

## KORUPCIJA KAO SISTEMSKI FENOMEN – Politički sistem, struktura vlasti, institucije, politike –

*Ljubomir Madžar\**, Institut za stratezijske studije „Petar Karić“, Alfa univerzitet, Novi Beograd

**Sažetak:** Predmet ovih razmatranja je institucionalna stvarnost Srbije kao opšta pozadina i determinanta korupcije. Pokazano je da je Srbija, budući da je etnički, verski i kulturno heterogena, predodređena da bude silno izdiferencirana i u političkom smislu. Ona je stoga jednako osuđena i na krajnje neefikasne koalicione vlade, formirane od strane izvanredno širokih političkih koalicija i oslonjene na njih. Te koalicije retko obuhvataju manje od deset stranaka. Koalicionim vladama treba mnogo vremena i silan napor da se formiraju, one se suočavaju sa teškoćama u dostizanju uzajamno prihvatljivih i konzistentnih pravaca delovanja, suočene su sa hazardima unutrašnjih sukoba, primorane su da zadovoljavaju široku množinu često suprotstavljenih interesa, lako se smenjuju i nesigurne su i kolebljive u svojim potezima i opštim opredeljenjima. Svaki koalicioni partner može da uceni ostatak vlade i može, u vrlo širokim granicama, da dobije što god istakne kao svoj „legitimni“ zahtev. Zakonodavstvo, izvršna vlast i sudstvo nisu funkcionalno razdvojeni, pa ne deluje mehanizam ograničenja i ravnoteža. Umesto toga nadležnost i moć podeljeni su vertikalno, pri čemu stranke, kao članice vladajuće koalicije, drže sve nivoe u sve tri grane vlasti unutar segmenata državnog mehanizma koji su im dodeljeni koalicionim sporazumom. Primera radi, stranka koja pod svojom komandom ima poljoprivredu, kontroliše sve institucije povezane sa poljoprivredom na svim hijerarhijskim nivoima političkog i administrativnog upravljanja. Stranke na vlasti imaju izuzetno jake pozicije u pogledu moći: vlada ne može bez njih da opstane, a jedva da mogu da budu i predmet kritike. S druge strane, vlada kao celina je razočaravajuće neefikasna u obavljanju svojih funkcija i kolebljiva u svojim načelnim opredeljenjima. U celini uzev, ona je jaka tamo gde njena moć nije društveno poželjna, a slaba tamo gde su njena snaga i gipkost najpotrebnije. U takvim institucionalnim okolnostima – sa regulativnom strukturom koja je daleko od toga da bude kompletirana i sa institucionalnim vakuumima koji je prožimaju u svim segmentima – borba protiv korupcije je neravna i hazardna, dok

---

\* lmadzar@fepn.edu.rs

Autor je ne osobito pretenciozan, ali zato više nego zadovoljan saradnik Instituta za stratezijske studije „Petar Karić“ u Novom Beogradu. To je organizacija koja zrači smirenošću i kontemplativnom uravnoteženošću – doslovno idealnom za svaki rad; ovde ni pisanje, taj egzistencijalni teret, ne pada onako teško kako to biva na drugim, „običnijim“ mestima.

*postojeće institucije stvorene zarad borbe protiv nje moraju da kreiraju dobro osmišljene i na dugi rok usmerene strategije, da bi postale bilo kakav uspeh.*

**Ključne reči:** *etnički sastav, društvena struktura, politička usitnjenost, koalicione vlade, strategije privatizacije.*

## **CORRUPTION AS A SYSTEMIC PHENOMENON – Political System, Structure of Government, Institutions, Policies –**

**Abstract:** *The subject of these considerations is the institutional reality in Serbia, as a general backdrop and a determinant of corruption. It is demonstrated that Serbia, being ethnically, religiously and culturally heterogeneous, is predestined to be extremely differentiated in the political sense, too. Serbia is therefore equally preordained to be governed by extremely inefficient coalition governments formed by and leaning on extraordinarily wide political coalitions, rarely comprising less than ten parties. Coalition governments take a long time and lots of efforts to form, they have difficulties in reaching mutually acceptable and consistent courses of action, they face hazards of their internal conflicts. In addition, they are forced to satisfy a wide multitude of frequently opposed interests. They are easy to dismiss and very uncertain and volatile in their acts and policy orientations. Each coalition partner can blackmail the rest of the government and can, within wide limits, obtain whatever is highlighted as a „legitimate“ requirement. The legislature, executive and judiciary branches of government are not functionally separated and the mechanism of checks and balances does not operate. Power is vertically divided instead, with parties as members of the ruling coalition holding all layers of all three powers within segments of governments which are assigned to them by the coalition compact. For instance, the party which has agriculture within its command, controls all institutions associated with agriculture at all hierarchical levels of political and administrative control. The parties in government have extremely strong power position: they cannot be dispensed with by the government and can even hardly be criticized. On the other hand, the government as a whole is sadly inefficient in performing its functions and vacillating in its policy stands. In sum, it is strong where its strength is not socially desirable and weak where its potency and resilience are mostly needed. In such institutional circumstances – with far from completed regulatory structure and institutional vacua pervading all over – the struggle against corruption is uneven and hazardous, while the existing institutions created to fight it have to design well thought out and farsighted strategies in order to achieve any success.*

**Key words:** *ethnic composition, social structure, political fragmentation, coalition governments, privatization strategies.*

**JEL classification:** *D73*

## 1. UVOD

Neka, radi izvesnog odstupanja od konvencije, ovaj članak počne jednom donekle neobičnom konstatacijom. Demokratija je, kako opravdano kažu, još uvek najbolja igra u gradu i jedini poznati delotvorni izvor za ograničavanje i kontrolu vlasti. Može se, i to u vidu postavke koja je van svakog spora, konstatovati da je kontrola i ograničavanje vlasti apsolutna neophodnost u svakom društvu. Ogromnoj većini zainteresovanih ovaj stav ne treba dokazivati niti obrazlagati, ali za one skeptičnije dobro je podsetiti da je država, zajedno sa vlašću koja njome upravlja, jedina institucija, ili radije bokor institucija, ovlašćena za legalnu i čak legitimizovanu upotrebu sile i prinude. Ako se *ex definitione* prihvati da su dobrovoljne transakcije, zbog neupitne činjenice da podrazumevaju *saglasnost volja*, područje na kome ne dolazi do eksploatacije – ko misli da je na putu da bude eksploatisan, može jednostavno *dobrovoljnu* transakciju da ne prihvati – onda je prinuda, pored prevare, jedini izvor izrabljivanja i nepravde, koliko god da se ovaj potonji pojam, sledeći čak individualne predstave o pravičnosti, izdiferencirano, maglovito i višesmisleno definiše. Vlast, država i njima inherentna prinuda najveći su zamislivi uzročnici eksploatacije i nepravde, kao najvećih potencijalnih društvenih pogibli. Zbog toga je izuzetno važna trajna i delotvorna kontrola vlasti i države, a iz toga sa jednakom težinom sledi i važnost demokratije. Ona je jedini institucionalni poredak i jedinstveni oblik političke organizacije društva koji sadrži nasušno potrebne odbrambene mehanizme protiv potencijalne uzurpacije i mogućeg nasilja. Budući da su sila i prinuda državi takoreći prirodni i iz njenih ustanova i proceduralnih ustrojstava neprestano vrebaju, gotovo da ne može da se pre naglasi važnost demokratije u izgradnji države, koja će svoju veliku moć upotrebljavati za dobro društva, a ne protiv njega i njemu pripadajućeg javnog interesa.

Demokratija je univerzalno neophodna i trajno važeća; za odbranu od tiranije i ugnjetavanja nema ne samo boljeg, nego čak ni alternativnog političkog ustrojstva. To, dakako, ne znači da su demokratiju uspele da izbore sve zemlje i sva društva, ali znači – ovo je sad jedno lično uverenje i zasad ništa više od toga – da je sekularni trend demokratizacije jedna istorijska neminovnost, jedna zakonitost koja *jeste* univerzalna, iako još nije univerzalizovan poredak koji ona donosi. Ova krupna činjenica demokratizacije kao dinamičke neminovnosti, sadrži i jednu vrlo jednostavnu ali moćnu komponentu, koja se, sa možda dopadljivom jasnoćom, može iskazati sasvim jednostavno i zdravorazumski: zahvaljujući upravo istaknutoj *univerzalnoj dinamičkoj tendenciji demokratizacije*, mnoge zemlje u svetu su već, na ovaj ili onaj način, demokratizovane, a one koje to nisu sigurno će u bližoj ili daljoj budućnosti to i postati. Ovo pomalo zvuči kao Marksovi opšti zakoni, za koje se, doduše, pokazalo da su bezmalo svi *fatalno* pogrešni, kako to sa zadivljujućom

uverljivošću pokazuju Ekelund i Hebert (1997). Međutim, ostaje uverenje da je ovim ispravno protumačena jedna vrlo dugoročna, doslovno sekularna tendencija u političkom i društvenom razvitku sveta.

Ovaj panegirik demokratiji ima u ovom sklopu jednu jedinu svrhu: da pruži informaciju o demokratskoj opredeljenosti autora ovog teksta i da osigura izbegavanje nesporazuma u vezi sa onim što sledi. Demokratija, nažalost, ne funkcioniše u svim društvima i svim socijalnim kontekstima na isti način. Delotvornost demokratije, posmatrana komparativno na relaciji pojedinih društava, varira toliko da se ponekad postavlja pitanje da li se radi o istom društveno-političkom poretku. U nekim (ne)prilikama demokratija je toliko loše funkcionisala da se, istorijski posmatrano, ne jednom desilo da je propadala i da su joj njome ojađene društvene zajednice očajnički okretale leđa. Demokratije su, ne jednom i ne u zanemarljivo malom broju zajednica, prosto propadale da bi za razdoblja protegnuta na čitave decenije ustupile mesto tlačiteljskim i nasilnim autoritarnim porcima.

Srbija je jedna od zemalja u kojima demokratski ustroj funkcioniše toliko loše da nije zanemarljiv broj ljudi koji, poredeći minula vremena sa ovim sadašnjim, ozbiljno pitaju da li ona zaista predstavlja ikakvo poboljšanje u odnosu na kolektivistički poredak koji joj je prethodio. Ako se, primera radi, ispostavi da se u ono kolektivističko vreme u Srbiji godišnje gradilo 5–7 puta više stanova nego danas, mnogi se pitaju koja bi to druga ekonomska dobra ili čak šire društvene pogodnosti mogli danas da budu u tolikoj meri superiorni da nadoknade tu kolosalnu prednost u onome što se generalno smatra kao *fundamentalno dobro*, kao temeljni preduslov normalnog života i rada čoveka. Šta bi to moglo da bude toliko spektakularno, da nadoknadi, i to u količini koja je iz ove perspektive skoro nepojmljiva, nešto toliko važno i za svakog čoveka vredno kao što je stan, imajući posebno u vidu onu davno izrečenu maksimu – *Čovek bez stana je čovek bez psihologije?*

Ovo je bio uvod u podužu priču o neefikasnosti demokratskog poretka u Srbiji i o ogromnim problemima koje loše funkcionisanje tog poretka izaziva na svim važnijim područjima društvenog života. Uključujući, dakako, nikad beznačajnu borbu protiv korupcije. Fundamentalni, i to onaj u doslovnom smislu opredeljujući, razlog *naglašeno lošeg funkcionisanja demokratije u Srbiji* jeste njena etnička, pa time dobrim delom uslovljena i kulturna, verska i aksiološka heterogenost. Pojedini segmenti društvenog bića Srbije razlikuju se po istoriji, tradiciji, vrednosnim orijentacijama, međunarodnim afinitetima i privrženostima, kolektivnim sećanjima... Ne tako davno, igrala je u Istanbulu važnu međunarodnu utakmicu košarkaška reprezentacija Srbije, a jedan dobar segment našeg građanstva navijao je ne za Srbiju, nego za Tursku. Da bi se izbegla duža obrazlaganja o više nego nepovoljnim političkim, ekonomskim i

najširim društvenim implikacijama etničke heterogenosti, neka samo bude napomenuto da u svetu nema etnički heterogenog društva koje *po tom osnovu* nije suočeno sa krupnim problemima i da je heterogenost univerzalna kob sveta, savremenog i onog iz proteklih stoleća i milenija. Treba se samo setiti kakve je teškoće sa Severnom Irskom imala Velika Britanija, sa svojom najstarijom demokratijom i valjda najznatnijim političkim iskustvom; kako Srbija, takva kakva je, ne bi imala okapanja sa daleko krupnijim političkim problemima od onih britanskih, nastalih povodom Severne Irske? Jedini mogući izuzetak je Švajcarska, ali se ne sme zaboraviti da su tamo u minulim vekovima tekle reke krvi, a da i dan-danas neki demagoški nastrojeni političari (Blocher) raspiruju strasti i, uz štetu po opštu dobrobit, izvlače političku korist iz onoga što bi, samo kad bi takvi bili jači, postalo nesumnjiva opštedržavna katastrofa.

## 2. POLITIČKE POSLEDICE ETNIČKE HETEROGENOSTI U SRBIJI

Demokratija ne zahteva saglasnost u svim političkim pitanjima koja su na njenom dnevnom redu. Kad bi to bio slučaj, izgubili bi smisao izbori i većinsko parlamentarno i svako drugo odlučivanje. Međutim, demokratija zahteva nepatvorenu saglasnost o jednom broju zaista fundamentalnih elemenata u političkom sistemu i proceduralnim elementima odlučivanja, dakako kad je reč o krupnim društvenim pitanjima. Potrebna je saglasnost o načinu na koji će se donositi obavezujući zakoni i konsenzus o tome kako će se uvažavati prava i zadovoljavati specifične potrebe (kultura, sredstva informisanja, prosveta i obrazovanje, službena upotreba jezika...) pojedinih etnički definisanih segmenata društva. Konciznije i figurativno rečeno, potreban je konsenzus pre svega o *pravilima igre*, a u naglašeno heterogenom društvu kakvo je naše, nažalost, i o jednom broju drugih krupnih stvari koje su izvan i povrh istinski fundamentalnih pitanja vezanih za *pravila*. Bez saglasnosti o pravilima, koja tvore onu najužu ali i sudbinski važnu sastavnicu socijalne organizacije, društvo ne može na pravi način da opstoji, a na dugi rok bez nje, čini se, ne može ni uopšte da opstane.

Na sreću, principijelno je moguće, a očigledno je i poželjno, da se pojedini delovi društva usaglase kad je reč o pravilima igre, iako su daleko od saglasnosti, koja (opet!) na sreću nije ni potrebna, o ishodima igre. Ishod je rezultat same igre i principijelno je nepredvidiv. U igrama je moguće da ravnoteža sistema čak bude daleko od optimuma, u smislu Pareta, a da u zatečenoj konstelaciji svaki igrač održava svoj individualni optimum, bez motivacije da *sam* pokreće akciju upravljenu na pomeranje sistema u neku superiornu ravnotežu (Stojanović, 2005, pp. 117–124). Za društvo kao celinu pokazuje se, dakle, kao bitno da se svi njegovi etnički, kulturno, verski... definisani delovi usaglase sa pravilima igre. Principijelna mogućnost takvog

usaglašavanja najbolje se da pokazati analogijom sa opštepoznatim društvenim igrama. Kad dvojica sednu da igraju šah ili šnapsl, oni su daleko od saglasnosti u pogledu ishoda igre; naprotiv, kad se radi o ishodu, njihovi interesi su fundamentalno suprotstavljeni: svaki hoće da pobedi i tako, u okvirima same igre, *porazi* pa samim tim i maksimalno *unazadi* onog drugog. Međutim, kad je reč o pravilima, između njih je uspostavljena potpuna saglasnost!

Temeljna pravila predstavljaju, dakle, osnov i nezaobilazni uslov društvene kohezije i nesmetanog funkcionisanja svih bitnih mehanizama društvene saradnje i koordinacije. Etnički heterogena društva već na tom prvom koraku susreću se sa teško savladivim preprekama. Razlog je u tome što se u društvima sa jasno raspoznatljivim etničkim entitetima ustavne odredbe, putem kojih se ova pravila redovno formalizuju, ne daju lako usaglasiti. Teškoće proističu iz okolnosti da ove odredbe, pored čistih pravila u vezi sa kojima saglasnost ne bi, makar principijelno, trebalo da nailazi na veće prepreke, obuhvataju i druge elemente koji, striktno uzev, i ne spadaju u pravila. Koliko, primera radi, treba cela zajednica da izdvaja za poseban sistem obrazovanja, za medije, za kulturne ustanove... na jezicima manjinskih etničkih celina? Za razliku od pravila u striktnom smislu, ovde se rešenja ne sugerišu sama po sebi i mnogo toga što ne ulazi u usko shvaćena pravila igre postaje predmet beskonačnog, retko kad do definitivnog kraja dovedenog pogađanja. Zbog elemenata koji nemaju karakter strogo shvaćenih pravila i povodom kojih ne može prekim putem da se dođe do saglasnosti, teško se, ako ikako, dolazi i do samih doslovno shvaćenih pravila. Ova pravila bi bila i izraz i odraz temeljne saglasnosti koja bi bila ustavno formulisana i pravno zaštićena, tako da ne ostane mesta ni za kakvu sumnju ili ambivalentnost.

Najkraće rečeno, etnički heterogena društva sadrže u svojoj političkoj organizaciji elemente koji nemaju karakter lako dostižnih pravila i koji iziskuju dogovaranje i pogađanje o meri u kojoj će biti zadovoljeni različiti uži interesi etnički definisanih entiteta; zbog tih elemenata koji logički ne spadaju u domen strogo pojmljenih pravila, a koji se izvrgavaju u predmet vremenski neograničenog usaglašavanja i čak cenkanja, ova društva ne uspeavaju da dođu do samih pravila, pa su bezmalo osuđena na trajne nesklade i sukobe, često potisnute i nedovoljno vidljive, ali ponekad i otvorene i otvoreno destruktivne. Permanentne političke napetosti, ali i drugi oblici socijalne nestabilnosti, ispostavljaju se u neku ruku kao zla sudbina tih društava, a ta sveopšta nestabilnost na nivou društvene zajednice kao celine prenosi se na sva područja socijalnog života, uključujući i privredu i mehanizme formiranja i raspodele dohotka. Ona je uzročnik opšteg pada efikasnosti na svim frontovima, a u tom predugom nizu društvenih nepogoda ne može da izostane, kako će biti pokazano u nastavku teksta, niti trajno aktuelan front borbe protiv korupcije.

Kad je zajednica etnički heterogena i kad su između pojedinih entiteta uspostavljene velike kulturne, vrednosne, istorijske i, posebno, interesne distance, ona ne može a da ne bude i politički naglašeno izdiferencirana. Temeljne razlike u strukturi društvenog bića moraju da nađu i svoju političku refleksiju. To se u Srbiji i dogodilo i u jarkom svetlu pokazalo čim je izišla iz autoritarnog poretka i čim je bilo omogućeno da se razlike u interesima i opštim vrednosnim orijentacijama (da li građani Srbije na međunarodnim utakmicama navijaju za Srbiju ili za onu drugu stranu?!) politički artikulišu i stranački uobliče. Politikolozi će o tome reći svoju merodavnu reč, ali sigurno je malo zemalja u kojima su gotovo prekonoc iznikle tolike stranke (u jednom trenutku bilo ih je registrovanih više od 500!) i u kojima su između stranaka uspostavljene tolike ideološke i programske distance. Srbija je godinama bila jedinstvena po tome što je na samom kraju političkog spektra, koji je zbog nečega bio proglašen za krajnju desnicu, imala brojem glasača i poslaničkih mesta bukvalno najjaču stranku. Umni analitičari su, već na nivou čisto mehaničkih razmatranja odnosa i rezultanti političkih silnica, u toj anomaliji videli veliku smetnju za normalno funkcionisanje društva i pretnju i političkoj i ukupnoj društvenoj stabilnosti (Milanović, 2007, pp. 91–94). Prevelik broj mahom usitnjenih stranaka, njihovo patološko rasturanje na političkom spektru i krajnje neravnomeran raspored mase njihovog uticaja i biračke podrške – ima za posledicu nezdravo asimetričan i u svim važnim dimenzijama disfunkcionalan politički sistem. Na takvoj stranačkoj podlozi ne može da se izgradi valjana i društveno delotvorna vlast, i to ne samo ukupna vlast kao takva, nego ni osnovne grane te vlasti, uključujući i izvršnu koja se u operativnom smislu uvek potvrđuje kao najvažnija.

Prekomerna i vanstandardno iskrivljena stranačka disperzija odražava na prvom nivou slojevite hijerarhije uzročno-posledičnih veza samu etničku raznovrsnost; među registrovanim ali i politički aktiviranim strankama veliki je broj onih nacionalnih, takvih koje politički artikulišu potrebe i aspiracije pojedinih etnički opredeljenih entiteta. No, na tome se ne završava učinak etničke heterogenosti na političku diferencijaciju. Samim svojim postojanjem ona generiše velike političke rasepe i dalekosežno stranačko raslojavanje u samoj većinskoj naciji; kad zajednica nosi teret ovalike heterogenosti, to ne može da se ne odrazi i na političke podele unutar većinskog entiteta, počev od razlika u stavovima koje prema manjinama valja politički izraziti i sistemski obezbediti, preko karaktera veza koje manjinski entiteti mogu i treba da razviju sa svojim matičnim narodima, do uobličjenja konkretnih institucionalnih aranžmana koji će omogućiti normalan suživot. Tu su potom i razlike u vezi sa merom u kojoj manjinske celine mogu u obrazovnom i drugim sistemima da odstupaju od rešenja koja važe u većinskom segmentu poretka... i tako redom, u meri koja se ne da lako ni sagledati. Razlike koje su neposredni rezultat heterogenosti, kao i

razlike povodom načina na koji se valja postaviti u vezi sa tako izdiferenciranim društvenim bićem, šire se na sve strane i narastaju kumulativno sa lako predvidivim rezultatom da će na mnogo tačaka u tom funkcionalnom nizu doći do pravih rasepa u viđenjima i interesima, koji se ni na ustavnom nivou ne mogu lako prevazići.

Etnički definisana, potom etnički indukovana, a i sva ostala politička diferencijacija ima za posledicu jednu tešku opštu političku boljku, jedan strukturni hendikep koji je prosto predodređen da ovo društvo trajno opterećuje i da njegov politički sistem deformiše i funkcionalno maltene onesposobi. Reč je o koalicionim vladama. Na takvoj političkoj podlozi nikakve drukčije vlade ne mogu da se oforme sve dok je poredak demokratski i dok je višestranačje oblik političkog organizovanja društva. Koalicione vlade su svuda neefikasne i nameću se kao svojevrsna otežavajuća okolnost za organizovanje društva u svim važnim područjima socijalnog života. U političkoj teoriji je to pitanje definitivno razrešeno, uz fundamentalni nalaz da su te vlade politički nestabilne, teško održive za duži period i, što je sigurno najvažnije, funkcionalno osakaćene i dramatično neefikasne (literatura o hendikepima i nedelotvornosti koalicionih vlada prerasla je u zasebnu naučnu /sub/disciplinu, a jedna od često citiranih referenci je Riker).

Slabosti koalicionih vlada su brojne, dalekosežne i dramatične, a pre nego što se ovde pristupi taksonomičnom prebiranju onih najmarkantnijih, uputno je podsetiti na skorašnje iskustvo u V. Britaniji. Ne treba nikome dokazivati da je reč o zemlji najstarije demokratije i nesumnjivo najopsežnijeg političkog iskustva. Ako igde, onda se baš tu vekovima taložila politička i državnička mudrost. Deo šire shvaćenog ambijenta u kome se može očekivati delotvorna i društveno racionalna politika jesu i nesumnjivo vredni i u celom svetu merodavni doprinosi britanskih političkih filozofa i delatnika iz oblasti drugih društvenih nauka. Među naukama kojima je trajan pečat utisnuo britanski genije, ekonomija sigurno nije na poslednjem mestu. V. Britanija se 2010. našla u situaciji da, posle nekih pola veka jednopartijske vladavine, mora da formira koalicionu vladu od *svoga dve stranke*. To je u zemlji ocenjeno kao velika politička nezgoda. Nužnost koalicije shvaćena je kao obespekovavajući politički uzmak, uprkos činjenici da je u toj zemlji politički moral na višem nivou nego što je to ovde slučaj: liberalnoj partiji koja je, od tri merodavne, dobila najmanje glasova, nije ni na pamet palo da se upusti u nekakvu političku trgovinu, nego je odmah dala do znanja da će koaliciju ponuditi partiji sa najvećim brojem glasova na upravo obavljenim izborima. Kod nas, međutim, ne samo da se nisu dali prepoznati neki moralni reperi u stranačkoj kombinatorici, nego je jedna stranka, nakon što su joj ponuđeni atraktivni uslovi ulaska u koaliciju, čak prekršila neke prethodno sklopljene i *potpisane* koalicione ugovore. Kad se ovdašnje stranačko mešetarenje sagleda u svetlosti takvog političkog



pragmatizma, te gole aritmetike koja rezultuje redovno sklapanim „neprincipijelnim koalicijama“ (Bojić, 2008, čiji članak nosi indikativan naslov „Političke perverzije“), onda se jasnije sagledava sva težina imperativa da se vlade (nekako) formiraju, uz toliku socijalnu heterogenost i tako izrazitu političku diferencijaciju.

Pre nego što se istaknu neugodno brojne i odistinski dalekosežne operativne slabosti i funkcionalni defekti koalicionih vlada, a potom refleksije tih manjkavosti na širenje korupcije, ali i na otežavanje borbe protiv nje, valja podvući da nisu sve koalicione vlade jednako pritisnute svojim endemičnim slabostima. Zabrinjavajuće redukovana delotvornost koalicionih vlada u stvari je obrnuto srazmerna širini koalicije, tj. broju stranaka koje u nju ulaze da bi vlada uopšte mogla da bude formirana. Tek na toj liniji u pravom svetlu se pokazuju slabosti i ograničenja koje vlasti, oslonjene na razne koalicije, ispoljavaju u Srbiji. U Srbiji se vlade valjda nikada ne oslanjaju na koalicije koje broje manje od desetak članova, a nakon oktobarskog prevrata koalicija je brojala čitavih 17 članova! Jedan ekonomista je takvu izvršnu vlast nazvao sedamnaestoglavom hidrom. Uprkos tome što, zbog tragične smrti premijera Đinđića, postoji jasna tendencija da se prve tri godine „demokratske vladavine“ prikažu u što povoljnijem svetlu, nisu izostale ni kritičke ocene da tokom te tri godine ipak nisu pokrenute i učvršćene neke ireverzibilne tendencije koje bi u narednim godinama garantovale dinamičan i uspešan, pre svega institucionalni, razvitak, a potom uspešnu ekonomsku ekspanziju i povoljna kretanja u drugim sferama društvenog života. Mnogo se rede, ako uopšte, sreću ocene da, uz tako široku koaliciju i tako heterogenu vlast u sve tri njene grane, jedva da je i moglo išta primetno bolje da se uradi, a o nekim spektakularnim prodorima da se i ne govori. Ni vlast, kao ni bilo šta drugo u društvu, ne operiše bez uvek aktuelnih i neotklonjivih ograničenja, a ograničenja izvršne vlasti u koalicionim aranžmanima su takva da je nerasudno od nje tražiti neke impresivne učinke.

### **3. KOB KOALICIONIH VLADA: HETEROGENOST SASTAVA I TEŠKOĆE USAGLAŠAVANJA**

Kad se raspravlja o koalicionim vladama, teško je ne upustiti se u opšta razmatranja njihovih fatalnih otkaza i manjkavosti, pa tako ne smetnuti s uma da je tema ovog teksta korupcija i da organizaciju vlasti valja razmatrati ne u opštem slučaju, dakle ne „kao takvu“, nego s obzirom na korupciju i odnos prema njoj. Neka stoga ovde bude smesta jasno naglašeno da su koalicione vlade velika neprilika i kad je reč o pojavi korupcije i uslovima za njeno suzbijanje. Koalicione vlade imaju u odnosu na korupciju dva krupna nedostatka, u vezi sa kojima se pokazuje kao gotovo nemoguće opredeliti se u oceni koji je od njih veći i društveno štetniji. One, na prvom mestu, pogoduju korupciji i stvaraju više nego podsticajne uslove za njeno širenje. S druge

strane, one borbu protiv korupcije čine neravnom, izvanredno teškom i ne baš mnogo izglednom u pogledu mogućih uspeha, a o nekim epohalnim prodorima da se i ne govori. U zemlji kojom upravljaju koalicione vlade, mnoge poželjne stvari teško se ostvaruju; jedna od takvih je i borba protiv korupcije i njenih razgranatih uzroka i posledica. U nastavku se razmatra poduža lista otkaza koalicionih vlada. O tim otkazima iscrpno se pisalo i ranije (Madžar, 2009, pp. 151–176), ali svaki povratak ovom neuralgičnom problemskom čvoru otkriva po neki dodatni otkaz, ili za već ispitane pronalazi nove implikacije ili nove aspekte. Svi ti uvidi pokazuju neizlečivu funkcionalnu boljku vlada koje su nastale na – po sili prilika – preširokim kompromisima. Dodatna osobenost ovih novih razmatranja sastoji se u tome što se funkcionalni otkazi ovako skrpljenih vlada analiziraju iz jednog specijalnog ugla – sa stanovišta načina na koji podstiču i omogućavaju korupciju, ili otežavaju društvene akcije upravljene u pravcu njenog suzbijanja.

Prvi efekat koalicionih vlada, posebno kad su preširoke političke koalicije koje dovode do njihovog formiranja, jeste velika heterogenost činilaca koji u nju ulaze i jednako velika nesloga sa kojom u tako „šarolikom društvu“ valja računati. Teško je poverovati da bi zvaničnici koji u vladu mogli da deluju kao homegen i akciono usaglašen tim, ako su tako velike distance između stranaka iz kojih oni u tu vladu dolaze. Naročito su manjkave u tom pogledu vlade koje dolaze iz koalicija koje su ideološki i programski disonantne, jer takve koalicije, baš zato što obuhvataju partije vrlo različitih profila, ne mogu a da ne budu „neprincipijelne“ (ponovo Bojić, 2008). Što šira koalicija, to manja usaglašenost i slabije akciono jedinstvo vlade koja iz nje izrasta. U politici pojedinih resora moraju doći do izražaja antagonizmi koji karakterišu stranačko ponašanje na političkoj pozornici, a nije nerealistično postulirati da će u mnogim slučajevima funkcionisanje vlade biti u nekim aspektima nastavak političke borbe koja je prethodila izborima koji su do takve vlade doveli. Česte izjave o dobroj saradnji i maltene nekakvoj harmoniji u vladi, najbolja su indikacija da u njenom funkcionisanju prosto nedostaje mnogo toga što je neophodno za normalan rad. Nesložne i unutrašnjim napetostima opterećene vlade ne mogu biti osobito efikasne u borbi protiv korupcije, sve i kad bi za to postojala politička volja, a trošenje ograničenog administrativnog kapaciteta na usaglašavanje unutrašnjih razlika ostavlja manje kapaciteta za druge poslove, uključujući i borbu protiv korupcije. Valja naglasiti da slabost u toj borbi nikada ne ide sama: gola činjenica da vlada nije ni voljna ni sposobna da se energično suprotstavlja korupciji ohrabruje i podstiče koruptivne pothvate, slabost u suzbijanju istovremeno se pokazuje i kao činilac njenog generisanja i zabrinjavajućeg širenja.

Sledeća slabost koalicionih vlada je sporost sa kojom se formiraju. Ta manjkavost je u Srbiji došla do punog izražaja. Za obrazovanje ove sadašnje

vlade, nakon izbora iz 2008. godine koje je „demokratski blok“ izgubio, ali je poraz sanirao privlačenjem jedne koalicije iz suparničkog bloka, bilo je potrebno čitavih šest meseci; u punoj meri je iskorišćen zakonski rok koji je, kao maksimalan, predviđen za taj posao. Dok traje to predugo formiranje koalicionih vlada, funkcije nastavlja da obavlja prethodna garnitura u svojstvu tehničke vlade. Tehnička vlada nema ni kapacitet ni motivaciju, a faktički ni puna ovlašćenja, za sprovođenje reformi. Zastoj u reformama blokira i ponegde unazađuje mnoge poslove, a među njima je sigurno i borba protiv korupcije. Pored toga, tehnička vlada bi mogla da bude posebno demotivisana u borbi protiv korupcije, jer što god na tom planu bude postignuto, knjižice se kao učinak naredne vlade koja tek treba da preuzme dužnost. Štaviše, tokom mandata tehničke vlade mogla bi da se pojavi posebna motivacija za aktiviranje nekih koruptivnih transakcija, s obzirom na spoznaju da takve vlade nemaju interesa, a ne baš ni osobitih mogućnosti da se korupciji suprotstave. Dok traje taj svojevrsni interregnum između sukcesivnih vlada, mogli bi čak da se započnu neki krupni koruptivni poslovi koje bi kasnije bilo teško potisnuti, sve i kad bi se za taj komplikovani i motivaciono ambivalentan posao našla izvesna politička volja. Uz sve, moglo bi da se dogodi da ni sama tehnička vlada, sa sve grdanim resorima i agencijama, ne odoli iskušenjima koja bi u tom ograničenom prelaznom periodu mogla da iskrsnu u vezi sa korupcijom.

Velika smetnja u radu koalicionih vlada jeste množina interesa koje one, da bi opstale, moraju da zadovolje. Ti se interesi, kako se to kvalifikuje u kvantitativnim ekonomskim analizama, konvertuju u ograničenja. Ovakvo umnožavanje ograničenja sužava manevarski prostor za sve što vlada smjera ili ima potrebu da preduzme, uključujući, dakako, i bilo kakve antikoruptivne zahvate. Ograničenja proističu iz činjenice da veliki broj koalicionih partnera, uključujući i neke koji su političkom podrškom i brojem poslaničkih mesta sasvim skromnih dimenzija, može jednostavno, povlačenjem podrške, da obori vladu. Jedna manja stranka tri puta je obarala vlade u poslednjih osam godina. Time se nagoveštava dalja slabost ovakvih vlada: one su odveć nesigurne i njihov rad sugeriše stalno hodanje ivicom brijanja. Nesigurna vlada ni u čemu ne može da bude efikasna, a ponajmanje u borbi protiv korupcije, koja iziskuje posebnu angažovanost i odlučnost u lomljenju koruptivnih činilaca. Nesigurnost se, uz ostalo, ogleda i u vidnom kolebanju. Aktuelna vlada je u poslednjih šest meseci najmanje tri puta nastupila u javnosti sa najavom izvesnih odluka, da bi već nakon par dana, kad uslede reakcije u javnosti, te odluke opozvala. Jedan od novijih primera jeste široko obnarodovana odluka o različitim akcizama na energente, uz favorizovanje domaćeg proizvođača; nije bilo potrebno ni desetak dana, pa da vlada, takoreći sa repom među nogama, tu odluku opozove. Ovakva kolebljivost vlade vrlo je loš znak za sva delovanja na suzbijanju korupcije. Takvo kolebanje šalje u javnost signal da vlada nije sigurna u sebe i da nema

dovoljnu moć; za manipulacije koje sadrže i elemente korupcije to je pravo ohrabrenje i nema sumnje da će korupcije biti utoliko više ukoliko vlada ovakvim kolebljivim ponašanjem pošalje u javnost više signala o svojoj slabosti i nesigurnosti. Ako su, kako to verovatno i biva, koruptivni i polukoruptivni manevri povezani sa političkim činiocima koji su zastupljeni u vladi, lako dolazi do situacije da neke sasvim konkretne mere upravljene na potiskivanje korupcije budu sprečene neposredno i bez velikih okolišenja.

Koalicione vlade su kratkog veka i suženog horizonta. Skučen period njihovog trajanja uslovljen je okolnošću da one lako mogu da se sruše i da u čemernoj stvarnosti ove zemlje vrlo često i bivaju rušene. Kad se vlade često ruše, njihova smena je učestala, a to logički implicira kratak prosečni period trajanja. Kratko trajanje vlade znači i njen redukovan horizont odlučivanja. U Srbiji vlada ne može računati na efektivni mandat kakav preovladava u većini drugih zemalja, u svim onim gde politička slika nije toliko razvučena i izdiferencirana i gde koalicije koje formiraju vlade nisu toliko široke, heterogene i politički neusaglašene. Tako sužen horizont, kad je o korupciji reč, mogao bi da znači najmanje tri stvari. *Prva* među njima opšte je naravi i svodi se na zabrinjavajuće sužavanje skupa dostupnih opcija. To je neposredna logička posledica sasećenog efektivnog mandata i skraćenog horizonta odlučivanja: broj poduhvata koje vlada može da preduzme i uspešno realizuje utoliko je manji, ukoliko je kraće vreme koje joj (za sve što bi preduzela da uradi) stoji na raspolaganju. *Drugo*, sužen horizont saseca i motivaciju vlade da se upusti u trebljenje korupcije; razlog je, prvo, u tome što smanjen dijapazon mogućnosti za realizaciju relevantnih poduhvata (što je poenta prve tačke) ne može a da se negativno ne odrazi na entuzijazam ovlašćenih zvaničnika u njihovo pokretanje; nismo preteranoorni za preduzimanje akcija kod kojih je mala verovatnoća da će biti uspešno dovedene do kraja. Tu je, najzad, i *treće*: skraćeni horizont ne samo što neće produkovati motivaciju za iskorenjivanje koruptivnih transakcija, nego je sva prilika da će generisati motivaciju za aktivnosti kontaminirane korupcijom. Nije zanemarljiva ni već nagoveštena verovatnoća da će zvaničnici, baš zato što ne očekuju da će dugo ostati na vlasti, pregnuti da za sebe što više izvuku dok vlast još traje, a to bi značilo upuštanje u koruptivne poslove koji su dostupni za ograničeno vreme, samo dok ne budu zamenjeni novoformiranom vladom.

Na razmotrenu motivacionu strukturu, koja generiše brojne i u neku ruku smeje pokušaje da se iskoristi sve što pruža široko razudena i u brojnim nijansama izvarirana korupcija, nadovezuje se jedan čisto mehanički momenat. Kad je prosečni efektivni mandat kratak i kad je vek vlade u proseku takođe skresan, broj garnitura koje se u proseku izmenjaju na najvišem upravljačkom nivou, ali i na nivoima koji su u hijerarhijskoj strukturi locirani ispod ovoga, relativno je velik, osetno veći nego u političkim sistemima koji se odlikuju (znatno) višim

stepenom političke stabilnosti. To znači da je za toliko veći broj timova i ukupan broj hijerarhijski različito pozicioniranih članova koji bi mogli da pretenduju da se u raznim korupcionaškim pothvatima namire. Veći broj garnitura u jedinici vremena, što samo po sebi implicira i veći broj kandidata (tj. za korupciju spremnih osoba), čisto mehanički implicira i veću masu uzurpiranog dohotka i veću rasprostranjenost korupcije merenu brojem pojedinačnih, njome inspirisanih i u njoj realizovanih akata. Nije slučajno u jednom beletrističkom tekstu artikulirano odsustvo volje da se menja vlast: ove sadašnje smo podmirili i podgojili, zar sad iznova da žirimo ove potrebite koji bi došli na vlast?

„Nepriincipijelne koalicije“ već su pomenute u nekoliko navrata. Od takvog materijala ne može se dobiti dobar ministarski, ili – na nižim hijerarhijskim nivoima – analogan upravljački kolektiv. Kad su interesi jako različiti, a političke distance između članova tima velike, taj upravljački kolektiv poprima neke vrlo disfunkcionalne karakteristike i sam se pretvara u jednu akciono opredeljenu celinu, čije je ponašanje vrlo kompleksno, uslovljeno čitavim nizom različitih okolnosti i, u stvari, nepredvidivo. To je izvor velike neizvesnosti u politici koju vlada sprovodi i u celom sistemu koji ta politika (treba da) reguliše i usmerava. A notorno je da je neizvesnost pogibeljna po efikasnost. Kad ona pređe neke granice, a posebno kad krene da izvire iz vladinih aktivnosti koje treba da je suzbijaju i ograničavaju, privredni subjekti gube i ono malo mogućnosti za promišljeno i konzistentno planiranje, pa je i broj njihovih preduzetničkih poduhvata po tom osnovu smanjen. Ništa, međutim, ne može toliko da smanji dinamičku efikasnost privrede i njen razvojni potencijal kao one crte državne regulative i vladine politike, koje obeshrabruju i faktički ograničavaju preduzetništvo kao krajnji *spiritus movens* svake privrede.

Povrh svega rečenog, međuresorska borba, na koju nisu imune ni najhomogenije jednostranačke vlade, posebno se intenzivira u vladama naslonjenim na široke koalicije, a to ne samo što usporava rad vlada, nego sistem pomera na neke inferiorne ravnotežne tačke, takve koje su u Paretovom smislu dominirane s obzirom na raspoloživost superiornih alternativa, principijelno poželjnih za sve učesnike, ali u koalicionim aranžmanima nedostižne. Rečeno jezikom teorije igara, sistem može da se zaglavi u nekom „Nashovom ekvilibrijumu“ u kome svaki učesnik nastoji i uspeva da postigne ono što je najbolje za njega, *s obzirom na ekonomski izbor i poziciju koju su zauzeli svi ostali*, ali koji je inferioran u odnosu na neke druge globalne, sistemske ravnoteže: kad bi, naime, bila moguća koordinirana i usaglašena akcija, ceo sistem, tj. svi učesnici odreda, mogao bi da se pomeri u neku novu ravnotežu u kojoj bi sistem kao celina postigao veći učinak, a u kojoj bi *položaj svakog pojedinačnog aktera bio poboljšan*. Zaustavljanje na skupini

individualnih optimuma, koji međutim nisu *u globalnom smislu* najbolji niti za sistem niti za bilo kog učesnika, može da se interpretira kao cena koja se ima platiti za nemogućnost koordinacije i odsustvo usaglašene akcije. Nashova ravnoteža je, kolokvijalno rečeno, cena nesloge u sistemu sa odveć izdiferenciranim političkim činiocima i prevelikim međusobnim programskim distancama.

#### **4. SPOROST REAGOVANJA I NEDOSLEDNOST DELOVANJA KOALICIONIH VLADA**

Sporost u radu koalicionihi vlada, posebno u reagovanju na egzogene promene u spoljnom ambijentu u kome privreda funkcioniše, već je implicirana u prethodnim tačkama, a u analizi pojedinihi slabosti i eksplicitno je nagoveštena. No, inertnost koalicionihi vlada mora da bude posebno naglašena. Brzina reagovanja dragocena je prednost u svim okolnostima, a u mnogim konstelacijama toliko je važna da se bezmalo svodi na uslov normalnog opstanka. Posebno je važna brzina reagovanja u vremenima burnih i ubrzanihi tehnoloških promena, koje zapravo i stoje iza egzogenih udara kojima privreda treba da se prilagodi. Lako je logički demonstrirati potrebu brzine u reakcijama na promene u ambijentu u kome se privreda zatekla. U mnogim periodima promene kojima se valja prilagoditi teku i smenjuju se u brzim sukcesijama. Idealno je da se na te promene smesta reaguje, ali kad to već nije moguće, suštinski je važno da pomak u reakciji (docnja, ili često pominjani *lag*) bude što kraći. Ako je docnja (pre)duga, odgovarajuće prilagođavanje, čak i kad je najpomnije koncipirano i najpreciznije izvedeno, biće kontraindikovano, ili jednostavno pogrešno. Ukoliko se objektivno data situacija pod uticajem egzogenih sila promeni, zakasnelo prilagođavanje biće neodgovarajuće, iz prostog razloga što je isplanirano za jednu situaciju koja se već promenila i koja više nije relevantna. Zakasnelo prilagođavanje je po definiciji pogrešno prilagođavanje, neblagovremene odluke su zasigurno kontraindikovane. Kašnjenje u reakcijama veliki je i poguban izvor gubitaka na dinamičkoj efikasnosti privrede. Ono je i činilac zabrinjavajuće neefikasnosti u suzbijanju korupcije. Zakasneli udar po korupciji jednostavno ne (po)stiže svoj cilj. U dinamičkom kontekstu, sporo reagovanje svodi se na gađanje pokretne korupcione mete, bez izgleda da ona ikada bude dostignuta. Time se, *prvo* (i suprotno intencijama), količina korupcije ne smanjuje. Drugo, i koruptori i korumpirani brzo nauče da su udari zakasneli i da su bezopasni (ekonomski sistemi su entiteti višestruko prožeti različitim procesima učenja, oni se u mnogim teorijskim konceptualizacijama karakterišu kao *sistemi koji uče*), a te spoznaje inkorporiraju se u njihova ponašanja, svest o nekažnjivosti snažan je podsticajni činilac za dalje širenje i produljivanje korupcije.

Sporost u reakcijama deo je šireg problema nesigurnosti koalicionih vlada – prevelik je broj interesa o koje bi mogla da se „ogreši“, pa joj treba i mnogo vremena da nađe opciju koja će u toj džungli isprepletenih revandikacija izazvati najmanje štete – a iz te nesigurnosti proizilazi i često zapažano kolebanje u odlukama. To je za privredu izrazita nepovoljnost. U planiranju različitih poduhvata, važna je izvesna sigurnost u pogledu politike koju će vlada voditi; ta sigurnost je ne samo deo jednog stabilnog ambijenta koji (makar) ne povećava stepen neizvesnosti, nego je i važan informacioni signal: ako se sa razumnom izvesnošću zna šta će država činiti u doglednoj budućnosti, to je dragocen izvor informacija i o drugim aspektima miljea u kome će biti preduzimani i realizovani inovativni i drugi razvojno značajni poduhvati. Sa više informacija mogu, dakako, da se donose i kvalitetnije poslovne odluke. Stabilnost ekonomske politike – shvaćena kao odsustvo kolebanja i nedoslednosti, koji nisu objektivno uslovljeni udarima iz poslovnog i preduzetničkog okruženja – veoma je značajna i kao sredstvo i kao činilac koordinacije poslovnog odlučivanja: kad se poslovni ljudi orijentišu prema predviđenoj budućoj ekonomskoj politici i kad su njihove prognoze, zahvaljujući stabilnosti te politike, dovoljno slične, onda to deluje kao dobrodošao faktor usklađivanja njihovih inače široko decentralizovanih odluka. Kad je ekonomska politika, zbog koalicionih opterećenja, kolebljiva, nestabilna i nepredvidiva, onda jednostavno izostaje taj neprocenjivi koordinacioni učinak. Tako hirovita i nasumična, ovakva politika dezorijentiše i potrošače i svekoliku širu javnost, što zasigurno nije bez ekonomskih reperkusija. Kolebljivosti i nepredvidivosti vladinih odluka i pratećih poteza njenih resora mnogo doprinosi već pomenuta opasnost (i dovoljno visoka verovatnoća!) da (ta vlada) bude oborena, pa tako i opravdan strah da to može i da se dogodi.

Posebno nepovoljna crta institucionalnog aranžmana i administrativnog uređenja u Srbiji jeste lakoća sa kojom poslovni interesi mogu da se povezuju sa političkim krugovima i relevantnim činiocima u javnoj upravi. U vladama koje su naslonjene na široke političke koalicije, a iz njih i izrasle, veliki je broj partnera male političke snage i skromne podrške u biračkom telu. Ti partneri se lako mogu obraditi ako inicijativa krene iz poslovnih krugova; kolokvijalno rečeno, ti činioci vlasti *nisu skupi* i mogu se pridobiti za različite zahvate koji bi mogli čak da ugroze opstanak vlade. Stoga se i privatni sektor u privredi može označiti kao potencijalni izvor ozbiljnih pretnji za vladu i kao činilac njene kolebljivosti i nestabilnosti. Posebno ozbiljne pretnje mogu da se protnu kroz Skupštinu; tesna koaliciona podrška znači da je dovoljno finansijski ili na drugi način animirati samo nekoliko poslanika, pa da pod krupan znak pitanja bude podvedena cela vlada.

Već je ranije istaknuto da ovako neposredna veza između države i poslovnog sveta nanosi štete i jednom i drugom skupu organizacija, odnosno institucija.

Ovde valja dodati dve konkretne skupine štetnih učinaka. S jedne strane, postoji opasnost da neke sastavnice javne politike dođu direktno pod kontrolu privatnih ekonomskih interesa, što po logici stvari sistem odvlači od nekog društvenog optimuma, kako god taj optimum da se definiše. S druge strane, ova pretnja po opstanak vlade dodatno hrani njenu kolebljivost i nesigurnost, sa svim već pomenutim posledicama po orijentaciju javnosti u privrednim poslovima i po koordinaciju poslovnih, pa i drugih odluka u društvu kao celini.

Moraju se dodati i dve okolnosti koje nisu systemske prirode, ali u znatnom stepenu otežavaju rad vlade i obaraju kvalitet upravljačkih aktivnosti zasnovanih na njenim prerogativima. Prva proističe iz jednog broja specifičnih problema koji opterećuju ovdašnju politiku i upravu, a u drugim zemljama se uopšte ne javljaju niti se mogu tumačiti kao deo normalnih odgovornosti bilo koje vlade. Ti specifični problemi su saradnja sa Međunarodnim tribunalom za ratne zločine u Hagu i borba oko Kosova, uključujući posebno napore da se na liniji njegovog očuvanja pribavi što šira međunarodna podrška. Ovome se možda mogu dodati i komplikacije koje izviru iz još uvek dokraja nesređenih odnosa sa neposrednim susedima, republikama koje su bile u sastavu SFRJ, a u odnosu na koje još nisu regulisane posledice ratnih zbivanja iz prve polovine prethodne decenije. To su problemi koji se dodaju inače pretrpanom radnom programu, tzv. *agendi*, vlade i njenih resora, povrh svega što se u tom programu našlo u vezi sa privatizacijom i drugim komponentama tranzicije. Taj program je, dakle, ionako doslovno pretrpan, pa kad još dođu zahtevi iz Haga, Brisela, Vašingtona... teško je oteći se utisku da je to prosto previše za ograničen administrativni kapacitet i očito nedovoljnu političku nosivost ovog sistema. Za koliko god taj kapacitet biva apsorbovan Hagom, Kosovom, grozničavim naporima da se obnove i poprave odnosi sa susedima... za toliko manje ostaje za redovne državne poslove, uključujući i borbu protiv korupcije, naravno u meri u kojoj je vlada za tu borbu uopšte zainteresovana. Čovek ne može da ne bude iznenađen, pa unekoliko i osujećen, kad vidi da neki ne osobito visoko pozicionirani činovnici dolaze hrpimice iz EU i drugih ustanova sa Zapada i bez zazora, radi pregovaranja, sedaju naspram predsednika države, premijera i tako redom niz hijerarhijsku lestvicu, ali retko sa onim našim zvaničnicima koji bi odgovarali njihovom rangu. Ne postoje li tu neka pravila u duhu prastare izreke *Similis simili gaudet*, ili bar *The same feather flocks together*, koja bi ove međunarodne poklisare uputila na partnere istog čina a ne smesta na najviše zvaničnike ove države? U svakom slučaju, angažovanje političkog i administrativnog kapaciteta po ovom osnovu ima jasne posledice i na planu borbe protiv korupcije. Implikacije su nepovoljne, jer se ovako smanjuje deo kapaciteta koji toj borbi može da bude posvećen, naravno ukoliko se cinički ne pretpostavi da iz vladine administrativne mašinerije umnogome izviru



koruptivne aktivnosti, pa je bolje da za taj štetni posao ostane manje kapacitetnih mogućnosti.

Druga okolnost je umanjen prestiž i srezan ugled vlade, njenih resora i drugih pratećih institucija. Erozija je neposredna posledica opisanog bokora slabosti koje su produkt njenog koalicionog karaktera. Posledica su i njene nesigurnosti, neodlučnosti i kolebljivosti, koje su dalja, izvedena posledica tih slabosti. Za borbu protiv korupcije potrebne su vlada i javna uprava sa autoritetom i ugledom u najširoj javnosti. Teško je, međutim, steći ugled i očuvati autoritet, ako su vladi ruke mnogostruko sputane, ako joj je manevarski prostor skučen po više osnova i ako je ona sama nesigurna u mnogim svojim potezima. Erozija kredibiliteta i nedostatak ugleda mogu se tumačiti kao posredno izvedene posledice direktnih smetnji i ograničenja opisanih u ovom odeljku. To su nepoželjne reverberacije odveć učestalih zastoja i posrtanja koji su plod i učinak valjda neotklonjivih teškoća kakve su prosto prirodene koalicionim vladama.

## 5. VERTIKALNA PODELA VLASTI

Koalicioni karakter naših vlada istaknut je kao markantan i zasad neotklonjiv izvor njihovih slabosti, pa je ne samo u tekstu, nego i u samom naslovu jednog pododeljka okarakterisan kao *kob*. Teško je zamisliti nešto što bi vlade više ograničavalo i ometalo nego široke koalicije na koje se naslanjaju, ali je moguće identifikovati jedno maligno svojstvo političkog sistema koje na širem društvenom planu verovatno izaziva veće štete i teže gubitke. To je vertikalna podela vlasti. Valja odmah naglasiti da je to tako krupan defekt političkog sistema posmatranog u celini, da nije mogao da promakne ovdašnjim analitičarima (Udovički, 2005; Praščević, 2008). Vertikalna podela vlasti je podela na stranke koje učestvuju u vladajućoj koaliciji. Njena vertikalnost sastoji se u tome što svaka stranka – saglasno broju glasova na poslednjim izborima, koalicionom potencijalu, ucenjivačkoj snazi i veštini u pregovaranju oko formiranja vlade – dobija svoj odsečak u vladi, regulativnoj mašineriji i javnoj upravi, *tako da su svi nivoi na tom odsečku pod njenom jedinstvenom kontrolom*. Vertikalna podela znači da se nijedna stranka ne meša nijednoj drugoj u njen *baš vertikalno odsečen segment* i da su *svi nivoi* vladavine i državne administracije, delom uključujući i poslove upravnog nadzora, pod kontrolom *jedne* stranke.

Postoje očigledni razlozi zbog kojih su u jednom delu literature ti odsecci nazvani feudima. Nad područjem koja je koalicionim sporazumom dodeljeno bilo kojoj stranci – ona praktično ima apsolutnu kontrolu. Stranka na „svom sektoru“ ima rukovodeće položaje i radna mesta na svim upravnim nivoima, od ministra do portira, kako se to ponekad efektno kaže. Stranka sama kontroliše delovanje „svoje“ administracije na svim nivoima i samo do nje stoji kako će

postupati sa funkcionerima koji u upravljačkoj hijerarhiji na njenom vlastitom odsečku zauzimaju pojedina mesta. Nagrada za dobar i kažnjavanje za eventualno nezadovoljavajući rad stvar je politike stranke i njenih unutrašnjih odnosa. Sve je strukturirano duž vertikalnih linija i ceo sistem se o tim linijama drži. Horizontalne interakcije su minimalne, ili čak nepostojeće. Nije uobičajeno, a u takvom sistemu nije ni prihvatljivo, da se kritike, sugestije, preporuke i analize kreću po horizontalnim ravnima. Tako nešto bi se u tom sistemu doživljavalo i tumačilo kao uzurpatorsko posezanje u tuđi zabran. Bilo bi to i u suprotnosti sa koalicionim sporazumom, sa njegovim eksplicitno formulisanim odredbama, ali još i više sa svim onim što taj sporazum implicira. To što je stranka u sistemu vladavine dobila, deo je njenog izbornog *plena* koji nijedan drugi činilac koalicione vlasti ne treba da dotiče. Što se opozicije tiče, ona to nije u stanju da čini, sve i kad bi htela i pokušavala.

Vertikalno podeljena vlast opaka je, maligna i na širem društvenom planu odistinski destruktivna. Najpogubnije njeno svojstvo jeste praktično odsustvo kontrole. Ona poništava klasične mehanizme kontrole čije koncepcije imaju dugu tradiciju i dignitet postavki, koje su ušle u samo jezgro političke filozofije i nauke o državnom upravljanju. One svoj duboki koren imaju u idejama Montesjkjea, s jedne, i Loka i škotskih filozofa, s druge strane. Ti mislioci su dobro razumeli kakvu opasnost po društvo predstavljaju vlast i država sa institucionalizovanom, a na jasan način i legitimizovanom, silom i prinudom. Bili su svesni velike potrebe da se vlast ograniči i kontroliše; država kao stravično razuđeni mehanizam prinude potrebna je društvu, ali za njega istovremeno predstavlja i veliku opasnost i stalnu potencijalnu pretnju. Vlast je, prema poimanju Montesjkjea i škotskih filozofa, toliko jaka da jedino može da je kontroliše *druga vlast*. Otuda ideja podele vlasti i kontrola i ravnoteža koje iz te podele treba da proisteknu (Horvat, 1984, pp. 239–242, posebno 240). Vlast je podeljena na tri ogranka, od kojih jedan donosi zakone, drugi ih primenjuje, a treći kontroliše i njihovo donošenje i primenu. U tri ogranka smešteni su različiti ljudi, a njihov položaj je osiguran od mogućih pritisaka i pretnji koji bi došli iz drugog ogranka. Nezavisnost je ključna reč kad su u pitanju osnovni činioци vlasti, a svaka vlast u bitnim modalitetima svog delovanja zavisi od preostale dve. Otuda i *ograničavanje* svake vlasti posredstvom preostalih dveju, i *kontrola* kojoj je svaka vlast podvrgnuta, opet od strane drugih dveju grana vlasti.

U političkom sistemu Srbije vlast je takođe podeljena. No, ona nije podeljena horizontalno i na način na koji bi se pojedini delovi vlasti međusobno kontrolisali i ograničavali, nego upravo suprotno – vertikalno, kako bi bilo kakva uzajamna kontrola bila onemogućena. Vertikalno podeljena vlast je *nekontrolisana* i, na domenu koga je neka stranka uspela da se dočepa, praktično neograničena. Tradicionalna – a to je i moderna – teorija podele vlasti

doslovno je preokrenuta. To je nešto najteže i najnepovoljnije što o jednoj vlasti može da se kaže. Utoliko teže što su vertikalno podeljene sve tri grane vlasti: na segmentu koji pripadne nekoj stranci, pod njenom kontrolom su i izvršna i zakonodavna, a prema mnogim tvrđenjima u javnosti i sudska. Tradicionalna podela vlasti gubi u ovoj konstelaciji svoj smisao, a ključne odluke se ne donose u parlamentu i vladi, nego u stranačkim centralama. Kad se u obzir uzme i koalicioni karakter vlade i svih onih desetak osnova po kojima se, i to najčešće drastično, smanjuje njena efikasnost, dolazi se do jednog istinski sumornog zaključka. Posmatrane u celini, vlast i država su zabrinjavajuće slabe tamo gde je poželjno da budu što jače: to su poslovi koje u okviru svojih mnogobrojnih i kroz celo društvo pruženih funkcija treba da obave u javnom interesu. Vlast i država su u isti mah neodmereno i zaista preterano jake tamo gde je to kontraindikovano i gde bi trebalo da budu lišene bilo kakve moći: to je odnos prema ostatku društva i sila koju bez kontrole i ograničenja mogu neometano da primenjuju. Normalni i poželjni odnosi u organizaciji vlasti i strukturi države ovim su dijametralno preokrenuti – država je jaka u svom voluntarizmu i potencijalno jaka u svojim represivnim funkcijama, a slaba u oblastima u kojima je njena delatna moć i efikasnost od najvišeg društvenog interesa. Takva konfiguracija vlasti predstavlja ozbiljnu pretnju ljudskim pravima i individualnim slobodama: postoje slučajevi kidisanja nekih aktera vlasti na pojedince i organizacije, a da iz same vlasti nije bilo kompenzatornih reakcija, čak i kad je bilo očigledno da su one potrebne; subjekti smešteni u drugim vertikalno omeđenim režnjevima vlasti jednostavno neće da se mešaju u tuđe „zabrane“, niti za njih vezane obračune.

Nije teško objasniti kako se u političkom sistemu Srbije uspostavila opisana vertikalna podela vlasti. Iako ona sadrži elemente institucionalno-političkog inženjeringa, može se reći da u osnovi ipak predstavlja spontano nastalu pojavu. Za vertikalnu podelu vlasti moglo bi se reći da predstavlja logički korelat i funkcionalnu posledicu široke stranačke diferencijacije i teško sklopivih koalicionih vlada, koje su druga strana iste političke medalje. Vlade se, naime, teško formiraju i inicijatori obrazovanja vlada moraju, sa rasute lepeze stranaka koje su prošle izborni cenzus, da prikupe relativno veliki broj partnera. To nije lak posao i prosto ne može da se ne produži u zamorno i neizvesno političko cenkanje. Partnerima se mora ponuditi mnogo toga da bi ušli u datu koaliciju, a ne u onu drugu, konkurentnu. Kad na političku pozornicu stupe dva inicijatora za obrazovanje vlade, nastaje konkurencija slična ekonomskom duopolu i svaki mora da ponudi atraktivne uslove da bi dovoljan broj partnera privoleo da uđu u njegovu kombinaciju. To duopolsko nadmetanje, kao i svaka konkurencija, a u ovom slučaju i više nego u standardnim ekonomskim konstelacijama, rezultuje u dizanju cena onih čiji se pristanak želi obezbediti. Poznato je da duopoli mogu da razviju mnogo žešću – u stvari doslovno *najžešću* – konkurenciju nego bilo

kakva alternativna tržišna struktura; poznati su slučajevi da su u duopolskom nadmetanju cene ne samo padale na nulu nego i potiskivane u zonu negativnih vrednosti. U tom nadmetanju mora se, dakle, povećati ukupna vrednost onoga što se nudi, da bi za planiranu vladu mogao da bude prikupljen dovoljan broj partnera. Tako se javlja prirodna tendencija da se maksimalno uveća ukupna vrednost onoga što je predmet političke trgovine i što predstavlja izvor za podmirenje zahteva potencijalnih partnera u vladi. Javlja se tendencija da se uveća ukupna vrednost vlasti.

Vlast najviše vredi kad je neograničena i nekontrolisana, pa makar i na onom ograničenom području koje dati partner dobija kao svoj izborni plen i kao svoju naknadu za ulazak u vladu. Vertikalna podela je način maksimiziranja vrednosti vlasti koju stranke kao učesnici koalicije dobiju na području koje im koalicionim sporazumom bude dodeljeno. Ta podela je, dakle, mehanizam maksimalnog uvećavanja svojevrsnog političkog kapitala koji služi kao prometno, ali i obračunsko, sredstvo prilikom privlačenja partnera da bi se formirala vlada. Stranke su vertikalnom podelom faktički maksimizirale „količinu vlasti“, pa time i svoju političku moć koja učešće u direktorijumu vladanja čini toliko atraktivnim. Moć je, naravno, uvećana na račun ostatka društva; to je relacioni koncept (Horvat, 1984, pp. 60–61) i može se definisati jedino u odnosu na nekog drugog, na čiji račun se moć i uspostavlja. Politička elita je vertikalnom podelom vlasti svoju moć povećala za onoliko za koliko ju je ostatak društva posredstvom istog mehanizma izgubio. Konstelacije asimetričnog rasporeda moći nisu plod nečijeg plana, niti su proizvedene sa svesnom namerom da se moć realocira i koncentriše. Vertikalna podela i asimetrično raspoređivanje moći plod je i predvidiv rezultat političke konkurencije; partneri moraju da se ponašaju po imperativima konkurencije, jer se ne mogu nadati da bi u toj borbi na neki drugi način mogli da budu uspešni. Ako bi neko i odustao od tog imperativa konkurencije, bitku bi sigurno izgubio, a ishod bi ionako bio isti – vertikalna podela vlasti i velika moć onoga ko je nadvladao.

Sa stanovišta širenja korupcije i slabih izgleda na uspeh u borbi za njeno suzbijanje, vertikalna podela vlasti je jednako pogubna kao i sa bilo kog drugog stanovišta. Svaki član koalicije neophodan je za opstanak vlade i skoro svaki može vladu da obori, bar dok se ona temelji na tankoj parlamentarnoj većini. Stoga se i korupcija može nesmetano širiti; ako se nešto i otkrije ili bar nasluti, merodavne institucije će se nerado upuštati u razjašnjavanje slučajeva i njihovo isterivanje na čistac. Izostaje prava akcija protiv korupcije, zato što su i institucije koje su ovlašćene da je preduzimaju i koje bi morale da budu nezavisne, dobrim delom pod uticajem stranaka na vlasti i njihovih sve moćnijih rukovodstava. A stranka sigurno neće udariti na stranku koja joj je partner u vlasti; tako bi ugrozila vladajući komesarijat, pa otud i sebe samu. U očuvanju

vlasti među vladajućim strankama uspostavlja se snažan zajednički interes: stranke brižljivo čuvaju i štite jedna drugu, jer tako čuvaju svoje sopstveno sudelovanje u vlasti, čuvajući svoje partnere, stranke najneposrednije štite svoj vlastiti interes.

Stranačka struktura vlasti i vertikalna podela nadležnosti opredeljuje vrlo specifičnu strukturu „tržišta korupcijskih usluga“. To nije ni difuzno, decentralizovano tržište, niti centralizovani sistem u kome centralna vlast organizuje krupnu korupciju i nalazi načina da dobitke podeli, usmeravajući jedan njihov deo niz obronke hijerarhijske strukture (Begović, 2007, pp. 90–98). To je neka vrsta vrlo neefikasnog i razornog oligopolnog tržišta u kome su akteri neutuživi i nedodirljivi, a koje omogućava i čak pretpostavlja multiplicitet tačaka na kojima se mito i druge koruptivne pogodnosti iznuđuju. To nije decentralizovana korupcija sa izvesnim mogućnostima izbora – ako se usluga ne dobije na jednom mestu ili ako je tu skupa, klijent ima mogućnost da ode na drugo – niti je ona centralizovana u kojoj se obično uredi da se na jednom mestu plati sve što je potrebno da bi se za dati posao pribavile potrebne dozvole i osigurao siguran prolaz kroz džunglu administrativnih procedura. Kad zauzmu pripadajuće resore i prateće delove javne uprave, politički činioци koji kontrolišu državu pretvaraju se u skupinu nezavisnih haračlija koji nalaze načina da „svoje“ uzmu, nezavisno jedan od drugog. Uz ovakvu vlast, korupcija u Srbiji mora da bude veoma raširena i, više od toga, nepodnošljiva skupa.

Da stvar bude gora, na vrlo niskom nivou je kvalitet usluga koje se plaćaju putem korupcije. Razlog je u širokom partijskom zasnivanju kadrovske politike: i u stručnoj i u široj javnosti uspostavljen je konsenzus u pogledu ocene da na odgovorna mesta u državnoj upravi, od lokalnog sve do republičkog nivoa, ne dolaze kadrovi po osnovu svoje stručne osposobljenosti i operative kompetentnosti, nego po osnovu partijske lojalnosti i zasluga u stranačkim kampanjama i drugim poslovima. Nedavno se čula jedna izjava u kojoj je aktuelni sastav institucija državne regulative i javne uprave u važnoj dimenziji kadrovske popunjavanja *inferioran* u odnosu na onaj iz socijalističkih vremena. Rečeno je, pri tom, da su u tom napuštenom poretku samo najviša mesta u državnoj i drugoj regulativnoj hijerarhiji popunjavana po kriteriju partijske lojalnosti i dokazanosti, pa i to iz jednog vrlo širokog rezervoara kadrovskih resursa, a da se danas i mesta „portira“ popunjavaju prema stranačkim ključevima.

Ovakva konfiguracija vlasti u sukobu je sa načelima efikasnog funkcionisanja ustanova i racionalnog obavljanja javnih funkcija. Razlog nije samo u izopačenoj kadrovskoj politici i odsustvu valjane kontrole nad vlašću koja naočigled pokazuje tendencije da se otuđi i podivlja, nego i u činjenici da je podela funkcija zasnovana na stranačkim pogodbama, a ne na logici poslova i

zadataka koji kroz te funkcije treba redovno i pravovremeno da se obavljaju. Poslovi u državnim službama i javnoj upravi nisu raspoređeni po vertikalno pruženim trakama najšire shvaćenog regulativnog poretka jednog društva, nego tvore konfiguracije sa mnogo međuzavisnosti i povratnih sprega; oni svakako nisu tako sistemski locirani da bi u najvišem stepenu bila olakšana stranačka distribucija izbornog plena i maksimizirana moć koju stranke imaju po osnovu kontrole nad raznim područjima društvenog života. Raspodela nadležnosti i upravljačkih prerogativa na način koji najviše pogoduje stranačkim cenkanjima i odgovarajućim pogodbama, sigurno nije identična sa alokacijom ovlašćenja koja bi proistekla iz kriterija najefikasnijeg obavljanja državnih i drugih javnih poslova. Idući u raspodeli funkcija linijom stranačkih pogodbi, društvo ostaje bez sposobnosti za redovno (i uredno!) obavljanje ključnih sistemskih funkcija, bez kojih zajednica kao celina ne može normalno da opstaje, a još manje uspešno da se razvija.

Među najveće štete koje po efikasnost sistema kao celine generiše vertikalna podela vlasti spada bitno ograničavanje, može se reći bezmalo ukidanje mogućnosti koordinacije. Svako stoluje i upravlja na svom području i niko se nikom ne „meša u posao“; vlast koja bi *ne formalno, nego stvarno* pokrivala sve noseće sektore – jednostavno ne postoji, jer je svaki partner potreban za održavanje uspostavljene vladajuće mašinerije i jer tu krhku i rovitu tvorevinu svaki, ako oceni da je zakinut na svom „feudu“, može bez većih teškoća oboriti. To obaranje se može čak izvesti i bez većih političkih troškova po onog ko vladu ruši; ono se, naime, može uviti u oblantu principijelnih obrazloženja, utoliko lakše što koalicione vlade ionako loše funkcionišu i što im se lako mogu naći brojne i argumentativno poduprte zamerke. Odsustvo ili drastična suženost koordinacije znači da na mnogim važnim tačkama u sistemu leva ne zna šta radi desna i da se već po tom osnovu učinkovitost sistema znatno spušta ispod tehnološki i resursno dostupnih nivoa. Izvesna koordinacija ipak se uspostavlja, i to silom elementarnih bilansnih relacija i imperativa koji iz njih proističu. No, to je daleko od dovoljnog, utoliko pre što ni alokacija budžetskih sredstava na pojedine resore ne sledi logiku neke opštesistemske efikasnosti, nego logiku partijskih nagodbi i odnosa stranačke moći.

Za obezbeđenje koordinacije i uspostavljanje, te trajno održavanje poretka u celini, bitni su ustav, zakoni i gotovo nepregledne množine pratećih propisa. Za red i sklad u pojedinim delovima sistema i u sistemu kao celini nisu dovoljni tek bilo kakvi propisi, nego kvalitetni i usaglašeni propisi i, jednako važno, njihovo potpuno respektovanje, uključujući posebno njihovo savesno i sistematično sprovođenje i jasne, predvidive posledice njihovog eventualnog zaobilaženja ili kršenja. Srbija ima velike probleme, prvo, sa kvalitetom propisa – nejasni su, nepotpuni, neprilagođeni potrebama ekonomske stvarnosti, međusobno protivrečni i neretko protivrečni u sebi samima – a potom, još i više, sa

njihovim sprovođenjem. Nesprovođenje propisa verovatno je izvor većih šteta i gubitaka, negoli i sam njihov kvalitet. Od loših propisa teže je i pogubnije njihovo nesprovođenje, pa makar bili i najbolje napisani i najpotpunije usaglašeni. Nepoštovanje propisa unosi na mnogim segmentima veće poremećaje i veći nered, negoli i samo nepostojanje bilo kakvih propisa. Već time što postoje, propisi, naravno u meri u kojoj im se veruje, navode jedan broj privrednih subjekata na određene planove i akcije, da bi u svom poslovnom i ljudskom osujećenju naknadno saznali da su ti propisi, baš zato što se ne poštuju, bili loš orijentir i da su doveli do pogrešnih odluka. Iz takvih odluka proizlaze, dakako, štete najpre za one koji su ih se pridržavali, ali na očigledan način i za društvo kao celinu.

Društvo u kome se zbog nereda u odnosu prema propisima donose pogrešne odluke očigledno ne koristi delotvorno svoj proizvodni potencijal i društveni proizvod, kakvim god agregatom da se meri, ostvaruje na nivou znatno nižem od objektivno mogućeg. Takvo društvo gubi deo svog potencijalnog proizvoda. Svemu ovome treba dodati još jednu važnu napomenu: u sistemu sa vertikalnom podelom vlasti ogroman je prostor za voluntarizam i ignorisanje propisa, jer nema jedino celishodne i sistemski racionalne horizontalne podele vlasti koja bi omogućila ograničavanje i kontrolu i jer svaki činilac vlasti može komotno, u širokim granicama, da ignoriše i krši propise, a da mu niko ništa faktički ne spočitava. O nekim sankcijama i društvenoj odgovornosti da se i ne govori. To je, naravno, i ambijent koji omogućava, te tako i podstiče, svu lepezu krupnih zloupotreba, među kojima korupcija zauzima jedno od centralnih mesta, ako baš ne i središnje mesto. Kad politički činioци, makar i na ograničenim područjima koja su dobili koalicionim sporazumom, imaju praktično neograničenu, „apsolutnu“ vlast, valja uz korupciju očekivati i razvijanje regulativnih struktura koje će je u budućnosti sve jače podsticati i pospešivati. Proces je kumulativan. Kako da se ne prihvati mudra maksima lorda Actona i ne ponovi da svaka vlast kvvari, ali da apsolutna vlast kvvari apsolutno?

## **6. INSTITUCIONALNA PANORAMA SRBIJE: VLASNIČKA STRUKTURA, NJENE PROMENE I ULOGA U MEHANIZMIMA KORUPCIJE**

U institucionalnoj armaturi Srbije mnogo je ustrojstava koja u odnosu na korupciju generišu efekte na dva podjednako nepovoljna fronta. S jedne strane, brojni su mehanizmi koji korupciju čine lakom i bezopasnom – a takvi mogu u isti mah da se tretiraju i kao izazivači i stimulatori korupcije – a, s druge, nedograđeni su i nedovoljno delotvorni oni koji bi mogli da posluže u njenom suzbijanju. Srbija je zemlja u tranziciji, i to verovatno komplikovanijoj negu što je slučaj sa drugim zemljama koje izlaze iz socijalizma, a uz to je i društvo koje se zateklo u naglašeno *zakasneloj tranziciji*. Tranzicija je proces koji je po

korupciju gotovo pogibeljan. Ona podrazumeva, pa i predstavlja, svojevrsnu opustelost institucionalnog pejzaža, budući da su institucije starog poretka mahom demontirane ili prosto urušene i napuštene, a za nove su potrebne decenije da se uobliče i postanu delatne. Tranzicija, pogotovo zakasnela, znači življenje i privređivanje sa brojnim i po efikasnost pogubnim institucionalnim vakuumima. Ti institucionalni vakuumi javljaju se u kombinaciji sa hipertrofiranom ulogom države, ogromnom javnom potrošnjom i velikom masom resursa koja se preraspodeljuje kroz različite mehanizme vlasti.

Gde god je vlasti, države i prateće prinude, tu su i ogromna iskušenja za sva moguća koruptivna delovanja. Ta iskušenja su utoliko pogubnija ukoliko je veća masa resursa sa kojima vlast manipuliše. U ovoj zemlji stekle su se u tom pogledu dve nepovoljne okolnosti: (1) prejaka vlast sa mnogostrano razuđenom državom kao moćnim instrumentarijem, a potom i (2) velika masa resursa sa kojom država raspolaze i alocira ih na način koji se nikada ne da dokraja prozreti. Mnogo države i mnogo resursa pod njenom kontrolom – to je više nego plodna podloga za širenje korupcije, prava domaja za novčane zloupotrebe i ostvarivanje nemalih koristi na račun opšteg dobra. Druga strana ovog za korupciju podsticajnog miljea jeste upravo istaknuti institucionalni vakuum: bez koliko-toliko kompletiranih institucija, i to takvih koje su zaživele i počele da daju očekivane učinke, društvo je razoružano i lišeno neophodnih sredstava za borbu protiv ovoga zla. Bilo bi čudo neviđeno, pravi ekonomski i društveni eksces, ako bi se dogodilo da ne bude preplavljeno korupcijom društvo u kome država operiše sa velikim novcem, a koje je na toliko strana institucionalno zakinuto.

Široka područja sa plodnim podlogama za narastanje korupcije daju se razabrati i u još uvek hibridnoj i zahtevima tržišta neprilagođenoj vlasničkoj strukturi privrede. Iako je socijalizam napušten pre dvadeset godina, nipošto zanemarljivi ostaci društvene svojine uporno se vuku kroz ovdašnji sistem. Zakonom su nekoliko puta postavljeni rokovi za okončanje privatizacije, ali ona nikako da se dovrši. Nakon probijanja postavljenih rokova, određivani su novi. I tako iz ciklusa u ciklus. Koliko uopšte ima smisla da se u zakon ugrađuju rokovi za nešto što je toliko neizvesno? Pa još u situaciji kad rokove postavlja jedna garnitura na vlasti, a sva je prilika da će realizaciju tako oročenog posla morati, makar delom, da preuzme neka druga garnitura. Bilo kako bilo, i bez pozivanja na rezultate empirijskih istraživanja može se bez rizika ustvrditi da je zaostala društvena svojina, pa još u procesu mučnog i vremenski razvučenog ukidanja, idealna podloga za korupciju. Budući „svačija i ničija“ ona je u načelu sistemski slabo zaštićena, pa time pozicionirana kao laka žrtva koruptivnih zahvata; ako je, međutim, ona u procesu likvidacije, takoreći *in statu moriendi*, onda je utoliko veća mera u kojoj ona prosto zaziva korupciju. Sama činjenica tako



laganog umiranja društvene svojine dovoljna je da se zaključi da bi ovo društvo, *ceteris paribus* moralo da nosi veće breme korupcije od drugih.

No, tu je i znatna *državna* svojina. Ovaj oblik svojine je osjetljiv na koruptivne uzurpacije u svim institucionalnim okruženjima. No, ako je vlast organizovana na jedinstven način koji se endemski zapatio u Srbiji, onda su i mogućnosti i dometi korupcije iznad standarda za koje se veruje da su uspostavljeni u svetu. Reč je, dakako, o vertikalnoj podeli vlasti, za koju je u prethodnom pododeljku pokazano da je vlast bez kontrole i da je gotovo svemoćna u odnosu na ostatak društva, iako je nemoćna i nedelotvorna tamo gde treba – u obavljanju nezaobilaznih javnih funkcija, uključujući izgradnju i očuvanje pravnog poretka. Stranke iz vladajuće koalicije dobijaju svoje vertikalno odsečene režnjeve u državi i javnoj upravi, a na tim režnjevima, bez kontrole i bez ograničenja koja bi proisticala iz podele vlasti, mogu do sledećih izbora da rade šta hoće. Budući da vertikalna podela vlasti daje postojećoj garnituri ogromne prednosti u odnosu na opoziciju, visoka je verovatnoća očuvanja vlasti i na sledećim izborima – vertikalno podeljena vlast čini politički sistem neuobičajeno krutim i slabo podložnim stranačkoj rotaciji – te se moć ekspanzivno pruža i u vremenskoj dimenziji, čineći vlast neranjivom i bezmalo sigurnom u svim njenim potezima. To je bogomdano okruženje za bujanje korupcije. Ako bi se apstrahovali svi ostali, nesumnjivo brojni, činioци povezani sa korupcijom, sama preostala društvena svojina i toliko specifična organizacija vlasti, sa jasnim implikacijama u pogledu zloupotrebe državne svojine, morala bi Srbiju učiniti daleko natprosečno izloženom pogibli korupcije.

Tu je zatim i proces privatizacije. Iz navedenih konstatacija o dugom istrajavanju društvene svojine, neposredno sledi da se i proces privatizacije otegao kao gladna godina. Dužina privatizacije je sama po sebi nepovoljna i sa stanovišta izgleda za neki opšti društveni napredak, ali i sa stanovišta koje je relevantno u ovoj studiji, a to je očuvanje, pa delom i stvaranje, podsticajnih mehanizama za širenje korupcije. Kad dugo opstaje oblik svojine za koji se zna da u nekoj budućnosti treba definitivno da iščezne, prirodno iskrsava mnoštvo rizika i bihevioralnih anomalija. Među njima je i skraćeni horizont odlučivanja – direktori osuđenih društvenih preduzeća ne mogu računati na neku pomena vrednu budućnost, a višekratno postavljani sukcesivni rokovi završetka privatizacije značili su eskremno (i dodatno, krajnje disfunkcionalno) skraćeni horizont za formulisanje poslovne politike, uprkos tome što će proces, kroz uzastopno fiksirane rokove od po nekih četiri godine, trajati evo više od dvadeset godina. Kad je horizont formulisanja poslovne politike ovako veštački skraćen, to na tu politiku ne može da se ne odrazi. Jedna od mogućih posledica jeste i izostajanje onih komponenti poslovne politike koje bi preduzeće učinile rezistentnim na korupciju. Može, primera radi, izostati izgradnja dovoljno celovitih i delotvornih mehanizama interne kontrole ili razvijanje trajnih i

stabilnih veza sa velikim snabdevačima ili sa ključnim tržištima – veza koje su manje osetljive na korupciju od efemernih i improvizovanih veza na koje se po prirodi stvari orijentiše firma kad zna da joj je vek ograničen.

Dužina privatizacije značila je, pored ostalog, i mogućnost, a možda i neminovnost, znatnog menjanja zakona po kojima se odvijala, uz prirodnu promenu strategija sukcesivno ugrađivanih u te uzastopne zakone. Milovanović je (2007, pp. 217–221) u petnaestogodišnjem periodu koji se završava 2005. godinom opisao *tri privatizacije*, a ceo taj period slikovito je okarakterisao kao *twists and turns of privatization*. Isprobani su i primenjeni u toj našoj dugoj privatizaciji valjda svi poznati i bilo gde i bilo kad primenjivani metodi privatizacije: besplatna podela stanovništvu, besplatna podela zaposlenima u kombinaciji sa ovom prethodnom ili bez takvog kombinovanja, prodaja zaposlenima na otplatu, prodaja širim slojevima stanovništva, prodaja strateškim investitorima koji su specijalno traženi za krupnija preduzeća i na koje se računalo da tim preduzećima obezbede dugoročnu perspektivu i kontinuiran razvoj. Smenjivale su se i tehnike privatizacije, da bi se najzad ostalo pri tzv. tenderima, aukcijama i aukcijama na tržištu kapitala. Ovde nije mesto za analizu strategija i tehnika privatizacije. Svrha ukazivanja na smenu tih strategija i tehnika jeste da se istakne velika neizvesnost vlasništva i više nego slaba zaštita svojinskih prava. Mnogi ugovori su iz raznih razloga naknadno raskidani, a desilo se (1994) da je i ceo *proces* privatizacije revidiran i vraćen unazad, uz prateće restauriranje društvene svojine.

Te stalne institucionalne perturbacije i to premetanje vlasništva iz jednog oblika u drugi, silno su uvećali neizvesnost svojine kao institucije. Nesigurnost u pogledu pravnog režima koji će konačno preovladati i koliko-toliko se stabilizovati, značila je i neizvesnost (privatne) svojine kao takve. Ova *proizvedena*, tj. institucionalna neizvesnost smanjuje prirodnu otpornost privatnog vlasništva kao institucije. Kad vlasnik ne zna šta će sve država činiti sa svojinskim režimom i koja će sve prava u brojnim promenama eventualno ukinuti, on dobrim delom gubi motivaciju da sredstva u (trenutno važećem) vlasništvu čuva, a to je već bihevioralna specifičnost koja ide naruku korupciji. Isti učinak ima i neizvesnost u pogledu tačne kompozicije prava koja će u svojini biti sačuvana: naime, ta kompozicija opredeljuje i mere opreza i prevencije koje bi se preduzele radi čuvanja svojine, a ako ta vrsta konkretne informacije izostaje, neka „optimalna“ strategija očuvanja svojine ne može ni da se formuliše, a kamoli efikasno da se realizuje.

Model prodaje koji je konačno prevagnuo posle 2000. godine bio je krajnje nesrećan, kako sa stanovišta efikasnosti tako i sa stanovišta podsticanja korupcije i otežavanja politike koja bi se vodila na planu njenog ograničavanja. Opredeljenje za prodaju svakako je u skladu sa orijentacijom na tržišnu privredu

i u duhu je univerzalnog ekonomskog načela da stvari koje su retke i produktivne – i to u smislu posrednog ili neposrednog zadovoljavanja društvenih potreba – imaju vrednost i stoga moraju imati i cenu. No, to ispravno načelno opredeljenje bilo je kontaminirano jednim brojem odredbi koje su u sukobu sa tržišnom logikom i nose očigledan pečat minulih kolektivističkih vremena. To je, pre svega, tzv. socijalni program, koji nije ništa drugo nego produžetak starog socijalističkog trenda da se „socijala“ smesti u preduzeća, a ne da bude na državi i njenim sredstvima obezbeđenim posredstvom fiskalnog sistema, ili na neki analogan način. Drugi dodatak privatizacionim ugovorima bio je još dalji od duha i logike tržišta, a odnosi se na tzv. obavezne investicije. U vezi sa obavezom kupca da (toliko i toliko) investira, javlja se nekoliko krupnih pitanja čije razmatranje ne može da ne dovede do zaključka da je odredba ekonomski besmislena i poslovno kontraindikovana.

*Prvo*, nije u duhu tržišta da prodavac, kad nešto već proda, vodi brigu o daljoj sudbini onoga što je otuđio. Kad prodam kuću, nije moje da brinem šta će kupac s njom činiti i kakva je njena dalja sudbina. *Drugo*, nametanje investicione obaveze reflektuje fundamentalno nepoverenje u tržište i nekakvo ubeđenje da tržišna motivacija nije na liniji društvenog interesa; država mora taj društveni interes da štiti od motivacionih impulsa koji izviru sa tržišta! Time se implicitno negira i sama ideja privatizacije, jer čemu služi privatizacija ako država mora nakon prodaje da štiti neki krupan i legitiman društveni interes od privatnog vlasnika? *Treće*, otkud država zna koliko treba gde da se investira, i to na nivou pojedinačnih preduzeća, a ne, recimo, na nivou nekog sektora za koji bi mogla (najverovatnije i ovde neopravdano) da se *oglasi* donekle pozvanom. Kad bi država znala racionalno da investira, pa još i to kako da investicije rasporedi po preduzećima, onda privatizacija ne bi bila ni potrebna. Ovako ispada da onaj koji zna gde i kako investirati prodaje kompanije nekim subjektima koji tim znanjem ne raspolazu ili – svejedno – nemaju poslovnog interesa da ulažu onako kako država smatra da je poželjno. *Četvrto*, u ovom sklopu iskrsava i neizbežno pitanje rizika: ako se investicija pokaže kao neuspešna – ovde nije važno da li je neuspeh posledica loše računice ili objektivno nepredvidive i nekontrolabilne promene objektivnih okolnosti – ispada da je odluku nametnuo jedan subjekt (država), a da posledice ima da snosi drugi subjekt (novi kupac). Takva alokacija rizika koja ne prati alokaciju ovlašćenja za odlučivanje, očigledno je dinamički i u svakom drugom smislu neefikasna. Jedni piju, a drugi plaćaju. Ako subjekt koji faktički donosi odluku ne snosi i njene posledice, očigledno neće biti motivisan niti da dobro proučava investicione alternative, niti da dosledno bira one na kojima je verovatnoća uspeha i rentabilnost ulaganja najveća.

Sve to ovde ne bi trebalo pominjati, kad ne bi imalo višestruke veze sa korupcijom. *Prvo*, sistem je jako komplikovan, a složenost je majka birokratske

samovolje i pratećih zloupotreba, uključujući i korupciju. *Drugo*, supstiticioni odnosi između prodajne cene i socijalnog i investicionog programa nikada nisu bili utvrđeni, niti mogu da se odrede. Za koliko cena treba da je niža po jednom dinaru propisanih i nametnutih investicija? Koliko ima da se smanji po dinaru socijalnog programa? Za koliko ima da se smanji socijalni program po dodatnom dinaru ulaganja u okviru ugovorno preciziranog investicionog programa, i obrnuto? Da li su veze između prodajne cene, obaveznih investicija i izdataka za socijalne programe linearne (a zašto bi bile?), te ako nisu, kako se ta nelinearnost menja sa ulaganjima u sve tri opcije. Odgovarajuće funkcije su sigurno rastuće, ali kojom brzinom rastu (veličina prvog izvoda) i da li su konkavne ili konveksne (znak drugog izvoda)? Kakve su interakcije između ovih triju komponenti i kako se menjaju (znak, a možda i veličina, drugih mešovitih izvoda u funkciji koja bi ove tri varijable privatizacije sadržavala kao svoje argumente)? Nemoguće je na ova pitanja odgovoriti čak i na principijelnom nivou, a o nekom upotrebljivom operativnom odgovoru da se i ne govori. Neko bi mogao da ustvrdi da to rešava tržište, kao što analogne stvari rešava kod robe i usluga. No, ovde je tržište svedeno na tender ili aukciju i daleko je od toga da bude zadovoljavajuće, a o savršenom da se i ne govori. Valja precizirati: tržište firmi koje idu u privatizaciju nije zadovoljavajuće u onom smislu u kom je to razumno konkurentno tržište za homogenu robu. Preduzeća nisu pomorandže, pa da postoji neki jedinstven mehanizam njihovog vrednovanja, pri čemu bi sve privatizovane kompanije bile shvaćene kao idealne čestice neke homogene mase. Svako preduzeće je jedinstveno, a informacije o ceni po kojoj je prodato jedno preduzeće jedva da imaju neku vrednost u delikatnom postupku vrednovanja nekog drugog. Izvesna korist od informacija o uslovima prodaje *nekih drugih preduzeća* javlja se samo u davanju orijentacione predstave o opštem stanju tržišta i o tendencijama promena u kotizaciji kompanija posmatranih u celini.

## **7. INSTITUCIONALNA PANORAMA SRBIJE: POSLEDICE ODABRANIH METODA PRIVATIZACIJE I EKONOMSKOPOLITIČKI UTICAJI (P)ODRŽAVANJA SEKTORA KOLEKTIVNE SVOJINE**

Sve što je opisano u prethodnom pododeljku pružilo je gotovo idealne uslove za korupciju. Supstiticioni odnosi između triju komponenti u uslovima privatizacije – prodajna cena, investicioni i socijalni program (od koga se naknadno odustalo) – ugovarani su pojedinačno u svakom slučaju privatizacije, ili su arbitrarno inkorporirani u uslove tendera ili aukcije. Prostor diskrecionog odlučivanja bio je veoma velik. Ovim su osigurani svi „potrebni“ uslovi za korupciju. Korupcija se teško dokazuje, a što nije valjano dokazano u pravnom smislu i ne postoji. Međutim, iz toga što je teško dokaziva i mahom nedokazana

– ne sledi da je i nema. Važnija od toga je okolnost da jasno uočljiv splet podsticajnih uslova za korupciju izaziva i stimuliše korupciju na drugim mestima u sistemu. Čak i ako se desi čudo da korupcije tamo gde je tako zgodno omogućena *ne bude*, subjekti locirani na drugim punktovima u sistemu u to neće poverovati i, vođeni uverenjem da korupcija cveta tamo gde je institucionalno omogućena, pokrenuće sopstvene korupcione pothvate. Ako je istinski motivisana, borba protiv korupcije mora da ide ne samo linijom otkrivanja stvarnih koruptivnih zahvata, uz odgovarajuće kažnjavanje, nego i otklanjanja onih institucionalnih konstelacija koje su zgodne za korumpiranje, te stvaraju široko rasprostranjen privid korupcije, čak i ako je, uprkos tome što je učinjena lakom i komfornom, na tim mestima stvarno i nema.

Politika subvencija je jedno od velikih potencijalnih legala korupcije. Za dodelu subvencija uvek je i svuda teško izgraditi neke objektivne kriterije, a kod nas nisu niti bi bili formulisani, čak i kad bi to bilo moguće ili čak jednostavno. Subvencije su pretežnim delom, da se ne kaže isključivo, stvar arbitrarnog odlučivanja, koje bi samo nekim čudom moglo da se ne pretvori u birokratsku samovolju, sa mnoštvom slučajeva kod kojih se u raspodeli novca uspostavlja tipičan *quid pro quo* između činovnika, odnosno merodavnog političara i rukovodioca preduzeća koji subvenciju prima. Bar na jednom načelnom nivou, subvencije su uglavnom nepotrebne i apsurdne. Preduzećima koja su vitalna i imaju ekonomsku budućnost, subvencije nisu potrebne. Onim drugima one jednostavno ne mogu da pomognu. Postoji možda i treća kategorija – klasa onih koji su u privremenim teškoćama i koje treba spasti i omogućiti im da prebrode takve privremene teškoće, s izgledima da svojim budućim rentabilnim poslovanjem nadoknade subvencije, sačuvaju radna mesta, kao i dodatu vrednost koju generišu, a povrh toga još i da ostvare profit u lokalno pozicioniranom i u širem društvenom interesu. No, veliko je pitanje da li takva preduzeća uopšte i postoje, osobito u tranzicionim turbulencijama u kojima mnoge organizacije gube ekonomsku supstancu, a naročito se to dešava onima koje je nevolja nagnala pred vrata nadležnog ministarstva ili agencije. Najzad, ako kojim čudom takva preduzeća i postoje, država njihovo zdravo jezgro i buduće razvojne šanse sigurno ne može da prepozna; državne službe nisu specijalizovane, niti opremljene za takve aktivnosti.

Ovde se postavlja izuzetno teško pitanje ekonomske opravdanosti subvencija koje (do daljnog!) čuvaju radna mesta i omogućavaju stvaranje izvesne dodate vrednosti u preduzećima koja bi u slučaju likvidacije, dakako, ukinula radna mesta i prestala da proizvode bilo kakvu vrednost. Ekonomsko propitivanje subvencija svodi se na odgovor u vezi sa veličinom dveju opredeljujućih veličina: da li je dodata vrednost koju bi firma nastavljala da generiše pod uslovom da joj se daju subvencije, umanjena za iznos tih subvencija, *veća* od dodate vrednosti koju bi ulaganje iznosa jednakog subvencijama dalo na

drugom mestu uvećane za prateći profit, razume se pod uslovom da je takvo ulaganje rentabilno (i da ima ko da ga preduzme). Taj uslov bi morao da se prihvati kao automatski ispunjen, budući da ulaganje likvidne gotovine u neku novu alternativu očito nema nikakvog smisla ako nije profitabilno; u nove poduhvate se uopšte i ne ulazi ukoliko ne obećavaju zadovoljavajuću rentabilnost.

Subvencije su idealan teren i za političku korupciju. Nema tog činioca koji bi mogao ovlašćene zvaničnike i moćne političare da spreči, posebno u okruženju vertikalno podeljene vlasti, da subvencije dele, forsirajući one delove zemlje u kojima imaju najveću političku podršku, ili onim za koje procenjuju da će subvencijama u najvećoj meri izborne izgleda uvećati. Rečeno je da za subvencije ne može da se napravi neka pouzdana ekonomska *računica*, no i kad bi mogla da se napravi i kad bi je neko besprekorno izveo, ona bi se sigurno razlikovala od političke *aritmetike*. A pri alokaciji novca na posrnula preduzeća, i to u izvedbi političkih funkcionera, bilo bi utopijski i zaludno računati sa ekonomskom računicom; zna se da u tim poslovima (p)ostaje merodavna jedino politička aritmetika.

Sve što je navedeno u ovom odeljku i onom koji mu prethodi, vodi jednom opštem, lako dokazivom i očekivanom zaključku. U Srbiji ima mnogo toga što daje maha korupciji i podstiče njeno širenje. Institucionalni vakuumi, nastali kao rezultat urušavanja starog poretka i prirodnih teškoća izgradnje novog i bitno drukčijeg, prilagođenog zahtevima tržišne privrede; vertikalna podela vlasti, koja je zbog toga nekontrolisana i maligno moćna; koalicione vlade, koje su slabe i neefikasne u onome zbog čega postoje, ali jake u odnosu na privrednu i opštu javnost, pa i u odnosu na opoziciju; nedovršeni i neusaglašeni institucionalni poredak, sa ogromnim prostorima za diskreciono odlučivanje i partijski zasnovano vođenje kadrovske politike; po mnogima su oba potonja elementa, a posebno partokratski pristup kadrovskoj politici, u aktuelnom stranačkom političarenju *više zastupljeni* nego u prethodnom sistemu socijalističkog samoupravljanja. Sve su to činiooci koji pogoduju korupciji i hrane njen rast, a u isto vreme otežavaju, na mnogim segmentima onemogućavajući, politiku usmerenu na suzbijanje korupcije, sve i ako bi za takvu politiku postojala neophodna politička volja. Odsustvo volje i prisustvo krupnih prepreka – to su dve opšte obespokojavajuće karakteristike društvenog ambijenta u Srbiji, zbog kojih ne bi trebalo da iznenadi da borba protiv korupcije zasad, po svemu sudeći, ne daje neke spektakularne rezultate. Kao što impresivnih prodora po svoj prilici neće biti ni u bližoj budućnosti.

Tu je i poznata bazična ambivalentnost: daleko najmoćniji izvor korupcije u Srbiji (i drugde!) je država, sa šumom njenih teško kontrolisanih institucija, a država u isti mah mora da nastupi kao jedan od vodećih protagonista u borbi

protiv korupcije. Zadugo ostaje neizvesno kako će se ponašati taj akter sa karakterom Janusa, kompleksan bokor organizacija koji je i na jednoj i na drugoj strani velikog fronta na kome se vodi borba protiv korupcije. U sledećem odeljku biće reči o ulozi Saveta za borbu protiv korupcije, a ovde neka tek bude nagovešteno da država ipak nije jedini akter u tom vazda aktuelnom velikom društvenom poslu. Tu su i nezavisne agencije, poput Saveta. Neka ovde bude samo nepomenuto da je u društvu sa intenzivnom i rasprostranjenom korupcijom do nezavisnih agencija teško doći i da je, kad se jednom već pojave, jednako teško sačuvati njihovu nezavisnost. Ova nezavisnost je ugrožena zbog toga što se na području korupcije prepliću brojni i snažni interesi, i to interesi koji svoje pokriće imaju u odgovarajućoj i redovno pratećoj društvenoj moći. Ove agencije su u (ne)prilici da često moraju da se bore i protiv same države, dobro ogrezle u korupciju. Smetnje i ograničenja u ovoj borbi utoliko su veći i teži što i same te agencije u obezbeđivanju materijalnih i finansijskih uslova za svoj rad neposredno zavise od države. Država je ponovo u ambivalentnoj poziciji da finansira i osigurava smeštaj i opremu za organizacije koje će dobar deo svoje energije i istih tih resursa mobilisati u iskorenjivanju, ili bar suzbijanju aktivnosti u kojima brojni i moćni krugovi iz same vlasti, državnih foruma i javne uprave imaju svoje nevidljive, ali zato ništa manje snažne i delatne interese.

Jedan pravac strateškog delovanja ostaje, međutim, jasan. To je generalno smanjivanje državnog intervencionizma, posebno u onim direktnim zahvatanjima u privredne tokove koji za korupciju pružaju najveće mogućnosti. Često citirani G. Becker je, uz ostalo, poznat i po svojoj maksimi gde se kaže da će korupcija nestati ako se ukine država. Ovo je, naravno, metafora, ali se država tokom (dugog?) vremena može ukloniti sa onih područja delovanja, gde nije ni trebalo da se angažuje i gde se njene aktivnosti svode na uzimanje od jednih da bi se dalo drugima, uključujući posebno same političare i državne zvaničnike. Kako je napred istaknuto, ovo je jedino područje na kome se bez dvosmislenosti i nejasnoća može definisati eksploatacija; razlog je u tome što je to oblast u kojoj dejstvuje sila i prinuda, domen na kome čin eksploatacije nije isključen saglasnošću volja.

Sva je sreća da je područje na kome je država odistinski nezaobilazna i neizmerno korisna i isti mah i područje na kome su mogućnosti korupcije bezmalo nepostojeće. Generalna preporuka za dalji institucionalni razvitak jeste da državu treba usmeravati na ono što i jeste njen pravi posao; vraćanje države u okvire njenog legitimnog i društveno racionalnog delovanja ne samo što je način da se ona učini društveno maksimalno korisnom, nego je i najefektivnija i najsigurnija strategija suzbijanja korupcije. Ako se liberalizacija shvati kao dalekosežno demontiranje disfunkcionalne državne regulative sa širokih područja privrednog života, onda je baš ona magistralni pravac i društvene

strategije i operativnog delovanja na liniji suzbijanja i potiskivanja korupcije. Široko i globalno uklanjanje mogućnosti za korupciju je jedna slabo uočena i usputna kolateralna korist od liberalizacije koja se gotovo nikad ne knjiži u bilansu koristi i troškova koje podrazumeva. Vredi parafrazirati, važi i obrnuto: u mnogim insistiranjima na široj i dubljoj državnoj intervenciji redovno se ignoriše jedan nedovoljno vidljiv, ali zato ogroman i po svojim posledicama – sada i u budućnosti – u pravom smislu poguban društveni trošak. To je, naravno, korupcija sa svojim razornim alokativnim, razvojnim i – zbog eksploatacije – društvenim efektima.

\*

Državna intervencija u privredi i javna potrošnja imaju svoje univerzalne alokativne i funkcionalne manjkavosti kojih nije lišena nijedna zemlja. Te manjkavosti mogu najsazetije i najpregnantnije da se izraze ako se javni sektor i državno upravljanje resursima stavi u kontrast sa tržišnim mehanizmom zasnovanim na privatnom vlasništvu. Na tržištu se dohodak ostvaruje tako što se ekonomska dobra nude potrošačima i drugim tržišnim akterima, sa namerom da budu prodana. Kupac će za neka dobra dati svoj novac ako mu ona zadovoljavaju određene potrebe i ako je subjektivna vrednost onoga što se za novac ima pribaviti veća od analogne vrednosti novca kojim data dobra treba platiti. Time je automatski i na apsolutno neupitan način verifikovana društvena vrednost onoga što proizvođač nudi: čin kupoprodaje predstavlja nedvosmisleno potrebu vrednosti nuđene robe, jer je kupac samoinicijativno i dobrovoljno za tu robu dao svoj novac. Tamo gde vrednost nije jednaka ili veća od cene, transakcija neće biti obavljena i od kupoprodaje nema ništa. Na tržištu svi subjekti na strani ponude *rade za druge, tj. za društvo*, a plaćanje cene u dobrovoljnoj transakciji zasnovanoj na saglasnosti volja definitivna je i efektna potvrda društvene vrednosti proizvedenog i ponuđenog.

Kod države te lepote, ispoljene u samodokazivoj potvrdi vrednosti, očigledno nema. U poretku koji odlikuje državu političari i činovnici raspoložu *tuđim i prinudno uzetim novcem (porezi!) u procesu zadovoljavanja tuđih potreba*. Javna sredstva mogu da se harče u velikim količinama, a da ni u jednom aspektu ne bude ispoljena nedvosmislena i nesporna društvena korisnost: korisnici javnih dobara, za razliku od kupaca, nisu u prilici da, raspoložujući svojim novcem, potvrđuju korisnost onoga na šta se troše sredstva poreskih obveznika i druga javna sredstva, pribavljena zaduživanjem države i na druge načine. Odsustvo samopotvrđujuće društvene vrednosti elemenata iz domena javne potrošnje uvek će generisati impulse za pojavu i širenje korupcije. Na tržištu, koje po logici stvari podrazumeva raspolaganje sopstvenim novcem, korupcija je logički nemoguća. Neki autori smatraju koruptivnim radnjama manipulacije u privatnom sektoru, kao što je sklapanje poslova koji su



nepovoljni po firmu, a podrazumevaju korist za neposredne izvršioce; no, moguće podmićivanje koje se u tom slučaju javlja predstavlja zloupotrebu ovlašćenja u odnosima nalogodavca i nalogoprimca (*principal-agent*) i ne treba da se ubraja u korupciju. Štetu u toj prilici trpe jasno identifikovana lica – akcionari, vlasnici udela i svi ostali vlasnici – a ne najšira javnost predstavljena skupinom poreskih obveznika. Svetska banka stoga sa dobrim razlogom korupciju vezuje isključivo za državu, pa je u tom smislu ponudila i svoju definiciju. Iz ovoga neposredno slede i dva strateška pravca u politici suzbijanja i otklanjanja korupcije: (1) minimizirati neposredne državne intervencije u raspolaganju finansijskim i svim drugim sredstvima, a to je na liniji filozofije tzv. minimalne države, i (2) usmeriti državu na funkcije koje su joj inherentne – izgradnja institucija, razvijanje i dosledna primena pravnog poretka i obezbeđivanje javnih dobara sa takvom strukturom i na takav način iz kojih proističu minimalne mogućnosti za koruptivne radnje i druge državne zloupotrebe.

## REFERENCE

- Begović, B. (2007). *Ekonomska analiza korupcije*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.
- Ekelund, R. B. J., & Hébert, R. F. (1997). *A History of Economic Theory and Method*. New York: The McGraw-Hill Book Companies, Inc.
- Horvat, B. (1984). *Politička ekonomija socijalizma*. Zagreb: Globus.
- Madžar, Lj. (2009). *Ekonomska politika pred izazovima skućene upravljivosti*. Beograd: Ministarstvo finansija Republike Srbije, objavljeno uz podršku Projekta UNDP Srbija.
- Milanović, B. (2007). *Dva lica globalizacije*. Beograd: Arhipelag.
- Milovanović, M. (2007). Property Rights, Liberty and Corruption in Serbia. *The Independent Review*, 12(2), 213–234.
- Pračević, A. (2008). Politički faktori makroekonomske nestabilnosti u Srbiji. U: M. Zec & B. Cerović (ur.), *Kuda ide Srbija: Ostvarenja i dometi reformi* (str. 43–67). Beograd: Ekonomski fakultet u Beogradu.
- Stojanović, B. (2005). *Teorija igara – Elementi i primena*. Beograd: JP Službeni glasnik.
- Udovički, K. (2005). Restrukturiranje javnog sektora Srbije: Da li smo spremni. U: B. Pelević (ur.), *Ekonomska politika u 2006. godini* (str. 91–96). Beograd: Ekonomski fakultet.

Primljeno: 21.11.2014.

Odobreno: 04.02.2015.