

arms, and cyber-crime. The authors select to analyse cyber-crime due to its close association with organised crime. Modern organised crime groups use high technology in pursuing their illegal activities, as well as various cyber-crime practices. The presentation focuses on comparative analysis of the strategic concepts in the fight of cyber-crime in USA, New Zealand, Cyprus and the United Kingdom. The part of analysis related to the USA experience covers the current strategic concept of the fight against identity theft. Strategic concept and good practices of the United Kingdom and New Zealand in curbing cyber-crime are considered in comparison to the Serbian model. The case study of Cyprus is interesting for comparative analysis due to quite low cyber-crime rate.

# KORUPCIJA I MOĆ U JAVNOJ UPRAVI

*Aleksandar Fatić\**

## APSTRAKT

Rad javne uprave obeležava ukrštanje i mešanje formalne i neformalne prakse, pri čemu svaka neformalnost faktički predstavlja korupciju u najširem smislu. Da bi se osvetlile neke specifičnosti primene moći u radu javne uprave, neophodno je razmotriti ne samo formalnu moć koja proističe iz delegiranja državne vlasti javnim službenicima sa različitim nivoima ovlašćenja, već i poluge neformalne moći koja uglavnom proističe iz faktičke kontrole nad „ključevima kapija” ka unapređenju i političkoj karijeri. Autor analizira tri dimenzije neformalne moći u radu javne uprave. Prvo, reč je o prirodi delegirane moći i o odnosu između primene takve moći i sticanja neformalne moći koja uključuje faktički politički uticaj bez formalnih atributa političke vlasti. Drugo, rad se bavi procesom uzajamnog „zaključavanja” različitih političkih elita, uključujući i one na vlasti i one u opoziciji. Konačno, autor propituje modele isključenja legitimnih interesa iz procesa donošenja odluka. Autor definiše, ilustruje i diskutuje sam pojam nedonošenja odluka, koji je različit od prostog odbijanja da se doneše neka konkretna odluka, kao i od uzdržavanja administracije da se bavi nekim sistemskim pitanjem, te ukratko razmatra posledice nedonošenja odluka za rad javne uprave. Glavni naglasak argumentacije u radu je na tezi da je neformalnost neizbežan element u delovanju bilo koje javne uprave, te da napor, umesto da se troši na pokušaje eliminisanja neformalnosti, treba usmeriti na njenu kontrolu i usmeravanje na načine od kojih će javnost imati koristi, a ne štete.

***Ključne reči:*** korupcija, javna moć, javna uprava, legitimitet, zaključavanje elita.

Javna administracija je tema u kojoj se ukršta spektar pitanja iz domena teorije političke demokratije, pre svega pitanja o institucionalnom ustrojstvu demokratije s jedne, i njenom faktičkom životnom telu koje oličava realna sposobnost građana da menjaju svoje društvo, s druge strane. Pošto je javna uprava istovremeno refleksija vlasti države, njena moć u odnosu na građane

\* Autor je naučni savetnik Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

proističe iz delegirane moći države, pa ona u svom delovanju odražava osobenosti same države. U razvijenoj demokratiji upravo se na nivou javne administracije odvija međudejstvo države i građanskog društva, pa javna uprava odražava i karakteristike građanskog društva.

U formalnom smislu, javna uprava vrši funkcije upravljanja građanskim društvom u domenu i na način koji proističe iz količine i strukture delegirane vlasti od strane države. Ta struktura raspodele vlasti i dužnosti u društvu koju javna uprava u suštini reguliše predstavlja takozvanu delegativnu demokratiju, koja se danas u političkoj teoriji smatra defektnom demokratijom, jer sama norma kao osnova upravljanja u najboljem slučaju omogućava takozvano pasivno građanstvo, to jest pasivno prihvatanje građanske uloge koja je u celosti definisana od strane države.<sup>1</sup> Formalna validnost javne uprave, koja je prosta institucionalna posledica delegativne demokratije, nesumnjivo je jedan od standarda legitimacije, ali ona nije dovoljan uslov za funkcionalnu demokratiju, koja zahteva da se zadovolje i izvesni društveni uslovi da bi formalni legitimitet mogao dobiti značenje u stvarnom životu. Bez tih socijalnih uslova građani nisu u stanju da koriste formalne prerogative koje im institucije normativno garantuju, slično kao što bez pristupa kompetentnoj pravnoj pomoći norma jednakosti pred zakonom nema životni značaj za pripadnike jednog društva. Pristup realnim mogućnostima da se zaštite prava i interesi, to jest da se utiče na formu i dinamiku društvenih procesa, pitanje je efikasnosti i pravednosti u raspodeli moći i uticaja u društvu, i često nema gotovo nikakve veze sa formalnim legitimetom javne uprave i institucija uopšteno govoreći.

U ideoškom smislu, demokratija koja se pretežno zasniva na institucionalnim prerogativima i normativnim garantijama prava naziva se libertinskom, dok se ona koja insistira na ispunjenosti socijalnih uslova za stvarnu realizaciju prava, uključujući i relativnu ekonomsku i socijalnu jednakost građana, naziva socijalnom demokratijom:

Sledeći dobro utvrđenu intelektualnu tradiciju, pod liberalnom demokratijom podrazumevamo pluralistički režim koji poštuje ljudska prava i koji se pokorava vladavini zakona. Ovaj pojam je dovoljno fleksibilan da uključi obe – i potkategoriju libertinske i potkategoriju socijalne demokratije. Libertinska demokratija ograničava domen demokratije i fundamentalnih prava na političku sferu. Ona određuje samoregulišće tržište i od države neregulisano privatno vlasništvo kao institucionalne ekvivalentne demokratije u ekonomskoj

<sup>1</sup> Wolfgang Merkel, "Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie", *Berliner Journal für Soziologie*, No. 2, 2003, pp. 255–74.

i socijalnoj sferi. Nasuprot tome, socijalna demokratija insistira da se demokratija i njen korpus prava moraju proširiti i u socijalnu i ekonomsku sferu. Konkretno, društveni poredak mora da zadovolji viši standard demokratičnosti time što će da omogući dobro regulisano učešće građana u upravljanju, pravne garantije socijalne sigurnosti, raspodelu bogatstva i prihoda, uzimajući u obzir i načela pravednosti i demokratsku državu čija je regulativna i distributivna politika u skladu sa svim ovim vrednostima.<sup>2</sup>

Čak i savremeno libertinsko shvatanje demokratije, koje je isključivo zasnovano na institucionalizovanim normama, podrazumeva takozvani popularni ili konstitucionalni suverenitet, to jest vladavinu većine i konstitutivnost građana za suverenitet države, odnosno činjenicu da su pravi subjekti suvereniteta pre svega građani, a tek posredno i država. Sama ova koncepcija u suštini sugerira izlazak iz strogo libertinskog okvira gledanja na institucije, jer podrazumeva da je sve ono što je važno građanima kao primarnim subjektima suvereniteta samim tim sastavni deo legitimacije demokratskog poretku čiji su oni građani. Nesporno je da su građanima socijalna, ekomska sfera i realna mogućnost uživanja njihovih formalno garantovanih prava bar jednak toliko važni kao i same formalne garantije prava, jer u suprotnom su te garantije faktički obesmišljene. Način na koji se definiše suverenitet velikim delom određuje i značaj socijalne sfere i stvarnog pristupa prerogativima građanstva kroz zaštitu prava i interesa. Prirodno se postavlja pitanje o tome kakva je odgovornost institucija za ostvarivanje prava građana kao bazičnih konstituenata države i nosilaca njenog legitimiteta, i to ne samo u formalnom, libertinski zamišljenom zakonodavnom domenu („svi građani su jednaki pred zakonom i imaju pravo da koriste socijalne usluge“), nego i u suštinskom, realnom smislu. Kao što napominje Tomas Maršal (Thomas Marshall), formalna prava nemaju značenje za svoje nosioce osim ako ih ne prate sredstva kojima se ona mogu iskoristiti.<sup>3</sup>

Kada se govori o tome da je država odgovorna za faktičku sposobnost građana da koriste svoja prava, onda se ta diskusija u savremenoj političkoj teoriji naziva jednom vrstom teorije rizika. Država preuzima rizik da građani, protivno svojim zakonom garantovanim pravima, u određenim situacijama neće imati realna sredstva da ta prava koriste i obavezuje se da im u tome pomogne. Jedan

<sup>2</sup> Thomas Meyer with Lewis Hinchman, *The Theory of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge, 2007, pp. 2–3.

<sup>3</sup> Thomas H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, Doubleday, Garden City, New York, 1964.

od načina je stvarna i upotrebljiva služba pravne pomoći kojom se od funkcionalnih advokata očekuje da jedan deo svog profesionalnog vremena posvete radu za državu, to jest da zastupaju one građane koji nemaju finansijski pristup kompetentnom pravnom zastupanju. Na ovaj način država može ublažiti nedostatak realnih sredstava građana da koriste svoje pravo na jednakost pred zakonom. Slično tome, država može intervenisati u ekonomskom ili domenu institucionalne politike tako da određenim grupama građana ili pojedincima ukloni prepreke za korišćenje prava. Jedan prilično kontroverzan primer ove vrste intervencije je takozvana obrnuta diskriminacija, koja se pri upisu na univerzitete i u nekim drugim situacijama često primenjuje za pripadnike etničkih zajednica koje su sistematski marginalizovane. Obrnutom diskriminacijom se omogućava da pripadnici domorodačkog naroda neke države ili recimo pripadnici romske nacije u Evropi mogu biti tretirani liberalnije nego ostali kandidati pri konkursima za posao ili za studije, uzimajući u obzir činjenicu da im uslovi života i socijalna pozicija ne omogućavaju ravnopravnu startnu poziciju za takmičenje sa većinom ostalih članova društva. U Severnoj Americi obrnuta diskriminacija se povremeno primenjuje za pripadnike indijanskih naroda. Treći primer su aktivne službe za zapošljavanje i prekvalifikaciju posebnih kategorija radnika, recimo radnika srednjih i poznih godina koji su se formirali u jednom industrijskom periodu, a potom izgubili posao i našli se u poziciji da traže novi posao u drugom industrijskom periodu u kome se njihove veštine mnogo manje traže i preti im opasnost da uđu u kategoriju „struktorno nezaposlenih”, to jest radnika koji u postojećim uslovima faktički uopšte ne mogu da pronađu zaposlenje. Takvih aktivnih službi za prekvalifikaciju je malo u svetu, ali sama ideja te vrste servisa spada u domen državne intervencije da se uklone faktičke prepreke za realizaciju građanskih prava. Maršalova ideja je da se u nekim, posebno relevantnim situacijama rizika opisane vrste garantije fundamentalnih građanskih prava imaju proširiti u domen onoga što on naziva „socijalnim pravima”, to jest proširuju se prava građana na socijalnu pomoć da faktički pristupe svojim fundamentalnim pravima. U opisanom primeru pravo na rad je fundamentalno građansko pravo, a usluge službe za prekvalifikaciju i zapošljavanje je socijalno pravo bez koga pravo na rad u nekim okolnostima nema stvarno značenje za svoje nosioce.

Rizik sa kojim se građani suočavaju Ronald Dworkin (Ronald Dworkin) je podelio na ono što on naziva „opciono lošom srećom” i „brutalno lošom srećom”. Brutalno loša sreća proističe iz činjenica života, koje podrazumevaju da će neka prava ostati neiskorišćena potpuno nezavisno od uticaja pojedinca, dok je opciono loša sreća ono što proističe iz „kockanja”, to jest svesnog

preduzimanja rizika od strane pojedinca ili grupe. Recimo, samo kockanje ili investiranje na bilo kom tržištu otvara prostor za opciono lošu sreću, dok recimo struktorno nasilje države kroz nefunkcionalne institucije predstavlja brutalno lošu sreću. Neko ko živi u funkcionalnoj demokratiji moći će da ostvari svoja ustavom garantovana prava jer mu institucije izlaze u susret, dok neko drugi, ko živi takođe u demokratiji, ali sa lošim kvalitetom javne uprave, ista ta ustavno garantovana prava neće moći da iskoristi. Ovaj drugi se suočava sa brutalno lošom srećom, a država je u takvim slučajevima, za razliku od slučajeva opciono loše sreće, obavezna da ponudi kompenzaciju i da sprovede reforme.<sup>4</sup> Specifičnost brutalnog rizika je da se on odnosi na širok niz grupa u različitim društвима i da u svakom slučaju postavlja isto pitanje o legitimitetu poretka: „kako stvoriti društvene pretpostavke za stvarno uživanje fundamentalnih prava, kada su one ugrožene društveno aktivnim strukturama rizika“.<sup>5</sup>

Iako postoji više vrsta rizika od neostvarivanja prava, jedan od najraširenijih uzroka te vrste rizika je neformalnost u radu institucija, to jest zakrivljavanje njihove funkcije prema partikularnim interesima u odnosu na opšti interes. Ova vrsta neformalnosti predstavlja korupciju. U svakom slučaju korupcije u javnoj upravi dolazi do krivljenja formalne moći delegirane od strane države ka izvorima i nosiocima neformalne moći. U nekim slučajevima, sami nosioci delegirane moći postaju istovremeno i dominantni nosioci neformalne moći, dok u drugima oni preusmeravaju legitimne institucionalne transakcije ka neformalnim nosiocima moći. Oba procesa spadaju u fenomen neformalnosti u delovanju javnih institucija.

### **Delegirana (formalna) i neformalna moć**

Životno lice demokratskog političkog poretka seže dalje od formalne, delegativne strukture političke vlasti. Ova struktura podrazumeva da se moć kroz institucije rasprostire mehanizmom delegacije od vrha države do nižih službenika, koji svi, vršenjem ovlašćenja različitog nivoa opštosti i koristeći pravo na diskreciono odlučivanje različitog stepena obuhvatnosti, konstituišu samu političku vezu između građana kao objekata i države kao subjekta vlasti. Delegativna struktura je pri tome shvaćena kao baza za legitimaciju celog političkog sistema, pri čemu se ne uzima eksplicitno u obzir činjenica da su praktične okolnosti vršenja

<sup>4</sup> Ronald Dworkin, *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 2000, p. 73.

<sup>5</sup> Thomas Meyer with Lewis Hinchman, *The Theory of Social Democracy*, op. cit., p. 31.

vlasti takve da podrazumevaju saradnju aktera čiji je uticaj povezan sa njihovom faktičkom kontrolom nekih segmenata društva, iako oni ne moraju raspolagati formalno delegiranom državnom vlašću. Dobar primer za to je saradnja takozvanih tajkuna u saniranju posmrtilih privreda ili omogućavanju izlaska iz ekonomске krize kroz prihvatanje dodatnih poreskih nameta ili obaveza da održavaju nivo zaposlenosti radnika koji je viši od ekonomski optimalnog. Takva saradnja, koja se ponekad naziva ekonomskim patriotizmom, zahteva sinergiju između nosilaca formalne moći i privrednih aktera kao nosilaca značajne iako neformalne moći. Bez nje se male privrede teško mogu izvući iz kriznih perioda u kojima proizvodnja i potrošnja drastično opadaju, a nivo poverenja u politički sistem i instrumente vlasti se radikalno snižava.

Drugi primer sinergije formalnog i neformalnog uticaja je ostvarivanje ciljeva kulturne, obrazovne ili naučne politike koje formulišu odgovarajuće vladine strukture, a čije sprovođenje nije moguće bez saradnje neformalnih nosilaca moći, pre svega autoriteta u akademskoj sferi. Obično se radi o pojedincima čija hijerarhijska pozicioniranost kao arbitara u pojedinim pitanjima, ali i kao donosilaca odluka u kulturnim i obrazovnim institucijama, omogućava tek efikasno sprovođenje programskih dokumenata i načela koja donose formalni odlučioci. U opisanom procesu saradnja može podrazumevati ne samo stvaranje izvesnog „duha jednoobraznosti“ između formalnih i neformalnih odlučilaca, nego i razrastanje fenomena neformalnosti koji se graniči bilo sa otvorenom korupcijom, bilo zalazi u njen domen. Da bi se načela nekog vladinog programa mogla uspešno vesti u zatvorene sredine kakve su, recimo, univerziteti, neophodno je učiniti kooperativnim nosioce faktičkog autoriteta u tim sredinama koji svojim stavovima faktički formiraju dominantno mišljenje u tim izolovanim delovima društva. Nosioci jedne vrste uticaja tako se vremenom simbiotski stapaju sa nosiocima druge vrste uticaja, čime se trajno formuliše jedna specifična oligarhija čije je delovanje sústinski koruptivno i generativno za sve veću količinu neformalnosti u odnosu prema ostalim zainteresovanim delovima društva.

Posledice ove vrste neformalnosti su, s jedne strane, deontološke u moralnom domenu: one narušavaju neka od osnovnih građanskih prava, pre svega pravo građana na razumnu jednakost u odnosu na različite institucionalne odnose, jer oligarhije po definiciji usurpiraju privilegovane pozicije za svoje članove. Druga posledica je funkcionalna i tiče se tržišta društvenih usluga, to jest ukupnog domena društvenih transakcija — materijalnih i nematerijalnih. Oligarhije narušavaju načela funkcionisanja slobodnog tržišta društvenih transakcija zbog toga što onemogućavaju jasnu procenu efikasnosti rada institucija i drugih segmenata društva, čime se onemogućava proziran proces stalne legitimacije i

relegitimacije demokratskog poretka. Okoštale strukture koje su nastale u nekom trenutku konstituisanja demokratskih institucija više ne podležu nikakvoj relegitimaciji jer ne postoji jasan kriterijum koji bi omogućio da se građani izjašnavaju o svom vrednovanju mere u kojoj institucije predstavljaju i uvažavaju njihove interese. Autoriteti i nosioci neformalne moći pri tome raspolažu specifičnom aurom reprezentativnosti za građansko društvo i zbog toga što imaju neki faktički uticaj, a nemaju nikakvu formalnu, delegiranu moć. Stoga je njihova faktička sraslost sa nosiocima formalne moći još problematičnija; oni zamračuju pogled javnosti na stvarni lik javne moći i političkih institucija, a jasnoća tog pogleda je osnovni preuslov funkcionalne i kvalitetne demokratije.

Uloga nosilaca neformalne moći još je značajnija nego što izgleda na prvi pogled, između ostalog zbog toga što upravo oni ključno utiču na izbor i delovanje nosilaca formalne moći. Svaki izborni demokratski proces oslanja se na neku formu individualnog izjašnjavanja kojem podleže psihologija grupe, a ona suštinski uključuje autoritet i liderstvo. Stoga se demokratsko izjašnjavanje rukovodi liderskim primerom: iako će u jednoj grupi svaki njen član imati pravo da se izjašnjava o tome ko će u nekom periodu voditi grupu, bilo da je reč o profesionalnom udruženju, univerzitetu ili nevladinoj organizaciji, pojedinci će se u izvesnoj meri rukovoditi stavovima malog broja članova čija se reč sluša, bilo zbog toga što su najduže u grupi, bilo zato što poseduju poprečne veze sa ostalim grupama koje ih čine posebno instrumentalno vrednim za grupu. Profesor univerziteta koji je blizak privrednom sektoru u stanju je da animira krupni biznis da pomogne univerzitetu; njegova reč se sluša više nego reč eksperta u svojoj oblasti koji je stručno vredniji i korisniji, ali koji je organizaciono manje koristan. Pripadnik nevladine organizacije koji je dobro poprečno povezan sa akademskim sektorom takođe će imati posebnu težinu u svojoj organizaciji zbog sposobnosti da spoji različite interese. Službenik u građevinskoj kompaniji koji je povezan sa bankama može pružiti korisne informacije klijentima o dobijanju kredita i samim tim povećati profit investitora kroz prodaju nekretnina, pa takav službenik nosi posebnu vrednost u kompaniji. U svakom slučaju, specifična težina koju pojedinci imaju u svojim sredinama omogućava da njihovi stavovi dobiju podršku ostalih i da se time neproporcionalno snažno probijaju ka demokratskom ishodu otelotvorenom u donošenju odluke. Stoga je neformalna moć ne samo alternativa formalnoj moći; ona nije samo komplementarna formalnoj moći, već je suštinska prepostavka za svako stvarno artikulisanje i ispoljavanje formalne moći. Ljudi koji dolaze u pozicije formalne moći to čine ili zahvaljujući podršci onih koji raspolažu neformalnom moći ili tako što su prethodno i sami bili nosioci neformalne moći.

Politički izbori jasno ilustruju opisanu činjenicu. **Prva faza uticaja** neformalnih nosilaca moći ogleda se već u uspostavljanju predizbornog dnevnog reda za kampanju. Vrednosno opredeljivanje jednog društva za ciljeve koje nova vlada treba da ostvaruje proistiće upravo iz stavova nosilaca autoriteta i uticaja u društvu. U istočnoevropskim zemljama postepeno uvođenje nekritičkog opredeljenja za sve što je „evropsko” u institucionalnom i političkom smislu rezultat je upravo neformalnog uticaja nosilaca društvenog autoriteta. U mnogim drugim delovima sveta opredeljivanje za proameričke vrednosti, politiku i način života takođe je poteklo od društvenih elita, faktičkih nosilaca društvenog uticaja bez delegirane formalne moći, koje su bile izložene formativnom uticaju američke kulture, a čije su stavove nosioci formalne moći Oberučke prihvatali. Današnji konsenzus u zemljama Balkana da je primarni cilj ukupne spoljne politike tih zemalja evropska integracija na identičan način je proistekao iz izloženosti društvenih elita formativnom uticaju evropske kulture, institucija i vrednosti. Prosečan političar na Balkanu devedesetih godina prošlog veka nije znao apsolutno ništa o Evropi: radilo se o ljudima izraslim iz komunističkog nasledja od kojih većina ne bi umela da se snađe u jednom modernom evropskom metrou, a vrednosti poput nediskriminacije prema istopolnim parovima ili ekoloških standarda bile su im toliko strane da nisu ni predstavljale deo njihovog političkog dnevnog reda. Istovremeno, sa uvođenjem višepartijskog sistema i slobodnjeg izražavanja (iako se počeci glasanja na višepartijskim izborima u regionu mogu označiti samo kao najbestidnija travestija demokratije i otvorena, prozorno manipulativna, diktatura jedne komunističke oligarhije) otvorio se medijski prostor za pojavu novih nosilaca društvenog uticaja. Neki od njih bili su intelektualci koji su prethodno školovani u Evropi ili su bili pod kulturnim uticajem Evrope, koji se nisu plašili da uđu u javni prevoz u razvijenim evropskim gradovima i, za razliku od političara, mogli su da približno ravnopravno komuniciraju sa evropskim građanima. Vremenom je duh te vrste društvenih lidera preovladao, i danas su oni nova oligarhija koja je u međuvremenu okoštala poput svih oligarhija obeleženih monopolima; ona je regresirala u intelektualnom, moralnom i funkcionalnom smislu, ali je zadržala visoko operativan model uticaja na javnost i na oficijelnu politiku. Stoga su njene vrednosti danas „zvanične” vrednosti balkanskih društava, što je naravno mnogo bolje nego da su te vrednosti ostale iste kao pre dvadeset godina.

Druga faza uticaja nosilaca neformalne moći je predizborna kampanja. Izbor kandidata i poslaničkih lista zavisi od toga za koga se založe neformalno najuticajniji članovi zajednice: bitka stranaka i predsedničkih kandidata za otvorenu podršku poznatih tenisera, pevača i pevačica, glumaca i drugih javnih

ličnosti najbrutalnije odražava činjenicu da izbor formalnih nosilaca moći zavisi od neformalnih nosilaca moći.

U kasnijim fazama, kada se konstituišu svi organi vlasti, stručni aspekti rada pojedinih ministarstava, poput, recimo, diplomatiјe, u vrlo visokoj meri zavise od ljudi koji ne samo da ne nose formalne atribute vlasti, nego čak nisu ni zaposleni u tim ministarstvima, a ipak određuju osnovne smernice delovanja vlasti, ne samo na nivou vrednosti, nego i na planu konkretne politike, a vrlo često i na mikroplanu konkretne popune kadrovima u segmentima ostvarivanja pojedinih aspekata državne politike. Stoga je u stvarnosti formalna moć faktički uvek rezultat neformalne moći, a društveno lice te moći se ne može sagledati ukoliko se prethodno ne poznaje struktura neformalne moći. Kao što u korumpiranim društвима nije moguće uspešno učestvovati u formalnim procedurama bez poznavanja neformalnih mehanizama odlučivanja, a često i konkretnih ljudi koji nose pojedine funkcije, tako ni u demokratskim procedurama u bilo kom demokratskom društvu nije moguće efikasno učestvovati bez podrške drugih nosilaca moći. Primera radi, ni u istorijski najutvrđenijim demokratijama nije moguće efektivno učestvovati na političkim izborima kao kandidat bez podrške krupnog poslovnog kapitala, jer je cena promotivnih kampanja toliko visoka da faktički zahteva integrisanje krupnih poslovnih interesa u projektovana opredeljenja političkih kandidata.

Zbog svega navedenog može se zaključiti da je formalna moć ne samo isprepletena sa neformalnom moći, ne samo da je u svom ostvarivanju gotovo uvek zavisna od saradnje sa nosiocima neformalne moći, već je i generativno i funkcionalno suštinski zavisna od neformalne moći. Možda bi bilo ispravno zaključiti i da je formalna moć samo finalna institucionalna transformacija neformalne moći, koja se preliva kroz različite legitimacijske ili formativne filtere u demokratskom procesu da bi se uobličila kao institucionalna moć srasla sa faktičkom društvenom moći.

### **Administrativna korupcija kroz uzajamno „zaključavanje“ elita**

Fenomen koji je poznat kao uzajamno zaključavanje elita prirodno proističe iz prethodnih uvida u odnos formalne i neformalne moći. I nosioci formalne i nosioci neformalne moći predstavljaju društvene elite. Oni prvi se još nazivaju i političkim elitama, ukoliko su povezani sa instrumentima i institucijama vlasti, dok je pojam društvenih elita širi i uključuje političke, kulturne, javne i druge elite koje nose značajnu neformalnu moć. Društvene elite u celini se raspodeljuju

po funkcionalnim i interesnim segmentima, ali usled preplitanja i prelivanja moći iz jednog segmenta dinamike elita u drugi i iz jedne elite u drugu, njihovi odnosi teže da budu vrlo bliski, a njihovi interesi u najvećoj meri konvergentni. Stoga elite u načelu nemaju većih problema u uzajamnoj saradnji. Najekstremniji pol te saradnje naziva se uzajamnim zaključavanjem elita i podrazumeva fenomen u kome se iste ličnosti, isti pripadnici elita, protokom vremena nalaze na različitim funkcionalnim i hijerarhijskim pozicijama u različitim elitama – isti pripadnik društvene elite danas će biti ministar zdravlja, a sutra ministar odbrane, da bi kroz nekoliko godina bio predsednik upravnog odbora nekog velikog javnog preduzeća, sa čijim domenom rada on stručno ne mora i često nema baš nikakvog dodira, a onda potom postaje recimo predsednik vlade ili države. Na opisani način jedan pripadnik društvene „avangarde“ može se kretati iz političke elite ka korporativnoj. Tako je britanski ministar spoljnih poslova iz devedesetih godina, Douglas Herd (Douglas Hurd), poznat po saradnji sa Slobodanom Miloševićem, posle ministarskog mandata postao visoki službenik jedne uticajne međunarodne korporacije koja je očekivano imala interesa od režima Slobodana Miloševića dok je Herd bio ministar; slični primeri su bezbrojni.

Pripadnik korporativne elite takođe može postati pripadnik političke elite (iako je to manje materijalno unosno), a isto se odnosi i na pripadnike različitih liderских društvenih grupa. Uzajamno zaključavanje elita predstavlja primarni okvir koruptivne neformalnosti, zbog toga što toliko homogeno konsoliduje interes pojedinaca preko čitavog spektra različitih elitnih pozicija u društvu da one postaju ne samo potpuno neprozirni za većinu pripadnika društva, nego ih je nemoguće kontrolisati uobičajenim mehanizmima nadzora. Profesionalni političar koji se nalazi na ministarskim mestima tokom niza godina, vršeći potpuno raznorodne funkcije ostvaruje isključivo kontinuitet moći i vlasti: u njegovom radu ne postoji stručni, a često ni etički kontinuitet brige o predmetima kojima se bavi, prosto zbog toga što se on ne može ni baviti formalnim predmetima svoga rada jer su oni uzajamno radikalno različiti. Njegova glavna delatnost usmerena je na održavanje kontinuiteta pripadnosti društvenoj eliti u najširem smislu: kada se iscrpe mogućnosti za pripadnost političkoj eliti, otvaraju se, zahvaljujući prethodnim zaslugama, mogućnosti za priključenje poslovnoj eliti (Herdov primer), a kada se iscrpe mogućnosti za učestvovanje u poslovnoj eliti, prelazi se u domen političke elite. Bivši američki predsednik Džordž Buš mlađi (George W. Bush) pre izbora na tu funkciju bio je funkcioner dve naftne kompanije. U prvoj je bio direktor, i ta kompanija je propala. Nakon takvog učinka, angažovala ga je druga naftna kompanija kao visokog menadžera, a na pitanje zbog čega, odgovor je bio da je njegova vrednost određena činjenicom

da mu je u to vreme otac bio predsednik SAD.<sup>6</sup> Nakon neuspešne poslovne karijere, Džordž Buš mlađi, zahvaljujući podršci velikog kapitala i nosilaca uticaja na javno mišljenje, postaje predsednik SAD, da bi se po okončanju mandata vratio u redove drugih nepolitičkih, društvenih elita.

Zaključavanje elita je pokazatelj strukturnih slabosti u ustrojstvu političkog života, kao i suštinskih slabosti u samoj koncepciji delegativne demokratije, koja da bi se oživotvorila, mora stupati u funkcionalnu međuzavisnost sa okoštalim strukturama faktičke moći za čije delovanje bi, idealno, sama formalna moć trebalo da bude institucionalni i dinamički proziran korektiv. Stvarnost primene formalne vlasti, međutim, sugerira da se ta vlast ne može efektivno ni vršiti bez oslanjanja upravo na one strukture čijoj bi formalnoj moći trebalo da bude korektiv. Stoga u samom ustrojstvu delegativne formalne vlasti postoji nesvodiv potencijalno koruptivni element čija se aktuelizacija u praksi čini utoliko lakšom ukoliko je moralni integritet nosilaca formalne vlasti labilniji, dok institucionalni mehanizmi kontrole nisu efikasni u čišćenju javne uprave od ovog urođenog koruptivnog virusa.

### Isključenje legitimnih interesa: „nedonošenje odluka”

Za njegove počinioce, jedan od najbezbednijih i istovremeno najuspešnijih oblika zloupotrebe formalne moći usled neformalnih motiva je takozvano „nedonošenje odluka” (*non-decision making*) u radu javne administracije, koje se u našem upravnom rečniku obično naziva „propuštanjem”. Nedonošenje odluka je različito od odbijanja da se odluka donese i od nemogućnosti da se ona donese usled različitih stavova ili vrednosti onih koji treba da je donesu. Reč je o propuštanju da se uopšte raspravlja o nekom pitanju, to jest da se uopšte zauzme bilo kakav stav o njemu, da se ono uopšte uvrsti u dnevni red. Na opisani način, pozivajući se na nedostatak vremena, kadrovskih ili drugih resursa, javna uprava faktički zauzima negativan stav o javnim inicijativama ili konkretnim pitanjima za javnu politiku, ali i o pitanjima koja su suštinski značajna za privatnu autonomiju ili privatna prava građana. Istovremeno, propuštanjem administracija eliminiše rizik od odgovornosti bilo za pogrešno donetu odluku, bilo za ugrožavanje prava.

Nestavljanje pitanja na dnevni red zakriviljuje celokupni poredak prava i sloboda, jer faktički isključuje legitimne interese i relevantne oblike javne

<sup>6</sup> Videti u: Brian Barry, *Why Social Justice Matters*, Polity Press, Cambridge, 2005.

politike u institucionalnom poretku. Ono omogućava neprimetnu delegitimizaciju političkog sistema i jedan od najopasnijih oblika koruptivne neformalnosti u radu javne uprave. U sistemima u kojima javna uprava generiše visok stepen diskrecije u predviđenim procedurama za donošenje odluka propuštanje je izvanredan način da se zloupotrebi javno ovlašćenje, jer diskrecija daje formalno pravo da se prave prioriteti, a taj proces se može predstaviti kao osnova za namerno i sistematsko propuštanje da se donose pojedine odluke. Istoriski primeri propuštanja su dobro poznati, a treba pomenuti samo nekoliko najpoznatijih. Kada je 1993. godine muslimanska enklava Srebrenica, inače „zaštićena zona Ujedinjenih nacija” u Bosni i Hercegovini sa holandskim bataljonom „čuvara mira” stacioniranim u samom mestu, postala ugrožena, administracija međunarodnog prisustva u Bosni i Hercegovini je propustila da reaguje na zahteve za vazdušne udare po srpskim trupama u naletu na Srebrenicu i da izda naredenje međunarodnim snagama da stupe u borbu. Kao rezultat toga, kao i kukavičluka iskazanog na samom bojištu, međunarodne trupe su se povukle, posmatrajući pripreme za ratni zločin koji je usledio. To propuštanje, koje je bilo rezultat političke i birokratske kratkovidosti i nekompetentnosti, nanelo je ogromnu ljudsku, moralnu i političku štetu svim stranama u sukobu i međunarodnoj zajednici. Srpska strana je ušla u jednu paklenu spiralu međunarodne stigmatizacije zbog zločina koja traje već gotovo dve decenije i koja je kulminirala ponizavajućim suđenjima pred Međunarodnim tribunalom za ratne zločine počinjene u bivšoj Jugoslaviji u Hagu, višegodišnjim strogim viznim režimom i statusom međunarodnog parija za srpski narod koji bi bio izbegnut da je zločin u Srebrenici odlučno sprečen vazdušnim udarima. Muslimanski narod je, prvo, doživeo pokolj u samoj Srebrenici, a potom su stvoreni uslovi za političku zloupotrebu tog pokolja od strane muslimanskih političara i medija u Bosni i Hercegovini kako bi se nakon rata potkopalala stabilnost Republike Srpske. Međunarodna zajednica je toliko izgubila kredibilitet da je u kasnijim epizodama bila prinudena da vrši invazije na suverene zemlje koristeći celokupnu ratnu mašineriju svojih armija pod zastavom NATO-a kako bi rešavala pitanja svog globalnog uticaja, koja je ranije rešavala samo pretnjama silom i vršenjem diplomatskog i ekonomskog uticaja.

Propuštanje da se pojava organizovanog kriminala kroz industriju „zaštite” malih preduzeća, koja je bila uočljiva na početku tranzicionih procesa u srednjoj Evropi krajem osamdesetih godina prošlog veka, na odgovarajući način stavi na dnevni red vlada, doveo je do stanja u kome je kriminalni kapital do te mere prodrio u zvanične ekonomije, a kriminalni maniri postali toliko sastavni deo

društvene kontrole u širokom smislu (pre svega kroz nasilje i nametanje odricanja građanima), da se danas mora govoriti o kriminalizovanim modelima vršenja državne vlasti u pojedinim zemljama istočne Evrope. Nestavljanje organizovanog kriminala na dnevni red uvelo je čitave regije u period sasvim novih struktura i prirode nebezbednosti i faktički omogućilo razvijanje takozvane meke nebezbednosti kao zamene za nekadašnje tvrde, vojničke pretnje bezbednosti.

Nestavljanje korupcije na dnevni red, to jest propuštanje da se o njoj raspravlja kao o strukturnom, sistemskom fenomenu, dovelo je do transformacije čitavog organizma društvenih odnosa, čitave dinamike društvenih transakcija ka modelima sivih i crnih tržišta roba i usluga, do pojave novih društvenih stratuma posrednika, pregovarača i trgovaca uslugama koje država ili privredni sektor treba da nude građanima i preduzećima direktno. Primera radi, u postkomunističkom periodu jedan broj novih „privrednika“ obogatio se na načine do tada nepoznate u ekonomskom sistemu u kome su delovali: oni su posređovali u prodaji reklamnog prostora i vremena u državnim štampanim i elektronskim medijima ili, što je još upadljivije, osnivanjem masovnih trgovinskih lanaca u uslovima potpunog monopola i sinergije sa nosiocima državne vlasti, koristeći se čak i državnim kapitalom. Rezultat je bilo bogaćenje za svega nekoliko godina koje najdirektnije govori o proceduralno i moralno problematičnim modelima poslovnog delovanja. Kada se kapital stečen na opisane načine integriše u oficijelnu ekonomiju, a njegovi vlasnici se integrišu u društvenu elitu, time se faktički, na normativnom nivou legalizuje sistemska korupcija i kriminal. Otvaranje pitanja o ulozi „tajkuna“ u saniranju posmrtilih ekonomija decenijama nakon faktičke legalizacije njihovog bogatstva, što je deo političke retorike nekih tranzisionih i posttranzisionih političkih oligarhija, govori o svesti o opisanom procesu kod samih nosilaca političke moći, ali istovremeno i o odsustvu spremnosti ili sposobnosti da se ta legalizacija kriminalne imovine poništi ili da se otvori pitanje o preispitivanju porekla kapitala. Propuštanje da se sva ova pitanja uopšte stave na zvanični dnevni red vlada i drugih institucija najsuptilniji je način da se, bez otvorenog preuzimanja odgovornosti, legalizacija kriminalno stečene dobiti ne samo ostavi netaknutom, nego i da se održavaju presedani koji otvaraju prostor da se takve legalizacije i dalje odvijaju.

Propuštanje je način da se ne rešavaju problemi i da se sprečava zadovoljavanje privatnih interesa koji se legitimno prostiru kroz institucije: zahtevi i stavovi društvenih grupa koje polažu pravo na usluge institucija propuštanjem ostaju na marginama odlučivanja, čime grupe trpe sistematsku štetu i ugrožavanje prava. Kada to naraste do dovoljno radikalnih dimenzija, dolazi do delegitimizacije ukupnog političkog sistema.

## **Zaključak: neizbežnost neformalnosti i potreba za njenom demokratski konstruktivnom transformacijom**

Pošto je sinergija formalne i neformalne moći toliko duboka da se prva ne može ni konstituisati ni održavati bez druge, neformalnost se može sagledati kao nesvodiv element političke demokratije. Taj uvid je direktno suprotan konvencionalnoj mudrosti koja sugerira da se neformalnost kroz svoje koruptivne posledice mora neutralisati sve većom formalnošću, da se diskrecija može rešavati samo sve voluminoznijom normativom i da se odlučivanje mora što obuhvatnije zameniti proliferacijom pravila. Ukoliko je neformalnost neizbežna i ne može se redukovati strukturno, ostaje da se njene koruptivne posledice menjaju različitom upotrebo neformalnosti. U demokratskom sistemu institucija (a možda i u svakom drugom), neformalnost i neformalna moć su sama pokretačka energija svakodnevnog života. Ta energija se, međutim, mora preokrenuti iz destruktivne u konstruktivnu; umesto korupcije, ona mora početi da služi interesima konstituenata, to jest građana. Mogućnosti da se donose odluke van formalnih uzusa moraju se koristiti u korist i na pogodnost građana, a ne u korist disproportionalno pozicioniranih pojedinaca. Moguće je koristiti diskreciju tako da se birokratski postupci skrate, pojednostave i da se ono što je inače komplikovano ili nemoguće učini mogućim — ali ne na način korupcije, posredovanja, nezakonitosti i zloupotreba, diktature onih koji raspolažu neformalnom i formalnom moći nad ostalim članovima društva, već na način maksimalnog izlaženja u susret legitimnim interesima koji se rasprostiru po institucionalnom sistemu.

Da bi bilo moguće koristiti neformalnost na opisani način, noseći principi upravljanja i celokupne organizacije javne administracije moraju biti ne pozitivistički normativizam i stalna nekritička retorika o „zakonitostima” i „normativnoj praksi”, nego etička načela. Moralna edukacija javnog službenika je primarni zadatak demokratskih institucija; ta edukacija mora da uključi i izgradnju vrlo jasnih etičkih kodeksa postupanja za javnu službu zasnovanih na generičkim, etičkim sistemima. Nadzor nad postupanjem javnih službenika takođe mora biti prevashodno etički i mora se sprovoditi u redovima njihovih kolega. Jedino na opisani način moguće je unaprediti moralni osećaj u javnoj upravi na način koji će omogućiti formiranje specifičnog kolektivnog etičkog „superega” javne službe. Tek pogledom sa tog etičkog „tornja” specifičnog za samu javnu administraciju bilo bi moguće nerezervisno, a efikasno, nadzirati i sprovoditi konstruktivnu neformalnost u odlučivanju u domenu javne politike.

## Literatura

1. Barry Brian, *Why Social Justice Matters*, Polity Press, Cambridge, 2005.
2. Dworkin Ronald, *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 2000.
3. Marshall Thomas H., *Class, Citizenship and Social Development*, Doubleday, Garden City, New York, 1964.
4. Merkel Wolfgang, "Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie", *Berliner Journal für Soziologie*, No. 2, 2003.
5. Meyer Thomas, with Hinchman Lewis, *The Theory of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge, 2007.

## CORRUPTION AND PUBLIC POWER IN THE LOGIC OF WORK OF THE PUBLIC ADMINISTRATION

The work of public administration is marked by an intertwining of formal and informal practices, where the informality is often called corruption. There are deeper, structural reasons for informality which, in some countries, might arise from the social habitus and tradition, and in others it might result from specific elite interests and their inner dynamics. To shed light on the some of the intricacies of power in the work of public administration, one must discuss not just the formal power, arising from the delegation of state authority that pertains to all public officials to varying extents, but also to informal levers of power, which mainly stem from the factual possession of "keys to the gates" of promotion and political career. Political sociology knows the informal bearers of power as "gatekeepers", yet their role, and the specific elite interests that allow them to exert their influence in most cases, are insufficiently present in the current discourse on the public administration. This paper will explore three dimensions of informal power in the work of public administration. First, it will discuss the nature of delegation of power and the inter-relationship between the exercise of such formal power and informal power arising from the factual possession of political influence that is not formally bestowed upon its bearers. Political theory today has it that political participation, and hence political power in the broader sense, are not real if they do not include not just structural and principled, but also factual ability to exercise such influence that will ultimately result in a change of the state of affairs. Bearers of informal power are clearly able to exercise influence, an ability that is sometimes denied to some bearers of formally delegated power. In such cases, the latter will naturally tend to cooperate with the former, thus creating the first type of political "informality" that is standardly labelled "political corruption". Secondly, the paper will explore the logic of the "interlocking" of various political elites, including those who actively participate in any current public administration and those who do not. These elites can be classified

by their social roles (the corporate, the military and the proper political elites, for example), or by their political orientation and dominant ideology (those in power and those in the opposition, those belonging to the political left, centre or right, etc.). The important element of elite dynamics is a practically inherent tendency by elites to interlock, thus creating corporate interests that transcend their particular ideology or place in the political system at any synchronic moment in time. In such situations, deviations from formal mandates, ideological principles or electoral promises, with clear ricochet effects on the work of public administration at its highest levels, generate the second type of informality that is typically, although crudely, referred to as "administrative corruption". Thirdly, the paper will explore the models of exclusion of legitimate interests as a form of informality that is virtually impossible to legally trace and sanction. The so-called non-decision-making is arguably one of the most widespread forms of informality in the work of public administration, yet one for which no country has developed adequate controlling mechanisms. The paper will define, illustrate and elaborate on the very concept of non-decision-making (which is different from both refusing to make a decision, and from refraining to take up the issue), and discuss briefly its consequences for the work of the public administration. The main crux of the argument advanced in the paper will be the thesis that informality is an inevitable element of the work of any public administration, and that rather than trying to dispense with informality, efforts should be invested in attempts to control and direct it in ways beneficial to the public.

# Četvrti deo

## Trendovi organizovanog kriminala

U ovom delu će se raspravljati o trendovima organizovanog kriminala u Srbiji i regionalnoj kontekstu. Trendovi su rezultat raznolikih faktora, uključujući gospodarske, političke, socijalne i kulturne promene. Ova rasprava će se fokusirati na sledeće teme:

- 1. Evolucija organizovanog kriminala u Srbiji: Pregled razvoja struktura i aktivnosti organizovanih grupa kriminalaca u Srbiji od 1990-ih do danas.
- 2. Globalizacija i regionalna integracija: Analiza uloge globalizacije na trendove organizovanog kriminala i njihovog učešća u regionalnim i međunarodnim kriminalnim operacijama.
- 3. Promene u gospodarstvu i ekonomiji: Pregled uticaja gospodarskih krize, privrednih reformi i globalizacije na trendove organizovanog kriminala.
- 4. Politika i bezbednost: Analiza uloge političkih procesa, zakonskih reformi i bezbednosnih politika na trendove organizovanog kriminala.
- 5. Socijalni i kulturni faktori: Pregled uloge društvenih i kulturnih promena na trendove organizovanog kriminala.
- 6. Međunarodni suradnici i regionalni partnerstva: Analiza uloge međunarodnih organizacija i regionalnih partnerstava u regulisanju trendova organizovanog kriminala.
- 7. Upute za politiku i pravosudje: Predloženje preporuka i uputa za politiku i pravosudje u borbi protiv organizovanog kriminala.