

KORUPCIJA I PRIVREDNI RAST¹

CORRUPTION AND ECONOMIC GROWTH

Dejan Šoškić*

Rezime: O uticaju korupcije (slabih institucija, odsustva vladavine prava, preduzetništva zasnovanog na rentijerstvu (rent seeking economics)) na kretanje investicija i BDPa u svetu počinje više da se ekonomski istražuje od sredine 90 ih godina prošlog veka. U periodu koji je prethodio, uočeno je da značajna sredstva međunarodnih institucija i donatora izdvajana kroz međunarodnu pomoć i kredite nerazvijenim zemljama, u uslovima slabih institucija i korupcije, završavaju u privatnom posedu vladajućih elita bez značajnijeg pozitivnog uticaja na stanovništvo i privredni rast. Postalo je jasno da je takva situacija umnogome doprinela krizi dugova nerazvijenih zemalja početkom 80 ih godina prošlog veka. Srbija se poslednjih godina uglavnom nalazi na neslavnoj i pogoršavajućoj poziciji kod međunarodnih institucija i posmatrača koje se bave analizom korupcije, vladavine prava, snage institucija i pranja novca (Transparency international, World Bank Worldwide Governance Index, Freedom House indicators, Financial Action Task Force i dr.). U našoj zemlji se zvanično o tome uglavnom ne govori iako se puno govori o ekonomskom napretku i ubrzavanju privrednog razvoja u budućnosti. Ovaj rad ukazuje na ekonomske posledice korupcije, tj. na uticaj korupcije na investicije i privredni rast i zaključuje da bez ozbiljnog sistemskog suzbijanja korupcije značajno ubrzavanje privrednog rasta u Srbiji nije moguće.

KLJUČNE REČI: KORUPCIJA, PRIVREDNI RAST, INVESTICIJE, EKONOMSKA POLITIKA

JEL KLASIFIKACIJA: O11, D63, O43, P27

Abstract: *The relationship between corruption (weak institutional environment, deficiencies in*

the rule of law, rent seeking entrepreneurship) and investments, and GDP growth, globally has come into the spotlight of economic research since mid 90ies of the previous century. In the preceding period, it has become clear that substantial resources of international institutions and donors, dedicated to developing economies through international aid and loans, in the environment of weak institutions and corruption in those countries, winds up in the hands of corrupt political elites, without substantial positive influence on the well being of peoples of those countries or on their economic development. It has become clear that such situation has greatly contributed to emergence of sovereign debt crisis of developing economies at the beginning of 80ies of the previous century. Serbia in recent years has fared badly and has an embarrassing and declining position in international surveys and lists of international observers analyzing corruption, rule of law, institutional development and money laundering (Transparency international, World Bank Worldwide Governance Index, Freedom House indicators, Financial Action Task Force etc.). This issue has been widely ignored officially in Serbia despite the fact that economic development is one of the favorite subjects of the political establishment in Serbia. This paper investigates economic consequences of corruption, i.e. corruption effects on investments and economic growth, and concludes that without serious and dedicated suppression of corruption, substantial acceleration of economic growth in Serbia may prove to be impossible.

KEY WORDS: CORRUPTION, ECONOMIC GROWTH, INVESTMENTS, ECONOMIC POLICY

JEL CLASSIFICATION: O11, D63, O43, P27

¹ Ovaj rad je rezultat projekta „Rizici finansijskih institucija i tržišta u Srbiji – mikroekonomska i makroekonomska analiza“ (šifra projekta: 179005), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

* Redovni profesor, Univerzitet u Beogradu, Ekonomski fakultet Beograd. dejan.šoškić@ekof.bg.ac.rs

1. UVOD

Korupcija se do kraja 80ih godina smatrala, uglavnom, neekonomskom temom i njome su se više bavile druge nauke, kao što su sociologija, političke nauke, istorija ili pravo. Smatralo se da su njeni efekti na ekonomiju relativno zanemarljivi i da se ona svodi na korupciju radi dobijanja nekih protivusluga pre roka ili uz neke druge privilegije, ali bez značajnijih ekonomskih posledica. Korupcija tako, dugo vremena, nije predstavljala ozbiljniju istraživačku oblast u ekonomskoj nauci. Neke preliminarne studije imale su čak i pozitivne konotacije vezane za korupciju i privredni rast, tj. sugerisale su da korupcija može da ubrza neke administrativne postupke i da otvori privredni sistem za investiranje i rast, tj. da omogući veće ekonomske slobode koje se inače zbog velike birokratizacije ne bi ukazale². Neki autori su čak isticali da „U smislu ekonomskog rasta, jedina stvar gora od društva sa rigidnom, centralizovanom i nepoštenom birokratijom je društvo sa rigidnom, centralizovanom i poštenom birokratijom“³. U ovom kontekstu spominjane su, ranije, Južna Koreja, a danas Indija i Kina, kao zemlje koje ostvaruju dinamične stope privrednog rasta bez visokih pozicija u domenu institucionalne transparentnosti tj. uz relativno prisutnu korupciju. Međutim, novija kvalitativna i kvantitativna istraživanja odbacila su zaključke tih ranih radova i ustanovila naglašen negativan uticaj korupcije na ekonomsku aktivnost⁴.

Interes za korupcijom, kao fenomenom koji ima relevantne (negativne) makroekonomske posledice, naglo raste tokom 90ih godina kada je ustanovljeno da ogromna sredstva koja se iz međunarodnih izvora slivaju u zemlje u razvoju ne daju adekvatne efekte niti po pitanju rasta proizvodne sposobnosti i BDPa tih zemalja, niti po pitanju blagostanja tih naroda. Zemlje u razvoju, u uslovima niskog institucionalnog razvoja i transparentnosti javnog sektora, sa očigledno visokim nivoima nesankcionisane korupcije, ostajale su na niskim nivoima privrednog razvoja i u siromaštvu. Paradoksalno, političke elite tih zemalja živele su u rastućoj i neprimerenoj raskoši, uz istovremeni i apsolutni i relativni rast javnog duga njihovih zemalja, dovodeći postepeno do nesposobnosti tih zemalja da redovno izmiruju svoje obaveze prema poveriocima i, konačno, do dužničke krize zemalja u razvoju početkom 80ih godina. Sredinom 90ih uočena je sva ozbiljnost problema korupcije i njenog negativnog uticaja na privredni rast, tako da su na godišnjem zasjedanju Svetske Banke i MMFa 1996. godine, lideri obe institucije dali značajne izjave na tu temu. Direktor MMFa je naglasio da „...vlade moraju da pokažu netolerantnost prema korupciji u svim formama...“, a predsednik Svetske Banke je naglasio da se „...moramo obračunati sa kancerom korupcije...“⁵. Postalo je, dakle, sasvim jasno da korupcija može postati vrlo ozbiljan ograničavajući faktor održivog privrednog razvoja.

Korupcija je, međutim, dosta širok pojam i može podrazumevati različite stvari. Otuda je važno preciznije definisati korupciju. Korupcija se javlja u interakciji između privatnog i javnog sektora⁶ u kojoj se javna dobra ilegalno pretvaraju u privatna⁷. Korupcija se može

2 Leff (1964); Lui (1985).

3 Hantington, (1968, s. 69)

4 Tanzi (1998, s. 3)

5 Prevod D. Šoškić na osnovu Mauro (1997).

6 Rose-Ackerman (1978)

7 Heidenheimer (1989).

definisati i kao zloupotreba javnih ovlašćenja u svrhu privatne koristi, tj. namerno kršenje principa nepristrasnosti u procesu donošenja odluka u dodeli prava i prinadležnosti⁸. Međunarodna transparentnost (Transparency International) i Svetska banka⁹ korupciju definišu kao zloupotrebu državnih funkcija radi sticanja privatnih koristi (ili profita). Korupcija, međutim, zahvata svaku zloupotrebu javnih resursa u svrhu sticanje privatnih koristi, kao i svako ponašanje državnih tj. javnih zvaničnika koje je motivisano privatnim bogaćenjem. Zbog njene skrivene prirode, direktno merenje korupcije je vrlo teško, gotovo nemoguće. Otuda se u praksi pribegava merenju percepcije korupcije i to je danas opšteprihvaćeno kao način merenja korupcije.

Korupcija se može odvijati i u privatnom sektoru i u javnom sektoru, i može se odvijati na niskom nivou (mala) i visokom nivou (velika). Uz to, korupcija se može posmatrati i kao decentralizovana i neorganizovana, i kao centralizovana i organizovana ili sistemska korupcija. Fokus ovog rada je na velikoj javnoj korupciji sa sistemskim karakteristikama i njenim posledicama na privredni razvoj zemlje i blagostanje građana.

2. PREGLED LITERATURE

Literatura o uticaju korupcije na investicije i privredni rast nešto je obimnija tek od 90ih godina.

Raniji radovi (Rose-Ackerman, 1975) bili su pionirski u ovoj oblasti i skrenuli su pažnju na ozbiljan ekonomski problem koji proističe iz koruptivnih veza između javnog i privatnog sektora koji mogu da naruše tržišnu efikasnost i ravnotežne cene u javnim nabavkama. Ovaj pristup korupciji je uglavnom bio mikroekonomski i Rose-Ackerman daje konkretne preporuke za suzbijanje korupcije u javnim nabavkama, uključujući i mogućnost da država samostalno organizuje proizvodnju nekih specifičnih roba koje nabavlja, a čiju je cenu teško odrediti na tržištu.

Nakon dužničke krize zemalja u razvoju 80ih godina, menja se i fokus ekonomske analize korupcije i prelazi se na makroekonomski pristup. Među istraživačima međunarodnih finansijskih institucija koji su 90ih godina reagovali svojim naučnim radovima na destruktivne efekte korupcije u pogledu privrednog razvoja i rasta javnog duga zemalja u razvoju ističu se Paolo Mauro i Vito Tanzi.

Mauro (1996) analizira uzroke i posledice velike korupcije u zemljama u razvoju i zaključuje da korupcija obesrabruje, tj. smanjuje, investicije, ograničava privredni rast i menja strukturu javnih rashoda u pravcu neproaktivnih investicija. Mauro nalazi da korupcija utiče i na pad poreskih prihoda države, pad kvaliteta infrastrukture i javnih službi kao i da podstiče trošenja državnog novca na projekte i aktivnosti u kojima postoji lukrativna mogućnost korupcije, a na štetu državnih rashoda koji neposredno utiču na blagostanje stanovništva. Mauro zaključuje da veliki projekti kod kojih je teško utvrditi njihovu realnu vrednost dobijaju prednost u državnim rashodima upravo jer su pogodni za korupciju. „Skupa infrastruktura, monumentalni projekti i nabavka naprednog naoružanja lakši su za

8 Tanzi (1998) s. 6-7. (preveo D.Šoškić).

9 World Bank (1997).

ubiranje korupcije u odnosu na udžbenike za učenike i plate nastavnika i profesora.¹⁰ U svom radu Mauro koristi uzorke pokazatelja korupcije i strukture državnih rashoda koji su uključivali više od 60 zemalja u razvoju i empirijski izvodi zaključak da korupcija negativno utiče na investicije i privredni rast i da nepovoljno menja strukturu državnih rashoda. Mauro nalazi izrazito negativnu vezu između korupcije i državnih troškova na obrazovanje, tj. što je korupcija viša, to je državno ulaganje u obrazovanje niže.

Tanzi (1998) analizira uzroke, posledice i obim korupcije kao i njen uticaj na ekonomsku aktivnost. Nalazi da korupcija smanjuje fiskalne prihode i povećava državne rashode i time otežava vođenje održive fiskalne politike. Korupcija povećava socijalne nejednakosti u društvu¹¹ i narušava funkcionisanje slobodnog tržišta. Korupcija naglašava tj. uvećava siromaštvo i može da erodira legitimitet društvenog izbora slobodnog tržišta i demokratije. Korupcija otežava javljanje i rast malih i srednjih preduzeća koja treba da budu okosnica razvoja zemalja u tranziciji. Tanzi smatra da sve navedeno utiče na negativni uticaj korupcije na privredni rast. Tanzi dalje navodi presek sprovedenih ekonometrijskih analiza koje su pokazale da korupcija negativno utiče na investicije i privredni rast, da smanjuje izdatke za obrazovanje i zdravstvenu zaštitu, da povećava troškove javnih investicija i narušava željene efekte industrijskih politika, da smanjuje produktivnost javnih investicija u infrastrukturu, da smanjuje javne prihode države i snižava kvalitet i obim stranih direktnih investicija. Tanzi zaključuje i da borba protiv korupcije može biti skupa ali i da mora biti deo ukupnih reformi u društvu i oporavka tj. razvoja države i njenih institucija.

Tanzi i Davoodi (1997) pokazuju da korupcija podiže troškove investiranja ali istovremeno obara kvalitet obavljenih investicija i da investicije podstaknute korupcijom, po pravilu, imaju mali ili zanemarljiv efekat na dugoročni privredni razvoj.

Shleifer i Vishny (1993) korupciju analiziraju s aspekta dva razloga zbog kojih je korupcija štetna za privredni razvoj: slabost centralne vlade i tajnost korupcije kao deo njene prirode. Autori zaključuju da slabost centralne vlade izaziva potrebu za korupcijom na različitim, i često teško predvidivim, nivoima vlasti, što izaziva ukupno viši i konačno neizvestan nivo korupcionog troška za investitore. Takva situacija, naravno, odbija investitore i to se posledično odražava na niži privredni rast. Ovo je, očigledno, slučaj kod nedovoljno organizovane i necentralizovane korupcije koja time ima i manje izražene sistemske karakteristike. Drugi razlog, vezan za tajnost korupcije, tj. potrebu da se korupcija izvodi bez uvida javnosti tj. da bude netransparentna. Autori zaključuju da zbog toga korupcija čini da se nacionalne investicije pomeraju od projekata sa najvišom pozitivnom vrednošću za društvo (obrazovanje, zdravstvo), ka projektima sa najvećom netransparentnošću (odbrana, infrastruktura) koji zbog svoje tajnovitosti omogućavaju bolje uslove za korupciju. Uz to, tajnost korupcije može da ima za posledicu i da lideri država održavaju neefikasne monopole u privredi i sprečavaju konkurenciju i inovacije, što direktno obara ekonomsku efikasnost i smanjuje investicije i privredni rast.

U Srbiji se na ovu temu uglavnom nije pisalo do knjige Begovića (2007) koja je dala celovitu ekonomsku analizu korupcije. Knjiga analizira različite vrste korupcije, njene uzroke, mehanizme i posledice. Ova monografija daje pregled različitih definicija korupcije,

10 Mauro (1997), s. 5.

11 Videti i Gupta et al. (2002).

različitih metoda njenog merenja, različitih pokazatelja korupcije i raspoloživih metoda borbe protivu korupcije. Posebna poglavlja u knjizi su posvećena korupciji na carini, korupciji u pravosuđu i korupciji u zdravstvu. Ekonomske posledice korupcije se detaljno analiziraju. Begović zaključuje da korupcija obara ekonomsku efikasnost i da načelno negativno utiče na privredni rast, ali podseća da deo negativnog efekta na privredni rast može biti i posledica velike državne intervencije u privrednim tokovima koja se inače, po pravilu, javlja u zemljama sa naglašenom percepcijom korupcije. U vezi efekta korupcije na investicije, autor zaključuje da korupcija u uslovima decentralizovane korupcije i/ili nestabilne političke vlasti vodi opadanju investicija, ali da u slučaju centralizovane dobro organizovane (sistemske) korupcije i stabilne političke vlasti, korupcija ne mora da vodi smanjivanju investicija i takve zemlje mogu imati i više investicije i viši privredni razvoj. U vezi stranih direktnih investicija (SDI) zaključuje da opšta viša korupcija vodi padu SDI, ali da za isti nivo ukupne korupcije rast učešća visoke korupcije vodi rastu SDI, tj. zemlje sa većim učešćem visoke korupcije privlače više SDI u odnosu na zemlje sa manjim učešćem visoke korupcije. U vezi državne potrošnje, Begović zaključuje da korupcija menja strukturu državne potrošnje u pravcu izdataka u kojima se lakše može sprovesti korupcija (kapitalni izdaci) u odnosu na druge troškove gde je teže sprovesti korupciju kao što su redovni izdaci za obrazovanje i zdravstvo. Studija zaključuje da su nepovoljni ekonomski efekti korupcije ogromni i nesporni.

Nakon godina izrazite privredne stagnacije u Srbiji (2012 – 2016), sledećih nekoliko godina dovelo je do određenog privrednog oporavka, ali je ostalo pitanje zašto Srbija u proseku ima tako niske stope privrednog rasta u odnosu na druge slične zemlje u Evropi.

Petrović et al. (2019) ekonometrijski analiziraju uzroke privrednog zaostajanja Srbije i posebno izdvajaju tri faktora: investicije, korupciju i obrazovanje. U vezi korupcije, autori na bazi međunarodno dostupnih izvora, ocenjuju da se po pitanju korupcije i slabe vladavine prava Srbiju nalazi na samom dnu među Evropskim zemljama. Njihova ekonometrijska analiza pokazuje da bi i skromni napredak Srbije po pitanju korupcije i vladavine prava tj. dostizanje proseka četiri zemlje iz našeg okruženja (Bugarska, Rumunija, Mađarska i Hrvatska) ubrzao stopu godišnjeg privrednog rasta za 0,5 procentnih poena godišnje. Autori dalje naglašavaju da četiri izabrane zemlje u našem okruženju imaju praktično najlošije pokazatelje korupcije i vladavine prava u EU i ako bi Srbija, eventualno dostigla prosečni nivo Centralne i Istočne Evrope (CIE) po ovim indikatorima, da bi onda stopa privrednog rasta Srbije svake godine mogla da bude viša i za jedan ceo procentni poen. Drugim rečima, i sasvim pojednostavljeno, polazeći od nivoa BDPa Srbije, autori zaključuju da je godišnji gubitak Srbije zbog više korupcije i slabije vladavine prava u odnosu na prosek CIE, samo u neostvarenom BDPu nešto više od 500 miliona Evra svake godine¹².

Na sličnim osnovama Petrović i Gligorić-Matić (2021) rade svoju analizu u kontekstu svoje šire monografske studije koja se bavi konvergencijom periferije EU prema njenom centru. U poslednjem odeljku njihove studije, autori se bave pitanjem konvergencije privrede Srbije prema zemljama CIE i ponovno zaključuju da su obrazovanje i slabe institucije (korupcija) glavni problemi privrednog razvoja u zemlji. Autori zaključuju da Srbija godišnje gubi

12 Na to, naravno, treba dodati iznos ukupne korupcije koji je izvučen iz privrednog i finansijskog sistema zemlje svake godine, a koji je teško realno proceniti, ali je po svoj prilici znatno veći od iznosa gubitka u rastu BDPa koji nastaje kao posledica korupcije.

oko 1,6% BDP zbog niskih investicija, loših institucija i neadekvatnog obrazovanja, a da, unutar tog gubitka, najveći deo tj. 1,1 procentni poen gubitka, otpada na loš kvalitet institucija. Autori definišu „loše institucije“ kao širi pojam koji sem korupcije uključuje druge fenomene (vladavinu prava, efikasnost javne uprave, kvalitet javnog sektora i dr.) ali se i oni mogu bar jednim svojim delom podvesti pod korupciju u širem smislu tj. pod definiciju koju koristimo u ovom radu.

Dakle, osim u nekim ranim radovima, koji su kasnije opovrgnuti naprednijim istraživanjima, korupcija se u ekonomskim istraživanjima poslednjih decenija višestruko i višeslojno dokazuje kao negativna za privredni rast i ekonomsku efikasnost.

3. KORUPCIJA U SRBIJI

Koliko je u Srbiji problem korupcije ozbiljno izražen može se naslutiti i na osnovu gore pomenutih radova (Begović, Petrović et al., Petrović i Gligorić-Matić). Osvrnimo se, međutim, na neke međunarodne pokazatelje i trendove na koje oni ukazuju, a tiču se korupcije u Srbiji.

Evropska komisija (EK) svake godine daje svoje izveštaje o zemljama kandidatima za članstvo u EU. U tim izveštajima tretira se, uz druga pitanja, i pitanje korupcije. U svom izveštaju o Srbiji iz 2020, Evropska komisija pominje korupciju 77 puta, a u svom izveštaju iz 2021, čak 83 puta i konstatuje da u odnosu na prethodnu godinu Srbija nije zabeležila napredak i da nije sprovela ranije predložene mere EK u ovoj oblasti. Predložene mere Srbiji su jasne: unaprediti istražnje radnje, optužbe i presude iz oblasti visoke korupcije uz oduzimanje kriminalno stečene imovine, primenu međunarodnih preporuka za prevenciju korupcije i usvajanje i primena strategije u borbi protiv korupcije uz prateći kredibilan akcioni plan i mehanizam efikasne koordinacije aktivnosti u ovoj oblasti¹³.

Međunarodna transparentnost (Transparency International – TI) već nekoliko decenija unazad objavljuje indeks percepcije korupcije kojim ocenjuje korupciju u javnom sektoru pojedinih zemalja. Ovaj indeks računa se na bazi 13 pokazatelja i Srbija se po ovom indeksu 2021. godine nalazi na 94. mestu. Ne samo da je mesto Srbije loše, već se i kontinuirano pogoršava poslednjih godina, jer je 2020. godine bila na 91. mestu, 2019. godine je bila na 87. mestu, 2018. je bila na 77 mestu. Koliko se Srbija loše kotira po pitanju korupcije i koliko je trend u oblasti korupcije u Srbiji loš, najbolje ilustruje položaj zemalja iz našeg okruženja koje su 2021. godine kotirane na sledećim pozicijama: Crna Gora 67, Hrvatska 63, Bugarska 69, Slovenija 35. Srbija je, dakle, za 25 pozicija lošije plasirana od najlošije plasirane zemlje iz ove grupe.

Svetski indikatori državne uprave (Worldwide Governance Indicators - WGI) su indikatori koje izrađuje Svetska banka. Njihova skala merjenja se kreće od – 2,5 (najgori) do + 2,5 (najbolji). Po pitanju parametra koji se u okviru WGI zove Kontrola korupcije, Srbija se 2020. godine nalazi na nivou – 0,43 i na tom nivou se našla nakon godina kontinuiranog pada od svog najvišeg tj. najboljeg nivoa koji je ostvarila u 2011. godini kada je bila na nivou – 0,27. Istovremeno, 2020. godine Slovenija je na nivou + 0,81, Hrvatska je

¹³ Evropska komisija (2021, s. 26).

na nivou + 0,20, Crna Gora je na 0,00, a Rumunija je na nivou – 0,03. Dakle, i ovde, po pitanju pokazatelja korupcije, Srbija stoji znatno lošije od srodnih zemalja i u kontinuiranom je pogoršanju svoje pozicije od 2011. godine.

Freedom House pravi nekoliko pokazatelja u vezi stepena slobode u svetu po različitim oblastima. Za praćenje korupcije bitan je njihov pokazatelj Globalni pokazatelj slobode koji među 25 oblasti koje prati ima i ono definisano pitanjem: „Da li je zaštita protiv korupcije zvaničnika jaka i efikasna?“ Ukupna vrednost Globalnog pokazatelja slobode za Srbiju 2020. godine je bila 64/100, a oblast u vezi korupcije je ocenjena najnižom od svih posmatranih oblasti. Istovremeno Globalni pokazatelj slobode za Bugarsku iznosi 78/100, za Rumuniju 83/100, za Hrvatsku 85/100 i za Sloveniju 95/100. Dakle, i ovde je Srbija slabija od izabраниh zemalja iz našeg okruženja i sa naročito niskom ocenom u oblasti korupcije.

Bazelski indeks pravi se pri Bazelskom univerzitetu od 2012 godine sa ciljem da prati rizike vezane za pranje novca i finansiranja terorizma. Indeks rangira zemlje na način da su najviše pozicionirane najrizičnije zemlje, a najniže su pozicionirane najuređenije zemlje. Srbija se nalazi na 46. mestu i sama činjenica da se nalazi na 46. mestu od 110 zemalja nije dobar znak iz više razloga. Pre svega, nalazimo se u gornjem delu ove tabele, tj. međuzemljama sa istaknutim rizikom od pranja novca i finansiranja terorizma. Uz to, prošle 2020 godine smo bili bolje pozicionirani, tj. bili smo na 54 mestu, što govori o negativnom trendu u našoj zemlji po ovom pitanju. Uz to, od nas su bolje pozicionirane zemlje sa bitno narušenim institucionalnim ambijentom kao što su Ukrajina, Belorusija pa i Moldavija. Imajući u vidu da smo kao jedina Evropska zemlja 2018. i 2019. već bili na crnoj listi FATF (Financial Action Task Force), međunarodne organizacije koja se bavi sprečavanjem pranja novca i finansiranja terorizma, i da se i dalje nalazimo prema FATF u režimu „naglašenog izveštavanja“ (enhanced follow up), teško je oteti se utisku da se po ovom pitanju, koje je vrlo povezano sa korupcijom, Srbija idalje smatra vrlo rizičnom zemljom.

Imajući u vidu gore navedene pokazatelje ali i prepoznatljive forme u svakodnevnom životu u Srbiji, korupcija je u Srbiji postala izuzetan problem i nezaobilazna tema ako se ozbiljno govori o privrednom razvoju, ali i o ukupnom funkcionisanju društva. Često se čuju pomirljivi tonovi kako „i drugde ima korupcije“ ili da iako ima korupcije „bar se nešto uradi“, ili da je „nemoguće izboriti se sa korupcijom“. Odgovor na prvu tvrdnju je jasan, tj. Srbija je u izuzetno lošem stanju i, na osnovu relevantnih međunarodnih pokazatelja, među najkorumpiranijim državama u Evropi. Odgovor na drugu tvrdnju je da bi se uradilo mnogo više i kvalitetnije u svim domenima da korupcije nema. A odgovor na treću tvrdnju je da korupciju možda nije moguće potpuno iskoreniti, ali je moguće svesti je na znatno, znatno niži nivo i da su to u praksi uspešno uradile u različitim istorijskim fazama svoga razvoja mnoge zemlje (SAD, Portugal, Italija, Rumunija itd.). Zajedničko svim tim antikorupcijskim programima je da je tek nakon njihovog sprovođenja došlo do bitnog napretka u tim zemljama na raznim poljima, naravno pre svega u domenu privrednog razvoja i ekonomske efikasnosti.

Kako izlečiti korupciju u Srbiji? Na to pitanje, ili na njegov najveći deo, možda je već godinama dat odgovor ali se o njemu nedovoljno zna. Naime Organizacija za Evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) objavila je pre sedam godina u Beogradu svoju publikaciju

Mapa korupcije u javnim nabavkama u Srbiji (Public Procurement Corruption Map in the Republic of Serbia)¹⁴. Ova publikacija detaljno analizira 21 koruptivno mesto u svim fazama postupka javnih nabavki (od planiranja preko procedure do izvršenja) sa konkretnim primerima problema i konkretnim predlozima rešenja. Uprkos postojanju ovakvog dokumenta godinama unazad, očigledno da ozbiljnijih i iskrenih aktivnosti na ovom polju nema, jer nama i danas 2021. godine Evropska komisija predlaže i nalaže, i to iz godinu u godinu, donošenje Strategije i akcionog plana u borbi protiv korupcije.

4. POSLEDICE KORUPCIJE U SRBIJI¹⁵

Korupcija je, dakle, ne samo moralno i etičko pitanje svakog društva, već i *par excellence* ekonomsko pitanje koje bitno utiče na finansijske tokove, alokaciju kapitala, privredni rast ali i na ponašanje pojedinaca i njihov individualni razvoj, pa time i na ukupnu dinamiku i smer kretanja društvenih procesa i perspektivu zemlje u celini. Ovde ćemo izneti nekoliko važnih posledica korupcije koje možemo uočiti i u našoj zemlji.

Prvo: korupcija uništava slobodno tržište i konkurenciju. Situacija u kojoj jedna grupa pojedinaca, i sa njima povezanih preduzeća, u društvu nešto uspeva zahvaljujući korupciji, u odnosu na drugu grupu pojedinaca i pravnih lica, koji radeći u skladu sa zakonom i bez korupcije to ne uspevaju, u suprotnosti je sa osnovnim načelima tržišne privrede i poništava temeljne prednosti privatnog preduzetništva. Ovde možemo imati u vidu korupciju na različitim segmentima tržišta: na tržištu rada (tražeći posao), tržištu roba i usluga (prodajući svoje robe i usluge) ili tržištu novca i kapitala (finansirajući projekte). Korupcija destimuliše inovacije i troškovnu efikasnost. Ona sputava usavršavanje pojedinaca i rast kvaliteta roba i usluga u privrednom sistemu jer omogućava poslovni uspeh bez rasta kvaliteta i efikasnosti kao preduslova. Primer toga na tržištu rada su diplome, pa i davanje posla pojedincima, bez adekvatnih znanja. Na tržištu roba i usluga to je prodaja proizvoda i pružanja usluga bez potrebnog kvaliteta za plaćenu cenu (preskupi i nekvalitetni auto putevi, preskupa obnova i izgradnja železnice, remontu u elektranama koji odmah po remontu imaju havarije i puno toga drugoga). Time se, u krajnjoj instanci, potrošači (najčešće poreski obveznici) osuđuju da plaćaju više, a dobijaju manje. Korupcija negira zdravo preduzetništvo i konkurenciju na kojoj istorijski počiva komparativna prednost i efikasnost tržišnog sistema privređivanja i istovremeno uništava preduzetničku energiju nacije jer daje podsticaj onima koji sprovode korupciju, a ne onima koji poseduju znanje, kvalitet i efikasnost.

Drugo: korupcija odbija kvalitetne strane investitore. Ta neizvesnost koja nastaje u uslovima korupcije¹⁶ postaje deo riziko premije zemlje i utiče na rast zahtevanih stopa prinosa (i kamatnih stopa), kao i na rast diskontnih stopa za sve buduće novčane tokove proizvedene u zemlji. Zbog toga, mnogi investicioni projekti nisu dovoljno isplativi da bi kompenzirali prisustvo korupcije u sistemu i mnogi investitori ostaju po strani, ne realizuju

14 OEBS (2014).

15 Ovaj deo teksta oslanja se na autorski tekst objavljen u Politici, jula 2012 godine. Videti Šoškić (2012).

16 Koja je nešto manja u uslovima sistemske korupcije i stabilne političke vlasti.

svoje investicije i ne kreiraju novu ekonomsku aktivnost i zaposlenost u zemlji¹⁷. Istovremeno, sve ono što žele da kupe od postojeće imovine u zemlji, zbog viših diskontnih stopa koje treba da kompenziraju neizvesnost usled korupcije, spremni su da plate manje. U takvim zemljama potencijalni strani investitori radije samo prodaju robu proizvedenu drugde umesto da otvaraju preduzeća i proizvode u zemlji. Dakle, korupcija smanjuje cene koje su stranci spremni da plate za imovinu koju kupuju u zemlji i smanjuje inostrane investicije posebno u nove proizvodne pogone. Korupcija time direktno smanjuje zdrav i održiv privredni rast i zaposlenost u zemlji.

Treće: korupcija kreira posebnu vrstu „rentijerskih“ privrednika. Korupcija kreira privrednike nesposobne za konkurentno stvaranje nove vrednosti i stvara monopolizovanu privredu u kojoj se ne stvaraju nove vrednosti već se redistribuiraju postojeće već stvorene vrednosti i to na način da se „preko noći“ stvaraju bogatstva i naglašavaju socijalne nejednakosti u društvu koje nisu posledica sposobnosti već korupcije. U poređenju sa zdravim preduzetništvom koje nagrađuje marljivost, znanje i inovativnost i stvara konkurentnu privredu, preduzetništvo u okruženju korupcije je nekonkurentno i profitabilno je samo uz korupciju. Izlazak takvih preduzetnika i takve privrede na uređeno međunarodno tržište je praktično nemoguće tj. uglavnom je praćeno gubicima. Takvi privrednici i privreda opstaju samo uz nefer uslove koje im omogućava korupcija i razvijaju svoje aktivnosti samo u onom inostranstvu koje je slično i takođe naviknuto na visoke nivoe korupcije. „Privrednici“ u miljeu opterećenom korupcijom potiču, po pravilu, iz „sive“ ili „crne“ zone, i nesposobni su da predvode privredni rast usmeren na izvoz na uređena svetska tržišta. Oni retki koji izvoze, po pravilu, izvoze ono što su njihova preduzeća izvozila i ranije pre privatizacije u kojoj su ih, opet često uz pomoć korupcije, po pravilu, kupili daleko ispod njihove realne vrednosti. Preduzetnici stasali na korupciji ne znaju za bolje i nisu sposobni za realnu tržišnu utakmicu. Oni često jeftino kupljena preduzeća i ne umeju da koriste za ono za šta su namenjena i svoje poslovne ambicije završavaju rastakanjem imovine i otpuštanjem radnika. Takvi „preduzetnici“ nisu u stanju da kupe posrnuli gigant iz metalnog kompleksa, tekstilne industrije ili elektroindustrije i udahnu mu novi život kroz racionalnije poslovanje, nove investicije, inovativnost i nastup na svetskom tržištu. Oni nisu u stanju samostalno da proizvedu sofisticiran nov konkurentan proizvod i da ga izvoze na svetsko tržište uz profit. Ni nov televizor, ni traktor, ni mašinu za veš, ni fen za kosu... ništa....! Često njihov najveći privredni domet je da u inostranstvu kupe za 1, a domaćem potrošaču (koji godinama u nemaštini i izolaciji nije ni mogao da vidi „bela sveta“) prodaju za 2 ili 3. Neki od njih umeju da slažu ciglu na ciglu i zidaju tamo gde drugima nije moguće i prodaju iznad cene koja važi u mnogo bogatijim i uređenijim zemljama bez korupcije. Korupcija kreira monopole sa neprihvatljivo visokim profitima koje kroz cenu plaćaju svi potrošači – građani. Takvi „preduzetnici“, i kad bi hteli, a mnogi od njih i neće, ne bi mogli da povedu privredu put oporavka, rasta konkurentnosti i izvoza. Korupcija stvara monopole jer zdravim preduzetnicima bez korupcije se onemogućava poslovanje ili se ono svodi na puko preživljavanje. To može da podiže cene, može da utiče na inflaciju u zemlji ali je ključno da osuđuje građane, potrošače, da kontinuirano plaćaju

¹⁷ Kompanijama iz zemalja OECD zabranjeno je da posluju uz pomoć korupcije bilo gde u svetu i njihovim predstavnicima se sudi u njihovim domaćim sudovima za korupciju ako postoji osnovana sumnja da su u inostranstvu sklapali poslove uz pomoć korupcije, što direktno smanjuje interes za ulaganjima iz tih zemalja, a to su uglavnom najrazvijenije zemlje sveta.

više, a za svoj novac dobijaju manje. To više što građani plaćaju ide, popravilu, u džepove upravo učesnicima u korupciji.

Četvrto: korupcija uništava javna preduzeća. Korupcija vodi kontinuiranom lošem poslovanju javnih preduzeća i javnih institucija u celini, često sa dugoročnim gubicima. Postavljanjem lojalnih i korupciji sklonih rukovodilaca, zanemaruje se njihova stručnost u prilog njihove lojalnosti i otuda se često nekompetentni pojedinci dovode na mesta odlučivanja gde ne samo da sprovode korupciju, već i donose loše poslovne odluke uopšte. Zbog lošeg poslovanja javna preduzeća i javne institucije ne uplaćuju dividende i realizovanu dobit u budžet. Slično tome, gubitke javnih preduzeća država direktno ili kroz državne garancije preuzima na sebe. Cenu i u jednom i u drugom slučaju plaćaju poreski obveznici – građani. S druge strane, javna preduzeća zbog korupcije imaju motiv, ne da racionalizuju svoje poslovanje i otklone gubitke, već da podižu svoje cene i time cenu korupcije i svoje neefikasnosti svaljuju na potrošače – građane. Šteti tu nije kraj. Više cene utiču na rast inflacije i zbog nužne restriktivne monetarne politike, cenu te iznuđene restriktivnosti (da bi se sačuvala makroekonomska stabilnost) u većoj meri plaća ostatak privrede koji je, po pravilu, zdraviji i ima mogućnost većeg uključenja u međunarodno tržište. Ako cene proizvoda i usluga javnih preduzeća zbog korupcije rastu brže od proseka, i to traje godinama, dolazi i do nepovoljne promene u strukturi bruto domaćeg proizvoda u prilog javnog sektora koji je, po pravilu, nekonkurentan i nesposoban da izvozi. Time se naglašava makroekonomska neravnoteža, a zemlja se uvodi na putanju privredne stagnacije i rasta zaduživanja.

Peto: korupcija šalje pogrešne signale za individualni razvoj pojedinaca i društva u celini i doprinosi iseljavanju kvalitetnih ljudi iz zemlje. Umesto da napreduju u karijeri i u socijalnom statusu oni koji poštuju zakone, imaju stečena kvalitetna znanja i veštine i imaju visoku radnu etiku, korupcija čini da u socijalnom smislu i u individualnim karijerama napreduju lojalni članovi partije, često sa lažnim diplomama i spremni da se uključe u sistemsku korupciju u zemji. Korupcija, dakle, pretvara solidne građane i privrednike koji poštuju zakone u „ovce“ koje gube u nefer utakmici sa „dobro povezanim“ i nesolidnim pojedincima koji su uključeni u korupciju. Dok god ovi drugi prolaze nekažnjeno, korupcija provocira novu korupciju i zloupotrebe, paralize razvojne potencijale društva i doprinose da poštenu građani sa kvalitetnim znanjima imaju jak podsticaj da napuštaju zemlju.

Šesto: korupcija je često oslobođena poreza. Korupcija je nelegalan prihod koji je ne samo nepošteno stečen na način koji narušava temelje tržišne privrede i konkurencije, već je i prihod na koji se, ako se plaća u gotovu, ne plaća porez. Drugim rečima, za korupcija često postoje i „poreske olakšice“ i to postaje novčani tok u privrednom sistemu od koga nema ili nema adekvatnog prihoda u državnoj blagajni, što onda dodatno naglašava i problem deficita u javnim finansijama.

Sedmo: korupcija i pranje novca veštački i fiktivno mogu da uvećavaju BDP. Ako se javne kapitalne investicije izvode uz korupciju preko pravnih lica u sprezi sa političkim partijama koje sistemski sprovode korupciju, videli smo i iz navedene svetske literature na primeru mnogih drugih zemlja, troškovi tih investicija su znatno viši, a kontrola kvaliteta obavljenih radova je znatno niža. Te više plaćene cene novcem poreskih obveznika, neopravdano uvećavaju realizaciju preduzeća koja su uključena u korupciju. Ako se korupcija

izvodi na način da se koruptivni profit izvlači iz preduzeća kroz dividende, onda će korupcija podići dodatu vrednost tih preduzeća i za taj iznos biće podignut i BDP zemlje bez ikakvog realnog uvećavanja novostvorene vrednosti i bez ikakve koristi za građane, sem za one koji su uključeni u korupciju. U privredama sa visokim nivoom pojedinih tipova nelegalnih aktivnosti koje se odvijaju kroz legalno registrovana pravna lica (kao što može biti slučaj sa korupcijom i pranjem novca), ove nelegalne aktivnosti nije jednostavno isključiti iz merenja nivoa BDPa. Dakle, kada se korupcija odslikava u visokim cenama, koje država plaća za infrastrukturu ili druge javne nabavke i to, kao u ogledalu, predstavlja visoku realizaciju preduzeća uključenih u korupciju, fiktivno se kreira viša dodatna vrednost pa time i fiktivno veći BDP. Uz to, Međunarodna organizacija koja se bavi sprečavanjem pranja novca (FATF) ukazuje da u poslednjoj fazi „prljavi“ novac teži legitimizaciji kroz kupovinu različitih oblika imovine, često i nekretnina. Tada, zbog pranja novca, moguće je da cene npr. nekretnina budu relativno visoke i da prikazuju rast, što veštački može jednim delom da podiže realizaciju u oblasti građevinarstva, a time i BDP koje se tu stvara. Otuda BDP i njegov rast nisu uvek u potpunosti u vezi sa rastom blagostanja građana i korupcija (i pranje novca) ga mogu fiktivno uvećavati bez ikakve realne koristi za građane.

Osmo: korupcija smanjuje privatne investicije u zemlji. Ako se korupcija sprovodi preko preduzeća povezanih u lanac sistemske korupcije, rekli smo da se stvara jedna parazitska klasa fiktivno privatnih preduzetnika koji su nesposobni da budu konkurentni na uređenom i fer tržištu. Problem takve situacije je, međutim, još dublji. Preduzeća uključena u korupciju svoju koruptivnu dobit izvlače na privatne račune i ne koriste je za reinvestiranje u poslovanje tih preduzeća jer su ona, po pravilu, i bez realnih konkurentnih kompetencija. Preduzeća podizvođači, koja posao znaju i obavljaju, zbog korupcije na višem nivou, ostaju bez dovoljno dobiti da reinvestiraju u svoj razvoj, a zbog izvlačenja korupcionog profita kroz preduzeća koja su od države dobila posao, njihovi profiti su niski i njihovi bilansi relativno loši za dobijanje ozbiljnijeg finansiranja od banaka. Tako, korupcija smanjuje domaće privatne investicije. Uz to, korupcija dodatno realno obeshrabruje domaće privatne investicije jer čini da efikasnost nije kriterijum za dobijanje poslova i čini da domaći preduzetnici koji se ne oslanjaju na korupciju u svom poslovanju ne veruju u slobodno tržište i imaju manje podsticaje da investiraju. Tako se, kroz ova dva negativna uticaja korupcije, smanjuju domaće privatne investicije, a to je danas prepoznato kao ključni razvojni problem Srbije.

Deveto: korupcija smanjuje izdvajanje za školstvo, zdravstvo i nauku i time dugoročno guši razvojni potencijal i konkurentnost nacionalne ekonomije. Videli smo da korupcija menja strukturu javne potrošnje i čini da projekti koji se teško tržišno mogu vrednovati i koji su stoga pogodni za korupciju (nacionalni stadioni, infrastruktura, nauružanje, monumentalni spomenici i sl.) imaju prednost u odnosu na tekuće troškove u prosveti, nauci i zdravstvu (besplatni udžbenici za učenike i studente, više plate medicinskom osoblju, nastavnicima, profesorima i naučnicima, novac za istraživanja, projekte, učešće na naučnim skupovima i sl.). Bez zdrave, obrazovane i inovativne radne snage (ljudskog kapitala) nije moguće razvijati konkurentnu privredu, tako da korupcija direktno utiče na negativne promene i nazadovanje nacije u međunarodnoj podeli rada.

Ukratko, po raznim osnovama, korupcija vodi u stagnaciju, gubitak konkurentnosti, relativno rasprostranjeno siromaštvo i rast deficita i duga zemlje.

5. ZAKLJUČAK

Dante je u Božanstvenoj komediji korupciju smestio u najdublje krugove pakla. Šekspir joj je dao istaknuto mesto u nekim svojim delima, a Američki ustav je korupciju učinio jednim od dva eksplicitno navedena postupka koji mogu da dovedu do opoziva predsednika SAD. Dakle, štetnost i neprihvatljivost korupcije odavno je prepoznata i spoznaja o tome je prisutna u procesu razvoja savremenih društava. Sada, međutim, imamo i relevantna istraživanja koja jasno pokazuju negativan uticaj korupcije na investicije i privredni rast u zemlji.

Korupcija se često vezivala za postojanje velikog javnog sektora i otuda neke autore vodila neispravnom zaključku da smanjivanje javnog sektora, tj. privatizacija, ujedno vodi smanjenju korupcije¹⁸. Takav zaključak, međutim, jasno odbacuje primer zemalja sa velikim javnim sektorom i niskom korupcijom (Kanada, Danska, Finska, Holandija, Švedska i sl.) i upućuje na nužnost i potrebu širih državnih reformi u borbi protiv korupcije, tj. upućuje na potrebu uspostavljanja pravilnog funkcionisanja države i njenih institucija.

Svaka ozbiljna strategija borbe protiv korupcije nužno zahteva aktivnost i rezultate u nekoliko oblasti:

- Iskrena i vidljiva posvećenost političke elite iskorenjivanju korupcije;
- Uređivanje i pojednostavljivanje uslova privređivanja kako bi se u značajnoj meri smanjila mesta korupcije, što uključuje i potpunu transparentnost poslovanja države, smanjivanje na minimum diskrecionih prava i podsticajne reforme državne uprave;
- Reforme u pravcu nezavisnosti rada policije, tužilaštva i sudskog sistema uz podsticanje istraživačkog novinarstva i slobode medija.
- Podizanje plata državnih zvaničnika na nivo koji omogućava privlačenje kvalifikovanih kredibilnih ljudi da rade za državu i njene interese;
- Značajno podizanje kazni za koruptivna dela, posebno visoke korupcije;
- Efikasno rešavanje problema finansiranja političkih partija uz uvođenje višeg nivoa transparentnosti i nezavisne kontrole njihovog poslovanja.

Srbija je zemlja u kojoj je korupcija postala ključno pitanje privrednog i društvenog razvoja. Bez sagledavanja ozbiljnosti ovog problema i svih negativnih posledica koje korupcija donosi, neophodne reforme u zemlji nije moguće sprovesti na način koji će zemlju zaista postaviti na put ozdravljenja, razvoja i pridruživanju bogatijim zemljama u Evropi. Ovaj rad je težio da ukaže na svu ozbiljnost problema korupcije i sve njene negativne posledice na privredni razvoj zemlje, ali i da formuliše neke konkretne predloge koji mogu podstaći rešavanje ovog ključnog problema za razvoj Srbije.

LITERATURA

- Agnion, Philippe i Durlauf, Steven N. (eds), 2005, *Handbook of Economic Growth*, Volume 1A. Elsevier B.V.
- Beck, T., Demirgüç-Kunt, A., Maksimovic, V., 2004, "Financial and legal constraints to firm growth: Does size matter?", *Journal of Finance*, 60, s. 137–177.

18 Koje je zagovarao nobelovac Gary Becker u svojim kolumnama u Business Week magazinu (prema Tanzi 1998).

- Begović, B. (2007), *Ekonomska analiza korupcije*, Beograd, Centar za liberalno-demokratske studije.
- European Commission, (2020), *Serbia 2020 Report*, Commission Staff Working Document, Brussels, 06.10.2020.
- European Commission, (2021), *Serbia 2021 Report*, Commission Staff Working Document, Strasbourg, 19.10.2021.
- Gupta S., Davoodi H., and Rosa Alonso-Terme, (2002), „Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?“, *Economics of Governance*, no.3, s. 23-45.
- Huntington, Samuel P., (1968), *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Heidenheimer Arnold J. (1989), „What is the Problem About Corruption?“ objavljeno u: *Political Corruption: A Handbook*, M. Johnson and V.T. LeVine, (eds.), New Brunswick, New Jersey
- Leff, Nathaniel, (1964), „Economic Development Through Bureaucratic Corruption“, *American Behavioral Scientist*, s. 8-14.
- Lui, F.T., (1985), „An equilibrium queuing model of bribery,“ *Journal of Political Economy*, Vol. 93, No. 4: 760-81.
- Mauro, Paolo, (1997), „Why Worry About Corruption?“ *Economic Issues*, No.6, International Monetary Fund, February 1997.
- Mauro, Paolo, (1996), „The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure“, *IMF Working Paper* no. 96/98.
- OEBS, (2014), *Public Procurement Corruption Map in the Republic of Serbia*, Organization for Security and Cooperation in Europe Mission to Serbia, Belgrade.
- Petrović P., Brčerević D., Gligorić-Matić M. (2019), „Why is Serbia An Economic growth Underachiever“, *Ekonomika preduzeća*, Jan-Feb.
- Petrović P., Gligorić-Matić M., (2021), *Konvergenција periferije ka razvijenoj EU i faktori koji je opredeljuju: empirijsko istraživanje i implikacije za Srbiju*, Ekonomski fakultet Beograd, 2021.
- Rose-Ackerman, S. (1975), „The Economics of Corruption“, *Journal of Public Economics*, No. 4 s. 187-203, North-Holland Publishing Company.
- Rose-Ackerman, S. (1978), *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- Shleifer Andrei, Vishny R.W., (1993), „Corruption“, *The Quarterly Journal of Economics*, August. Vol. 108, No. 3, s. 599-617.
- Šoškić, Dejan, (2012), „Ekonomске posledice korupcije“, autorski tekst, *Politika*, juli 2012.
- Tanzi V. (1998), „Corruption around the world“, *IMF Staff Papers*, vol. 45, no.4, s. 559 – 594
- Tanzi, V, Davoodi, H.R. (2000), „Corruption, Growth, and Public Finances“, *IMF Working Paper*, WP/00/182, s. 24
- World Bank (1997), *Helping Countries Combat Corruption*, The World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Program, Washington, D.C.