

Anatomija korupcije

Birokratije su stvorene da obavljaju javne poslove. Ali, čim se birokratija uspostavi, ona razvija autonoman duhovni život i počinje da javnost posmatra kao neprijatelja.

*Bruks Atkinson (Brooks Atkinson),
"September 9", Once Around the Sun (1951)*

Iako se korupcija definiše kao "zloupotreba poverenog javnog ovlašćenja za privatnu korist", ona se takođe može opisati i kao neostvarivanje principa "van dohvata ruke", po kome nijedan lični ili porodični odnos ne bi trebalo da igra bilo kakvu ulogu u donošenju ekonomskih odluka, bilo da ih donose privatni ekonomski akteri ili vladini službenici.

Jednom kada se princip "van dohvata ruke" prekrši i učini razlika na osnovu ličnog odnosa, često će za tim slediti korupcija. Primeri su sukob interesa i nepotizam. Princip "van dohvata ruke" predstavlja osnovu za efikasno funkcionisanje bilo koje organizacije.¹

Suštinska, mada neizrečena, pretpostavka, koja leži u osnovi teorijskih radova o ulozi javnog sektora, jeste da oni koji čine javni sektor (tvorci politike - političari i javni službenici) u svom stremljenju ka društvenom blagostanju imaju dovoljno znanja, da su neutralni i bez ličnih pobuda.² Ali, da li je tako? Šta službenici smatraju stremljenjem ka društvenom blagostanju i šta oni sami smatraju korupcijom? I šta je sa njihovom odlučnošću da preduzmu akciju protiv nje? Sva ova pitanja se suviše retko postavljaju.

Godine 1994, veliki istraživački projekat, koji je sprovela državna Nezavisna komisija protiv korupcije (Independent Commission Against Corruption) u Novom Južnom Velsu u Australiji, imao je zadatak da odredi vrste ponašanja koje bi zaposleni u javnom sektoru ocenili kao korupciju i utvrdi one činioce koji bi mogli da odvrate zaposlene od preduzimanja akcije protiv nje. Sprovedeno je istraživanje u okviru kojeg su javni službenici zamoljeni da procene dvanaest scenarija u smislu:

- poželjnosti određenog ponašanja,
- njegove štetnosti,
- opravdanosti takvog ponašanja i
- šta bi oni učinili u vezi sa tim.

Pored ovoga, ispitanici su zamoljeni da kažu da li se i u kojoj meri slažu ili ne slažu sa dvanaest iskaza.³

Ispitanici su se oštro razlikovali po svojim viđenjima onoga šta jeste - ili šta nije - korupcija. Kao što se u izveštaju navodi: "Važno je za sve koji žele da smanje korupciju da shvate da ono što jedan službenik javnog sektora smatra korupcijom ne mora da bude ono što njegove kolege pod tim podrazumevaju." Ovaj nedostatak zajedničkog shvatanja je dodatna teškoća u borbi protiv korupcije.

Istraživanje je pokazalo da će spremnost za preduzimanje akcije zavisiti od brojnih činilaca, uključujući i odnos između preduzimanja akcije i shvatanja štetnosti, nepoželjnosti ili nepravедnosti svakog od scenarija. Činioci koji smanjuju spremnost da se preduzme akcija podrazumevaju:

- verovanje da je određeno ponašanje bilo opravdano u datim okolnostima;
- stav da nema smisla prijavljivati korupciju budući da se ništa korisno u vezi sa njom neće preduzeti;
- verovanje da određeno ponašanje ne predstavlja korupciju;
- strah od lične i profesionalne osvete;
- relativno nizak položaj unutar organizacije;

¹ Tanzi, Vito u *Corruption, Governmental Activities, and Markets*, IMF Working Paper, avgust 1994.

² *Ibid.*

³ Iskazi i drugi detalji pojavljuju se u internet verziji ove knjige na engleskom.

- način na koji zaposleni vide svoje odnose sa krivcem i nadređenim; i
- brigu zbog nepotpunih dokaza.⁴

Iz ovoga jasno proističe da se prilikom bilo kog ozbiljnog rada na zaustavljanju korupcije mora početi od ličnih stavova onih kojima je poverena vlast. Kao što je pokazala australijska studija, mora se započeti obraćanjem pažnje na granicu koja deli prihvatljivo od neprihvatljivog ponašanja i povećavanjem razumevanja troškova koje korupcija proizvodi.

Potpuno drugačije, istraživanje o iskustvima podružnica Transparency International iz 1995. godine ukazalo je na to da korupcija u javnom sektoru ima isti oblik i utiče na iste oblasti bez obzira na to da li se događa u razvijenim ili zemljama u razvoju. Vladine delatnosti koje su najpodložnije korupciji su:

- javne nabavke;
- stvaranje zemljišnih zona;
- prikupljanje javnih prihoda;
- vladina imenovanja; i
- lokalne vlasti.

Metodologija je takođe bila zapanjujuće slična uključujući:

- kronizam, veze, nepotizam;
- političku korupciju kroz donacije za političke kampanje, itd.;
- podmićivanje zbog ugovora s vladom (i podizvođačkih usluga); i
- prevare svih vrsta.

U okviru javne službe (uključujući političare, kao i izabrane i postavljene službenike) često se događaju sledeće aktivnosti:

- ministri "prodaju" svoja diskreciona ovlašćenja. Na primer, u Novom Južnom Velsu, u Australiji, ministar službe za kazneno-popravne mere (Minister for Corrective Services) bio je osuđen i zatvoren zbog prodaje prevremenih otpuštanja iz zatvora trgovcima drogom;
- službenici uzimaju procenat od ugovora sklopljenih sa vladom, koji često uplaćuju na račune u stranim bankama;⁵
- službenici dobijaju preteranu "gostoljubivost" od onih koji posluju sa vladom i beneficije poput stipendija za strane univerzitete za svoju decu;
- službenici sami sebi nameštaju poslove sa vladom preko kompanija koje služe kao maska i "partnera", ili čak otvoreno angažujući sami sebe kao "konsultante";
- službenici namerno putuju u inostranstvo da bi mogli da prime dnevnice koje sami sebi određuju u ogromnim iznosima;
- političke partije koriste svoje izgleda da dođu na vlast ili ostanu na vlasti da bi nametnuli velike rente, naročito stranim preduzećima, u zamenu za ugovore sa vladom (koji mogu biti prikazani kao "donacije" u "dobrotvorne svrhe" ili namenjene "bolnicama"). Na primer, u Keniji za vreme Kenijate (Kenyatta) sredstvo pomoću kojeg se ovo sprovodilo bila je vojna bolnica Gatundu kojoj su svi oni koji su hteli da posluju s režimom morali da daju "dobrotvorne priloge". Da je bolnica stvarno bila odredište na kome je završavao sav taj novac, ona ne bi bila relativno skromna bolnica plemenske oblasti tadašnjeg predsednika, već bi bila glavna medicinska akademija;⁶
- službenici carine i uprave javnih prihoda se bave iznuđivanjem tako što prete da će dodatno opteretiti poreske obveznike ili uvoznike ukoliko se ne plati mito, a tada se utvrđuju neopravdano niske procene poreza, ili se pri uvozu roba propušta bez plaćanja bilo kakvih carina. Na primer, javni prihodi u Tanzaniji dramatično su opali tokom 1994-1995. godine. U Italiji, gde se takođe smatra da je takva praksa raširena, poreski obveznici, naročito velike kompanije, optužuju finansijsku policiju da im iznuđuje novac, mada ostaje da se u krivičnom postupku proveriti koliki je stepen njihove nespremnosti da plate za nezakonito umanjenje poreske obaveze;

⁴ *Unravelling Corruption: A Public Sector Perspective: Survey of NSW Public Sector Employees' Understanding of Corruption and their Willingness to take Action*, ICAC Research Report Number 1, Independent Commission Against Corruption (NSW), april 1994.

⁵ Različiti načini na koje ovo može da se izvede, uključujući i izigravanje pravila za javne nabavke koje su ustanovile međunarodne kreditne institucije, opisao je Džordž Mudi Stjuart (George Moody Stuart) u *Grand Corruption: How Business Bribes Damage Developing Countries* (World View Publishing, Oxford, 1997). Gospodin Mudi Stjuart je predsednik podružnice Transparency International u Velikoj Britaniji. Njegov originalni rukopis je cirkulisao privatno 1993. godine i učinio je mnogo u rušenju tabua o razgovoru o ovom problemu unutar poslovnih krugova

⁶ Nedavni događaji u Evropi otkrili su razmere ove prakse u većini demokratija Zapadne Evrope (npr. u Italiji, Austriji, Francuskoj, Španiji, Belgiji /videti većinu brojeva TI Newsletter/).

- policajci iznuđuju novac radi sopstvene koristi preteći saobraćajnim kaznama ukoliko se ne plati mito (koje je često neznatno manje od kazne ukoliko bi se za taj prekršaj išlo na sud);
- oni koji pružaju javne usluge (npr. oni koji izdaju vozačke dozvole, naplaćuju pijačnine, obavljaju pasošku kontrolu) insistiraju na plaćanju za usluge u zamenu za ubrzanje procesa ili sprečavanje odugovlačenja. U Latinskoj Americi je ova praksa postala toliko institucionalizovana da je nastala cela jedna nova profesija koja "pomaže" onima koji žele da obavljaju poslove sa javnim službama⁷;
- nadređeni u javnim službama uzimaju "reket" svojim službenicima tražeći od njih da sakupe određene sume svake nedelje ili meseca i da ih proslede višim instancama. U Meksiko Siti, na primer, razvijena je praksa da policajac na ulici plaća "reket" za svoja patrolna kola, svoj pištolj i svoj posao, sa posebnim "reketom" koji ide raznim službenicima zaduženim za transport, vatreno oružje i nadzor; i,
- stvaraju se "duhovi" koji se ubacuju na platni spisak i penzionu listu kako bi se stvorile fiktivne institucije koje bi, da postoje, imale pravo na državne fondove. U Ugandi su tokom iznenadne kontrole preduzete kao deo projekta reforme javnog sektora pronađene čitave "škole duhovi". Variobina komisija (Warioba Commission) pronašla je mnogo sličnih primera u susednoj Tanzaniji. Čak ni Francuska nije bila na to imuna. Jedan finansijski službenik je stvorio fiktivne jedinice unutar francuske vojske kako bi ostvario imovinsku korist.

Korupcija, u svim svojim oblicima, nije nešto što karakteriše samo jednu zemlju. Korupcija u Kini, gde su birokrate "komercijalizovale svoja upravna ovlašćenja",⁸ zapravo se ne razlikuje od one u Evropi, gde su političke partije uzele veliko mito za projekte javnih radova (u Italiji je cena izgradnje puteva navodno pala za više od dvadeset posto zbog napada "čistih ruku" na korupciju). U švajcarskim bankama su otvoreni računi sa novcem koji je služio za podmićivanje, odnosno nezakonito finansiranje političkih stranaka, a sumnja se i da je ovaj novac "cureo" u privatne džepove. Mito je takođe plaćano i političkim partijama za vojne nabavke. Kompanije su gostile, zabavljale i podmićivale zvaničnike, naročito u inostranstvu, da bi došle do posla nezakonito i nepošteno, neretko sa katastrofalnim posledicama.

U Britaniji je bilo toliko skandala u vezi sa sukobom interesa, u koje su bili umešani članovi Parlamenta, da je poverenje u ministre, za koje se nekada "u principu verovalo da govore istinu", bilo toliko poljuljano da je iznosilo svega 11 procenata (doktori i nastavnici su vrednovani sa 84% a televizijski izveštači sa 72%). Dok je većina profesionalnih grupa tokom poslednjih deset godina popravila svoj ugled, ugled ministara i političara uopšte, već prilično loš, još više je opao. Reakcija štampe ukazuje na to da je cinizam javnosti u Britaniji u najmanju ruku u značajnoj meri porastao od 1993. kada je ispitivanje sprovedeno.⁹

Britanski političari su, uglavnom, pre bili žrtve pogrešne procene nego kriminalnih postupaka.¹⁰ Ipak, u kontinentalnoj Evropi, uključujući Belgiju, Austriju, Francusku i Španiju, političke ličnosti su pod istragom ili se krivično gone zbog zloupotrebe položaja. U svakom trenutku u Sjedinjenim Američkim Državama je veliki broj političara pod istragom. U Australiji je ministar bio osuđen na kaznu zatvora, a na Novom Zelandu je glavni revizor (Auditor General) još dok je bio na položaju optužen za zloupotrebu javnih fondova i osuđen na

Posledice prihvatanja mita

Gordon Fokslis, državni službenik u Ministarstvu odbrane Velike Britanije, osuđen je na četiri godine zatvora zbog uzimanja najmanje 2,25 miliona američkih dolara mita. U analizi koju je radila TI Velike Britanije, za njega se kaže da je prouzrokovao finansijsku štetu koja ide do 200 miliona američkih dolara. Ovde su uključeni troškovi zbog gubitka radnih mesta u fabrikama u Britaniji koje su izgubile narudžbine (dobile su ih inostrane firme), gubitka profita koji je vodio smanjenju vrednosti u sprovođenju privatizacije, gubitka visokospecijalizovanih stručnjaka, plaćanja viših cena nego što je bilo neophodno i kupovine, bar u jednom slučaju, neupotrebljivih osigurača budući da su bili "nedelotvorni u praktičnoj primeni i uslovima borbe".

"MoD arms chief's greed cost 130 million", *Observer (UK)*, 16. oktobar 1994.

⁷ Ovi "profesionalci" su do te mere ugrađeni u sistem da mogu da odnesu papire do šefa odeljenja i da ih ili sami obrade ili da omoguće da se odmah obrade. Pojedini gradovi čak obezbeđuju kancelarijsko mesto za ove ljude. Ipak, reformski političari su ih izbacili (npr. Ronald Meklin Abaroa/Ronald McLean Abaroa/ kao prvi izabrani gradonačelnik La Paza, Bolivija). Može se braniti stav da je upoznatost ovih pojedinaca sa birokratskim sistemom pomoć javnoj upravi i da oni pružaju istinsku pomoć. Ovaj argument bi mogao da opstane da nije činjenice da sam sistem zavisi i da ga održava prihod koji ova lica izvlače od građana i predaju službenicima. Razgovor sa Ronaldom Meklin Abaroa i Valerijom Merino Dirani (Valeria Merino Dirani).

⁸ Videti Yufan Hao i Michael Johnson *Reform at the Crossroads: An Analysis of Chinese Corruption*, Department of Political Science, Colgate University, Hamilton NY, 13346, USA, januar 1995. godine.

⁹ Istraživanje je obavila agencija MORI. Novinari su, međutim, prošli još lošije pošto su pali sa 19% na 10% prikazujući, takođe, krizu u britanskim javnim medijima. Videti *Standard in Public Life: First Report of the Committee on Standards in Public Life* Vol. 1: Report (HMSO), London, 1995. na str. 107. Istraživanje se nalazi u delu *Najbolja praksa* u verziji ovog priručnika na Internetu: www.transparency.org

¹⁰ Bivši ministar Džonatan Eitken (Jonatahn Aitken) osuđen je na kaznu zatvora zbog prevare nakon što je pokušao da naimesti dokaze kako bi dobio proces zbog klevete protiv novina Gardijan (The Guardian), koje su dokumentovale tajne sastanke sa trgovcem oružjem sa Bliskog Istoka dok je bio ministar odbrane. Ono što se na sastancima dogodilo i da li je ponašanje bilo primereno nije otkriveno.

kaznu zatvora.¹¹ Ipak, u anketi TI, koja je sprovedena 1995, Novi Zeland se rangirao kao najmanje korumpirana od 41 zemlje koje su bile uključene u anketiranje poslovnih ljudi koji posluju u inostranstvu.

Mit o kulturi

Prva lekcija: malo je onih koji su u mogućnosti da kritikuju druge zbog korupcije. Čak i u Singapuru, za koji se tvrdi da je zemlja koja ima jednu od najmanje korumpiranih vlada, postoji korupcija, mada u veoma malom stepenu. Otuda druga lekcija: korupcija utiče čak i na najčistije vlade i od nje se mora stalno braniti.

Tipovi podmićivanja

Postoji široka saglasnost o situacijama koje posebno pogoduju korupciji. Ipak, uspešna borba protiv korupcije mora da počne od njenih uzroka. Moramo da razumemo i ono što podstiče na davanje mita i one koji su povređeni korupcijom drugih. Mogu se razlikovati četiri velike kategorije:

Kategorija 1: Mito se daje radi sticanja nečega što donosi korist, i za čime vlada oskudica ili radi izbegavanja troška.

Kategorija 2: Mito se daje radi sticanja nečega što donosi korist (ili izbegavanje troška) čak i kad nema oskudice, ako od diskrecione odluke državnog službenika zavisi da li će do koristi doći.

Kategorija 3: Mito se ne daje radi sticanja određene koristi već za uslugu koja je povezana sa pribavljanjem koristi (ili izbegavanjem troška), kao što su brža usluga ili poverljiva informacija iznutra.

Kategorija 4: Mito se daje da bi se drugi sprečili da steknu određenu korist ili da bi se nekom drugom izazvao trošak.

Kategorija (1) uključuje svaku birokratsku odluku kod koje je dobitak za onoga koji podmićuje gubitak za nekog drugog - na primer, pristup uvoznim i izvoznim dozvolama, razmena sa inostranstvom, ugovori sa vladom ili franšize, koncesije za eksploataciju nafte ili drugih minerala, dodeljivanje javnog zemljišta, kupovina nedavno privatizovanih firmi, pristup oskudnim kapitalnim fondovima koji su pod državnom kontrolom, dozvola da se otpočne posao kad je ukupan broj dozvola ograničen, pristup javnim službama kao što je javno stambeno preduzeće, subvencionisani proizvodi, ili pojačana policijska zaštita poslovanja. U svim ovim slučajevima može postojati suparništvo među podmićivačima kojima birokratija ili političari mogu da manipulišu ili čak da ih stvaraju. Ukoliko državni službenici imaju diskreciono pravo da stvaraju programe, onda mogu i da stvaraju nestašicu zarad svoje sopstvene novčane koristi ili da usmere previše sredstava u nekom smeru (pojava poznata kao "rastezanje nabavke").¹²

Primeri za **kategoriju (2)** uključuju: smanjenje poreskih obaveza ili iznuđivanje većih plaćanja kada nikakva ograničenja prihoda ne postoje; oslobađanje od plaćanja carina i poštovanja carinskih propisa; izbegavanje kontrole cena; dodela licenci ili drugih dozvola samo onima koji se smatraju "kvalifikovanim"; pristup javnim uslugama (prinadležnostima) koje su namenjene svima; zapošljavanje u javnoj službi; oslobađanje od krivičnog gonjenja (naročito za slučajeve kada nema oštećenih i za krivična dela "belih okovratnika"); odobrenja za građevinske projekte; gledanje kroz prste pri primeni standarda zaštite na radu ili zaštite čovekove sredine. Diskreciono ovlašćenje birokrata često može da dovede do iznuđivanja mita. Policija može da plati bandama da prete poslovnim ljudima, a da istovremeno prima mito od istih tih poslovnih ljudi da bi ih štitila.¹³ Slično i političari mogu da prete da će podržati donošenje zakona koji će prouzrokovati troškove ili da obećaju da će obezbediti specijalne povlastice ukoliko im bude plaćeno mito.

Kategoriju (3) predstavljaju usluge koje se više odnose na prve dve kategorije nego što su koristi same po sebi. Na primer, informacije iznutra o detaljima ugovora (kao što je bio slučaj u Singapuru, gde je konzorcijum preduzeća iz zemalja koje izvoze podmitio kako bi pribavio povlašćene informacije o ugovorima s vladom, posle čega je Vlada Singapura ta preduzeća stavila na crnu listu). Ostali vidovi ove kategorije su brža usluga; smanjena papirologija; dojave o policijskim racijama; smanjena neizvesnost; povoljni revizorski izveštaji koji bi smanjili poreze. Birokrate često mogu da stvore uslove koji dovode do ovog tipa podmićivanja. Službenici mogu da izazivaju zakašnjenja i nameću

¹¹ TI newsletter, jun 1997.

¹² Alam, M. Shahid, 1991 "Some Economic Cost of Corruption in LCDs", *Journal of Development Studies* 27:89-97 p. 91, 1991.

¹³ *Ibid.*

stroge uslove za prijave. Na primer, uprkos strogim zakonima o zaštiti životne sredine u Rusiji, stanje životne sredine upućuje da je pravni sistem usmeren više na pružanje mogućnosti službenicima da iznuđuju mito za nepoštovanje ovih propisa, nego na stvarnu zaštitu životne sredine.¹⁴

Kategorija (4), kao i (1), takođe uključuje dobitnike i gubitnike. Primer je kad rukovodilac nelegalnog posla plati pripadnicima policije da izvrše raciju kod njegovih konkurenata. Vlasnici zakonitog posla ponekad zahtevaju nametanje preteranih normativnih ograničenja konkurentima ili pokušavaju da navedu službenike da odbiju da izdaju dozvolu mogućem konkurentu. Policijski komesar Kvinslenda (Queensland) primio je mito od onih koji se bave nelegalnom kockom da bi podneo izveštaj svojoj vladi u kome bi se snažno založio da se industrija kocke ne legalizuje.

U kategorijama (1) i (4), gde postoje neposredni gubitnici, organizacija mogućih davalaca mita može biti važna u određivanju veličine i rasprostranjenosti korupcije. Ukoliko postoji samo mali broj onih koji bi imali koristi, oni mogu, umesto da pribegavaju podmićivanju, jednostavno da na monopolski način podele tržište između sebe, a onda formiraju jedinstven front prema javnim službenicima. Ovi slučajevi pokazuju da iskorenjivanje korupcije nije samo sebi cilj. Politika koja bi podsticala monopolizaciju neke industrije mogla bi da smanji korupciju, ali bi društvena korist bila mala. Umesto da dobit delimično završava kod javnih službenika, ona bi se slivala u džepove monopolskih preduzeća. Pored toga, u slučaju kada su ova preduzeća u stranom vlasništvu, ili su međunarodni kriminalni karteli, dobit će uglavnom izlaziti iz zemlje. Ovakvi primeri ilustruju kako problem ne mora da bude korupcija sam po sebi već monopolske rente koje podstiču podmićivanje.

Uzimanje novca od ljudi koji imaju pravo na usluge, ali ne mogu da ih dobiju bez mita (npr. izdavanje vozačke dozvole) pravilno se kvalifikuje kao "iznuda" (i kao krivično delo u većini zemalja) a ne kao podmićivanje. Kriterijum za procenu bi trebalo da bude da li se i onaj koji daje i onaj koji prima mito ponašaju protivzakonito, odnosno, da li je onaj koji daje mito nedužna žrtva prestupa koji je počinio službenik koji bi inače uskratio davaocu mita ono što mu s pravom pripada.¹⁵

Korupcija i tržišna neefikasnost

Neki komentatori smatraju da podmićivanje predstavlja delovanje tržišnih sila unutar državnog sektora i da bi kada je tržište efikasno, mito trebalo tolerisati. Takvi slučajevi možda postoje; ipak, ovu benignu procenu treba posmatrati sa oprezom.

Prvo, javni programi mogu da budu dovedeni u pitanje ako javni službenici usmeravaju oskudne resurse ka onome ko ponudi najviše. Program stanova solidarnosti, na primer, napravljen je za najsiromašnije porodice, a ne za one koji mogu najviše da plate. Pored toga, mogućnost da dobiju mito može da navede službenike da veštački stvore nestašice. Štaviše, tamo gde se daje mito da bi se javni službenici naveli da stave jedno preduzeće u privilegovani položaj na račun konkurencije, onaj koji najviše nudi najčešće nije i najefikasnija organizacija na tržištu; naprotiv, to može biti organizacija sa najvišim monopolskim profitima koji su rezultat eliminacije konkurenata.

Sama nezakonitost korupcije nameće troškove koji će ograničiti efikasnost podmićivanja. Kao prvo, zbog toga što oni koji se bave korupcijom teže da sakriju svoje nezakonite aranžmane, nije lako doći do informacije o stvarnim cenama, što je inače od suštinske važnosti za dobro funkcionisanje tržišta, a može da dovede i do neelastičnosti cena. Kad se jednom odredi prihvatljivi iznos mita, bilo u vidu procenta (10% vrednosti ugovora) bilo u vidu naknade (100 američkih dolara za dobijanje vozačke dozvole), koji je opštepoznat u određenoj zajednici, taj iznos može da ostane nepromenjen čak i kada se tokom vremena promene tržišne prilike. Običaji i tradicija često mogu više da utiču na tržište korupcije nego na kretanja na običnom tržištu. Potrebni su veliki šokovi, kao što je pad korumpirane vlade, da bi se iznosi mita prilagodili novonastalim okolnostima.

Drugo, da bi se smanjio rizik od otkrivanja, ulazak na tržište podmićivanja je i za onoga koji plaća i za onoga koji prima mito ograničen na ljude koji se već poznaju i kojima se veruje - rođaci, bliski prijatelji, ljudi iz istog sela ili plemena. Treće, korist od korupcije se ne raspoređuje ravnomerno ukoliko neko odbije da učestvuje. Pošteni javni službenici mogu jednostavno da odbiju da se upuste u podmićivanje. Četvrto, pošto je podmićivanje nezakonito, dogovori između onih koji ostvaruju dobit i javnih službenika nemaju pravnu zaštitu. Tako rizici da jedna od strana ne izvrši svoje obaveze ograničavaju broj i vrstu takvih dogovora, te dovode do toga da se takve transakcije najčešće obavljaju samo između ljudi koji su dobro poznati jedni drugima. Imajući sve ovo u vidu, može se odbaciti tvrdnja da korupcija efikasno alokira resurse.

¹⁴ Razgovor sa privatnim preduzećima aktivnim u ovoj zemlji.

¹⁵ Ovakva razlika se pravi u radu o korupciji koji je načinila Međunarodna trgovinska komora (International Chamber of Commerce - ICC)

Tranzicija ka demokratiji i tržišnoj privredi

Korupcija cveta u rigidnim sistemima u kojima postoji mnoštvo "uskih grla" i izvora monopolske moći unutar vlasti. Planska ekonomija, gde su mnoge cene ispod tržišno određenog nivoa, pruža podsticaj za podmićivanje koje predstavlja način da se alociraju retka dobra i usluge. Transakcije koje bi u tržišnoj privredi predstavljale legalnu trgovinu u takvim sistemima predstavljaju nezakonito podmićivanje. Pored toga što prodaju dobra i usluge onima koji ponude najveće mito, javni službenici su podstaknuti i da stvaraju još više "uskih grla" kako bi izvukli više novca. Službenici mogu, na primer, da odugovlače ili da uvedu skupe uslove. Osnovni problem nije samo postojanje kontrolisanih cena postavljenih ispod tržišno određenog nivoa već i monopolski položaj javnih službenika koji nisu ugroženi efikasnijom i jeftinijom konkurencijom.¹⁶

U celom nekadašnjem sovjetskom bloku stanje privrede podsticalo je službenike da koriste svoj položaj za privatne ciljeve, a njihovim mušterijama i klijentima davalo podstrek da ih podmićuju. Korupcija je bila uobičajena jer formalnu krutost sistema nije pratio nepristrasan pravni sistem sposoban da obezbedi primenu pravila. Umesto toga, vrhovnu vlast su sprovodili nadređeni u hijerarhiji koji su često imali sopstvene razloge za poštovanje pravila ili njihovu promenu po sopstvenom nahođenju. Potčinjeni nisu mogli da se pozovu na "pravo" kao razlog za pružanje otpora svojim pretpostavljenima. Sistem nije bio samo krut već i arbitraran. Njegovi zahtevi i iracionalnosti pretvarali su skoro svakoga u prekršioca zakona. Masovno učešće građana u korupciji je postalo sredstvo društvene kontrole. Slučajevi korupcije su često korišćeni za kažnjavanje disidenata, a ne za poboljšanje funkcionisanja državne birokratije.

Treba primetiti, međutim, da se situacija razlikuje od jedne do druge zemlje u Istočnoj Evropi. Postojali su mehanizmi prigovora i na opštinskom i na državnom nivou, kao i mehanizmi unutar sindikata, a sigurno je da je to u nekim državama funkcionisalo prilično dobro, barem kada se nije radilo o političkim pitanjima. Sveprisutna državna bezbednost pokrivala je i ekonomska pitanja i imala je efekat odvratanja. Ipak, preovlađujući stav je bio da "država krade od nas, a mi samo vraćamo svoju imovinu nazad".¹⁷

Ova zapažanja bi mogla da ukažu na to da će propadanje autoritarnih režima i centralne planske privrede smanjiti slučajeve korupcije kada snage tržišne privrede stupe na scenu. Prema ovom scenariju, nezakonita podmićivanja pretvoriće se u legalne tržišne cene i nivo monopolskih renti će pasti. To, međutim, nije bio slučaj. Korupcija i bezakonje su bujali u novonastalim tržišnim privredama Rusije i Istočne Evrope i u novim demokratijama Latinske Amerike.

Priče o američkim gangsterima iz dvadesetih godina XX veka se ponovo koriste kako bi se potkrepila teza da je "kaubojski kapitalizam" samo jedna prelazna faza koja se mora preći na putu ka stabilnijoj fazi kapitalizma. Opasnost, međutim, leži u tome što korupcija može da postane rasprostranjena do te mere da podrije i uništi samu prelaznu fazu. Iako korupcija pod određenim uslovima može da bude u skladu sa ekonomskim rastom, to ne znači da ona podstiče rast ili da nema neke druge negativne političke ili društvene posledice. Štaviše, veze između korumpiranih poslova i organizovanog kriminala i prekogranična saradnja koju one stvaraju predstavljaju potpuno novu dimenziju problema i razlog za sumnju u to da se istorija jednostavno ponavlja.

Ukoliko se tokom tranzicije dozvoli da cene dostignu tržišni nivo, niko neće morati da podmićuje da bi došao do robe. Ipak, ukoliko opstanu džepovi državne kontrole, oni mogu da postanu mesto podmićivanja. Tako sam proces privatizacije, koji na kraju redukuje korupciju smanjivanjem državnog mešanja u ekonomiju, može na početku da bude izvor korupcijskih aktivnosti dok se investitori bore za početne pozicije.¹⁸

Zato osnovni izvor korupcije nije više rigidnost sistema nego neizvesnost koja ga okružuje. Tranzicionoj fazi, kao rezultat krhkih i slabo razvijenih administrativnih i političkih struktura, nedostaju i pravni legitimitet i jake institucije. Ljudi koji deluju unutar ovih struktura tranzicionih država teže postizanju izvesnosti i to pokušavaju da postignu podmićivanjem službenika.¹⁹ U najgorem slučaju, građani i poslovni ljudi se jednostavno povlače iz zakonite ekonomije i oslanjaju na organizovani

¹⁶ Shleifer, Andrei i Robert Vishney, 1992 "Pervasive Shortage under Socialism", *Rand Journal of Economics* 23: 237-246. Montias, J. M. i Susan Rose-Ackerman, 1981 "Corruption in a Soviet-type Economy: Theoretical Considerations" u Steven Rosefelde, ed. *Economic Welfare and the Economy of Soviet Socialism: Essays in Honor of Abram Bergson*, Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁷ Videti, na primer, Stern, Mikhail, *Defendant, The USSR vs. Dr Mikhail Stern*, New York, Urizen Books, 1977.

¹⁸ Manzetti, Luigi, *Economic Reform and Corruption in Latin America, North-South Issues*. North-South Center, University of Miami, 3:1-6 (1994).

¹⁹ Shleifer, Andrei i Robert Vishney, 1993 "Corruption", *Quarterly Journal of Economics* 108: 599-617.

kriminal da bi obezbedili zaštitu kako od države, tako i od pretnji konkurencije.²⁰ Korupcija tada može da bude samo sredstvo za podsticanje javnih službenika da gledaju na drugu stranu. Država postaje ne samo slaba već i nebitna. Konačni rezultat ovog destruktivnog ciklusa mogao bi da bude pritisak javnosti da se ograniči uloga tržišta i vrati planska privreda.²¹

Ukoliko je stabilnost olakšavala korupciju u prošlosti, a nestabilnost je podstiče u sadašnjosti, šta bi onda trebalo da se učini? Uprkos dramatičnim promenama u institucionalnim strukturama koje su se desile u društvima u tranziciji, ostala je važna prepreka: odsustvo iskrene privrženosti vladavini prava. Odgovor država u tranziciji na korupciju mora da bude i temeljna reforma pravnog sistema i preuređenje institucija. Zemlje u tranziciji treba da liberalizuju svoje privrede smanjujući podsticaje za podmićivanje i ukidajući subvencije, trgovinska ograničenja i povlašćen tretman prilikom javnih nabavki.

Iako države u tranziciji u nekim oblastima vrše deregulaciju i ukidanje kontrole, u drugim oblastima će morati da vrše regulaciju. Na primer, biće im potrebni novi zakoni o zaštiti životne sredine, zdravlju i zaštiti radnika i potrošača, kao i oni o finansijskim tržištima i tržištu hartija od vrednosti. Biće im takođe potrebni novi programi subvencija za ljude kojima su one potrebne jer ne mogu da prežive u tržišnoj privredi. Ovi novi programi, međutim, treba da budu načinjeni tako da smanje podsticaje za korupciju. Tako zagađenje može da se reguliše putem prodaje dozvola za imisije, a socijalna pomoć može da se obezbedi direktnim gotovinskim isplatama ili putem vaučer sistema. Ipak, čak i ovi programi mogu da se zloupotrebe. Pojednostavljivanja i planovi zasnovani na tržištu ne mogu da reše sve probleme; strukturne reforme i reforme morala moraju takođe da budu deo rešenja.

²⁰ Susan Rose-Ackerman, 1994, *Reducing Bribery in the Public Sector*, u Trang, Duc V. ed., *Corruption and Democracy*, Budapest, Institute for Constitutional and Legislative Policy, pp.21 - 28; Daniel Kaufman, 1994, *Diminishing Returns to Administrative Controls and the Emergence of the Unofficial Economy: A Framework of Analysis and Applications to Ukraine, Economic Policy* (December) pp. 51-69. 23. Timothy Frye, 1993, *Caveat Emptor: Institutions, Credible Commitment and Commodity Exchanges in Russia*, u David Weimer, ed., *Institutional Design*, Kluwer.

²¹ Timothy Frye, 1993, "Caveat Emptor: Institutions, Credible Commitment and Commodity Exchanges in Russia", u David Weimer, ed. *Institutional Design*, Kluwer.