

Др Борис Беговић

редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду,
председник Центра за либерално-демократске студије

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АСПЕКТИ СТРАНЕ ПОМОЋИ

Циљ рада је да истражи релације између стране помоћи и квалитета институција земаља које примају ту помоћ, као и да установи смер узрочно-последичне везе. Показало се да не постоји готово никакав утицај институција на обим стране помоћи. Истраживање три основне потенцијалне погодности стране помоћ на плану унапређења институција земаља прималаца помоћи – (1) обезбеђивање ресурса који су потребни за институционалну изградњу; (2) увећавање, пренос и ширење одговарајућих знања; и (3) стварање подстицаја властима да граде институције – показало је да постоје бројни фактори који ублажавају овакво дејство стране помоћи. Показало се да постоји неколико канала којима страна помоћ доводи до погоршања институционалног оквира у земљама које је примају: (1) успостављање лоших институционална решења услед дисторзије одговорности државних власти; (2) утицај на погоршање владавине; и (3) истискивање ресурса из области институционалне изградње. Овим налазом се отвара се пут за објашњење парадоксалне ситуације да огромна страна помоћ која је додељена најсиромашнијим земљама, услед погоршања институционалног оквира, није дала очекиване резултате у погледу привредног раста.

Кључне речи: Страна помоћ.– Институционални оквир.– Привредни раст.– Владавина.– Истискивање ресурса.

1. УВОД

Неспорна је чињеница да је у неколико последњих деценија забележен фасцинантан привредни раст у свету. Многи људи у земљама у развоју нису више сиромашни. Ипак, око милијарду људи, који живе у шездесетак земаља, нису окусили плодове привредног

раста – још увек живе у дубоком сиромаштву.¹ Истовремено, управо су те земље примиле издашну страну помоћ, која је, бар како тврде они који су је давали, требало да омогући њихов привредни раст, односно излазак из сиромаштва.

На пример, у последње четири деценије развијене земље доделе су око 570 милијарди америчких долара стране помоћи афричким земљама, а управо те земље чине највећи део поменутих најсиромашнијих земаља и њихова просечна стопа привредног раста током наведеног периода била је блиска нули.² Очигледно је да досадашњи начин додељивања стране помоћи, нарочито најсиромашнијим земљама, није дао очекиване резултате: није остварен одрживи привредни раст, већ, понекад, само краткотрајне епизоде раста, сиромаштво је учвршћено у тим земљама и оне још увек нису кренуле на пут ка просперитету. Извесно је да се велика очекивања у погледу стране помоћи нису испунила, па се отвара веома озбиљно питање због чега страна помоћ није дала очекиване резултате на плану привредног раста. Без уверљивих одговора на ово питање не може се приступити делотворној реформи система стране помоћи, а још мање се могу подржати гласни захтеви за драматичним увећањем те помоћи, која ће довести до „краја сиромаштва“.³

Једна од могућности за тражење неуспеха стране помоћи јесте разматрање институционалних аспеката те помоћи, односно сагледавање релација у троуглу институције – страна помоћ – привредни раст. Основа за овакав приступ лежи у све већем броју истраживања која показују да су одговарајуће институције кључни предуслов одрживог привредног раста, односно елиминације сиромаштва. Отуда се и неокласична теорија привредног раста, која је доминирала теоријом раста све до краја XX века, све више посматра искључиво као „опис механике привредног раста“, док се под теоријом раста све више подразумева релација између одговарајућих институција и привредног раста – фундаментални фактор привредног раста се сагледава у добрим институција.⁴ Под dobrим институцијама се подразумевају оне које стварају подстицаје појединцима да увећају сопствену економску ефикасност, односно да доносе оне одлуке у погледу

¹ P. Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*, New York 2007, 16–24.

² W. Easterly, „Was Development Assistance a Mistake?“, *American Economic Review* 97/2007, 329.

³ J. Sachs, *The End of Poverty: How We Can Make It Happen in Our Lifetime*, London 2005, 36–67.

⁴ D. Acemoglu *et al.*, Institution as Fundamental Cause of Long Run Growth, (eds. P. Aghion, S. Durlauf), *Handbook of Economic Growth, Volume 1A*, Amsterdam 2005, 388–396.

штедње, инвестирања и избора инвестиција које поспешују привредни раст и максимизују његову стопу.

Чак и у пословично дисонантним тоновима који се могу чути у расправи у оквиру савремене теорије привредног раста, постоји пуна сагласност о томе да оне институције које штите приватна својинска права (у економској литератури се то поистовећује са „владавином права“),⁵ подстичу уговорене стране да извршавају своје уговорне обавезе и које умањују неизвесност са којом се суочавају привредни субјекти представљају предуслове дугорочног, одрживог привредног раста. И емпиријски се показало да земље које имају описане институције бележе високе стопе привредног раста, односно да су достигле високе нивое развијености и створили богато друштво, док је супротан случај са земљама којима такве институције недостају.⁶ Другим речима, квалитетне институције стварају подстицаје свим привредним субјектима да се понашају тако да увећавају економску ефикасност, односно убрзавају привредни раст. Домаћинства штеде уколико су њихови штедни улози безбедни од експропријације, било инфлацијом, било арбитрарним одлукама власти, или пљачкашким потезима привредних субјеката из приватног сектора, који нису спутани одговарајућим институцијама. Предузетници инвестирају уколико су заштићена њихова својинска права и уколико је мали ризик државне интервенције која ће им одузети већ стечена својина и друга права. Произвођачи ефикасно производе уколико постоји неспутана конкуренција на тржишту, која ствара снажан притисак на сваког произвођача и подстиче га да контролише сопствене трошкове. Све то доводи до увећања нивоа економске активности, повећања економске ефикасности и убрзања привредног раста – расте богатство и долази просперитет.

Сходно томе, поставља се питање какве су релације између стране помоћи, с једне стране, и институционалног оквира земље која прима страну помоћ, с друге. Уколико се покаже да страна помоћ обара квалитет институционалног оквира земље која прима помоћ, отвара се пут за објашњење парадоксалне ситуације да огромна страна помоћ која је додељена најсиромашнијим земљама није дала очекиване резултате у погледу привредног раста. Она је, штавише, довела до обарања квалитета институционалног оквира тих земаља,

⁵ Под својинским правима у овом тексту подразумева се својина и сва друга заштићена чисто имовинска права попут: стварних права, потраживања, интелектуалних права, права индустријске својине, итд. Овако поимање својинских права блиско је концепцији својине у англосаксонском праву.

⁶ Најзначајније емпиријско истраживање на том плану објавио је R. Barro, *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, Cambridge Mass. 1998.

или бар није довела до његовог побољшања, па неодговарајући институционални оквир не дозвољава да се успостави одрживи привредни раст.

Због тога је циљ овог рада да истражи релације између стране помоћи, с једне стране, и квалитета институција земаља које примају ту помоћ, с друге. При томе је потребно установити и смер узрочно-последичне везе: да ли квалитет институција утиче на обим стране помоћи или обим стране помоћи утиче на квалитет институција у земљама које примају ту помоћ? Добијање недвосмисленог одговара на наведена питања омогућава да се донесе закључак у погледу институционалног објашњења емпиријски забележене неделотворности стране помоћи у односу на привредни раст земаља које је примају.

Пре него што се приступи истраживању наведених релација, потребно је дефинисати основне категорије. Страна помоћ представља бесповратна давања (трансфере) и све зајмове који су додељени под концесионалним условима, тј. условима који су повољнији од оних које би се добили на тржишту капитала. Другим речима, концесионални зајмови имају компоненту бесповратног давања, понекад као део главнице који се не враћа, а понекад као каматну стопу која је испод тржишне. Зајмови који имају компоненту бесповратних давања се обрачунавају као страна помоћ само у оној мери у којој садрже та давања. Комерцијално позајмљена средства, односно средства позајмљена на међународном тржишту капитала, дакле средства позајмљена под тржишним условима, не убрајају се у страну помоћ.⁷ Такође, под страном помоћи у овом раду подразумева се искључиво тзв. развојна помоћ, без обзира да ли су трансфери монетарни или реални (трансфери добара или услуга), а не други облици стране помоћи.⁸

⁷ Највећи део стране помоћи се односи на помоћ коју даје државе, државне агенције у име тих држава, као и на међународне финансијске институције којима, преко својих представника, управљају те државе. Због тога се страна помоћ понекад, погрешно, поистовећује са званичном помоћи за развој (*Official Development Assistance, ODA*). Поред државе, помоћ даје и приватни, непрофитни, односно добротворни сектор. Иако постоје знатне разлике између односа државне (званичне) и приватне стране помоћи, у свим земљама донаторима укупни износ државне помоћи је знатно већи од износа приватне. Упоредна анализа структуре помоћи за 19 земаља највећих донатора, показује да се у 1998. години највеће учешће дате приватне стране помоћи бележе САД у којима је државна страна помоћ за 3,29 пута већа од приватне, док у случају Француске, приватна страна помоћ практично и не постоји. Са државном помоћи која је скоро 80 пута већа од приватне Финска је земља да највећим односом те врсте. Више о томе в. В. Vegović *et al.*, *From Poverty to Prosperity: Free Market Based Solutions*, Belgrade 2008, 84.

⁸ Насупрот развојној помоћи, чији прокламовани циљ дугорочан (дугорочно увећање нивоа развијености земље примаоца помоћи и елиминација, односно смањење сиромаштва у тој земљи), постоји и хуманитарна помоћ чији је циљ

Под институцијама се у овом раду подразумевају „правила игре у посматраном друштву, или, нешто више формално, вештачки створене ограничења понашању појединаца намењена обликовању односа између људи“.⁹ Инвестиције стварају подстицаје људима да успостављају контакте и размену са другима, „без обзира да ли се ради о економским, политичким или друштвеним контактима, односно размени“. Овакво широко дефинисање институција омогућава да анализом буду обухваћене и економске и политичке институције. Показало се да политичке институције имају доминацију над економским, будући да „политичка правила игре“ дефинишу процес у коме се доносе економска правила игре. Надаље, овако широка дефиниција институција омогућава да се у њу укључе и установе у ужем смислу речи – она тела, односно организације које се баве формулисањем и спровођењем правила игре, као и она правила игре која се називају државне политике, без обзира у којој су области, мада су за наше разматрање најзначајније државне економске политике.¹⁰ Укључивањем установа и државних политика у категорију институција избегавају се неспоразуми који се на овом плану могу јавити.¹¹

2. УТИЦАЈ ИНСТИТУЦИЈА НА СТРАНУ ПОМОЋ

Да ли институције у земљама које примају помоћ утичу на износ те помоћи? Да ли одређени институционални аранжмани подстичу земље донаторе да дају средства управо земљама у којима се налазе ти институционални аранжмани, а не неки други? Да би се одговорило на ово питање потребно је претходно одговорити на сле-

краткорочно умањење патњи људи, без обзира како су те патње изазване (ратови, природне катастрофе, односно непогоде итд.).

⁹ D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance: Political Economy of Institutions and Decisions*, Cambridge 1990, 7. У економској анализи је уобичајено овако поимање категорије институција. То поимање мање-више одговора поимању „норме“ у правом вокабулару.

¹⁰ Државне политике, ипак, представљају бољи израз од буквалног превода „јавне политике“, односно политике јавних власти. Под државним политикама се посматрају фундаменталне политике које су преточене у законе, односно одговарајуће подзаконске акте.

¹¹ Један од таквих неспоразума може да проишаје из чињенице да се понекад под институцијама подразумевају искључиво политичке институције, док се под економским институцијама подразумевају искључиво државне економске политике. То је и довело до налаза да привредни раст не зависи од институција, већ искључиво од економских политика. Ипак, аутори нису одговорили на питање да ли одређење политичке институције имају више склоности ка неким економским политикама. Више о томе видети у E. Glaeser *et al.*, „Do Institutions Cause Growth?“, *Journal of Economic Growth* 9/2004, 271–303.

деће: због чега донатори дају страну помоћ? Шта мотивише богате државе и друге донаторе на тако нешто? Који фактори утичу на њихове одлуке?

Свеобухватна анализа тих фактора показала је да пресудни елементи стране помоћи леже, пре свега, на стани понуде те помоћи и то у политичким и стратешким разматрањима земаља донатора, а далеко мање на страни тражње, посматрано, на пример, кроз институционалне аранжмане који постоје у земљама које примају помоћ.¹² На пример, бивше колонијалне силе упућују највећи део своје помоћи у земље које су некада биле њихове колоније и са којима одржавају блиске политичке и културне везе – 57% француске помоћи у периоду од 1970. до 1994. године отишло је у бивше француске колоније. Надаље, помоћ се усмерава ка земљама с којима је успостављано политичко стратешко партнерство и заједничко деловање, попут, на пример, истоветног гласања у међународним институцијама.¹³ Примећује се, такође, да демократизација неке земље може да доведе до повећања стране помоћи која та земља добија, мада је то повећање најчешће једнократно, непосредно после демократизације, али се не показује да донатори реагују на промене државних политика тих земаља.¹⁴

Са становишта разумевања понашања донатора, односно разумевање фактора који утичу на њихово понашање, веома је значајно истраживање односа стране помоћи и корупције: да ли корумпиране владе (земље) добијају мање стране помоћи? Истраживања су показала да не постоји ни теоријска основа, ни емпиријска регуларност да корумпирање земље добијању мање стране помоћи – то јест, институције не утичу на ниво стране помоћи.¹⁵ Само неки донатори, пре свих скандинавске земље, воде рачуна о степену корумпираности

¹² A. Alesina, D. Dollar, „Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?“, *Journal of Economic Growth* 5/2000, 33–63.

¹³ Емпиријска истраживања су показала да државна помоћ САД статистички значајно расте уколико је земља прималац члан Савета безбедности УН. Очигледно је да пружање ове врсте помоћи представља механизам којим се обезбеђују повољни, са становишта америчке глобалне политике, исходи гласања у Савету безбедности. Место у Савету безбедности, према налазима овог рада, доноси повећање од 59% укупне америчке државне помоћи (економска и војна помоћ заједно). Више о томе в. I. Kuzienko, E. Werker, „How Much Is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations“, *Journal of Political Economy* 114/2006, 905–930.

¹⁴ C. Brunside, D. Dollar, „Aid, Policies and Growth“, *American Economic Review* 90/2000, 847–784.

¹⁵ A. Alesina, B. Wader, „Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?“, *American Economic Review* 92/2002, 1126–1137.

владе земље примаоца, тако да мање корумпиране земље добијају већу скандинавску помоћ.

Дакле, очигледно је да не постоји готово никакав утицај институција на обим стране помоћи. Стога истраживање треба усредсредити на испитивање утицаја стране помоћи на институције земаља које је примају.

3. УТИЦАЈ СТРАНЕ ПОМОЋИ НА ИНСТИТУЦИЈЕ

Истраживање утицаја стране помоћи на институције у земљама које је примају може се организовати око две супротстављене хипотезе. Прва је да страна помоћ доводи до унапређења институција у земљи која је прима. Уколико се ова хипотеза потврди, будући да је неспорно да институције омогућавају и поспешују привредни раст, утицај стране помоћи на институције не може да објасни неуспех стране помоћи у поспешивању привредног раста, односно то објашњење треба да се тражи у неким другим ефектима стране помоћи.¹⁶

3.1. Страна помоћ и унапређење институционалног оквира

Теоријски посматрано, постоје три основне потенцијалне погодности стране помоћ на плану унапређења институција земаља прималаца помоћи: (1) обезбеђивање ресурса који су потребни за институционалну изградњу; (2) увећавање, пренос и ширење одговарајућих знања, односно обавештавање јавности; и (3) стварање подстицаја властима да примењују реформе и граде институције.¹⁷

Што се прве потенцијалне погодности тиче, извесно је да многе сиромашне земље не располажу са довољно средстава у својим буџетима за финансирање унапређења институција и институционалне изградње, а додатни порези би или угрозили привредне активности, или, услед слабости пореске администрације, не би ни довели до повећања буџетског прихода. У том смислу, обезбеђивање ресурса заиста може да буде потенцијална погодност, али се, међутим, показало да додатни приливи у буџет пореклом из стране помоћи, веома често одлазе у потрошњу и то потрошњу оних који су блиски властима – политиче елите сиромашних земаља. Надаље, уколико страна

¹⁶ На пример, у макроекономским ефектима, попут тзв. „холандске болести“, која доводи до раста курса домаће валуте и услед тога до опадања конкурентности домаће привреде и непожељне промене њене структуре. Више о томе в. В. Begović *et al.*, 2008 и P. Collier, 2007.

¹⁷ D. Coviello, R. Islam, „Does Aid Help Improve Institutions?“, *World Bank Policy Research Working Paper WPS 3990*, Washington 2006.

помоћ финансира институционалну изградњу, онда власти за своје активности на том плану рачуне полагају страним донаторима, а не својим бирачима или, макар, домаћим интересним групама. Стога се поставља питање мотива донатора, односно да ли су донатори суштински заинтересовани за изградњу институција и да ли су у позицији да делотворно казне оног који је направио пропуст на том плану.¹⁸

Друга потенцијална погодност стране помоћи односи се на увећавање, пренос и ширење одговарајућих знања, односно на обавештавање јавности у погледу изградње институција. Ова погодности је неспорна, више знања и информација може само да користи, независно од тога у којој је мери недостатак знања заиста препрека стварању добрих институција. Постоје, међутим, два битна ограничења ове погодности. Прво, мали је број донатора у позицији да понуди систематизована, одговарајућа знања на овом плану – то су, пре свега, међународне финансијске институције и њихови истраживачки институти. Друго, поједини донатори, који могу да одиграју улогу обавештавања јавности, често ту јавност занемарују и ограничавају се на послове које обављају са владом земље примаоца помоћи. На тај начин, донатори постају својеврсни „таоци“ владе, без изграђених позиција у (цивилном) друштву.

Трећа потенцијална погодност стране помоћи је најконтроверзнија. Да ли страна помоћ може да створи подстицаје властима сиромашних земаља да започну, односно да спроведу институционалну реформу? Ово питање се, практично, своди на питање условљавања помоћи као покретачког механизма реформе. А ту се додатно постављају два питања. Прво је о мотивима донатора: због чега би донатор условљавао страну помоћ реформама у земљи? Друго је о делотворности условљавања: да ли такво условљавање има неког ефекта на институционалне реформе у једној земљи?

Што се мотива донатора тиче, условљавање реформама није приоритет. Далеко су популарнија два друга условљавања. Прво је политичко, у коме се експлицитно или имплицитно од земље тражи спровођење одређене политике, на пример, подршка земљи донатору у акцијама које немају ништа заједничко са земљом примаоцем помоћи. Мотиви за условљавање ове врсте налазе се у стратешким размишљањима земаља донатора и максимизацији стратешке политичке користи до које се може доћи пласирањем стране помоћи. Друго је условљавање да се део помоћи прими у натури и то из земље донатора. У случају, на пример, техничке помоћи, ради се о ангажовању консултантских кућа из земаља донатора, које најчешће шире идеје које доминирају управо у тој земљи. Мотиви за оваква условљавања

¹⁸ В. ниже, политике условљавања.

налазе се у још увек распрострањеној кејнзијанској филозофији економских политика развијених земаља да је јавном потрошњом потребно увећавати тражњу и на тај начин повећавати домаћу производњу и запосленост.

Тиме се реформско условљавање практично своди на условљавање од стране међународних финансијских институција – једино оне могу да имају неке мотиве ове врсте.¹⁹ Још једино те институције верују у одређене економске политике, попут Вашингтонског консензуса, или у потребу умањивања трошкова које сnose предузетници (*Doing Business*). Надаље, међународне финансијске институције, поред помоћи у виду средстава, нуде и техничку помоћ, односно преношење знања у реформа, како реформама економских политика, тако и у изградњи институција. Но, отворено је питање ефеката реформског условљавања: да ли је оно делотворно? Да ли, уколико не постоје домаћи подстицаји за реформе економских политика и институционалне реформе, то подстицаје може успешно да замени политика условљавања.

Показало се да су наведена условљавања делотворна онда када практично нису ни потребна – у ситуацијама у којима постоје владе које су чврсто привржене реформама. Тада условљавања стране помоћи могу да буду корисна у смислу тактика које ће се применити, односно начина на који ће се реформске владе супротстављати антиреформским групама и њиховим активностима. Са становишта политичке тактике понекад се исплати одговорност за поједине реформске потезе у јавности пребацити на међународне финансијске институције. Такође, уколико дође до краткорочног „умора од реформе“, условљавање може да доведе до промашавања проблема. Међутим, то може да доведе само до краткорочног помака. Уколико на дуги рок посматрано недостаје реформски потенцијал, њега условљавање не може надоместити. Онда ће домаћа влада само тражити начин како да изигра то условљавање.²⁰

¹⁹ Ово, наравно, не значи да земље које имају велики број гласова у међународним финансијским институцијама, не могу да злоупотребљавају гласања у Борду директора за своје политичке, односно стратешке циљеве.

²⁰ Током 15 година власти Кеније су четири пута заредом и наново „продавале“ Светској банци реформу пољопривреде. Сваки пут је банка условљавала ослобађање средстава одговарајућим променама законодавства, односно државних политика у пољопривреди. Сваки пут, пошто су средства ослобођења и пошто је реализована страна помоћ, влада кеније је поништавала реформу која је била услов за ослобађање средстава. Очигледно је да онај који није решен да спроведе реформу увек може да пронађе начин да изигра реформско условљавање стране помоћи. Више о томе видети у: W. Easterly, *The White Man Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and so Little Good*, Oxford 2006, 248–249.

Још један разлог за неделотворност условљавања јесте чињеница да званичници међународних финансијских институција, јединих донатора који су заиста у позицији да реформи условљавају помоћ, постају својеврсни таоци власти земље примаоца помоћи. Без сарадње с тим властима нема новог пројекта, а особље, на пример, Светске банке, бива награђено тек уколико је пројекат одобрен. Није битно да ли је тај пројекат одржив и који су његови ефекти, једино је битно да је пројекат одобрен.²¹ Страна помоћ се мери трансфером средстава, а не резултатима који су постигнути. Због тога ће особље бити спремно да „прогледа кроз прсте“ властима које и нису баш делотворне у спровођењу институционалне реформе.

Коначно, изградње институција под утицајем стране помоћи носи још један проблем. Институције, начелно посматрано, настају на два начина. Један је онај који долази одоздо, на основу конкуренције различитих институција, при којој супериорне институције замењују инфериорне.²² Ово је спор, дугорочан процес, који се заснива на децентрализованим иницијативама и методу покушаја и грешке, а цео процес спроводе својеврсни институционални предузетници. Условљавање стране помоћи не може да побољша или убрза овај процес, будући да је он, по самој својој дефиницији, аутохтон.

Други начин изградње институција је њихова трансплантација, односно преношење из једне средине у другу. Иако се, на први поглед, уз трансплантацију везује неуспех, односно мала вероватноћа успеха, трансплантација може да буде значајан део успешне институционалне изградње. Она не може да замени поменути институционалну изградњу одоздо на горе, али институције створене у другим земљама могу да уђу у конкуренцију за избор најефикаснијих институција. У том смислу, условљавање институционалне изградње успостављањем одређене врсте институција може да има неке користи, једино уколико се прихвати да су те институције само једна опција у институционалној изградњи и да оне треба, заједно са другим, алтернативним институцијама, да издрже тест времена, односно конкуренције. Уколико се то не догоди, онда ће земљама којима је наметнут одређени институционални аранжман да тај аранжман само формално прихвате, да донесу одређено законодавство, али га онда оно једноставно неће спроводити.

Овим су изнесени разлози због којих страна помоћ може да доведе до побољшања институционалног оквира, али и фактори који ублажавају, односно анулирају то дејство. Но, поставља се питање да

²¹ M. Shirley, „Can Aid Reform Institutions“, *A Working Paper prepared for the Stanford Center for International Development*, Stanford 2004.

²² D. North, 47 и даље.

ли постоје фактори због којих страна помоћ доводи до погоршања економских и политичких институција у земљама које примају помоћ. Уколико они постоје, отворено је питање карактера, односно смера утицаја стране помоћи на квалитет институција, то јест питање који од наведених фактора претеже, па је стога неизвесно какав ће да буде коначан исход (резултанта) њиховог деловања. Другим речима, може се претпоставити да страна помоћ доводи до погоршања државних политика и институција у земљи која је прималац помоћи. Стога треба испитати и ту могућност.

3.2. Страна помоћ и погоршање институционалног оквира

Постоји неколико потенцијалних канала којима страна помоћ може да доведе до погоршања институционалног оквира у земљама које је примају. То су: (1) успостављање лоших институционална решења услед дисторзије одговорности државних власти; (2) утицај на погоршање владавине; (3) истискивање ресурса из области институционалне изградње.

Основна дисторзија одговорности произлази из тога што се умањује одговорност оних који доносе кључне одлуке у погледу институционалне изградње и избора институција, будући да они полагају рачуне страним донаторима, односно владама других земаља, а не домаћој политичкој бази. На пример, показало се да страна помоћ доводи до умањења економских слобода, односно до слабљења реформи усмених ка успостављању слободног тржишта.²³ Међутим, остаје нејасно који механизам доводи до овакве узрочно-последичне везе. Једна могућност јесте да условљавање иде у таквом правцу да страни донатори инсистирају на онаквим институционалним решењима којима се умањују економске слободе. Но, не постоје емпијска потврда овакве тезе. Друга могућност јесте да страна помоћ умањује подстицаје домаћим властима да приступе реформама које ће довести до оних државних политика којима се увећавају економске слободе. Једноставно, уколико се велики део буџета пуни на основу стране помоћи, власти нису одговорне домаћој јавности којој би, начелно посматрано, у интересу била економска либерализација, повећање економске ефикасности и убрзани привреди раст, па тиме и раст пореске основице. Стога и политика финансирања структурног прилагођавања, веома дуго популарна у међународним финансијс-

²³ J. Heckelman, S.Knack, „Foreign Aid and Market-Liberalizing Reforms“, *World Bank Policy Research Working Paper* 3557, 2005; A. Dreher, S. M. Rupprecht, „IMF Programs and Reforms – Inhibition or Encouragement“, *Economic Letters* 95/2007.

ким институцијама, може да има негативна дејства на плану институционалне реформе. Замишљена као буџетска подршка влади која би омогућила да се компензују они који губе оваквом реформом, ова врста помоћи може да уклони сваки подстицај властима да приступе било каквој институционалној реформи.

Штавише, будући да страна помоћ у највећем броју случајева доспева до владе сиромашне земље, она неминовно доводи до етатизације привреде, политизације привредног живота, јачање улоге државе и њеног интервенционизма заснованог на арбитрарним одлукама.²⁴ Емпиријски се показало да страна помоћ доводи до повећања величине владе, мерено релативним обимом јавне потрошње (у односу на бруто домаћи производ).²⁵ При томе се показало да не постоји разлика у ефектима стране помоћи у случају либерално-демократских и репресивних режима – и у једном и у другом случају су се појавили исти ефекти. Уместо да се држава бави својим пословима пружања основних јавних добара (владавина права и стварања основних предуслова свим приватним инвеститорима и предузетницима за пословне активности), све се више баве прерасподелом стране помоћи, што погоршава карактер институционалног оквира. Мењају се институције, тј. правила игре – расте држава и њено (контрапродуктивно) уплитање у привреду.

Утицај стране помоћи на погоршање владавине може се објаснити тиме што сама страна помоћ, нарочито она у форми буџетске подршке, појачава интензитет трагања за рентом и других редистрибутивних активности, укључујући и корупцију, будући да се појачава сукоб око пристиглих ресурса.²⁶ Уколико се већи део буџетских расхода финансира из страних извора, онда они који доносе одлуке о расподели тих средстава нису одговорни својим бирачима, односно својим пореским обвезницима, па и не реагују на притисак који они стварају – њихова политичка база налази се ван земље.²⁷

²⁴ P. Bauer, *The Development Frontier*, Englewood Cliffs 1991.

²⁵ P. Boone, „Politics and the Effectiveness of Foreign Aid“, *European Economic Review* 40/1996, 289–329.

²⁶ Трагање за рентом сачињавају активности којима се не ствара вредност, већ се она искључиво прерасподељује. Више о овом аспекту погоршања владавине в. у S. Knack, „Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-County Empirical Tests“, *Southern Economic Journal* 68/2001, 310–329.

²⁷ Штавише, страни донатори се усредсређују на ресурсе које је релативно лако обезбедити, а не на стварање подстицаја за нормално обављање делатности. Иако се дају средства за учбенике и за плату наставника у основним школама у сиромашним земљама, не решава се проблем одсуства наставника, који подигну своју плату, па онда не долазе на часове: не ствара се систем подстицаја и контроле, односно полагања рачуна, тако да се не успоставља економска ефикасност.

Надаље, показује се да увећање стране помоћи доводи до јачање трагања за рентом и одговарајућих активности политичара на власти како би и се на њој одржали и како би задовољили интересне групе које их одржавају на том месту. У околностима раста стране помоћи слабе подстицаји за стварање институција везаних за владавину права, односно за заштиту приватних својинских права. Напротив, нарушавање приватних својинских права свих осим повлашћених представља циљ владајуће елите, што доводи до опадања квалитета владавине.

Све је више налаза који показују постојање директне везе између стране помоћи и корупције. Теоријски модел стране помоћи као фактора корупције ослања се на већ уочени феномен раста трагања за рентом до кога долази са повећањем стране помоћи.²⁸ Резултати модела су веома занимљиви. Прво, под одређеним условима, повећање јавних прихода владе услед стране помоћи доводи до смањења, а не повећања понуде јавних добра. Ти услови су везани за бројност и организацију интересних група које учествују у трагању за рентом. Уколико надметање тих група доведе до некооперативне равнотеже, онда ће увећање стране помоћи да доведе до умањења понуде јавног добра, повећања прерасподеле тих средстава ка интересним групама, као и ангажовање ресурса за прибављање тих средстава, односно повећања расипања ренте, па тиме и раста економске неефикасности. Емпиријско истраживање које је спроведено на налазима овог модела показало је постојање статистички значајне оцене параметра уз страну помоћ као фактор корупције – што је већи износ стране помоћи, то је распрострањенија корупција. То је потврђено другим емпиријским истраживањима која су такође показала постојање статистички значајне везе између стране помоћи и корупције. При томе, увећање стране помоћи доводи до раста корупције. Параметар уз међузависну променљиву између стране помоћи и величине владе показује да се гранични ефекат повећања корупције при расту владе повећава са растом стране помоћи.²⁹

Страна помоћ има и негативне ефекте на демократизацију земље – велики приходи се сливају у буџет и тиме се стварају подстицаји да се оштром политичком, и не само политичком борбом, обезбеди доминација над тим средствима.³⁰ Захтеви за демократијом и слободним изборима одбијају се будући да се владајућа елита која

²⁸ J. Svensson, „Foreign Aid and Rent-Seeking“, *Journal of International Economics* 51/2000, 437–461.

²⁹ A. Ali, H. Ise, „Determinants of Economic Corruption: A Cross-Country Comparison“, *CATO Journal* 22/2003, 449–466

³⁰ S. Djankov *et al.*, „Does Foreign Aid Help“, *CATO Journal* 26/2006, 1–28.

ужива све погодности стране помоћи плаши да би побољшање политичког представљања сиромашних могло да доведе до прерасподеле те помоћи у њихову корист. Понекад, као што се догодило у Сомалији, страна помоћ (у овом случају, додуше, хуманитарна помоћ у храни) била је један од разлога за започињање грађанског рата, будући да је та борба била, између осталог, борба за контролу над том помоћи у њеној дистрибуцији.³¹

Притисак интересних група у условима снажне стране помоћи доводи и до промене структуре јавне потрошње.³² Директни трансфери постају све већи и већи, под притиском снажних интересних група које су заинтересоване за прерасподелу, и све мање средстава остаје за пружање јавних добара. У условима релативно малог буџета, без стране помоћи, трошкови колективне акције интересних група су често прохибитивно високи, па стога ни нема притиска на власти. Наиме, интересним групама се исплати да се организују тек када шансе за присвајање средстава из буџета постану високе, а то и омогућава управо страна помоћ која, независно од изворних буџетских прихода, увећава расходну страну буџета.³³

Чак и да не долази до обарања квалитета владавине, јавља се проблем апсорпционе моћи земље, односно државе да „преради“ страну помоћ. Чак и да се сва средства стране помоћи сливају у инвестиције, неразвијене земље немају довољно административних капацитета да се све те инвестиције реализују, а нема ни довољно капацитета да се свим тим инвестицијама добро управља. Тиме се ствара потреба да се ресурси алоцирају у апсорбовање стране помоћи, чиме се ти ресурси, пре свега талентовани и квалификовани људи, истискују из њихових алтернативних намена, попут институционалне реформе и изградње. Ова врста дисторзије до којих доводи страна помоћ, не односи се само на апсорпцију стране помоћи у ужем смислу, већ на свеобухватно истискивање ресурса из области

³¹ Више о томе в. М. Maren, *The Road To Hell: The Ravaging Effects of Collaborative Peace-Building in Somalia* 1993–1996, New York 1997, 24–68. Онај који располаже залихама хране у земљи која је, попут Сомалије, доведена на ивицу егзистенције, расподелом те хране може да добије много на плану регрутовања политичких присталица.

³² J. Svensson, (2000), 451–455.

³³ У литератури је идентификован ефекат „незаситости“ (*voracity effect*), који показује да раст понуде стране помоћи, која се потом расподељује међусобном борбом интересних група, доводи до повећања потрошње интересних група и до раста њихових рационалних очекивања у том погледу, што доводи до раста притиска на владу да тражи више помоћи, па тиме и расте тражње за страном помоћи – раст обима стране помоћи ствара подстицаје који доводе до даљег раста те помоћи. Више о томе в. А. Tornell, P. Lane, „The Voracity Effect“, *American Economic Journal* 89/1999, 22–46.

институционалне изградње. Страна помоћ доводи до појачавања интензитета трагања за рентом и других редистрибутивних активности, укључујући корупцију, и доводи до реалокације ресурса, пре свега талентованих и школованих људи, у потпуно погрешне намене, извлачећи их из домаће државне службе, односно активности на плану изградње и реформе институција. Тиме се умањује квалитет ресурса алоцираних у институционалну изградњу, што доводи до слабљење домаћих институција,

Ефекат истискивања ресурса из области институционалне реформе везан је и за феномен који се у литератури назива „фрагментација донатора“.³⁴ Наиме, са повећањем износа стране помоћи, расте и број самих донатора. Сваки донатор целокупан посао имплементације помоћи обавља сам за себе, па су му стога потребни знатни административни капацитети у земљи примаоцу стране помоћи. Ти административни капацитети се стварају тако што се на тим пословима упошљава најбоља локална радна снага, она који би се ангажовала у домаћем приватном сектору или у државној администрацији, на пословима институционалне изградње. Другим речима, долази до истискивања овог ресурса из његових постојећих намена и његова реалокација у страни, донаторски сектор. Самим тим се слаби административни капацитет домаћих власти, односно способност осмишљавања и спровођења институционалне реформе и изградње. Штавише, политика плата у донаторском сектору се одређује централизовано, независно од прилика на локалном тржишту радне снаге. Уобичајено је да су наднице у том сектору далеко изнад надница у домаћем приватном, односно јавном сектору. Не само да то доводи до већ уоченог одлива квалитетног кадра у донаторски сектор, па тиме не само до даљег умањења апсорпционе способности земља примаоца помоћи, већ и до снажних ограничења на плану институционалне реформе и изградње.

4. ЗАКЉУЧАК

Размотрени теоријски и емпиријски налази показали су да очигледно постоје бројни канали којима страна помоћ може да доведе до обарања квалитета институција, односно да онемогући или успори институционалну реформу. Тиме се може објаснити неуспех стране помоћи да обезбеди убрзани привредни раста земљама које је примају. Будући да добре институције представљају предуслов при-

³⁴ S. Knack, A. Rahman, „Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipient“, *Journal of Development Economics* 83/2007, 176–197.

вредног раста, извесно је да погоршање институционалног оквира услед дејства стране помоћи конзистентно објашњава њен неуспех са становишта прокламованих циљева.

Овај налаз се појачава налазима једног од најутицајнијих радова који је показао да страна помоћ доводи до привредног раста само у земљама које имају добре економске политике.³⁵ Уколико постоје добре економске политике (економске институције), страна помоћ може да поспеши привредни раст, односно да увећање стране помоћи доводи до подизања стопе привредног раста. Међутим, страна помоћ то не може да чини самостално, већ искључиво здружено са dobrим економским политикама, односно економским институцијама.

Сама спецификација модела указује да самостално дејство добрих економских политика, односно економских институција, има пресудан значај за привредни раст, независно од износа стране помоћи. Према томе, закључак је да страна помоћ може да доведе до убрзавања привредног раста једино уколико постоји солидна основа за то, отелотворена у добрим економским политикама, односно институцијама. Будући да добре економске институције већ, саме по себи, обезбеђују динамику привреда најсиромашнијих земаља, у оваквим условима, страна помоћ може да доведе до додатног убрзања привредног раста. Другим речима, у условима лоших економских политика, страна помоћ не може ништа да учини на плану привредног раста. Земље које имају лоше економске политике осуђене су на стагнацију, односно на сиромаштво, независно од стране помоћи, односно њеног износа.

Наведени емпиријски налаз и његово тумачење били су предмет интензивне расправе у последњих неколико година. Додатна истраживања показала су на наведени емпиријски налази нису били економетријски робустни.³⁶ При томе, међутим, нити једно истраживање није показало постојање статистички значајне везе стране помоћи и привредног развоја независно од економских политика, односно економских институција земље, али су многа показала да страна помоћ не утиче на привредни раст, чак ни у случајевима у којима земља има добре економске политике. Другим речима, не доводи се у питање песимизам у погледу постојања непосредне везе између стране помоћи и при-

³⁵ C. Brunside, D. Dollar, 847–784. Идентификоване су три компоненте добре економске политике: добра монетарна политика (монетарна стабилност, односно ниска инфлација), добра фискална политика (уравнотежени буџет) и добра спољнотрговинска политика (ниске баријере увозу и извозу).

³⁶ Робустност резултата се тестира тиме што се мењају неки параметри само емпиријског истраживања. На пример, мења се величина и обухват узорка, спецификација модела, индикатори којима се представља одређена променљива.

вредног раста. Међутим, у неким случајевима ни добра економска политика не може да услови да страна помоћ има позитиван ефекат на привредни раст, а земљама са лошим економским институцијама страна помоћ никако не може да помогне.

Разматрање институционалних аспекта стране помоћи помаже да се боље разумеју разлози због којих страна помоћ у неколико протеклих деценија није успела да обезбеди привредни раст и просперитет најсиромашнијих земаља света. Стога је од велике важности да се настави теоријско истраживање канала и механизма којим страна помоћ утиче чак на погоршање квалитета институција. Резултати таквих истраживања омогућиће формирање свеобухватне теорије институционалног утицаја стране помоћи. На емпиријском плану, велики методолошки напредак у мерењу квалитета институција, нарочито квалитета владавине по земљама, као и успостављање сада већ завидно дугачких временских серија, омогућава да се реализују свеобухватна емпиријска истраживања која ће обухватити велики број земаља света. Тиме би се знатно унапредила досадашња емпиријским истраживања која су углавном била усмерена ка појединим, специфичним сегментима квалитета институција.

Коначно, на нормативном плану, извесно је да су данашња знања о функционисању стране помоћи довољна да се са сигурношћу могу одбацити предлози да се драстичним увећањем стране помоћи „искорени сиромаштво“. Реализација таквих предлога, извесно је, неће искоренити сиромаштво, а створиће нове проблеме.

Boris Begovic, PhD

Full Professor

University of Belgrade Faculty of Law

INSTITUTIONAL ASPECTS OF FOREIGN AID

Summary

The aim of the paper is to explore the relations between foreign aid and quality of institutions of the recipient country as well as the causality. It was demonstrated that institutions do not affect the scale of the foreign aid. Examination of the three potential advantages of the foreign aid regarding institutional improvement of the recipient country – (1) provision of the resources for the institutional building; (2) know-how transfer; (3) creation of incentives for the institutional reform – demonstrated that

there are numerous factors that scale down these advantages. It was demonstrated that there are a few mechanisms by which the foreign aid deteriorates institution of the recipient country: (1) distortion of the accountability of the decision-makers; (2) deterioration of the governance; (3) crowding out of the resources from the institutional reform. This finding provides an explanation of the paradoxical situation that substantial foreign aid provided to the poorest countries of the World, due to worsening of their institutional framework, did not results in the expected accomplishments regarding economic growth.

Key words: *Foreign aid. – Institutional framework. – Economic growth. – Governance. – Crowding out.*