

ТМ	Г. XXXIII	Бр. 2	Стр. 329 - 352	Ниш	април - јун	2009.
----	-----------	-------	----------------	-----	-------------	-------

UDK 338.2 (497.11)

Оригинални научни рад

Примљено: 28.3.2009.

Љубомир Маџар

Институт за стратегијске студије и развој

"Петар Карић" Универзитета БК

Београд

## ПОЛИТИЧКА ОГРАНИЧЕЊА У РЕАЛИЗАЦИЈИ ЕКОНОМСКОПОЛИТИЧКИХ ПРОГРАМА: СЛУЧАЈ СРБИЈЕ

### Резиме

Макроекономски учинак било које земље зависи не само од стандардно схваћених елемената њеног економског процеса као што су распложивост ресурса и ниво преовлађујуће технологије него и од структуре и функционалних својстава регулативних и усмеравајућих механизма у привреди и у друштву као целини. Србија је у том погледу веома специфична. Она је веома компликована и отпорна као објект регулације и управљања, а такође је и у положају да не може да створи ефикасне управљачке механизме. Дубоки узрочници овог одсуства управљивости лоцирани су у њеном политичком систему. Будући да је у погледу етничке структуре изузетно хетерогена земља, Србија је осуђена на то да испољи претерану страначку фрагментацију. То је разлог због кога ова земља континуирано и предвидиво има врло широке, одвећ крхке, нестабилне, у реакцијама инертне и упадљиво неефикасне коалиционе владе. Такве владе су по све слабе у формулисању и реализацији акција кроз које спроводе своју политику и одвећ нејаке у институционалном прилагођавању и модернизацији механизма и процедура привредне регулације и усмеравања укупног развоја. Да би се на прави начин сагледале заслуге и одговорности владајуће политичке елите и с њом повезане јавне службе, морају да се узму у обзир објективна ограничења на њихово деловање и учинак.

**Кључне речи:** етнички састав, политичка фрагментација, коалиционе владе, институције, акције економске политике, откази државе

*Увод*

Сврха овога рада јесте да се истакну и образложе специјалне тешкоће са којима се неминовно суочавају сви чиниоци економске политике у Србији – форуми, спроведбене институције, агенције, појединци и сви остали актери економскополитичких мера и акција – и да се покаже да економска политика у специфичним околностима какве су својствене Србији има мање домете и предвидиво скромније перформансе. Ударна поента рада јесте постулат да сасвим особена ограничења на економску политику извиру из једнако специфичних фундаменталних својстава друштвеног бића Србије и да се за видно натпросечне тешкоће каквима је притиснута Србија никоме не може приписати одговорност. Разумљиво је и очевидно да управљачке гарнитуре које се нађу на политичком врху и у највишим ешалонима власти нису једнако компетентне нити једнако ефикасне и да се извесне варијације у макроекономским и свим другим перформансама могу приписати њиховом мање и/или више умешном и мање или више поштеном, преданом, самозатајном...деловању. Тај момент, међутим, мање је важан и мање утицајан од деловања низа *објективних* карактеристика друштвеног и политичког бића Србије и овде се више него у другим земљама јавља један особен проблем идентификације. Увек остаје неки простор за одговорност актера овлашћених за јавне послове, али је тај простор мањи него у већини других земаља и мањи него што се то перципира и подразумева о овдашњој јавности. У оној најширој баш као и у оној професионалној и уско специјализованој.

Проблем идентификације састоји се у томе да се за дату колекцију економскополитичких перформанси установи у којој су мери резултат мање или више мудрог владања и ваљаног управљања, а у ком су степену плод крупних, у друштво структурно уграђених и заиста секуларних особености које су за ову заједницу истински специфичне. Овај идентификациони проблем испољава се и као проблем перцепције и као питање интерпретације. Кад је о перцепцији реч, много тога што је објективно условљено запажа се и региструје као последица опредељења и деловања субјективних фактора. Кад се ради о тумачењу, превиђају се темељне међузависности у политичком систему и у друштву као целини, па се емпиријски установљене чињенице интерпретирају као последице неких персонализованих, политичким гарнитурама својствених акција. Реч је о превиђању низа одсудно важних објективних интеракција и међуусловљености и о читавању фиктивних веза које свој ослонац немају у стварности. Проблем интерпретације састоји се, дакле, у непотпуном или чак погрешном дијагностицирању узрочних и функционалних веза и у неодговајућем идентификовању детерминанти којима ваља приписивати природу важних друштвених појава и тенденције у њиховим

променама. Перцептивне и интерпретативне заблуде на истом су трагу, узајамно се допуњују и појачавају и попримају кумулативни карактер: уместо да се бројне мањкавости и поремећаји протумаче у контексту објективних – и то дугорочних и структурно одређених – препрека и ограничења, и стручна и шира јавност углавном се, и то без правог утемељења, окрећу некаквим конкретним кривцима и персонализованим делатницима који раде што не треба и не раде оно што би било неопходно. Објективна условљеност појава потиснута је у позадину, а субјективна одговорност свакако хипертрофирана, сужавајући могућности и изгледе реалистичног и разложног сагледавања економских (не)прилика и с њима повезаних друштвених појава.

Идући линијом мањег (интелектуалног) отпора, многи од нас стога су склони да политичарима и другим јавним делатницима припишу много већу одговорност него што би то био случај ако би она била објективно одмерена. Управљачком директоријуму се приписује одговорност и за потезе који су директно условљени њиховим настојањима да тачно идентификују и верно следе *наша властита опредељења*. Тако се, примера ради, могло десити да се у улози великог историјског кривца нашао покојни председник Милошевић, а да никоме није пало на памет нити да нешто, макар и посредно, нагукне о одговорности оних милиона који су га здушно подржавали и за њега гласали. Интерпретативна омашка у процени и вредновању друштвених збивања можда највише долази до изражаја у тако често артикулисаним примедбама да нам је народ (много!) бољи од политичара који га воде, те да овај народ "заслужује" много способније и много часније политичке гарнитуре. Тачно је да се у временима снажних турбуленција и великих преокрета политичка вођства знају наћи у очито бизарној ситуацији да народ треба да спасавају од њега самога, и да ради националног спаса морају чак високо да се уздигну над пуком чије потребе треба да антиципирају, далековидо да сагледавају и тумаче. Упркос томе, сигурно је да не може да буде дозвољено да се пренебрегне чврста и у нормалним временима неизбежна веза између управљачког врха посматране заједнице и њеног социјалног и политичког бића. Вредносна опредељења и обрасци понашања широко расутог "обичног пука", који се најчешће синонимно одрађује као бирачко тело, не може бити без утицаја на стратешку оријентацију и тактичке потезе управљачке гарнитуре која само од тог тела добија мандат. У сећању још одјекује знаковита напомена промућурног Пашића: какви сте ви Енглези, така сам и ја *Gladstone*.

У наставку ће идеја везе између руководеће елите и заједнице којој је на челу бити разматрана и образлагана кроз бројна *управљачка ограничења*. Та ограничења су израз особених карактеристика друштвеног бића дате заједнице. Она кроз деформисану мотивациону структуру скрећу и политичке делатнике, али и друштвену базу

према којој се они постављају као управљачка елита, са неких стратешких праваца деловања за која се већ на приви поглед да установити да су пожељни и у најширем друштвеном смислу надвосмислено рационални. Ово систематско одступање од јасно сагледивих праваца друштвено рационалног деловања – то предузимање мера и акција које су очигледно штетне и деструктивне и једнако погубно пропуштање да се предузме оно што се уз не тако велики напор може показати као пожељно и друштвено корисно – биће анализирано у два аналитички формализована корака. Прво ће се установити да у систему делују структурно условљене снаге које след друштвених промена законито и предвидиво скрећу на трајекторије које објективна стручна анализа, окренута јавном интересу и императиву општедруштвене целисходности, *никада не би не само препоручила него нити препознала*. Након тога биће учињен покушај да се идентификују механизми који генеришу те снаге.

Други начин артикулисања исте идеје јесте констатација дубоког и принципијелног неспоразума науке са преовлађујућом политиком и актуелном управљачком праксом. Биће постулирано а потом образлагано да систем много тога што наука предлаже и нуди по самој логици своје вокације – једноставно не може да прихвати а још мање да апсорбује. Систем заправо не може да прихвати оно основно и ударно што наука може да понуди. С друге стране, ни наука не може да удовољи потребама система јер су тако далеко од њених рецепата и препорука. Од научно осмишљених и професионално уобличених препорука јако су удаљена – и то у дубоком, принципијелном смислу – и конкретна решења и динамичке путање које систем генерише по иманентној логици свог функционисања. Систем у начелу не прихвата науку, а наука не може да му се приближи. Са *таквим* системом наука не налази заједнички језик јер у њему – са таквом структуром и функционисањем – не може видети подручје свог озбиљног ангажовања. То што се повремено мобилишу и научне услуге да би се у вишем степену достигао некакав партикуларни, поремећеном политичком структуром условљени циљ, засигурно није подручје правог позвања науке и њене легитимне друштвене мисије. Први уводно наговештени аналитички корак састоји се, дакле, у демонстрацији неприменљивости науке, тј. неспојивости њене природне оријентације са управљачким системом са којим би у нормалним околностима морала да буде у уској и трајној спрези. Други корак се састоји у испитивању структурних особености друштва и резултујућих карактеристика политичког система који су ту инкомпатибилност науке и управљачке праксе у нашем друштву продукovali и на путу су да трајно репродукују.

*Економски оптимум и препреке на путу ка  
друштвено рационалној алокацији*

Из уводно наговештених ванекономских детерминанти привредних збивања и развојних тенденција проистиче да је сврха овога текста излагање и образлагање институционалних деформација, махом утемељених у актуелном политичком систему, али и у ширим друштвеним структурама које му творе природно окружење и у високом степену га одређују. Те деформације чине сам економски систем функционално, па и принципијелно инкомпатибилним са идејом рационалног управљања схваћеног као координација и усмеравање са становишта потреба и учинака на нивоу целине. Логика целине може се препознати и смислено формулисати чак и ако се; следећи Пејовића (Pejovich 2008, p. 8), резолутно одбије и сама идеја постојања друштвене функције благостања. Чак и ако не постоји функција која би једнозначно приписивала нумеричке вредности различитим комбинацијама економских добара у поседу и на располагању појединаца унутар дате заједнице и чак ако се уважи немогућност недвосмисленог концептуализовања некаквог општег интереса, лако ће се препознати широке класе промена у расположивости и расподели ресурса које су са становишта целине повољне, као и оне које су неповољне.

У свакој констелацији дају се, наиме, препознати широке категорије и њихових промена које би одговарале преовлађујућој већини појединаца у једној заједници, као што се дају препознати и промене које једнако импресивној већини не би одговарале. Но, ако се, не без разлога, заузме став да нормативно нису прихватљиве промене које иду на уштрб макар и врло малобројне мањине, може се прибећи једном ширем, знатно селективнијем концепту рационалности. У ту сврху може да послужи и најшири, а доказано и најслабији, концепт економског оптимума какав је оптимум у смислу Парета (нпр. Stiglitz (2004/1999), сс. 57, 76-77; Cullis and Jones 1992, Ch. 3, посебно сс. 59-63; или Buchanan and Tullock 2001/1962/, сс. 171-4 и, особито, концепт *промена* оптималних у смислу Парета с. 173). Неодмерено партикуларизирана мотивација превеликог броја учесника у политичком процесу и умножавање познатих тешкоћа које проистичу из логички неизбежне конверзије посебних циљева у општесистемска ограничења имају за последицу изопачена политичка понашања. Реч је о избору политика које пропуштају прилике да се побољша положај неких субјеката а да се услед тога не погорша положај других као и о још погубнијем хазарду да се воде политике које без икаквих компензаторних елемената недвосмислено погоршавају положај неких или чак свих субјеката у систему.

Пре него што се крене у теоријско и аналитичко разматрање чинилаца који су на нивоу привреде и друштва довели до непримен-

љивости, те тако и до својеврсне – бар кад је реч о примени и изна-лажењу системски целисходних акција – ирелевантности економске науке и пратећег апарата везаног за њену операционализацију, упу-тно је указати на једну аналогију са сличном неприменљивошћу кон-салтинга у последњој деценији минулог столећа. Ради се о годинама невиђене турбуленције изазване ратовима у непосредном суседству и међународним економским санкцијама. Санкције и бројне рефлек-сије ратовања у суседству из основа су пореметиле начин и технике пословања и условиле својеврсно ишчашење система – његово иска-кање из нормалних образаца пословања и удаљавање од правила која регулишу његово функционисање у нормалним околностима. По-словни људи су фактички били стављени пред алтернативу да или обустане сваку активност или да је наставе премештајући се далеко изван закона и кршећи безмало све важније релевантне важеће про-писе. Готово да се подразумевало да је све што се у тим условима могло урадити морало да буде изван, а најчешће против закона. Тога су били свесни и учесници у пословном животу и сама власт. Власт је успут дошла у ретко достижан и за њу више него захвалан поло-жај да код безмало свих пословних људи утврди и систематски реги-струје противзаконите поступке, а потом да их селективно активира у зависности од тога да ли јој се неки пословни човек евентуално су-протставља или у очекиваном степену не следи њене дискретне ми-гове. Била је то још једна – поред бројних других – моћна полуга помоћу које је власт контролисала пословни свет а посредством њега и малтене цело друштво.

Нови модалитети и најчешће тешко докучиве и дословно не-разјашњиве стратегије пословања изван закона и важећих прописа нису део експертизе са којом располажу консултанци. Искрсава не-колико крупних препрека које консултантске услуге чине крајње не-делотворним ако не и сасвим беспредметним. *Најпре*, приврженост закону и један вид пословне моралности која уз остало обухвата и безусловно респектовање прописа део је консултантске етике и им-ператив који спада у најстриктније дефинисано достојанство профе-сије. Тешко је замислити консултанта који ће саветовати пословне људе како да успешно заобиђу или прекрше закон. Строго придржа-вање закона није само незаобилазан етички налог него и компонента квалитета услуге: у свакидашњим околностима деловање у складу са законом и сугерисање решења која га не крше чине важне атрибуте квалитета консултантске услуге; само тако пословни људи могу да буду сачувани од хазарда сукоба са законом који одувек спада у кру-пне претње редовном и успешном пословању. *Друго*, у сугерисању ефикасних решења у условима нерегуларног, законски неизбежно проблематичног пословања јавља се чак и проблем експертизе. Кон-султант није школован да тражи решења изван закона или чак у су-кобу са њим. Кад пословање закорачи с ону страну закона, знања ко-

јима природно располаже консултант и аналитички инструментаријум који успе да развије кроз школовање и праксу губе малтене сваку употребљивост и постају практично некорисни. Вијугаве путеве противзаконитог пословања најуспешније савладава и најбоље познаје сам пословни човек; са тим путевима пословни људи се упознају кроз неугодну и ризичну праксу, а за нелегалне технике увек деликатног противзаконитог реализовања трансакција нема бољих експерата од самих пословних људи. *Треће*, послови изван закона редовно су повезани са озбиљним ризицима који су очигледан и непосредан додатак у односу на редовне ризике какви су у сваком пословању неминовни. Минимизирање тих ризика и заштита од озбиљних хазарда намеће се као посебна вештина којом опет, и то кроз мукотрпну праксу, могу да овладају сами пословни људи. Префињене технике минимизирања неугодних ризика суочавања (и сукобљавања, кад она тако одлучи) са влашћу нигде се формално не изучавају и консултант са одговарајућим знањима нити располаже нити на њихово стицање може да претендује. Како прекршити закон а некако избећи бар оно најгоре – опет се намеће као врло особено знање какво се једино стиче кроз праксу и у погледу кога се као једини меродавни "експерти" намећу сами пословни људи. Зна се да они то знање прикупљају на мучан и најчешће хазардан начин. Некакву академску формализацију ова знања очигледно и засигурно никада не могу добити.

Аналогија са немогућношћу консултантског приступа овим је прерасла у својеврсну алегорију са изгледима да добро илуструје неприменљивост науке у опредељујућим процесима који су дискретно лоцирани иза јавно стилизоване бурлеске формулисања актуелне економске политике. Аналогијом треба да је показана и концепцијска одвојеност стварних процеса вођења економске политике од спознајних и аналитичких поступака које по самој својој природи и по улози који игра у друштву мора безизузетно да следи наука. Пословни системи су у економским турбуленцијама из последње деценије протеклог века функционисали по обрасцима који су и принципијелно и у функционалном погледу били тако много удаљени од научних приступа и одговарајућих алгоритама да између ова два сегмента друштвених активности није могло да буде додирних тачака. Ти системи су, другим речима, за науку постали непријемчиви, а наука је са становишта практичних проблема који су се у тој нетипичној ситуацији јављали постала начелно ирелевантна. Носећу поставку овога рада представља постулат аналогне непријемчивости за науку и самих привредносистемских механизма кроз које се, уз ослонац на одговарајуће процедуре, формулише и потом спроводи економска политика.

Систем је постављен на једну врло специфичну, функционално деформисану основу која му намеће сасвим ванстандардан, у од-

носу на уобичајене оквире принципијелно измештен образац деловања. Модалитети његовог функционисања и оперативне форме његовог реаговања на екстерне стимуле толико су далеко од онога што је имплицирано научним приступом да неко енергичније позивање на науку постаје беспредметно и непримерено. Дакако, и за оперативне модалитете функционисања, па и некаквог развијања, оваквог система упадљиво помереног из уобичајених оквира, потребна су одређена искуства, увиди, вештине па и знања, али су – вреди реинтерпретирати – та знања далеко од концепцијских конструкција и генералних парадигми на којима се темељи наука. Наука се *овако* изобличеним институционално помереним и политички доминираним системима у ствари и не бави, па о њим нити нема шта да каже нити у том погледу има озбиљнијих претензија.

#### *Импликације немогућности плодотворне примене науке*

Постулат о непријемчивости за науку као опредељујућој особености система, који регулише економске токове и унутар кога се формулише економска политика, много је садржајнији и по последицама далекосежнији него што то на први поглед може да изгледа. Неприменљивост науке није само и није пре свега проблем науке него је крупна, погубна мањкавост самог економског система у једном друштву. Штавише, то је у исто време и мањкавост свеукупног друштвеног система унутар у посредством кога своје многобројне активности и своје свеколико бивствовање организује једна заједница. Неприменљивост науке еквивалентна је начелном одсуству једне шире друштвене рационалности у управљању привредним токовима и друштвеним пословима. Она је еквивалентна фундаменталној неспособности друштва да са ефикасношћу која би била на нивоу неког светског просека – а о захтевнијим светским стандардима да се и не говори – искористи расположиве ресурсне и технолошке могућности којима друштво у одређеном времену располаже. Нespoјивост са принципима научног управљања на економском плану значи субоптималан друштвени производ. Овом субоптималношћу имплициран је и приметно нижи степен задовољавања друштвених потреба – пре свега индивидуалних, а потом и колективних – од онога који је објективно доступан и могућ с обзиром на поменуте технолошке нормативе и ресурсне потенцијале.

Неспособност да се у алокацији ресурса и усмеравању развоја систематски и у пуној мери примене научно утемељени поступци значи и упадљиво успорен развој, и то успорен с обзиром на управо поменуте објективне могућности. Она у крајњој линији значи и осуђеност заједнице на застајање у цивилизацијској трци и губљење изгледа да се она извуче са безнадно запоседнутог дна лествице земаља сачињене према нивоу економске развијености. Кад се говори



о скученим могућностима за примену науке, онда је то првенствено расправа не о самој науци него о нечему много важнијем, а то је развојни потенцијал привреде и друштвене заједнице као целине.

У даљем тексту биће показано да је политичка сцена у Србији наглашено исцепкана и уситњена и да та фундаментална чињеница даје неизбрисиви печат како актуелном политичком систему, тако, понаособ, и најшире схваћеном регулативном систему у привреди. Она се намеће као тешко ограничење у сплету институционалних аранжмана унутар којих се формулишу а потом уз велике сметње и спроводе разне компоненте економске политике. Политичка фрагментација има за последицу слабе управљачке установе – од владе као целине, преко њених ресора све до органа локалне власти – што је само за себе довољно да се дође до закључка о слабом развојном потенцијалу система и његовој неспособности да делотворно искористи расположиве ресурсе. Такав систем је, међутим, оптерећен и бројним *конкретним* ограничењима која махом извиру из многоструко фрагментираних политичких ентитета као извора управљачких прерогатива и чинилаца мобилизације у реализацији развојних циљева. Многострукост политичких интереса који су успели да се укључе у све важније регулативне структуре има за последицу неспособност система да ресурсе мобилише на стратешким магистралама привредног и друштеног развоја. Једнако су му инхерентне и честе узajамне блокаде које исцрпљују енергију усмеравајућих и развојних фактора. Постало је и типично и пословично да се ти фактори међусобно осујећују у реализацији иначе остваривих подухвата, тако да систем спуштају далеко испод алокативног оптимума у смислу Парета као и његове, можда још важније динамичке генерализације.

Кад је број утицајних политичких чинилаца велик, а међу њима нема оног који би у техничком смислу систем као целину могао да усмери динамичком путањом тако да задовољи – макар како да је дефинисан – критеријум целисходности са становишта целине, сасвим је јасно и логички је предодређено да се тај систем заглави у једном од бројних Нешових еквилибријума. Реч је о равнотежи која не испуњава услове оптималности, о трајном укопавању у инфериорну констелацију, како је то формализовано у теорији игара (Стојановић 2005, сс. 121-128). Импликације оваквог решења сасвим су јасне и недвосмислено неповољне. Сваки "играч" се евентуално смирује у свом локалном оптимуму; то остаје за њега најбоље могуће решење све док други играчи остају на својим, такође локалним, оптимумима. Будући да то важи за сваког играча, нико у систему нема подстицаја да предузима било шта на линији померања система ка некој *за све супериорној констелацији*. Поента овог расуђивања је у томе што таква констелација постоји, али је свако интересно закован за свој партикуларни оптимум с обзиром на чињеницу да је у датим околно-

стима то за њега најбоље што може да досегне, све док и други остају на својим локално и партикуларно најбољим а глобално инфериорним тачкама Заточен у мрежу партикуларних интереса и одговарајућих локално ограничених стратегија, систем је далеко испод оптимума у смислу Парета, како у стандардном статичком смислу тако и у много важнијем смислу динамичке генерализације овог најслабијег те тако и најширег критерија оптималности (уп. Buchanan and Tullock 2001/1962/, с. 173).

Кад се, управо у светлости ових расуђивања, посматрају догађања и путеви реализације појединих програма у актуелном политичком и регулативном систему Србије, долази се до увида у читаву серију наглих заокрета и конвулзивних реакција, препознаје се наглашено изломљена путања у којој се крупни обрти и дисконтинуитети политике уочавају као њена доминантна карактеристика. Изломљеност трајекторије је довољна да се готово без икаквог ризика закључи да је управљање које у односу на њу игра улогу важне детерминанте и само конвулзивно, изложено притисцима и ударима и далеко од оптималног. Изломљене линије се у моделима оптималног управљања добијају као оптималне трајекторије само у специјалним и очито поједностављеним случајевима спецификовања линеарних односа између одговарајућих променљивих (уп. Pontrjagin 1970, &14; Erou 1972, посебно одељак 3; Gantmaher 1988, гл. XV и, посебно, Shone 2002/1997/, гл. 6). Изломљена конфигурација *емпиријски* регистрованих трајекторија јасан је и недвојбен знак одсуства ефикасности и целисходности у деловању које такве изломљене линије има као свој крајњи учинак. Све док је путања тако уобличена, очито је да струка и наука нису имале прикладну улогу у њеном креирању, а највише што са становишта науке у том од ње толико удаљеном контетсту може да се постигне јесте упозорење на забрињавајућу искривљеност механизма који такве путање продукују. Друштвена целисходност таквог упозорења састоји се у томе што из њега нужно произлази позив на узбуну управљен на потребу коренитије институционалне реконструкције како привреде тако, још и више, и ширег социјалног амбијента у коме је она смештена.

Кад се систем услед политичких интеракција и притисака тако изразито деформише, а у неким сегментима услед уклањања неких регулативних механизма и оштети, начелни увид у непријемчивост система за науку бива допуњен сазнањем које је аналогно спознаји уводно размотрене и алегоријски предочене "некомпетентности" консултантских кругова. Консултантска експертиза ту се показала као ирелевантна и неприменљива за изналагање решења у пословном свету кад овај искорачи из оквира закона и бива принуђен да своје трансакције склапа и своје пројекте изводи у тешкој сенци полузаконитих или сасвим незаконитих потеза.

Положај струке у актуелним регулативним системима, који су циљно детерминисани и партикуларно постављени, те тако лоцирани у један акциони амбијент без додира и комуникације са науком, аналоган је положају консултантске експертизе у пословним системима током економских и социјалних турбуленција са којима се на овим просторима окончао XX век. Наука, наиме, није усмерена на обликовање решења која су тако драстично удаљена од подручја на којима би оптимуми морали да буду лоцирани по стандардним теоремама и пратећим сазнањима економске анализе. Она је опремљена да оптимуме лоцира на начин који макар оријентационо води ка неком општесистемском оптимуму. На кривудама богазама деловања актуелних регулативних аранжмана и с њима многоструко скопчаних политичких констелација наука и професија немају богзна шта да траже. Те богазе помно прате и услед партикуларних интереса једнако прилежно следе окорели политички практичари. Они на тим сеновитим авенијама прикупљају и (за њих) потребне увиде и развијају одговарајуће вештине. За те кривудама маневре и цик-цак обрте они су прави експерти. Од професионалних економиста, па и од самих специјалиста за економску политику, они немају шта да науче.

Постоје додуше неки општи увиди – нпр. да буџетски дефицит не треба да пређе неке довољно строго постављене границе или да је заправо најбоље да га уопште и нема – али са знањима тога нивоа располаже и стручни слој у јавној управи, па му некакви савети у вези са тим нису потребни. Однос између јавне управе, која формулише и спроводи политику, и економске професије, која негује и развија економску експертизу, своди се на следећу једноставну спрегу састављену из три елемента. Један број сазнања администрација исто тако добро сагледава и разуме као и научни кругови али није у могућности по њима да поступа јер је политички императиви и притисци присиљавају да се окрене суштински друкчијим обрасцима понашања. Другим кругом сазнања администрација располаже исто тако целовито и с потребним степеном извесности као и наука, али јој, баш зато што та питања добро познаје, помоћ науке није потребна. Трећи круг би евентуално могла да чине високо специјализована и комплексна знања којима наука влада, док администрацији нису доступна. Но, предвидиво се јављају непремостиве политичке препреке за њихову примену. Давање препорука у том домену, и то у смислу неких крупнијих алокативних или динамичких побољшања, исто је онолико непродуктивно као и грађење препорука из управо спецификованог првог круга. Резиме и закључак ових разматрања изгледају једноставни и неспорни: у политички деформисаном и притисцима онемогућеном систему, типичне препоруке са којима наступа економска наука нису применљиве, а у домену тајновитих путева политичких нагодби и мешетарења професионални стратум јавне управе често има више знања и више оперативно корисних вештина него-

ли научно утемељена експертиза која јавну политику треба тобоже да посаветује.

Описана неделотворност науке унеколико је аналогна али ни-пошто идентична са одсуством учинковитости науке у системима тзв. фасадне изборне демократије у којој владајућа елита не зависи од изборне воље гласачког тела него располаже довољно ефикасним инструментима посредством којих тим телом може успешно да управља и манипулише. У мери у којој је – уосталом, сасвим предвидиво – наука усмерена на трагање за путевима оптималног задовољавања јавног интереса, она у таквом ауторитарном систему такође губи релевантност. Разлог је у томе што елита, са изузетком истински ванредних историјских околности и једнако неуобичајених водећих гарнитуре у политичком директоријуму, иде за оптимизацијом сопственог а не неког – како год да је дефинисан – јавног интереса. У изналажењу путева оптималног задовољавања тог такође партикуларног интереса управљачке елите, наука може да буде само од ограничене користи. Начини на које елите оптимизира свој интерес такође су тајновити и скрајнути, при чему се типично догађа да њени припадници кроз праксу манипулација и наметања стекну специјализована "знања" ауторитарног глајхшалтовања. У тим вештинама наука није нити позвана нити оспособљена да им даје препоруке. У актуелним условима, међутим, тај ауторитарни стил владавине није више заступљен будући да је Србија, како констатују Павловић и Антонић (2007, сс. 105-170), у свом демократском развоју напустила стадијум "изборног ауторитаризма" у коме су избори мање-више управљани и ушла у стадијум изборне, иако не и "консолидоване" демократије; то је стадијум у коме су политички ресурси додуше неједнако расподељени па и изборни изгледи издиференцирани, али при чему владајуће гарнитуре изборе могу да изгубе и да се на миран начин повуку са власти; све то уз изгледе и наду да на следећим изборима издејствују нову шансу.

#### *Ограничења у економском систему и у вођењу економске политике*

Ако је иједна професија стручно опремљена и свесно одређена за уважавање ограничења, онда је то сигурно економска струка. Економисти одвајкада баратају са ограничењима, особито кад се економија дефинише – као што је то (био) увелико општеприхваћен приступ – као наука која се, непосредно или посредно, бави начинима и поступцима добијања у неку руку максималних резултата на основу ограничених средстава. Стандардан и посебно наглашен третман ограничења карактеристичан је за оне херојске апстракције у којима се цела привреда третира као огромно максимизирајуће устројство, са друштвеном функцијом благостања као величанственим макроекономским и чак макросоцијалним критеријем оптимизације (у

духу формализација какве су дали нпр. Winch 1971 i De Graaff 1957). Ограничења нису могла да се избегну ни у оном алтернативном приступу који економску науку не види као скупину сазнања и метода о путевима постизања максималног резултата на нивоу привреде као целине (Рејович 1997, пп. 223-4) него као скуп интеракција економски слободних актера посредством којих они алоцирају ресурсе и производе добра уклапајући се при том у сложене процесе чији се исход не може унапред предвидети; у том виђењу економска ефикасност као одраз остварених резултата уз употребу датих ресурса је просто исказана као "*...process through which voluntary interactions are carried out leading into the unknown*" (Рејович 2008, р. 9). И поред тога што се идеја оптимизације не постулира за целу привреду, тј. за економски систем као целину, оптимизација као изналажење екстремних вредности уз нека ограничења мора се увести на нивоу самих привредних субјеката, јер нема другог начина да се уведу у оправдају "интеракције" кроз које се, алоцирајући и користећи ресурсе, уклапају у сложени процес децентрализованог привређивања. На овом нивоу по природи ствари јављају се понајчешће две категорије ограничења: технолошка и ресурсна.

Поред технолошких и ресурсних, у економији су, додуше на вишим нивоима агрегирања, теоријски и аналитички формализована и друга ограничења – институционална, билансна (у виду самодоказивих идентитета), бихевиорална, управљачка... Формулисана су и редовно се јављају и таква ограничења која прекривају и обухватају све категорије сукцесивно лоцираних ограничења и у неку руку добијају универзалан карактер и домет. То су ограничења у погледу сазнања и информација: оскудно знање, схваћено у најширем смислу, заиста се намеће као ограничење у свим људским подухватима и активностима, укључујући, дакако и пре свега, и економске делатности. Ограничења су, дакле, бројна и обилно су заступљена у економскотеоријским формализацијама привредних процеса. Оно што, међутим, мора да се истакне и што представља поенту овог расуђивања – јесте чињеница да у економској теорији и у теорији економске политике нису сва ограничења добила довољно целовит третман. Разне класе ограничења добијале су у тим разматрањима различиту тежину и била третирана као чиниоци посве различитог значења. У теорији и анализи велики пондер добила су она највидљивија ограничења; са преласком на информациона и когнитивна ограничења, очигледно се губила њихова видљивост и "опипљивост", али је далеко више него пропорционално смањиван значај који су она добијала у објашњавању економских процеса. Ограничења у погледу знања и информација истицана су емфатично и са аргументацијом која је пленила (Науек 1945), али та ограничења нису, из разлога које није тешко разумети, била операционализована онако детаљно и са оном прецизношћу каква је карактерисала технолошка и ресурсна ограничења.

Не можа се рећи да економисти нису дубоко ушли у структуру и функционисање политичких система од којих зависи формирање регулативних механизма, па тако и функционисање привреде и друштва у целини. Треба се само сетити Хајека (Hayek 1998/1960/), Бјукенена (Buchanan 2002/1975/), Милера (Mueller 2003)... Међутим, у преовлађујућем броју разматрања макроекономских (не)равнотежа и развојних изгледа и алтернатива, бројне, често несавладиве тешкоће које су и по макроекономску равнотежу и по успешан развој пристицале из недограђених, дефектних или просто изопачених политичких система – као да су игнорисане и занемариване. Међутим, ограничења која су жестоко спутавала па и деформисала функционисање политичких система јављала су се – бар у видокругу, макар и оном најширем, који је био у темељу економских анализа – као она крајња детерминанта толиких отказа и мањкавости у макроекономској и другој регулативи, као разлог због кога се постојећа регулативна машинерија није дала поправити чак и кад су њени дефекти и кварови били посве очигледни. Та над-ограничења или метаограничења остала су дуже него што је целисходно ван видокруга позваних аналитичара, пре свега политиколога. Ограничења на економске процесе и подухвате, која су извирала из политичких система, била су, поготово у новије време, систематски проучавана, али су по страни остајала ограничења на процесе прилагођавања политичких система, препреке које су отежавале, па и онемогућавале да се управо политички системи поставе на друштвено рационалну основу.

Драгоцену усредсређеност на структуру и функционисање регулативних система као управљачке надградње реалних (макро)економских система отворила је у економској науци широке хоризонте савремене политичке економије. Та *нова политичка економија* омогућила је да на широком плану буду идентификовани не само научно предвидиви обрасци деловања него и *откази*, тј. функционални дефекти у механизмима државне регулације и у системима политичког одлучивања. Поред пословичног и традицијом освештаног израза *market failure* појавио се и нешто новији израз *government failure*. Постепено је сазреvalo разумевање да су системи државног одлучивања оптерећени једнако великим ако не и већим бројем отказа у поређењу са тржишним системима. Испоставило се да из чињенице да је на неким режњевима економског система установљено да тржиште не испоручује друштвено "оптималне" резултате нипошто не следи да ће због нечега на тим сегментима механизми административног, нетржишног регулисања односа и токова – беспрекорно и поуздано функционисати.

На тешкоће и истинска ограничења у функционисању система политичког одлучивања указивали су – али, дакако, на свој начин – и сами политиколози. То су, међутим, мислиоци чији је ангажман био

концепцијски и аналитички јако удаљен од разматрања каква су развили економисти. Пример зрелог *политиколошког* размишљања о ограничењима установљеним у системима политичког одлучивања могао би да буде онај што га је у својој невеликој студији развио Блондел (Blondel 1978/1976/, *passim* а посебно пп. 50-1). Ипак, интеракција између двеју наука била је у то време још довољно спорадична и несистематична да би на резултатима било које од ових наука оставила дубље трагове. Две науке су се кретале удаљеним путањима и међусобно су слабо комуницирале, а да се о неком плоднијем укрштању и не говори. Одсуству онакве свести о политичким ограничењима каква је у економији развијена о технолошким и ресурсним допринела је и чињеница да политиколози о њима нису говорили са потребном непосредношћу а у делу литературе нису их чак експлицитно нити спомињали. Тамо где је о њима било речи, она су више била прећутно садржана у врло детаљном и разложном образлагању тешкоћа и отпора на које је организована акција наилазила приликом реализације појединих, поготово оних крупнијих пројеката. Укратко, свест о ограничењима на процесе формулисања политике и развијања институција постојала је и у политиколошким истраживањима, али је потпуно сагледавање њихових импликација био онемогућавано чињеницом да она нису била нису била формулисана онако експлицитно како је то био случај у економији. Језик кроз који се исказује ова или она наука још једном се испречио као сметња у њиховој комуникацији, па тако и у плодним интеракцијама потенцијално плодотворним за њихов развитак.

#### *Политичке импликације националне хетерогености*

Етничка хетерогеност се у овом разматрању препознаје и истиче као дубока и неотклоњива структурна карактеристика свеколике заједнице и као глобално, макросоцијално ограничење у развијању политичког система. Овако изазване тешкоће у прилагођавању политичког система сасвим последично продукују ограничења у грађењу регулативне машинерије у привреди али и у другим областима друштвеног живота. Из тако генерисаних управљачких ограничења, као даља последица у овом ланцу, извиру ограничења на сам привредни развој и развитак широке лепезе делатности ван привреде. Овде ће анализа политичких импликација етничке хетерогености почети с једним ванредно једноставним резонавањем. Етнички хетерогена друштва у правилу су социјално раслојена и испресецана дубоким друштвеним поделама. Ове поделе су утолико далекосежније и по друштво мучније што су у извесном смислу двоструке: најпре се испољавају као велико учешће етничких мањина у самој Србији, а потом као велике скупине српског народа изван Србије, и то у неколико суседних држава. Та социјална фрагментација налази свој незао-

билазни а увек неугодан одраз у једнако наглашеној политичкој, а пре свега страначкој фрагментацији. Функционална условљеност политичких деоба темељном друштвеном издељеношћу јасна је и сасвим предвидива последица политичког плурализма и чак самог разлога његовог постојања; последица је онога што би се за политички плурализам могло прихватити као *ratio essendi*. Механизам којим су политичке поделе условљене и повезане са социјалним једноставан је и састоји се у томе што поједини сегменти друштва, дефинисани социјалним – у овом случају етничким – поделама, налазе своју политичку артикулацију у крупним и трајно укореењеним страначким расцепима. Дубоке политичке поделе најпре настају тако што етнички дефинисани ентитети своје засебне интересе у политичком процесу институционализују кроз различите и међусобно издиференцирање политичке организације – политичке покрете и, што је чешће и сасвим типично, одвојене политичке партије.

У вези са оваквим политичким организацијама јавља се крупан проблем условљен чињеницом да оне одсликавају *трајне* разлике између појединих режњева у бирачком телу и, што је још важније, оне се остварују и испољавају као политички представници *трајних мањина и трајних већина*. Трајност подела генерише посебно дубоке разлике у политичким интересима и, услед тако издиференцираних интереса без изгледа на релативизацију тих разлика, стварају посебне мапетости и потенцијалне конфликте. Привремене поделе и тзв. транзиторне већине и мањине нису ни издалека тако озбиљна сметња у одвијању политичког процеса: кад су мањине и већине привремене, не постављају се озбиљне дилеме у погледу свеопштег, друштвено универзализованог прихватања темељних уставних одредби као формализације трајно важећег консензуса о правилима игре; већ самим тим што је привремена, свака мањина може разложно да гаји наду да ће неком наредном згодом прерасти у већину и бити у могућности да освоји власт. За трајне мањине таква нада очигледно не постоји.

Политичке поделе у етнички хетерогеном друштву нису само оне које непосредно произлазе из подељености друштва на различите, по логици ствари интересно издиференциране, етничке ентитете. Поделе иду и шире и дубље од тих непосредних. Будући да је и сама мултиетничност крупна социјална чињеница о којој и поводом које могу да се заузимају различити па и опречни политички ставови, поред основне поделе на преовлађујућу већину и различито димензиониране мањинске ентитете, мултиетничност генерише поделе и унутар саме већине. Природно је да у односу на тако крупно питање као што је однос према мањинама и политика развоја делатности везаних за њихову националну афирмацију – настану и концепцијске и акционе разлике унутар саме већинске етничке скупине. Ове разлике се политички испољавају и артикулишу, а резултат су странке унутар већинског народа које се међусобно јако разликују и могу, макар



да присталице регрутују унутар већинског народа, да буду идеолошки веома удаљене и да, опет на трајној основи, делују као чиниоци крупних друштвених и политичких деоба. У етнички хетерогеном друштву јавља се на тај начин својеврсна хијерархија сукоба: примарни сукоб је онај између етнички опредељених целина, а секундарни је онај унутар већинске групе који настаје услед предвидливих разлика унутар етничке већине о ставу и политикама према мањинама. Мора се додати да чак и унутар мањинских група могу на сличан начин настати политичке поделе: припадници датог мањинског ентитета могу силно да се издиференцирају у погледу става који ваља заузети према већинском народу, па чак и става према неким другим – или свим – мањинским групама.

Резултат описане политичке подељености и пратеће страначке фрагментације јесте релативно *велики* број странака, услед тога и велика вероватноћа страначке уситњености, непостојање странака које би саме или бар у довољно уским и подношљивим коалицијама могле да формирају владе, а потом и конзистентно формулишу и воде ако баш не све а оно макар оне најважније политике. Напротив, кад је политичка позорница сва у знаку великог броја ситних странака, законодавна власт је једнако хетерогена, а извршна власт може – ако уопште и тако – да се формира само уз учешће великог броја тих махом слабашних странака. Прекомерној и политички нездравом страначкој фрагментацији много је допринео и пропорционални изборни систем који и сам делује у правцу *повећавања* броја странака, па је *очигледно контраиндикативан* у једном толико хетерогеном друштву какво је наше, где и сама хетерогеност делује као снажна детерминанта политичке уситњености. Остављајући за другу прилику анализу разлога због којих је пропорционални изборни систем изграђен у једном етнички тако хетерогеном друштву, дакле ту где му није место, нека само буде напоменуто да се ти разлози разврставају у две међусобно испрплетене компоненте. Једна од њих своди се на решеност да се изгради апарат за крупне политичке манипулације, а друга на голо и сирово незнање. Етнички хетерогена земља осуђена је, дакле, на врло широке и у многим димензијама неефикасне коалиционе владе. Такве владе су судбина етнички хетерогене земље и без пропорционалног система; инсталирање таквог изборног система у национално подељеној земљи ову крупну социјално-политичку деформацију само додатно продубљује. О коалиционим владама доста се зна и довољно је писано (Маџар 2008а, сс. 218-55), па ће овде та иначе многоструко важна материја бити тек у кратким цртама дотакнута.

На првом месту, сами парламенти су утолико мање ефикасни уколико верније одражавају шаролику страначку панораму. Поцепани и несложни парламенти тешко долазе до некакве слоге из које би проистицале одговарајуће одлуке; капацитет одлучивања је тиме смањен и број правних аката које може да произведе у једници вре-

мена такође мањи него у законодавним телима заједница које не пате од етничке испарцелисаности. Такав рад парламента је и скуп: због тешкоћа усаглашавања етнички обојених интереса, свака одлука више кошта и тражи више времена, а услед мањег броја одлука донесених у јединици времена фиксни трошкови скупштинског система по (једној) одлуци биће већи. Не сме се сметнути с ума ни чињеница да су у етнички хетерогеним друштвима парламенти бројнији како би разне групе имале своју што потпунију скупштинску презентацију; развучени и гломазни парламенти очигледно теже раде а више коштају од једноставнијих и мање бројних.

То што важи за скупштину једнако важи и за њена бројна радна тела. Закони не иду непосредно у парламентарну расправу него пролазе кроз компликоване и опсежне претходне процесе, укључујући и итеративна усаглашавања са извршном влашћу, а та усаглашавања су утолико дуготрајнија и скупља уколико су тела у којима се одвијају различити претреси гломазнија и комплекснија. У целини узев, у интеракцијама извршне и законодавне власти јавља се наопака, негативна синергија. Хетерогена и недовољно сложна влада ради не само спорије него и недовољно квалитетно; на такве мањкаве оперативне предлоге и пратеће материјале компликован и гломазан парламент може да реагује само споро и такође мањкаво у погледу зрелости расправе и квалитета одлука. Кад усаглашавање закона и других докумената тражи неколико итерација, незадовољавајуће и често неконзистентне реакције парламента причињавају влади отприлике исто онолико тешкоћа колико и мањкави материјали припремљени у влади задају муке парламенту. Велики су ризици стварања нечега што делује као *циркулус витиосус* у коме две ионако неефикасне гране власти једна другој међусобно и додатно отежавају функционисање и разложно проницање у природу сложених проблема које имају да решавају.

*Хазарди образовања извршне власти у етнички хетерогеним срединама: хипертрофија власти, дефицит принципијелности у њеном формирању и њено одвајање од изборних преференција*

Најбројнији и најтежи проблеми ипак се јављају у сфери извршне власти – у њеној интересној разуђености и ноторној неделотворности у продуковању одлука. Преширок коалициони карактер влада има једну сасвим непосредну последицу која се са једнаким степеном непосредности манифестује као трошковно неефикасна и прекомерно скупа. Извршна власт мора да обезбеди врло велики број високо позиционираних положаја да би намирила потребе и амбиције свих тих – укључујући и оне ситне – партнера без којих влада не може ни да се формира нити да опстане. И најширој јавности је пало у

очи редовно измишљање некаквих нових потпредседничких места у влади и у скупштинским органима. Међу најликантније новинске теме спада број министарстава по коме спадамо у најуже дефинисани европски па и светски врх. Ту су затим и бројна, често нова и додатна, места на нижим нивоима извршне власти и у ваљда свим сегментима јавне управе. Исход је јасан: силно повећавање запослености у сектору државе и надувавање одговарајућих трошкова. У занемоћалој и танушној привреди држава постаје све гломазнија и све моћнија из једног изборног круга у други. Уз све, такво нарастање државе нипошто не значи увећавање њеног капацитета и њене оперативне способности. Закон опадајућих приноса и овде се неизбежно активира, а све гломазнија и гломазнија држава постаје све мање ефикасна.

Први проблем је само формирање коалиционих влада. Оне не само да функционишу тешко, споро и уз велике девијације, него се и са огромним тешкоћама формирају. Овдашња искуства, са чекањима и до пола године, ову обеспокојавајућу чињеницу више него речито доказују. Заједница је тако стављена у позицију да дуге временске интервале функционише са тзв. техничким владама које у односу на многе важне и ургентне проблеме као да и не постоје. Техничке владе отаљавају текуће послове а оно што је доиста важно – а што је по правилу и ургентно – мора дуго да чека, уз очигледне губитке који се тешко дају квантификовати али за које се без ризика може утврдити да су веома велики. Само формирање техничких влада је тегобан, на плану принципијелности најчешће драстично мањкав и посве недопадљив посао. Он тако често подразумева трговину за коју се можда рационално може проценити да је неизбежна али која се са истом очигледношћу може сагледати као неприципјелна и морално недозвољена.

Поред очигледно резултујућег проблема изневерног гласачког поверења који није само функционални него и морални – гласачи су масовно изиграни – јавља се и засебан морални проблем изневверних, тј. прекршених обећања. Странке су међусобно водиле дуге и исцрпљујуће преговоре. Кроз те преговоре стигло се до неких усмених споразума који су се састојали из вишестрано, да се не каже обострано, датих обећања. Зна се да су и усмени аранжмани овог типа *уговори*, те да и за уговоре ове врсте важи начело *Pacta sunt servanda*. Ти уговори су наочиглед свих једноставно (пре)кршени. Зна се да је кршење уговора нечасан и деструктиван атак на морални поредак друштва, али у исто време и на његов регулативни поредак. Уговори су ослонац кооперативних акција, залога предвидивости у понашању друштвених актера и важна саставница свеколиког координационог поретка целе заједнице. Због оних који погрешно верују да усмена узајамна обећања баш и нису неки уговори, треба подсетити да је по-

литички споразум о формирању коалиционе власти на нивоу Београда био чак и потписан, па да је и он без зазора и инхибиција по кратком поступку прекршен. Актери ових работа вероватно би устврдили да је то кршење ишло тешко, болно и споро, али се тиме ништа на ствари не би променило. Штета која се на овај начин чини моралној арматури друштва, његовим пресудно важним неформалним институцијама, није лако сагледива и још мање је мерљива; међутим, не би требало да буде сумње у погледу тога да је огромна.

Даљи проблем у вези са формирањем (овако широких!) коалиционих влада јесте превисока цена која је морала да буде плаћена тим програмски далеким коалиционим партнерима. Та цена је неки вид накнаде за вероломство и подстицај идеолошки инкомпатибилним партнерима да окрену леђа својим бирачима и пређу у блок у коме им (нека и овде буду цитирани Павловић и Антонић, 2007, с. 269) *није место*. Моралним штетама неизоставно се придружују и конкретне економске штете што произлазе из лако предвидивог губитка ефикасности. Једна патуљаста странка, са суженом изборном и управљачком (елита!) основом не може тако много толико одговорних места у врху егзекутивне хијерархије да покрије *квалитетним* кадровима. Други облик, а у исто време и компонента, трошкова јесте пристајање на економскополитичке захвате, тзв. дилове, који су у интересу тих ситних а за формирање и одржавање власти неопходних партнера, али који, међутим, са друштвене тачке гледишта представљају праву катастрофу.

Једна импликација "нееквивалентне размене" путем које мале странке фактички уцењују носиоце коалиција јесте и огроман утицај странака које имају незнатну подршку у изборном телу. Кад се појаве у улози језичка на ваги, као што је то код нас малтене редовно случај, њихово опредељење постаје пресудно за карактер будуће власти и за токове развитка у догледној будућности. Њихова моћ нараста ван сваке пропорције са подршком какву имају у гласачком корпусу. То је поново израз крупне функционалне мањкавости политичког система, али и упадљива, заправо апсурдна несразмера која има и своје етичке импликације. То што се добија као коначан исход у политичком процесу у запањујућем је раскораку са (увек масовном и по свом карактеру глобалном) конфигурацијом преференција која у изборном понашању карактерише гласачки корпус. Нека овоме буде тек додато да је склапање оваквих "непринципијелних" коалиција нека врста картелског груписања на политичком "тржишту" које значи структурно поткопавање конкуренције и њено очигледно ометање; потискивање конкуренције обара квалитет политичког надметања и његове резултате; монополске деформације на овом подручју производе друштвене штете које су аналогне штетама какве продукују удари на конкуренцију у привреди.

Чини се, најзад, да би било на месту једно разјашњење поенте разматрања перипетија везаних за састављање (широких) коалиционих влада садржаних у претходна четири пасуса. Основна поента није на морално недозвољеном понашању и етичким преступима оних што су зарад власти начинили уступке који би могли да руинирају Србију. Поента није на критици власти иако и за то постоје ваљани и јаки разлози. Поента је на хазардима којима су изложена етнички хетерогена друштва и на високим трошковима које покадшто морају да претрпе чак и пре него те рахитичне и малокрвне коалиционе владе уопште и ступе у функцију. Реч је о политичким тешкоћама којима су изложена хетерогена друштва, тешкоћама које морају целовито да се сагледају и докраја да се разумеју. Без разумевања онога што таква друштва на политичком плану истински притиска једва да је могуће назначити правце институционалног прилагођавања који ће такве тешкоће и пратеће (генералисане) трошкове ако не отклонити а оно бар унеколико смањити.

*Сметње у функционисању коалиционих влада:  
спорост реакција и тешкоће у прилагођавањима*

Хазарди и трошкови које коалиционе владе намећу друштву већ у фази свог формирања довољно су велики да се закључи да оне за друштво представљају један крупан функционални хендикеп. Но, права слика о неефикасности коалиционих влада може се стећи тек из анализе њиховог функционисања. Прва њихова дисфункционална особеност јесте њихова несигурност. Ослоњене на велики број партнера, коалиционе владе – кад је у питању њихов опстанак – зависе од понашања и могућих тактичких обрта једнако великог броја актера у политичком процесу. А кад су тако бројни, не може бити занемарљива ни вероватноћа да би међу њима могли да се нађу и такви који су нелојални, па чак и несолидни. Неповољна је околност да су за опстанак владе сви они *безусловно неопходни*. Влада је непрестано изложена не једном него читавом низу ризика. Онај ко сваког тренутка може да сруши владу – има моћно средства претње и уцене. То му и овде даје моћ која далеко превазилази његов ослонац у бирачком телу.

Тако разуђена, разнородна и уз велике импровизације и компромисе монтирана влада осетљива је и на могуће притиске из пословних кругова. Кад је број коалиционих партнера тако велик и кад је у просеку њихова величина – можда би могло да се каже и *маса* – тако мала, онда им ни цена у просеку не може бити висока. Боље стојећи пословни људи могу уз релативно скромну финансијску "стимулацију" да наведу неке partnere да владу и сруше. У новије време у Србији је влада неколико пута рушена (Живковићева, Коштуничина...) – овде се, наравно, не тврди да су та рушења била и са које стране финансијски подстакнута – а сваки пут је то учињено по-

тезима неке мање странке. Осетљивост владе на могуће манипулације из пословних кругова велики је њен хендикеп. Ако је тачно да привреда, ако се жели њено ефикасно функционисање, треба да буде институционално и акционо удаљена од владе и заштићена од њеног нездравог дирижизма, онда је још тачнија и за делотворност функционисања још важнија обрнута пропозиција: не само да је пожељно него се намеће и као насушна потреба да влада буде слободна од "интервенционизма" из пословних кругова. Произлази да је осетљивост владе, како на каприце превише бројних коалиционих партнера тако и на диверзије из света финансија и привреде, њена голема функционална мањкавост.

Изложена сталним и бројним ризицима обарања, влада све време хода оштрицом бријача, мора да избегне многе потезе које би иначе требало повући, у ономе што чини мора да буде максимално опрезна и спора, а све то има за последицу ниску прилагодљивост, споро реаговање, недовољан број одлука, недовољно доследне и енергичне одлуке и – у виду резултанте свега набројаног – ритам рада посве непримерен турбуленцијама које дрмају светску привреду и егзогеним ударима који су одувек били, а сад су још више, део економске стварности. Све и да нема тако бројних и далекосежних других чинилаца обарања ефикасности испод нивоа какав се данас намеће као императиван, сама та спорост у деловању и наметнута опрезност у доношењу одлука били би довољни да се оваква влада окарактерише као незадовољавајућа и као извориште али и стедиште управљачких ограничења због којих остају недоступна многа побољшања у процесу макроекономског прилагођавања и институционалне изградње.

Резимирајући управо речено, актуелна власт је двоструко хендикепирана: ограничену енергију и драгоцену време троши на циљеве који су са увек актуелне прагматичке тачке гледишта крајње проблематични, а поврх тога она остаје неуспешна у остваривању тако одабраних циљева, као што би остала кратких рукава да се окренула и било чему другом. Изостала делотворност у реализацији несрећно одабраних циљева – то би био најкраћи резиме трновитог а покадшто и неразумљивог пута за који се опредељују овдашње владе. Понашање тих влада постаје нешто схватљивије кад се, у духу Downsa (1957, pp. 177-182, 291-222), постулира максимизирање гласова као њихова функција циља и критеријум њиховог понашања. Велики хендикеп овог друштва, добрим делом условљен његовом идеолошком и политичком подељеношћу и пратећом страначком фрагментацијом, састоји се у томе што постоје широка подручја политичког деловања на којима је берба гласова богата и берићетна, а која су далеко изван обухвата неког аутентичног друштвеног интереса, како год тај интерес да се концептуализује.

\*\*\*

Овај би текст могао да се протумачи као пледоаје за разумевање крупних политичких тешкоћа које трајно опседају Србију и успоравају, па делом и онемогућују, важне акције на путу њене модернизације и укупног привредног и друштвеног развоја. То овај текст и јесте. Због своје *објективно дате* етничке хетерогености и своје једнако *објективно условљене* политичке фрагментације, Србија је на самој ивици (не)управљивости. Србија је недовољно пријемчива за управљачка дејства као *објект управљања*, а њен социјални амбијент је такав да се тешко граде и лоше функционишу и сами *управљачки механизми*. Србија је комбинација слабих управљачких устројстава и тешко управљивог објекта који би та устројства требало да усмеравају. За далекосежне структурне дефекте који жестоко ограничавају економску политику ове земље дословно нико није одговоран. Због тога би се, какве год да су, макроекономске перформансе Србије морале повољније ценити и више вредновати него квантитативно упоредиве перформансе остварене у другим земљама са повољнијим институционалним условима. То не значи да треба толерисати и доброхотно прихватати све промашаје и неуспехе руководећег политичког директоријума. Но, то значи да треба целовито сагледати и темељно разјаснити услове под којима делују политички актери да би се и питање њихове одговорности могло поставити на објективну и рационалну основу. Прецизније дефинисање одговорности требало би, уз остало, и повољно да утиче на њихова понашања и учинке.

### Литература

- Buchanan, James M. and Gordon Tullock (2001/1962/), *The Calculus of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Bjukenan, Džejms (2002/1975/), *Granice slobode*, Beograd: Dereta, preveo Mašan Bogdanovski.
- Blondel, Jean (1978/1976/), *Thinking Politically*, Harmondsworth: Penguin.
- Winch, D. M. (1971), *Analytical Welfare Economics*, Harmondsworth: Penguin.
- Gantmaher F. R. (1988), *Teorija matric*, Moskva: Izdatel'stvo "Nauka".
- Graaf, J. de V. (1957), *Theoretical Welfare Economics*, Cambridge: Cambridge U.P.
- Hayek, Friedrich A. (1945) "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review* XXXV, No. 4, 519-30.
- \_\_\_\_\_ (1998/1960/), *Poredak slobode*, Novi Sad: Global Book, preveo Ilija Vujačić.
- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: HarperCollinsPublishers.
- Errou, K. (1974/1968/), "Primenenie teorii upravljenja k ekonomičeskomu rostu", B. S. Mitjagin, red., *Matematičeskaja ekonomika*, Moskva: Izdatel'stvo "Mir".
- Маџар, Љубомир (2008), *Недостајуће димензије у евалуацији макроекономских перформанси Републике Србије*, Београд: УНДП Србија – Пројекат подршке Министарству финансија, III фаза.

- Mueller, Dennis C. (2003), *Public Choice III*, Cambridge: Cambridge U.P.
- Павловић, Душан и Слободан Антонић (2007), *Консолидација демократских установа у Србији после 2000. године*, Београд: Службени гласник.
- Pejovich, Svetozar, ed. (1997), *The Economic Foundations of Property Rights*, Cheltenham and Lyme: Edward Elgar.
- \_\_\_\_\_ (2008), *Law, Informal Rules and Economic Performance – The Case for Common Law*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Pontrjagin, L. S. (1970), *Obyknoennye differencial'nye uravnenija*, Moskva: Izdatel'stvo "Nauka".
- Shone, Ronald (2002/1997/), *Economic Dynamics*, Cambridge: Cambridge U.P.
- Stiglitz, Joseph E. (2004/1999/), *Ekonomija javnog sektora*, Beograd: Ekonomski fakultet, prevela Mira Gligorijević.
- Стојановић, Божо (2005), *Теорија игара – елементи и примена*, Београд: Службени гласник.
- Cullis, John and Philip Jones (1992), *Public Finance and Public Choice*, London and New York: McGraw-Hill Book Company.

Ljubomir Madžar, Belgrade

## POLITICAL CONSTRAINTS IN THE IMPLEMENTATION OF ECONOMIC POLICY PROGRAMS – THE CASE OF SERBIA –

### Summary

Macroeconomic performance of any country depends not only on such conventional elements of its economic process as resource availability and prevailing technology, but also on the structure and the functional traits of the regulative and steering mechanisms in the economy and society at large. Serbia is in that respect a rather peculiar country. She is highly complicated and robust as an object of regulation and control and she is also in the position of not being able to create efficient control mechanisms. The root causes of this lack of governability are located in her political system. Being with regard to its ethnic structure an extremely heterogeneous country, Serbia is doomed to display an excessive party fragmentation. This is the reason because of which this country continually and predictably has very broad, exceedingly fragile, unstable, slow-reacting and conspicuously inefficient coalition governments. Such governments are utterly weak in formulating and implementing their policies and equally feeble in institutional adjustment and modernizing the mechanisms and procedures of economic regulation and steering the overall development. To put into proper perspective the merits and the responsibilities of the ruling political establishment and of the public service associated to it, the objective constraints on their actions and performance have to be taken into consideration.

**Key Words:** Ethnic Composition, Political Fragmentation, Coalition Governments, Institutions, Economic Policies, Government Failures