

# Корупција: Економска страна

МИРОСЛАВ ПРОКОПИЈЕВИЋ



Фото: Медија центар

## 1. Увод

Корупција је вероватно стара колико и свет. Током времена мењали су се њен облик, распрострањеност и друга својства, али је сама појава опстајала. Наравно, мењале су се и теорије помоћу којих се објашњавало постојање и функционисање корупције. *Corruptio* на латинском означава пропадање, подмићивање или кварење. Антички и други класични аутори до данашњих времена сматрали су да је корупција углавном морални проблем и да постоји због слабости карактера. Особе слабог карактера су сматране предоређеним за акта корупције, само је било питање да ли ће и када за то добити прилику или не. У складу с тим, сматрало се да су снага карактера и моралне врлине основна брана против корупције. Гледишта попут наведених тумачила су корупцију као углавном морални проблем. То уверење је почело да се мења тек пре неколико деценија, када су се и економисти заинтересовали за проблем корупције.

Економисти су померили акценат у тумачењу узрока корупције са карактера и врлине, на нешто сасвим друго, а то су правила и подстицаји. Ако је систем подстицаја такав у неком окружењу или ситуацији да подстиче корупцију, онда ће она постојати, без об-

Овај рад се бави одредбом корупције, њеним основним проблемима и основним начелима за њено сузбијање. Корупција је углавном злоупотреба јавних положаја, али је нешто мало има и у удружењима приватних фирми. Зато се корупција одређује као приватизација дискреционе моћи. Корупције нема у приватном сектору зато што постоји притисак тржишта. Два основна проблема корупције су морални и економски. Морални настаје зато што корупција разара правила и установе. У економском смислу корупција повећава трошкове. Кроз корупцију се не ствара нови, него само прерасподељује већ постојећи доходак. Она је паразитска активност као и крађа. Пошто подиже трошкове пословања, корупција је штетна јер смањује улагања, број радних места и доходак. У раду се наводе и начела и поступци за сузбијање корупције, што је сложен поступак, имајући у виду висину средстава, сложеност државе, ширину државне активности и снажне интересе.

*Кључне речи:* корупција, морални и економски проблем корупције, подстицаји, сузбијање корупције.

зира на снагу карактера или утицај врлине на формирање карактера. „Економска наука је моћно оруђе за анализу корупције. Културне разлике и морал пружају нам изнијансиранији и суптилнији поглед на ствари, али економски приступ је од фундаменталног значаја за разумевање где су подстицаји за корупцију највећи и где је њихов утицај највећи.“<sup>1</sup> Економисти не кажу да ће тамо где има подстицаја сваки појединац подлећи изазовима корупције, него само да ће она у таквим околностима снажно бити присутна. Слично томе, ако систем подстицаја не стимулише корупцију, ње ће бити јако мало или можда чак нимало. Али, нису сви економски

<sup>1</sup> Роуз-Ејкерман 2007, 9.

приступи били тако срећни и успешни у тумачењу корупције.

За економску класику корупција је била спорадична тема, пре свега зато што су је видели као проблем моралне и друштвене теорије, а не економије. Занимљиво је да ни за неокласичне ауторе корупција није била тема, али из сасвим другачијег разлога. Према неокласичном моделу корупција не би могла ни да постоји. Према том моделу се претпоставља да су власничка права добро дефинисана и заштићена, да су привредни актери потпуно слободни и са стабилним преференцијама, да су потпуно обавештени о тржишним приликама, да на тржишту постоји савршена конкуренција. Проблеми као што су асиметрија информација, морални хазард, монополи, баријере или корупција једноставно не постоје под наведеним претпоставкама. Тржишни актери под притиском конкуренције покушавају да максимизују своју добит, а она прети да се истопасти у светлу савршене конкуренције и да све заврши у неком стању које је ефикасно, али које представља неку врсту привредне нирване на високом нивоу развоја.

Ако се изврши нека реалистична ревизија горње слике, добија се ситуација реалног света у коме су власничка права дефинисана и спроведена у врло различитом степену, где су привредни актери слободни, али врло снажно ограничени приликама, ресурсима и сазнањима, где је информација скупа и по правилу непотпуна, где царују појаве попут баријера, монопола, регулације, моралног хазарда, негативне селекције. У таквом реалном свету наравно постоји и корупција, а у зависности од друштва до друштва она се креће између једва приметне и ендемске. Стварању теоријског оквира за проучавање корупције зато су допринеле теорије које су имале слуха за проблеме реалног света, као што су разне институционалне теорије, јавни избор или аустријска школа. Они су наравно заслужни и за најплодније и најбоље теорије које се баве истраживањем корупције.

Познатија светска емпиријска истраживања, као што су „индекс опажене корупције“

организације *Transparency International*<sup>2</sup> или индекс непрозирности (енг. *opacity index*) који саставља *Price Waterhouse & Coopers* потврђују да је ниво корупције у различитим земљама веома различит. Рецимо, скандинавске земље имају низак, а оне из југоисточне Европе имају доста висок ниво корупције.<sup>3</sup> Многи су склони да закључе, да су те земље сиромашне зато што су коруптне. Често и јесте тако да су земље са ниском корупцијом развијене, а оне са високом неразвијене. Али, може бити и изузетака, јер Чешка има виши ниво и дохотка и корупције од Словачке и Мађарске, а требало би да више корупције значи нижи доходак. Или Италија, која спада у врло развијене земље, али је истовремено шампион корупције у клубу развијених. Корупција вероватно не зависи од једног, него од више фактора, као што су преовлађујући тип установа, историја, обим државе и њене (де)централизације или социјални капитал.<sup>4</sup>

Транзиционе земље имају посебно занимљиву ситуацију када је у питању корупција. Током периода комунизма корупција је била врло раширена, али о њој се није говорило јавно у медијима. Није било никаквих проблема да се корупција практикује, све док не би дошла у сукоб са преовлађујућом комунистичком идеологијом. Због тога што корупција није била ствар јавне дебате у време комунизма многи су стекли утисак да је тада није било<sup>5</sup> и да се појавила тек током транзиције тих друштава ка тржишној демократији, што је извесно погрешно. Та лоша перцепција је изазвана тиме што су медији током транзиције слободније него раније писали о корупцији. Осим тога, транзиција је била као створена да појача корупцију, јер је у том периоду дошло не само до промене власти, него и до промене правила игре, укључујући приватизацију на широкој скали, која је постала прави рај за корупцију.

<sup>2</sup> Уп. *Global corruption report* на сајту [www.transparency.org](http://www.transparency.org) или у штампаном облику код Pluto press и други.

<sup>3</sup> Видети редовне годишње извештаје *Transparency International* под насловом *Global corruption report*.

<sup>4</sup> Уп. Прокопијевић 2002.

<sup>5</sup> Многи партијски и државни званичници су током комунизма живели врло луксузно, што није било у складу са њиховим ниским платама.

## 2. Појам корупције

Једна од тешкоћа при бављењу корупцијом јесте и то што је није лако дефинисати. У литератури има много разних покушаја да се корупција одреди, али не и много прецизних одредби. Аутори ту ствар покушавају да реше неком широм и овлашном одредбом, а најчешће се користи формулација о томе да је корупција злоупотреба јавних положаја. Она то углавном и јесте, али постоји њен мањи део који таква одредба не обухвата. Чак и иначе одличне књиге о корупцији ту знају да буду непрецизне. „Плаћања су коруптивна ако се врше незаконито јавним званичницима, а у циљу да се тиме стекне корист или избегне трошак.“<sup>6</sup> Одређење корупције је важно, не само из концептуалних разлога, него и стога што се са њим успоставља и оквир за борбу против корупције.

Корупција се разликује од других законитих и незаконитих појава, као што су трговина, *rent seeking*, поклон, превара, плачка, прање новца, уцена, итд. Корупција је незаконита, узајамна и добровољна појава. Незаконита је јер подразумева поступке који нису у складу са нормалним правилима игре. Узајамна је, јер једна страна добија мито а друга тражену услугу. А добровољна је јер су обе стране сагласне о садржају трансакције. Поклон је законит, неузајаман и добровољан. Поклон је неузајаман, јер га једна страна добија, а друга не добија ништа сем евентуалне захвалности. *Rent seeking* је рецимо законит, неузајаман и добровољан.<sup>7</sup> А крађа је незаконита, недобровољна и неузајамна. Тако је *rent seeking* савршено законита прерасподела, а крађа и корупција то нису. Свим трима активностима је заједничко што се састоје од тражења профита мимо тржишта.

Лакше је поредити корупцију са другим појавама, него је дефинисати. Одредба према којој се „корупција односи на поступке при којима се јавни положај користи за

личну корист на начин који је несагласан с правилима игре“<sup>8</sup> само је делимично задовољавајућа, јер је с једне стране сувише рестриктивна, а са друге није довољно општа. Корупција није нужно везана за јавни сектор, јер је може бити и у приватном. Одредба је и арбитарна, јер подразумева да је неко овлашћен да каже шта јесте а шта није у складу с правилима игре. Могуће је да неки облици корупције буду друштвено прихватљиви. Ради тога ћу предложити нешто другачију одредбу, која би требало да је у стању да избегне поменуте тешкоће. Корупција је коришћење дискреционе власти од стране неког појединца ради добијања незаконите надокнаде. Актер корупције приватизује или присваја нешто за шта није овлашћен и то продаје неком другом. Корупција није нужно везана за државу, јер до ње може доћи где год постоји однос принципал-агент. Али,



далеко највише корупције има управо у држави или јавном сектору. Зато многи имају у виду само државу када је у питању анализа корупције, попут раније наведене одредбе Роуз-Ејкерман. Наравно да је енигма зашто је огромна већина аката корупције везана за државу, зашто је има између приватних фирми и државе, а врло ретко у самом приватном сектору. За то су одговорни систем

<sup>6</sup> Роуз-Ејкерман 2007, 21.

<sup>7</sup> *Rent seeking* је тражење зараде мимо тржишта, најчешће путем добијања неке врсте државне помоћи. Више о томе у: Прокопијевић 2000, с. 323-342.

<sup>8</sup> Jain 2001, s. 73.

подстицаја, тј. природа трансакција. На приватном тржишту су добро дефинисана власничка права, тачно се зна ко је на шта овлашћен.<sup>9</sup> Појединци размењују или продају и купују власничка права и то је оно што се дешава на класичном приватном тржишту. При обављању трансакција појединци и фирме су изложени конкурентском притиску, што смањује прилике за корупцију. Ако појединац прода робу или услугу испод производног трошка, он ће претрпети губитак. Ако власника поткрада менаџер или предрадник, то ће му смањити добит, а можда га и отерати у губитак. Лоша контрола рада приватне фирме од стране власника води мањој добити, а можда и губитку. Ако менаџери слабо надгледају рад потчињених у фирми, ризикују мању добит, а тиме можда и губитак посла. Ако је реч о менаџерима у деоничким друштвима, они лошим радом и контролом потчињених могу дати повода власницима акција да их смене или могу дати повода непријатељском преузимању<sup>10</sup>, после кога нови власник обично промени читаву управу.

За разлику од привредних тржишта, власничка права и конкурентски притисак немају повољан утицај на поступке актера државе. Тај притисак минимизује могућност корупције у приватном сектору, али не делује у држави. Пошто је држава изузетно сложена, а располаже великом количином средстава, то постоје врло бројне прилике за корупцију. Ако министар или неки други државни званичник упропасти средства било услед неспособности или корупције, он неће сносити губитак, него ће он пасти на све пореске платише. То отвара велике могућности за злоупотребу државних средстава од стране државних званичника.

Утицај власничких права на могућности за корупцију може се лепо видети ако се упореде различити облици власништва и употребе средстава. Замислимо да средства могу бити сопствена или туђа и да њима можемо куповати за себе или за друге. Тако има четири могуће комбинације.

<sup>9</sup> Уп. Colombatto, 2001.

<sup>10</sup> Облик куповине фирме при чему се управа (менаџери) те фирме противе њеној продаји. Власници фирме која се продаје су наравно сагласни са њеном продајом. Више о томе у: Прокопијевић 2010.

Прво, ако су средства наша и купујемо за нас гледаћемо да за употребљена средства направимо што бољу куповину. Разлог је очит, лоша куповина би нас двоструко погодила, ем су средства била наша, ем је купљено наша ствар. Зато су куповине сопственим средствима за себе најефикасније, пошто нас директно двоструко погађају, па водимо рачуна и о цени и о квалитету купљеног.

Друго, ако нашим средствима купујемо за другога, онда ћемо више рачуна водити о цени него о квалитету купљеног. Нас више погађа цена, пошто су средства наша, а не квалитет, јер ће ту ствар користити други.

Треће, ако туђим новцем купујемо нешто за себе, онда ће нас више интересовати квалитет купљеног, него цена. Разлог је опет очит, цену плаћају други, а квалитет се тиче онога што ћемо добити и користити.

Четврто, ако туђим средствима купујемо нешто за друге, неће нас много занимати ни квалитет ни цена тога што купујемо. То је стога што ће други и сносити трошак и користити оно што је купљено. Дакле, ни једно ни друго нас се не тиче непосредно. Управо је то ситуација у којој се налазе бирократи и политичари као јавни службеници, када одлучују о начинима употребе државних средстава. То није њихов, него новац свих пореских платиша, а они га троше на ствари које неће користити они сами, него неко други. Зато они не хају много ни за цену ни за квалитет купљеног и уложеног. И зато се по правилу догађа да се купује скупље од тржишних цена, а да је то лошијег квалитета од роба и услуга чак и ниже цене. Разлику између плаћене и тржишне цене деле јавни службеници и пословни људи са којима раде. И зато је потребно да постоје развијени институционални механизми за контролу јавних службеника у погледу сваког корака њихове активности при јавним набавкама.

Могућности за корупцију у државним службама су скоро неограничене, зато што је држава постала свеобухватна, мада постоје неке типичније појаве. Понекад се корупција састоји у отвореном кршењу правила, као када нпр. службеник пореске управе поцепа или склони на страну пријаву против неког пореског обвезника, који није платио део или читав износ пореза. Наравно, службеник ће

за то добити надокнаду од појединца који је избегао плаћање пореза или казне за избегавање плаћања пореза или и једно и друго. У неким другим случајевима прописи нису јасни или су међусобно контрадикторни. У таквим приликама државни службеник има могућност да пружи тумачење прописа које клијенту одговара, наравно опет у замену за мито. У трећем случају државни службеник има прилику да прода државну имовину испод цене, па ту имовину појединац или фирма могу скупље да продају. У четвртм случају државни службеник има могућност да робе или услуге које држава купује плати скупље, а да разлику између плаћене и тржишне цене може да подели са добављачем. У петом случају ће од два или више кандидата који испуњавају услове за запослење у државној служби или који нуде исте услове за јавне набавке посао добити онај ко подмити службеника. У шестом случају ће државни службеник тако дефинисати услове посла да одговарају неком одређеном појединцу или фирми, а радови ће бити финансирани из државног фонда. Рецимо, када се асфалтира улица где станују даваоци мита или прилаз фабрици, чији власници су дали мито државним службеницима. У седмом случају ће државни службеник злоупотребити јавне набавке, куповином непотребних роба и услуга, куповином робе лошег квалитета или куповином по вишој цени.

У најчешће облике корупције убрајају се мито, коришћење јавних ресурса за приватне сврхе, непотизам и запошљавање „преко везе“, повезивање јавних и приватних интереса, повољни третмани и уговори, „услуга за услугу“, трговина утицајем, покровитељства и патронаже, додатно плаћене јавне функције, јавне набавке, дозволе и лиценце, вредни поклони, трговина информацијама које су државна тајна, утицај на истраге и правосудне одлуке, државна помоћ, укључујући зајмове и кредите. Могућности за корупцију у држави су практично непрегледне, али су начини компензације јавних службеника за њихове „услуге“ релативно малобројни. У облике „надокнаде“ спадају новац (коверте, плаћања на рачун, фондови) и драгоцености, робе и услуге (укључујући поклоне), запошљавање, услуга за услугу и евентуално информације.

Закони и друга правила не могу бити тако прецизно изражени да се избегну нејасноће, сиве зоне и различита тумачења. Просто, закон без „рупа у закону“ не постоји. Наравно, још је горе ако су закони јасни, а и намерно и некажњено се крше. Превелика регулација, ангажовање државе у привреди, национализација, издавање дозвола и лиценци, велики јавни сектор, јавне набавке, регулација, приватно-јавна партнерства и много тога другог у активностима државе нуди обиље прилика за корупцију. Велика сложеност државе, висок ниво средстава за финансирање активности државе, велики број појединаца који за државу раде и велики број фирми и организација са којима држава ради јесу околности које иду на руку корупцији.

Корупција није нужно ни неморална ни друштвено неприхватљива. Другим речима, може се десити да су неки акти углавном лоши услед других разлога, а не на основу чисто моралних разлога.<sup>11</sup> У разним културама постоје неки акти корупције који тешко да су штетни и који су временом постали друштвено прихваћени. Пракса давања мале напојнице да би се добило боље место у ресторану није неморална, судећи бар на основу тога што је прихваћена у разним културама света, укључујући и друштва у којима је корупција врло мало присутна. Слично томе, када државни званичник пошто је обавио неки посао од клијента добије обично перо, чоколаду или цигарете, то јесу акти који су на граници корупције. Нису акти класичне корупције зато што се од ње разликују по неким својствима. Прво, у таквим случајевима нема претходног слагања између клијента и службеника о „награди“ и њеној висини, што постоји у класичним случајевима корупције. Једино што постоји у случају давања поклона *post festum* јесте да су обе стране свесне како таква пракса у друштву постоји. Друго, ако не добије „награду“, државни службеник неће одбити да клијенту пружи тражену услугу. Уосталом, то и не може, јер „награда“ долази после обављеног посла. Ако је не добије, бирократа може бити тужан или незадовољан, а било би претерано ако би био љут и то јасно показао. Треће, ниво надокнаде у таквим случајевима је низак у односу на кла-

<sup>11</sup> Уп. Colombatto, 2001.

сичне случајеве корупције. Код класичне корупције је као у тржишној привреди – висина „надокнаде“ зависи од вредности услуге која се добија. Она се може кретати и на нивоу десетина милиона долара или евра. Четврто, ако се којим случајем и открију овакви случајеви бенигне корупције, они се судски не процесуирају. Процесуирање би имало смисла само ако су „надокнаде“ изузетно, а тиме и неуобичајено високе у погледу цене, тј. количине. Ако не излазе из стандардних оквира овакви случајеви тешко могу да се сматрају корупцијом у правом смислу те речи. У најгорем случају може да се говори о неужној или бенигној корупцији.<sup>12</sup>

Ако се по страни оставе случајеви бенигне корупције, огромна већина класичних аката корупције јесте како неморална, тако и економски штетна и друштвено неприхватљива. У литератури иначе морални приступ корупцији снажно доминира у односу на економски. Морални приступ каже да је корупција лоша зато што уништава јавни и приватни морал, квари јавне услуге и јавни живот, осигурава незаслужен доходак, и уопште представља један незаконит и неморалан чин. Корупција разара правила и установе у друштву. Овај приступ можемо назвати и нормативним. Он има снажну поенту. Чему поштено школовање и рад, ако се дипломе и радна места могу купити? Чему поштен предузетнички напор, ако ће неки други „предузетник“ уз помоћ мита незаслужено добити посао? Чему генерално поштен живот и рад, ако се преко мита и корупције све може купити? Нормативни приступ истиче шта је ваљан или добар стандард за неку активност и како и колико одређени акти одступају од њега или се слажу са њим.

Поред нормативног, постоји и позитивни приступ. Он тврди, да појединци тиме што дају или примају мито поступају на савршено рационалан начин, јер се само понашају у складу с подстицајима. Другим речима, појединци се предају корупцији зато што су правила игре направљена на тај начин да подразумевају или подстичу корупцију, а не зато што су њихови карактери лоши или зато што су *prima facie* неморални. Ако је

узимање мита преовлађујућа пракса у неком друштву, онда је ирационално не узети га. Ако не узме мито, појединац сам себе кажњава финансијски у односу на друге који узимају мито. Корупција постаје *self-enforcing* када неког тренутка достигне одређени висок ниво у неком друштву, остављајући утисак да је свеопшта.

У друштвима у којима се претпоставља да је „свако корумпиран“, људи лакше прихватају давање и узимање мита. У противном не могу да заврше посао који су хтели да обаве. Зато је у таквим друштвима, где је корупција добила пандемијске размере, тешко борити се против ње. У литератури има схватања да је корупција у таквим околностима корисна. Наводно, многи послови се не би могли завршити без ње, па на основу тога изгледа да корупција подстиче пословање. Ово гледиште не узима у обзир да корупција повећава трошкове пословања и да стога никако не може бити подстицајна за улагања и пословање. У свакој земљи било би више улагања него што их има да нема корупције. Али та, најбоља опција једноставно није доступна у земљама које су огрезле у корупцији. У таквим околностима корупција је услов било каквог пословања. То више није најбоља, него „друга најбоља“ опција. Она је вероватно боља од треће опције – да уопште нема улагања. Све то је схватљиво, али се од великог недостатка (висок ниво корупције) не може направити врлина (подстицање улагања), зато што корупција узрокује непотребне трошкове.

Ако фирма треба да подмити државне службенике да би могла да почне да послује у некој земљи или граду и да настави да их подмићује током рада у вези са испуњавањем разних стандарда, добијања дозвола, плаћања пореза, добијања помоћи итд, онда ће ти издаци повећавати трошкове пословања. Што су већи, биће и веће оптерећење за трошкове. Фирме које буду имале недовољно високе профите такве додатне, а у основи непотребне трошкове неће моћи да покрију, па зато неће моћи ни да дођу у ту земљу или град. Моћи ће да дођу само фирме чији су профити виши. Надаље, неке земље – обично су то развијене – забрањују својим фирмама да подмићују јавне службенике трећих земаља, рецимо када улажу у иностранству.

<sup>12</sup> Понекад се и бенигна корупција осуђује, јер се сматра да њено толерисање отвара врата осталим облицима корупције.

Подмићивање страних државних службеника се законски третира исто као и подмићивање службеника у сопственој земљи. Зато многе компаније из развијених земаља уопште и не покушавају да раде у земљама у којима је висок ниво корупције или где пословање није могуће без корупције. Отуда је корупција изузетно важан фактор у смањивању количине улагања у многим земљама, тј. свугде тамо где је има више.

*Rent seeking* у смислу тражења профита мимо тржишта је сличан корупцији или лоповској активности, које се такође заснивају на тражењу профита изван тржишта. Међутим, постоје и велике разлике између *rent seeking* и корупције. Прво, процес утицаја на доносиоце одлука код *rent seeking* је отворено конкурентан, а правила игре су добро јавно позната свим учесницима. Код корупције исто има конкуренције, али се она одвија далеко од очију јавности и обично сви учесници нису једнако добро обавештени о условима. Друго, код *rent seekinga* обично нема плаћања са стране, што је код корупције неизбежно. Код *rent seekinga* свако може да прати ко добија ренте, зато што се процес јавно одвија преко законодавне власти, док се код корупције може само да претпостави ко добија мито, пошто је то тајна између актера трансакција. Пошто се ова прерасподела на страни која плаћа доживљава као неформални порез, следи да корупција подиже порезе и повећава трансакционе трошкове пословања. Коначно, *rent seeking* је законит, док корупција то није.

Када се сажме, корупција је лоша зато што ресурсе усмерава у непродуктивне сврхе. Тиме што одвраћа инвеститоре или повећава трошкове пословања она смањује улагања<sup>13</sup>, услед чега је мање радних места, спорији је раст продуктивности и спорији привредни раст. Корупција и индиректно отежава привредну делатност јер изискује да пословни људи проводе више времена са бирократама него што би иначе, да се више баве администрацијом него тржиштем. Исти ниво корупције у две или више земаља може

да има различите штетне последице. Касније ће се видети да начин дефинисања корупције одређује и модел поступака за сузбијање корупције.

Корупција је лоша у економском смислу зато што не ствара нови, већ само прерасподељује постојећи доходак. У том погледу корупција личи на лоповску активности, јер се ни ту не ствара нови већ прерасподељује постојећи доходак. Корупција мења алокацију ресурса и мења систем подстицаја. Може се сматрати и посебним порезом за пословање или другу активност. Услед тога она умањује обим пословања, подрива улагања, предузетништво и продуктивност. Пошто је тако, врло је непопуларно јавно подржавати корупцију. Услед тога скоро сви политичари, странке или организације јавно критикују узимање мита и корупцију сматрају великим недостатком или чак злом. Ако је тако, како онда објаснити врло широко присуство корупције у свету? Очито је да критика корупције с једне и широка распрострањеност с друге стране указују на велику разлику речи и дела. Многи политичари јавно осуђују корупцију, иако су у исто време веома корумпирани. Осуда корупције у таквим случајевима је последица јавног притиска. Сама осуда не значи ништа за сузбијање корупције, па све остаје само на празним речима, тј. ономе што се на енглеском зове *lip service*. Путем корупције политичари и државни службеници могу и да енормно профитирају, користећи тако добијена средства за лично богаћење и финансирање својих странака и изборних кампања. Једини услов је да случајеви корупције остану неоткривени. Ако се открију, то може водити крају каријере за политичара или бирократу, а понекад могу завршити и у затвору и изгубити имовину стечену корупцијом као обликом криминала. Зато се у режимима са високим нивоом корупције обично прибегава неким потезима, како би се предупредило да се случајеви корупције открију или да буду предмет судског процеса. Један механизам је контрола медија. Али, понекад је немогуће успоставити тај ниво контроле медија који онемогућава јавно извештавање о случајевима корупције. Други механизам су контра-кампање режимских медија против појединаца

<sup>13</sup> Јавна потрошња као правило расте у оним браншама које су погодне за корупцију, услед чега је то важно као информација за евентуалну акцију сузбијања корупције.

и медија који извештавају о случајевима корупције. Таквим контра-кампањама се проба створити конфузија у јавности о томе шта се заправо десило. Ако се кампања не заустави у медијима, власти као наредни корак користе контролу над органима истраге, тужилаштва и судова. Ако се поступак ипак покрене, онда се користе механизми одуговлачења поступка, проширење истраге која се никад не окончава, новог вештачења, поновног суђења, итд. На крају, није чудо што у таквим режимима ниједан корумпирани политичар или државни службеник не доспе до затвора. Тако раширена корупција изискује суспензију владавине права, услед чега такве земље постају легло „криминала и корупције“. Тако корупција има и индиректни негативни утицај.

Ако је јавни притисак да се нешто уради против корупције врло снажан, власти могу прибећи неком од трикова. Рецимо, могу се у медијима лансирати неке корупционашке афере чији су актери „мале рибе“ или афере везане за актере бивше власти или афере из провинцијских градова. Како ће се касније видети, сви овакви маневри имају за циљ да се ништа озбиљно не ради на сузбијању корупције. Озбиљни кораци су у питању тек када борба против корупције крене од врха власти.

### 3. Позадина корупције

Нема начина да се спроводе поступци сузбијања корупције, а да се претходно не схвати да је корупција врло корисна за оне који у њој учествују. Политичари добијају средства за лично богаћење и финансирање странака и кампања, бирократи додатни доходак, одређене фирме добијају додатну зараду и разне врсте услуга од политичара и бирократа, итд. Иако је штетна за читаву привреду или за јавне финансије, корупција је корисна за службенике и фирме који у њој учествују. Сузбијање корупције тешко ће бити успешно ако се првенствено ослони на кампање којима се подиже јавна свест, морално образовање, строжију регулацију, више казне за прекршиоце, итд. Морални апели не дају резултате, као ни више казне. Морални апели не дају резултат, зато што су интереси јачи од морала и осећања. А што

се казни тиче, ако нико није ухваћен, суђен и осуђен због корупције за неко дело када је казна била шест месеци, тешко да ће бити ухваћен и осуђен ако се казна за исто дело повиси на три године. Просто, они који су умешани у корупцију сада ће водити нешто више рачуна да не буду откривени. Још горе, услед већег ризика после повећања казне, цена мита за исто дело ће скочити. Она рефлектује већи ризик да неко буде ухваћен и осуђен. Ако власти желе да ураде нешто озбиљно у борби против корупције, довољно је да примењују и мање строге законе. Тако би поступак смањивања корупције који би се заснивао на нормативном приступу био сасвим промашен и неефикасан. Има више разлога због чега је тако.

Прво, нема поенте у кампањи за сузбијање корупције, ако правила остају непромењена. Ако су правила иста, исти ће бити и подстицаји за деловање појединаца. Појединци теже да се понашају рационално у складу са датим правилима игре. Ако се жели смањити или искоренити корупција морају се променити подстицаји, а да би се променили подстицаји, морају се променити правила игре. Наравно, промена правила игре изискује политички и материјални трошак, који може бити значајан.

Друго, строжија регулација може бити једна од мера у сузбијању корупције, али није добро да она буде прва или једина. Пре него што се посегне за законом, треба направити друге кораке. Да би се знало за чим треба посегнути, потребно је анализирати преовлађујуће облике корупције у датој земљи. Да ли је корупција централизована или није, у којим секторима је најснажнија и које има појавне облике, да ли има дугу традицију или не, итд. Тек после тога се могу правити стратегија и механизми сузбијања корупције.

Све у свему, корупција је првенствено ствар правила игре, а тек секундарно морала и карактера. Зато у борби против ње не помаже запаљива моралистичка реторика и драконско законодавство, него промена правила игре и пажљиво дизајнирана антикорупцијска кампања. Наравно, могу се користити и неки други механизми, о којима ће касније бити речи. Драконски закони иначе



нису примерени нормално уређеним друштвима, јер у таквим друштвима казне морају бити пропорционалне учињеним кривичним делима. А једна од ствари је да казне не смеју бити драстично оштрије од сличних у другим солидно уређеним земљама. Зато се успешна борба против корупције мора више ослонити на други, позитивни приступ.

Основна идеја је врло једноставна, мада дизајн мера против корупција може бити врло компликован. Он изискује промену правила да би се на тај начин добио другачији систем подстицаја, који смањују или нужно не подразумевају акте корупције. Да би се било успешно у сузбијању корупције, најпре је потребно направити студију преовлађујућих облика и механизма корупције. Затим је потребно направити против-механизме, који ће променити подстицаје, учинити неке акте непотребним, који ће подићи цену за корупцију, који ће подстаћи људе да пријављују случајеве корупције за које знају или када су били принуђени да у њима учествују, да предвиде облике заштите за оне који сведоче у случајевима корупције, итд. Тако би први облик у сузбијању корупције био да се анализирају правила и установе који је хране. Други корак би био да се предвиде посебне мере које смањују, потискују или уклањају корупцију. Трећи корак би био да се те мере примене. Четврти корак је да се посматра и анализира примена антикорупцијских мера и да се прилагођавају и мењају, како би биле што ефикасније. Сила закона као антикорупцијска мера долази у обзир евентуално тек на крају. Ако би сила закона била прва, то не би много допринело борби против корупције, јер

би само подстакло државне бирократе да се још неискреније понашају него раније и да још боље прикривају своје незаконито понашање.

Пошто је корупција стара колико и држава, основни типови корупције су добро познати дуго времена. Самим тим није непознато ни шта би морале бити антикорупцијске мере.

## Механизми корупције ...

Комбинација деловања „правила већине“ и власти која је слабо ограничена законом прети да се претвори у зачарани круг низа таласа популистичких обећања која прикривају лично богаћење политичара кроз корупцију. Слично томе, позивање на јавне

интересе, патриотизам или национална осећања само је фасада да би се прикрило богаћење јавних службеника кроз корупцију и крађу јавних фондова. Те опасности су посебно велике у свим новорођеним демократијама, нарочито тамо где их последњих деценија има више, као у источној Европи или Латинској Америци. Према несрећно скројеним законима у новим демократијама, изабрани лидери по закону имају не само моћ,

него и одговорност, да богатство и доходак арбитарно прерасподељују. Зато је разумљиво што бирачи бирају оне лидере који обећавају највеће прерасподеле или који обећавају највише.

Бирачи траже ренте, а политичари су срећни да им их обећају, ако мисле да ће их то одвести на власт. Та игра се стално понавља упркос чврстој евиденцији да трансфер дохотка од једне на другу групу не само да не



може да створи просперитет, него га заправо подрива. Таква политика подстиче *rent seeking* и активности да се мимо рада дође до дохотка, а с друге стране смањује радни напор и улагања. Подстичу се непродуктивне активности, а сузбијају продуктивне, што неминовно подстиче корупцију.

Они који говоре о потреби веће улоге државе у привреди, као што су комунисти, социјалисти, националисти, егалитаристи и други колективисти, први су на које се мора сумњати да се залажу за правила која подстичу корупцију и друге штетне праксе. Сви бирократи користе монопол права и државне власти, али бирократи поменутих оријентација то чине више од других. Када једном добију власт над државом и правом, они се више не могу користити против њих, јер то постају њихови судови, њихова полиција, њихова царина, њихова администрација... Ф. Бастија (Bastiat) је у *Закону* писао, да се социјализам не може превладати све док „легална пљачка опстаје као основни посао законодавства.“

Закључци који се из реченог намећу за борбу против корупције су јасни као на длану. Прво, држава треба да се повуче из многих области током транзиције ка тржишној демократији и да се сведе на њену класичну улогу. Она се своди на стварање и спровођење правила игре, али и на потпуно избегавање да се меша у саму игру. Она не сме да буде инвеститор, него да интервенише само онда када су нарушена правила игре или уговори.

Ако се држава не би повукла из директног управљања привредом, то би био највећи потенцијални извор корупције. Поступак повлачења може бити у облику приватизације, која значи продају државног власништва у приватно. Овај поступак се може применити на комерцијалне фирме, банке и осталу државну имовину. Поред тога, постоји још један сегмент различитих услуга, које ће ефикасније и јефтиније обавити приватне фирме које су за то специјализоване, него државне фирме и агенције. И због ефикасности и због снижавања нивоа корупције пожељно је да се приватизација и рентирање услуга користе где год је то могуће.

Друга велика област која подстиче цветање корупције јесте државна регулација. У процесу регулације држава може повластити једне, а негативно дискриминисати друге. А да би некога повластили, политичари и бирократе могу тражити мито. Многе ствари су непотребно регулисане да би државне бирократе имале алиби да се у та питања умешају и тако добију прилику да траже мито.

Трећи велики сегмент државне активности који храни корупцију је државна помоћ. Има много облика државне помоћи, од субвенција до царина и монопола и од дозвола до кредита, кредитних гаранција или опраштања плаћања пореза. Зато се државна помоћ мора брижљиво надгледати.

Четврти велики и можда највећи сегмент који храни корупцију у држави су јавне набавке. Јавне набавке су, као и државна помоћ, скоро непрегледна категорија, јер се тичу куповине роба и услуга у свим сегментима државе и у читавом јавном сектору. У земљама Европске уније на јавне набавке отпада 10-15% од националног производа (БДП) тих земаља. То значи да је у земљама Европске уније у 2010. години отишло 1200-1800 милијарди евра. Ако је од тога на корупцију и проневере отишло само 5%, што је иначе врло ниска процена, то значи да је у земљама ЕУ покрадено 60-90 милијарди евра током само једне године. На то треба додати проневере буџета ЕУ, које 2010. износе нешто изнад 140 милијарди евра и где 5% износи око 7 милијарди евра.<sup>14</sup>

Са та четири поља се не исцрпљују могућности корупције у држави, али она у погледу износа представљају вероватно више од 9/10 свих прилика за корупцију у држави.

Демократија без владавине права није много пожељна, јер она допушта већини да искоришћава мањину или мањине. То се обично чини доношењем закона који подстичу прерасподелу или вођењем политика са популистичким предзнаком.

Ако нема владавине права могућности манипулације у демократији расту. Владавина права је чувар индивидуалних права и кочница власти. Ако ње нема, право неће служити ограничавању, него појачавању

<sup>14</sup> Уп. Прокопијевић 2009, 461 и даље.

утицаја власти. Неограничена или слабо ограничена власт допушта политичарима да се размећу разним обећањима везаним за прераспodelу благостања, што повећава и прилике за корупцију. Што је слабије ограничена власт, снажнији је *rent seeking* и утолико се више располагање ресурсима концентрише у све мањем броју руку, било политичара или оних који су им блиски. Ово многим даје подстицај да траже доходак позивајући се на „друштвену правду“. Када једни на друштвеној лутрији добију, други су изгубили, и тиме имају мотив да се ангажују како би постали добитници. То је циклична активност која може да се одвија унедоглед и једини начин да се она ограничи јесте да се ограничи моћ власти. Тежећи томе људи из источне Европе би могли да се угледају на савет Џејмса Медисона (James Madison):

„Ако би људи били анђели, влада уопште не би била потребна. Ако би требало да анђели владају људима, не би била неопходна ни спољашња ни унутрашња контрола владе. У ограничавању влада, којом ће администрирати људи над људима, велика тешкоћа лежи у следећем: прво морате оспособити владу да контролише оне којима влада, а онда је у следећем корако обавезати да контролише саму себе.“<sup>15</sup>

Није вероватно да транзиционе земље могу одједном успоставити владавину права на задовољавајућем нивоу. Спровођење владавине права изискује дужи период времена и то је пре ствар деценија него година. Зато је важно да посткомунистичке власти буду посвећене владавини права и да се њихове земље постојано крећу у том правцу. Тај посао није лако обавити. Током транзиције се из основа мењају правила игре, што рађа обиље дискреционе моћи. Што је више дискреционе моћи, снажнији је подстицај да се подлегне њеним искушењима. Са развојем владавине права долази до ограничавања дискреционе власти, а тиме поред других погодности опадају и прилике за корупцију.

Понекад се каже да корупција цвета у земљама у којима су државни службеници слабо плаћени. Ниске наднице изгледају као адут, јер онда има логике да се толерише

корупција, како би дохоци државних службеника били виши. Чак и неки економисти кажу да је корупција начин на који неки јавни службеници, ако су лошије плаћени а заслужују више, могу да добију разлику између њихове плате и њихове тржишне вредности. Али, није добро ово објашњење раширености корупције наводно услед ниских доходака. Акти корупције не постају прихватљиви тиме што су корисници мита сиромашнији људи. Ако су државни службеници слабо плаћени, то је показатељ да су продуктивност и општи ниво цена у тој земљи ниски, а ако је тако, онда су наднице ниске и у приватном сектору. Корупције у приватном сектору или нема или је симболична, услед разлога који је објашњен раније – а то је притисак тржишних сила. И то је тако и у сиромашним и у развијеним земљама. За разлику од тога, корупције има у државном сектору у обе групе земаља. То показује да кривац за корупцију није низак доходак, него су то правила игре и систем подстицаја који постоје у држави. Наравно, ни у најкорумпиранијим државама нису корумпирани сви државни службеници, а и ниво корупције од земље до земље веома варира.

### ...и како је сузбијати

Корупција у држави постоји због система подстицаја, тј. недостатка притиска какав постоји на тржишту. Корупција у држави се тиче моћи, а не тржишних сила. Услед тога се мере борбе против корупције генерално односе на две ствари. Прво, то је отклањање нелегитимне или неограничене моћи. Наравно, да би политика имала смисла, политичари и државни службеници морају имати извесну дискрециону моћ. Ако ње не би било, не би ни о чему ни могли да одлучују. Али зато, друго, тај домен дискреционе моћи мора бити покривен антикорупцијским законима, добро надгледан и контролисан, а за прекршаје морају постојати одговарајуће казне.

Пре него што би се прешло на мере за сузбијање корупције, потребно је да се обаве неки претходни послови. У њих спада неколико ствари.

<sup>15</sup> Уп. *The Federalist*, бр. 51.

Прво, важно је установити да ли је корупција централизована или децентрализована. Диктатурама је својственија централизована, демократијама децентрализована корупција. Централизовану корупцију је лакше технички сузбијати, јер је круг оних који је узимају веома мали и све би се svelo на добру демократску контролу врха власти. У политичком смислу је такву корупцију најтеже сузбијати, јер се тиче највише власти. У недемократском режиму нема начина да се централизована корупција сузбија, пошто лидери могу да раде шта желе, како показују примери са Филипина у време Маркоса, Индонезије у време власти Сукарна и Сухарта, Нигерије и многих других земаља.

Друго, који је ниво развоја у датој земљи. Корупција у развијеним и неразвијеним земљама се веома разликује по облику. Корупција у неразвијеним земљама иде преко „коверти“, а у развијеним преко рачуна, фондова и фондација. У неразвијеним земљама је поред коверти врло популарно давање мита у натури.

Треће, која су својства социјалног капитала и како она утичу на корупцију. Под социјалним капиталом се овде подразумевају неформална правила игре, као што су морал и обичаји, традиција, религија и слично. Неки облици социјалног капитала су повољније окружење за корупцију од других, и о разликама се мора водити рачуна, ако кампања треба да је успешна. У неким случајевима социјални капитал подстиче, а у другим сузбија корупцију. На пример, највиши ниво корупције у Европи је у земљама на истоку и југоистоку континента, што би значило да су комунистичка и отоманска власт неговале правила и навике који подстичу корупцију. За разлику од тога, ниво корупције је низак у скандинавским и англосаксонским земљама, што значи бар две ствари. Са једне стране су неформална правила била неподстицајна за корупцију, а са друге је држава додатно сузбијала корупцију. Резултат видимо данас у виду ниског нивоа корупције у тим земљама.

Четврто, да ли корупција везана првенствено за политику или је захватила и неке друге сфере активности. Ако је корупција само у сфери политике, то олакшава посао у погледу обима и начина њеног сузбијања,

али може изискивати могућност да се мењају неке до тада преовлађујуће праксе.<sup>16</sup> Чак и у неким земљама које *Transparency International* и друге агенције сматрају скоро слободним од корупције, у политици повремено избијају корупционашки скандали.<sup>17</sup>

Кампања за сузбијање корупције мора да се прилагоди земљи која је у питању, али постоје ствари које се не би смеле заборавити. У њих спада:

- Ако су уставна и законска ограничења власти слаба, треба да се појачају. У уставу и законима не стоји шта власт може да ради, него само шта су јој надлежности и шта не сме да ради. Појачавање такозваних негативних *provisos* не значи поштравање законских одредби у смислу драконских закона;
- Уклањање или поједностављивање непотребне регулације. Широка, често непотребна, а понекад непрецизна регулација одлично храни корупцију;
- Увођење тзв. електронске владе такође спада у стандардне и добре антикорупцијске мере. Електронска влада треба да буде праћена другим реформским корацима, смањењем и реорганизацијом државних служби;

<sup>16</sup> На пример, политичари убедили банке да дају кредит некој великој фирми која је у пословним тешкоћама. Политичари тиме добијају гласове, јер фирма наставља да ради, а запослени задржавају радна места. Банкарски профитирају, јер и ако кредит дат великој фирми не буде био отплаћиван, политичари ће банци прибавити друге послове за државу, на којима ће профитирати. Бирачи стичу утисак да политичари брину о радним местима, па додатно гласају за њих. Како су показале кризе у Јужној Кореји, Мексику, Русији или Аргентини, међународни зајмодавци не сносе уобичајени инвестициони ризик, пошто губитке који настану из операција попут описане, касније покрију ММФ, други нетржишни фондови или домаће пореске платише. Проблем са оваквим пословима је двострук. Прво, ризик операције изгледа мањи него што заправо јесте, што код банкара подстиче хазардно понашање. Друго, када се направи велики дуг у некој земљи и то ММФ покрије, ствара се подстицај да дуг у наредном случају у некој другој држави буде још већи. Јер, добит се приватизује, а губитак социјализује, што је ванредно повољно за оне који се оваквим операцијама окористе.

<sup>17</sup> Нпр. велики скандал у Немачкој у време канцелара Кола (Kohl), када се испоставило да су странке имале црне фондове у износу који се мере десетинама милиона марака.

- Кампања ће бити утолико успешнија што се више смањи директно државно учешће у привреди. Зато је приватизација државних фирми и имовине један од најважнијих корака у борби против корупције;
  - Куповина неких услуга не тржишту, а које је традиционално обављала држава, као што је приватно управљање затворима, приватне арбитраже, нотарска служба итд, смањује прилике за корупцију;
  - Доношење антикорупцијских закона. Неки од њих су имплицитно важни (закон о буџетском систему, закон о финансирању локалних јединица власти, закон о финансирању политичких странака, закон о трезору), док су други експлицитно важни за сузбијање корупције. Закони о јавним набавкама, субкобу интереса, дохоцима функционера, интерној и екстерној рачуноводственој и ревизорској контроли итд, спадају у неке од важнијих. Мала је вајда од антикорупцијске кампање ако законски није забрањено узимање мита или ако министри, пошто су изабрани, могу да наставе да управљају својим приватним фирмама;
  - Разлог за корупцију је понекад и недостатак конкуренције. Ако има само један продавац неке робе или услуге, немогуће је установити шта је њихова тржишна цена. Зато постоји сумња да се оне плаћају скупље него што би морало, а имплицитно и да држава намерно одржава такво стање. Зато је отварање тржишта спољашњој конкуренцији у оваквом случају предуслов антикорупцијске кампање;
  - Ако државни бирократи фаворизују куповину роба и услуга од одређених фирми изнад тржишне вредности, такве поступке је лако открити. Наравно, то важи под условом да они који обављају надзор и контролу немају договор са онима чије понашање треба да контролишу;
  - Ако неки појединци и фирме дознају услове тендера пре него остали заинтересовани за тендер или ако се куповине стално обављају код истих фирми, то су поуздани показатељи „намештања“ тендера;
  - Ако нема конкуренције међу административно-територијалним јединицама власти, у земљи треба спровести децентрализацију, како би се осигурала вертикална конкуренција међу разним нивоима власти и хоризонтална конкуренција међу јединицама власти истог нивоа. Конкуренција тера власти да боље раде, што индиректно смањује прилике за корупцију;
  - Ако је државна потрошња превелика и таква да ствара дефиците и повећава јавни дуг, потребно је ограничити ниво државне потрошње као део од БДП, као и ограничити буџетски дефицит и јавни дуг као део БДП;
  - Ако су административни поступци компликовани, тако да повећавају подстицај за давање мита, треба их уклонити или поједноставити. Многи прописи постоје само да би били алиби за тражење мита;
  - У неким ситуацијама је могуће отворити више административних позиција<sup>18</sup> за исте послове, тако да клијенти могу да бирају код ког службеника ће се појавити;
  - У неким ситуацијама се корупција може смањити повећањем броја оних који одлучују. Рецимо, ако би један појединац одлучивао о избору „књиге године“ или избора за лепотицу, било би лако подмитити га. Али, ако жири у оба случаја има по десетак особа, подмићивање постаје много скупље и практично отпада.
- Претходно побрајање не исцрпљује све антикорупцијске кораке, побројани су само неки од важнијих или неки од чешће коришћених. Поред тих корака, постоје и нека општа правила за борбу против корупције.
- Прво, свака озбиљна антикорупцијска кампања мора да почне од врха и да иде ка дну. Висока корупција је много скупља, па тиме и много дестимулативнија за ула-

<sup>18</sup> Ово се може постићи и без повећања администрације тиме што ће се предвидети да више службеника може обављати неки посао.

гања од корупције на „нижим нивоима“ или „мале корупције“. То значи, у централној држави мора ићи од премијера и министара, ка помоћницима, државним секретарима, итд. Ако је реч о локалној јединици власти, треба да почне од председника општине и начелника. У борби против корупције нема поенте хватати „мале рибе“ пре него што се заврши са „великим“.

Друго, политичари и остали државни бирографи нису озбиљно заинтересовани за борбу против корупције, изузев ако путем ње могу да надмаше ривале и победе или бар учврсте свој постојећи положај. Дакле, да би се придобили политичари, њихова добит од такве кампање мора бити већа од онога што добијају путем корупције. Оваква оријентација за неког политичара у земљи са снажном корупцијом могућа је само ако је политичар новајлија и није потопљен у корупцију у претходним мандатима. Политичари огрезли у корупцију никада неће посегнути за стварно антикорупцијским програмом, зато што ће свака озбиљнија истрага завршити у њиховом дворишту и бесповратно их однети са сцене, а можда ће завршити и у затвору.

Треће, да би грађани и медији учествовали у сузбијању корупције, они морају имати подстицаја за то. Ако се случајеви корупције озбиљно процесуирају, људи ће имати подстицај да пријављују истражи своја сазнања о случајевима корупције. У неким случајевима могу се користити и сведоци сарадници, који касније морају на одговарајући начин бити заштићени. Ако се случајеви корупције не истражују, него гурају под тепих, онда људи неће имати подстицај да пријављују случајеве корупције, нити да буду сведоци. То ће додатно подстаћи размах корупције.

Четврто, у антикорупцијским кампањама и поступцима сузбијања корупције могу учествовати и НВО, грађани, грађанске иницијативе, медији итд, али кључну улогу има држава и њени органи. Пошто је тако, без политичке решености нема озбиљне борбе против корупције. У земљама са високим нивоом корупције тешко је добити овакву подршку, јер би акција одмах потопили врх власти и политичког естаблишмента.

The article deals with corruption, the main problems it causes and principles for fighting corruption. Corruption is merely a misuse of public positions for private benefits, but it also exists slightly in the private sector. It is defined as a misuse of a discretionary power for personal benefit. Corruption is next to non-existent in the private sector, because of the pressure of market forces. These forces do not operate inside the state, and public officials operate with others' money. The two main problems corruption causes are the moral and economic ones. Morally, corruption distroys rules and institutions. Economically, it wastes resources, what again causes higher transaction costs, lower investment and lower income. Corruption is like theft, it redistributes rather than creates now income. For that, corrupt countries are poorly developed. In order to reduce corruption a change of rules is needed. The article also offers some other principles for fighting corruption.

*Key words:* corruption, moral and economic problem of corruption, the system of incentives, fighting corruption.

Земље у свету се веома разликују према нивоу корупције. Али, нема земље без корупције, мада је у неким од њих она изузетно ниска, као што су нпр. скандинавске земље. Земље се међутим веома много разликују и према томе да ли државни органи озбиљно сузбијају корупцију, или су паралисани, намерно услед такве политичке воље или зато што су сами корумпирани. И у земљама у којима има мало корупције то је зато што озбиљна борба против корупције од стане државних органа има вишедеценијску традицију. Дакле, у свим земљама има корупције, али се државе разликују по томе да ли се озбиљно боре против корупције или не. Земље које се озбиљно не боре против корупције су обично земље „криминала и корупције“ и по правилу су неразвијене. Нужни услов њиховог развоја је сузбијање криминала и корупције. Довољан услов бржег развоја су протржишне реформе и владавина права. ●

### Литература

- \* \* \* **Corruption in Serbia**, Belgrade: CLDS, 2001.
- Colazingari, S. / Rose-Ackerman, S. (1998) *Corruption in a paternalistic democracy: lessons from Italy for Latin America*, **Political science quarterly**, vol. 113, 3, pp. 447-470.
- Colombatto, E. (2001) **Discretionary power, rent-seeking and corruption**, Torino: ICER. Available at the site: [www.icer.it](http://www.icer.it)
- della Porta, D. & Vannucci, A. (1999) **Corrupt exchanges. Actors, resources, and mechanisms of political corruption**, N. York: Aldine de Gruyter.
- della Porta, D. & Vannucci, A. (2000) *Corruption and political financing in Italy*, TI Working paper. Available at the site: [www.ti.org](http://www.ti.org)
- Eigen, P. (1996) *Combating corruption around the world*, **Journal of democracy**, vol. 7, 1, pp. 158-68.
- Goel, R.K. / Rich, D. P. (1989) *On the economic incentives for taking bribes*, **Public choice**, no. 61, pp. 269-275.
- Jain, A. K. (Ed)(2000) **The political economy of corruption**, London: Routledge.
- Milovanović, M. (2002) *Combating endogenous corruption in privatized companies*, Budapest: OSI, mimeo.
- Pejovich, S. (1999) *The effects of the interaction of formal and informal institutions on social stability and economic development*, manuscript (published in the meantime in **Journal of markets and morality**)
- Прокопијевић, М. (2000) **Конституционална економија**, Београд: Е press.
- Prokopijević, M. (2001) **Transition**, Turin: ICER Working paper series. Available at: [www.icer.it](http://www.icer.it)
- Prokopijević, M. (2002) *Social capital during transition*, Trento: Trento University Working Paper Series.
- Prokopijević, M. (Ed) (2002) **Two years of reform in Serbia: a wasted opportunity**, Belgrade: Free Market Center. Available in Serbian and English under: [www.fmc.org.yu](http://www.fmc.org.yu)
- Прокопијевић, М. (2009) **Европска унија. Увод**, Београд: Службени гласник.
- Прокопијевић, М. (2010) **Слобода избора**, Београд: Завод за уџбенике.
- Rose-Ackerman, S. (1999) **Corruption and government: causes, consequences, and reform**, Cambridge, MA: Cambridge UP.
- Роуз-Ејкерман, С. (2007) **Корупција и власт**, Београд: Службени гласник.
- Роуз-Ејкерман, С. (Ур)(2007) **Економија корупције. Међународни приручник**, Београд: Службени гласник.