

КОРУПЦИЈА И ЈАВНА МОЋ

Александар ФАТИЋ

КАРАКТЕРИСТИКЕ ЈАВНЕ МОЋИ: ЈАВНА ВОЉА, ПОВЕРЕЊЕ И, У КРАЈЊОЈ ИНСТАНЦИ, ПРИНУДА

Моћ је сложена димензија већине друштвених односа, и она конституише чак и најинтимније односе међу људима. Схватања моћи се разликују по томе како моћ настаје, како се увећава или смањује, како се одржава или нестаје, и како се односи према променљивости друштвеног и индивидуалног живота. У овом поглављу ће бити речи не о моћи као феномену посматраном уопште, него о једној специфичној врсти моћи, а то је јавна моћ. Јавна моћ је, у крајњој инстанци, могућност примене принуде од стране државе у односу на било ког приватног грађанина или групу грађана уколико не испуне оно што се у неком тренутку дефинише као јавна воља — другим речима, уколико не поступају у складу са мање или више легитимно израженом вољом мање или више легитимне државе.

Реч је о „мање или више легитимно израженој вољи мање или више легитимне државе”, јер јавна моћ подразумева бар извесни степен јавне легитимације поступака државе; да би се позивала на јавну вољу, и примењивала јавну моћ у смислу те јавне воље, држава мора бити у стању да смислено апелује на неку врсту своје легитимности, а обично се ради о демократској легитимацији, јавној подршци, или неким другим уобичајеним облицима прикупљања подршке државним институцијама од грађана. Аутократска држава, обележена тиранијом, као што је војна хунта, не може у значајном смислу испољавати јавну моћ, јер она није оличење јавне воље, иако се тако углавном представља. Ту је реч о

вољи елите, или вољи олигархије, и не постоје процедурални методи да се та воља демократски легитимизује. Стога ће у овом поглављу бити речи о испољавању моћи у мање или више легитимним државама, а то, у начелу, значи — у демократијама. Ипак, ни једна савремена демократија није сасвим „демократска”, а тиме ни легитимна, па је стога реч о „мање или више демократским” или мање или више легитимним државама.

Свима је познато да је на председничким изборима у Сједињеним америчким државама (САД) 2000. године Џорџ Буш (George W. Bush Jr.) победио захваљујући врло контроверзној одлуци Врховног суда САД, при чему је, по већини процена, имао мање гласова од свог противкандидата Алберта Гора (Albert Gore). Такође, свима је познато да је исти тај Буш, као и његов претходник Клинтон (Bill Clinton), кренуо у отворене ратове доминације у Ираку, Авганистану и другим земљама, што није карактеристика демократије. По статистикама агресивности (напади на друге земље), најагресивније земље на свету су САД, Велика Британија и Израел, а све три се дефинишу као „напредне демократије”, иако овакво поступање представља директну супротност легитимном понашању у међународним односима и карактеристичном понашању једне демократске државе. Кривично-правни систем у САД, упркос усвојеним демократским стандардима и хришћанским нормама које су, рецимо, примењене у свим другим демократским земљама, па и у свим земљама Европе, укључује смртну казну, која се врши стрељањем, погубљењем у гасној комори, употребом машине за смртоносне ињекције, и погубљењем на електричној столици. Број погубљења никако није симболичан, већ се она редовно обављају. Таква пракса не само да је отворено варварска, него вређа најелементарнија осећања већине демократски оријентисаних људи, а ипак је реч о „напредној демократији”. Дакле, реч легитимност треба пре свега схватити у процедуралном, а суштински у релативном смислу.

Процедуралност овде подразумева да се држава може позивати на неку процедуру, као што су (опет релативно) уверљиви избори за парламент, а тиме и за владу, повремено

референдумско изјашњавање становништва, мирна смена власти, релативна владавина закона. Релативност треба схватити тако да су све ове карактеристике присутне у имену и у извесној мери у стварности, а одступања има често и она нису увек мала. Дакле, реч је о легитимним државама *не* у суштинском, већ у процесном и релативном смислу.

Све ове и многе друге државе савременог света, иако само условно легитимне и демократске, располажу довољним степеном процедуралног легитимитета да врше дистрибуцију јавне моћи, позивајући се на различите облике дефинисања јавне воље. У крајњој инстанци, та дистрибуција јавне моћи се своди на могућност примене принуде. Држава, примера ради, регулише саобраћај позивајући се на јавну вољу грађана да се обезбеди оптимум сигурности у транспорту. При томе, она има овлашћења и средства да, путем саобраћајне полиције, наоружане и обучене, примењује силу против грађана уколико јој се не покоре добровољно. Она такође, кроз своје образовне институције, као што је универзитет, испољава претпостављену јавну вољу да дипломци који касније раде у јавној служби буду бар минимално компетентни за свој посао, а сертификат тог минимума школске компетентности је универзитетска диплома. Универзитет има могућност и обавезу да наметне процедуре и стандарде за проверу компетентности, као да примени принуду која је мање директна од оне коју примењује полиција, али обично далекосежнија по последицама — да ускрати студенту диплому или пролазну оцену на испиту, па и да му забрани даље студирање, да га искључи. Све су ово форме дистрибуирања јавне моћи које, да би биле прихваћене, морају бити бар процедурално легитимне.

Покоравање јавној моћи је блиско повезано са процедуралном коректношћу. То значи да саобраћајни полицајац који би, рецимо, патролирао у необележеном аутомобилу и без униформе, не би имао службену легитимацију, одговарајуће пријаве и документа, који би вређао возаче или их физички нападао, не би уживао добровољно покоравање, јер његова моћ не би била схваћена као јавна, већ као приватна, а приватној моћи је легитимно одупрети се. Универзитет на

коме би предавали неквалификовани предавачи, или би недовољно квалификовани наставници држали испите, на коме би се кршила процедура испита и оцењивања, који не би уредно издавао дипломе нити се придржавао правила распореда о одржавању предавања, био би нелегитиман и суочио би се са многим проблемима. Студенти би се таквом универзитету покоравали само уколико апсолутно немају другу алтернативу, а чим се створи таква алтернатива, рецимо путем отварања приватних универзитета, они би у максималном броју напунили те приватне универзитета. Другим речима, показао би се недостатак легитимитета, а самим тим и ерозија јавне моћи универзитета.

Већ смо поменули да је још Макс Вебер установио да се људи добровољно покоравају процедурално легитимном ауторитету, а свако друго покоравање које је силом изнуђено није ауторитет него примитивна принуда. Држава има способност примене примитивне принуде, али њена јавна моћ тежи да се што мање ослања на такву принуду, а што више на легитимност и ауторитет или, када друго није на располагању, бар на привид легитимности и ауторитета.

Процедурална коректност је регулисана прописима. У најопштијем смислу, дистрибуција јавне моћи је регулисана уставом државе и због тога се понекад каже да без устава, нема ни (легитимне) државе. Остале аспекте регулисања легитимности прописују закон, подзаконски акти и разни статутарни и други општи акти, све до различитих интерних правилника и кодова поступања јавних служби. У извесној мери, традиција и добар обичај су такође извори конкретних норми, чак и када оне немају упориште у писаном и ауторизованом тексту (рецимо у закону који је усвојио парламент).

Јавна моћ у наведеном смислу је, дакле, карактеристична моћ јавних службеника свих врста, која проистиче из њихове припадности и учествовању у државном апарату, било да се ради о полицијском инспектору, или о лекару у државној здравственој установи. Сви они располажу јавним легитимитетом који изводе из легитимитета државе и органа који су њихови послодавци, или пак оснивачи организација које су

им послодавци. Она се разликује од приватне моћи, која на први поглед може имати сличне површинске манифестације. Примера ради, богати власник индустријске компаније може имати велики јавни утицај, уколико запошљава велики број чланова своје локалне заједнице, има велики утицај на привреду земље, јер добро води односе са јавношћу. Он, у реалном, животном смислу, за своје запослене може бити извор веће моћи него, рецимо, министар у влади, а ипак његова моћ, иако са великим утицајем на јавност, није јавна, него приватна моћ, јер његов легитимитет не проистиче из јавног овлашћења, него из приватног успеха и финансијске моћи.

Лош менаџер у полицији или војсци има јавну моћ, а добар менаџер у приватној корпорацији је нема, иако може имати већи фактички утицај на јавност. Јавна моћ је увек повезана са државом. Разлика овде направљена је пре свега битна због тога што је корупција, дакле злоупотреба јавне моћи, далеко контроверзнија него злоупотреба приватне моћи, која се, на први поглед, по ефектима на непосредну јавност, може чинити сличном или идентичном јавној моћи. Јавна моћ подразумева могућност принуде несамерљивом снагом државе у односу на било ког појединца; она подразумева легитимацију позивањем на јавну вољу, дакле на претпостављену вољу целог друштва или његовог већинског дела; она, углавном, подразумева рад са јавним (дакле не својим личним) ресурсима, а самим тим свака злоупотреба је по последицама потенцијално тежа и по моралној квалификацији проблематичнија него злоупотреба у сфери приватне моћи. То не значи да је злоупотреба приватне моћи бенигна, безопасна, и да не треба да буде кажњива; то само значи да је, у принципу, злоупотреба јавне моћи опаснија и далеко ургентнија као проблем за друштво, јер она руши сам темељ друштвене легитимације и угрожава друштвени систем.

Разлог за ову посебну осетљивост друштвеног система на злоупотребе јавне моћи у дугорочном смислу лежи у чињеници да се, поред процедуралне легитимности, јавна моћ као ауторитет заснива и на поверењу јавности у државу и њене институције. Никлас Луман (Niklas Luhmann) је у својој књизи *Поверење и моћ* објаснио како је поверење основни

„новац” друштвеног капитала, како се на претпоставци о поверењу заснивају сви друштвени односи.¹ На једном месту, он каже да када не бисмо имали поверење, онај неопходни минимум поверења да ће други појединци испуњавати „леgitимна узајамна очекивања” да би друштво могло да функционише, не бисмо могли напустити свој стан без комплетне ратне опреме, живот би за нас био низ опасности, и у сваком тренутку бисмо морали бити спремни на борбу за живот и смрт са другима. Ипак, легитимна узајамна очекивања су да се може рачунати на извесно поверење да нас нико неће напасти (бар не у уобичајеним околностима и не без икаквог разлога, иако се то повремено дешава), те да ће се други придржавати правила које друштво писаним или неписаним путем прописује (чекање у реду, куповина карата у јавном превозу, уздржавање од неприличног понашања на јавном месту, долажење на посао на време и његово релативно савесно обављање итд.). Када дође до нарушавања ових легитимних очекивања увек долази и до мањег или већег нарушавања јавног поверења па стога постоје корективне акције које држава кроз своје институције предузима да се таква „искакања” предупреду. Постоје покушаји да се дестимулише нарушавање ових очекивања, било путем казне, било другим путем.

Управо стога што држава предузима корективне радње када дође до нарушавања узајамних легитимних очекивања, оптимум поверења ипак опстаје. Иако се повремено дешава да неко нападне некога без икаквог разлога, држава предузима полицијске, кривично-правне или медицинске мере спречавања и санкционисања оваквих испада, па се генерална очекивања и поверење да ће их се велика већина људи придржавати одржавају. Иако запослени понекад касне на посао и не обављају га савесно, послодавац, у складу са експлицитним или имплицитним одобрењем државе, предузима корективне мере, па се одржава поверење да ће запослени, углавном, долазити на посао на време и обављати га коректно, и томе слично.

¹ Видети: Niklas Luhmann, *Trust & Power*, John Wiley & Sons, New York, 1979.

Поред очигледних разлога за предузимање корективних радњи код искакања из уобичајеног тока ствари дефинисаног узајамним легитимним очекивањима у друштву, као што је одржавање радне дисциплине у предузећима због постизања оптимума ефикасности у раду и због финансијских ефеката који то прате, постоје и дубљи, друштвени разлози. Корективне радње су неопходне јер, када не би постојале, не би било разлога да појединци уопште одржавају било каква узајамна легитимна очекивања, и то би довело у питање темеље друштва. Другим речима, био би угрожен онај оптимум поверења као социјалног капитала, и друштво би „банкротирало” поверењем, а тиме би почело и његово расуло. Нико не би очекивао да се други придржавају правила, а тиме би и правила изгубила сваки смисао. Наступио би друштвени хаос у крајњој консеквенци. Теорија предвиђа хаос као крај друштва, но и у практичном смислу, када се не деси потпуни колапс поверења, сваки пут када се укупна количина поверења у друштву смањи настају озбиљни проблеми.

Држава је посебно осетљива на смањење количине поверења грађана: она тада бива доживљена као узурпаторска, и у јавности се ствара утисак да је сасвим легитимно преварити државу, на пример не платити порез или избећи војну обавезу. Ако је држава корумпирана, и ако порезе не уплаћује за оно за шта треба да их користи, него краде новац, онда ће у јавности постати легитимно не плаћати порез. Тако је опозиција у Србији у време владавине аутократа комунистичког наслеђа до 2000. године позивала грађане да не плаћају порез, јер се тај новац злоупотребљавао и од њега су се финансирали полиција која је деловала против грађана и ратови у бившој Југославији у којима су људи непотребно гинули. Касније је иста та опозиција, када је постала власт, врло ригорозно наплаћивала порез и добро је водила рачуна да плаћање пореза утврди као основну грађанску обавезу. При томе, она је настојала да се „релегитимише”: тврдила је да поседује све оне демократске квалификације које је одрицала претходној влади. Другим речима, она је настојала да поновно учврсти правила и да мобилише јавно поверење да би ојачала оквир јавне моћи и легитимисала њено спровођење, уколико је потребно, и путем легитимне при-

нуде. Управо у томе је суштина јавне у односу на приватну моћ. Но, погледајмо све ове карактеристике мало детаљније у контексту државе као њиховог носиоца.

ОБЕЛЕЖЈА ДРЖАВЕ КАО НОСИОЦА ЈАВНЕ МОЋИ УОПШТЕ

У својој утицајној књизи *Модерна држава* из 1986. године, Кристофер Пирсон (Christopher Pierson) наводи следећа основна обележја државе:

- (1) територијални суверенитет;
- (2) организовано насиље (принуда);
- (3) уставна законитост;
- (4) право на држављанство и права која проистичу из држављанства;
- (5) фискално управљање/владавина;
- (6) рационална бирократија.²

Могућност примене организованог насиља је и сама моћ, без нужне актуелне примене насиља. У ствари, имплицитном претњом принудом држава регулише већину својих односа са грађанима. Та имплицитна претња, међутим, мора бити уверљива, и њу морају „изрећи” они представници државе који се у довољној мери идентификују са државом, тако да су спремни, осећајући се легитимним и овлашћеним од државе, да принуду и примене. Другим речима, држави су, поред могуће принуде, да би функционисала као регулативни механизам, потребни и посебни, овлашћени појединци као агенти који је представљају према грађанима. Ти појединци су јавни службеници, а у колективном смислу они сачињавају тзв. државни апарат.

Фраза „државни апарат” у ствари означава јавну администрацију и читава та администрација је у послу примене принуде у име државе. У најочигледнијем смислу, принуду

² Према: John Scott, *Power*, Polity Press, Cambridge, 2001, посебно: pp. 31–43.

примењују полиција, затим правосудни систем, систем за спровођење кривичних санкција и њихови подсистеми. Међутим, постоје и друге форме принуде или претње принудом. Регулатива повезана са издавањем (а самим тим и ускраћивањем, или одузимањем) различитих дозвола и одобрења, која је уграђена у сам систем јавне администрације у практично свим њеним сегментима, такође је принуда. У ствари, могло би се закључити да је чак и онда када не долази до актуелне примене организованог насиља државе према појединцу, већ се све завршава на евидентној моћи државе да принуду примени. Претња насиљем и сама је насиље, и моћ државе евидентно почива на капацитету за насиље. Тај капацитет за насиље је својевремено мотивисао анархисте да формулишу различите мање или више неодрживе и неплаузибилне теоријске конструкције, понекад са претензијама на реализацију у друштву, којима би моћ државе била сведена на минимум. Насиље које држава спроводи појединци осећају као терет и фрустрацију своје слободе, и самим тим, по дефиницији, постоји тензија између државе и појединца. Ту тензију, на свакодневном плану, треба да каналише и контролише државни апарат. Јавни службеници су, стога, и социолошки посматрано, врло важан део структуре друштва, и суштински део државе.

Да би се било која група појединаца идентификовала са државом, поред политичке, у највећем броју случајева демократске, легитимације саме државе, потребна је још једна форма легитимације, овог пута легитимација у односу на државу. Као и свака легитимација, и ова се заснива на увођењу неког моралног критеријума. Стога идентификација са државом, кроз легитимацију таквог односа са државом, подразумева специфичан морал. Врста легитимације „припадања” држави у својству јавног службеника зависи од врсте вредности за идентификацију. Јавни службеник се идентификује са државом, номинално, зато што је држава демократска, праведна, хумана, почива на равноправности, или из било ког другог разлога који државу чини добром и пожељном. По дефиницији, јавни службеник има позитивно мишљење о држави коју представља, иначе није добар јавни службеник. Другим речима, он има морал који почива на вредностима којима се руководи држава. У оној мери у којој

је његова лојалност држави израженија, већа је могућност одступања од сопствених моралних вредности, или пак формирања квазиморала, уколико је лични морал или морал заједнице *различити* од онога што држава чини, а лојалност држави је интересни императив.

Уколико би морал јавне службе био заснован само на лојалности држави, а при томе би легитимитет државе дошао у питање, или би пак дошло до формирања дивергентног морала државе и заједнице, то јест грађана, створио би се квазиморал јавне службе, који би одступао од морала јавног службеника као грађанина, и самим тим доводио јавног службеника у морално схизофрену позицију. Стога је важно да јавни службеник буде у могућности да помири свој индивидуални морал као грађанина и свој морал као јавног службеника, речју битно је да морал јавне службе буде идентичан моралним вредностима које прихвата заједница, то јест друштво. Свако нарушавање легитимитета државе кроз одступање њеног морала, то јест доминантног морала унутар државног апарата, од морала друштва, истовремено нарушава интегритет јавног службеника и доводи га у неодрживу ситуацију. Стога је појам јавне службе нераскидиво повезан са појмом легитимне и одговорне државе.

„Владавина права“

Примена легитимне принуде од стране државе, било у актуелном или у потенцијалном смислу, одвија се у контексту тзв. владавине права. Владавина права подразумева ситуацију у којој држава и њени представници не наступају изван својих законских овлашћења, у којој се одлуке судова поштују, а закон сматра највећим ауторитетом у регулисању текућих односа у друштву. Сматра се да је владавина права саставни део демократије, јер тамо где нема владавине права нема довољно предвидивости у поступању државе, па се стога повећава степен несигурности и потенцијалне угрожености појединаца и група.

Ипак, ваља бити врло опрезан када се говори о „владавини права“. У ствари, овде бисмо могли бити прилично

радикални, и устврдити да, у највећем броју случајева, „владавина права” не значи много када је реч о легитимитету и демократији. Наиме, у пракси, владавина права се не може тестирати, нити утврдити, ни на који други емпиријски начин осим провером да ли држава поступа у складу са законом. Држава је извор закона, и истовремено његов субјект, дакле она формулише закон и везана је законима. Закон сам по себи, међутим, не подразумева оне вредности морала које легитимизују државу, јер закон, а тиме и позитивно право, могу бити неправедни, узурпаторски, диктаторски, дискриминаторски. У време нацизма у Немачкој закон је забрањивао да два или више Јевреја шетају заједно улицом, јер је то квалификовано као удруживање ради непријатељске делатности. Немачка држава је, дакле, поступајући по том позитивном праву, по том закону, и хапсећи Јевреје, поступала, бар са те стране посматрано, као „правна држава”, па ипак је реч о једном од најужаснијих периода у људској историји. Чувени совјетски државни тужилац Вишински сматрао је да закон не може бити заснован на некој „апстрактној, буржоаској правди”, већ на „интересима радних људи, сељака и радника”, а у крајњој инстанци то је значило да је правосуђе требало да буде инструмент „авангарде радничке класе”, дакле злочиначке комунистичке партије и њене „елите” која је у гулаге послала милионе људи. Са тачке гледишта позитивног права, можда је Совјетски Савез ипак био правна држава. Међутим, законитост сама по себи не значи много, и свуда где се често и некритички помиње „правна држава” треба имати резерве према легитимитету структура које се на „правну државу” позивају. Владавина права је легитимна само ако се ради о праву које је легитимно са тачке гледишта морала, дакле легитимна правна држава је само морална и етична држава, а питања морала су далеко шира и озбиљнија од често понављаних флоскула о „правној држави”.

Дивергентност између „правне државе” и моралне државе се не може одговарајуће отклонити ни позивањем на тзв. природно право као основу позитивног права и легитимизујући критеријум саме „правне државе”. Наиме, постоји аргументација према којој „правна држава” мора задовољавати како позитивно-правне норме, тако и стандарде

природног права. Тај аргумент пати од низа слабости, јер у крајњој инстанци не може да објасни како осигурати да позитивно право буде у складу са природним правом, када не постоји никаква процедура, укључујући и демократску процедуру доношења закона, која би то инхерентно могла гарантовати, па чак ни имплицирати са уверљиво високим степеном вероватноће.

Постоје заједнице које су изузетно дискриминаторски расположене и замислило је да се демократским поступком може доћи до шокантно неправедних законских решења, рецимо у ксенофобичним срединама или у срединама под утицајем различитих идеологија. Истовремено, природно право није ништа друго до етика, и упорни покушаји да се оно представи као неки посебан сегмент права као дисциплине не могу издржати озбиљну логичку проверу. Природноправне теорије су у основи моралне теорије и директно зависе од ширих моралних концепција, тако да ће тзв. природно право у различитим етичким контекстима и системима вредности бити различито, односно изведено из тих вредности у сваком појединачном случају. Сваки морални систем има своје „природно право” и стога је примерено говорити о моралном систему самом као легитимизујућој основи позитивног права. Другим речима, морални поредак је то што легитимизује државу, државни апарат, као и било који конкретан политички режим. Етика је оно што оправдава државу, и истовремено етика је оно што суштински „носи” јавну администрацију. Држава која не почива на етици није легитимна, као што ни јавна администрација која не почива на истој тој етици, и која нема унутрашњи етички поредак, није легитимна. Та чињеница се не може заменити вербалним позивањем на „правну државу”, јер је једино морална држава прихватљив оквир за легитимну управу. Истовремено, остваривање легитимне управе подразумева стално преиспитивање и анализу начина на који управа функционише и самих вредности на којима почивају политички систем и политичке институције.

Нормативно регулисање друштвеног живота се у техничком смислу заснива на дистрибуцији моћи у заједници. Реторика о правној држави говори управо о предвидивим

структурама дистрибуције моћи, а у контексту јавне службе, или државног апарата, моћ је, као што смо већ поменули, повезана са ауторитетом и са формалним овлашћењем, односно делегирањем моћи од стране државе. Акт који у општем смислу регулише дистрибуцију моћи у држави је устав, и стога је питање о уставном и законском регулисању расподеле моћи у корену питање уставности. Корупција се појављује свуда где долази до нарушавања принципа легитимитета, а у држави у којој се не поштује устав, што је случај у практично свим „транзиционим“ државама, корупција је пре редовност него нека ванредна појава. Ако корупцију сагледамо као супротност интегритету, а интегритет јавне управе као нераскидиво повезан са легитимитетом, онда стање у коме постоји релативно или никакво поштовање устава представља прави „Ел Дорадо“ за корупцију у различитим видовима, тако да постаје тешко и разлучити шта је корупција, а шта није, услед релативизације критеријума интегритета.

Политичке елите

Посебну одговорност у одржавању легитимитета система, а ту је пре свега реч о легитимитету расподеле моћи у друштву, носе политичке елите, јер је моћ у практичном смислу увек делегирана на њих. Све конкретне одлуке унутар једне „правне државе“, односно система предвидиве и законом регулисане расподеле моћи, доноси елита на основу већих или мањих дискреционих овлашћења. При томе постоји специфична подела рада унутар друштва између одлучилаца и поданика. У свим друштвима постоји висок степен узајамне заменљивости и мобилности чланова јавне администрације кроз систем, тако да када неко једном постане члан политичке елите, постоји тенденција да се он креће кроз систем елита и да целокупну каријеру гради као одлучилац. Стога је толико тешко пробити баријеру између одлучилаца и „поданика“ и постати члан елите. То се дешава путем посебне повластице, која онда подразумева сложен однос условљене моћи и одржава појединца везаног унутар система елите.

У системима са „стабилном влашћу“ постоји висок степен узајамног преклапања елита, и на тај начин настају

„отврднуте” структуре моћи. Елите које се узајамно „закључавају”, дакле њихови чланови се крећу између различитих елита, практично срастају у једну, „државну елиту”. Све политичке елите имају тенденцију да се на овај начин „закључавају”, то јест да се узајамно познају, да деле исте вредности и стратегије, да се смењују на истим позицијама и да активно сарађују. Уколико постоји релација легитимитета према вредностима друштва, такво закључавање елита се може несметано одвијати унутар „правне државе”, што не мења чињеницу да долази до фактичке монополизације друштвене моћи и продубљивања јаза између одлучилаца и поданика. Међутим, процес закључавања елита може бити генератор корупције, јер су у недовољно правно регулисаним и обичајно утврђеним политичким системима односи између различитих елита засновани на узајамним дуговима и размени услуга, а таква размена је, у неким околностима, корупција. Постављање једне особе на неку функцију унутар једне од политичких елита, у обичајно коруптивним системима, типично без конкурса и других процедура, подразумева успостављање дужничког односа, који онда може довести до низа противуслуга, додатно компромитујућих за принципе интегритета јавне службе.

У модерним друштвима, елите се у принципу организују у следећим областима:

- (1) законодавне,
- (2) извршне,
- (3) административне,
- (4) судске,
- (5) локална управа,
- (6) војне,
- (7) полицијске и параполицијске.

Законодавне елите подразумевају оне структуре и групе које свој политички израз налазе у парламенту. Оне су, дакле, примарно повезане са активношћу парламентарних политичких странака, па се утолико могу и изједначавати са

страначким елитама. При томе је важно имати у виду да законодавне елите имају велики друштвени утицај чак и када припадају странкама које не учествују у извршној власти, и о којима оне странке које су део извршне власти говоре лоше или изразито критички у јавности. Реч је о томе да се у законодавном процесу ради о трговини реалном политичком моћи, а у тој трговини сваки глас у парламенту је често добродошао. Стога елите које имају контролу над извршном влашћу негују сасвим различите односе са елитама које су у опозицији унутар парламента, од оног односа чији су грађани сведоци у средствима јавног информисања. То значи да припадници опозиционих парламентарних странака имају значајну јавну моћ и потенцијал да нелегитимно утичу на носиоце извршне власти услед фактичке политичке моћи чији су носиоци у парламенту. Другим речима, представник опозиционе политичке странке који је посланик, чак иако је у смислу политичког програма и приоритета жестоки противник странака на власти, много ће лакше обезбедити административне дозволе од локалних власти или друге привилегије, уколико се одлучи да тражи „контакте” и неформалне начине да своје потребе задовољи, него обични грађанин. Он је потенцијални носилац извршне власти у будућности, „брат бирократа” елита на власти, и њихов жељени или нежељени сарадник у свакодневном послу политичког преговарања. Стога је он, фактички, део владајуће структуре, члан „владајуће елите”, иако формално не представља владу и налази се у оној политичкој групацији која је изгубила парламентарне изборе.

Остали наведени типови елита самим својим називом сугеришу о којој врсти власти се у њима ради, и каквом врстом друштвене моћи њихови припадници располажу. Врло је, при томе, важно имати у виду начине на које се ове елите узајамно „закључавају”.

Узајамна интеграција елиита

У политичкој социологији постоји схватање по коме се процес узајамног закључавања одвија у смеру формирања три целине. Та три конгломерата су:

- (а) „политички директорат”,
- (б) „господари рата” и
- (в) „корпоративно богати”.³

- Политички директорат

Политички директорат подразумева узајамно закључавање законодавних, извршних, административних, судских елита и елита које контролишу локалну управу. Реч је о изузетно моћној сарадњи елита, која се може конкретно илустровати на великом броју примера.

Када се размотри састав посланика у парламенту многих земаља, чак бисмо се могли усудити рећи и већине земаља, онда се види да је један број њих практично цео живот провео бавећи се политиком, било као искључивим, било као допунским занимањем. Један број посланика су били одборници у скупштинама општина и извршни функционери локалне власти, дакле били су чланови елите локалне власти. Други су били део правосуђа, адвокати и судије; другим речима, били су део правосудне елите. Неки су били министри у претходној власти, дакле чланови извршне елите, а други су били директори јавних институција, завода и предузећа у државној својини, или пак начелници различитих служби у оквиру јавне администрације, што значи да су били припадници административне елите. Сада су сви они део законодавне елите. Сви имају део личне историје, дакле контакте, знање и искуство у осталим елитама, у којима су раније учествовали. Постоји висок степен вероватноће да ће се, након истека посланичког мандата, исте личности наћи на сличним позицијама унутар других елита. Примера ради, у Србији и Црној Гори, кроз историју у Југославији, постоји већ устаљена традиција да се неки ислужени политичари, припадници различитих домаћих елита, постављају на амбасадорске функције, на тај начин премештајући се из једне у другу елиту, склањајући се, у овом случају, од очију

³ Видети: С. W. Mills, *The Power Elite*, Oxford University Press, New York, 1956.

домаће јавности, али обављајући не мање одговоран и често далеко боље плаћен и цењен посао него раније. Сви ти политичари негују блиске контакте унутар других елита политичког профила, тако да могу, са лакоћом, да се крећу од једне до друге елите, да мењају политичка лица, с обзиром на крај једне, а тиме и почетак друге, опет политичке, каријере. Дobar пример овог тренда је садашњи председник Владе Црне Горе, Мило Ђукановић, који је, одмах након дипломирања на Економском факултету, постао ни мање ни више него председник владе, што му је било прво радно место. Потом је постао председник државе, да би, након што су му истекли могући мандати на тој функцији, поново постао председник владе, што је функција коју обавља и за време писања ове књиге. Слично томе, један од политичких лидера у Војводини, Ненад Чанак, никада није радио, то јест био у радном односу у класичном смислу, већ је од када је уопште постао активан по завршетку школе — политичар на разним нивоима, од којих је највиши ниво његова актуелна функција у време писања ове књиге, функција председника скупштине Војводине. Оваквих примера има много, и они само илуструју тенденцију „политичког директората” да се закључава изнутра, да онемогућава велику флукуацију кадрова споља ка унутра, док истовремено омогућава велику ротацију кадрова између различитих елита унутар самог директората.

Наравно, могло би се закључити да оваква структура и динамика закључавања елита одговара и дефиницији олигархије, што је посебан приговор савременом политичком процесу не са идеалистичке тачке гледишта, као процедуралне демократије, него са реалне тачке гледишта, која се задобија када се изблиза размотре стварности кадрирања унутар већине савремених политичких система, који се, готово без изузетка, своде на формирање и одржавање политичког директората описаног типа.

У формирању политичког директората, с обзиром на практичну димензију потребе да политичари делују оперативно, од превасходног значаја је фактички, а не формални утицај који појединац или групација имају. Примера ради, уколико нека групација представља неформални центар моћи,

иако формално посматрано не ужива подршку јавности, има слаб резултат на предходним изборима, и јавност је не доживљава као легитимног носиоца власти, она ће ипак имати велике изгледе да постане део политичког директората. То је, рецимо, случај са малим странкама које се у процесима друштвених и политичких промена нађу „у право време на правом месту”, па се догађа да такве странке контролишу бројне ресурсе у различитим коалиционим владама, иако на изборе нису никада самостално изашле, или, ако су изашле, њихов резултат је миноран у односу на праг легитимности да се контролишу ресурси извршне власти.

Актери интеграције у политички директорат су, дакле, влада, парламент, правосуђе, али и политичке странке, и то не само оне на власти, као и појединци унутар и ван политичких странака који имају социјални капитал унутар постојећег политичког естаблишмента. Поред њих, међутим, у структури директората учествују и неформални носиоци моћи, као што су представници различитих професија и професионална удружења и организације, као и различите интересне групе. Примера ради, у истакнутим питањима дипломатије, посебно питањима повезаним са међународним правосуђем, кључну улогу у одређивању поступања политичког директората играју представници различитих професионалних удружења и организација из сфере међународног права, који су, самим тим, у положају да преко контаката са политичким директоромом задовољавају и своје еснафске и професионалне аспирације. Интересне групе, као што су оне које се боре за различите облике међународних политичких и економских интеграција, за слободну трговину, за повластице индустријалцима, или пак за смањење пореза, увозних дажбина, односно за царинску заштиту домаће производње, такође, у мери у којој имају приступ члановима политичког директората и могу да утичу на политичке исходе самог процеса доношења одлука унутар тог директората, постају његов део. Наводно „независни” актери често играју важнију улогу у политичком директорату од формалних носилаца политичких функција. То се може видети у политичким системима у којима је степен непрозирности нарочито висок, па се у јавности не види како се тачно у процедуралном смислу доносе

одлуке. Поједине „сиве еминенције” у оквиру политичких структура, а без формално дефинисаних јавних функција, често одлучују како супстантивну, конкретну политику, тако и кадровску, финансијску и друге форме оперативне политике појединих ресора.

Када се мења политички режим, па на власт дође, као у многим источноевропским земљама, широка коалиција странака, ресори у извршној власти се деле између лидера странака, који потом те ресоре третирају као своју партијску својину много више него као јавну, државну функцију. Тада различити лични утицаји изнутра, из политичких странака, делују на кадровску политику. Примера има много, а један од најочигледнијих је била „реформа” југословенске дипломатије за време владавине ДОС-а, између 2000. и 2003. године, када је једна, при томе мајушна, странка, спроводила кадровске промене у овој области које су диктирали појединци без формалних функција у странци, њени „оснивачи”. Тај тренд је пример корупције у јавној служби, тако да чланови политичког директората који су то фактички, а не формално, истовремено представљају и актере у корупцијској делатности. Где год постоји неформална моћ појављује се могућност корупције. У ствари, могло би се закључити да свуда где постоји неформални, лични утицај, где год су лични односи елемент фактичке моћи без формалног покрића, наступа проблем легитимитета, и тиме се, на исти начин као у ситуацијама у којима постоји конфликт интереса, аутоматски ствара подлога за настајање конкретних облика корупције.

Један од облика компромитовања интегритета јавне службе у овом случају је повезан са тзв. отимањем дневног реда, јер тамо где постоји дефицит легитимитета, ту се питања о којима се расправља не стављају на политички сто на основу препознате и признате легитимне процедуре, него од стране оних који имају фактички приступ том „столу”, а то су, у непрозирним системима, често личности без јавних овлашћења. Тако се може десити да поједина министарства уопште не знају, након што у њима дође до промена на нивоу политички именованих лица (министра, помоћника министра и генералног секретара министарства), за постојање поје-

диних институција над којима имају јурисдикцију, па ни за проблеме, који по некад могу бити веома озбиљни, у тим институцијама. Та питања, под утицајем неформалних чланова политичког директората, се једноставно „склањају” и никада не долазе на дневни ред. Таква ситуација се огледа онда када политичари бивају изоловани од стварности због блокаде коју око њих фактички успостављају њихови сарадници, који филтрирају информације које долазе до одлучилаца и на тај начин практично инсталирају дневни ред који не мора имати много везе са реалним приоритетима.

Опасности од отимања дневног реда су посебно изражене у политичким системима у којима постоји диспропорционалност у моћи извршне власти у односу на законодавну и судску власт, јер је онда смањена могућност узајамне контроле три гране власти. Примера ради, у системима у којима се постављање на јавну функцију врши путем именовања од стране функционера извршне власти, без конкурса или расправе у парламенту, и без надзора независних комисија чији чланови долазе и из редова правосуђа, ствара се могућност формирања читавих ешалона бирократије и управљача на основу одлука службеника високог нивоа који формирају „појас” око политичара-одлучилаца. Најопаснија је ситуација у којој постоји хомогеност између извршне власти и доминантних снага у парламенту, до те мере да парламент служи само за „печатирање” одлука које доноси извршна власт, што је било случај у време владавине ДОС-а у Србији од 2000. до 2003. године, када је било широко признато да је Србија пример имобилисане парламентарне власти и хипертрофираних извршне власти. У таквим ситуацијама „мали акционари”, као у случају управљања великим корпорацијама, немају могућност да врше било какав утицај на судбину државе, и „менаџмент”, дакле службеници високог нивоа, фактички управљају државом на начине који само подсећају на процедурално легитимне методе, а који, у ствари, нису легитимни и стога се њихово проверавање кроз форме јавног изјашњавања по сваку цену избегава. Врло често, поједине олигархијске функционере без јавног легитимитета је у таквим ситуацијама тешко сменити док не дође до смене комплетне владе, а и тада, методама мимикрије, прикривања

трагова и сопственог идентитета, они успевају да опстану неко време. Свако отимање дневног реда које се одвија по неком од поменутих модела истовремено је дело корупције према критеријумима интегритета.

- Господари рата

Господари рата формирају конгломерат елита који се састоји од припадника војних, полицијских и параполицијских елита. Они располажу ексклузивним знањима у погледу употребе војне и полицијске силе, овлашћењима каква нема ни један други грађанин, као и средствима принуде која нема ни један други члан друштва.

Припадници овог конгломерата елита су поседу технологија примене насиља, и та чињеница им прибавља друштвену важност, што значи да и њихови корпоративни интереси имају општедруштвени значај. Укупни корпоративни интереси господара рата су нарочито изражени у земљама чија је политика у већој мери заснована на примени војне и паравојне силе. С обзиром на чињеницу да је по броју ангажовања својих војника и паравојних снага САД данас најагресивнија држава на планети, корпоративни интереси господара рата у тој земљи су добар пример општих карактеристика таквих интереса у било којој земљи.

У САД се већ дуго пише о интересима тзв. војноиндустријског лобија, наиме политичких и парapolитичких групација произвођача наоружања и других повезаних средстава, политичара који су склони међународном интервенционизму (тзв. јастребова) у Пентагону, Конгресу и Стејт департменту, и армијских официра. Интереси господара рата у САД су да се одржава или повећава војни буџет, од кога они могу конфорно да живе, а да би се такав буџет могао оправдати пред Конгресом и у очима јавности потребно је да се перпетуирају безбедносне кризе у којима америчке оружане снаге учествују. Таква политика, односно притисак да се она формулише, доприноси одржавању трајних жаришта и крвопролића у многим деловима света. Аутори попут Ноама Чомског много пута су указали на ове корпоративне интересе госпо-

дара рата који опредељују америчку спољну политику, и због тога доживели велики број непријатности од стране представника војноиндустријског комплекса.⁴ Опасност од претераног подржавања корпоративних интереса господара рата лежи у могућности да се њиме обоји целокупна национална политика, што онда, као у случају САД, има глобалне последице у смислу безбедности. Савремени „рат против тероризма” који воде САД, а који, наравно, подразумева и рат терориста против САД, бар у извесној мери, последица је агресивне политике у жаришним подручјима, а та агресивна политика је искључиво у интересу господара рата у САД.

У другим земљама, које имају мање агресивну спољну политику, интереси господара рата су другачији. На Балкану припадници бивших поверљивих, јавности ни на који начин одговорних, и тајних снага безбедности некадашњих комунистичких режима, са почетком друштвених и политичких промена почели су да култивишу везе са организованим криминалом. У време писања ове књиге у Специјалном одељењу Окружног суда у Београду за организовани криминал воде се поступци за најтежа кривична дела у која су укључени високо позиционирани припадници полицијских и параполицијских структура, за које се испоставља да су учествовали у организованој трговини дрогом „за рачун државе”, у нарученим убиствима и акцијама које се по основним карактеристикама могу сврстати у државни тероризам. На тај начин су финансиране поједине јединице параполиције, и испоставља се да је сарадња између полиције и криминала у време комунистичког режима до 2000. године била чак шира него што је то јавност могла да закључи на први поглед.

Због природе својих задатака и активности, господари рата имају специфичан унутрашњи морал, који се темељи на узајамној лојалности и који је у значајној мери одвојен од морала шире друштвене заједнице. Тај „морал” подразумева да ће припадници различитих „специјалних” јединица тежити да прикривају пропусте, па и кривична дела почињена од

4 Noam Chomsky, *The New Military Humanism: Lessons from Kosovo*, Common Courage Press, Monroe, 1999.

стране других припадника истих јединица, а све у циљу „очувања угледа јединице”, што је још једна чињеница која је јасно дошла до изражаја приликом поменутих суђења у Београду током 2004. године. Сличан „морал” постоји и у другим оружаним формацијама, у другим земљама, и он потенцијално представља велики проблем за друштво, због чега се инсистира да у сваком тренутку постоји ефективна цивилна контрола над оружаним формацијама, која је у стању да и господарима рата наметне основне смернице друштвеног морала и законитости која, по претпоставци, проистиче из таквог морала. Реч је, наравно, о томе да активности које се заснивају на примени принуде и репресије, употреби оружја, легитимном убиству и наношењу повреда другима, подразумевају да актери интернализују, дубоко усвоје вредности које су различите од вредности шире друштвене заједнице, према којима је такво поступање неприхватљиво у нормалним животним ситуацијама. Да би један припадник полиције био у стању да некога убије током службеног поступања, а да потом не доживи морално растројство, он мора бити морално и психолошки интегрисан на специфичан начин, који се заснива на вредностима битно различитим од вредности на којима се интегрише општи друштвени морал. Управо због тога се сматра да господари рата не могу бити без надзора институција које отелотворавају, или би бар требало да отелотворавају, шири друштвени морал.

Господари рата играју кључну улогу у репресивној функцији државе, и политички директорат увек рачуна на њих као на партнерску групацију елита. Унутар овог конгломерата елита постоје исти механизми као и унутар политичког директората. Он се, на пример, огледа у томе што у земљама са традицијом комунистичког управљања које пролазе кроз промене, у којима је у току процес редукције војске у бројчаном смислу, постоји тенденција да најобученији официри војске постају официри специјалних полицијских формација са фактички војним задацима, као што је случај, рецимо, са српском жандармеријом. Припадници различитих обавештајних служби, како војних тако и цивилних, често мењају позиције, или се пак ангажују као руководиоци различитих специјализованих служби унутар других поте-

нцијално репресивних државних органа. Примера ради, бивши припадник Безбедносно-информативне агенције у Србији је постао специјални саветник за борбу против кријумчарења у Управи царина Србије. Таквих ротација, које су природне са тачке гледишта каријере и стручне оспособљености припадника војске и полиције, има у свим системима, тако да се може рећи да овакво интегрисање кроз ротацију кадрова између војних и полицијских и параполицијских елита представља структурну особеност савремених политичких система у свим деловима света.

Истовремено, господари рата, управо због потребе да буду под надзором званичних институција, имају високо институционализоване односе са политичким директором. То значи да имају и фреквентне и интензивне фактичке односе и сусрете, а тиме се ствара блискост која омогућава делимичну и индиректну интеграцију између ова два конгломерата елита, на начин сличан ономе на који се интегришу елите. То се види по томе што повремено генерали постају кандидати за политичке функције, а бивши полицајци постају било посланици, било функционери унутар извршне власти. Таква синергија се нарочито очигледно остварује кроз улогу цивилних министара унутрашњих послова и војске, који, самим именовањем на те функције, постају „први полицајац” и „први војник” у држави, па тиме преузимају на себе и корпоративне интересе господара рата, док у суштинском смислу остају чланови политичког директората. Кроз њих се онда одвија размена интереса, а често и конкретније, кадрова, између војно-полицијских и политичких структура. Укратко, господари рата нису сасвим без интегративних веза са политичким директором, мада је њихов степен интеграције у политичке институције, у већини случајева, знатно нижи од унутрашњег интегрисања појединачних елита које сачињавају сам политички директорат.

Везе господара рата са корпоративно богатима су изузетно опасне, али су присутне пре свега у друштвима која пролазе кроз политичке промене. Приметно је, на пример, да је са почетком тзв. транзиција у средњој, а касније и у југо-источној Европи, дошло до правог цветања приватних фирми

за обезбеђење, које су запошљавале бивше полицајце, а делом и војнике. Услед либерализовања закона који су раније ограничавали ношење оружја и употребу силе за све осим за званичне државне репресивне органе, нагло се појавио велики број приватних фирми за обезбеђење за које се понекад може основано поставити питање да ли се баве само традиционалним пословима обезбеђења објеката и личности, или и неким пословима на граници полицијских и војних задатака. На пример, данас у Ираку приватне компаније које учествују у реконструкцији и изградњи индустријских постројења ангажују приватне фирме за обезбеђење чији су радници наоружани аутоматским, а понекад и лаким артиљеријским наоружањем, користе блиндирана и оклопна возила, и делују на начин који се ни у једном битном смислу не разликује од модалитета ангажовања војне полиције. Слично томе, обезбеђење личности данас укључује тзв. контрапраћење, са припадницима службе обезбеђења који се возе аутомобилима кроз насеља, проверавају бројеве регистарских таблица возила која им се учине „сумњива”, обилазе околину у форми патроле, и томе слично. Овакви облици обезбеђења традиционално су у домену рада полиције, и врло је опасно то што се они данас све више делегирају приватним фирмама, које у суштини ангажују бивше полицајце, који онда своју улогу полицајаца, и практично истоветне активности, врше у интересу приватног наручиоца. Они потенцијално угрожавају безбедност грађана, јер циркулисање наоружаних људи на улицама и у аутомобилима само по себи представља опасност од инцидената, да се и не говори о њиховој склоности да поступају агресивно онда када процене да постоји нека претња њиховим послодавцима.

Кроз ове и друге форме ангажовања оружане силе која је иницијално обучена и коришћена од стране државе, за рачун корпоративно богатих, остварује се синергија између господара рата и корпоративно богатих, која у екстремним околностима може довести до формирања читавих малих приватних паравојски. Формирање таквих малих паравојски је увек повезано са неким кључним интересом који њихове припаднике уједињује. За време хаотичних ратова на подручју бивше Југославије, различите паравојске, мотивиса-

не делимично пљачкашким, а делимично мотивима повезаним са конфузијом око колективног и националног идентитета, пустошиле су цивилна насиља и чиниле многа од оних дела за која данас одговарају формални носиоци власти, пре свега официри. С друге стране, могуће је да и мотиви у вези са стицањем материјалне користи преовладају у контексту приватизације безбедности, па да се поједине службе обезбеђења било физичких, било правних лица до те мере разрасту да постану сличне полицији. Још једном, реч је о крајње опасним тенденцијама у вези са либерализацијом закона у вези са ношењем и употребом оружја и са организацијом и применом приватног обезбеђења, која је присутна у свим земљама демократског профила.

Из свих наведених разлога, може се разумно закључити да је независност господара рата, у великој мери, илузија, која служи „морално-политичкој” реторици, поготово у војсци, али која се показује као све различитија од стварности. Истина, војска, као инструмент националне одбране, знатно је мање подложна синергијама са корпоративно богатима него полиција, али је зато подједнако подложна синергији са политичким директоратом, што се увек изнова показује када бивши војници улазе у политику. Стога, већ и принципијелно посматрано, војска, као ни полиција, не могу бити независни ни у ком смислу осим у технолошко-техничком смислу, и то у оној мери у којој се ради о специфичним знањима и принципима обуке. Истовремено, илузија је и идеја да су војска и полиција мање подложне корупцији од осталих делова друштва, односно да је конгломерат елита назван господари-ма рата мање коруптиван од политичког директората или корпоративно богатих. Не постоји принципијелна разлика у степену коруптибилности између три конгломерата, осим у смислу да је политички директорат најочигледнија групација коју је могуће корумпирати ради постизања конкретних политичких исхода који одговарају онима који корумпирају. Истовремено, корупција има много облика, и када се сагледа у оном контексту који је овде заступљен — као негација интегритета или компромис интегритету, онда се примери корупције у специфичном окружењу господара рата могу пронаћи практично у истој оној мери у коме, у нешто дру-

гачијем и можда очигледнијем контексту, постоје међу политичким директором и корпоративно богатима. Стога је и неопходност контролних механизма међу господарима рата подједнако присутна као и у остала два конгломерата елита.

- Корпоративно богати

Посебна група елита су корпоративно богати. Њих сачињавају представници предузећа са великим финансијским потенцијалом, а тиме и политичким утицајем, јер они играју улогу спонзора у односу на политички директорат, а у системима који нису довољно прозирни и над господарима рата, што је веома опасно. Велике корпорације финансирају политичке странке; оне финансирају различите јавне кампање којима се промовишу политички циљеви који су у њиховом стратешком или тактичком интересу; они учествују у приватизацији друштвених предузећа; афирмишу се у јавности као „успешни менаџери” и тиме остварују неку врсту утицаја кроз стручност у економској области. Дobar пример начина на који корпоративно богати интегришу своје потенцијале су удружења индустријалаца и привредника, из чијих редова понекад ничу претенденти на политичке функције у држави, који се највише ослањају управо на своју финансијску моћ. Корпоративно богати могу имати различит степен утицаја на јавни живот. Препоручљиво је да они имају што мање утицаја, јер не постоји демократски процес којим се може проверити њихова репрезентативност нити компатибилност њиховог интереса и јавног интереса. Ипак, у slabим политичким системима са разореним институцијама, корпоративно богати често успевају да приграбе контролу над неким органима власти, обично на локалном нивоу, и покушавају да изграде имиџ у националној јавности као представници места и региона који су, уз то, и економски „јаки”. Реч је о борби за улазак у политички директорат која се често своди на тешке преговоре у којима политички директорат, користећи своју монополистичку позицију у односу на јавну моћ, као услов за пријем претендента из редова корпоративно богатих, често поставља финансијске услове на граници изводивости.

Корпоративно богати имају сопствене критеријуме легитимације у компанијама и предузећима, и то кроз скупове акционара. Наиме, у савременим корпоративним системима власништво над компанијама је у рукама акционара, и управа предузећа, тзв. виши слој менаџмента, се регрутује из редова акционара. То значи да менаџери имају двоструку улогу: с једне стране, они су извршна власт компаније, и подлежу свим техничким и процедуралним ограничењима и околностима које се односе на оне који управљају; с друге стране, они су акционари, то јест власници дела предузећа, са интересима својственим акционарима. При томе, као менаџмент, они располажу великим привилегијама, попут високих плата и бенефиција, а као акционари имају могућност да практично воде фирму као да је у целости поседују, иако могу имати само мали део акција корпорације.

Акционари на својим скупштинама морају верификовати кључне одлуке менаџмента у вези са стратегијом развоја и пословања предузећа, али да би се покренула било каква иницијатива међу акционарима потребно је да неко мобилише критичну масу. Тек уколико је критична маса акција, чији су носиоци појединачни акционари, довољно мобилисана, то јест уколико су акционари довољно сложни и активни, могуће је да остварују реалан утицај на процес управљања. У ситуацијама где постоји велика дисперзија акција, рецимо тамо где ни један акционар не поседује више од пар процената акција, тешко је извести мобилизацију. У теорији управљања се сматра да тамо где се не може регрутовати 10 одсто акција — дакле тамо где се не могу мобилисати носиоци најмање 10 одсто вредности предузећа, по дефиницији долази до губитка контроле над управљањем предузећем од стране акционара. У тим ситуацијама акционари нису у стању да институционализују ни једну управљачку одлуку, а то значи да фактички комплетна контрола над предузећем прелази у руке актуелних директора и чланова управних одбора, тј. извршног менаџмента корпорације. На тај начин, носиоци извршне моћи у предузећу постају и фактори регрутовања, јер се извршни менаџери више не регрутују из редова акционара тако да их бирају акционари, већ, због дисперзије акција, нове менаџере регрутују стари менаџери

извршним одлукама, тако да акционари потпуно губе контролу над пословањем предузећа.

Када акционари изгубе сваки утицај на предузеће, ствара се легитимацијски јаз између менаџмента и власника предузећа. Менаџери поступају фактички као власници предузећа, а власници су то само у врло ограниченom, крајње редукованом смислу.

Описани модел се може применити не само на корпорације, него и на политички систем. У ситуацији у којој не постоји довољно политичке мобилизације, нема ни употребе „политичких акција”, дакле грађани и групе грађана у различитим облицима организације не остварују активан утицај на политички систем, а то значи да политичке и друге елите, поготово ако су чврсто закључане у јединствен конгломерат „државних елита”, добијају потпуну контролу над државом, и ствара се легитимацијски јаз између грађана и власти. У ситуацији таквог легитимацијског јаза корупција је неминовна појава, јер она по самој дефиницији наступа тамо где постоји помањкање интегритета услед проблема у вези са легитимношћу и прозирношћу политичког процеса.

Структура елита

Када се уопштено посматрају све укратко описане групе елита, могу се уочити две основне димензије њихове структуре, то јест по степену интеграције изнутра, и по моделима регрутовања припадника елита.

* Интегрисање

Конгломерат елита је утолико интегрисанији уколико је у њему виши степен присуства истих појединаца и група. Када погледамо једну извршну власт, уколико констатујемо да, према подели ресурса између политичких странака, постоји различита заступљеност или концентрација специфичних појединаца и група између различитих министарстава, може се закључити да различите елите које учествују у извршној власти имају различит степен унутрашње интегрисаности.

Примера ради, ако у свим министарствима које контролише једна политичка странка на свим истакнутим функцијама делују чланови те странке, без независних појединаца, реч је о партијски снажно интегрисаном сегменту извршне власти, односно о партијској власти у том домену извршне власти. Ако између тих чланова странке на јавним функцијама постоје изражене пријатељске, родбинске и друге неформалне везе, онда је реч о још снажнијој интеграцији која залази у домен приватних односа, дакле превазилази страначку припадност. Са таквом елитом је тешко политички се борити, јер је њена кохезивност гарантована на више различитих планова и она укључује појединце који су изузетно лојални једни другом. Истовремено, ако, крећући се између различитих елита, почињу да се појављују иста имена на различитим функцијама, рецимо министри на функцијама чланова управних одбора јавних предузећа, или чак као директори великих јавних предузећа, што је било случај у време посткомунистичке владавине у Србији пре 2000. године, када је председник владе Србије био и генерални директор највеће националне нафтне компаније, онда је реч о снажној интеграцији кроз типове елита, која је обично идеолошки мотивисана, или пак има корене у различитим проблематичним односима који укључују конфликт интереса, монополизацију власти, и томе слично. Тај други тип интегрисаности елита је био веома присутан у свим тоталитарним друштвима.

Друга димензија интеграције елита је степен већ поменуто размене појединаца и група између различитих елита. Појединац је данас генерал војске, сутра је генерал полиције, а прекутра начелник у царини. Могуће је и да неко ко је био министар у влади после истека мандата постаје амбасадор, а након истека тог мандата директор неке владине агенције, јавни тужилац, или директор државног предузећа. То су димензије размене појединаца и група између елита које говоре о укорењености елита. Када су сви ови феномени присутни, реч је о политичком систему у коме су елите консолидоване, тешко их је пореметити у њиховој структури, и све промене имају мање или више „козметички” карактер, јер уз изражену реторику о променама, било током политичких избора, било иначе, обично се дешава само замена лица на

различитим функцијама. С једне стране, овај висок степен интегрисаности елита олакшава јавним службеницима свакодневни посао, јер се једне елите могу релативно једноставно „договорити” са другима, знајући да су у истој „индустрији” на дуго време и да ће ускоро само заменити положаје, уз једнак степен претпостављене кооперативности. С друге стране, непотребно је посебно наглашавати колика опасност од корупције лежи у оваквој интеграцији, јер тако висок степен интеграције неминовно ствара плодно тле за бројне и тешке конфликте интереса и нарушавања начела прозирности јавних процеса, а свуда где постоји плодно тле за непрозирност и за конфликт интереса постоје сви услови за бујање корупције у свим њеним многобројним формама и манифестацијама.

* Регрутовање

Друга димензија структуре елита је у вези са начином регрутовања припадника елита. Регрутовање се врши на основу капитала којим појединац располаже, било да је реч о материјалном или социјалном капиталу. Уколико се ради о материјалном капиталу, појединац се појављује у улози спонзора политичког директората, и кроз ту своју улогу он полако постаје пуноправни члан тог директората. У много бројнијим случајевима, појединац улази у неки конгломерат елита на основу социјалног капитала, дакле на основу оне чувене пароле да „није важно шта знаш, него кога знаш”. Социјални капитал подразумева препоруку проверених чланова елита, историјат ангажовања и лојалности некој политичкој опцији, и спремност да се учествује у „осетљивим” пословима политичких елита, кроз које се доказује „поузданост” и „лојалност”. Тако проверен кадар постаје и сам везан заједничким искуством, „опрљен политичким радом”, он интернализује вредности групе са којом се интегрише, и постаје „један од њих”. Управо на овај начин настају сви политички покрети, како политичке странке, тако и синдикалне елите, па чак и неке нелегалне организације и покрети.

Реч је о моделу интегрисања људске групе уопште, које се, у контексту политичких, војних и економских елита и

групација елита, одвија у одговарајућем смеру. Проблем са овим системом регрутовања са тачке гледишта борбе против корупције је управо у чињеници да регрутовање припадника елита, углавном, нема никакве или готово никакве везе са њиховом стручном оспособљеношћу или моралним квалитетима посматраним са тачке гледишта читаве заједнице, већ пре свега са моралом групе, који не мора бити исти као морал заједнице, и чак може бити неприхватљив за заједницу и, као такав, скриван од ње. То је случај са већином политичких покрета. Примера ради, у лето 2004. године је у Котору, у Црној Гори, избио скандал када је група општинских одборника странке Либерални савез покренула процес изгласавања неповерења градоначелнику Котора због наводно незаконите продаје земље у приморју приватном инвеститору. Касније су медији објавили електронску преписку између двојице чланове врха ове странке, у којој један од њих објашњава разлоге за продају дела обале наводећи да ће се, инвестирањем у део „брда где нема ни пута, ни струје, ни воде”, изградити објекти кроз које ће се остварити запошљавање дела незапосленог становништва општине, на шта његов саговорник одговара како га „занима запошљавање, али само са тачке гледишта интереса странке”, дакле не са тачке гледишта општег интереса. У суштини, ова преписка је само невешт начин преношења дубоко проблематичних ставова који карактеришу већину, ако не и све, политичке покрете. Унутрашња мобилизација и унутрашњи интереси су у тим покретима изнад општих интереса. То им, с једне стране, даје унутрашњу кохезију неопходну за формирање политичког идентитета и за политичку борбу, а с друге стране их компромитује и представља озбиљну опасност за јавни интерес. Самим тим, политичко регрутовање не подразумева регрутовање највише оспособљених и најквалификованијих, оних од којих би највише добра проистекло за јавни интерес, већ најлојалнијих и политички најквалитетнијих, са тачке гледишта ужих интереса самих елита. Између те две перспективе постоји велика принципијелна и садржинска разлика. У суштини, са тачке гледишта јавног интереса, нема велике разлике између ситуације када неко постане члан политичке елите, и тако дође на јавну функцију, зато што је

платио велики износ новца некој политичкој странци као „спонзорство”, било да је то доказиво као корупција или је тако учињено да се не може законски квалификовати као дело корупције или као формалан конфликт интереса, и ситуације у којој је неко постављен на јавну функцију, рецимо тужиоца, зато што је донео „социјални капитал” апсолутне послушности политичкој странци која контролише одговарајући део извршне власти и њеном лидеру. Обе ситуације су крајње опасне и деструктивне за јавни интерес, а самим тим морално дубоко проблематичне.

ПРИТИСАК И ГРУПЕ ЗА ПРИТИСАК

Притисак је део нормалне динамике политичког живота, баш као што је и нормалан део природне атмосфере. Притисак на власт је резултат организованих интереса, и ни једна власт не може деловати без трпљења неког притиска. По формалној дефиницији, притисак је *реакција групе које имају признато место у политичком систему на постојеће власти или на питања јавне политике која су за њих значајна.*

Битно је да групе за притисак имају признато место у систему, јер иначе не могу да мобилишу јавну подршку, то јест оне саме немају легитимитет да врше притисак на власт. Истовремено, мера у којој ће нека група за притисак бити призната у политичком систему зависи од угледа њених чланова, постојања ширег одјека интереса за које се она бори, вештине у мобилисању јавне подршке, финансијске моћи, општег друштвеног значаја. Методе којима се групе за притисак служе укључују лобирање, преговарање и јавну расправу.

Под *лобирањем* се подразумева организовање сусрета или остваривање других облика непосредне и посредне комуникације са одлучиоцима, са циљем да се њихови ставови усмере ка решењима која одговарају групама за лобирање.

Преговарање подразумева дискурзивно трагање страна које имају различите интересе за оптималним решењима, како би се смањила тензија у круговима одлучилаца заузврат за доношење решења одређене врсте.

Јавна расправа подразумева подвргавање политике,

одлука или ставова власти суду јавности, односно стављање планираних форми јавне политике на увид јавности ради добијања повратне информације о ставовима демократских конституената у вези са појединим облицима јавне политике.

Сва три облика вршења притиска су у савременим демократијама законита, и у складу су са принципима интегритета јавне службе. Другим речима, лобирање није нешто прљаво и морално неприхватљиво, већ нормалан део демократске процедуре, чији је кључни аспект могућност размене информација хоризонтално међу одлучиоцима и вертикално између одлучилаца и јавности. У тој размени је могућно и убеђивање носилаца власти да поступе на један, радије него на други начин, у складу са различитим организованим интересима друштвено признатих група. Наравно, потпуна комуникабилност по хоризонталној и по вертикалној оси је идеал и није остварена ни у једном друштву, али се комуникабилност по овим осама може сматрати мером демократије у било ком друштву. Друштво које је затворено у узак круг елите на власти, у коме до одлучилаца не допиру гласови различитих група, и јавности у ширем смислу, не може бити демократско ни политички легитимно друштво. То је друштво у коме су политичка корупција, конфликт интереса и отимање дневног реда стално стање ствари, самим тим што му недостају легитимитет и интегритет који проистичу из комуникације са конституентима.

Поред признатог места у политичком систему у структурном смислу (легална организација или група, са јасно дефинисаним јавним интересом за који се залаже, и са што већим фактичким утицајем на власт и медије), група за притисак може бити ефикаснија ако располаже додатним средствима, наиме финансијском моћи, угледом или угледним појединцима, и одговарајућим контактима. Врло често, легална и легитимна група за притисак постиже слабе резултате јер нема могућност да финансијски стимулише власт или људе блиске власти да са њом сарађују, не располаже појединцима које јавност доживљава као угледне, и, што је најважније, нема непосредне контакте са одлучиоцима у оквиру политичке и других друштвених елита. Сва три еле-

мента додатне ефикасности су потенцијалне фокалне тачке корупције. Наиме, ако је у питању финансијска стимулација јавних званичника, онда су могућности да се такво поступање окарактерише као корупција изузетно велике, било о каквој финансијској стимулацији да се ради. Свака таква стимулација аутоматски ствара конфликт интереса, а тиме и потенцијал за корупцију. Трговина угледом је такође облик корупције, који се може претворити у отимање дневног реда од стране утицајних појединаца који имају приступ „столу за одлучивање”. „Контакти”, или „везе”, су већ врло познат извор корупције. Остваривање утицаја на одлучиоце путем приватних контаката, а у суштини је управо о таквим контактима углавном реч, излази из домена легитимне комуникације у оквиру институционалне структуре власти. Нажалост, многе одлуке се доносе управо на основу таквог утицаја.

Лобирање као форма вршења притиска на власт пати од извесног броја проблема у вези са легитимацијом. Наиме, у већини савремених политичких система сам идентитет лобиста је проблематичан и отвара пут конфликту интереса. По дефиницији, да би неко био професионални лобиста, он мора имати лични утицај, инхерентан својој личној и професионалној историји. Стога су лобисти често бивши упошљеници агенција које лобирају. Рецимо, бивши административни службеници појединих чланова парламента или владиних министара, лобирају код тих политичара у име група које представљају. Осим тога, лобисти морају имати финансијску моћ која се изводи пре свега из моћи група за које лобирају, а они ту финансијску моћ пласирају, односно њоме тргују. Они имају приступ владиним чиновницима и представљају групе које, иако немају директан приступ тим чиновницима, имају оно што те чиновнике, са личне, посебне, групне, партијске, или неке друге тачке гледишта, може занимати, а то је често новац. У свим тим случајевима, постоји аутоматски конфликт интереса.

Вредност притиска у политичком систему ваља разматрати са две основне тачке гледишта. О једној је већ било речи, наиме о вршењу притиска да би се задовољили одређени, јасно дефинисани, групни или општи интереси,

коришћењем полуга притиска кроз лобирање, преговарање и јавну расправу. То је тачка гледишта са које притисак делује као стратегија за постизање унапред постављених циљева. Таква стратегија обично доводи од узајамних дуговања између групе за притисак и доносиоца одлука у политичким институцијама, и она, сама по себи, може у накнадном току догађаја довести до корупције кроз различите облике „враћања дугова”. Управо због тога се, интуитивно, у нашој јавности на лобирање често гледа са подозрењем, иако је оно само легитиман и легалан облик вршења утицаја на власт. Интуитивно, јавност осећа да у највећем броју случајева излобирати одређени исход у политичким институцијама подразумева истовремено, или претходно, обећати политичку лојалност оној странци или групацији која је доминантна у тој институцији, или бар оставити могућност за различите облике „одуживања” било групи, било појединцу који је омогућио задовољавање интереса групе за притисак. Реч је о томе да је лобирање исто што и убеђивање, а „аргументи” у убеђивању, осим општих, су и партикуларни, посебни и лични интереси. Стога је финансијски моћна групација јачи лобиста од оне која има само добре аргументе о јавном интересу.

Политичка институција, строго посматрано, не мора задовољити захтеве било које групе за притисак. Она их може одбити, или игнорисати. Због тога, ако је реч о широко заступљеним интересима чије незадовољавање доводи до важних последица, могу наступити проблеми за политичку структуру на власти, али то не мења на ствари да институције имају дискрециону могућност да удовоље или да не удовоље притиску. Сама та чињеница значи да лобиста заузврат мора нешто понудити, а, у највећем броју случајева, то што лобисти, а посебно организоване, професионалне групе лобиста, нуде за узврат политичким одлучиоцима, није познато јавности. Тако се ствара делимично оправдано подозрење јавности према лобирању уопште. Иако је легитимно и легално, лобирање није увек сасвим чисто од протока интереса који нису јавни, него посебни и лични, и то је сваком посматрачу јасно.

Друга тачка гледишта са које је могуће посматрати

притисак га представља као вршење утицаја на власт у смислу заједничког долажења до узајамно прихватљивих закључака и решења. Та врста притиска је у ствари дискурзивни однос са политичким институцијама, дискусија са отвореним исходима, без унапред одређених циљева који се морају постићи. Таква врста притиска обично доводи до решавања ширих јавних питања, а тиме и до задовољења мање посебних, а више општих интереса. Она је равноправнија, мање подложна сумњи, модернија, и мање подложна конфликтима интереса и корупцији, али су и предуслови за њу у системском и инфраструктурном погледу сложенији. Такав притисак на власт је могуће вршити само у отвореним демократијама, у којима су институције добро организоване и утврђене, у којима постоји ефикасна контрола медија и јавности над радом владе, и у којима је, сходно томе, могуће релативно несметано комуницирати са одлучиоцима. У херметички затвореним министарствима влада које се грчевито боре за одржање на власти још који месец или годину, у којима се до министра не може доћи ни телефоном, а камоли лично, и у којима ни поруке не долазе до чланова владе него се губе у „црним рупама” администрације која их окружује, не може бити ни говора о дискурзивном притиску и о отвореној размени мишљења о решавању различитих питања. Ту је могућ само први, проблематичнији модел притиска, путем закулисних и кулоарских контаката, личних „веза” и непрозирних договора. У таквој ситуацији је много теже заштити интегритет јавне службе, а и лични интегритет оних који врше притисак. Предуслов за дискурзивни притисак на власт је постојање дискурзивне демократије, а то је најразвијенији облик демократије који инспирише читаве политичке теорије у савременој науци о политици.

Полиархична демократија

Посебна форма дискурзивне демократије, која је у неку руку сам идеал демократије, је такозвана полиархична демократија. Реч је о пре свега структурној карактеризацији демократије, у којој различити центри моћи и утицаја дефинишу јавну политику тако што су у позицији да се сло-

бодно боре за превласт унутар политичких институција. Ту финалне одлуке не формулишу владе и министарства, него се унутар тих институција води дијалог између различитих интересних група, које предлажу своје верзије решења појединих јавних питања, имајући у виду различите корпоративне, групне, професионалне, или шире јавне интересе. Реч је о дисперзивним, разнородним центрима утицаја који су „разбацани” по различитим деловима друштва. Њих увек, у организованом смислу, сачињавају мањине, дакле менаџери интереса, кампања, они који су у стању да довољно језгровито и уверљиво формулишу колективни интерес неке друштвене групе. Стога се у политичкој социологији понекад каже да у полиархичној демократији постоји власт „мултипликованих мањина” — свака група за притисак је у апсолутном смислу мањина, поготово ако се посматра као група оних који организују и представљају интересе групе, и мноштво таквих мањина се бори за доминацију у политичким институцијама као легалним оквирима, или аренама, за сучељавање појединих притисака.⁵ При томе, мултипликоване мањине могу бити јавне или полујавне агенције, односно свака она група која, било да наступа у јавности или не, има приступ политичким институцијама, што не би требало да буде превише тешко, јер су у полиархичној демократији као облику дискурзивне демократије те институције замишљене као отворене и доступне свакој организованој групи грађана.

Надметање група за притисак у институцијама, на први поглед, може деловати као политички хаос, али суштински реч је о динамици која спречава диктатуру већине. У конзервативним демократијама које се ослањају само на изборни процес као на своје основно обележје, и најмања већина, уколико институције нису отворене, када једном изабере власт, може да наметне своју вољу чак и врло великим мањинама. У ситуацијама које се граниче са апсурдом, а о томе је говорио и Алексис де Токвил (Alexis de Tocqueville) у својој „Демократији у Америци”, мањине које се не слажу са политиком владе коју подржава већина, „немају

5 R. A. Dahl, “The Concept of Power”, у: J. Scott (ed.), *Power*, Routledge, London, 1994.

где да побегну” и постају таоци већине.⁶ Стога се, унутар процеса владавине након већинског бирања власти, формира полиархична демократија у којој постоји тржиште идеја и интереса, а улога извршне власти је пре свега усмеравање притисака појединих група, и каналисање напора које те групе инвестирају у политички процес ка конкретним исходима, односно резултатима борбе за поједина решења у области јавне политике. Другим речима, у полиархичној демократији министарство за спољну трговину неће писати закон о увозу појединих роба, рецимо аутомобила, него ће оно бити „кишобран институција” унутар које ће различите интересне групе, попут домаћих произвођача аутомобила, увозника аутомобила, представника удружења потрошача, представника путара и других заинтересованих страна, дебатovati своје предлоге за решења у таквом закону. Министарство би, у идеалном случају, требало да стручно уобличава решења која произађу из динамике преговора и узајамне борбе супротстављених идеја и ставова, тако да би резултирајући предлог закона требало да има максимални легитимитет међу релевантним мултипликованим мањинама.

За приступ заснован на владавини мултипликованих мањина постоји и легитимацијско оправдање. Наиме, пољопривредне произвођаче, сточаре и рибаре, питање о увозу аутомобила, у суштини, нарочито не занима. Слично томе, синдикат радника железнице или бродарске индустрије немају неког интереса за ово питање. Многе групе, које, узете заједно, чине изборну базу у неком политичком систему, а тиме и конституишу политичку већину на изборима, на који год начин да се њихови гласови распоређују, немају ни директан интерес за поједина конкретна питања јавне политике, нити посебна знања ни интересе да се та питања реше на одређени начин. Истовремено, у другим аспектима јавне политике, као што је, у случају пољопривредника, рецимо, трговина пољопривредним производима са Европском унијом, они имају улог и интерес. Управо због тога релевантне, заинтересоване мањине учествују у тржишту предлога и боре се за

6 Видети: George Wilson Pierson, *Tocqueville in America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996.

одређени закон или друго институционално решење неког политичког питања. Та питања не решава влада, само зато што је њу, у целини посматрано, бирала већина грађана. Генерални легитимитет није довољан да гарантује одговарајући степен легитимитета конкретних форми јавне политике. У полиархичној демократији извршна власт је, с једне стране, усмеривач релевантних и легитимних притисака из друштва, а јавна политика је легитимна пре свега зато што је она *резултатом конституције легитимних притисака*. Стога је притисак суштински елемент савремене, полиархичне демократије, и без притиска не може бити одговарајућег интегритета извршне власти; свуда где се одлуке о конкретним питањима јавне политике доносе на основу „генералног легитимитета” власти, који се изводи из изборног резултата, односно генерално посматрано већинске воље, постоји, у специфичном смислу конкретне јавне политике, дефицит легитимитета, а тиме и терен за компромисе интегритету политичког процеса, што значи да је у тим ситуацијама присутно плодно тле за корупцију.

ДВА ЛИЦА МОЋИ

У описаној структури полиархичне демократије владине институције су оквири за изражавање појединих, различитих, и узајамно конкурентских, форми политике. Оне су само спроводници различитих, мање или више јавности прозирних и доступних, интереса које артикулишу групе за притисак. Чак се и политичке странке, поред других јавних и полујавних агенција и организација, појављују, у суштини, као групе за притисак пред политичким институцијама и унутар њих. Ово прозирно лице моћи које и дефинише полиархичну демократију је тзв. јавно лице моћи. Оно је са, теоријске стране посматрано, најмање контроверзно.

Тајно лице моћи представља позадинско и кулоарско одлучивање, које се састоји из тајних договора и решавања питања од јавног значаја без допуштања да јавност уопште буде обавештена о том решавању. Већ и само овакво испољавање моћи задовољава критеријуме на основу којих се може одредити као корупција.

Посебна форма тајног лица моћи је искључивање неких интереса из разматрања, спречавањем да они уопште буду представљени у политичким институцијама, при чему је реч о директној супротности принципима легитимитета у дискурзивној демократији. Контрола над инпутом, над оним што улази у институције, а тиме и у формални процес доношења одлука, понекад је ефикаснији облик испољавања политичке моћи него одлучивање о постављеним питањима на један или други начин. Ова врста злоупотребе моћи је посебна вештина јавних службеника вишег и средњег ранга, који, не упуштајући се у покушаје да утичу на политичара који им је надређен, или на другог доносиоца одлука, једноставно „филтрирају” идеје, иницијативе и појединце који настоје да дођу до одлучилаца и поставе своја питања унутар формалног окружења институција. Реч је о једној од најраширенијих форми злоупотребе јавне моћи, против које се тешко борити, јер такви службеници по природи свог положаја играју улогу усмеривача, а разлика између адекватног обављања функције усмеравања и фактичког блокирања легитимних иницијатива није увек велика ни довољно уочљива, поготово у системима без довољно ресурса, кадрова и времена да адекватно спроводе надзор над вишим административним службеницима.

„Неодлучивање” као политичка

Искључивање појединих интереса и интересних група из политичких институција, поред тога што може бити резултат тајног блокирања од стране администрације, може се чинити и са знањем и пристанком формалних политичких одлучилаца, било зато што они немају решења за неки проблем, било из неког другог разлога, укључујући и коруптивне разлоге, као што је коруптивна дискриминација појединих интереса и њихових носилаца. Тада се прибегава тзв. неодлучивању (у енглеској литератури одговарајући термин је “non-decision making”). Реч је о врло занимљивом модалитету политичког маневрисања одлучилаца. Наиме, неодлучивање није одлука да се у вези са неким проблемом једноставно не поступи ни на који начин. То би, речју, било одлучивање да се

не предузме ништа, а то је различито од „неодлучивања”. Неодлучивање, такође, није ни одлука да се не одлучи о неком службеном поступању, јер то је такође одлука.

Примера ради, прво решење, дакле одлука да се у вези са неким проблемом једноставно не поступи, примењује се често у дипломатији, када се постави питање о могућој шпијунажи појединих припадника дипломатског кора у земљи-домаћину. Тада, с обзиром на Бечку конвенцију и друге међународне акте који дају значајан маневарски простор дипломатама, као и имунитет од кривичног гоњења у многим случајевима, као и на постојећу констелацију међународних односа, често се прибегава томе да се једноставно нотира активност неког дипломате, а не предузима се ништа, јер се рачуна на то да ће он већ бити обавештен о томе да је примећен, а његова активност се не сматра довољно значајном да би се због ње предузимале акције које могу довести до лошег публицитета или нежељене конфронтације са значајном другом земљом. Овакав приступ примењују многе земље и о коме се јавност и не обавештава. Ипак, реч је о поступку у коме је проблем размотрен, институције су га примиле к знању, и донеле одлуку, која гласи да неће предузети ништа. То није неодлучивање.

Пример другог решења, одлуке да се не одлучи о службеном поступању или проблему јавне политике, је ситуација у којој се одлука одлаже, због тога што се сматра да се нису стекли услови да се донесе валидна одлука. Рецимо, при прихватању извештаја борда директора неке компаније од стране скупштине акционара, може се донети „одлука да се не одлучи” о статусу извештаја док не прође неко време, не скупе се још неке информације, и не покажу се резултати пословне политике коју су директори применили. Слично томе, суд се може огласити ненадлежним за решавање неког спора, наочито у међународном праву, и тиме одлучити да не одлучује о неком питању. Ни то није пример неодлучивања као политике, јер је реч о *одлуци* да се о неком питању, из одређених разлога, не може или није опортуно о њему одлучивати.

Неодлучивање у правом смислу је, једноставно, *орџа-*

низовано сиречавање да се проблем уопште остави. То је радикализована форма блокаде интересне групе од стране администрације, у којој и одлучиоци учествују у прећуткивању проблема, и ствара се ситуација у којој, формално, проблем и не постоји, иако су га одлучиоци свесни. Они о њему никада формално и не расправљају, он и није формално на њиховом дневном реду, за разлику од претходна два случаја. Неодлучивање је, у принципу, засновано на некој врсти пристрасности и оно је суштински коруптивно поступање одлучилаца, које поставља озбиљна питања о њиховом интегритету. Оно је по својој суштини непоштено поступање власти, и самим тим, по дефиницији, представља политичку корупцију. Реч је, нажалост, о једној од форми корупције које је најтеже сузбијати, пре свега због тога што је тешко формално доказати да је одлучилац био свестан или морао бити свестан проблема иако он никада формално није постављен, а позитивно законодавство је у принципу тако структурирано да процењује интегритет у поступању по питању које јесте формално постављено, а не непоступање по питању које је реално присутно, али никада није формално постављено. Стога је санкционисање неодлучивања, иако неспорно коруптивног дела са тачке гледишта интегритета јавне службе, блиско потпуној немогућности у постојећим законским условима у савременим политичким системима.

Селективно блокирање приступа интересне групе одлучиоцима

Експлицитнија форма коруптивног поступања у односу на поједине групе за притисак је активно искључење интересне групе из процеса одлучивања. Другим речима, уместо прећутног игнорисања очигледног питања и његовог нестављања на дневни ред, у овој форми дискриминације се иницијативе, интереси, предлози и мишљења неке специфичне интересне групе стављају на „црну листу”, не расправљају се или се систематски одбијају. На тај начин интересна група се поставља у подређен положај у односу на остале интересне групе и врши се антагонизација те интересне групе према политичким одлучиоцима. Реч је о

изузетно негативном приступу политичком одлучивању који захтева отворену интервенцију институција задужених за надзор интегритета у поступању јавних службеника и целокупне јавне администрације.

Искључење интересних група из институционалне дебате је стратешки опасно, осим тога што је неетично и неправедно, јер оно води ка структурном искривљавању интереса читавог сектора кога та интересна група представља или чији је део, тако да се, у званичним документима и на званичним местима за расправу, не види реалност живота и проблема у том сектору. Суштински је проблем у недостатку репрезентативности оних који представљају сектор, јер ако прави представници, а то су интересне групе које желе да пласирају предлоге и мишљења тог друштвеног сектора, нису присутни за столом за којим се одлучује, онда ће тај сектор представљати они који не деле његове интересе. На овај начин је у тоталитарним режимима функционисало целокупно друштво, јер је друштвена елита, која је била формирана по идеолошкој оси, практично сматрала да адекватно представља све сфере друштва.

У друштвима која су претрпела наслеђе тоталитаризма и која се крећу путем либерализације, партикуларне елите, које се често састоје од појединаца несклоних појединим друштвеним групама, могу утицати на доношење непродуктивних или чак контрапродуктивних одлука у вези са животом и проблемима тих друштвених група. Рецимо, у многим таквим државама постоји право умножавање саветничких функција за све више јавне функционере, а на саветничке функције долазе појединци који су или стручни за одређену област, или пак они који традиционално имају добар сараднички однос са конкретним јавним функционером. На тај начин се ствара узак круг око политичких одлучилаца. Ако је саветник министра у било ком ресору научни радник, који при томе има неке своје индивидуалне интересе и није репрезентативан за опште проблеме и питања који проистичу из живота научног сектора у земљи, често се он пита о научној сектору без даљих испитивања истинитости његових закључака. Саветник министра за просвету који је био

запослен у неком научном институту, а на функцији је саветника за средње образовање, на пример, није по својој функцији у влади надлежан да расправља и даје мишљења о стању у науци на институтском нивоу — његова област је средње образовање и, по претпоставци, он има квалификације и искуство на основу којих му је та дужност и додељена. У пракси, када се пред министром просвете постави питање, рецимо, финансирања пројеката образовања које води неки научни институт, па рецимо и онај институт у коме је саветник раније био запослен, министар ће често за мишљење, без даљег консултовања одговарајућих интересних група, питати свог саветника. При томе, саветник може бити нерепрезентативан, јер може, рецимо, бити недовољно успешан научни радник који није остварио научно звање коме је тежио у институту у коме је радио; он може имати личне разлоге да буде против предложеног пројекта, или из било ког другог разлога може бити нерепрезентативан за интересе те друштвене групе. Једино је група за притисак из редова репрезентативних научних радника адекватан саговорник за министра, али у већини случајева та група ће имати тешкоћа да се сретне са министром, управо због тога што круг администрације око министра то отежава. Када се ово отежавање приступа концентрише на једну или неке интересне групе у систематском смислу, резултат је тај да неки могу да дођу до политичких одлучилаца и изнесу своје интересе, а неки не могу, а то је отворено структурно искривљавање јавних интереса и флагрантан случај корупције са тачке гледишта интегритета.⁷ Уколико се таква дискриминација радикализује, а она се радикализује ако се на њу одмах и ефикасно не реагује контролним механизмима, дакле увођењем дисциплине у јавну службу, може се догодити феномен „отмице демократије”, у којој једна фактичка олигархија сарадника политичких одлучилаца одваја те одлучиоце од реалног света друштва којим управљају и доводи их у практично „виртуелни простор” за одлучивање, а садржајно посматрано одлуке доносе

7 Подсећања ради, реч је о корупцији са тачке гледишта интегритета, која је овде усвојена перспектива посматрања корупције, јер овде наведене ситуације не задовољавају, рецимо, критеријуме за оцењивање као корупција са тачке гледишта кривичног права.

саветници, шефови кабинета и генерални секретари министарстава. Тада држава постепено почиње да делује као привидна, „фасадна демократија”, док фактички процес одлучивања почива на класичном моделу олигархије, дакле владавине једне групе која је, стицајем околности, у позицији да утиче на институције.

„Чувари капија”

Олигархију која отима суштинску демократију и претвара је у фасадну демократију сачињавају тзв. чувари капија, односно неформално позиционирани појединци са фактичким утицајем на одлучиоце, било да су део административног и саветничког апарата који окружује министре, било да су актери из сенке. Они практично филтрирају информације и интересе који долазе до политичких одлучилаца и, што је још важније, врше селекцију кадрова који ће бити постављени на кључна оперативна места у државном апарату. Другим речима, они стражаре на „капијама административне моћи”.⁸ Селекција коју припадници ове неформалне касте моћи врше даје им сопствену друштвену моћ, те су они фактички, неформални центри друштвене моћи, који су углавном повезани са политичким странкама, иако често нису њихови званични чланови.

У редове чувара капија је тешко продрети, јер су они врло хомогени. Њихови чланови су често деценијама унутар или близу државног апарата, без обзира на привидне промене, успоне и падове њихових политичких акција. Они имају сличан социјални, политички или лични профил, и снажно су опредељени за то да преузму контролу над што већим делом процеса фактичког доношења одлука. Иако не потписују одлуке, они их већином фактички доносе. Често су груписани као „експерти”, па на тај начин делују као легитимни, признати део друштва, мада су њихове аспирације политичке, а не стручне. То се посебно односи на експерте из области економије или међународног права, јер се многе државе које

⁸ Видети: R. D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites*, Prentice Hall, Englewood-Cliffs, 1976.

пролазе кроз процес либерализације морају поново конституисати у сфери привреде, међународне економске интеграције, и међународноправног положаја и поступања. Користећи те објективне потребе, и легитимност улоге коју као стручњаци у поменутих областима играју у друштву, чувари капија пласирају своје скривене интересе унутар формално експертски дефинисаних улога које играју за државу. То, наравно, не значи да су сви експерти чувари капија, већ само да многи чувари капија наступају као експерти. Улога чувара капија је по дефиницији коруптивна улога у политичком систему, и реч је о једној од стандардних форми политичке корупције.

Друга форма груписања чувара капија је у неформалним институцијама, које, с једне стране, наступају као контролори и нека врста алтернативе власти, а с друге окупљају фактичке одлучиоце и под њиховим кровом се доносе државне одлуке. Позната је улога тзв. аналитичких невладиних организација у САД, као што су Карнеги фондација, Амерички институт за мир (кога финансира амерички Конгрес, а он се представља као невладина организација), Като институт и, можда више од свих, РАНД корпорација. Све су то наводно независне научне и аналитичке установе, од којих ни једна нема универзитетски статус, нити се бави пословима универзитетског типа, нити пак спроводи напредна истраживања карактеристична за научне институте, већ се све баве тзв. дизајном политике, и на скуповима и састанцима под њиховим окриљем се окупљају најутицајнији чувари капија административне и политичке моћи њихове земље. Стога такве институције играју улогу сцене за неформално доношење формалних одлука. Одлуке и закључци до којих се дође у тим институцијама, путем њихових чланова који су чувари капија административне моћи, преводе се у званичне институције, где добијају формални статус. Тај процес је добро познат, и део је савремене дипломатије (такозвана дипломатија трећег колосека) која подразумева да се међународна сарадња не одвија само између формалних институција, већ су актери и неформалне установе, пошто је познато да се управо у неформалној атмосфери таквих установа може много продуктивније договарати о политичким компромисима и решењима него у формално устро-

јеним институцијама. Сарадња са чуварима капија, фактички члановима олигархија, императив је за све интересне групе које желе да дођу до стола за доношење формалних одлука, а та сарадња обично има своју цену, било политичку, било финансијску, било цену неког другог типа.

У сваком од ових случајева ради се о компромитовању идеје полиархичне демократије као форме дискурзивне демократије, о нарушавању идеала интегритета јавне службе у интересу реалне политике, а самим тим и о предусловима за појаву отворене политичке или друге корупције.

ДВА ТИПА АКТЕРА У ОДЛУЧИВАЊУ

С обзиром на природу одлучивања, које има свој формални и неформални аспект, постоје и два основна типа актера у самом процесу одлучивања, и то званична власт, као актер формалног одлучивања, и приватни актери, било да се појављују као појединци или као организоване групе, које учествују у неформалном одлучивању. С обзиром на значај неформалног одлучивања, као и већ поменуте праксе да се, под окриљем неформалних организација често „неформално доносе формалне одлуке”, формална и неформална пракса одлучивања се сматрају равноправним „аренама одлучивања”, и није увек оправдано тврдити да је одлучивање у формалној арени битније од одлучивања у неформалној арени.

Неформално и формално одлучивање се преплићу, јер разматрање појединих одлука може да се креће од неформалне ка формалној арени, па да се, услед немогућности формализације одлуке, поново врати у неформалну арену. При томе је важно да актери у одлучивању у неформалној арени буду што је могуће боље организовани и са што јасније кристалисаним предлозима одлука.

Носиоци формалне власти у савременим друштвима у ствари не избегавају притиске, јер им, ако су притисци довољно прозирни и цео процес је легитиман, то омогућава да, уз смањену сопствену одговорност за исправност одлука, усмеравањем различитих предлога, доносе одлуке из већ готовог и понуђеног спектра решења. Другим речима,

полиархична демократија и начин одлучивања који је за њу специфичан олакшавају посао формалним одлучиоцима. Стога је и за њих важно како су групе за притисак организоване. Два основна модела те организације су *политичка заједница*, и *проблемска мрежа*.

Политичка заједница је организована група за притисак која се залаже за неку форму трајне политике у одређеној јавној сфери. Она нуди решења за практично сва питања која доспеју на дневни ред одлучилаца из те сфере, јер јој је у интересу да се та питања решавају на систематичан и хармоничан начин. Политичке заједнице су, на пример, политичке странке, затим удружења грађана или стручњака који се баве неком проблематиком, као што је безбедност, или приватизација. Стога је делатност политичких заједница дугорочна, оне формирају трајне односе са формалном влашћу, и имају могућност да на власт дубоко утичу.

Проблемска мрежа је мање дуговечна група за притисак. Она се формира око конкретног, обично једнократно релевантног, проблема или питања, и настоји да убеди формалне одлучиоце да то питање реше на одређени начин. Рецимо, краткорочна група за притисак је група радника приватизованог предузећа које се суочава са проблемима, а радници са отказима, која настоји да убеди владу да, због нерегуларности у поступању новог власника предузећа, поништи приватизацију. Када постигне тај циљ, проблемска мрежа, која уопште не мора бити мала по броју чланова, и, уједно, може имати значајан политички одјек, једноставно престаје да постоји. У Србији је 2004. године, примера ради, дошло до протеста малинара, који су покушавали да принуде владу да повећа регулисане цене откупа малина. У склопу тих протеста, малинари су тешком механизацијом блокирали ауто пут Београд–Ниш, што је изазвало озбиљне проблеме у саобраћају у земљи. Могло би се закључити да је ова врста протеста била делатност једне проблемске мреже. Као и многе политичке заједнице, она је заснована на окупљању припадника једне делатности наиме — малинара, али, за разлику од политичке заједнице, није трајна, не мобилише интересе те делатности у дугорочном смислу, већ реагује на конкретан про-

блем и потом практично нестаје из политичког видокруга.

Наведени примери илуструју и типичне разлике у моделима деловања политичких заједница и проблемских мрежа. Услед дугорочне природе свог ангажмана, политичка заједница делује систематском применом притиска мањег интензитета, култивисањем кооперативних односа са формалним доносиоцима одлука, и настојањем да се неформална и формална арена одлучивања максимално приближе, тако да што је чешће могуће долази до природног „преливања” одлучивања из неформалне у формалну арену. Класичан пример политичке заједнице су раднички синдикати. Сви добро организовани раднички синдикати настоје да се приближе ресорним министрима, и да, држећи у приправности механизме за антагонизам, као што су штрајкови и медијска критика министра, ипак те механизме што ређе и селективније примењују, а да већину проблема решавају у блиским разговорима са ресорним министром. У идеалном случају, они настоје да створе „колегијалну климу” у којој се министар осећа као један од њих, тако да из неформалних састанака и „пријатељских разговора”, који су у ствари неформалне арене одлучивања и долажења до компромисних решења, природно произиђе формализација закључака унутар владе, односно ресорног министарства. Само у тешким случајевима разлижења у ставовима, или у ситуацијама када се пред велики број радника постављају најтежи егзистенцијални проблеми, или кад постоје за синдикате опасни и неприхватљиви предлози закона о раду и запошљавању, они прибегавају агресивним мерама попут генералних штрајкова, демонстрација на улицама, и отвореној медијској критици појединих чланова владе или владе у целини. Политичкој заједници је у интересу да има миран ток активности који је дугорочно одржив, а конфликти то, у принципу, нису.

Проблемска мрежа делује другачије, што показује пример протеста малинара. Она настаје брзо, готово у тренутку, услед угрожености неким конкретним нерешеним проблемом. Због акутности осећаја угрожености, она тражи брзо решење, и мање је склона компромисима од политичке заједнице. Истовремено, драматичност тренутка диктира и

већу склоност драматичним поступцима, као што је блокирање ауто пута, сукоби са полицијом, претње влади у медијима. Сви ти поступци су природни за многе проблемске мреже. Када се проблем реши, проблемска мрежа губи интерес за даљу комуникацију са владом или другим формалним одлучиоцима, и расипа се. Она је стога мање конструктиван партнер за дијалог за формалне одлучиоце, и мање је за њих корисна, јер им не нуди готова решења у дугорочном смислу. Примера ради, ако један снажно организован синдикат врши притисак на владу да донесе одређени закон о раду, а тај предлог закона је неприватљив за ММФ, који додатне кредите земљи условљава оштријим условима за раднике, влада ће ступити у преговоре и са синдикатом и са ММФ-ом. Синдикат ће на то реаговати изразом новог нацрта закона, који влада може модификовати, и те измене и размена предлога ће трајати док се не нађе узајамно прихватљиво решење. Коначна верзија закона може бити, рецимо, стручно лоше израђена, и може привући критику стручне јавности, али ако се то деси, влада ће увек моћи да се одбрани једноставним указивањем на демократски процес доношења одлука у коме се морају поштовати носиоци интереса оних друштвених група којих се законодавство тиче. Њена одговорност је тиме мања, јер је и њена улога мања, наиме она је ближа улози усмеривача и покровитеља процеса преговарања о решењима, него оних који формирају решење. Управо у томе је привлачност полиархичне демократије за стратешки разборите политичке елите.

Проблемска мрежа радника фабрике аутомобила која је „социјална бомба” домаће привреде обично неће реаговати на нацрт закона, ни на предлог, па ни на закон када буде усвојен, али када се предузеће прода и радници буду отпуштени, наступиће ерупција социјалног бунта, који ће владу једноставно натерати на врло тешке уступке, повлачење својих одлука, кршење неких договора са инвеститорима, или пак на полицијске акције против радника, што је апсолутно недопустиво у демократском друштву. Стога власти углавном имају проблеме са проблемским мрежама, и настоје да до тих проблема не дође тако што ће претходно блиско сарађивати са релевантним политичким заједницама које представљају

одговарајуће друштвене групе, и приближавањем неформалне и формалне арене одлучивања избећи конфронтације. Свака разборита политичка елита стога настоји да продуби полиархични карактер демократије, да повиси профил неформалног и снизи профил формалног одлучивања, и тиме себи избори већу слободу од одговорности не за процес, него за садржај донесених одлука.

ИНТЕГРИТЕТ У САРАДЊИ ФОРМАЛНИХ СА НЕФОРМАЛНИМ ОДЛУЧИОЦИМА

Посматрано у принципу, приближавање између формалне и неформалне арене одлучивања смањује потенцијал за корупцију, злоупотребу формалних овлашћења, повећава прозирност процеса доношења одлука, повећава број учесника у том процесу, а тиме и смањује могућност монополизације институција и преотимања дневног реда од стране корумпираних или потенцијално коруптибилних чувара капија. Истовремено, треба имати у виду неке потенцијалне опасности које проистичу из интензивног зближавања формалне и неформалне арене за доношење одлука.

Иако и формални доносиоци одлука и политичке заједнице имају природну склоност да сарађују, радије него да се сукобљавају, ни у једном конкретном случају нема гаранција да ће, на пример, интереси политичке заједнице бити довољно сагласни са основним смерницама политике владе да се конфликти избегну. Стога и у овој врсти сарадње постоји могућност конфликта, а они могу бити структурно опаснији од конфликта између проблемских мрежа и владајућих структура, просто због тога што политичке заједнице имају већи капацитет да суштински мобилишу антагонизам ширих слојева становништва против власти. Сукоб владе са добро организованим синдикатима у радничким земљама може довести до пада владе, а сукоб са проблемском мрежом то тешко може изазвати. Мобилисање стотина хиљада чланова синдиката и њихових породица и пријатеља, ако и не доведе до пада владе у краткорочној перспективи, може довести до озбиљног реконфигурисања изборне математике на следећим изборима, односно до пада владе на тај начин. Тамо где про-

блемска мрежа може, евентуално, изнудити оставку једног или два министра и уступке владе својим захтевима, ако наступа довољно хомогено и одлучно, синдикат, односно политичка заједница, може изазвати промену расположења великог дела грађанства према некој политичкој опцији у средњорочном периоду, што је за сваку политичку странку озбиљна опасност.

Друга опасност која произлази из приближавања формалне и неформалне арене одлучивања је могућност да неформални одлучиоци, ако су по својим личним, професионалним или групним карактеристикама доминантнији, или способнији, од формалних одлучилаца, рецимо ако имају израженију личну „харизму” и бољу артикулацију у јавном наступу, преотму дневни ред формалних одлучилаца и практично апсорбују формалне институције. То се, према нашем мишљењу, догодило током осамдесетих година прошлог века у Аустралији, за време владавине лабуристичке владе са председником владе Полом Китингом (Paul Keating). Агресивни синдикати, посебно синдикати лучких радника, су се толико приближили формалној арени доношења одлука да је дошло до класичног срастања синдикалних и владиних елита, па су бивши функционери синдиката постајали чланови и високи службеници у влади, што је синдикатима дало толику слободу да су практично читаве делове аустралијске економије држали у статусу талаца својих интереса. Примера ради, синдикати лучких радника су организовали штрајкове који су потпуно паралисали пристаништа и постројења за утовар, на начин који је сугерисао да практично постоји договор са владом. Последице таквог толерантног односа према агресивној синдикалној политици у којој су доминирали активисти пореклом из Северне Ирске, навикли на оштру политичку борбу, укључивале су и колапс многих приватних предузећа која су зависила од морског транспорта. Јужно острво Тасманија, чија се привреда заснива на малом предузетништву, а које је једна од савезних држава аустралијске конфедерације, посебно је било погођено оваквим деловањем синдиката. Услед претераног утицаја синдиката, претеране гласности њихових представника у медијима, и њиховог претераног мешања у рад владе, створио се утисак

да земљом управљају синдикати, дошло је до озбиљног заостајања у функционисању привреде, и деведесетих година прошлог века, после деценије на власти, лабуристичка влада је доживела катастрофалан пораз на изборима. И данас, готово десет година касније, на власти у Аустралији су конзервативне политичке снаге либералног економског профила, јер сећање на дане доминације синдиката још траје.

У датом екстремном примеру реч је о реализацији треће опасности од претераног приближавања неформалне и формалне арене одлучивања, наиме о претварању политичке заједнице у владајућу политичку структуру без изборне легитимације. Наиме, једна је ствар када легитимно изабрана влада, која може бити мање или више способна, све више сарађује са политичким заједницама, и све више приближава своју арену формалног одлучивања неформалној арени тих заједница, али ипак задржава званичну димензију одлучивања дефинисану политичким процесом. Сасвим је друга ствар када дође до урушавања баријере између владе и политичке заједнице без избора и вертикалне легитимације, па представници политичке заједнице слободно прелазе у сферу владе и обрнуто. У овом другом случају се озбиљно нарушава легитимитет политичког процеса и саме владе, руши се интегритет јавне управе, а то у демократским друштвима са изграђеним политичким осећајем за легитимност власти, грађани дугорочно кажњавају, као што се види из наведеног примера. Претварање политичке заједнице у владајућу политичку структуру је, самим тим што урушава интегритет и легитимитет јавне управе, форма политичке корупције, без обзира на то што она у начелу није законски кажњива. Реч је о насиљу над етиком политичког живота и јавне управе.

Пријем секундарних политичких заједница

Интегритет у сарадњи владиних институција са политичким заједницама је повезан и са ширином те сарадње. Поред тзв. примарне политичке заједнице — група са којима постоји формализована сарадња, на пример, „званичног” синдиката, постоји и „секундарна политичка заједница”, која окупља све оне остале представнике истих интереса у

друштву који нису редовно за столом за одлучивање, рецимо, на примеру синдиката, алтернативне синдикате. Често се ставови секундарне политичке заједнице неће поклапати са ставовима примарне политичке заједнице, и важно је да сарадња званичних институција власти увек укључи и ставове секундарне политичке заједнице, како би се избегао ексклузивитет и монополизација, рецимо, интереса радника у случају синдиката или интереса било које друге друштвене групе кроз искључиву комуникацију са примарном политичком заједницом. Постојање примарне и секундарне политичке заједнице је, у извесном смислу, неизбежно, јер је физички немогућно избећи неку селекцију саговорника са владиним институцијама, и њихову релативну униформност у појављивању пред тим институцијама. Када се једном једна политичка заједница појави као представник неке класе друштвених интереса, рецимо један универзални синдикат, и нешто се договори са владом, постоји логична тенденција да се у следећим наступима поново појављује иста политичка заједница и даље разговара о претходно договореном и оном што из договореног произлази. При томе та практична комуникација не може прецизно препознати да ли је саговорник потпуно репрезентативан, које он секундарне политичке заједнице можда блокира, и у којој мери. Стога је важно да владајућа структура увек задржи могућност комуникације са оним секундарним политичким заједницама које се појаве у току разговора са примарном политичком заједницом. Та могућност је ограничена практичним околностима реализације договореног. Стога је у пракси тешко осигурати равноправан пријем примарне и секундарне политичке заједнице, као и потпуно праведну дистрибуцију улога између њих.