

*Boško Mijatović**

PRIKAZ KNJIGE: BORIS BEGOVIĆ: EKONOMSKA ANALIZA KORUPCIJE, CLDS, 2007

I

Dobro napisane knjige teorijske orijentacije danas su retkost i na prste se mogu izbrojati knjige te vrste koje su izdate u poslednjih petnaestak godina u Srbiji. Sa druge strane, u ovoj zemlji se nekada, u vreme socijalizma, naveliko teoretisalo u domenu ekonomskih i političko-ekonomskih tema, pošto su mnogi imali šta da kažu o samoupravnom socijalizmu i njegovom funkcionisanju. A onda se sve srušilo, i taj socijalizam je otišao u ropotarnicu istorije, a knjiga iz ekonomske teorije praktično je nestalo budući da srpski ekonomisti najčešće nisu dovoljno kompetentni da unapređuju svetsku ekonomsku teoriju. Stoga je objavljivanje knjige teorijske orijentacije, kakva je knjiga Borisa Begovića o korupciji, zaista praznik za našu nauku, jer ona nije značajna samo zbog svoje teorijske orijentacije, već prvenstveno zbog ozbiljnog pristupa i obrade problema. što je takođe prilična retkost u Srbiji.

Važno je na početku ovog prikaza raspraviti sledeće pitanje: kakve je vrste teorija kojom se autor bavi u ovoj knjizi? Ovo se pitanje ekonomistima može činiti suvišnim – jer se zna šta je standardna ekonomska teorija – ali je ovo knjiga o jednom fenomenu koji ne pripada uobičajenoj ekonomskoj teoriji, pa ovo pitanje ovde ima smisla. Naime, korupcijom se u svetu i u Srbiji bave razni autori, pa i oni koji sa pravom teorijom i metodologijom nemaju mnogo veze, tako da se njihovi tekstovi, i onda kada su načelnog sadržaja, teško mogu nazvati teorijskima. Drugim rečima, u svetu postoji poplava tekstova o korupciji, pa je mnogo i onih koji samo naizgled deluju kao teorijski, ali su u stvari propagandnog sadržaja. Njihov je kvalitet na niskom naučnom nivou, nisu napisani na korektan analitički i kritički način, a svrha im je, uglavnom, uveravanje čitaoca da je korupcija strašna/užasna stvar protiv koje se treba predano boriti. Takvi tekstovi nisu uobičajeni samo u organizacijama kakva je Transparency International, već umeju da se pojave i u Svetskoj banci i sličnim renomiranim institucijama.

* Centar za liberalno-demokratske studije

Ozbiljna analiza fenomena korupcije svakako postoji, mada je umerenog obima. Ovde je neću prikazivati – o njoj govori Begovićeva knjiga – već ću samo pomenuti dva pregleda literature koji se odnose na datu temu: P. Bardahan – *Corruption and Development: A Review of the Issues*, Journal of Economic Literature, 1997, i T. Aidt – *Economic Analysis of Corruption: A Survey*, Economic Journal, November 2003.

Možda je već na početku ovog prikaza potrebno potražiti odgovor i na pitanje čemu jedna teorijska knjiga o korupciji, pa još o korupciji u Srbiji. Razloga svakako ima više. Prvi je aktuelnost problema korupcije u Srbiji, tj. njena raširenost i neuspeh državnih napora (ukoliko ih je i bilo) da se ona u velikoj meri suzbije, pa je stoga dobro dati potpunije načelno, teorijsko utemeljenje ovim pokušajima. Drugi je pomodnost teme u svetu i prilična raspoloživost fondova za istraživanja korupcije kao društvene pojave, što je za autore uvek podsticajna okolnost. I treći i najvažniji razlog je, verujem, pravi istraživački motiv Borisa Begovića, tj. težnja da i sebi i drugima razjasni šta je tačno korupcija, koje su njene vrste, zašto se i kako pojavljuje, koje su njene posledice i kakve su sve strategije borbe protiv nje moguće. A takva plemenita naučna radoznalost obično donese dobre rezultate.

Za takav poduhvat Begović je imao i razloga i dobre sprema, kako se to nekada govorilo. Razlog njegove zapitanosti nad dubinskim pitanjima fenomena korupcije lako se može naći u Begovićevom višegodišnjem bavljenju ovom pojavom. Naime, unutar Centra za liberalno-demokratske studije Begović je sarađivao na izradi više kolektivnih studija o ovoj pojavi: *Korupcija u Srbiji* (2001), *Korupcija na carini* (2002), *Korupcija u pravosuđu* (2004) i *Korupcija u Srbiji pet godina posle* (2007). Rad na ovim projektima svakako ga je podstakao, u najboljem smislu, na pokušaj da se uhvati u koštac sa raščišćavanjem najfinijih i najsloženijih „magli“, ali mu je istovremeno doneo i potrebno znanje kao i neophodnu početnu istraživačku poziciju za rad na knjizi koja je pred nama – knjizi o ekonomskoj analizi korupcije. Studije na čijoj izradi je Begović sarađivao bile su koncipirane kao kombinacija načelnih diskusija i empirijskih razmatranja korupcije u Srbiji, praćenih formulisanjem preporuka za konkretnu borbu protiv korupcije, te ukoliko i sam kao saradnik na tim studijama smem da iznesem svoje mišljenje, rekao bih da su one nešto najozbiljnije što je na temu korupcije urađeno u Srbiji, i to dobrim delom zahvaljujući angažmanu samog Borisa Begovića.

Pomenimo u ovom uvodnom delu prikaza knjige Begovićevo razmišljanje o uzrocima popularnosti teme korupcije u svetskoj literaturi poslednjih godina. On tome nalazi tri uzroka. Prvi je nestanak bipolarnog sveta i pobeda jedne strane, a na sledeći način: dok je svet bio bipolarnan, nije bilo važno kakvi su „naši“ savezni-

ci sve dok se bore protiv imperije zla; ali, sada kada je ta bitka dobijena, naklonost saveznika više nije toliko važna, pa se moglo pokrenuti i pitanje kakvi su oni. Drugi je globalizacija, odnosno ekonomsko povezivanje sveta, gde je za one koji investiraju u daleke zemlje postalo interesantno pitanje kakva je uprava u njima, a sve radi procene prinosa na kapital i njegovog uvećanja. Treći je spoznaja u samim zemljama zahvaćenim korupcijom, a posebno onima siromašnijima, da deo odgovornosti za slabe ekonomske rezultate svakako leži u njima samima, to jest u slabom sistemu upravljanja političkim, ekonomskim i socijalnim poslovima.

Popularnost korupcije dovela je do pojave velikog broja aktivista i aktivističkih organizacija i institucija koje znaju da je korupcija štetna i da se protiv nje treba predano boriti, ali obično ne znaju zašto i kako. Takvima će Begovićeve knjige možda koristiti, tj. doneće im na jednom mestu sve što je potrebno da znaju o suštini korupcije i njenom ispoljavanju, ali jedino pod uslovom da savladaju građivo, što im neće biti baš lako.

II

Pređimo na sadržaj knjige. Begović je svoju analizu korupcije zasnovao na standardnoj ekonomskoj metodologiji. To znači da ne polazi, na primer, od sentimentalnog moralisanja kao osnove analize i kritike korupcije, već od četiri uobičajene metodološka temelja ekonomske teorije: prvi je mogućnost izbora od strane pojedinaca hoće li se upustiti u korupciju ili ne; drugi je uverenje da je pojedinac prilikom izbora osetljiv na podsticaje iz okruženja, tj. da u zavisnosti od njih uobličava svoju odluku; treći, da pojedinac prilikom donošenja odluke hoće li se uključiti u korupciju polazi od podsticaja tako što vrši kalkulaciju o potencijalnim koristima i troškovima te akcije, naravno trudeći se pri tome da maksimira svoju funkciju korisnosti; i četvrti, za posmatrača odnosno analitičara, da korupcija nije loša sama po sebi, već tek onda kada se pokaže da su njeni ukupni (neto) efekti negativni. Tek takav vrednosno neutralan, 'hladan pristup', kako ga naziva Begović, omogućuje racionalnu analizu korupcije i njenih efekata, daleko bolju nego što je onaj moralističko-propagandno-aktivistički pristup.

Na ovim solidnim temeljima Begović je saznao složenu metodološku zgradu za analizu korupcije. Pogledajmo njene osnovne blokove, date u drugom poglavlju:

- *Teorija rente*, odnosno borba za rentu; ovo je pogodan analitički ambijent za analizu korupcije, jer je korupcija očigledno oblik borbe za rentu kod koje se

- pokušava iskoristiti država u sopstvenom interesu, a uz snošenje nužnih troškova u konkurentskom ambijentu;
- *Teorija transakcionih troškova*; iako smo skloni da kod korupcije vidimo samo iznos koji jedan plaća drugome (građanin sudiji, na primer), postoje u realnom svetu još mnogi drugi troškovi, kao što su troškovi pribavljanja informacija o mogućnosti korumpiranja, nadgledanja sprovođenja dogovora, izvršavanja dogovora itd; kod primera sa sudijom verovatno je da će neki posrednik advokat bitno poskupeti celu operaciju;
 - *Teorija asimetričnih informacija*; nema sumnje da u realnom svetu pretpostavka o jednakoj informisanosti svih aktera nije zadovoljena, tako da važi obrnuto: neki znaju više o predmetu, a neki manje, što bitno utiče i na mehanizme korupcije;
 - *Teorija principala i agenta*; ova teorija prikazuje odnos nadređenog i njegovog izvršioca, a problem se pojavljuje zato što izvršilac ide za svojim interesima, a ne principalovim; odnos je vrlo čest u hijerarhizovanim sistemima, kakav je državni, i kod korupcije;
 - *Teorija javnog izbora*; moderna ekonomska teorija politike, koja političare ne doživljava na idealistički način kao borce za narodnu stvar, već surovo realistički kao borce za sopstvenu stvar; takođe je vrlo korisan koncept kod korupcije i drugih metoda pljačkanja države;
 - *Ekonomska analiza prava*, uključujući *ekonomsku teoriju kriminala*; ovde se ekonomskom metodologijom objašnjavaju pravni fenomeni, posebno oni krivični: na primer, kriminalac se ne shvata kao nevoljeno dete ili patološki bolesnik, već kao kalkulacista koji, pri odlučivanju o ulasku u kriminal, poredi potencijalne troškove i koristi.

Treće poglavlje orijentisano je ka preciznom definisanju korupcije kako bi se izbegli brojni nesporazumi koji nastaju na ovom planu. Popularnu definiciju prema kojoj je korupcija „zloupotreba javne funkcije ili službenog položaja“ Begović odbacuje stoga što se ne može analitički razgraničiti od drugih srodnih pojava kao što je pronevera, na primer, koja predstavlja i zloupotrebu javne funkcije i kršenje zakona, ali je pojava koji se suštinski razlikuje od korupcije. Stoga, kao najprikladniju, uzima definiciju koju je ponudio Tanzi da korupcija postoji ukoliko dođe do namernog kršenje načela nepristrasnosti pri donošenju odluka u cilju prisvajanja neke pogodnosti za sebe ili za neko povezano lice. Ova definicija omogućava sagledavanje ključnih elemenata korupcije: postojanje namere i lične koristi odnosno koristi povezanih lica. Potom, korupcija, shodno ovoj definiciji, neizbežno predstavlja razmenu, tj. transakciju sa aktivnim učesćem oba, to jest najmanje dva učesnika, pa stoga postoje i transakcioni troškovi korupcije. No, ova je definicija, po mom mišljenju, preširoka jer obuhvata i događaje u privat-

nom sektoru, dakle one bez zloupotrebe državnog položaja, što je problematično i praktično irelevantno sa stanovišta državne politike, osim iz ugla kriminalnog zakonika.

Begović klasifikuje korupciju na različite vrste, što nesumnjivo doprinosi unapređenju njene ekonomske analize i dobijanju boljih rezultata. Jasnije se sagledavaju uzroci, mehanizmi i posledice različitih vrsta korupcije kada se svaka od njih razmatra ponaosob. Autor ustanovljava tri korisne dihotomije. Prva je podela na korupciju sa dosluhom, gde se dve strane lepo dogovore; i druga bez dosluha, gde se radi o iznuđivanju jedne strane u odnosu na drugu. Druga podela je na decentralizovanu i centralizovanu korupciju, gde se kod decentralizovane kao glavni igrači pojavljuju pojedinci koji rade nezavisno jedan od drugog i za svoj račun, dok se kod centralizovane pojavljuje hijerarhizovana struktura koja se zasniva na jednoj volji i jednom isporučiocu. Treća podela je na administrativnu korupciju, gde pojedinci koriste date mogućnosti kod datih pravila; i na ovladavanje državom, gde jače snage ustanovljavaju državna pravila kako njima odgovara. Ovde je, takođe, potrebno praviti razliku između korupcije, s jedne strane, i lobiranja, sa druge, kao često alternativnim metodima za realizaciju privatnih interesa.

Peto poglavlje se bavi alternativnim teorijama korupcije, koje polaze od različitog karaktera tog fenomena. Begović nalazi dve osnovne teorije. S jedne strane, tu se izdvaja idealistička teorija benevolentne države odnosno pristup koji za korupciju okrivljuje agencijski problem u kome političari kao principal ne mogu uspešno nadgledati ponašanje agenata (državnih službenika). Svakako, na ovaj način može se objasniti isključivo administrativna korupcija, to jest korupcija državnih službenika a nikako i politička korupcija. S druge strane, izdvaja se teorija kleptokratske države, koja se zasniva na pretpostavci o dosluhu principala (političara) i agenata (državnih službenika), pa se korupcija javlja kao posledica saradnje ove dve grupe na planu prisvajanja odnosno preraspodele rente. Dakle, korupcija se ovde posmatra kao endogena sa stanovišta političkog procesa i ona time postaje institucionalizovana, a nivo i karakteristike korupcije direktno zavise od karaktera njene vlasti odnosno postaju neizbežna posledica političkog procesa u toj zemlji. Integrisanjem ova dva pristupa dobijaju se, na metodološkom planu, nove mogućnosti za razumevanje fenomena korupcije.

Šesto poglavlje posvećeno je uzročnicima, odnosno faktorima korupcije. Begović nalazi da su uzroci brojni da se u uzroke, pre svega, ubraja spada renta koja se korupcijom prisvaja odnosno preraspodeljuje, a ponekad i stvara. Potom utiče i veličina države merena stepenom i karakterom državne intervencije, na šta treba dodati i podsticaje državnim zvaničnicima za korupciju, pre svega u pogledu

politike plata. Značajni faktori korupcije nalaze se u segmentu pravne države i vezani su za kvalitet državnih institucija, kaznene politike i njenog delotvornog sprovođenja. Na korupciju, prema Begovićevom mišljenju, svakako utiče i pritisak javnosti, u čemu odlučujuće dejstvo imaju mediji i civilno društvo, a sam pritisak javnosti artikuliše se u okviru određenog političkog sistema, koga karakteriše određeni stepen demokratskih sloboda odnosno njihovog nedostatka. Konačno, kultura i tradicija mogu da budu značajni faktori korupcije, kao i stepen ekonomskih nejednakosti u jednoj zemlji. Naravno, sveobuhvatno razmatranje faktora korupcije potrebno je autoru kako bi mogao da kasnije pristupi formulisanju efikasne strategije borbe protiv korupcije, budući da se jedino delovanjem na uzroke korupcije mogu postići potrebni rezultati.

Sedmo poglavlje bavi se mehanizmima korupcije, tj. teškoćama koje se javljaju tokom njenog izvođenja. Begović ih prati koristeći ideju transakcionih troškova. Polazi od toga da je korupcija suštinski jedna razmena, koja je regulisana (implicitnim) korupcionim ugovorom. Budući da je takav ugovor ništavan pred sudom i protivzakonit, neminovno se generišu specifični troškovi korupcione razmene odnosno transakcioni troškovi korupcije, imajući u vidu potrebu da se održi tajnost transakcije kao i činjenicu da se u slučaju neispunjenja ugovornih obaveza za prinudno izvršenje tih obaveza ne može koristiti pravosuđe zemlje. U te transakcione troškove spadaju svi troškovi sklapanja korupcionog ugovora, troškovi ispunjenja ugovornih obaveza, kao i svi troškovi koji nastaju po ispunjenju korupcionog ugovora. Rasprostranjenost korupcije u svetu pokazuje da su korupcioni partneri uspeli da pronađu mehanizme za rešavanje navedenih problema odnosno za umanjene navedenih transakcionih troškova, počev od uključivanja posrednika, preko stvaranja korupcione reputacije ljudi koji izvršavaju svoje korupcione obaveze, one koje proizlaze iz korupcionog ugovora, sve do stvaranja dugotrajnih stabilnih odnosa između koruptora i korumpiranog.

Sledeće, osmo poglavlje sadrži razmatranje pitanja empirijske analize i merenja korupcije. Ovim pitanjima svakako dominira osnovni metodološki problem koji proizlazi iz činjenice da je korupcija skriveni fenomen i da niko od učesnika nema nikakav podsticaj da istinito iskaže razmere korupcionog posla. Begović razmatra brojna, manje-više uspešna rešenja ovog osnovnog problema, počevši od podele na objektivne i subjektivne pokazatelje korupcije, pa zatim zasnovanost subjektivnih pokazatelja na percepciji ili iskustvu. Konačno, razmotrena su osnovna pitanja izvornih pokazatelja korupcije odnosno načina na koji se do njih dolazi, kao i osnovna metodološka pitanja odnosno prednosti i ograničenja kompozitnih pokazatelja korupcije.

Deveto poglavlje je posvećeno ekonomskim posledicama korupcije, to jest posledicama korupcije na društveno blagostanje, jer tek ustanovljavanje nepovoljnih posledica korupcije na društveno blagostanje predstavlja potreban uslov za osudu ove pojave, tačnije za pristupanje borbi protiv korupcije. Zato Begović razmatra posledice korupcije po statičku ekonomsku efikasnost odnosno efikasnost pri zadatim resursima i tehnologijama, ali razmatra i efekte korupcije na privredni rast. Problem nije trivijalan, jer tvrdnja da korupcija predstavlja pozitivnu pojavu pošto derogira lošu državnu regulaciju nije nikako besmislena.

Nesporna je veza, kaže dalje Begović, korupcije i privrednog rasta: što je viši nivo korupcije, to je niža stopa privrednog rasta. Potvrđeno je da uzročno-posledična veza ide od korupcije ka stopi rasta, mada se pojavljuju nalazi prema kojima nivo dostignutog razvoja utiče na nivo korupcije. Važno pitanje je šta je izvor obaranja stope privrednog rasta: da li korupcija sama po sebi ili je to kontraproduktivna državna regulacija, čija je korupcija samo simptom? Zasad na ovo pitanje nije dobijen zadovoljavajući odgovor, naročito u pogledu empirijskih istraživanja i ekonometrijske kontrole navedenih promenljivih. Begović smatra da na ovom planu treba očekivati nove rezultate, koji će, treba se nadati, malo više rasvetliti ove fenomene i njihovu međusobnu povezanost.

Ukoliko prikazivač sme da iznese sopstveni utisak, onda bi rekao sledeće: korupcija i dalje u nekim situacijama može da podmazuje privrednu mašinu, a to je onda kada loša ili kleptokratska državna uprava nameće štetnu regulaciju i time postavlja prepreke normalnim poslovima. Drugim rečima, korupcija nije uvek i svugde negativna pojava. Naravno, najbolji put za uklanjanje ne samo korupcije, već i njenih štetnih efekata je ukidanje loše i štetne regulacije.

Deseto poglavlje definiše osnovne parametre strategije borbe protiv korupcije. Prema Begovićevom mišljenju, osnovni elementi strategije su oni koji treba da umanje korist od korupcije i da uvećaju njene troškove za učesnike korupcionog posla. Korist od korupcije postoji u uslovima kontraproduktivne državne intervencije odnosno nedostatka konkurencije, u uslovima u kojima se stvara velika renta. Deregulacijom i liberalizacijom uklanja se korist od korupcije za koruptore. Povećanje troškova za učesnike korupcionih poslova znači povećanje transakcionih troškova takvih poslova, kao i očekivane kazne za krivično delo korupcije. Rešenost, to jest politička volja i dobri elementi strategije otelotvoreni u zdravim, liberalnim ekonomskim politikama, preduslovi su delotvorne borbe protiv korupcije. Ukoliko je to postignuto, konkretna institucionalna odnosno organizaciona rešenja nisu od presudnog interesa – različita rešenja mogu dobro da funkcionišu ukoliko su ispunjeni navedeni preduslovi.

Sledeća tri poglavlja odnose se na fenomen korupcije u tri verovatno najranjivija segmenta javnog sektora: carinu, pravosuđe i zdravstvo. Pored zajedničke karakteristike u pogledu ranjivosti, ova tri sektora se, prema Begovićevom mišljenju, veoma mnogo razlikuju. U slučaju carine u koruptore spada ipak relativno mali broj pravnih lica specijalizovanih za spoljnotrgovinske poslove. U slučaju korupcije u pravosuđu u koruptore spadaju i fizička i pravna lica, a korupcija se može javiti kako u parnicama, tako i slučaju krivičnih postupaka. Konačno, u slučaju korupcije u zdravstvu, koruptori odnosno žrtve korupcije (iznuđivanja), jesu fizička lica, korisnici usluga zdravstvene zaštite. U sva tri slučaja ponaosob Begović je razmotrio tražnju za korupcijom, ponudu i mehanizme korupcije, specifične faktore korupcije u svakom od tri sektora, ekonomske posledice te korupcije i, konačno, elemente strategije borbe protiv korupcije u svakom od navedenih sektora.

U poslednjem poglavlju se daje rezime svih nalaza do kojih se došlo u svim prethodnim poglavljima i upućuje na nedovoljno istražene oblasti, odnosno ukazuje na konkretne teme kojima ekonomska analiza korupcije treba da se bavi u budućnosti, kako bi se uvećalo naše poznavanje i razumevanje fenomena korupcije.

III

Knjiga *Ekonomska analiza korupcije* nije laka za čitanje, posebno onima koji se ne bave primarno ekonomijom. Njoj i nije svrha da bude priručnik antikorupcijske borbe, već je napisana sa većim ambicijama: da pruži sistematsku aplikaciju ekonomske teorije na korupciju koja će biti čitana sa dužnim respektom i u svetu (engleska verzija je u pripremi). I zaista, sve što je potrebno je tu: širok pregled svetske literature, detaljna diskusija fenomena korupcije, autorov siguran i pouzdan sud. Begović je uspeo da napiše knjigu kojom se svakako može ponositi.