

Узроци и последице корупције и антикорупцијске мере – поуке из литературе

БОЖО СТОЈАНОВИЋ

Озбиљна реформа се може спровести унутар било које државне структуре. Међутим, владе које јако ућуткују критичке гласове у вези са корупцијом имаће великих проблема да докажу веродостојност своје посвећености поштеној и транспарентној влади. Овакве владе ће бити у стању да брже мењају ствари краткорочно, али носе ризик да ће њихове политике бити опозване у будућности.

Сјузан Роуз-Ејкерман

I

Корупција, која се у литератури најчешће дефинише као злоупотреба јавне моћи за приватне сврхе, представља тежак друштвени проблем. Догађаји широм света недвосмислено показују да се корупција појављује у свим земљама, мада, мора се признати у различитом степену, облику и интензитету. Довољно је присетити се бројних финансијских афера и скандала који су у последњим деценијама потресали планету, а који непогрешиво указују на корумпираност како водећих политичара тако и моћних и утицајних пословних људи. Може се тврдити, без велике бојазни да се погреша, да је корупција постала готово саставни део привредног и друштвеног живота. Управо то је и био кључни разлог да се корупција наметнула и као предмет систематичног научног истраживања.

Да би се могло ефикасно борити против корупције потребно је пре свега разумети услове који подстичу њено настајање, функционисање и ширење. При томе, нужно је имати у виду чињеницу да корупција представља много сложенији друштвени феномен него што то на први поглед може да изгледа. Њени узроци су многобројни (мање или више видљиви), као и њено испољавање, а краткорочне и дугорочне последице се преносе кроз готово све делове друштва. У



сваком случају, једно у великој мери корумпирано друштво је у основи болесно друштво које, између осталог, карактеришу неповерење у институције, нарушавање постојећег система вредности, дезоријентисаност и несигурност. Потребно је приметити и то да масовна корупција може имати и једно по-

зитивно дејство – она недвосмислено показује да нешто није у реду са постојећим системом правила који уређује односе у једном друштву. Другим речима, она је сигнал дубоке кризе друштва и истовремено аларм да се ствари хитно мењају.

У наставку ћемо представити основне налазе изнете у две изузетно важне књиге (које су сада доступне и на нашем језику), када је ова област у питању. Обе су настале као резултат огромног истраживачког напора Сјузан Роуз-Ејкерман. Сјузан Роуз-Ејкерман предаје право и политичке науке на Универзитету Јел, а међу кључним личностима је и Центра за право, економију и јавну политику при истом универзитету. Била је гостујући истраживач у Светској банци од 1996. до 1999. године где је додатно појачала своје интересовање за анализу проблема корупције.

II

Корупција је проблем којим се баве различите дисциплине (она је и правни и морални феномен), па између осталих и економија. Сјузан Роуз-Ејкерман је 1978. објавила књигу *Корупција: студија из политичке економије* у којој је применила стандардну економску анализу у проучавању феномена корупције, односно дала је снажан подстицај специфичној области истраживања – економији корупције. Она је као основу за своју анализу користила студије случаја и расположиве новинске извештаје о случајевима корупције. Касније су се ствари промениле. Обављена су различита емпиријска истраживања овог проблема, тако да је расположиви радни материјал постао много обухватнији.

У књизи *Корупција и власт: узроци, последице и реформа* која је први пут објављена 1999. године (и од тада је доживела бројна издања и преводе на десетине језика) Сјузан Роуз-Ејкерман додатно развија анализу корупције из своје прве књиге.¹ Бројне занимљиве идеје које је ауторка изнела у својим утицајним чланицима и јавним предавањима

ма додатно су развијене и уобличене у овој књизи. Ауторка најпре говори о корупцији као економском, културном и политичком проблему, а након тога указује на мере и механизме којима би се масовна корупција требало сузбијати. Али, кренимо редом.

Роуз-Ејкерман с правом констатује да ендемска корупција указује на масовни неуспех друштва да се лични интерес употреби у продуктивне сврхе. Сходно томе, висок ниво корупције поткопава економску ефикасност система и појачава ниво сиромаштва. „Земља је укупно гледајући сиромашнија ако је ниво корупције виши. Она може бити ухваћена у замку корупције где корупција храни још корупције и обесхрабрује легитимно пословно инвестирање“ (стр. 15).

Поставља се најпре питање шта су узроци корупције? Узроци су несумњиво бројни и међусобно су испреплетени. Пре свега до ње доводи постојање дискреционих права одлучивања државних службеника. Тамо где званичници имају дискрецију, подстицај за подмићивање је неизбежан. Издваја се у овом контексту „велика корупција“ која се јавља на највишим нивоима у влади и укључује велике државне пројекте (различити пословни уговори, јавне набавке, концесије и слично). Од овог типа корупције нису изузете ни најразвијеније земље.

Када је, на пример, влада купац (или једна уговорна страна) постоји неколико разлога да се потплаћују њени службеници: фирма плаћа да би била укључена на листу повлашћених понуђача; она плаћа за инсајдерске информације; мито може навести службенике да поставе услове понуде тако да фирма која потплаћује буде једини понуђач; фирма може да плаћа да би на крају била изабрана као победник. Велики подстицај корупцији имају јавне продаје (продаја националног богатства или већ поменути приватизација јавних предузећа). Сам механизам је у основи релативно једноставан (принцип на којем почива је једноставан): манипулише се како ценом (њеним нивоом) тако и избором времена и места на коме се ове аукције одвијају.

Приватизација, констатује ауторка, у принципу смањује простор за корупцију јер изузима ресурсе из државне контроле. Ипак, сам процес преношења средстава у приват-

¹ Превод на наш језик: Сјузан Роуз-Ејкерман, *Корупција и власт: узроци, последице и реформа*, Службени гласник, Београд, 2007.

но власништво отвара нови простор за корупцију. Посебно је озбиљан проблем када се ради о приватизацији великих предузећа. Роуз-Ејкерман запажа: „Када се приватизују велика државна предузећа не постоји поуздан начин да се процени вредност њихове имовине, а порески и регулаторни режим који ће бити уведен после приватизације може бити лоше спецификован. Неизвесност у овом процесу стварају шансе за фаворизовање корумпираних инсајдера тако што се њима дају информације које нису доступне јавности, обезбеђују им се унапред информације у замену за потплаћивање или давање фирмама које корумпирају ради повлашћеног третмана у процесу продаје предузећа“ (стр. 47). С друге стране, сам процес процене имовине такође може бити предмет корупције.

Укратко, на процес приватизације утиче глобални контекст у којем се она одвија. Лоши закони за спречавање сукоба интереса олакшавају различите инсајдерске договоре. Поред тога, глобална последица је и то да корупција смањује прилив прихода од приватизације.

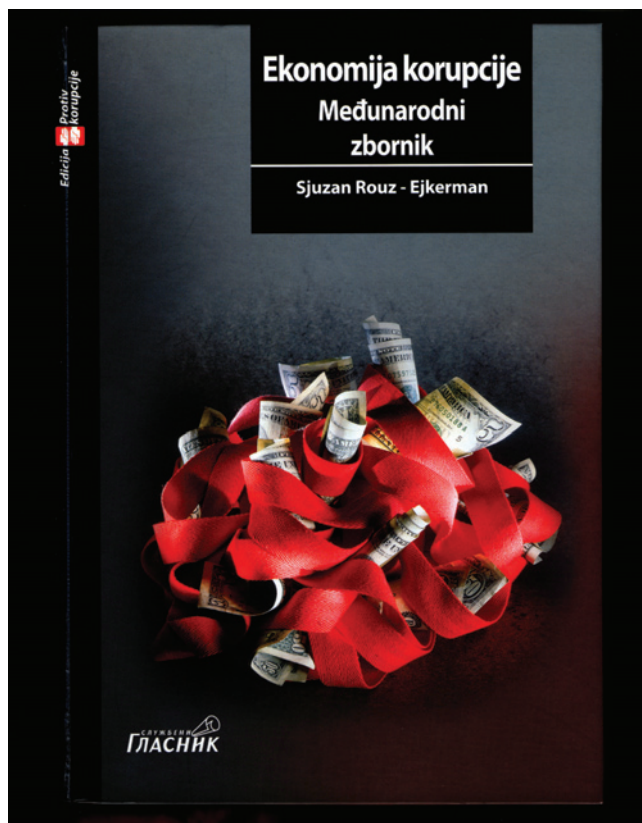
Отворен простор за корупцију појављује се и у сектору класичних јавних услуга, будући да се ради о услугама које су обично у режиму контролисаних цена. Контролисане цене доводе до тога да се на тржишту ових услуга према правилу појављује вишак тражње и недостатак понуде. Равнотежа се успоставља тако што се на услугу дуго чека. Да би се време чекања скратило заинтересовани су спремни да уложе средства. Корупција се у поменутих околностима обавља преко „неформалне аукције“. У оваквим ак-

тивностима на страни понуде услуга је монополиста, а на страни тражње појављује се већи број заинтересованих, а „конкуренија“ се проводи активностима различитих „група за притисак“. Између њих развија се такмичење и побеђује онај актер који понуди највиши износ мита.

Корупција овог типа која се појављује у државном сектору ствара један додатни друштвени проблем. Она временом ствара опасне процесе који резултирају друштвеном инертношћу, а с друге стране ствара моћне и утицајне лобије који спречавају, или се супротстављају, свакој врсти либерализације. На тај начин постојећи лобији настоје да очувају сопствене позиције, а то дегенеративно делује на систем у целини. Поткопавају се подстицаји истинском (креативном) предузетништву, а

сходно томе се поткопавају и темељи дугорочног привредног раста.

У различитим друштвима корупција има различито значење, односно оно што је за једну особу поклон за неку другу би било мито. Роуз-Ејкерман доводи у везу историју и културу са корупцијом. Она указује на разлике између мита, бакшиша и поклона. Ово разликовање је ствар културе, али и сама култура је непрестано у процесу промене. Посебно је занимљиво увиђање сложеног проблема који је задесио земље које су ушле у транзицију. Ауторка анализира шта се може десити у некој земљи када њени лидери одлуче да уведу кључне институције тржишне привреде и томе припадајуће структуре управљања, а да при томе не воде рачуна о затеченим неформалним правилима. Она закључује: „Увођење нових институција које се лоше



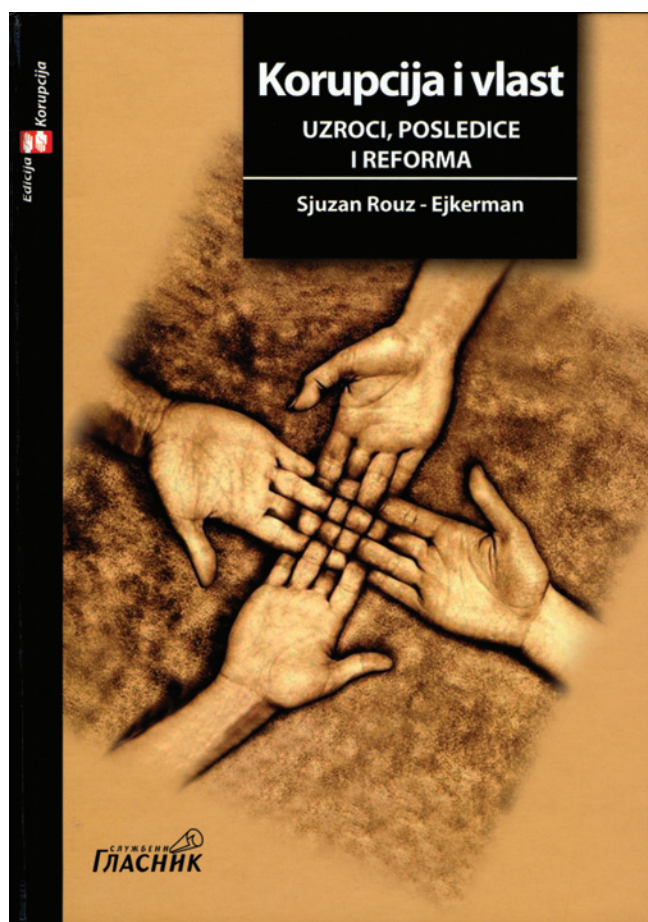
уклапају у основне неформалне норме може произвести патологију која чини поступну промену ставова људи све мање вероватном, како људи опажају тржишта и бирократије. За разлику од етаблираних тржишних привреда, у земљама које су се у прошлости мало ослањале на безлично слободно тржиште, не постоје сложене и суптилне границе између тржишних и нетржишних активности. Ако такве земље драматично ојачају улогу тржишта, и у исто време покушају да успоставе модерну бирократију и демократску политику, као резултат се може појавити систем са много патолошких елемената. Потплаћивање државних службеника може постати уобичајено; много тржишних трансакција ће бити засновано на личним везама; и државне набавке и запошљавање особља ће наставити да функционише као део мреже непотизма“ (стр. 118). Укратко, истински тржишни механизам неће деловати, већ ће на делу бити нека његова имитација са бројним негативним последицама.

Гари Бекер је у свом познатом маниру да говори јасно и прецизно проблем резимирао на следећи начин: извор корупције увек је исти – постојање државе која прерасподељује благостање на различите друштвене групе. Свака регулација, закон или јавни програм отвара простор да се манипулише у корист интереса одређених друштвених група. Предузетници у таквим ситуацијама нису подстакнути да своје напоре улажу у побољшавање технологије, организације, односно тржишне конкурентности, него покушавају да своје приватне интересе наметну као глобалне циљеве друштва. Другим речима, уколико држава поседује моћ економске контроле, она својим конкретним активностима ствара, како то каже Ајн Ренд, „аристократски круг“, односно привлачи законодавце и политичаре који су склони примању мита. Они ће деловати управо у корист неспособних предузетника и на тај начин спутавати економску ефикасност (засновану на непрестаној иницијативи и иновативности), што значи да се на дуги рок уништавају виталне претпоставке за привредни развој друштва. То је истовремено и најозбиљнији негативни ефекат корупције.

Свако ограничавање индивидуалне слободe истовремено је и стварање услова који подстичу корупцију. Уколико је у једном друштву мање економских слобода то су веће шансе за појаву коруптивног понашања. Будући да не функционише слободан економски поредак, односно крајњи резултат није заснован искључиво на тржишним критеријумима, одређене друштвене групе подстакнуте су да регулативу прилагоде својим интересима. То може да се оствари на два различита начина: тражи се или изузимање од постојећих правила или се настоје правила прилагодити индивидуалним интересима. Екстремна ситуација настаје када се формира паралелан систем правила, као и паралелан ауторитет који их дефинише и обезбеђује њихово спровођење. Управо се овакав сценарио својевремено одиграо у неким привредама у транзицији. Када је Србија у питању (као земља из групе земаља које очекује реализација друге фазе транзиције) није наодмет имати у виду и следећи увид: „Дубинска корупција може, такође, зауставити реформе. Фирме које су профитирале од подмићивања супротставиће се тежњи да се правила и закони учине јаснијим. Њихови савезници унутар државног апарата такође ће се противити реформским напорима усмереним на то да отворе економију и учине је конкурентнијом“ (стр. 79).

III

Поставља се питање на који је начин могуће успешно се борити против корупције? Ауторка наглашава да коначни циљ борбе против корупције није потпуна елиминација корупције, већ увећање укупне ефикасности, праведности и легитимности државе. У својим радовима она доследно наглашава да циљ антикорупцијске борбе није минимизирати мито, већ ограничити укупне друштвене трошкове корупције узимајући у обзир и трошкове самих програма за спречавање корупције. Једно решење проблема корупције (односно глобална стратегија) је додатна бирократизација, што значи институционално организовано појачавање контроле и кажњавања.



Да ли је додатна бирократизација заиста решење проблема корупције? Могуће је навести неколико спорних места и упозорења која то доводе у питање. Пре свега потребно је имати у виду проблем који се јавља са сваким конструктивизмом: људске акције имају како намераване тако и ненамераване ефекте. У том контексту акције бирократије, чак и оне које су најдобронамерније, такође нису ослобођене нежељених (и у основи неплакираних) последица. С друге стране, када се додатном контролом и кажњавањем покуша решити проблем корупције, она се само пребаци са постојећег на други (виши) ниво. Сам проблем се не решава. Оваквим настојањима и активностима долази се до тога да се процесом проширења ланца контроле заправо појављују стално нове бирократе који имају задатак да контролишу постојеће. А онда се ускоро појављује потреба за њиховим контролисањем. И тако у круг. Поменутом стратегијом борбе против корупције постиже се само то да корупција, хијерархијски посматрано, буде позиционирана на све више нивое, који су још мање доступни некој широј

контроли. Другим речима, део аналитичара сматра да је бирократија заправо основни извор проблема корупције а не његово ефикасно решење.

Друго решење подразумева дерегулацију – отварање простора слободне иницијативе, односно смањење интервенционизма и свих врста арбитрарности у привредном животу. Међутим, утврђено је и да дерегулација сама по себи није гаранција елиминације корупције. Реч је о томе да дерегулација у једној области може повећати корупцију на другом месту. Деререгулација је у различитим контекстима имала различите последице: „У неким случајевима, садашњи притисак за дерегулацију, приватизацију и уговарање био је комбинован са унапређењем основних државних функција. У другим случајевима, смањивање државе је имало нежељене последице у виду унапређења корупцијских веза, успоставе приватних монопола и подривања легитимних функција владе“ (стр. 97).

Сјузан Роуз-Ејкерман говори о кључним реформским опцијама које имају за циљ да смање корупцију. То су: елиминација програма који стварају корупцију (легализација претходно нелегалне активности, уклањање дозвола и лиценци и слично); приватизација; реформа јавних програма (пореска реформа која би поједноставила порески систем и олакшала контролу пореске наплате, смањење номиналних пореских и царинских стопа, реформа програма социјалне заштите); административна реформа (ојачавање конкурентског притиска у администрацији); антикорупцијски закони који би имали ефекат одвраћања (посебан је нагласак на казненој политици); реформа система јавних набавки.

Ауторка детаљно анализира неопходне промене у деловању државне управе. У том контексту облик одвраћања од корупције је аполитичан систем надзора службеника. Да би се спутали државни службеници да злоупотребљавају своју функцију често су се предлагале сасвим конкретне мере. Један предлог се сводио на залагање за скраћење мандата за поједине функције. Критичари су приметили да се на овај начин може врло лако произвести контраефекат. Будући да је

рок службовања скраћен, политичари су за време обављања јавне функције подстакнути да га искористе за бављење властитим пословима, а не интересима заједнице за шта су и изабрани. Такође, уколико је рок службовања краћи они су мање заинтересовани да се посвете додатном усавршавању, односно да улажу напоре у постизање нових неопходних знања за обављање јавне активности. Својевремено су Гари Бекер и Џорџ Стиглер (иначе добитници Нобелове награде за економију) предлагали специфичну санкцију која би дестимулативно деловала на корупцију: да право на пензију добије радник који се пензионисао а да пре тога није био кажњаван. Све у свему, реформа државне управе мора бити свеобухватна да би уопште имала икакве изгледе за успех. Повећане плате и бољи услови рада, уколико се примене изоловано, неће битно променити начин понашања и резултате службеника.

Недемократске државе су нарочито подложне корупцији (клептократија у различитим облицима). С друге стране, у демократијама су корупцијске афере повезане са финансирањем политичких кампања. Указује се на то да демократске владе морају успоставити јасне јавне политике да би ограничиле подстицаје корупцији. Поред тога, у дугорочној и исцрпљујућој борби против корупције неопходни су независно судство и тужилачке установе, то јест установе које ће пружити отпор корумпираним владама и бранити владавину закона. Циљ није само да се унапреди функционисање судова, већ да се створи и безбедан законски оквир за активности на приватним тржиштима. Кључни циљ примене антикорупцијских мера треба да буде изоловање оних корумпираних система који чине највећу штету друштву. Неопходне су и независне антикорупцијске агенције, професионални медији и активно јавно мњење. У антикорупцијским активностима могу битно допринети и приватна удружења и непрофитне организације.

* * *

Роуз-Ејкерман закључује да се против устаљене корупције мора борити како реформом државне управе, тако и променама у природи државних функција. Уколико ба-

зични законски оквир остане непромењен, пад нивоа корупције ће донети мало користи. Важно је напоменути и то да оне политике које олакшавају и подстичу развој приватног сектора, олакшавају истовремено и реформу државне управе.

IV

Друга важна књига о корупцији која је већ неко време доступна на нашем језику је зборник радова који је такође приредила Сјузан Роуз-Ејкерман (на енглеском језику књига се појавила 2006. године).² Поред увода (у којем је и концизан преглед прилога) који је написала Сјузан Роуз-Ејкерман, зборник се састоји од осамнаест поглавља која су сврстана у пет опсежних одељака: Корупција и лоша власт широм света; Корупција и институционална структура; Корупција у транзицији из социјализма; Истраживања и експерименти; Секторске политике у спречавању корупције. Међу ауторима прилога у овом зборнику су и имена најзначајнијих истраживача у овој области у свету. У књизи су поред осталог анализирани проблеми корупције у образовању, пореској управи, здравственој заштити, јавним пословима и царини, као и њима одговарајуће антикорупцијске политике.

Једни су теоријски усмерени а други се усредсређују на емпирију, мада има и прилога који комбинују и једно и друго. Поједини прилози објашњавају само узроке проблема и његово испољавање, а други нуде и сасвим конкретна решења. Једни се баве општим питањима корупције, а други се усредсређују на истраживање стања и процеса у појединачним секторима. Детаљнија анализа појединачних радова би одузела много простора, тако да ћемо у наставку представити само кључне идеје из опсежног прилога Јохана Графа Ламбсдорфа, иначе несумњивог ауторитета када је ова област у питању. Ламбсдорф, поред осталог, уређује публикацију о индексу опажене корупције коју је и покренуо 1995. године. Подаци о корупцији се заснивају на субјективним опажањима и

² Превод на наш језик: *Економија корупције – међународни приручник*, уредник Сјузан Роуз-Ејкерман, Службени гласник, Београд, 2008.

искуству, стога и резултате који се добијају коришћењем тих података треба увек узимати са одређеном резервом.

Ламбсдорф је дао преглед истраживања за различите земље о узроцима и последицама корупције. Он најпре анализира девет могућих узрока (даје преглед емпиријских истраживања која су се бавила утицајем ових узрока на ниво корупције): величина јавног сектора; квалитет регулације; степен економске конкуренције; структура државне управе; степен децентрализације; утицај културе, вредности и пола и улога непроменљивих карактеристика као што су географија и историја. У наставку указаћемо само на кључне налазе.

Утврђена је мала корелација између укупне величине јавног сектора и корупције. Студије су показале и то да ни приватизација сама по себи није решење проблема корупције, то јест утврдиле су да утицај приватизације на ниво корупције није јасан (на пример након приватизације корупција се може пребацити само из јавног у приватни сектор). Примећено је да је корупција позитивно повезана са степеном у којем су државне регулације нејасне и лабаве. Сходно томе и приватизација у источној Европи била је праћена корупцијом јер је било мало добре регулације. Из тога су истраживачи извели закључак да реформа треба да избегава сложена правила, а посебно она којима је веома тешко управљати.

Ни утицај нивоа конкуренције на распрострањеност корупције у једном друштву није једнозначан. Она понекад може увећати уместо смањити корупцију. На пример, ако се фирме такмиче квалитетом, ствара се подстицај подмићивању оних који контролишу квалитет уместо подизања стандарда услуга. Студије су показале и то да демократија смањује корупцију, али не тренутно.³

³ На овом месту није наодмет подсетити на једно виђење из економске теорије. Гари Бекер је у једном прилогу користио аналогију између идеалне тржишне конкуренције и идеалне демократије. Један идеалан демократски политички систем би се према његовом мишљењу могао дефинисати као институционални аранжман који има за циљ остваривање таквог политичког одлучивања где појединци теже да у условима слободне конкуренције за гласове широког бирачког тела задрже своју политичку позицију (свој положај у органима вла-

Примећено је да је парламентаризам праћен нижим нивоом корупције, док су системи са снажним председницима опажени као више корумпирани. Ни емпиријски резултати о утицају децентрализације на корупцију нису јединствени и зависе од тога како се децентрализација мери. Важан налаз је и то да државе које карактерише грађанска сарадња и поверење међу људима, као и оне са добро развијеним субнационалним јединицама, долазе у позицију да изврше децентрализацију и у исто време смање корупцију.

Какав утицај на корупцију има култура? На пример, у оним друштвима где доминира жеља за материјалним богатством у односу на друге мотиве, морални позиви усмерени на то да се грађани суздрже од коруптивних активности ће бити безуспешни. Занимљив је и налаз да виши ниво поверења међу људима кореспондира са нижим нивоом корупције. Друштва која негују секуларно-рационални однос према власти опажена су као мање корумпирана за разлику од оних у којима доминирају традиционалне вредности. Тако да висока оданост породици кореспондира са вишим нивоом корупције (појављује се проблем непотизма). Примећено је да боља мешавина полова у институцијама насупрот доминацији мушкараца, снижава ниво корупције. Утврђено је и то да обиље природних ресурса, високи нивои корупције у суседним земљама и велика удаљеност од водећих светских трговинских центара значајно повећава корупцију.

Који су резултати када су у питању истраживања о последицама корупције? Најпре, какав је утицај корупције на неједнакост у једном друштву? Налази су различити. Део аутора сматра да друштва могу запасти у зачарани круг неједнакости и корупције. Ниво неједнакости повећава вероватноћу да ће се корупција сматрати прихватљивим обрасцем

сти). Уколико се ствари посматрају на овај начин, лако се примећује да је слободна конкуренција у контексту демократије од истог значаја као и код слободног предузетништва. У оваквом «идеалном демократском амбијенту» нико не би могао дуто да остане на положају уколико не би поштовао вољу бирача. Тако би се смањиле и могућности злоупотребе службеног положаја. Из свега тога може да се изведе прецизан закључак да уколико се ради о ограниченијој влади, смањени су и подстицаји за коруптивно понашање.

понашања. Поједини аутори пак сматрају да корупција вероватно потиче из неједнакости, а то указује на смањење неједнакости као метод за снижавање корупције. Указано је и на то да корупција снижава раст, иако су резултати почетних истраживања били двозначни. Када се доводи у везу однос корупције и инвестиција, студије су показале да корупција у великој мери одвраћа стране инвестиције. Занимљиво је и то да је утврђено да стране инвеститоре велика корупција одвраћа мање од масовне ситне корупције.

Упоређивањем налаза о мерама за смањење корупције примећено је да реформа која је усмерена на побољшање квалитета, слобода и независности медија има утицаја у смањивању корупције. Независност тужилаштва позитивно утиче на смањење корупције, а директни напади на корупцију преко кривичног закона нису довољни. Потребна је интегрисана акција различитих институција и различитих нивоа да би се осетније смањиле коруптивне активности.

V

У уводу овог зборника Роуз-Ејкерман указује на „малу” и „велику” корупцију, а посебно скреће пажњу на три подврсте „велике корупције”: једна грана јавног сектора се може организовати као механизам изноуђивања ренте; у номиналној демократији може постојати корумпиран изборни систем у којем новац одређује исход; владе се баве великим пројектима и трансферима имовине на начине који имају велики утицај на благостање домаћих и страних привредних организација. Ове форме „велике корупције”, констатује Роуз-Ејкерман, могу подрити законитост у држави и функционисање привредног поретка. С друге стране, корупција на ниском нивоу се одвија у оквиру у којем постоје основни закони и прописи, а званичници који их спроводе користе могућност за остваривање личног добитка.

Приређивач указује на то да је једна од кључних теоријских и практичних тема у овом контексту веза корупције и стопе економског раста. Висока корупција и ниске стопе раста су повезане. Ипак, ова веза није универзална, јер постоје и случајеви врло

корумпираних земаља које имају високи раст. Стога Роуз-Ејкерман закључује да је грешка тврдити да је економски раст основни лек за корупцију. Болест се мора лечити разноврснијом терапијом. Неколико додатних запажања је важно поменути: демократија ограничава корупцију, али само на дуги рок и само ако ствара конкурентске услове; решења заснована на економским подстицајима нису увек довољна, односно потребна је и снажна политичка воља и одлучност за борбу против корупције.

Утврђено је да су председнички системи у просеку корумпиранији од парламентарних демократија, као и да су пропорционални изборни системи више корумпирани од једнокружних већинских система. Примећено је и то да најгори системи спајају снажне председнике са пропорционалним изборним системом. У таквим условима, снажан председник може преговарати са малим бројем лидера странака о подели „фотеља”.

Карл Фридрих је својевремено наглашавао, коментаришући ставове лорда Актона, да се мора непрестано имати у виду чињеница да свака власт као „форма богатства” корумпира, јер умножава могућности за себичне активности. И поред тога што је јасно да нема „анђеоске власти” могуће је да се примети да је корупција ипак мање заступљена у отвореним друштвима. У оваквим системима постоји како подстицај тако и институционална могућност да опозиционе партије откривају и разобличавају све недозвољене и неподобне активности владајуће партије.

Важна је и следећа констатација имајући у виду локалне околности и проблеме: када су државе слабе а доходак низак, јављају се два основна проблема за политичаре. Готово је немогуће прикупити довољно пореза јер не само што је доходак мали, већ се и његов мањи део може опорезовати него што је то случај у богатијим земљама. С друге стране, релативно је мали продуктивни капиталистички сектор а већина грађана не верује да је њихово богаћење у вези са способностима. Из тога следи да је вероватније да ће захтеви за прерасподелом изражени кроз клијентелизам и популизам бити дужег трајања него у земљама са већим капиталистичким сектором.

Уместо закључка чујмо Сјузан Ејкерман: „Заједнички обрасци понављају се широм света и у различитим секторима, тако да лекције научене у једној области имају значај на другом месту. Међутим, такође је битно проучити структуру одређених система или сектора. Основни економски подстицај за корупцију у областима као што су јавни радови, полиција, судство, наплата пореза и царина и набавке заједнички су широм света. Ипак, учесталост и озбиљност проблема се веома разликују. Ефикасна политика не може се усредсредити само на хватање и кажњавање „трулих јабука“. Много је урађено на значају моралног вођства од горе, али то није довољно. Сувише моралисања ризикује да се изроди у празну реторику, или још горе, у лов на вештице. Политика мора узети у обзир основне услове који стварају подсти-

цаје за корупцију или неће имати дуготрајне ефекте” (стр. 37).

VI

Реч је о драгоценим прилозима о теми која је по својим узроцима и директним и одгођеним последицама далеко сложенија него што се обично претпоставља. Књиге о којима је овом приликом било речи су посебно важне због тога што разбијају бројне стереотипе о узроцима и последицама корупције, али и немилосрдно разобличавају поједностављене предлоге решења у борби против ње. У сваком случају, њих би у рукама требало да имају сви они који се из било којих побуда (аналитичких или практичних) баве корупцијом. ●