoje djelovanje.

Na kraći rok nije nužno tako. Zastoji, reverzibilno kretanje, regresija na jednostavnije organizacijske i normativne principe sasvim je vjerojatna. Interferencija različitih faktora, mijenjanje smjerova razvoja stvarnost je zemalja u kojima proturječnosti političkih, ekonomskih i društvenih promjena blokiraju i usporavaju transformaciju države prema njezinim razvijenim formama.

Teorijski je pogrešno a praktički pogubno baratati slikom i pretpostavkama o funkcioniranju razvijene države u situacijama u kojima ona još stvarno nije ostvarena. Smatrati da imamo posla s državom koja je samo instrument provedbe opće volje izražene u pravnim aktima, koja djeluje isto prema svima, koja je pravno uređen sistem (*Rechtstaat*), koja poznaje hijerarhiju i neosobnost, predanost službenika poslu, nadležnost i autoritet položaja, specijalizaciju i profesionalnost rada, stalnost, rad prema pisanim formalnim pravilima koja se mogu naučiti i koja se poštuju, smatrati da imamo posla s instrumentom koji karakterizira "točnost, brzina, nedvosmislenost, poznavanje dokumenata, trajnost, jedinstvo, stroga podčinjenost, ušteda na materijalnim i osobnim rashodima"²¹⁸ - a da u stvarnosti sve to ne postoji, može izazvati upravo ono što ne želimo: zastoj u razvoju i modernizaciji države te neostvarivanje pravne države. Štoviše, na nivou deklaracija sve će biti u redu, "samo" će norme odstupati od stvarnosti.

Najgore od svega: baratat ćemo pretpostavkom o mogućoj efikasnosti tog sistema, sve više računati i sve se više oslanjati na državu, sve više vjerovati u snagu zakonskog reguliranja. Simulirat ćemo i imitirati iskustva, institucije i norme razvijene moderne države, ne vidjevši da država s kojom imamo posla u predmodernim društvima, bez obzira na vanjske sličnosti, ne funkcionira poput moderne države. Efekti će biti sve slabiji. Država "prizmatičkog društva" jednostavno nije efikasna.

²¹⁸ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, str. 164.

Rizik je velik. Pod pritiskom potreba, u namjeri ubrzanja razvoja, povećanja socijalne pravde, stvaranja modernog društva, rješavanja svakodnevnih pitanja života i politike sve je veća upućenost na državu. Revolucije, političke kampanje i iskrenost uvjerenja onih koji žele promjenu daju nadu da se dadu izbjeći disfunkcije prizmatičkog društva. Stvarni rezultati namjeravane promjene često su suprotni onome što se željelo. Činjenica da teorija upozorava na opasnosti i rizike ne daje nam pravo da budemo ravnodušni. Upozorenja nisu samo najnovijeg datuma: "Vrlo je zanimljivo, i gotovo je pravo otkriće, upoznati se sa stavom koji prosječan čovjek mase zauzima prema njoj (državi). On je vidi, divi joj se, zna da je tu, i da osigurava njegov život; ali nije svjestan toga da je država ljudska tvorevina, pronalazak određenih ljudi; da ju održavaju određene vrline i pretpostavke koje su još jučer krasile ljude, a već sutra mogu nestati. S druge strane, prosječan čovjek mase vidi u državi neosobnu silu i moć, a kako je i on obezličen - dakle gomila, vjeruje da je država njegova. Pretpostavimo da u javnom životu neke zemlje dođe do bilo kakve teškoće, sukoba ili problema, prosječan čovjek će odmah zahtijevati da se time bez oklijevanja pozabavi država i da se ona izravno angažira na rješavanju tih problema uz pomoć svojih divovskih, nesavladivih sredstava.

Eto najveće opasnosti koja danas prijete civilizaciji: etatizacija života, intervencionizam države, apsorpcija čitave društvene spontanosti u državi; riječju: poništavanje povijesne spontanosti koja u krajnjoj liniji održava, hrani i pokreće ljudske sudbine."²¹⁹

²¹⁹ H. Ortega y Gasset, *Der Aufstand der Massen*, Rowohlt, Hamburg, 1956, 89.

5. PROTIV KORUPCIJE

5.1. Međunarodna borba protiv korupcije

Korupcija je globalni fenomen. Iako postoji praktički u svakom društvu, izaziva neposredne i posredne štete, u nekim društvima ima razmjere opasne patologije. Uzrokuje pad kvalitete javnih službi. Unosi nepredvidivost u političko odlučivanje i pravnu regulaciju. Podiže cijenu države. Podiže transakcijske troškove. Potiče rasipanje sredstava. Razara upravnu i političku kulturu. Potiče negativnu selekciju za vodeće položaje u politici i javnim službama. Umjesto odlučivanja o potrebama ljudi, prednost i prioritet daje se proračunu nečije osobne zarade (posljedica su nepotrebne ili pak opasne investicije). Poduzetnost i rad gube na cijeni, a glavni modus bogaćenja postaje zloupotreba. Korupcija je patološka pojava, i to ne zbog moralne osude, već zbog njezinih disfunkcionalnih efekata.

U posljednjih nekoliko godina na raznim razinama pokrenuta je politička akcija suzbijanja korupcije. Međunarodne organizacije, pojedine vlade, međunarodne nevladine udruge i organizacije te istaknuti pojedinci inicirali su izradu dokumenata i konkretne akcije za njezino suzbijanje. Međutim, ne samo zbog općeg osjećaja moralne indignacije.

Zašto na svjetskoj razini i zašto sada? Što se to promijenilo u politici, moralu, društvima ili masovnoj psihologiji da je tema korupcije izbila u prvi plan? Pedeste i šezdeste godine ovog stoljeća bile su razdoblja, recimo jednostavno, moralne egzaltacije, pa ipak u tom razdoblju korupcija se nerijetko smatrala neizbježnom i funkcionalno opravdanom deruštvenom patologijom.