

Politička ekonomija kontrolisanja korupcije

Korupcija – uvek i svuda

Tema naše današnje i sutrašnje konferencije je mračna. Korupcija je večita. Prisutna je verovatno od početka ljudske civilizacije. To je fenomen koji se dešava svuda. Na planeti Zemlji ne postoji društvo koje je oslobođeno korupcije, iako je u različitim okolnostima i institucijama u kojima se ona javlja nivo korumpiranosti nesumljivo veoma različit.

Iako je korupcija široko rasprostranjen oblik ponašanja, ona se uglavnom prezire. Korumpirani činovnici smatraju se parazitima koji zloupotrebljavaju svoj položaj u cilju sticanja lične koristi i to na nezakonit način. Pa ipak, uprkos stigmi koju nosi, korupcija je široko rasprostranjen fenomen. Slučajevi korupcije prisutni su u svim oblastima javnih delatnosti, poput javnih nabavki, sudskih procesa, izdavanje dozvola (naročito građevinskih), i drugih. Ona takođe obuhvata i polu-javne sfere, kao što su finansiranje političkih stranaka, sportsku industriju, pomenimo nedavni skandal u italijanskoj i nemačkoj fudbalskoj industriji. U stvari, korupcija je takođe odomaćena u potpuno privatnim odnosima, gde je jedan od učesnika u povlašćenom položaju zbog veze sa svojim poslodavcem, pa koristi svoj položaj za sticanje lične koristi u kontaktu sa drugim privatnim licima.

Svetska banka je procenila da je ukupan iznos datog mita, i to samo u oblasti javnih nabavki, oko 200 milijardi dolara godišnje širom sveta.¹

Dva tipa korupcije

Najpre, moramo da napravimo razliku između dva tipa korupcije koja treba potpuno drugačije posmatrati:

Prvi tip je mito koje se daje u zamenu za dobijanje dozvola koje su potrebne za vršenje legitimnih aktivnosti.

Drugi tip je mito u zamenu za povlašćeni tretman, na primer, dobijanje ugovora na tenderu za javne nabavke čak i kada niste najbolji ponuđač.

Ovaj drugi tip korupcije je nešto potpuno drugačije, zbog toga što društvo u celini plaća ceh, u smislu da onaj koji nije najbolji ponuđač dobija dozvolu za gradnju mosta ili aerodroma ili onoga što je predmet tendera. Ovakav oblik korupcije je zapravo krađa poreskih obveznika i morala bi se suzbiti što je pre moguće. To je svakako moguće sprečiti u velikoj meri ako bi se napravio precizan okvir mehanizama javnih nabavki.

¹ D. Kaufmann (2005), "Six Questions on the Cost of Corruption," The World Bank News, Washington, DC.

U nastavku bih govorio samo o prvom tipu korupcije. Manje je onih koji su svesni da je i ovaj oblik korupcije opasan po društvo u celini.

Korupcija je rešenje...

Homer Simpson – poznati američki junak crtanog filma- jednom prilikom je rekao da je alkohol rešenje za sve probleme na ovom svetu. Ne znam da li je to tako, ali korupcija izvesno ima dva kraja. Ona je rešenje kada ste suočeni sa nekooperativnom birokracijom, ali može isto tako da bude i razlog zašto je birokratija nekooperativna u startu.

Pribegavanje korupciji javlja se onda kada se sučite sa nekooperativnom i komplikovanom administracijom. Šta uraditi u slučaju kada vas vladini činovnici ometaju umesto da vam na zakonom propisani način pomognu da se bavite legalnim poslovima? Naravno, vi možete da imate legitimno pravo da dobijete dozvolu za posao kojim se bavite, ali da biste je zaista i dobili moraćete da se oslonite na pomoć kooperativnog činovnika. Šta da uradite ako vam i pravosudni sistem ne ide na ruku, možda zbog toga što nije pouzdan ili je suviše spor?

Na primer, zamislite da želite da osnujete novu firmu. U nekim zemljama je to veoma jednostavan proces; u drugima, gotovo nemoguć. Tim Ernanda de Sotoa sakupio je listu koraka koje je neophodno učiniti da bi se započeo legalan posao u Peruu. Ta lista je dugačka trideset i jedan metar! E sad, kada se suočite sa preprekom od trideset i jednog metra, onda je jasno da malo ‘baksiša’, tu i tamo, može značajno da olakša stvari. Možda skratite listu na pet metara ili slično, budući da mito može da ima iznenađujuće dejstvo na korumpiranu ili letargičnu administraciju.

Znači, mito nije isključivo loš. Daje vam mogućnost da predvidite situaciju. Možete da dobijete šta god želite – dozvolu, licencu, bilo šta – samo što morate da platite cenu.

U okviru nefunkcionalnog državnog aparata, korupcija je na drugom mestu. Takoreći manje zlo. Na prvom mestu je nefunkcionalna, nekooperativna država koju je nekad nemoguće pokrenuti čak i uz podmićivanje. Mito čini da započinjanje novih poslova bude skupo, ali kada ni mito ne pomaže, posao je nemoguće započeti, što je očigledno mnogo gore.

... a uzrok

Za korupciju, kao i mnoge druge stvari važi pravilo: za igru je potrebno dvoje. Jedna strana treba da bude voljna da da mito, a druga da ga primi. Na taj način obe strane imaju koristi od ovakve transakcije: strana koja plaća dobija neophodnu dozvolu, a strana koja prima dobija, pa dobija, novac. Kad god postoji transakcija u kojoj obe strane imaju profit, realno je očekivati da u njoj učestvuju i razumni ljudi.

Prva reakcija ekonomista je da posao koji podrazumeva obostranu korist za učesnike ne može da bude loš. Niko nikoga ne prisiljava na bilo šta, a obe strane imaju koristi, pa zašto je onda zvati lošom ili čak zlom?

Problem je u sledećem: sa stanovišta običnog građanina koji se suočava sa birokratijom poput one iz Kafkinog romana, korupcija predstavlja elegantno i relativno jeftino rešenje. Sa stanovišta korumpiranog državnog službenika, mito je samo dodatna šansa da zaradi nešto novca. Izvor ovog ekstra dohotka leži svakako u neadekvatnoj zakonskoj regulativi, kao i tome što pravosudni sistem ne pomaže građanima da ostvare svoje pravo. Ekstra dobit koju činovnik prisvaja za sebe brzo bi nestala u sredini koja ima jasniju i transparentniju regulativu koju bi bilo moguće sprovesti kroz pravosudni sistem.

Ovo je razlog zbog kojeg birokrate nemaju interes u uslovima u kojima je regulativa pojednostavljena. Sve što smanjuje predvidljivost administrativnog procesa otvara mogućnost da oni u vakumu prigrabe mito za sebe, jer ima više odluka čije donošenje zavisi isključivo od njih.

Možemo, stoga, da zaključimo da, sa stanovišta pojedinca, korupcija može da bude svrsishodna na kraće staze i to za obe strane koje u njoj učestvuju. Osoba koja daje mito izbegava maltretiranja i dobija potrebnu dozvolu, dok činovnik ubira ekstra prihod. Pa ipak, činjenica da je korupcija moguća je osnovni razlog zbog kojeg birokratija zagorčava naše živote. Kvalitet rada javnih službi i ustanova u suštini je endogenog karaktera. Korupcija je simptom nefunkcionalne administracije, kao i glavna prepreka na putu funkcionalnog i efikasnog državnog aparata.

Mito je vrsta poreza

Korumpirani službenici su poput drumskih razbojnika koji čine da privatni biznis bude veoma skup. Oni ne ubijaju svoj plen u potpunosti, već se trude da izvuku što je moguće više iz njega. Sa stanovišta ekonomista, korupcija – ili mito- je u suštini samo jedan vid oporezivanja. Ali, budući da je "poreska uprava" u ovakvim slučajevima isuviše razgranata – svaki korumpirani službenik koji je u situaciji da izvuče mito ubira porez za sebe – pa zato ovakav sistem oporezivanja vodi u preterano oporezivanje. Ne iznenađuje činjenica da sistem u kome je porez gotovo zabranjen ne pravi veliki profit. Zbog toga je funkcionalna, a ne tako bogata zemlja sa transparentnim zakonima bolja od sistema u kome vlada korupcija: ona nameće manji porez građanima, pa zato privatna inicijativa cveta.

Šta da se radi?

Znači kada imamo problem sa korupcijom, šta treba da uradimo? Postoje dva načina, prvi bih nazvao strategijom stimulansa, a drugi strategijom mogućnosti. Dozvolite da objasnim. Na primer, moguće je demoralisati birokrate da primaju mito ako bi postojale oštre kazne za počinioce ovakvih radnji. Ovakva strategija podrazumevala bi i otvorenost prema osobama koje prijavljuju slučajeve davanja/uzimanja mita, a sve u cilju hvatanja onih koji krše zakon. Čak se i građani mogu stimulisati da ne daju mito, na primer, tako

što bi se kažnjavali kada bi bili uhvaćeni. Koja je posledica ovakve strategije stimulansa? Evo primera: zamislite da su za pokretanje novog posla potrebne razne dozvole, kao i da ima puno obrazaca koje treba popuniti, dok su pravila tako nejasna da su podložna proizvoljnoj interpretaciji. Sa druge strane, mito je iskorenjeno ili u velikoj meri otežano. Za posledicu imamo da će se preći sa manjeg zla – korumpirane države koja prihvata mito – do najvećeg zla – nefunkcionalne države u kojoj nema korupcije.

Bolji način, po meni, je strategija mogućnosti. Upravo je netransparentnost zakona to što ostavlja mogućnost državnim službenicima da ubiru porez za sebe tražeći mito. Takođe je tačno da pravosudni sistem ne pomaže građanima da se izbore za svoja prava u kontaktu sa birokratijom. Ombudsman bi mogao dosta toga da uradi u smislu pojednostavljivanja administrativnih prepreka. Još više bi se postiglo preciznim zakonima, koji su jasni za razumevanje, a nisu podložni proizvoljnim interpretacijama, ili, tako što bi se čitav proces učinio predvidivim i na taj način onemogućilo državnim službenicima da ubiraju porez za sebe. Na taj način, sa manjeg zla – nefunkcionalne, ali korumpirane države prešlo bi se na – najbolje – transparentne i jednostavne zakone koji regulišu privatnu aktivnost na razuman i predvidiv način.

U praksi će verovatno biti potrebna kombinacija obe strategije, ali verujem da će fokus biti na strategiji mogućnosti pre nego na strategiji stimulansa.

U tom slučaju, državnim službenicima će možda morati da se poveća plata, da bi im se nadoknadila razlika za propušteni mito. Ukupni učinak je, međutim, nesumljivo pozitivan, zbog toga što se stvarni nivo oporezivanja značajno smanjuje i unapređuje predvidivost administrativnog procesa. Time se ostavlja prostor građanima da planiraju i sprovedu svoje poslovne ideje, koje bi tako postale stvarnost, a time bi se doprinelo da društvo u celini postane prosperitetno i slobodno.