

УДК:
321+35.01(497.11)
Оригинални
научни рад

Српска политичка мисао
број 4/2011.
год. 18. vol. 34.
стр. 11-31.

Ђорђе Стојановић

Институт за политичке студије, Београд

ПРОБЛЕМ ДРЖАВНОГ, ПОЛИТИЧКОГ И АДМИНИСТРАТИВНОГ КАПАЦИТЕТА: „АНАТОМИЈА“ СРБИЈЕ КАО СЛАБЕ ДРЖАВЕ*

Сажетак

Овај рад полази од чињенице да се Србија после завршетка рата у бившој Југославији нашла у изузетно комплексној ситуацији, која је била обележена потребом за функционалном трансформацијом српске државе, као примарног демократског актера, у смеру јачања капацитета за мобилизацију друштва и обезбеђење економске подршке јавно постављеним циљевима, за алокацију ресурса ка конзистентно формулисаним и јавно потврђеним стратегијама (или политикама) и за ефикасно ангажовање административних (бирокупатских) ресурса. У складу са тим, први део рада ће се бавити анализом модерних схватања државе и државних капацитета, са посебним нагласком на дистинкцију између слабих и јаких држава. Рад се закључује констатацијом да, поред тога што је процес трансформације српске државе започео, она и даље представља слабу државу са изузетно неповољним размештајем унутрашњих и спољних компоненти које дефинишу њен укупни положај и способности за интеракцију са друштвом, развој државних капацитета и усмеравање економског развоја.

Кључне речи: држава, државни капацитет, политички капацитет, административни капацитет, слабе државе, јаке државе, демократија, Србија.

* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

Док за резигниране и апатичне грађане, базично демократски консолидована Република Србија¹⁾ представља државу која је, мање или више, предмет њиховог сталног и радикализованог незадовољства, са симптоматичном тенденцијом да се нефункционалност државе изједначи са начелним отклоном према демократији *in genere*, за српске научнике она је „директни или посредни“ лајт-мотив различито постављених студија са често неадекватним аналитичким тежиштем. У том контексту, не би било „претерано“ тачно да се таква констелација, што је изражен експланаторни приступ и доминантни позиционо-опозициони наратив, искључиво и по неком аутоматизму објасни, императивима глобализације и европских интеграционих процеса, те тријумфом постмодернистичког разумевања цивилизације, то јест са делимичним или потпуним премештањем тежишта неприкосновеног политичког суверенитета са националне државе (обележене вестфалским суверенитетом) на транснационална чворишта моћи и међународне институције (процес десуверенизације). Таква позиција, заправо, сугерише конструисање неке „више спољне реалности“ којој српска држава не може или не може довољно брзо да приступи и која се показује као паралишући (али и оправдавајући) фактор за њено слабо или лоше функционисање. Међутим, ако је и тачно да се српска држава у неким питањима сусреће са „дисциплинујућим“ спољним препрекама које диктирају употребу и редукцију њених капацитета, исто тако је тачно да се и хаотичност, често политички прикриване и камуфлиране, „ниже унутрашње стварности“ (која обухвата: интеракцију између државе и друштва, делотворност институција, питање мобилизације, формулисање добре политике, имплементацију, ефикасност испоруке и доступност јавних услуга, политичке и административне капацитете итд.) значајно одражава, ако не и пресудно, на постојеће „вегетирање српске државе“. На тој линији, овај рад се бави начелним идентификовањем главних функционалних недостатака актуелне српске државе, покушавајући да факторе те две стварности доведе у адекватну и аналитички оправдану везу и по питању њихове аутономности и по питању њиховог кумулативног дејства.

1) Види Павловић, Д. и Антонић, С. *Консолидација демократских установа у Србији после 2000. године*. Службени гласник, Београд, 2007.

ОПШТЕ ТЕОРЕТСКО ИСХОДИШТЕ

Остављајући по страни критички „уплив“ у шире теоретско елаборирање модерног схватања државе и државног капацитета,²⁾ за овај текст ћу нагласити неколико битних концептуалних момента. Као прво то је разликовање деспотске и инфраструктурне моћи државе које сусрећемо код Мајкла Мана (Michael Mann).³⁾ Деспотска моћ, дакле, манифестује могућност креатора одлука да реализују активности по сопственом нахођењу: без консултовања или насупрот позиција недржавних актера, то је, заправо, моћ над цивилним друштвом, док инфраструктурна моћ представља капацитет државе да продре у цивилно друштво и да обезбеди примену политичких одлука, то јест да прати, надгледа и координира спровођење властитих одлука, то је, дакле, моћ да се утиче на цивилно друштво и да се централизује координација његових активности преко државне инфраструктуре.⁴⁾

Надаље, по Мартину Пејнтеру (Martin Painter) и Јону Пјеру (Jon Pierre), државни капацитет је мера државне способности да мобилизује друштвену и економску подршку и сагласност за јавно оријентисане циљеве, политички капацитет представља способност да се прикупе и организују нужни ресурси зарад формулисања рационалних колективних избора и постављања стратегијских смерова у вези са алокацијом оскудних ресурса потребних за јавне циљеве, док се административни капацитет односи на способност ефикасног организовања људским и физичким ресурсима потребним за реализацију одлука управе.⁵⁾ При томе, државни капацитет није прости збир политичког и административног капацитета, он представља одвојени аспект управљања, као што је и сваки од капацитета до одређеног нивоа упућен и повезан са оним другим капацитетом (види Дијаграм 1).⁶⁾

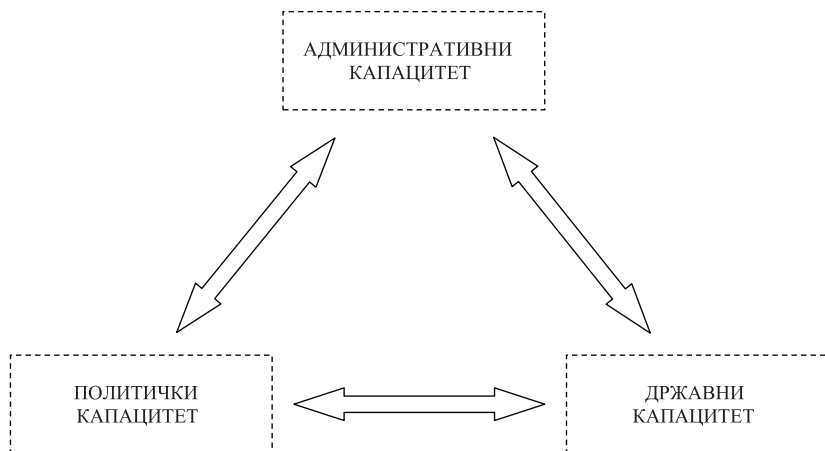
2) Види Стојановић, Ђ., Ђурић, Ж. и Деспотовић, Љ. „Концептуални оквир за анализу државног капацитета”, *Српска политичка мисао*, 32(2), 2011, стр. 11-40.

3) Види Mann, M. „The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results”, у Hall, J. A. (yp.), *States in History*. Basil Blackwell, Oxford, 1986, стр. 109-136.

4) Ibidem, стр. 113, 114.

5) Painter, M. и Pierre, J. „Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes”, у Painter, M. и Pierre, J. (yp.) *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. Palgrave Macmillan, New York, 2005, стр. 2.

6) Ibidem, стр. 3.



Дијаграм 1. Државни, политички и административни капацитети као аналитички раздвојени али међусобно повезани концепти (извор: Painter, M. и Pierre, J. „Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes”, у Painter, M. и Pierre, J. (уп.) *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. Palgrave Macmillan, New York, 2005, стр. 3.)

Као главне друштвено-политичке и економске факторе који утичу на јавни сектор Чарлс Полидано (Charles Polidano) идентификује: (1) етничко-регионално груписање или фрагментацију-утиче на имплементациону власт државе и може утицати на политички капацитет, потреба за репрезентацијом различитих група унутар управљачке структуре често резултује форсирањем посебних на уштрб генералних политички интереса; (2) цивилно друштво- ако цивилно друштво најшире одредимо као моћ друштва да ограничи своје политичке вође, онда оно свакако може да има позитиван утицај на имплементациону власт и оперативну ефикасност, ово важи само за добровољне, асоцијативне групе са заједничким интересом, на цивилно друштво које подразумева демократску одговорност, а не на аскриптивне групе које форсирају партикуларистички политички стил заснован на надметању за ресурсе; (3) политичка нестабилност- води ка политизацији јавног сектора, који постаје политички или материјални извор за интензификацију подршке одређеног вође или вођства (тренд потцењивања институција и ангажовања људи од поверења за њихову контролу); (4) економска криза- може утицати на капацитет јавног сектора преко значајног смањења издвајања за јавни сектор или преко смањења прихода јавних чиновника, који су онда принуђени на проналажење алтернативних опција за обезбеђење средстава за живот; и (5) зависност од економске помоћи- поред несумњиво

позитивних ефеката, доводи и до дестабилизације буџетског циклуса уколико одређени пројекти буду активирани у финансијској години која није окончана (манифестује се слабљењем контроле расхода), до дуплирања пројеката или сукобљавања у вези реализације истих ако постоји више донација у истој области, те, због потенцијалног ангажмана донаторског новца, до девијација у политичким процесима на линији предузимања иницијатива које нису повезане са стварним потребама него са претходно утврђеном наменом донаторских прилога, то јест формулисањем приоритета у зависности од износа помоћи без обзира на њену сврху.⁷⁾

Калеви Холсти (Kalevi Holsti), када говори о јаким државама, потенцира важност вертикалне димензије легитимности (повезаност друштва, политичких институција и режима- захтеви за естраховањем ресурса морају бити испраћени адекватним услугама и партиципацијом) и хоризонталне димензије легитимности (критеријуми за припадање односној политичкој заједници- нико не сме бити искључен из исте) са следећим стандардима: (1) имплицитним (метафоричким) друштвеним уговором (држава има право да екстрахује ресурсе, али мора и да обезбеди сервисе и дозволи партиципацију у одлучивању о њиховој алокацији); (2) консензусом између свих сектора друштва у вези основних правила политичке игре, обично изражених уставом; (3) једнаком могућности учествовања у доношењу одлука и алокацији ресурса или фондова (ниједној група не сме бити оспорена могућност да стигне до политичке моћи и конзумирања њених бенефиције); (4) јасним раздвајањем приватне добити од јавних услуга (држава никада не сме бити стављена у функцију личне користи); (5) ефективним суверенитетом (држава и њене институције морају осигурати безбедност, законе и поредак); (6) идеолошким консензусом и прагматичном политиком (јаке државе су доминантно обележене такорећи потпуним удаљавањем од фундаменталног пола политике ка њеном инструменталном полу); (6) цивилном контролом војске (уколико војска постане „држава у држави“ нужно доводи у питање начело суверености); и (7) међународно признатим територијалним границама и државном легитимности (јаке државе имају фиксиран и сталан међународни персоналитет).⁸⁾

7) Polidano, C. „Measuring Public Sector Capacity”, *World Development*, 28(5), 2000, стр. 810-812.

8) Holsti, K. J. *The state, war, and the state of war*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996. стр. 83, 91-99.

Када се ради о слабир државама, Холсти региструје неколико важних структуралних момента: (1) постојање ниског нивоа или одсуства вертикалне легитимности манифестованог парадоксом јаке деспотске а слабе инфраструктурне моћи државе (види дијаграм 1.), евидентни су добро развијени инструменти државног надгледања али поштовање владиних уредби је ниска, власт је локализована и постоји отклон према држави као легитимном извору власти, усмеравања и услуга (ауторитаризам слабих држава се не може изједначити са капацитетом ефективне управе); (2) присуство персонализовања државе, немогућност јасног раздвајања између државе и владоца одређеног патримонијалном основном политике, превалентношћу патрон-клијент повезаности уместо легално-рационалних односа, држава није употребљива за практичне сврхе већ представља простор за манипулацију (када се владари понашају као да су они држава, они је заправо радикално слабе); и (3) одсуство хоризонталне легитимности, непостојање једне заједнице са припадницима који су потписали (метафорички) друштвени уговор између себе, фигурирање више (етничких, религиозних, класних, кастинских, језичких или територијалних) заједница и категорија које обликују природу политике и структуру власти.⁹⁾ Уколико, дакле, држава показује недостатак вертикалне и хоризонталне легитимности, то јест ако је њена структура власти примарно патримонијалне природе, она ће дефинитивно бити слаба, није спорно да ће, са дефинисаним границама, заставом, управљачким службама, амбасадама и војском, споља и личити на државу, али ће заправо представљати „празну љуштину“ без адекватног или било каквог садржаја.

Важно за ову проблематику је и Холстијево детектовање разлике између омиљености одређене владе и легитимности државе, то јест констатовања диференције између режима и државе.¹⁰⁾ Наиме, за западна друштва је карактеристично да тежња ка збацивању, промени непопуларне владе, не мора нужно бити повезана са резолутним нападом на државу, њене носеће идеје или државне институције и *vice versa*: изборна победа не значи нужно и захтев за суштинским променама уставног поретка, то јест нека влада може бити и релативно популарна а да држава изгуби способност за целину испољавања власти и лојалност свих грађана. Ово имплицира да одређени владар може тенденциозно, а зарад личних циљева, повластица или користи, да анулира дуалитет

9) Ibidem, стр. 63. 104-108.

10) Ibidem, стр. 84-85.

између режима и државе, да државу претвори у сопствено власништво, те са његовим силаском са власти и сама држава се налази на ивици пропасти. На тој линији, Холсти као важне факторе који утичу на интензитет легитимитета државе наводи: (1) осигуравање личне безбедности; (2) баланс између државне екстракције и услуга (порези и цене не смеју да угрожавају преживљавање грађана, алокација мора бити постављена на принципима правичности); (3) постојање друштвеног консензуса у вези са политичким правилима игре (делимично поштовање уставних захтева је често камуфлажа за прикривање стварних односа, нека демократска правила могу имати негативне ефекте у државама где постоје различите заједнице изведене на основу различитих културних, економских и политичких критеријума); (4) анулирање политике искључења других из партиципације и приступа ресурсима (неке државе карактеришу елите које формулишу политички поредак око изабраних група и поништавања свих оних који не деле њихов поглед на свет преко покоравања, расељавања, принудне асимилације, одузимањем права гласа или, чак, масовних убистава); (5) смањивање опсега већемости и ултимативности у односу на идеју и природу државе, природу политичке заједнице, односа између различитих заједница унутар државе и сврхе управљања (постојање значајног броја вођа, покрета група и појединаца који не признајући идеје и институције државе у којој живе одузимају легитимитет њеним владоцима и не повећавају осећај заједништва са другим грађанима); и (6) елиминисање масовне корупције.¹¹⁾ Као главна замерка Холистијеове поставке се може навести запостављање баланса између унутрашњих и спољних фактора који дефинишу слабост државе, на штету ових потоњих.

На крају, може се рећи да државни капацитет за управљање друштвом зависи како од конфигурације државе тако и од конфигурације друштва. Постоје три сета варијабли: (1) структура државе, (2) однос друштва и државе и (3) структура друштва. Јака држава апострофира постојање меритократске бирократске елите, руководиоца који нису ограничени честим изборима, јаке легислатуре или независног судства и присуство ефективних локалних агенција.¹²⁾ Међутим, аутономне и изоловане државне институције нису довољне када је у питању јако друштво, потребна је блиска

11) Ibidem, стр. 108-116.

12) Види Hall, P. A. *Governing the Economy: the Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press, New York, 1986. и Haggard, S. *Pathways from the Periphery*. Cornell University Press, Ithaca, 1990.

повезаност са друштвеним и економским институцијама. Тако Линда Вајс (Linda Weiss) објашњавајући зашто су неке државе успешније у економском прилагођавању уводи појам трансформационог капацитета (повезаности између управе и економског сектора). Она полази од тога да државе нису унитарне и монолитне структуре већ организациони комплекси, па да стратегије прилагођавања или мењања треба реализовати преко повезивања бирократских агенција (државних) и секторијалних актера, кроз процес преговарања који означава као управљану међузависност.¹³⁾ Представници индустрије и државни актери задржавају аутономију, али после преговора заједнички раде на шире постављеним циљевима (мониторисаним од стране државе). Преко овог повезивања са носећим економским групацијама, држава може екстраховати и разменити виталне информације са произвођачима, подстаћи партиципацију приватног сектора у кључним политичким областима и подићи ниво индустријског учешћа у развојним националним стратегијама.¹⁴⁾

СРБИЈА КАО СЛАБА ДРЖАВА

Невероватно комплексно ратно распадање или ратни колапс Југославије за Србију је, у одосу на остале учеснике сукоба, значило и дубински унутрашњи расцеп друштва са рушењем ауторитарног поретка Слободана Милошевића, погубне економске санкције, НАТО интервенцију, територијално ампутирање Косова и Метохије из њеног државног корпуса, доцније издвајање Црне Горе из државног савеза са Србијом, те радикално пољуљану међународну позицију са далекосежним импликацијама. Све то у стицају је довело Србију, на почетку демократске метаморфозе, у стање друштвене, економске, политичке и државне комираности, коју, наравно, не треба схватити као државни (институционални) колапс, као потпуну дезинтеграцију јавне власти) већ као својеврсни облик кулминације државне патологије (превасходно условљене ауторитаризмом Слободана Милошевића и спољним и унутрашњим последицама ратног сукоба), као функционално балансирање на ивици реализације њених фундаменталних атрибута (структуре, закона и политичког поретка). Србија се, дакле, суочила са потребом за регулисањем основних државних

13) Weiss, L. *The Myth of the Powerless State*, Polity Press, Cambridge, 1998, стр. 15-16, 38.

14) Ibidem, стр. 39.

задатака, о којима је раније било речи у смислу приступа Џенифер Милкен (Jennifer Milliken), Кејт Краус (Keith Krause) и Ролфа Шварца (Rolf Schwarz),¹⁵⁾ са потребом реконструкције српске државе преко: (1) безбедности од спољних и унутрашњих опасности (манифестовану понајпре заштитом грађана од саме српске државе); (2) легитимне репрезентације либерално-демократске провенијенције на темељима социјалне правде (промоција новог устава, форсирања политичке одговорности, помирење, деловање у смеру стварања истинске заједнице у смислу реконфигурације односа између државе и друштва итд.); (3) и економске поставке оријентисне на повећање укупне и појединачне добробити и благостања.

Овде свакако треба напоменути да је идеолошки Србија у сукоб ушла преко класне „нео-југословенске“ матрице милошевићизма, да је „средина“ конфронтације била обележена националистичком реформулацијом „нео-југословенске“ матрице милошевићизма, а да је из ере ауторитаризма изашла као додатно вредносно подељена држава по линији јавног тумачења националних перспектива у распону од европеизма до евроскептицизма. Све то је условило да се конституисање демократске српске државе, са еклатантним проблемима у третману положаја Срба у Босни и Херцеговини, Хрватској и Косову и Метохији, више перципира као екстерно контролисани процес распадања Југославије него као аутентично иницирани национални пројект, симболички обележен логиком државне „палингенезије“ по којој Србија манифестује остатак државотворне националне реализације других народа Југославије, то јест историјски концентроване идеје о „свим Србима у једној држави“.¹⁶⁾ Остављајући по страни интерпретативну димензију такве културно-вредносно-идеолошке потке, остаје као неумољива чињеница да су унутрашњи и спољни фактори (попут: ауторитарног потцењивања и урушавања државних институција, економских санкција са рекордном инфлацијом, ратног разарања условљеног НАТО бомбардовањем, унилатералног отцепљење Косова и Метохије, те потоњег издвајања Црне Горе из државног савеза са Србијом) у стицају довели до тога да Србија на почетку своје демократске трансформације има проблема са инс-

15) Види Milliken, J. и Krause, K. „State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies”, op. cit., стр. 753-774; и Schwarz, R. „Post-Conflict Peacebuilding: The Challenges of Security, Welfare and Representation”, op. cit., стр. 429-446.

16) Упореди са Накарада, Р. „Србија - од слабе ка функционалној држави”, у Самарџић, С. (ур.) *Србија у процесу придруживања Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 131.

титуционалном дезинтеграцијом и супрематијом суверене централне власти (нпр. побуна Јединице за специјалне операције- ЈСО), територијалном некомплетираношћу (што представља компоненту неуспешне државе), међународним статусом и кулминираним недостатком друштвено-државне кохезивности.

Није спорно да носећи резултати функционисања модерне државе имају облик одређених политика, па је политички капацитет важан елемент ефективне управе који је повезан са шире постављеним државним капацитетом. Прецизније, политички капацитет не може бити правилно схваћен као потпуно издвојен од државног капацитета, „задуженог“ за обезбеђивање подршке и прихватања политичких мера, као и за ефикасно спровођење политике преко бирократије и чврстих веза са друштвом, економијом и политичким елитама.¹⁷⁾ Међутим, овде свакако треба напоменути како се самој држави обично прилази из угла једног међународно идеализованог државног облика, једног апстрактног државног изоморфизма (модела са универзалном применљивишћу), који подразумева одређени шематизам, подржан од стране развојних банака и међународних организација, а усмерен ка легитимним формалним структурама и политикама.¹⁸⁾ И док та „имагинарна, перфектуирана држава“ високо кореспондира са констелацијом пракси, политика и структура савремених (јаких) западних држава, дотле слабе државе, попут Србије, улећу у замку једне такве „утопистичке“ перцепције без адекватних капацитета за реализацију обећања које она покрива. Тако, илустрације ради, иако је данашња Србија обележена значајним падом доходака у односу на предратну ситуацију, и то са износа који је био дупло већи у односу на друге земље Источне Европе на износ који је половина њиховог актуалног дохотка, иако је предратних 70% извоза српске производње пало на 25% извоза онога што се данас произведе у Србији *in toto*, политичари, који се налазе и не налазе на челу државе, често своје пројекције повећања животног стандарда базирају на „подгрејавању“ фискалне делузије о минималним порезима, сталном порасту пензија и енормно великим платама у јавном сектору.

17) Cheung, A. B. L. „State Capacity in Hong Kong, Singapore and Taiwan: Coping with Legitimation, Integration and Performance”, у Painter, M. и Pierre, J. (yp.) *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, New York, 2005, стр. 226.

18) Hironaka, A. *Neverending wars : the international community, weak states, and the perpetuation of civil war*, Harvard University Press, Cambridge, 2005, стр. 55.

Политички домен Србије, и поред чињеница да је усклађен са демократским начелима, представља „арматуру“ нагрижену „космогонијском“ партијском различитошћу. Такво стање пролонгиране политичке нестабилности се може окарактерисати као својеврсни процес партијске отоманизације, не само демократске кохабитације партија са изразито дивергентним идеолошким стандардима и конструкцијама, већ и промоцију ишчашене коалиционе компромисности међу наизглед непрестивим идеолошким расцепима. Другим речима, не само да постоји партијска компететивност између фундаментално или вертикално различитих идеолошких поставки, схватања начина живота и формулисања заједнице (што је већ по себи проблем), већ и артифицијелна колаборација која се, „спајајући неспојиво“, превасходно ослања на непрофесионалне принципе и узансе, на изједначавање сега уских, посебних партијских интереса са шире постављеним државним интересима, што директно значи више или мање перманентну опструкцију рада скупштине, недосезање консензуса око стратешких државних „аксиома“ и малигно увећање државног апарата неспособног да одговори на јавне потребе у адекватном обиму и интензитету. Ерго, коалициона политичка синергија је замењена ригидном политичком логиком нарцисоидних политички протагониста. Ендогена демократско-политичка елита, разврстана по „партијским атарима“, суочена са изузетно комплексном метаморфозом друштва и државе (потпуно индиферентна за шири контекст добитника и губитника транзиције), не показује знаке увиђања важности остваривања доњег прага стратегијског консензуса, те и даље истрајава на херметичности једног решења. При томе, ако се као главна „сепарациона питања“ идентификују еврофобија или еврофилија, социјална држава или њен неолиберални пандан и радикализовање проблема суверенитета, условљеног једностраним отцепљењем Косова и Метохије, на линији преговарања или непреговарања, централизације или децентрализације (то јест регионализације или нерегионализације), те грађења неутралних или вредносно дефинисаних институција, онда је сасвим јасно да решење које би представљало једну испрограмирану трајекторију не може реализовати.

Такав политички миље се аутоматски манифестује и као процес отоманизације ресорне поделе владе, величином удаљене од стварних потреба ка опортунистичким партијским пројекцијама и обележене некоординираношћу и некооперативношћу између министарстава, арбитрарном партијском позицијом која битно смањује државне, политичке и административне капацитете,

чинећи институционални склоп високо неефикасним и неефектним. Не чуди онда што се укупна српска политичка рационалност још увек недовољно темељи на односима регулисаним законом него на клијентелизму, коме уосталом погодују нестабилна политичка и економска окружења, на „замршеном“ ланацу личних веза, заснованих на узајамној материјалној користи, између политичких патрона или шефова и њихових индивидуалних клијената или следбеника.¹⁹⁾ Компатибилно са горе изнетим, Србија има изражене имплементационе проблеме. Опредељујући се за мапирање имплементационог процеса одозго-надоле,²⁰⁾ српска владајућа структура је „подлегла“ миту да креатори одређене политике потпуно или директно контролишу политичке, организационе и технолошке процесе који утичу на имплементацију, то јест да се имплементација нужно може побољшати повећањем експлицитности политичких директива, потенцирањем јасно позиционираних административних одговорности и чисто постављеним (увек смераним) резултатима.

Остављајући по страни модерну перцепцију бирократије, у смислу регистровања трендова њене ерозије (не нестајања), преобличавања преко „варијабилне геометрије“ пост-демократске теорије мрежног организовања као најадекватнијег модуса управљачког реаговања на промењено глобално окружење,²¹⁾ овај рад ће српску бирократију третирати из веберовске позиције најефикаснијег и најрационалнијег начина организовања људских активности, есенцијалног за модерни свет, где је бирократско устројство по делотворности сликовито изједначено са делотворношћу машине.²²⁾ Уколико пођемо од тако постављеног поређења, за српску бирократску апаратуру, исто тако илустративно, можемо рећи да јој потребна хитна „инжењерска интервенција“, њен унутрашњи склоп не продукује институционални простор за потентну, професионалну и одговорну власт. Парадоксално, у Србији можемо сresti и ситуацији у оквиру које се јавни сектор, са једне стране, експлоатише за политичку или материјалну подршку владајуће политичке

19) Brinkerhoff, D. W. и Goldsmith, A. A. „Good governance, clientelism, and patrimonialism: new perspectives on old problem”, *International Public Management Journal*, 7(2), 2004, стр. 165.

20) Elmore, R. F. „Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions”, *Political Science Quarterly*, 94(4), 1979-1980, стр. 602-605.

21) Види Reed, M. „Beyond the Iron Cage? Bureaucracy and Democracy in the Knowledge Economy and Society”, у Gay, P. du (yp.) *The Values of Bureaucracy*, Oxford University Press, Oxford, 2005, стр. 115-141.

22) Weber, M. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. op. cit., стр. 973.

опције, оличену наименовањима „подобних“ експерата, стручњака од поверења, и опструкције (чак и одбијања) административне елите да спроведе одређене сегменте специфичних политичких планова или накана, што имплицира одређени степен политичке нестабилности, која се може повезати са непринципијелним, *ad hoc* коалицијама и следственом „отоманизацијом“ управљачких структура, те, условно схваћеним, раздвајањем политичке и административне елите. Оваква контрадикторна ситуација рефлектује непостојање истинске политичке воље за реформисање јавног сектора, у смислу да политизација администрације, њена парцијална интересна контрола, као одговор увек има и „аматеризацију“ професионалности, релевантно повећање њене некомпетентности. Поред тога, ако, дакле, политизацију, начелно схватимо као жељу политичара да контролишу административни апарат на чијем челу се налазе и то преко селекције, награђивања и дисциплиновања јавних службеника, исто тако, начелно се може рећи да она не обезбеђује потпуну супериорност политичког система над системом управљања и намеравамо повећање потчињавања административног особља.²³⁾

Не ради се дакле о бирократији која је напрасно задобила свој аутентични административно-професионални кредибилитет или бирократији која жели да пенетрира у процес доношења одлука или прописа, већ, насупрот томе, о „политички уцењеној“ бирократији која хронично пати од недостатка административног кредибилитета и која је подложна политичком диктату. Поврх свега, грађани перципирају српски бирократски простор кроз амбивалентни вредносни статус. Са једне стране, у „позитивној“ варијанти, ради се о својеврсној „транзиционој синекури“, у игри је могућност да се пренебрегне интезивна економска несигурност, кризне и неолибералне провенијенције, о јавно финансираном систему запошљавања, док, са друге стране, у негативној варијанти, бирократски простор представља и зону неефикасности и корупције, која радикално отежава живот грађана. Српска бирократски апарат је оптерећен сталним вишком службеника. Једним делом, као што је већ сугерисано, политички зависна административна елита флукутира од изборног циклуса до изборног циклуса, па се ланчаном реакцијом „нагомилавају“ службеници ангажовани на бази непотизма или неког другог непрофесионалног станд-

23) Види Stahlberg, K. „The Politicization of Public Administration: Notes on the Concept, Causes and Consequences of Politicization”, *International Review of Administrative Sciences*, 53, 1987, стр. 363-382.

арда, другим делом, задржавајући постојећи број службеника или његовим перманентним повећањем, ван претходне ситуације, владајућа гарнитура, у српском случају изједначена са државом, као да је нашла метод за очување старих и регрутовање потенцијалних следбенике. Логика личног или политичка логика групног интереса резултује делимичним или потпуним одсуством ангажовања у смеру неке поставке јавног добра, српске институције су потцењене и инструментализоване од стране политичке управљачке структуре, а обични грађани оптерећени изузетно неповољном сликом о држави, која је проистекла из девијантних обележја постојећег бирократског склопа српске државе.

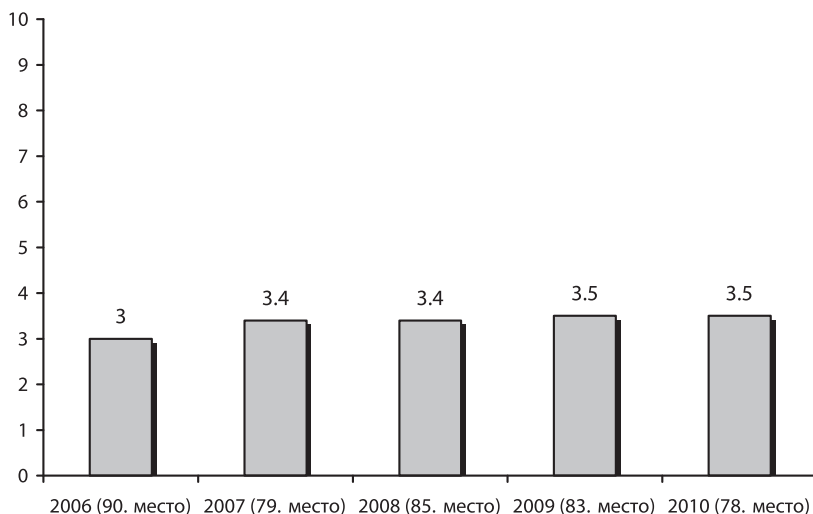
Корупција представља нелегални билатерарни, добровољни и намерни однос између два актера, који је утемељен на размени званичних одлука за исплату (мито), или за обећање плаћања (мита), без обзира да ли се ради о готовини или некој роби (па, чак, и услугама).²⁴⁾ Када се говори о политичкој корупцији онда се, претходној дефиницији корупције у строгом смислу, придодaje и услов да један од актера припада сфери јавног деловања, релација јавно-приватног погодовања, то јест да има одређену јавну функцију, да располаже изборним мандатом или обавља професионалну услугу чија реализација претпоставља уважавање јавних и универзалистичких смерница. Србија је и пре ауторитарног поретка Слободана Милошевића била оптерећена проблемом корупције, да би тај проблем од распада бивше Југославије до данашњих дана, поред још штетнијег и опаснијег феномена криминализације политике (најјаче манифестованог интрumentализацијом државе за приватно профилисане циљеве- најчешће преко криптичних, паралелних структура моћи лоцираних око самох врха политичке номенклатуре, а зарад широког спектра привилегија и нелегалних погодовања), ескалирао до нивоа широко распрострањеног обележја свакодневног функционисања и трансакција грађана. Када је корупција тако широко распрострањена, при чему се зна да је корупцију немогуће потпуно искоренити и у најсређенијим друштвима, када добије статус „културног кода“ („подразумевајуће јавно-оперативне норме“), онда интеракција између државе и друштва, која је максимално ослобођена корупције и која манифестује корист за све, може бити успорена чињеницом да појединци који се боре против корупције своје

24) Упореди са Offe, C. „Political Corruption: Conceptual and Practical Issues“, у Kornai, J. и Rose-Ackerman, S. (yp.) *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition*, Palgrave Macmillan, New York, 2004, стр 78.

деловање могу сматрати контрапродуктивним- управа ослобођена од корупције може имати негативне последице на њихов ангажман и статус. Мање или више, „клептократска“ поставка функционисања српске државе је постала јавни дефект који не карактерише само номинално моћне.

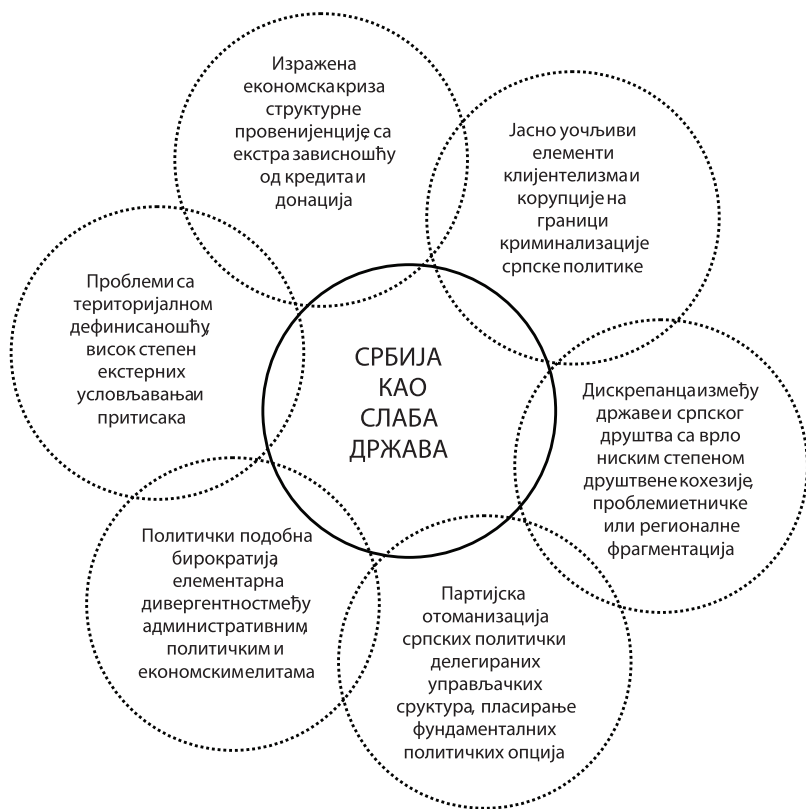
Поред декларативне опредељености за борбу против корупције, индекс перципиране корумпираности у Србији је и даље јако висок (види Графикона 1), па се борба против исте, осим на нивоу примене постојећих и формулисања нових закона, повећања ефикасности Државне ревизорске институције и Агенције за борбу против корупције, те стриктне заштите јавног интереса у зонама јавних набавки, царине и страног улагања, треба водити и на нивоу: (1) инверзије „културног кода“ стандардима правичности, поштења и другим „потиснутим“, недовољно јавно потенцираним, нормама аутентичне српске културне традиције и спровођењем професионалне обуке јавних службеника која обухвата деонтолошке поставке базиране на чести и истрајности у одбрани јавних циљева, другим речима, моралном мобилизацијом, обележеном партиципијом цивилног друштва, медија, популарне уметности и цркве, која, опет, подразумева релативну отвореност институција за такве захвате; (2) оснаживања сазнајног оквира у смислу да грађани Србије своју личну будућност доживљавају као повезану са колективном будућности српског друштва, а не да прилика за одлазак из Србије буде „идеална“ животна опција (овде се посебно издваја феномен „одлива мозгова“- „гастарбајтерства“ великог броја младих стручњака из Србије у високо развијеним земљама), то јест да свој положај доживљавају на начин да имају одређени степен утицаја на обликовање своје будућности, а не да се осећају маргинализовано и без икакве моћи (Србија пати од хроничног недостатка „хоризонталног и вертикалног“ поверења- поверења у своје суграђане и представнике јавних служби); и (3) побољшавања положаја грађана Србије до оне тачке минималне независности и самодовољности која омогућава уздржавање од коруптивних радњи (сиромаштво просечног грађанина Србије је често суочено са поткупљивим јавним службеницима на ниву основних егзистенцијалних потреба, нпр. посао и лечење, те са неолибералном културним обрасцем грамзивог опортунизма, па је веналитет постао стандард значајног броја друштвених трансакција).²⁵⁾

25) Упореди са Накарада, Р. „Србија - од слабе ка функционалној држави“, *op. cit.*, стр. 133. и Offe, С. „Political Corruption: Conceptual and Practical Issues“, *op. cit.*, стр. 90-96.



Графикон 1. Индекс перципиране корупције у Србији од издвајања Црне Горе (Извор: Transparency International- www.transparency.org)

In summa, уважавајући горе изнето, као главне елементе одређења Србије као слабе државе можемо навести (види Дијаграм 2): (1) партијску отоманизацију српских политички делегираних управљачких структура, пласирање фундаменталних политичких опција које спречавају базични стратегијски консензус о државним приоритетима и резултују неефикасним (вештачким) коалицијама без потребне идеолошке компатибилности; (2) проблеми са територијалном дефинисаношћу, висок степен екстерних условљавања и притисака, што у стицају резултује да ; (3) дискрепанца између државе и српског друштва са врло ниским степеном друштвене кохезије, проблеми етничке или регионалне фрагментација; (4) изражена економска криза структурне провенијенције, са екстра зависношћу од кредита и донација; (5) јасно уочљиви елементи клијентелизма и корупције на граници криминализације српске политике; и (6) политички подобна бирократија, елементарна дивергентност међу административним, политичким и економским елитама.



Дијаграм 2. Главни фактори у одређењу Србије као слабе државе

*

* *

Уважавајући чињеницу да је Србија изложена перманентном спољном притиску и условљавању, посебно када се ради о косовском питању, и раздвајајући, онолико колико је то могуће, међународну политичку и међународну економску позицију Србије, у својој „српској варијанти“, глобализација и придруживање ЕУ се често разумева као нека виша „мета-стварност“ која у потпуности деформише и сужава маневарски простор за афирмативно деловање (дубински нетрансформисаних и подељених) српских елита, а у ствари почесто фунгира као изговор за петрификовање постојеће расподеле моћи и привилегија, бирократску „хибернацију и политичку сервилност“, партијску искључивост или самовољу, предаторска настојања српске економске „олигархије“ и транснационалног пандана, немогућност мобилизације друштва за одређене

јавно формулисане стратегијске (или политичке) захвате, фундаменталну политичку подељеност и неспособност, клијентелизам, корупцију и све слабију испоруку јавних услуга. Другим речима, мешањем спољних и унутрашњих неповољних фактора, са изостајањем правилно селектованих или довољно интензивних активности, створен је изузетно неповољан структурни амбијент: Србија фигурира као „школски“ пример слабе државе. Таква конјункција додатно компликује већ, ауторитаризмом, ратом и распадом бивше Југославије, изузетно закомпликовану српску државну ситуацију, те може имати далекосежне последице по њен даљи развој у свим смеровима.

Djordje Stojanovic

**PROBLEM OF STATE, POLICY AND
ADMINISTRATIVE CAPACITY: “ANATOMY”
OF THE SERBIAN STATE WEAKNESSES**

Summary

This paper starts from the fact that Serbia after the war in former Yugoslavia found itself in an extremely complex situation, which was marked by the need for a functional transformation of the Serbian state, as the primary democratic actors, in the direction of strengthening the capacity to mobilize society and securing economic support for public goals, to allocate resources for consistently formulated and publicly validated strategies (or policies), and to effectively engage administrative (bureaucratic) resources. In accordance with this, the first part of the paper analyzing the modern understanding of state and state, policy and administrative capacities, with special emphasis on the distinction between weak and strong states. The paper concludes by noting that, despite the fact that the transformation of the Serbian state started, it remains a weak country with an extremely unfavorable internal and external sets of components that define its overall position and ability to interact with society, to increase state, policy and administrative capacities and to direct economic development.

Key words: state, state capacity, political capacity, administrative capacity, weak state, strong state, democracy, Serbia.

ЛИТЕРАТУРА

Barkey, K., Parikh, S. „Comparative Perspectives on The State“, *Annual Review of Sociology*, 17, 1991, стр. 523-549.

- Brinkerhoff, D. W., Goldsmith, A. A. „Good governance, clientelism, and patrimonialism: new perspectives on old problem“, *International Public Management Journal*, 7(2), 2004, str. 163-185.
- Cheung, A. B. L. „State Capacity in Hong Kong, Singapore and Taiwan: Coping with Legitimation, Integration and Performance“, у Painter, M. и Pierre, J. (yp.) *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, New York, 2005, стр. 225-255.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., Røvik, K. A. *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*, Routledge, London, 2007.
- Cracuin, C. „State Capacity“, у Kurian, G. T. (yp.) *The Encyclopedia of Political Science*, CQ Press [Sage], Washington, 2011, стр. 1600-1602.
- Davis, G. „Executive coordination mechanisms“, у Weller, P., Bakvis, H., Rhodes, R. A. W. (yp.) *The hollow crown: countervailing trends in core executives*, Macmillan, New York, 1991, стр. 126-147.
- Elmore, R. F. „Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions“, *Political Science Quarterly*, 94(4), 1979-1980, стр. 601-616.
- Foucault, M. „Governmentality“, у Sharma, A., Gupta, A. (yp.) *The Anthropology of the State: A Reader*, Blackwell Publishing, Oxford, 2006, стр. 131-144.
- Haggard, S. *Pathways from the Periphery*, Cornell University Press, Ithaca, 1990.
- Hall, P. A. *Governing the Economy: the Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press, New York, 1986.
- Hironaka, A. *Neverending wars : the international community, weak states, and the perpetuation of civil war*, Harvard University Press, Cambridge, 2005.
- Holsti, K. J. *The state, war, and the state of war*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- Gerth, H. H., Wright Mills, C. (yp.) *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, New York, 1946.
- Jackson, R. H., Rosberg, C. G. „Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood“, *World Politics*, 35(1), 1982, стр. 1-24.
- Kornai, J., Rose-Ackerman, S. (yp.) *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition*. Palgrave Macmillan, New York, 2004.
- Krasner, S. D. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton, 1999.
- Kurian, G. T. (yp.) *The Encyclopedia of Political Science*, CQ Press [Sage], Washington, 2011.
- Mann, M. „The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results“, у Hall, J. A. (yp.), *States in History*, Basil Blackwell, Oxford, 1986, стр. 109-136.
- Milliken, J., Krause, K. „State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies“, *Development and Change*, 33(5), 2002, стр. 753-774.
- Migdal, J. S. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- Накарада, Р. *Распад Југославије: проблеми дијагнозе, суочавања и транзиције*, Службени гласник, Београд, 2008.
- Накарада, Р. „Србија - од слабе ка функционалној држави“, у Самарцић, С. (yp.) *Србија у процесу придруживања Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 119-147.

- Offe, C. „Political Corruption: Conceptual and Practical Issues“, у Kornai, J. и Rose-Ackerman, S. (yp.) *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition*, Palgrave Macmillan, New York, 2004, стр 77-100.
- Painter, M. и Pierre, J. „Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes“, у Painter, M., Pierre, J. (yp.) *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. Palgrave Macmillan, New York, 2005, стр. 1-19.
- Павловић, Д., Антонић, С. *Консолидација демократских установа у Србију после 2000. године*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Pierre, J., Peters, B. G. *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, Palgrave Macmillan, New York, 2005.
- Pierson, C. *The Modern State*, 2nd edn. Routledge, London, [1996] 2004.
- Polidano, C. „Measuring Public Sector Capacity“, *World Development*, 28(5), 2000, стр. 805-822.
- Reed, M. „Beyond the Iron Cage? Bureaucracy and Democracy in the Knowledge Economy and Society“, у Gay, P. du (yp.) *The Values of Bureaucracy*, Oxford University Press, Oxford, 2005, стр. 115-141.
- Schwarz, R. „Post-Conflict Peacebuilding: The Challenges of Security, Welfare and Representation“, *Security Dialogue*, 36(4), 2005, стр. 429-446.
- Shaw, M. *Theory of the Global State: Globality as Unfinished Revolution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- Stahlberg, K. „The Politicization of Public Administration: Notes on the Concept, Causes and Consequences of Politicization“, *International Review of Administrative Sciences*, 53, 1987, стр. 363-382.
- Стојановић, Ђ. „Различити теоретски приступи концепту глобалног цивилног друштва“, *Српска политичка мисао*, 28(2), 2010, стр. 53-82.
- Стојановић, Ђ., Ђурић, Ж., Деспотовић, Јб. „Концептуални оквир за анализу државног капацитета“, *Српска политичка мисао*, 32(2), 2011, стр. 11-40.
- Суботић, Д. „Јавно управљање и модернизација јавног сектора Србије“, *Политичка ревија*, 24(2), 2010, стр. 65-103.
- Weiss, L. *The Myth of the Powerless State*, Polity Press, Cambridge, 1998.

Resume

For its citizens, democratically consolidated Republic of Serbia is a state that is, more or less, subject to their permanent and radical dissatisfaction, with symptomatic tendency to equate the dysfunctionality of state with distrust in democracy *in genere*, for Serbian scientists it is a “direct or indirect” leitmotif of a different set of studies with often inadequate analytical focus. In that context, it is becoming increasingly popular explains the weakness of the Serbian state through the elements of globalization, European integration processes and post-modern understanding of civilization, through partial or full transfer of sovereignty from nation-state to transnational centers of power and international institutions. This position, in fact, suggests the construction of a “higher external reality” that the Serbian state can not or will not be fast enough to join and which is shown as paralyzing (or justifying) factor of its poor performance. This led to the neglect of “lower internal reality”

(which include: the interaction between state and society, the effectiveness of institutions, the issue of mobilization, the formulation of good policy, implementation, efficiency of delivery and availability of public services, policy and administrative capacity etc.) that significantly affects the „coma“ of the Serbian state. On that line, this paper deals with identifying the main principle of functional deficiencies of the current Serbian state, trying to bring these two realities in an adequate and reasonable analytic relationship- in terms of their autonomy and in terms of their cumulative effects.

Recognizing the fact that Serbia is permanently exposed to external pressure and conditionality, especially when it comes to the Kosovo issue, and separating, as much as possible, the international political and international economic position of Serbia, in “Serbian variant”, globalization and EU accession is often understood as a “higher meta-reality” that completely distorts and narrows the playing field for affirmative action (non-transformed and deeply divided) Serbian elites, but essentially often functions as a excuse for maintaining the existing distribution of power, bureaucratic “hibernation and political servility,” party exclusivity, predatory efforts of Serbian economic “oligarchy” and trans-national counterparts, inability to mobilize society for certain publicly formulated strategies (or policies), a fundamental political division and incompetence, clientelism, corruption and and poor delivery of public services. In other words, the mixing of internal and external adverse factors, the absence of properly selected or enough intensive activity, creates an extremely unfavorable structural environment: Serbia figures as a “textbook” example of a weak state. This further complicates the already very complicated post-war situation of Serbian state, and could have far reaching consequences for its further development in all directions.

* Овај рад је примљен 12. августа 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.