

Dinko Dubravčić

2. EKONOMIKA KORUPCIJE**

SAŽETAK

Učinci korupcije ne iscrpljuju se u preraposjeli rente između davatelja i primatelja mita - ona ima i niz negativnih ekonomskih učinaka, jer bitno smanjuje opseg proizvodnje, povećava troškove i usporava gospodarski rast. Ovi se učinci u studiji obrađuju s aspekta mikroekonomike i tržišne organizacije, a prikazuju se i istraživanja koja se odnose na veze između korupcije i investicija, strukture priljeva kapitala i drugih čimbenika, koji utječu na gospodarski razvitak.

Korupciju (mito) možemo definirati kao neposredno plaćanje građanina činovniku¹ za djelatnost koju bi on trebao obavljati po zakonu i za koju je plaćen iz državnih sredstava². Budući da je davanje mita dobrovoljno, očito je da i građanin od ovakve transakcije očekuje neku korist.

Ocjena društvene korisnosti ili štetnosti korupcije ovisi o ostvarenom stupnju razvitka gospodarskih, a posebno tržišnih odnosa u nekoj

*Dinko Dubravčić, znanstveni savjetnik.

** Zahvaljujem Andrei Mervar i Zdenku Babiću na pomoći u pripremi ove studije. Za preostale greške odgovoran je - neizbježno - autor.

¹ Zbog jednostavnosti, u ovom ćemo radu koristiti izraz "činovnik" za one državne službenike koji su podmitljivi, a "građanin" za one koji su spremni platiti mito. Ne želimo, naravno, tvrditi da u stvarnosti svi činovnici i građani žele sudjelovati u podmićivanju.

² Ova relativno uska definicija prilagođena je temi tj. ekonomici korupcije državnih službenika koja se temelji na novčanim transakcijama. Postoji i niz drugih definicija od kojih se najčešće koristi ona Svjetske banke prema kojoj je korupcija zloraba javnih ovlasti za privatnu korist. Vidi o tome u Tanzi (1998, str. 564-5).

zemlji. U prvim fazama razvoja razmjene među različito specijaliziranim pojedincima stvara se, naime, osnova za korupciju, dok je ona na višem stupnju razvoja tržišta, neprihvatljiva i štetna. Tako tržišnoj razmjeni prethodi razmjena darova, koja poprima i trajnija obilježja u odnosima između pojedinaca i grupa. To je osnova za odnose "veza i poznanstava", dakle trajnijeg davanja darova u očekivanju da će druga strana u nekom obliku kasnije te darove vratiti. Na višem stupnju razvoja gospodarskih odnosa postaju nužni jasno definirani ugovori na kojima se temelje tržišne transakcije. S obzirom na to da uvijek postoji mogućnost da jedna ugovorna strana ne izvrši svoje obveze, razvijaju se razni oblici tržišne regulacije. Najvažniju ulogu pri tome ima država sa svojom zakonodavnom, upravnom i sudskom djelatnošću. I tu se, međutim, u prvim fazama stvaranja suvremenih društava, sporo prihvaćaju "pravila igre" (tvrda primjena zakona) - prednost se daje sucu, koji po slobodnoj procjeni dijeli pravdu³, a za svoju odluku može primiti i mito.

Razumljivo je da se i u razvijenim tržišnim i upravnim sustavima ponekad nalazi opravdanje za korupciju. Stroga primjena vrlo složenih propisa može izazvati više štete, nego ako ih neki službenik zaobiđe u očekivanju mita. Mito se može shvatiti i kao poticajni dodatak na plaću državnih službenika - oni će raditi brže i bolje, ako takav dodatak očekuju. U oba slučaja radi se o "podmazivanju" sporog i rigidnog državnog ustroja.

Ipak u visoko razvijenim društvima korupcija dobiva pretežno negativne konotacije. Pretpostavlja se da vladavina prava pruža poduzetnicima (ali i zaposlenicima) nužnu sigurnost, kako u odnosu na druge poduzetnike koji žele izbjeći ugovorne obveze, tako i u odnosu na državu. Traže se, dakle, jasni zakoni i transparentni postupci njihove primjene. Korupcija u većoj ili manjoj mjeri nagriza takav sustav i izaziva određene negativne posljedice za razvoj gospodarstva u cjelini.

³ U narodnoj predaji postoji pojam "turskih zakona" - oni su tako sročeni da kadija može u svakom slučaju donijeti odluku u korist jedne ili druge strane.

U ovom radu prikazat ćemo ekonomske aspekte korupcije u razvijenim gospodarstvima. Ograničavamo se, dakle, na novčana davanja građana činovnicima radi ostvarenja obostrane koristi, a isključujemo odnose stjecanja i korištenja društvene i političke moći. U slijedećem odjeljku bavimo se "mikroekonomikom" korupcije s prikazom koristi i šteta od mita za građane, činovnike i državu. Slijedi odjeljak o društvenoj organizaciji korupcije - *centraliziranoj*, koja ima neka obilježja poreza (a i monopola) i *decentraliziranoj*, gdje dolazi do većeg sukoba interesa između primatelja mita, što može imati kako pozitivne, tako i negativne posljedice. Posebno prikazujemo rezultate istraživanja o vezama stupnja korumpiranosti u nekoj zemlji i njenog gospodarskog rasta. U zaključku prikazujemo glavne doprinose ekonomskog promišljanja boljem razumijevanju procesa korupcije.

1. MIKROEKONOMIKA KORUPCIJE

Pitanja korupcije razmatraju se u ekonomskoj teoriji u okvirima odnosa između vlasnika poduzeća (principala) i njegovog namještenika (agenta). Realni odnosi u suvremenim poduzećima ne dozvoljavaju vlasnicima da svojim zaposlenicima daju sasvim točna radna uputstva te da izvršenje tih uputstva strogo kontroliraju. Agenti vlasnika, posebno oni na poslovnim funkcijama, raspoložuju informacijama, koje vlasnik nema. Oni mogu stoga u poduzeću ostvarivati ciljeve, koji ne odgovaraju ciljevima vlasnika, a vlasnik ih u tome teško može spriječiti. Teorija odnosa principala i agenta bavi se stoga problemima određivanja radnih uputstva na temelju raspoloživih (asimetričnih) informacija⁴, načinima poticanja zaposlenika da svoje ponašanje usklade sa ciljevima principala i, naravno, pitanjima "morala" zaposlenika⁵. Ovi su problemi u još većoj

⁴ Formiranje poduzeća kao "otoka" (s hijerarhijskim odnosima principala i agenata) unutar tržišta, prvi je opisao Coase (1937) dok su pitanja organizacije i troškova informacija unutar poduzeća razmatrali Alchian i Demsetz (1972).

⁵ O ekonomskim aspektima odnosa principala i njegovog agenta vidi posebno u Ross (1973) i Fama (1980).

mjeri izraženi u funkcioniranju države - ona je znatno veća od poduzeća, pa ima i više stupnjeva hijerarhijskih razina, a nema ni pravog "vlasnika" koji ima interesa kontrolirati rad svojih "agenata". Premda se korupcija javlja i u privatnom gospodarstvu, ona ima mnogo manje značenje od one u svezi s državnim službama.

U prikazu mikroekonomike korupcije ograničit ćemo se na njenu primjenu u odnosima činovnika i građana koji podmićivanjem ostvaruju određenu novčano izraženu korist. Pri tome ćemo koristiti izraze i simbole - d za jediničnu cijenu državne usluge, D za državne prihode od određene vrsti usluga, m za mito po jedinici usluge, M za ukupni iznos mita i A za "višak potrošača" tj. za novčano izraženu korist koju građani imaju korištenjem usluge nakon što plate poreze i doprinose (D) i mito (M). Višak potrošača ovisi o krivulji potražnje PP^* za koju pretpostavljamo da na uobičajeni način prikazuje odnose cijena i količina, koje se traže na tržištu određene (državne) usluge.

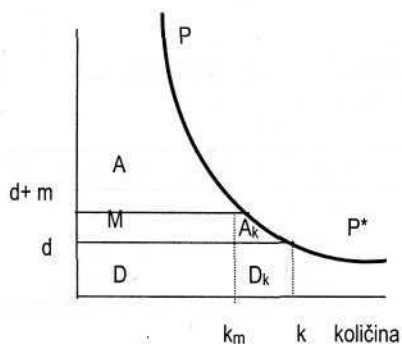
Razlikujemo dvije glavne vrste mita⁶. U prvom slučaju (grafički prikaz 1) činovnik "nadograđuje" mito na cijenu usluge koju građanin u cijelosti plaća državi. "Višak potrošača" tu je redovito velik, pa su građani zainteresirani da uslugu dobiju što prije - može se raditi o dobivanju građevinske ili neke druge dozvole ili o brzom dobivanju medicinske usluge u bolnici. Kad ne bi bilo mita, potražnja za državnom uslugom iznosila bi k . Budući da dodatak u obliku mita povećava cijenu usluge za građane, smanjit će se količina usluge koja se traži - ona će iznositi k_m . U drugom slučaju (grafički prikaz 2) radi se o "krađi" državnih prihoda - građanin plaća mito kako bi izbjegao plaćanja nekog poreza (npr. carine) ili neke novčane kazne (npr. za prometni prekršaj). Mito po jedinici državne "usluge" mora biti manje od cijene - samo tada se građaninu isplati podmićivanje. Očito je da tu država ostaje bez prihoda, a dijele ga činovnik i građanin. Cijena usluge za građane se smanjuje pa će se količina usluge koja se traži povećati (k_m će biti veće od k).

⁶ Ovu podjelu koriste Shleifer i Vishny (1993).

Grafički prikaz 1.

*Mito – dodatak na
cijenu državne usluge*

cijena



Legenda: graf. prikaz 1 i 2

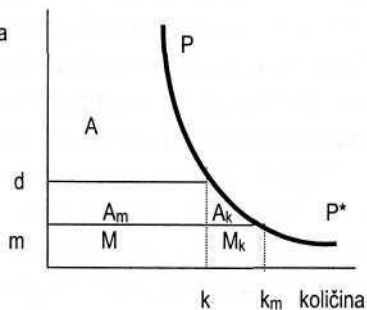
- PP* - krivulja potražnje
- d - cijena državne usluge
- m - jedinično mito
- k - količina usluge bez mita
- k_m - količina usluge s mitom
- D - državni prihodi
- M - mito
- A - višak potrošača

(subskript k označava promjene
veliĉine uslijed promjene koliĉine usluga).

Grafički prikaz 2.

Mito kao krađa

cijena



Kombinacija oba oblika javlja se npr. kod mita koje poduzetnik daje kako bi dobio narudžbu od države za svoje robe ili usluge. Ako su cijene dane radi se o prvom obliku - država ima očekivani izdatak (kao i u slučaju bez mita), a poduzetnik dobiva svoj "višak potrošača", umanjen za mito. Češće će, međutim, poduzetnik podmićivanjem nastojati ostvariti i bolju cijenu, za dobra koja dobavlja državi, a dodatni će višak dijeliti s činovnikom. Za državu će efekt biti isti kao u drugom obliku mita (s "krađom") - povećat će joj se rashodi što odgovara smanjenju prihoda kad građani ne plaćaju cijenu državne usluge.

Tablica 1
KOLIČINA USLUGA, PRIHODI DRŽAVE I VIŠAK POTROŠAČA
S MITOM I BEZ NJEGA*

	Nema mita	Mito kao dodatak na cijenu	Mito kao "krađa"
Količina usluge	K	$k_m < k$	$k_m > k$
Prihod države	$D + D_k$	D	-
Mito	-	M	$M + M_k$
Višak potrošača	$A + A_k + M$	A	$A + A_m + A_k$

* Oznake - vidi legendu uz grafičke prikaze.

Efekte podmićivanja za državu, činovnike i građane označeni su u grafičkim prikazima odgovarajućim površinama, a rekapitulacija je dana u tablici 1. Očito je da sa stanovišta građana mito, u slučaju "nadogradnje na cijenu", znači povećanje izdataka. Neki od njih će odustati od posla i njihov je "gubitak", tj. izbjegla dobit u obliku viška potrošača, u grafičkom prikazu 1, označen površinom A_k . Državi će se smanjiti prihodi uslijed smanjenih količina potražnje za uslugama i to je izraženo površinom D_k . Preostale površine označuju prihode u slučaju mita - oni su za državu D , za činovnike M , a za građane ("višak potrošača") A . U sustavu korupcije s nadogradnjom na državnu cijenu usluge država gubi D_k , građani ukupno $M + A_k$ dok činovnici dobivaju M . Ako se radi o "krađi" (grafički prikaz 2) činovnici i građani u sustavu s mitom dijele državne prihode. Za građane usluga postaje jeftinija, pa će oni povećati potražnju - povećani učinci za građane po toj osnovi

označeni su površinom A_k . Oni će također dobiti A_m - dio koji im "pripada" iz podjele državnih prihoda s činovnicima te A koji izražava višak potrošača koji bi ostvarili i u sustavu bez mita. Činovnici dobivaju mito uključivši i višak zbog povećane potražnje (dakle $M + M_k$), dok država ostaje praznih ruku.

Tu su, međutim, nužna i neka dodatna objašnjenja. Promjene u potražnji za državnom uslugom uslijed mita bitno ovise o obliku krivulje potražnje tj. o cjenovnoj elastičnosti potražnje za uslugom. U slučaju vrlo neelastične potražnje (krivulja PP^* je gotovo okomita), količine će se malo mijenjati (smanjivati ili povećavati), kad treba platiti mito. Naprotiv, ako je cjenovna elastičnost velika (krivulja PP^* je gotovo vodoravna) veličina mita bitno će utjecati na količinu usluge, koja se traži.

Treba primijetiti da činovnici, koji primaju mito, imaju i određene troškove, uglavnom stoga što im u slučaju otkrivanja prijete kazna. "Troškovi" koji određuju krivulju ponude usluga, za koje se traži mito, ovise o visini kazne i vjerojatnosti njihova otkrivanja. Relativno visoka je kazna otpuštanje s radnog mjesta što, među ostalim, znači gubitak mogućnosti ubiranja mita u budućnosti. Pretpostavlja se da je vjerojatnost otkrivanja mita za pojedinog činovnika to manja, što je podmićivanje više prošireno. Granični troškovi, koji prema postulatima mikroekonomske teorije određuju krivulju ponude, smanjivat će se s povećanjem količine, te će krivulja ponude imati - neuobičajeni - negativni nagib. Kao kod svih rizičnih poslova treba i ovdje uzeti u obzir različite stavove, odnosno preferencije činovnika u pogledu izbjegavanja kazne - subjektivno ocijenjeni "troškovi" pojedinih činovnika stoga će se u velikoj mjeri razlikovati, pa će se javljati i veće razlike u traženom mitu za iste usluge (neki će biti nepodmitljivi što u ekonomskim terminima znači da je iznos jediničnog mita neizmjerljivo velik).

Može se pretpostaviti da će u stvarnosti tržište mita (usklađivanje ponude i potražnje) biti vrlo nesavršeno, pa su dometi mikroekonomike na ovom području relativno ograničeni. Bit će stoga korisno da

razmotrimo i druge aspekte korupcije posebno one koji se odnose na njenu tržišnu i društvenu organizaciju.

2. ORGANIZACIJA TRŽIŠTA KORUPCIJE

Na veliku nesavršenost tržišta (ponude i potražnje⁷) državnih usluga za mito djeluje veliki broj čimbenika. Država nije obični tržišni subjekt - ona, za razliku od prodavača na normalnim tržištima, ima i povijesno uvjetovani "monopol sile" na određenom teritoriju tako da može prisiliti kupca, koji ondje živi, da za njene usluge plati. To iskorištavaju i podmitljivi činovnici koji mogu "izmisliti" usluge i nametnuti ih građanima, a oni ne mogu izbjeći njihovo korištenje i plaćanje.

Bitna je karakteristika tržišta državnih usluga za mito nelegalnost transakcija i mogućnost kažnjavanja tržišnih aktera. Stoga su transakcije tajne, cijene nisu objavljene, a ugovori koji prethode transakcijama nisu pismeno formulirani, pa prema tome ni jasno specificirani. Građanin ne može kontrolirati izvršenje usluge, a prodavač može tražiti i dodatno plaćanje tvrdeći da ga kupac u usmenom dogovoru nije dobro razumio. Razumije se da kupac usluge ne može tražiti izvršenje "ugovora" sudskim putem. Samo prikupljanje potrebnih informacija sa strane kupca na tržištu mita, dakle raspitivanje o vjerodostojnosti činovnika, cijenama i kvaliteti usluga znatno povećava troškove transakcija u odnosu na one na normalnim tržištima. To koriste i posrednici na tržištu mita kojima je u interesu širenje dezinformacija o tržišnim uvjetima. Tajnost transakcija omogućuje činovnicima i diskriminaciju građana - oni će moći tražiti mito "po kaputu" određujući jedinično mito na osnovi procijenjene platežne sposobnosti pojedinog građanina. Radi se, u stvari, o procjeni oblika

⁷ Termine "ponude" i "potražnja" koristimo ovdje kao što je uobičajeno u ekonomici - ponuda se odnosi na usluge, koje nudi "prodavač", a potražnja na spremnost plaćanja (davanja mita) za te usluge sa strane "kupca", dakle obrnuto nego što bi značenje tih termina u vezi s mitom imalo u dnevnoj upotrebi.

krivulje potražnje i mjesta pojedinog kupca na njoj. O toj procjeni ovisi i "višak potrošača", koji će činovnici prepustiti građanima kako bi ih naveli da plaćaju mito. Tajnost transakcija državnih usluga za mito može se smatrati osnovnim razlogom za vrlo izraženu nesavršenost ovog tržišta.

S obzirom na to da se kod podmićivanja radi o (doduše nelegalnim) plaćanjima za državne usluge, ono će imati neke sličnosti s plaćanjem poreza. Praktički kriterij za ustroj sustava poreza često je jednostavnost njihove naplate. Stoga će posredni porezi na tržišne transakcije (carine, porez na promet, porez na dodanu vrijednost) koji se lakše i brže prikupljaju imati prednost pred neposrednim porezima (na dobit poduzeća ili dohotke građana) koje je teže precizno utvrditi i sporije se naplaćuju. Na sličan način će i činovnici nastojati pripremiti sustav korupcije u kojem se mito lakše "naplaćuje". Kao primjer se tu redovito navode relativno visoki izdaci za izgradnju infrastrukture ili nabavku pojedinačno skupe opreme u nerazvijenim zemljama i to na štetu izdataka za obrazovanje. U prvom slučaju znatno je lakše prikupiti mito (proviziju) uz visoke cijene za dobavljene strojeve i radove, nego u slučaju nabave neke jednostavne standardne opreme za koju su cijene poznate. Razlike između sustava poreza i podmićivanja će biti posebno male kod centraliziranog prikupljanja mita⁸ - primjeri za to su neustavne monarhije, ali i poznato podmitljivi režim predsjednika Marcosa na Filipinima. Smatra se da je i sovjetski sustav bio jedan od oblika centraliziranog prikupljanja mita uz stroga pravila i kazne za kršenje pravila. Ustroj sustava korupcije s ciljem što jednostavnijeg prikupljanja mita također je jedan od čimbenika nesavršenosti ovog tržišta (i u slučaju centralizacije).

Decentralizirano određivanje poreznih stopa javlja se u legalnom sustavu fiskalnog federalizma - tu federalne jedinice međusobno konkuriraju, kako poreznim sustavom, tako i strukturom državne

⁸ Dobre prikaze odnosa centraliziranog i decentraliziranog plaćanja mita dali su Bardhan (1997) i Shleifer i Vishny (1993).

potrošnje (pretpostavka za uspješno funkcioniranje konkurencije državnih organa je mobilnost građana⁹ s područja jedne jurisdikcije na drugo). Decentralizirano prikupljanje poreza i doprinosa na istom području regulirano je zakonom, ali i tu može doći do pretjerivanja, ako pojedine razine oporezivanja (npr. federalnih vlasti, federalnih i lokalnih jedinica - općina i gradova) nisu međusobno dovoljno usklađene.

Odnos centraliziranog i decentraliziranog sustava oporezivanja i podmićivanja može se objasniti usporedbom djelovanja jedinstvenog i međusobno neovisnih monopola za dva (ili više) komplementarna dobra (npr. proizvodnja lima i guma za automobile). Ako jedan monopolistički proizvođač isporučuje oba proizvoda svim proizvođačima automobila, on će regulirati cijene tako da ukupno ostvari najveću dobit. Ako svaki od komplementarnih proizvoda dobavljaju neovisni monopolisti, oni će svaki za sebe nastojati maksimizirati dobit pretpostavljajući da su cijene drugog proizvoda dane. Na taj način povećava se trošak za kupce, koji će smanjiti traženu količinu robe te će zbroj dobiti oba monopolista biti manji nego ako cijene regulira jedan monopolist. Kao primjer neusklađenosti decentraliziranog oporezivanja uzima se naplata mostarina ili dozvole plovidbe rijekama u kasnom Srednjem vijeku - ukupni zbroj davanja za sve prolaze na rijekama bio je tako visok, da je bitno ograničio promet robom, a time i gospodarski razvitak u Zapadnoj Europi¹⁰.

U decentraliziranom sustavu korupcije smetnje za gospodarski razvitak još će više doći do izražaja. Za dobivanje potrebnih dozvola za neki posao (osnivanje poduzeća ili gradnju kuće), mito mogu tražiti činovnici u većem broju državnih organa. Svaki od njih može se smatrati

⁹ Primjer za to su niže stope poreza i veći izdaci za školstvo u nekim državama u SAD-u. To može privući građane iz drugih država koji će onda - u ukupnom iznosu - platiti i više poreza.

¹⁰ U Velikoj Britaniji u to vrijeme nije bilo dozvoljeno prikupljanje lokalnih poreza za promet rijekama - zbog toga se London mogao razviti kao jaki trgovački centar, što je povoljno djelovalo na ukupni razvitak zemlje.

"monopolistom", procjenjivati "višak potrošača", odnosno rentu koju građanin ima i nastojati što veći dio prigrabiti za sebe. Ukupni iznos mita za pojedinog građanina može tako postati vrlo visok, pa će mnogi odustati od "kupnje" državne usluge. Ako se radi o građanima-poduzetnicima, oni će smanjiti ukupni opseg vlastite proizvodnje, što je za gospodarstvo cijele zemlje sigurno štetno¹¹. Radi izbjegavanja plaćanja mita poduzetnici će u određenim uvjetima pobjeći i u "sivo gospodarstvo"¹². Dodatne gospodarske štete nastaju i zbog "neprozirnosti" tržišta - i kad plati mito građanin ne zna hoće li se pojaviti novi zahtjevi od činovnika u drugim državnim organima, odnosno je li sporo rješavanje njegovih zahtjeva uzrokovano neplaćanjem mita nekom nepoznatom činovniku¹³. Decentralizirana korupcija posebno je štetna, ako činovnici namjerno smanjuju kapacitete pružanja usluga, kako bi im povećali cijenu. Tu se može raditi o duljem zadržavanju pacijenata u bolnicama, kako bi do zdravstvenih usluga bilo teže doći ili o sporom radu zemljišno-knjižnih ureda. Jedno i drugo može biti podloga za traženje mita.

Pri decentraliziranom prikupljanju mita tj. nelegalnih poreza može doći do konkurencije među činovnicima - tada dolazi do smanjenja jediničnog, ali i ukupnog iznosa mita. Donekle bizaran je primjer grupa mladih ljudi, koji pri prolazu kroz indijska sela naplaćuju lokalni "porez" od vozača automobila. Oni su pri tome svjesni da vozači imaju mogućnost izbora drugog puta na kojem će možda naplata biti niska, pa i sami naplaćuju vrlo male iznose, kako bi ipak došli do neke zarade.

¹¹ Štete nastaju i u slučaju građana-potrošača budući da će i oni morati odustati ili odgoditi "potrošnju" zbog velikih ili nejasnih zahtjeva za mitom.

¹² Vidi o tome npr. u Faulend i Šošić (2000).

¹³ Kod decentraliziranog podmićivanja djeluje "višestruki veto" - svaki činovnik može spriječiti ili odgoditi rješavanje nekog predmeta. Stoga je svakom od njih lakše usporiti, nego ubrzati tok postupaka državnih organa.

Zanimljiva su i objašnjenja relativno niskog jediničnog mita za političare u razvijenim zemljama. Zakonodavci (članovi izabranih tijela na državnoj ili lokalnoj razini) često su pod pritiskom predstavnika interesnih grupa da donesu zakone ili formuliraju proračun koji je posebno koristan nekoj od tih grupa, a na štetu cijelog društva. Oni su svjesni da ih stoga javnost u cjelini smatra korumpiranim što šteti njihovom ponovnom izboru. Oni ne mogu uvijek procijeniti kako će glasovati njihovi kolege u izabranom tijelu - ako se prihvati zakon ili proračun koji je očito "iskrivljen" u nečiju korist, izgubit će i oni članovi tijela koji su glasovali protiv njega. Budući da su u svakom slučaju na gubitku, oni će se često dati korumpirati i s vrlo malim iznosima mita, kako bi time za sebe smanjili štetu koja im nastaje općim "lošim glasom" političara¹⁴. Treba reći da konkurencija među političarima do koje dolazi na izborima u demokratskim zemljama smanjuje razmjere korupcije - birači mogu smijeniti one za koje se znade (ili pretpostavlja) da su posebno podmitljivi.

Postoji niz čimbenika, koji objašnjavaju razlike u proširenosti korupcije među pojedinim zemljama. Ako funkcije državnih organa u većoj mjeri zamjenjuju ulogu tržišta i nevladinih organizacija,¹⁵ uvjeti za širenje korupcije bit će sigurno jače izraženi. Smatra se da su i niski prihodi državnih službenika pretpostavka za širenje korupcije - ona će biti proširenija u zemljama na nižem stupnju ukupnog gospodarskog razvitka. Tajnost podmićivanja dodatan je čimbenik veće ili manje proširenosti korupcije. Troškovi transakcije podmićivanja (posebno pronalaženje "druge strane" u transakciji) u velikoj mjeri ovise o vjerojatnosti da građanin nađe podmitljivog činovnika, a i ovaj će lakše prihvatiti ponudu, ako vjeruje da je građanin pravi "kupac". Ako dakle

¹⁴ Zanimljiv model odnosa interesnih grupa, koje se međusobno bore za rentu, podmitljivog političara koji raspodjeljuje rentu i demokratske javnosti, koja ograničava političara u ostvarenju njegovih sebičnih ciljeva daju Kohli i Singh (2001).

¹⁵ Bitna je razlika ovih organizacija u odnosu na državne organe da ne mogu primijeniti silu.

stupanj korumpiranosti pređe neku granicu, sustav mita će se dalje širiti i postati uobičajen na određenom tržištu državnih usluga. Iz modelskih prikaza može se uočiti da je "ravnoteža" na takvim tržištima mita stabilna samo ako nema podmitljivih ili ako su sve transakcije na osnovi mita¹⁶. Ipak, Acemoglu i Verdier (1998) ukazuju i na objektivne uvjete zbog kojih je korupcija više raširena u manje razvijenim zemljama. Oni polaze od postavke da je sklapanje ugovora i njihovo poštivanje neophodno za investicije poduzetnika¹⁷. Stoga dio sposobnih stručnjaka mora raditi u državnoj upravi (uključivši i sudstvo) - oni moraju biti dobro plaćeni i nepodmitljivi. Maksimalna zaštita ugovornih i vlasničkih prava iscrpila bi, međutim, ljudske resurse, koji su u takvim zemljama ograničeni, pa se tu stvara ravnoteža pomaknuta prema manjoj pravnoj sigurnosti i povećanoj korupciji.

3. UTJECAJ KORUPCIJE NA GOSPODARSKI RAST

Empirijska istraživanja o ovisnosti gospodarskog rasta i drugih agregatnih gospodarskih veličina o korupciji otežana su zbog toga što ne postoje objektivna mjerila za korupciju. Koriste se stoga gotovo isključivo subjektivne procjene o proširenosti korupcije bilo na osnovi mišljenja članova-dopisnika nekih konzultantskih firmi bilo na osnovi anketiranja poslovnih ljudi iz poduzeća (pretežno inozemnih), koji rade u odgovarajućoj zemlji. Najpoznatija je publikacija u kojoj se korupcija i drugi institucionalni rizici procjenjuju na prvoj osnovi "*International Country Risk Guide*" (ICRG), koji izdaje *Business International* u sustavu *Economic Intelligence Unit*, dok su procjene po drugoj osnovi sadržane u "*Global Competition Report*" (GCR) i "*World Development*

¹⁶ Vidi o tome u Bardham (1997, str.1332-33).

¹⁷ Tipičan je primjer odnos poduzetnika koji, uz znatne investicije, eksploatiraju plinska polja i dobavljaju plin do distributera, koji organiziraju "maloprodaju" potrošačima. Kad je jednom sustav uspostavljen na osnovi prethodnih međusobnih ugovora distributeri mogu pokušati "iskočiti" iz ugovora ili ucjenjivati proizvođače, pa mora postajati mogućnost da budu prisiljeni da ugovore poštuju.

Report" (WDR) na osnovi rezultata anketiranja, koje provode World Economic Forum iz Ženeve i Harvard Institute for International Development.

U svojim istraživanjima Mauro (1995) koristi devet indikatora iz ICRG, koji se odnose na društvenu i političku stabilnost zemlje. Posebno značenje pridaje indikatorima, koji su neposredno povezani s korupcijom - efikasnost i integritet sudstva, složenost (birokratskih) postupaka, kojima su izložena inozemna poduzeća, i korupcija u užem smislu riječi. On nalazi visoku koreliranost složenosti upravnih postupaka s jedne i korupcije s druge strane, čime potvrđuje pretpostavku da državna birokracija donošenjem složenih propisa u znatnoj mjeri sama stvara uvjete za korupciju. Za daljnja istraživanja objedinjuje sva tri navedena indikatora u pokazatelj birokratske (ne)učinkovitosti te utvrđuje korelacije s visinom BNP po stanovniku, investicijama i stopama rasta. Proizlazi da se (negativni) koeficijenti korelacije korupcije i investicija ne razlikuju bitno u zemljama s visokom i niskom razinom korupcije - time se ruši podloga za tezu da korupcija može "podmazivanjem" ubrzati, a time i povećati investicije. Korupcija negativno utječe na ukupnu stopu investicija, ali posebno na stopu privatnih investicija i investicija u proizvodnu opremu. Učinci su vrlo značajni - poboljšanjem birokratske učinkovitosti za jednu standardnu devijaciju povećava se - prema izračunima Maura - stopa ukupnih investicija za gotovo 5 posto. U cjelini Mauro smatra da je smanjenje investicija glavni kanal kojim korupcija i birokratska neučinkovitost utječu na gospodarski rast.

Nešto drugačije stavove o mehanizmima utjecaja korupcije na gospodarski rast iznose Tanzi i Davoodi (1997). Oni kritički razmatraju općenito prihvaćenu tezu prema kojoj visoke stope investicija u svakom slučaju dovode do ubrzanog gospodarskog rasta, a također i da je zaduživanje zemlje opravdano, ako se priljev kapitala ne koristi za potrošnju nego za investicije. Njihova istraživanja pokazuju da je velika (ili politička) korupcija vezana za javne investicije - to je jedina stavka u proračunu na koje novoizabrani političari mogu utjecati (ostale stavke

su uglavnom već utvrđene obvezama prethodnih vlada i "pravima" koje su pojedine interesne grupe u zemlji već stekle). Stoga političari veliki dio proračuna usmjeravaju na velike investicije u infrastrukturu, gdje je najlakše dobiti mito od inozemnih, a i domaćih dobavljača. Specifikacije projekta mogu se prilagoditi zahtjevima pojedinih dobavljača, a redovita je pojava da su troškovi izvođenja projekta i višestruko veći od onih prihvaćenih u trenutku dodjele posla. Istraživanja pokazuju da zemlje s razvijenim sustavom korupcije¹⁸ imaju znatno veću stopu javnih investicija, uz niže državne prihode (što također može biti pokazatelj korupcije poreznih činovnika), niske izdatke za održavanje infrastrukture i općenito lošu kvalitetu infrastrukture.

Istraživanjima o kanalima kojima korupcija djeluje na usporavanje gospodarskog rasta bavi se i Mo¹⁹. On promatra utjecaje smanjenja privatnih investicija i ljudskog kapitala za proizvodne aktivnosti, a također i političke nestabilnosti na gospodarski rast. Svaki od ovih čimbenika povezan je s korupcijom. Privatne investicije smanjuju se zbog povećanih troškova koje sustav korupcije nameće investitorima (posebno inovatorima²⁰). Razvijen sustav korupcije smanjuje i broj sposobnih ljudi, koji se žele baviti proizvodnim aktivnostima budući da se više isplati raditi na stvaranju uvjeta za prikupljanje mita. Korupcija dovodi i do velikog povećanja društveno neprihvatljive nejednakosti, a time i do političke nestabilnosti. Opasnost od političkog i društvenog nasilja izaziva neizvjesnost u pogledu zaštite vlasničkih prava i stoga smanjuje opseg investicija. Osjećaj da im je položaj ugrožen tjera, k tome, političare da skrate svoje "vremenske horizonte" s obzirom na mogućnosti političkog opstanka. Oni će, dakle, nastojati da što brže - na

¹⁸ U ovom se istraživanju koriste ocjene razine korumpiranosti prema ICRG.

¹⁹ Vidi Mo (2001).

²⁰ Inovatori (i osnivači novih poduzeća) posebno su ugroženi u sustavu korupcije, jer trebaju mnogo državnih "usluga" (dozvola), a nemaju dobro uspostavljene veze s činovnicima. Ovaj problem prvi su istakli Murphy et al. (1993), a razrađuje ga i Mo (2001).

osnovi mita - povećaju svoju imovinu. Time će u cjelini i dalje povećavati političku nestabilnost. Na osnovi podataka koje koristi, Mo je izračunao da gospodarski rast u najvećoj mjeri usporava politička nestabilnost izazvana korupcijom, a nešto je manji utjecaj smanjenja privatnih investicija i ljudskog kapitala u proizvodnji.

Korupcija posebno utječe na strana izravna ulaganja i općenito na strukturu priljeva kapitala iz inozemstva. Wei (2000a) nalazi da povećanja razine korumpiranosti s one u Singapuru, gdje je niska, na onu u Meksiku, gdje je visoka, ima isti učinak na strana izravna ulaganja kao povećanje stope poreza na dobit za 50 posto. U daljnjim istraživanjima²¹ uzima u obzir i restrikcije i poticaje za strana izravna ulaganja²² sa strane državnih organa (i oni mogu predstavljati podlogu za korupciju). I kad je zbroj poticaja i restrikcija pozitivan, korupcija bitno smanjuje strana ulaganja. Pri tome je najveći utjecaj korupcije na izravna ulaganja, a znatno manji na portfolio ulaganja i zajmove. Wei smatra da su izravna ulaganja u daleko većoj mjeri podložna korupciji, nego zajmovi i portfolio ulaganja. Osim toga potrebne informacije o domaćim uvjetima lakše je dobiti kod financijskih ulaganja, koja su i "pokretnija" (u slučaju krize lakše ih je povući). Konačno i svjetska "financijska arhitektura" bolje zaštićuje vjerovnike, npr. intervencijama MMF-a, nego izravne investitore, koji gubitke uslijed lokalnih kriza, teže mogu izbjeći. Wei stoga zaključuje da je korupcija značajan čimbenik dužničkih i valutnih kriza u jugoistočnoj Aziji budući da strani investitori u tim uvjetima daju prednost kratkoročnim zajmovima pred dugoročnim izravnim ulaganjima - a pokretljivost zajmovnog kapitala upravo je osnova za financijske krize.

²¹ Vidi Wei (2000b).

²² Među restrikcije spadaju npr. kontrole deviznih transakcija, isključenje inozemnih poduzeća iz nekih strateških sektora ili ograničenja u pogledu dozvoljenog učešća u vlasništvu domaćih poduzeća, dok se poticaji odnose na (vremenski ograničeno) oslobađanje od poreza, neporezne poticaje (npr. besplatna dodjela zemljišta ili uspostavljanje bescarinskih zona.

Korupcijom u tranzicijskim zemljama bavili su se Abed i Davoodi (2000) pri čemu uz uobičajene podatke na osnovi percepcije korupcije koriste pokazatelje dinamike institucionalnih reformi, koje priprema Europska banka za obnovu i razvoj. Oni dolaze do zaključka da je brzina procesa institucionalnih reformi (npr. privatizacija velikih i malih poduzeća, liberalizacija cijena, vanjske trgovine i deviznog sustava, djelovanje banaka i tržišta kapitala) u obrnutom razmjeru sa razinom korupcije te da dobro objašnjava razlike u makroekonomskim performansama, kao što su rast, stabilnost cijena, ravnoteža proračuna i strana izravna ulaganja, među tranzicijskim zemljama. Zanimljiv je i zaključak, koji iznosi Shleifer u diskusiji članka Wei (2000b), prema kojem su loše institucije (način upravljanja poduzećima i pravni režim) u većoj mjeri odgovorne za istočnoazijske dužničke i valutne krize, nego loša makroekonomska politika²³.

4. ZAKLJUČCI

U ekonomskom promišljanju procesa korupcije osnovno je saznanje da se radi o podjeli "viška potrošača" ili "rente" pri čemu obje strane u transakciji imaju određenu korist. Davatelj mita može težiti ubrzanom dobivanju usluga od državnih činovnika - tada plaća dođatak na javno objavljenu cijenu usluge. Druga je mogućnost "krađa" državnih prihoda - činovnici i građani tu dijele prihode, koji bi po zakonu trebali pripasti državi. U oba slučaja stradaju građani, koji ne plaćaju mito - bilo da dulje čekaju "u repu" bilo da povećanim uplatama poreza i doprinosa državi nadoknađuju njene gubitke, koji su nastali krađom.

Nelegalnost transakcija na osnovi mita i rizika, koji zbog mogućnosti kažnjavanja snose akteri, uvjetuje netransparentnost, a time i visoke troškove transakcija na ovom vrlo specifičnom tržištu. "Kupci" i "prodavači" teško se pronalaze, a moraju međusobno provjeravati

²³ Tako su se Singapur i Hongkong znatno bolje odhrali krizi nego više korumpirana Indonezija, Tajland, pa i Južna Koreja.

vjerodostojnost - nema pisanih ugovora, ni mogućnosti da se sporovi rješavaju na sudu. Vrlo proširena korupcija olakšava posao obim stranama - manji su izgledi da se naide na nepodmitljive činovnike, informacije o "cijenama" lakše je dobiti, a i vjerojatnost otkrivanja i kažnjavanja je manja.

S obzirom na to da se radi o plaćanjima za državne usluge sustav korupcije bit će donekle sličan poreznom sustavu. Bitan je tu element jednostavnost prikupljanja poreza, pa će i sustav korupcije biti usmjeren na stvaranje uvjeta za lako prikupljanje mita. Zbog tajnosti ovih postupaka prevladavat će decentralizirani način ubiranja mita pri čemu može doći do izražaja ponašanje činovnika kao neovisnih monopolista - ne znajući jedan za drugoga svaki od njih nastojat će ubrati što veći dio rente pa građanima ukupni troškovi mogu postati previsoki.

Učinak korupcije ne iscrpljuje se samo u preraspodjeli rente između građana (posebno poduzetnika) s jedne i podmitljivih činovnika s druge strane. Kako mikroekonomska logika tako i empirijska istraživanja na razini zemalja pokazuju da korupcija smanjuje opseg proizvodnje, povećava troškove i usporava gospodarski rast. Važan kanal utjecaja korupcije na gospodarski rast su investicije, koje se bitno smanjuju ili pogrešno usmjeravaju. Korupcijom je otežan i posao inovatora, koji trebaju relativno mnogo državnih usluga, a ne poznaju dovoljno aktere na tržištu mita. Javne investicije često se usmjeravaju na velike i skupe infrastrukturne projekte budući da je tu lakše doći do mita od inozemnih i domaćih dobavljača, nego npr. kod redovitih izdataka kao što su oni za obrazovanje. Strana izravna ulaganja bit će ograničena - inozemni investitori dat će prednost zajmovima i portfolio investicijama, budući da su oni manje podložni korupciji, a i lakše ih je povući u slučaju kriza. Korupcija može izazvati političku, pa i gospodarsku nestabilnost zbog nezadovoljstva građana očito nejednakom raspodjelom i potrošnjom. Dosadašnja iskustva pokazuju da su se zemlje s nižom razinom korupcije bolje othrvale financijskim (i valutnim) krizama do kojih je dolazilo u njihovom susjedstvu. Konačno, štete za gospodarstvo nastaju velikom neučinkovitošću državnog

upravnog i sudskog aparata zbog vrlo složenih propisa i postupaka, koji se nameću kao osnova za prikupljanje mita.

Ovdje možemo samo posve općenito naznačiti mjere, koje se s ekonomskog stajališta predlažu radi suzbijanja korupcije. U prvom redu treba u što većoj mjeri zamijeniti državno pružanje usluga privatnim ondje gdje se ne radi o javnim dobrima (npr. u zdravstvu) - korupcija u privatnom sektoru redovito je manja nego u državnom. Dobro plaćeni državni činovnici, koji shvaćaju prednosti koju im profesija daje u životnom tijeku, također će se lakše odupirati korupciji. Veći uspjesi mogu se postići i sistematskim radom na pojednostavljenju složenih propisa i postupaka i ubrzanjem rada državnog sudskog i upravnog aparata. Djelovanje javnosti (medija) i mogućnost smjenjivanja korumpiranih političara (demokratski politički sustav) također se smatraju važnim čimbenikom u ograničavanju korupcije.

LITERATURA

Abed, George T. i Hamid R. Davoodi, 2000, "Corruption, Structural Reforms, and Economic Performance in the Transition Economies", IMF Working Paper, br. 139.

Acemoglu, Daron i Thierry Verdier, 1998, "Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach", *Economic Journal*, 108(450), rujan, str. 1381-1403.

Alchian, Armen A. i Harold Demsetz, 1972, "Production, Information Costs, and Economic Organization", *American Economic Review*, 62, prosinac, str. 777-795.

Bardhan, Pranab, 1997, "Corruption and Development: A Review of Issues", *Journal of Economic Literature*, 35(3), rujan, str. 1320-1346.

Coase, Ronald H., 1937, "The Nature of the Firm", *Economica*, n.s. 4, studeni, str. 386-405.

- Fama, Eugene F., 1980, "Agency Problems and the Theory of the Firm", *Journal of Political Economy*, 88(2), str. 288-307.
- Faulend, Michael i Vedran Šošić, 2000, "Is Unofficial Economy a Source of Corruption?", Working Paper, br. 1, Hrvatska narodna banka, siječanj.
- Kohli, Inderjit i Nirvikar Singh, 2001, "A Model of Inequality and Interest Group Politics", *Economics & Politics*, 13(2), str. 185-200.
- Mauro, Paolo, 1995, "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 110(3), str. 681-712.
- Mo, Pak Hung, 2001, "Corruption and Economic Growth", *Journal of Comparative Economics*, 29, str. 66-69.
- Murphy Kevin M., Andrei Shleifer i Robert W. Vishny, 1993, "Why is Rent-Seeking so Costly to Growth?", *American Economic Review*, 83(2), svibanj, str. 409-414.
- Ross, Stephen A., 1973, "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 63(2), str. 134-39.
- Shleifer, Andrei i Robert W. Vishny, 1993, "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, 108(3), str. 599-617.
- Tanzi, Vito (1998), "Corruption Around the World - Causes, Consequences, Scope, and Cures", *IMF Staff Papers*, 45(4), str. 559-594.
- Tanzi, Vito i Hamid Davoodi, 1997, "Corruption, Public Investment, and Growth", IMF Working Paper, br. 139, listopad.
- Wei, Shang-Jin, 2000a, "How Taxing Is Corruption on International Investors?", *Review of Economics and Statistics*, 82(1), str. 1-11.
- , 2000b, "Local Corruption and Global Capital Flows", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, str. 303-354.

SUMMARY**ECONOMICS OF CORRUPTION**

The redistribution of rents between the bribers and the bribees is not the only consequence of corruption - it has a number of negative economic effects since it reduces production, increases costs and slows down economic growth. These effects are discussed in the paper from the standpoint of microeconomics and industrial organization. In addition, we review research on the relationship between corruption, investment, the structure of capital inflows and other factors influencing economic development.