

(Prva ruka, 16. septembar 2005)

zarobljena država

Dušan Pavlović
Fakultet političkih nauka, Beograd

OVO JE RADNA VERZIJA TEKSTA. MOLIM VAS DA NE
CITIRATE BEZ ODOBRENJA AUTORA.

Sažetak

U ovom tekstu se skicira karakter režima u Srbiji za vreme prve dve godine vlade Vojislava Koštunice. Najpre se u odeljku 2 diskutuje o preprekama konsolidaciji demokratije u periodu 2004-2005. Utvrđuju se nedostaci i odsustvo reformi institucija u oblastima upravljanja, vladavine prava, korupcije i sektora bezbednosti. U drugom delu teksta razmatra se karakter režima koji u periodu nakon 2004. godine pokazuje znake zarobljene države (*captured state*). U odeljku 3 analizira se teza o socijalnom nezadovoljstvu i socijalnom potencijalu da demokratskim sredstvima podrije konsolidaciju demokratije. U odeljcima 4 i 5 bliže se analizira struktura ekonomskog sistema. Identifikuju se načini na koji tajkuni i insajderi sprečavaju razvoj institucija tržišne ekonomije kroz uticaj na državu: odsustvo restruktuisanja javnog i realnog sektora, kontrola cena, odsustvo zaštite privatne svojine, favorizovanje kupaca u privatizaciji, i ograničena liberalizacija režima spoljne trgovine. U odeljku 6 raspravlja se o relaciji fenomena zarobljene države i slobodnih izbora, odnosno o tezi da je relativno česta promena vlade dovoljan garant jačanja države i njenog oslobađanja od uticaja tajkuna. Razmatra se mogućnost česte promene vlade u uslovima duboko polarizovanog stranačkog sistema.

1. Konsolidacija demokratije posle 2004. godine

Nakon izbora nove vlade u martu 2004. godine, Srbija je napravila pomak ka konsolidaciji demokratije. Pod konsolidacijom se ovde podrazumeva sposobnost sistema da funkcioniše po “pravilima po kojima se razrešavaju politički i distributivni konflikti a koja su relativno zaštićena od opasnosti da i sama postanu predmet takvog konflikta” (Elster et al. 1998, 28). Suština napretka uglavnom se svodi na izbornu sferu. To nije od malog značaja. Prema opštem shvatanju, čak iako zemlja ima ozbiljne nedostatke u drugim oblastima koje su od značaja za razvoj demokratije (korupcija, mediji, vladavina prava itd.), slobodni izbori (pod uslovom da omogućuju relativno čestu i mirnu smenu vlasti) omogućiće stvaranje uslova za postepeno konsolidovanje demokratije. Teza je u skladu sa minimalnim shvatanjem demokratije po kojoj se pod demokratijom podrazumeva institucionalizovana neizvesnost (Przeworski 1991, 10-12). To znači da postoje procedure koje garantuju neizvestan ishod izbora a po kojima je moguće da opoziciona stranka (ili koalicija) dođe vlast.

Prema izveštaju Freedom House za 2004. godinu, Srbija je imala prosečnu ocenu 3,83, što ju je svrstavalo u red polu-konsolidovanih demokratija. Prosečna ocena za 2005. godinu je nešto poboljšana, i iznosi 3,75, ali Srbija i dalje spada u red polu-konsolidovanih demokratija. Kako pokazuje tabela 1, najveći napredak ostvaren je u sferi izbornog procesa i nezavisnosti medija. U ostalim sferama pomaka još uvek nema.

Oblast	2003	2004	2005
Izborni proces	3,75	3,50	3,25
Nezavisni mediji	3,25	3,50	3,25
Civilno društvo	2,75	2,75	2,75
Upravljanje	4,25	4,00	-
a. Državni nivo	-	-	4,00
b. lokalna samouprava	-	-	3,75
Sudski okvir i vladavina prava	4,25	4,25	4,25
Korupcija	5,00	5,00	5,00
Prosek za Srbiju	3,87	3,83	3,75
Prosek za zemlje Balkana	3,95	4,03	3,92
Prosek za zemlje Centralne Evrope	2,04	2,01	2,03

Tabela 1. Ocene za kalendarski period 2002-2004. Prema sistemu ocenjivanja koje u studiji *Nations in Transit* primenjuje Freedom House 1 predstavlja najviši, 7 predstavlja ocenu koja ukazuje na najniži nivo demokratskog razvoja. Smatra se da je zemlja konsolidovana demokratija kada dobije ocenu manju od 3,0. (Detaljniji opis ocena i metodologije mogu se naći na www.freedomhouse.org.) U izveštajima Freedom House se godina kojom je naslovljen izveštaj odnosi na prethodu kalendarsku godinu. Npr, izveštaj za 2005. godinu se odnosi na kalendarsku 2004. godinu. U Tabeli su date godine prema numeraciji godina koju upotrebljava Freedom House.

U jednom svom ranijem radu (Pavlović 2005) tvrdio sam kako je Srbija u periodu 2001-2003 mogla da se klasifikuje kao režim kompetitivnog autoritarizma. Autori koji su razvili ovaj koncept (Levitsky & Way 2002), tvrde da se ovaj tip režima odlikuje učestalim podriivanjima institucija u ovim sferama: izbori, sudstvo, mediji, i zakonodavstvo. Iako autori identifikuju četiri

sфере koje definišu kompetitivni autoritarizam, najvažniji aspekt ovog režima jesu izbori, odnosno izborne manipulacije. To se dobro videlo u periodu 1990-2000. kada je Srbija bila jedna otvorenija forma kompetitivnog autoritarizma u kome su svaki izbori (osim onih iz 1990. godine) bili praćeni izbornom prevarom (Goati 1999). Srbija je od 2000. godine uspela da vidno popravi stanje u dve sfere: izborima i nezavisnim medijima. Tokom 2005. godine, ovaj trend će se najverovatnije nastaviti, i ocene u ovim sferama će još više popraviti prosečnu ocenu Srbije, što bi za nekoliko godina zemlju moglo da svrsta u red konsolidovanih demokratija.

2. Upravljanje, vladavina prava, korupcija: primeri

Gledano iz ugla razvoja u izbornom zakonodavstvu i praksi, Srbija je možda na dobrom putu da postane konsolidovana demokratija. To, međutim, ne znači da odsustvo promena u drugim oblastima nije od značaja za konsolidaciju. Srbija još uvek nije dosegla tačku posle koje bi revirzibilnost političke i ekonomske transformacije bila isključena. Drugim rečima, negativan razvoj u bilo kojoj od sfera o kojima će se diskutovati u ovom odeljku (ili kombinacija događaja u njima) može da podrije demokratski razvoj koji je ostvaren od kraja 2000. godine.

Funkcionisanje Državne zajednice daje obilje primera za tezu da se upravljanje pogoršalo u periodu 2004-2005. Umesto originalne zamisli po kojoj je ona trebalo da predstavlja sredstvo koje će omogućiti bržu integraciju Srbije i Crne Gore u Evropsku Uniju, Državna zajednica je (nakon obnovljene saradnje sa Haškim tribunalom početkom 2005. godine) preostala ključna prepreka integraciji. Jedan od poslednjih primera koji na to ukazuje jeste višemesečni sukob krajem 2004. i tokom 2005. godine između ministarstva finansija Srbije i ministarstva odbrane SCG gde se pokazalo kako država, među ostalim problemima koje ima sa transparentnošću javnih finansija, nije sposobna da implementuje princip revizije vojnog budžeta i kontroliše način na koji vojska troši novčana sredstva.

Nesposobnost upravljanja je još vidljivija u sprovođenju reformi vojske, policije i sektora bezbednosti. Reforma vojske je u periodu 2001-2003. pod rukovodstvom predsednika Koštunice uspešno blokirana, dok je za napredak u reformama koje su se desile nakon 2004. godine više zaslužan NATO nego vlada Srbije i Savet ministara Državne zajednice. Za vreme Đinđićeve vlade još je bilo nekih (premda neuspešnih) pokušaja da se sektor bezbednosti transformiše, ali je ubistvo premijera pokazalo da vlada nema načina da izađe na kraj sa otporom reformama u državnoj bezbednosti. To je ozbiljno shvatila vlada Vojislava Koštunice, pa je njenim inaugurisanjem reforma policije i državne bezbednosti napuštena. Do danas nema zvaničnih izveštaja o tome na koji način je državna bezbednost povezana sa mafijom. Državna bezbednost se i dalje posmatra kao važan politički činilac (ona zna izborne rezultate 45 minuta nakon zatvaranje izbornih mesta), koji se služi političkim ucenama. Naposletku, državna bezbednost se od svog osnivanja 1945. godine i dalje uspešno opire parlamentarnoj kontroli. Služba je skoro apsolutno zatvorena, čak i u onim segmentima koji su u Istočnoj Evropi

uglavnom bili otvarani za javnost nakon pada Berlinskog zida 1989. godine. (Recimo, državna bezbednost je dugo odbijala da javnosti stavi na uvid tajne dosijee o građanima Srbije iz perioda 1945-2000, a onda je polovinom 2005. godine u javnost lansirala priču da su oni greškom izgubljeni.)

Odsustvo reformi u sektoru bezbednosti ima reperkusije i na reforme u sudstvu, odnosno vladavinu prava. Za vreme vlade Zorana Đinđića i Zorana Živkovića na sudstvo je vršen pritisak. To je značajna promena u odnosu na Miloševićev režim pod kojim je sudstvo bilo poslušničko, a volja vladajuće elite se nije dovodila u pitanje. Bez obzira na to, nezavisnost sudstva još uvek nije "na suvom". Pritisaci se nisu prekinuli nakon inaugurisanja vlade Vojislava Koštunice. Primeri koji to potvrđuju jesu javno podrivanje optužnice za ubistvo Zorana Đinđića i pritisak od strane javnih službenika iz vlade i policije da se bez obrazloženja smeni specijalni tužilac koji je vodio postupak suđenja za ubistvo premijera. Može se navesti još primera, kao što su pritisak ministra za kapitalne investicije na opštinski sud u Požarevcu da u leto 2005. godine odbaci optužnicu protiv Marka Miloševića, ili zahtev ministarstva pravde da se ukine interpolova poternica za Mirom Marković.

Pritisaci se, kako vidimo, često odnose na zaštitu pripadnika bivšeg režima, što samo ukazuje kako opstale veze sa pripadnicima bivšeg režima iz sektora bezbednosti imaju uticaj na funkcionisanje pravosudnog sistema. Osim toga, uprkos promenama iz 2001. godine koje su uspostavile dva tela (Visoki savet pravosuđa i Veliko personalno veće) sa ciljem da smanje politički uticaj na postavljanje i smenjivanje sudija i javnih tužioca, politička podobnost za izbor sudija je i dalje prisutna. Nema razloga da se veruje kako vlada koja pribegava otvorenim pritiscima na rad sudova ima razloga da ne pribegne političkoj podobnosti kada se vrši izbor sudija ili njihova smena. Pritisak na sudstvo ne izražava se samo u vidu izjava, pretnji i političke podobnosti, već takođe i niskim platama i nedostatkom osoblja (pogotovo stručnog). Niske plate se omogućuju time što sudski sistem nema izvor finansiranja koji bi bio nezavisan od državnog budžeta, iako bi to, s obzirom na brojnost sudskih taksi koje se plaćaju za parnice, mogao da ima.

Korupcija je, čini se, postala još akutniji problem nakon pada Živkovićeve vlade u novembru 2003. godine. Podsetimo se, pad vlade je upravo iniciran aferom Janjušević-Kolesar koja je otkrila korupciju u vladi. Pokazalo se tada da institucije i demokratska javnost imaju načina da izvrše odgovarajući pritisak da bi došlo do promene vlasti zbog korupcije. Za razliku od toga, vlada Vojislava Koštunice, čini se, nema aktivan odnos prema korupciji. To se najbolje vidi iz njenog odnosa prema nasleđenim korupcionaškim aferama, kao i iz odnosa prema Savetu za borbu protiv korupcije. Vlada ne insistira na razrešenju niti jedne od tri velike afere iz 2003. godine (Sartid, Šećerna afera, afera Janjušević-Kolesar), i uporno ignoriše rad i izveštaje Saveta za borbu protiv korupcije, iako neki njeni izveštaji nedvosmisleno ukazuju na umešanost u korupciju ministara iz vlade Vojislava Koštunice. (Vidi, recimo, Izveštaj Saveta o Nacionalnoj Štedionici u Barać & Zlatić 2005, 47-53; Izveštaji Saveta se takođe mogu naći na <http://www.antikorupcija-savet.sr.gov.yu/izvestaji.htm>).

Prema ocenama nekoliko međunarodnih institucija i nevladinih organizacija koje se bave istraživanjem korupcije, Srbija se nalazi među najkorumpiranijim zemljama na svetu. Transparency International dodeljuje Srbiji u 2004. godini jedan od najnižih indeksa percepcije korupcije u regionu, a Srbija zauzima 97. mesto na listi od ukupno 145 zemlje. Prema izveštajima Freedom House, ocena za korupciju je veoma visoka već nekoliko godina unazad, i što je najvažnije, za razliku od ukupne prosečne ocene koju Srbija ima, nešto je lošija od prosečne ocene za balkanski region koji je inače poznat po slabim institucijama i visokoj korupciji.

Godina	2002	2003	2004	2005
Ocena za Srbiju	5,25	5,25	5,00	5,00
Prosek za balkanski region	5,04	4,86	4,97	4,97

Tabela 2: Freedom House ocene za korupciju za Srbiju i prosečna ocena za balkanski region. Ocena 1 ukazuje na odsustvo korupcije; ocena 7 na njeno maksimalno prisustvo.

Poteškoće koje Srbija ima sa upravljanjem i izgradnjom javnih institucija su poteškoće sa kojima Srbija kuburi od nastanka moderne srpske države. Srpska politička ideologija je od samog početka bila fokusirana na državu i naciju. Nacionalni programi, po logici stvari, podrazumevaju projekte građenja nacije (najpre Srbija, pa Jugoslavija, pa ponovo Srbija, pa Srbija i Crna Gora), što rezultira u načelima po kojima je država važnija od demokratije, a potrošnja na vojno-bezbednosne ustanove važnija od ekonomske racionalnosti (Gligorov 2004, 5). Građenje nacije često završava u oružanim sukobima, neoptimalnoj alokaciji resursa i bezbednosnim aranžmanima zbog čega se institucionalni razvoj i pitanja ekonomskog rasta nalaze u drugom planu otprilike dva veka. Odsustvo reformi u upravljanju i u bezbednosnim službama u periodu 2004-2005, otuda, ne bi trebalo da predstavlja veliko iznenađenje. Stranka koja u ovom periodu kontroliše bezbednosni sektor prioritet daje nacionalnom i državnom pitanju, što, sasvim prirodno, unazađuje upravljanje i koči reformu bezbednosnog sektora. Tako nastaje slaba država koja ne može da sprovodi svoje odluke i vojska i policija koji imaju status nedodirljivih.

S ovim ne treba brkati tezu po kojoj je država neophodna da bi se moglo ekonomski razmišljati ili racionalno poslovati. Ni tržišna ekonomija, ni demokratija, nisu moguće bez države. Kao jedna od prepreka konsolidaciji demokratije upravo se uzima slabost države da sprovodi politiku, što je i tema ovog teksta. "Ukoliko na teritoriji ne postoji organizacija koja ima attribute državnosti, vlada (iako 'demokratski izabrana') neće imati monopol legitimne upotrebe sile, neće moći da prikuplja poreze (i tako obezbedi javna dobra), i neće moći da uspostavi sudski sistem" (Linz & Stepan 1996, 38). Reč, dakle, nije o tome da državu treba žrtvovati radi ekonomske racionalnosti. Naprotiv, radi se o jednom isključivom stavu po kome je država važnija od demokratije i tržišta. Tezu je formulisao Vojislav Koštunica:

"Za mene je bitno da je neko u ovoj zemlji pomešao državu i dućan. Ako počete od dućanskog načina razmišljanja, onda svakog časa možete zaključiti kako vam se nešto ne isplati. I možete reći – hajde da se rasturimo i od jednog napravimo dva dućana. Ako posmatrate

stvari u jednoj istorijskoj perspektivi, onda lako zaključite da postoji neka cena koja mora da se plati za nešto što je vrednije i dugoročnije. Ovo je trenutak da se razmisli malo i državno, a ne sitnoračundžijski". (Intervju listu *Vreme*, 5. jun 2003, str. 18)

Fraza "cena koja mora da se plati" objašnjava sve: za ostvarenje državnog i nacionalnog programa Srbija već dva veka plaća cenu lošim upravljanjem, neodgovornom vlašću, slabim institucijama i zarobljenom državom.

3. Ekvilibrjum parcijalnih reformi

Kako se videlo u prethodnom odeljku, pod vladom Vojislava Koštunice slabi su izgledi za unapređenje upravljanja, vladavine prava i eliminisanje korupcije. To ukazuje na prisustvo fenomena koji je dominantno počeo da karakteriše režim u Srbiji tokom 2004. i 2005. godine: radi se o fenomenu zarobljene države (*captured state*). Zarobljena država se tipično javlja u slučajevima u kojima vlada nema snage da reforme izgura do kraja, već zastaje na pola puta. Otuda fenomen u literaturi poznat kao ekvilibrjumu parcijalnih reformi (WB 2002, 94, 109).

Teza o parcijalnosti ekonomskih reformi kazuje kako će se konsolidacija demokratskog poretka i tržišne ekonomije zaustaviti na pola puta ukoliko vlada ne pokaže dovoljno snage da se odupre različitim socijalnim slojevima koji žele da zaustave započete reforme. Po toj teoriji, reforme se sprovode do neke tačke, a onda, pre nego što se dođe do njihovog kraja i punog efekta, društveni slojevi – radnici u društvenom sektoru kojima ne odgovara gubitak radnih mesta i tajkuni kojima ne odgovara potpuno otvaranje tržišta i uspostavljanje institucija tržišne ekonomije – vrše uticaj na vladu sa ciljem da se zaustavi dalja liberalizacija ekonomskog sistema (WB 2002, 93). Razmotrimo najpre prvu pretnju koja se uglavnom formulisala na sledeći način: najveći rizik za uspeh reformi predstavljaju radnici koji će izgubiti svoje beneficije koje su imali u prethodnom režimu. Za njih će tranzicioni troškovi reformi biti neprihvatljivi, i oni će, iskorišćavajući pravo glasa na slobodnim izborima glasati za povratak u prethodni sistem (Przevorski 1991, 136-191).

Ovakav scenario nije sasvim isključen u Srbiji budući da "uništavanje" društvenog i javnog sektora još nije obavljeno preko one granice koja bi garantovala ireverzibilnost promena. Prema proračunima MMF za 2004. godinu, u javnom sektoru nalazi se oko 7% ukupnog zaposlenih, u društvenim preduzećima oko 11%, u preduzećima sa mešovitom svojinom 13%, dok je na budžetu oko 16% (IMF 2005, 10). Kako vidimo, malo manje od 1/2 ukupno zaposlenih je još uvek na neki način zavisno od budžeta i pod vladinim uticajem. To je posledica vladine politike da se oprezno rastane sa politikom garantovanja sigurnog radnog mesta. Suštinu politike najavio je premijer Koštunica kada je u svom inauguralnom govoru od 3. marta 2004. god. rekao da je privredu moguće "restrukturisati bez otpuštanja radnika". Tek kada u Srbiji bude završeno restrukturisanje javnog i društvenog sektora, i kada oni koji izgube radno mesto u državnom sektoru nađu novo radno mesto u privatnom sektoru moći će se govoriti o tome kako opasnost od toga da

socijalni slojevi obore tranziciju ne postoji.

Od neke pomoći u objašnjenju ovog problema je iskustvo i strategija zemalja koje su prošle tranzicioni put. Kako zaključuju Elster et al., građani nigde nisu oborili reforme i zatražili na izborima povratak u komunizam koristeći demokratsko pravo glasa (Elster et al. 1998, 271-308). Štaviše, pokazalo se da radnici neće biti ni protiv radikalnijih reformi. Upravo tamo gde su reforme bile radikalnije, one su bile uspješnije (Åslund 2002, 363). Oni koji su smatrali da će demokratija uništiti samu sebe i ekonomske reforme smatrali su da će distributivni sukobi biti veoma značajni u zemljama u tranziciji (jer oni su bili značajni za neke zemlje u razvoju, pre svega za one u Latinskoj Americi). Jedan od razloga što radnici nisu ustali protiv reformi jeste povećanje političkih sloboda i veće mogućnosti koje pruža tržište, posebno posle početne tranzicione recesije koja je bila velika, ali je kratko trajala i imala je veće negativne posledice po proizvodnju nego po potrošnju.

Drugo moguće objašnjenje, koje ima dosta značaja za objašnjenje socijalnog potencijala za podrivanje demokratije u Srbiji, dao je Bela Grešković u knjizi *The Political Economy of Protest and Patience*. On tvrdi kako se država nigde u Centralnoj i Istočnoj Evropi od početka 1990. godine nije ponašala potpuno tržišno u reformi ekonomskog sistema. To je dovelo do tzv. ekvilibrijuma niskog nivoa (*low-level equilibrium*), što je značilo da su

“demokratija i tržišna ekonomija mogli da se uvedu simultano upravo zbog toga što ni jedna, ni druga nisu bili potpuno implementovane. Demokratija je mogla da se stabilizuje jedino po cenu nekih svojih kvalitativnih aspekata. Ekonomske transformacija je zauzvrat postala izvodljiva jedino po cenu radikalizma i brzine. Ekonomski i politički sistemi dosegli su ekvilibrijum, ali na mnogo nižem nivou od onog koji postoji u razvijenim tržišnim demokratijama. Ekvilibrijum niskoga nivoa će ostati karakteristika većine istočno-evropskih političkih ekonomija u bližoj budućnosti”. (Greskovits 1998, 18)

Ovakvu politiku vodile su apsolutno sve reformske vlade Centralne i Istočne Evrope tokom 90-ih godina prošlog veka, uključujući Poljsku i Češku vladu u kojima su radili ljudi čija se tržišna orijentisanost ne može sporiti. Ekonomske reforme ne moraju nužno da podrazumevaju socijalnu katastrofu.

4. *Insajderi, tajkuni i monopoli*

Najveći otpor reformama u Centralnoj i Istočnoj Evropi nije došao od radnika koji su izgubili svoja radna mesta već od ekonomske elite koja je pčela da gubi svoje monopole (Åslund 2002, 363). U tu elitu spadaju tzv. insajderi i tajkuni, ljudi koji su stekli bogatstvo tunelovanjem socijalističkih preduzeća ili monopolskim pozicijama u državi koje su bile na snazi pre potpune liberalizacije tržišta. Umesto da zahteva od države uvođenje institucija koje omogućuje pravljenje profita pod konkurentskim uslovima, ekonomska elita od države zahteva sigurnost izvlačenja renti koje počivaju na monopolskom položaju (WB 2002, 103). Ovi slojevi mogu da utiču na stepen zarobljenosti

države tako što utiču na vladu da vodi antikonkurentsku politiku povlašćenosti i izuzetaka. Ta politika se nagrađuje privatnim isplatama javnim službenicima, što uvek podrazumeva korupciju.

Korupcija je nerazdvojni pratilac zarobljene države. Manifestacija tog odnosa su slabe javne institucije. Rezultati istraživanja koje svake godine objavljuje Svetski ekonomski forum (*World Economic Forum*) potvrđuju da su javne institucije u Srbiji, komparativno gledano, u lošem stanju. Odabrani indikatori, kao i indeks javnih institucija (koji predstavlja agregatnu ocenu indikatora) pokazuju da se Srbija nalazi na dnu lestvice, zauzimajući 85 od ukupno 104 mesta (Tabela 3).

	Srbija	Hrvatska	Bugarska	Slovenija	Slovačka
Sudska nezavisnost	85	88	81	54	62
Efikasnost pravnog okvira	78	80	88	46	60
Svojinska prava	94	90	80	49	55
Zaštita intelektualne svojine	96	76	81	32	49
Transparentnost vladine politike	86	87	91	49	69
Favorizovanje u politici vlade	79	87	89	57	74
Obim birokratske <i>red tape</i>	10	7	87	57	13
Organizovani kriminal	72	77	98	30	70
Siva ekonomija	80	52	61	21	32
Podmićivanje za izvoz i uvoz	83	69	29	22	48
Podmićivanje u sektoru javnih usluga	83	57	41	25	33
Neredovna plaćanja poreza	79	59	31	24	37
Nezakonski uticaj na vladinu politiku	80	76	27	32	79
Podmićivanje u sudstvu	75	73	43	27	76
Uticaj nelegalnih političkih donacija	64	73	79	42	87
Indeks javnih institucija	85	76	56	31	49

Tabela 3. Pozicije odabranih indikatora i agregatna ocena za Indeks javnih institucija koje ukazuju na korupciju. Izvor: WEF, *The Global Competitiveness Report 2004-2005*, str. 12-13, 372-373, 521-556.

Indikatori prikazani u tabeli predstavljaju subjektivne stavove o tome kako ekonomske elite koji žele da iskoriste državu imaju veliki uticaj na vladu i njenu ekonomsku politiku. Istu tezu – o zarobljenosti države – moguće je dokazati i objektivnom analizom. U ovom i narednom odeljku analiziraće se neki primeri koji će pokazati moć insajdera i tajkuna da putem uticaja na državne institucije spreče privatizaciju nekog preduzeća, štite položaj starih preduzeća i spreče (ili otežaju) ulaz novih (eliminišući tako konkurenciju), onemogućavajući vlasnike da slobodno raspoložu svojim deonicama, ili preduzeće prodaju unapred favorizovanom kupcu.

Da vlada nije sposobna da zaštiti vlasnike privatne svojine pokazalo se

prilikom pokušaja preuzimanja dva uticajna preduzeća koja su delimično privatizovana po zakonima iz devedesetih godina. U slučaju preuzimanja Knjaza Miloša, najvećeg proizvođača mineralne vode u Srbiji, vlada je u jesen 2004. godine otvoreno vršila pritisak na Komisiju za hartije od vrednosti da eliminiše jednog ponuđača, a favorizuje drugog. U slučaju C marketa, mali akcionari (koji poseduju preko 50% akcija) dugo nisu mogli da prodaju svoje akcije na berzi jer direktor preduzeća nije hteo da potpiše prospekt kojim bi omogućio da se akcijama slobodno trguje na berzi. Kasnije se u sprečavanje malih akcionara da trguju akcijama umešao i Trgovinski sud, jedna od najnetransparentnijih institucija u državi i, po opštem shvatanju, najkorumpiranija. Sudsko veće je poništilo upis akcija u Centralni registar hartija od vrednosti. Iako akcionari C marketa od 1997. godine ne mogu slobodno da raspolažu svojim akcijama, ni jedna vlada Republike Srbije do kraja 2005. godine nije ništa preuzela da bi omogućila slobodno raspolaganje privatnom svojinom. Vlade i režimi se menjaju, interes tajkuna ostaje.

Kako je pomenuto, vlada interes insajdera i tajkuna može da štiti sprečavanjem konkurencije, odbijanjem da restrukturiše javni sektor, i usporavanjem restrukturisanja realnog. Vlade Srbije ne želi da se odrekne kontrole koju ima nad javnim sektorom uprkos tome što poslovanje u njemu ide suprotno tendencijama poslovanja u privatnom sektoru i što predstavlja veliko opterećenje za državni budžet. Recimo, dobit javnih preduzeća je u 2004. godini bila niža za 8% u odnosu na 2003, dok je u istom periodu privatni sektor povećao dobit za 42,2%. Javna preduzeća takođe imaju i velike dugove koji iznose 13,5% ukupnih dugova privrede. Samo na NIS, EPS i Železnicu otpada 84% ukupnog duga u javnom sektoru. NIS-ove obaveze su, npr, 3,6 puta veće od vrednosti kapitala, a 1,3 puta premašuju obrtnu imovinu.

Dugovanja predstavljaju jednu od glavnih poluga moći koja proizilazi iz kontrole nad javnim sektorom. Nisu samo velika finansijska sredstva koja stoje na raspolaganju (NIS recimo puni 20-25% budžeta Srbije godišnje) od značaja, već mogućnost neplaćanja, odnosno manipulacije dugovima između javnog i realnog sektora. Ukoliko državno preduzeće prodaje struju, naftu, telefonske usluge, ili transport – što faktički pokriva kompletnu infrastrukturu u jednoj državi – onda ono može da korist izvlači iz opraštanja dugova ili odlaganja plaćanja ovih usluga. Dobar primer za to je privatizacija tri šećerane iz oktobra 2002. godine. Šećerane su prodate za €3 po komadu Miodragu Kostiću, u to vreme bliskom prijatelju premijera Srbije, koji je obećao da će zauzvrat otplatiti dugove šećerana koji su prelazili €20 miliona. S obzirom na to da su šećerane dugovale NIS-u, dve godine nakon privatizacije šećerana dugovi još uvek nisu bili otplaćeni.

Kao jedna od osnovnih prepreka transformaciji i privatizaciji javnog sektora navodi se upravo privatni interes tajkuna koji sprečavaju promene (EBRD 2004, 57). Putem kontrole javnog sektora, vlada sprečava ulazak novih preduzimača u oblasti telekomunikacija, prerade naftnih derivata, železničkih usluga, distribucije i proizvodnje električne energije da bi tajkuni i insajderi koji posluju sa javnim sektorom (ili u njemu) mogli i dalje da ubiraju rente. Vlada Srbije već dve godine, uprkos kontinuiranom pritisku i pretnjama MMF, ne može da započne restrukturizaciju makar jednog javnog preuzeća. To

pokazuje kako vlada ne može da izvrši preuzete obaveze koje predstavljaju sastavni deo njene ekonomske politike. Nadalje, primer kršenja zakona o Telekomunikacijama da bi se sprečio ulazak trećeg operatera mobilne telefonije dodatno potvrđuje kako javni sektor suzbija konkurenciju i jača monopole. Da vlada još uvek ne misli ozbiljno o restrukturiranju javnog sektora pokazuje odsustvo nezavisnih regulatornih tela u infrastrukturi. Iako za to postoje zakonske osnove, i dalje nema nezavisne agencije za regulisanje telekomunikacija. Istovremeno, stepen penetracije, troškovi, i kvalitet i pouzdanost usluge znatno niži nego u razvijenim zemljama. Na drugoj strani, Savet za radiodifuziju do kraja 2005. godine ništa nije uradio od kada je nelegalno inaugurisan u leto 2003. godine. O nezavisnim agencijama koje bi regulisale sfere javnog transporta i prometa nafte još uvek se verovatno ni ne razmišlja. Za to vreme, kupei u vagonima domaćih vozova sve više liče na javne toalete, dok je, na drugoj strani, na snazi još uvek uredba o preradi nafte iz 2001. godine za koju je rečeno da će važiti samo šest meseci. Posledica njene četvorogodišnje primene jeste gorivo lošeg kvaliteta.

Konačno, javni sektor ostaje kao poslednji stub otpora reformama zbog toga što je kontrolom nad tim sektorom moguće držati monopol na različite vrste cena. Cene struje, benzina, železničkih i taksi usluga, hleba, i lekova su pod kontrolom vlade Srbije ili uprave grada. Tržište duvana je monopolisano, jer vlada odbija da izda novu licencu za proizvodnju duvana nakon što je tržište prodala sa prodajom dve velike fabrike duvana u Nišu i Vranju. Konačno, ponuda urbanog zemljišta je pod kontrolom vladine agencije koja određuje koliko je zemlje na prodaju i po kojoj ceni. Sam postupak prodaje zemljišta je netransparentan, pa se konkurencija ovde dodatno guši i korupcijom.

Kako se navodi tranzicionom izveštaju Evropske banke za obnovu i razvoj za 2004. godinu, restrukturiranje javnog sektora podrazumeva privatizaciju, iako privatizacija mora da bude ograničena. U Srbiji se, kako vidimo, izbegava bilo kakva privatizacija javnog sektora sa obrazloženjem da je najpre potrebno poboljšati upravljanje, a potom zaštititi državni interes, jer nije dobro da se jedan oblik monopola zameni drugim. U praksi, međutim, jasno se pokazuje da vlada nema nameru da odustaje od monopola, te da "izbor nije između dva tipa monopola, već između monopola i konkurencije, a konkurencija se ne uvodi promenom sistema upravljanja, već otvaranjem tržišta" (Gligorov 2005, 22). Odsustvo privatizacije i restrukturisanja javnog sektora posledica je, prema tome, odsustva želje da se uspostave institucije koje garantuju konkurenciju, o čemu će biti više reči u narednom odeljku.

5. Razvoj privatnog sektora nakon 2000. godine

Prema tranzicionom izveštaju Evropske banke za obnovu i razvoj, Srbija je za 2004. godinu dobila ocenu 1 za politiku konkurencije. To je najniža ocena koju su osim Srbije dobile još samo dve bivše komunističke zemlje — Turkmenistan i Bosna i Hercegovina (EBRD 2004, 6). Odsustvo politike konkurencije i institucija koje garantuju konkurenciju odrazilo se na spor razvoj privatnog sektora nakon 2000. godine.

Prema jednom istraživanju iz 2001. godine, siva ekonomija, mereno na osnovu potrošnje domaćinstva i neprijavljenog poreza, stvara u Srbiji 36% od BDP (Christie & Holzner 2003, 13). Moguće je da se od 2001. godine obim sive ekonomije u Srbiji smanjio. Podaci Svetske banke za 2003. godinu govore o tome da se u sivom sektoru stvara 29,1% od bruto nacionalnog prihoda. Postoje takođe neki indirektni pokazatelji na osnovu kojih je moguće pretpostaviti da brzina smanjivanja sive ekonomije nije baš velika. Broj privatnih i novoregistrovanih preduzeća se sporo uvećava, što ukazuje na to da se broj preduzetnika u sivom sektoru sporo smanjuje, odnosno da sporo prelazi iz jednog sektora u drugi. Prema podacima Agencije za mala i srednja preduzeća, broj aktivnih malih i srednjih preduzeća se iz godine u godinu uvećava po stopi od nekih 10% uprkos činjenici da su polovinom 2004. godine značajno snižene administrativne prepreke registraciji novih preduzeća.

Godina	Broj novoosnovanih preduzeća	Broj likvidiranih preduzeća
2001	6.959	1.614
2002	7.634	1.828
2003	6.692	2.302
2004	6.329	1.703
2005	7.000 (app; septembar 2005)	(nema podataka)

Tabela 4. Broj novoregistrovanih i likvidiranih preduzeća po godinama. Izvor: Agencija za mala i srednja preduzeća.

Ovo može da znači dve stvari: ili postoje barijere pri registraciji, odn. ulasku novih preduzeća, ili se u sivom sektoru još uvek više isplati poslovati nego u legalnom.

Zvanični privatni sektor je nedovoljno jak. Njegov udeo u stvaranju ukupnog BDP iznosio je u 2003. godini oko 50%, dok u Hrvatskoj on iznosi 60%, u Makedoniji 65%, u Rumuniji 70%, i čak 75% u Bugarskoj (EBRD 2004, 6). Neprivatna preduzeća su u Srbiji krajem 2003. godine i dalje bila najveća i najprofitabilnija. Na listi deset najvećih preduzeća mereno ukupnim prihodom nalaze se dva preduzeća sa dominantnim privatnim kapitalom, ali od toga samo jedno čisto privatno preduzeće (EM 2004a, 17). Ono prvo je tokom 2005. godine dobilo jedan veliki izuzetak od države u vidu odlaganja svojih pravno ugovorenih obligacija preuzetim nakon privatizacije, a za drugo (čisto privatno) je teško verovati da svoje bogatstvo, uticaj i ekonomsku moć ne zasniva na vezama sa političarima. Na listi prvih deset najuspešnijih mereno po dobiti, nalaze se šest preduzeća gde je privatna svojina dominantna, ali samo dva čisto privatna preduzeća (EM 2004b, 15).

Državna preduzeća i preduzeća iz sive ekonomije, kako vidimo, dominiraju privredom Srbije. Državna preduzeća ne mogu da posluju ako nisu pod neprestanom kontrolom države, a poslovanje sive ekonomije se bazira na podeli tržišta, što znači da čak iako bi prepreke za registraciju bile otklonjene, nova preduzeća bi imala poteškoća da posluju (Gligorov, manuskript).

Da se privredna struktura sporo menja i da su spore promene posledica zarobljenosti države pokazuje i niska konkurentnost privrede Srbije. To se vidi u visokom deficitu na spoljnotrgovinskom i tekućem računu. Iako je visok

spoljnotrgovački deficit karakterističan za sve balkanske zemlje, i ovde se pokazuje da je konkurentnost Srbije, komparativno gledano, na niskom nivou (tabela 5).

Godina 2004	Srbija	Hrvatska	Bugarska	Makedonija
Spoljnotrgovački deficit	-31,9	-26,9	-13,9	-21,7
Deficit na tekućem računu	-13,2	-5,3	-7,5	-7,7

Tabela 5. Uporedni pregled deficita na spoljnotrgovinskom i tekućem računu izražen kao procenat BDP. Podaci za 2004. godinu. Izvor: Economist Intelligence Unit.

Istina, izvoz Srbije je rastao od 2001. godine, ali je sa rastom izvoza rastao i deficit, usled čega je i stepen pokrivenosti uvoza izvozom zabeležio smanjenje u posmatranom periodu. Izvoz privrede Srbije uglavnom se bazira na radno-intenzivnim i resursno-intenzivnim proizvodima koji su najmanje konkurentni proizvodi na svetskom tržištu usled toga što ne konkurišu kvalitetom, već niskom cenom (Porter 2004, 24). Trend koji je primetan od 2001. godine nije povoljan, jer se u strukturi izvoza smanjuje učešće upravo onih grupa proizvoda na kojima bi bilo poželjno da se u budućnosti zasniva konkurentnost Srbije, a to su tehnološko-intenzivni proizvodi, kao i proizvodi za široku potrošnju koji se prodaju na tržištima gde vlada konkurencija kvalitetom. Osim toga, uvoz roba i usluga se povećava tokom vremena, tako da je nominalna godišnja stopa rasta uvoza od 27% 2001. godine porasla na čak 47% 2004. godine. Odustvo promene izvoznih performansi može samo da ukazuje na odsustvo promene u strukturi privrede, odnosno na činjenicu da se broj preduzeća koji bi poslovao po tržišnim principima sporo povećava, a broj onih koji posluju u monopolskom okruženju i pod zaštitom države sporo smanjuje.

Niska konkurentnost posledica je sporog restrukturiranja realnog sektora. Agencija za privatizaciju je još 2001. izdvojila 71 preduzeće sa namerom da ih restukturiše pa tek onda privatizuje. Sa liste ovih preduzeća za četiri godine prodato je nekih 10 preduzeća, što čini 14%. To verovatno znači da je država odustala od strategije iz 2001. godine po kojoj je trebalo da se preduzeća što pre prodaju a socijalne reperkusije privatizacije ublaže naknadama otpuštenim radnicima, te da se vratila različitim tipovima subvencionisanja javnih i društvenih preduzeća koja proizvode gubitke. To pokazuje i tok privatizacije u 2004. i 2005. godini. U 2004. godini broj privatizovanih preduzeća iznosio je 42% od onog broja koji je privatizovan u 2003. godini. U istom periodu, prihodi od privatizacije iznosili su 20% prihoda ostvarenih u 2003. godini. U 2005. godini, rezultati privatizacije su još mršaviji: ako se izuzme prodaja Jubanke za €152, ukupni prihodi od privatizacije u periodu januar-septembar 2005. godine iznosili su €86 miliona.

Liberalizacija spoljne trgovine koja je obavljena u novembru 2000. godine je danas zaustavljena. Netransparentnost i proizvoljnost u politici zaštite domaćeg tržišta, te određen broj izvoznih subvencija, ukazuju na nisku konkurentnost srpskog tržišta, odnosno zaštitu monopola koji na njemu vladaju. Srbija nije član Svetske trgovinske organizacije, što joj omogućuje da jednostrano povećava uvozne dažbine. Posebno je upadljiv sistem uvoznih dozvola koji se primenjuje na određene proizvode gvožđa i čelika koji je uspostavljen sredinom 2003. godine, iako je prethodno bio ukinut 2001.

godine. Ovo se podudara sa prodajom Sartida US Steelu, najvećom privatizacionom aferom od 2001. godine. US Steel je Sartid kupio po bagatelnoj ceni od \$23 miliona, bez dugova (koji su iznosili oko \$100 miliona), a onda mu je još pride "prodato" i srpsko tržište tako što je vlada vratila na snagu uvozne dozvole na proizvode koje je novi vlasnik Sartida počeo da proizvodi.

Monopoli, slabo zaštićena privatna svojina, spora transformacija privatnog sektora ima svoju cenu koja se plaća sporim privrednim rastom. U periodu 2001-2004. BDP beleži konstantan realni rast uz prosečnu godišnju stopu od 4,4%. Rast se, međutim, ostvaruje sa različitom dinamikom, što upućuje male šanse za neodrživost. Na primer, u 2001. i 2004. godini visok rast (5% i 7%, respektivno) ostvaren je zahvaljujući visokom rastu u poljoprivredi. (Recimo, 2004. godine on je iznosio oko čak 20%.) Poslednji podaci o kretanju industrijske proizvodnje (iz jula 2005. godine) ukazuju na to da je industrijska proizvodnja u prvih sedam meseci 2005. godine za 1,9% niža od industrijske proizvodnje u istom periodu 2004. godine.

U odeljku 2 u kome se još nije razmatrala struktura postojećeg privrednog sistema u Srbiji, bilo je sugerisano da je korupcija jedna od najvećih prepreka za konsolidaciju demokratije. Tamo, međutim, nije preciznije rečeno o kakvoj se vrsti korupcije radi. Korupcija se obično karakteriše kao zloupotreba javne vlasti (ili javnih dobara) za privatnu korist (Rose-Ackerman 1991, 91), ili kao skup radnji koji uključuje nelegalnu aktivnost između privatnog i javnog aktera. Korupcija, međutim, ne mora da se nužno shvati kao neka nelegalna radnja između dva aktera. "Tamo gde se barem delimično pravila igre, zakoni i institucije, uobličavaju da bi koristile nekom privatnom interesu, korupcija može da bude *legalna*" (Kaufmann 2004, 90). Modifikovana definicija korupcije bi, prema tome, mogla da uključi svaki pokušaj da se javna politika isključi iz politike vlade. Privatizovanje javne politike je upravo ono što se događa u zarobljenim državama. Kako se vidi iz diskusije o javnim preduzećima, gušenju konkurencije, sporom restrukturiranju realnog sektora i liberalizaciji spoljne trgovine, u vladinoj politici nečinjenja ne mora nužno da ima nečeg protivzakonitog. Ali ako se prihvati definicija korupcije iz ovog paragrafa, može se reći da u njoj ima nečeg korumpiranog.

6. Polarizacija stranačkog sistema

Nakon razmatranja o karakteru režima koji je počeo da svoje obrise dobija u periodu 2004-2005, potrebno je da se razmotri u kakvoj je relaciji režim zarobljene države sa razmatranjima iznetim na kraju odeljka 1. Da podsetim, tamo je rečeno da česta promena vlade omogućuje konsolidaciju demokratije. Evo kako tu vezu objašnjava Aslund: "Češće promene u egzekutivi znače da privatni interes ne može da kontroliše vladu, koja otuda postaje transparentnija, odgovornija, i manje korumpirana, odgovarajući tako bolje javnom interesu" (Åslund 2002, 385). Teza protivreči raširenom mišljenju po kome je stabilnost vlade (retki izbori) dobra za razvoj demokratije. Kada bi stabilnost i nesmenjivost vlade bilo od suštinske važnosti za konsolidaciju demokratije onda bi Kazahstan, Tadžikistan, Turkmenistan, i Uzbekistan bili

najdemokratskiji režimi jer u njima od 1990. godine praktično nije bilo promene vlasti. (To što važi za period stabilizacije novih demokratija ne važi stabilne demokratije. One teže da nemaju prevremene izbore.)

Pod relativnom nestabilnošću se podrazumeva relativno česta promena vlade (*government turnover*) u apsolutnom i ideološkom smislu. Česta smena vlasti u novim demokratijama je dobra zato što glasači nauče da njihov glas vredi jer su stranke prinuđene da se za njega nadmeću. Osim toga, Hoff et al. (2005) zaključuju da je u prirodi biznisa da koludira i traži kontinuiranu podršku vlade za svoje monopole. Tamo gde se vlada sporo menja, biznis ima tendenciju da ulaže u uticaj a ne u razvoj i učvršćivanje institucija kojima se uspostavljaju predvidljiva pravila. Ali ako se vlade dovoljno često menjaju, tajkuni se ponašaju obrnuto: ulaganje u uticaj postaje usled čestih promena skupo i komplikovano, a ulaganje u predvidljive institucije tržišne ekonomije čija promena ne zavisi od promene vlade jeftino i jednostavno.

Prema tipologiji režima koja se nudi u jednoj studiji Svetske banke, zaključuje se kako je režim koji najviše pogoduje učvršćivanju institucija tržišne ekonomije kompetitivna demokratija. Ostali režimi koji za to nemaju dobre preduslove su koncentrisani politički režimi, režimi razoreni ratom, i nekompetitivni politički režimi (WB 2002, 97-102). Iako postoji nekoliko kriterijuma na osnovu kojih je moguće razgraničiti sisteme – politička prava i građanske slobode, mogućnost vetiranja, promena vlade, rat i političko nasilje – čini se da autori smatraju kako je promena vlade od suštinske važnosti za konsolidaciju kompetitivne demokratije. Autori su izračunali da su zemlje sa najboljim ekonomskim performansama imali najveću frekventnost u promenama vlade. Recimo, Poljska je u periodu 1990-2002. godine imale devet promena vlade, Estonija šest, a Mađarska četiri. (Širu diskusiju o ovoj relaciji vidi u Hoff et al. 2005).

Česta promena vlade je samo jedna strana medalje. Drugi aspekt je struktura vladajuće koalicije. Naime, smatra se da i vladajuća koalicija mora da bude raznorodna, jer se tim načinom sprečava koncentracija vlasti. "Što se više uvećava broj političkih stranaka u vladi, mogućnost kontrole političkih odluka se takođe uvećava" (WB 2002, 99). U koncentrisanim političkim režimima, koncentrisanost vlasti sprečava veto drugih aktera, što sistem čini nekompetitivnim. U kompetitivnoj demokratiji to nije moguće jer se vlada sastoji od nekoliko aktera koji jedan drugog ograničavaju. Srbija je danas skoro savršen egzemplar ovakvog režima, jer je vlada koja je inaugurisana u martu 2004. godine podeljena po resorima na takav način da niko nema mogućnost da uzurpira apsolutnu vlast.

E sad, na koji način će vlada biti sastavljena i koji će biti stepen političke konkurencije, to zavisi najviše od toga koliki je stepen polarizacije partijskog sistema (EBRD 1999, 107-9). Velika polarizovanost onemogućuje pravljenje koalicionih vlada jer stranke teško sarađuju jedna s drugom. Mala polarizovanost ili njeno potpuno odsustvo omogućuje da svako ulazi u koaliciju sa svakim, čime se stvaraju povoljni preduslovi za kriterijum čestih izbora i ulaganja veta. Od svih aspekata tranzicionih problema razmatranih u ovom tekstu, za budući demokratski razvoj Srbije to, čini se, u ovom trenutku (septembar 2005) ostaje najveća nepoznanica.

Nije sasvim jasno kakve su perspektive razvoja polarizacije srpske partijske scene. Sa jedne strane, ako se posmatra vlada Vojislava Koštunice, čini se da način na koji je ona sastavljena, kao i njena mogućnost da lako nađe zajednički jezik sa jednim brojem partija u opoziciji, ukazuje na to da će kompetitivnost demokratskog sistema biti održana i nakon narednih izbora. Sa druge strane, ta činjenica bi mogla da zavara jer veličina Srpske radikalne strane, najpopularnije stranke u Srbiji u ovom trenutku, ukazuje na veliku polarizovanost partijskog sistema. Ova stranka ima mali koalicioni kapacitet i teško bi na nacionalnom nivou mogla da pravi koalicije. Ne treba misliti da činjenica da relativno velik broj stranaka ima koalicioni kapacitet nužno vodi ka konsolidaciji demokratije, a ne do još veće zarobljenosti države. Dobar primer za to je Rusija za vreme predsedničkih izbora 1996. godine. U Rusije se usled straha od povratka komunista na vlast kao podrška predsedniku Jeljcinu stvorila velika anti-komunistička koalicija. Ispalo je da je ta koalicija manje štitila Rusiju od komunista, a više se zalagala za uspostavljanje oligarhijskog sistema koji i danas u Rusiji predstavlja prepreku konsolidaciji demokratskog poretka.

Postojanje antisistemskih partija i visok stepen polarizacije partijske scene može da vodi i do raspada stranačkog sistema, odn. ulaska u nedemokratski politički sistem. Jedan primer za to nalazimo u Vajmarskoj Nemačkoj gde je postojala jaka antisistemaska komunistička partija. Takva partija suzila je političko takmičenje na levici i uplašila glasače na desnici koji su spas potražili u Hitleru i nacional-socijalistima (Ware 1996, 151). Od malog je značaja što je Hitlerova stranka, kako se videlo, takođe bila antisistemaska. Od važnosti ovde je zaključak kako jedan radikalizam rađa drugi, ponekad još veći. Otuda ove posledice. Velika polarizovanost stranačkog sistema može da anulira pozitivne karakteristike raznorodnosti vlade i izbornih institucija. Iako je raznorodnost obe post-miloševićevske vlade bila velika, opšta konkurentnost režima nije se nedvosmisleno povećavala. Kako se tvrdilo u odeljku 1, izborna konkurencija je rasla i izborne institucije jačale, ali to još uvek ne garantuje da je Srbija prešla tačku bez povratka i da je neka vrsta kvazi-demokratije ili povratka u autoritarizam isključen. Naprotiv, Srbija u periodu 2004-2005. ima više šansi da postane zarobljena država nego u periodu 2001-2003.

Intenzitet polarizacije utiče na kompetitivnost stranačkog sistema, odnosno na dalji tok konsolidacije demokratije, zbog toga što intenzitet smanjuje broj koalicionih alternativa. Međutim, da bi se utvrdio stepen polarizacije stranačke scene potrebno je najpre da se vidi šta čini rascepe u stranačkom sistemu, odnosno po kom kriterijumu je stranke moguće razvrstati, i kakva je priroda rascepa, odn. njihov intenzitet. Opšte je prihvaćeno mišljenje da je u periodu 1990-2000. najdominantniji rascep u Srbiji bio onaj između tzv. evropejaca i tradicionalista (Goati 2002, 23-4). (Režim je imao drugačiju definiciju ove podele, na "patriote" i "izdajnike", ali razlika je bila nominalne prirode.) Priroda ovog rascepa činila je saradnju između stranačkih blokova praktično nemogućom. Uzroci tako dubokoj polarizaciji nalaze se u 1990. godini kada je transformisana Komunistička partija Srbije bez konsultacija za opozicijom donela ustav i izborni zakon. Parlamentarizam koji je proizašao iz takvog ustavnog okvira praktično je anulirao snagu principa vladavine većine, a

ostale sistemske zakone pretvorio u stvar nametanja volje većine. Zbog ovako duboke polarizacije i nemogućnosti saradnje intenziviranje sukoba je bio jedini način da se reše odnosi između vlasti i opozicije. Režim bi, da je preživeo izbore iz septembra 2000. godine, najverovatnije završio u nekoj vrsti autoritarnog režima u kome bi opozicija bila ukinuta. (Vidi Miloševićev govor na IV Kongresu SPS koji je prenela *Politika* od 18. februara 2000. godine kao najavu za tako nešto.)

Slična relacija između prirode režima i stepena polarizacije postoji i nakon 5. oktobra. Od dubine polarizacije zavisi da li će država u Srbiji i dalje slabiti i postajati plenom tajkuna ili će ona jačati a demokratija se stabilizovati. Nakon promena od 5. oktobra, međutim, dominantna tačka rascepa postaje odnos prema bivšem režimu. U periodu 2000-2005. godine stranačku scenu moguće je deliti na stranke bivšeg režima i reformske stranke (iako se u velikoj meri linije ovog rascepa poklapaju sa linijama podele na evropejce i tradicionaliste koji je bio karakterističan za period 1990-2000). Pitanje koje se postavlja je ovo: da li danas u Srbiji postoje stranke koje bi, ako bi osvojile vlast, poništile reforme, preokrenule tok događaja, a zemlju vratile u ono stanje u kome je bila pre 5. oktobra 2000? Drugim rečima, postoje li u Srbiji antisistemske partije?

Načelno, postojanje antisistemskih partija ukazuje na duboku polarizaciju. Goati, pozivajući se na Sartorija, tvrdi kako "partijski sistem Srbije sredinom 2002. godine pripada tipu 'polarizovanog višepartizma' čija su konstitutivna obeležja postojanje više od pet partija i naglašena 'ideološka distanca' između njih" (Goati 2002, 31). Uistinu, partijski sistem u Srbiji – koji je veoma fragmentiran – ima dobre preduslove za polarizaciju jer partijski sistemi koji imaju više od dve partije po svojoj prirodi teže većoj polarizaciji i centrifugalnoj kompeticiji. Dvopartijski sistemi se, nasuprot tome, usled niske fragmentacije uglavnom karakterišu malom ideološkom razdaljinom između partija. Na neki način, u dvopartijskom sistemu centar je uvek jak, a levica i desnica imaju zanemarljivi značaj. Za polarizovani multipartizam karakteristična je suprotna tendencija. Ukoliko društvo nije segmentirano postojaće umeren nivo partijske fragmentacije, ali centrifugalni oblik političke kompeticije (Ware 1996, 170) koji može da dovede do tako duboke polarizacije koja saradnju čini nemogućom.

Međutim, odgovor na pitanje o dubini polarizacije zavisi od toga da li su svi faktori koji utiču na njenu dubinu prisutni za analizu. Tvrdim kako polarizacija partijske scene Srbije još uvek nije do kraja uobličila jer se svi događaji koji utiču na njeno formiranje još uvek nisu desili. Promena režima od 5. oktobra je jedan događaj. Jednim delom, duboka polarizacija koja je nastala nakon promene režima razblažena je prirodnom evolucijom stranaka bivšeg režima. To je otprilike ono što se u periodu 2000-2005. dešavalo sa Socijalističkom partijom Srbije. Borbama za vlast u stranci i cepanjima koja su usledila došlo je do postepene transformacije jednog dela antisistemskog pola, onog koji čini SPS. To se pokazalo i u spoljnoj podršci koju je ova stranka dala vladi Vojislava Koštunice u martu 2004. godine. Krajem 2005. godine se za SPS može reći kako je ona na dobrom putu da se transformiše u sistemsku stranku, te da bi se nakon narednih izbora lako mogla zamisliti u koalicionoj vladi koja Srbiju neće vraćati u devedesete godine prošlog veka.

Drugi, daleko značajniji aspekt antisistemskog pola koga čini Srpska radikalna stranka još uvek ne pokazuje znake slabljenja. Radikali nastavljaju da pokazuje simpatije prema bivšem režimu, njegovim institucijama i politici koju je režim vodio tokom devedesetih. Vlast koja je uspostavljena nakon 2000. godine radikali smatraju nelegitimnom, a režim prevratničkim, zbog čega se veruje da bi radikali, kad bi došli na vlast, izvršili restauraciju "starog režima". Oni se takođe u opoziciji ponašaju neodgovorno (još jedan element iz Sartorijeve matrice), obećavajući hleb od tri dinara.

Kako vidimo, teško je očekivati, iako nije nemoguće, da će Radikalna stranka u relativno kratkom vremenskom razdoblju proći sličan evolutivni put kao i SPS. Ali događaj koji se još nije desio, a koji će imati presudan značaj za budućnost karaktera polarizacije stranačkog sistema jeste donošenje novog ustava i novog izbornog zakona. Način donošenja novog ustava odrediće budućnost stranačkih odnosa i mogućnost stabilizacije demokratskog poretka i tržišnih institucija u Srbiji. Konsenzus oko ovih pitanja omogućuje konsenzus oko osnovnih vrednosti partijskog sistema, što, po logici stvari, sve stranke čini sistemskim. Time bi parlamentarizam koji bi proizašao iz ustavnog okvira osnažio princip vladavine većine, i eliminisao mogućnost podrivanja reformi u zavisnosti od toga koja će stranka biti na vlasti. Sve stranke koje bi učestvovala u donošenju ustava bi postale systemske stranke, jer bi tako u praksi morale da brane fundamentalni dokument kojim se utemeljuje politički sistem. To bi podiglo koalicionu sposobnost svih, smanjilo stepen polarizacije, i omogućilo regularnu (mirnu) smenu vlade.

7. Umesto zaključka

Uzimajući sve skupa, diskusija u ovom tekstu ukazuje na dve vrste opasnosti za konsolidaciju demokratije u Srbiji nakon 2005. godine. Obe izviru iz karaktera polarizacije stranačkog sistema. Jedna je još veća zarobljenost države. Institucije će slabiti, vlada neće biti sposobna da efikasno sprovodi sopstvenu javnu politiku, što će, naposletku, imati negativan uticaj na rast privrede kao i na njenu konkurentnost. Režim bi u tom slučaju mogao da ostane kvazi-demokratija, ali bi se uloga građana i vlade formalizovala, a glavne odluke bi donosili tajkuni. Druga opasnost je da usled visoke polarizacije i neuspele integracije antisistemskih stranaka dođe do potpunog kolapsa reformi i ulaska Srbije u neku vrstu autoritarnog režima.

Citirana literatura

- Åslund, Anders (2002). *Building Capitalism*. Cambridge University Press.
- Barać, Verica & Zlatić, Ivan [ured.] (2005). *Korupcija, vlast i država. Drugi deo*. Beograd: Res Publica.
- Christie E. & Holzner M. (2003). "The Dark Side of the Balkans", u: *WIIW Monthly Report*, no. 8-9.
- Levitsky, Steven & Way Lucan (2002). "The Rise of Competitive Authoritarianism," *The Journal of Democracy* 13 (April 2002), str. 51-65.
- Linz, Juan and Stepan, Alfred (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore & London: Johns Hopkins University Press.
- Motyl, Alexander J. & Schnitzer, Amanda [eds.] (2004). *Nations in Transit 2004: Democratization in East Central Europe and Eurasia*. Landham, MD: Rowman and Littlefield.
- Elster, Jon & Offe, Clauss & Preuss, Ulrich K. (1998). *Institutional Design in Post-Communist Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Greskovits, Bela (1998). *The Political Economy of Protest and Patience*. Budapest: CEU Press.
- Goati, Vladimir (1999). *Izbori u SRJ od 1990. do 1998*. Beograd: CESiD.
- Goati, Vladimir (2002). "Partije Srbije od 1990. do 2002. u komparativnoj perspektivi", u: Goati, Vladimir [ured.] *Partijska scena Srbije posle 5. oktobra 2000*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka.
- Gligorov, Vladimir: "Balkan States". (manuskript)
- Gligorov, Vladimir (2004). *Kako dalje?* Dodatak listu *Ekonomist magazin*, br. 200, od 22. marta 2004.
- Gligorov, Vladimir (2005). "Privreda pod represijom", u: *Ekonomist magazin*, br. 276. od 5. septembra 2005, str. 18-23.
- Hoff, Karla & Horowitz, Shale & Milanović, Branko (2005). "Transition from Communism: Political Alternation as a Restraint on Investing in Influence" (Rukopis, verzija od 17. juna 2005)
- Kaufmann, Daniel (2004). "Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World", u: *The Global Competitiveness Report 2004-2005*, Palgrave, str. 83-102.
- Pavlović, Dušan (2005) "Serbia During and After Milosevic", u: *Harriman Review*. (Tekst je u pripremi za štampu. Finalna verzija iz oktobra 2004. godine se može se skinuti sa: <http://www.policy.hu/pavlovic/Bibliografija/ListofPublications.html>.)
- Porter, Michael E. (2004). "Building the Microeconomic Foundations of Prosperity: Findings from the Business Competitiveness Index", u: *The Global Competitiveness Report 2004-2005*, Palgrave Macmillan, str. 51-80.
- Rose-Ackerman, Susan (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ware, Alan (1996). *Political Parties and Party Systems*. Oxford University Press.

Citirane studije

- WB, World Bank (2002). *Transition: The First Ten Years*. Washington: The World Bank.
- WB, World Bank (2004). *Investment Climate Assessment*. Beograd: World Bank.
- EBRD, European Bank for Reconstruction and Development (1999). *Transition Report 1999: Ten Years of Transition*. Brussels: European Bank for Reconstruction and Development.
- EBRD, European Bank for Reconstruction and Development (2004). *Transition Report 2004: Infrastructure*. Brussels: European Bank for Reconstruction and Development.
- WEF, World Economic Forum (2004). *The Global Competitiveness Report 2004-2005*, Palgrave Macmillan.
- EM, Ekonomist magazin (2004a). *300 najvećih*. Beograd: EM.
- EM, Ekonomist magazin (2004b). *300 najuspešnijih*. Beograd: EM.
- IMF, International Monetary Fund (2005). *Fifth Review Under the Extended Agreement*. July 2005.