

PRIZMA

MESEČNE POLITIČKE ANALIZE

Izdavač

Centar za liberalno-
-demokratske studije

Redakcija

Ilija Vujačić, Boško
Mijatović (glavni
urednik), Slobodan
Samardžić, Dragor Hiber

Sekretar redakcije

Aleksandra Stankov-
-Mijatović

Grafički dizajn

Zoran M. Blagojević

Za izdavača

Zoran Vacić

Štampa: Goragraf,
Beograd, april 2002.

Izlazi jednom mesečno

Sva prava zadržava CLDS.
Prenošenje teksta u
celini ili delovima
dozvoljeno je samo uz
navođenje izvora

Adresa izdavača

Beograd, Vojvode
Dobrnjca 52

Tel-fax: 767-294, 768-295

Web sajt

www.clds.org.yu

E-mail

office@clds.org.yu

Projekat podržava

Westminster Foundation
for Democracy

Sadržaj:

Boško Mijatović **3**

Pregled meseca

Ilija Vujačić **10**

Dva putića vode na dve strane...

Milica Bisić **17**

Srbija i Crna Gora „kao” Bosna i Hercegovina

Veljko Vujačić **24**

Institucionalna autonomija i percepcija ograničenog i opšteg dobra

Ljubomir Madžar **32**

Institucionalna pamet



Pregled meseca

1. mart

SFOR je pokušao da uhapsi Radovana Karadžića, drugi put za par dana. I jednako neuspešno. Dok je u prvom pokušaju izveden iznenadni upad u Čelebiće, uz uletanje komandososa u kuće u kojima je trebalo da bude Karadžić i plašenje dece, dotle je ovoga puta blokiran ceo kraj i pročešljan teren. Ni brzina, ni sistematičnost nisu dali rezultate. Da ih nije neko namamio na pogrešnu lokaciju?

Odmah su se u Engleskoj i Nemačkoj pojavile špekulacije da je jedan pripadnik francuskih snaga dojavio Srbima predstojeću operaciju, ali je, po svemu sudeći, istraga NATO-a pokazala neosnovanost ovih tvrdnji.



1. mart

Rušenje poslovne imperije braće Karić u Srbiji se nastavlja. Država je preuzela Mobtel, uvevši predstečajni postupak i postavivši na sporan način novog upravnika firme. Zanimljivo je da je staro rukovodstvo, na čelu sa Sretenom Karićem, ostalo na svojim mestima, ali i da novopostavljeni upravnik jedini ima pravo potpisa. Razlog za predstečajni postupak je blokada računa zbog nemogućnosti da se plati dug likvidirane Astra banke po pozrezu na ekstraprofit. Stari plan – da se promeni vlasnička struktura Mobtela u korist PTT-a, a zbog navodno veštački naduvane vrednosti opreme u korist Karića – izgleda da je previše spor, pa se pribeglo bržem. Ostaje, naravno, da se ustanovi i šta se i kako radilo sa profitom, pošto PTT tvrdi da na ime svog udela u vlasništvu nije dobio ni dinara tokom poslednjih šest godina.

4. mart

Kosovska skupština izabrala je Ibrahima Rugovu za predsednika Kosova i vladu, na čijem je čelu Bajram Redžepi, a čine je pripadnici svih relevantnih partija. Time je završeno dugotrajno natezanje albanskih prvaka i predstavnika UNMIK-a. I Rugova i Redžepi su naveli da glavni cilj ostaje nezavisnost. Srbi nisu pristupili novostvorenoj koaliciji, pa im pripada, po ustavnom okviru, jedno ministarsko mesto (poljoprivreda), za sada nepopunjeno. Tražili su i drugo – energetike – ali taj resor ne postoji u vladi.

1 Predsednik Programskog saveta CLDS.

5. mart

Koštica i Labus su razgovarali sa Đukanovićem i Vujanovićem u Podgorici. Bio je to pokušaj da se približe stavovi bez posredništva Solane i Evropske unije. Ali, nije bilo suštinskih rezultata, pozicije su ostale udaljene kao i do sada.

6. mart

Predsednik skupštine Vojvodine **Nenad Čanak zatražio je sastanak sa guvernerom Dinkićem** kako bi se razgovaralo o navodno teškoj situaciji u vojvođanskom bankarstvu. Nema sumnje da se radi o Čankovoj nameri da otvori još jedan front na liniji Vojvodina protiv Beograda.

O kakvoj se logici radi otkrio je predsednik novosadske „vlade” Pomoriški, koji je izrazio zabrinutost što se neke sitne vojvođanske banke, koje ne zadovoljavaju cenzusne uslove za kapital, „nekontrolisanim procesom utapanja” pripajaju nekim beogradskim bankama. Po rečima Pomoriškog, vojvođanski zvaničnici su nameravali da predlože guverneru da razmisli o potencijalnom udruživanju vojvođanskih banaka, kao i da se zadrži bar jedna banka u Vojvodini u kojoj bi presudnu ulogu imali osnivači, odnosno vojvođanski kapital. Ko li bi to „kontrolisao” proces fuzija banaka ako ne političari? Još da Pomoriški objasni kako bi se i s kojim pravom sprečavale odluke zakonitih vlasnika banaka o udruživanju i kakav je to vojvođanski kapital. Koliko znam, kapital pripada pojedincima i firmama, a ne Vojvodini ili Srbiji.

Dinkić je, s razlogom, odbio sastanak koji bi doneo politizaciju bankarskog sistema u vreme kada je to najmanje potrebno. Bankarstvu je nužno poslovno obnavljanje na čisto komercijalnoj osnovi, a ne briga i kontrola od strane regionalnih političara.

8. mart

Predsedništvo DSS-a odlučilo je da predstavnici ove stranke neće više učestvovati u radu Predsedništva DOS-a, što ne čudi budući da se sada u ovom telu odlučuje većinom i da je predstavnik DSS-a po pravilu naglasan. Iz preostalog dela DOS-a odmah je poletelo drvlje i kamenje.

Iako je Maršićanin podvukao da ovaj potez ne znači izlazak DSS-a iz DOS-a, drugi tvrde suprotno, pa se postavlja interesantno pitanje šta će uraditi Predsedništvo DOS-a. Stara ideja o oduzimanju mandata poslanicima iz DSS-a odmah je puštena u opticaj. Međutim, teško je poverovati da bi se Đinđić i ostali usudili da otmu mandate najpopularnijoj stranci i da vladaju Srbijom a da imaju podršku samo jedne četvrtine ili jedne petine glasača. To bi zaista bila nelegitimna vladavina. A i mučna, svakako.

10. mart

Koalicija Zajedno za Jugoslaviju nije prihvatila predlog zakona o saradnji sa Haškim tribunalom koji je usvojio DOS. Kao što je već najavio SNP, projugoslovenski Crnogorci nisu promenili mišljenje za ovih godinu dana i ne žele da omoguće izručivanje optuženih. Time se vladi Srbije opet stavlja u ruke ovaj neprijatan posao. Đinđić je već izjavio da izručenje predsednika Milutinovića i generala Mladića ne dolazi u obzir, pa se špekuliše sa Šainovićem i Stojiljkovićem, kao najlakšim slučajevima. Pitanje je samo da li bi to bilo dovoljno.

11. mart

Ministri spoljnih poslova Evropske unije zatražili su od jugoslovenskih pregovarača dogovor o budućnosti odnosa Srbije i Crne Gore do 15. marta. Dobro bi bilo kada bi takve rokove davali Izraelcima i Arapima, koji ratuju i pregovaraju više od pola veka.

Povremeni kontakti se održavaju, ali nikakvih izjava nema. Izvesno približavanje stavova je ipak postignuto, u pravcu zajedničke fasade prema svetu, ali je sasvim neizvesno kakva će zajednica na kraju ispasti. U Srbiji se i dalje, bar javno, ne prihvata ništa manje od federacije, a u Crnoj Gori od samostalnosti.

12. mart

Formirano je novo Izvršno veće Vojvodine, bez ikoga iz DSS-a. Takvo rešenje predstavlja oblik dalje izolacije ove stranke u DOS-u, ali i kaznu zato što nije podržala omnibus zakon o vraćanju izvesnih nadležnosti Pokrajini. Čanak i Đinđić su zadovoljni što su se rešili suparnika i što imaju više vlasti za podelu, ali ni DSS nije nezadovoljan jer se, po ovom načelnom pitanju, našao na sasvim drugoj strani.

14. mart

Potpisan je sporazum o principima odnosa između Srbije i Crne Gore, kojim će, možda, biti rešena dugotrajna ustavna kriza. Serije pregovora udvoje, od kojih je jedan obično bio Havijer Solana, tokom 13. marta donele su kompromis kojim niko neće biti zadovoljan, ali se može nadati da će u budućnosti popraviti svoju poziciju. Evropska unija je i ovom prilikom samo delimično rešila problem, ostavivši dosta pitanja kako za predstojeće pregovore o Ustavnoj povelji, tako i za sledeće godine.

Budući da se analizom Sporazuma u ovom broju *Prizme* bave Ilija Vujačić i Milica Bisić, pomenuću samo jednu stvar – odnos između političkog i ekonomskog paketa.

Politički deo sporazuma je lakše dogovoren, ali je ostavio dosta stvari nerešenima, pa će u budućnosti biti poprilično natezanja. Prvo, oko Ustavne

povelje, jer nije određeno, na primer, kakav je sastav skupštine zajednice i koje su njene nadležnosti. Nejasno je i kako će biti organizovana vojska; načelno je jedinstvena, ali vojnici služe u svojoj republici, pa je prirodno da i oficiri službuju kod kuće; a onda su to dve vojske koje vezuje samo vrhovni komandant (vojna personalna unija). Potom, teško je verovati da će Đukanović pokazivati veću lojalnost novoj zajednici u odnosu na staru, pa će biti povuci-potegni i sledećih godina. A o atmosferi pred referendum za tri godine ne treba trošiti reči.

Oko ekonomskog dela koplja su se najduže lomila, ali je, na kraju, pobedio Đukanović. Zadržana su dva nezavisna ekonomska sistema. To svakako nije najbolje rešenje, ali ni najgore. Mene je najviše brinula kombinacija zajedničkih ekonomskih funkcija i konfederalnog načina odlučivanja, zasnovanog na cenjkanju i pravu veta. Ovako se bar zna ko je za šta odgovoran i ko i kako odlučuje na jednostavan način. Čisto ekonomsko rešenje je bolje od mutnog političkog.

Verovatno je osnovni problem sa ovom zajednicom njen privremeni karakter. Iako će doći do izvesnog stišavanja političkih strasti, ta privremenost će otežavati obavljanje i političkih i ekonomskih poslova.

Glede budućnosti, Đukanović se nada da će za tri godine biti povećana podrška stanovnika Crne Gore nezavisnosti, a milo mu je što je, napokon, dobio od Evropske unije pravo da organizuje referendum (po svome). Federalisti i u Crnoj Gori i u Srbiji, opet, gaje nadu da će doći do zaokreta u raspoloženju biračkog tela i da će se zajednica održati, i to ojačana i unapređena. A EU nema ozbiljnu nameru da harmonizuje ekonomsko zakonodavstvo Srbije i Crne Gore tokom procesa stabilizacije i asocijacije (SAA), pošto zna bolje od nas da je taj sporazum namenjen trgovinskim i makroekonomskim politikama i da stvarna harmonizacija propisa zemlje kandidata sa EU dolazi znatno kasnije, tokom pregovora o tzv. 29 poglavlja i punom učlanjenju u EU.

Jedna od najbržih posledica ovog sporazuma je razmah špekulacija gde će se kandidovati Vojislav Koštunica – za predsednika nove zajednice ili Srbije. Oni koji tipuju na nivo zajednice polaze od njegovog sadašnjeg mesta i odgovornosti za funkcionisanje saveza čijem je stvaranju bitno doprineo. Ja se ne slažem.

14. mart

KOS je uhapsio generala Momčila Perišića, bivšeg načelnika Generalštaba i aktuelnog potpredsednika Vlade Srbije. Razlog: odavanje vojnih tajni sekretaru američke ambasade u Beogradu. Uhvaćeni su na delu, u restoranu „Šarić”.

Ukoliko se potvrdi da je Perišić špijun, moći će se sa sigurnošću zaključiti da je jedna zemlja čiji načelnici Generalštaba, pa makar i bivši, prodaju vojne tajne za šaku dolara. Ili za oslobođenje od Haškog tribunala, svejedno. Može li neko da zamisli Kolina Pauela na istom poslu?

Stajt department je oštro protestovao zbog proceduralnih slabosti akcije KOS-a. Ostaje pitanje trajnijih posledica hapšenja na američko-jugoslovenske

odnose, ali je verovatno da one ne mogu biti znatne. Navikli je Amerika da joj hvataju agente u nepodopštinama. Sa druge strane, ovaj slučaj će, bar privremeno, pogoršati rejting SAD u Srbiji, jer niko ne voli da mu stranci, pa makar to bile i SAD, vršljaju po vojnim tajnama.

Hapšenje potpredsednika težak je udarac vladi Srbije i premijeru Đinđiću. Ukoliko se potvrde optužbe KOS-a, postaviće se pitanje kakvi to ljudi sede u vladi, da li Đinđić zaista nije znao za Perišićeve veze i poslove, kakva je uopšte orijentacija vlade i slično.

Da Đinđić oseća da je u škripcu pokazuje i njegova žestoka reakcija. Trudeći se da ne pomene osnovanost ili neosnovanost optužbe protiv Perišića, nazvao je hapšenje „prvorazrednim skandalom” i optužio KOS za razne stvari: što nikoga od političara (državnih funkcionera) nije unapred obavestio o akciji (ne bih ni ja), što je zadržao američkog diplomatu 15 sati, što nije pod civilnom kontrolom, što je šef KOS-a odbio da dođe na sastanak i slično. Time Đinđić, razumno, pokušava da medijski parira glavnoj priči i izvuče se sa što manje štete.

15. mart

Naveče je u Palati federacije održana **bioskopska predstava**, a glavni junaci su bili general Perišić i jedan NN američki diplomata, po imenu Džon Nejbor. Prisutni: ceo politički vrh savezne države i Srbije, a i američki ambasador. Prikazan je film koji pokazuje, kako kažu, razmenu dokumenata i para između glavnih aktera. KOS je, sasvim profesionalno, snimio hepening u motelu „Šarić” i to će svakako biti predočeno sudu.

Posle ove seanse splasnulo je odbrambeni nagon nekih ministara iz vlade Srbije, verovatno zato što su shvatili da u celoj priči sa Perišićem ima dosta istine. Ipak, Đinđić se ne predaje i nastavlja kampanju protiv KOS-a i traži glavu šefa, generala Tomića, dok Koštunica kaže da ga neće smeniti, pošto ne postoji nijedan valjan razlog.

Javnost je izuzetno zainteresovana za sadržaj snimka, ali se isprečio paragraf zakona koji kaže da je zabranjeno objavljivanje dokaznog materijala. Ponešto je ipak procurelo. Kako kažu, Perišić se najgorim rečima osvrće na svoje kolege iz Vlade i politike uopšte.

Pošto se Svilanović izvinio za proceduralne propuste prilikom akcije KOS-a, SAD su izjavile da je slučaj za njih zaključen.

16. mart

Nasuprot Miloševića seo je Pedi Ešdaun, britanski političar i svedok tužioca. Bilo je to osveženje posle serije monotonih, iako dramatičnih, svedočenja Albanaca i Miloševićevog često uspešnog truda da ih dovede u kontradikcije.

Lord Ešdaun, čovek koji drži do sebe, nedvosmisleno je rekao da je OVK bila „teoristička organizacija” i da je švercovanje oružja preko albanско-jugoslovenske granice bilo masovna pojava. To su poeni za Miloševića, i

politički i sudski. Sa druge strane, Ešdaun je, kao svedok koji je posetio Kosovo dva puta tokom 1998. godine, tvrdio da je upotreba sile od strane VJ i MUP-a bila „preterana i nediskriminatorna”, što je bilo „konzistentno sa politikom spaljene zemlje”. Sa sudskog stanovišta još važnije, izneo je da je septembra 1998. na to lično upozorio Miloševića, što je za sud dokaz da je ovaj (sa)znao šta se zaista događa na terenu.

18. mart

Prvo je Koštunica, a zatim i **Đinđić zatražio ostavku potpredsednika vlade Srbije Perišića**. Očigledno je da KOS-ov film deluje. Sam Perišić je podneo ostavku, kako bi, kako je rekao, podržao reforme vlade Srbije. Ogavno, nema šta. Da li je ovaj general čuo za vojničku čast?

Đinđić je najavio prekid saradnje sa Koštunicom ukoliko ovaj ne sme ni Tomića. Neko bi rekao da je ovo običan blef.

18. mart

Započet je štrajk železničara, koji traže povećanje plata za 10%, iako imaju prosečnu platu za 40% veću od prosečne u privredi Srbije. Stari državni miljenici pokušavaju da otkinu što veći kolač za sebe, iako je železnica u ogromnim dugovima, iako je saobraćaj bitno smanjen, iako je sve dotrajalo, iako ih ima previše zaposlenih. Neka drugi plate ceh, njihova je logika.

23. mart

G-17 plus kandidovao je Miroljuba Labusa za predsednika Srbije.

Radi se svakako o preventivnom udaru na Vojislava Koštunicu, kako bi bolje razmislio gde će da se kandiduje. Labus nije demantovao izjavu, što znači da prihvata kandidaturu.

Koštunica je dao protivrečne izjave – kako bi Crnogorac trebalo da dođe na čelo buduće zajednice i kako ne namerava da se kandiduje za položaj predsednika Srbije. Izgleda kao da nije zainteresovan za bilo koji važan položaj, što mi je teško da poverujem.

Ni Đinđić nije požurio da podrži Labusa. Rekao je kako bi on bio dobar kandidat, ali i da DOS može kandidovati još nekog drugog. Cenjkanje ili animozitet?

26. mart

U crnogorskoj skupštini započeta je debata o sporazumu o odnosima između Srbije i Crne Gore. Đukanović i Vujanović tvrde kako Sporazum predstavlja još jedan korak ka nezavisnosti, dok SDP i Liberalni savez smatraju da se radi o izdaji nacionalnih interesa. SDP će napustiti vladu, dok će joj liberali uskratiti podršku. Osim ukoliko ne dobiju mesta predsednika Vlade i još dosta ministarskih i drugih položaja.

Pripadnici koalicije *Za Jugoslaviju* tvrde da je Sporazumom predviđen federalni aranžman, a pokazuju spremnost da uđu u vladu sa DPS-om ukoliko SDP i liberali uskrate podršku. Moraju negde da nađu uhljebljenje, jer će verovatno ostati bez položaja na saveznom nivou.

27. mart

Posle tronedeljnih razgovora, **samo tri stranke potpisale su sporazum o ustavnim promenama u Bosni i Hercegovini**, za koje se zalaže Wolfgang Petrič. Među njima nema stranaka iz Republike Srpske, kao ni SDA i HDZ.

Cilj ustavnih promena trebalo je da bude realizacija odluke Ustavnog suda BiH o jednakoj konstitutivnosti sva tri naroda u oba entiteta, a izvele bi se tako što bi u skupštinama oba entiteta bilo formirano Veće naroda i što bi se sve državne funkcije posle podelile po nacionalnom ključu, a prema popisu iz 1991. godine. Tako bi u vladi RS bio jednak broj ministara Srba, sa jedne, i Muslimana i Hrvata, sa druge strane.

Dve su stvari, najblaže rečeno, neobične. Prvo, način stvaranja ustava, tj. mogućnost da Ustavni sud i Visoki predstavnik zaobiđu skupštine i sami menjaju ustave. I drugo, Petričeva ideja da se protiv nacionalizama bori davanjem nacionalnih ključeva umesto širenjem demokratije. Ostaje još pitanje kako bi te vlade entiteta funkcionisale kada bi bile politički nehomogene, da o zanemarivanju stručnosti ne govorim.

31. mart

Istekao je poslednji dan marta, a **niko još uvek nije izručen Haškom tribunalu**. Đinđiću kao da nedostaje samopouzdanja za neposredno izručenje, kakvo je imao prošle godine u slučaju Miloševića. Stoga pokušava da istera načinstac Vojislava Koštunicu, tražeci da se izjasni. A Koštunica odgovara da je on i dalje za saradnju sa sudom, na zakonit način.

Eventualne posledice negativne odluke Kongresa SAD mogle bi da budu izuzetno nepovoljne sa finansijskog stanovišta ukoliko se Administracija zaista potruđi da nam onemogućí zajmove kod MMF-a i Svetske banke. Tada bi pao i aranžman o otpisu dugova kod Pariskog kluba.

Kolin Pael nam je produžio rok za nekoliko dana posle 31. marta, tako da se drama nastavlja.

Ilija Vujačić¹

Dva putića vode na dve strane...



Ilija Vujačić

Sporazum o principima odnosa Srbije i Crne Gore u okviru državne zajednice (pod kojim se naslovom nalazi na sajtu Vlade Srbije), odnosno *Proceeding Points for the Restructuring of Relations Between Serbia and Montenegro* (kako glasi njegov naziv na engleskom, a može se naći na sajtu Ministarstva inostranih poslova SRJ), koji su u Beogradu 14. marta 2002. godine potpisali predsednik SRJ, potpredsednik Vlade SRJ, predsednik Vlade Srbije, predsednik Crne Gore, predsednik Vlade Crne Gore i Visoki predstavnik Evropske Unije za spoljnu politiku i bezbednost, predstavlja *politički dokument* u formi *deklaracije* kojom se izražava *politička*

volja da se stvori nova državna zajednica Srbije i Crne Gore na razvalinama Savezne Republike Jugoslavije. A tu političku volju je unutrašnjim akterima udahnula i nametnula Evropska unija nakon propalih razgovora 26. oktobra 2001. godine. Činjenica da je Sporazum praktično nametnula EU i da interes kojim se pri tome rukovodila nije bila funkcionalnost zajednice i unutrašnji ekonomski, socijalni i politički razlozi, nego privremeno sprečavanje destabilizacije Balkana, unekoliko objašnjava i samu prirodu rešenja.

Kako se radi o *okvirnom* dokumentu načelnog karaktera, koji pre svega definiše osnovne principe i procedure za stvaranje *nove državne zajednice*, Sporazum sadrži puno neodređenosti i otvorenih pitanja, koja tek treba da se razrade u postupku njegovog usvajanja i implementacije. Uprkos nedorečenosti i otvorenosti Sporazuma prevashodno kao deklaracije o principima i procedurama, ali i okvirnom kosturu buduće zajednice, ipak je moguće iz proceduralnog i sadržinskog dela Sporazuma iščitati karakter nove države koja se stvara. Radi se o višestruko originalnom rešenju, koji ima karakter *državnog saveza* Srbije i Crne Gore zasnovanog pretežno na *konfederalnom principu* sa izvesnim modifikacijama i federativnim elementima. S obzirom na sadašnje ustavno rešenje, koje predstavlja federalnu konstrukciju sa konfederalnim elementima, ovde se radi o procesu devolucije iz pretežno federalnog u pretežno konfederalni oblik. Pošlo se od ideje i faktičkog stanja da postoje dva suverena subjekta, Srbija i Crna Gora, koji uspostavljaju, sa staništa međunarodnog prava, jedinstven državni subjekt koji će biti predstavljen u međunarodnim organizacijama. Što se, pak, tiče unutrašnje organizacije i funkcionisanja nove države radi se o konfederalnoj vezi, koja je nešto čvršća u političkom delu, a dosta labavija u ekonomskom području.

1 CLDS, Fakultet političkih nauka, Beograd

Sam dokument se sastoji iz dva dela: proceduralnog, koji utvrđuje procedure i dinamiku usvajanja i implementacije Sporazuma i sadržinsko-institucionalnog, kojim se okvirno definišu osnovne institucije i principi na kojima će se zasnivati buduća državna zajednica Srbije i Crne Gore.

Što se tiče proceduralnog dela dokumenta, njime je predviđeno da na osnovu mišljenja i zaključaka skupština Srbije, Crne Gore i SRJ o principima sadržanim u Sporazumu, Ustavna komisija sastavljena od delegiranih predstavnika sve tri skupštine, izradi Ustavnu povelju, koja će biti podnesena na razmatranje i usvajanje prvo republičkim skupštinama, a potom i Saveznoj skupštini (najdalje do juna 2002. godine). Nakon toga će se obaviti izbori i konstituisaće se institucije i organi nove države, kao i obaviti promena Ustava Srbije i Ustava Crne Gore ili doneti novi ustavi u skladu sa Ustavnom poveljom (najdalje do kraja godine).

Sporazumom je predviđena i *mogućnost* preispitivanja sadašnje odluke članica nakon isteka od tri godine i utvrđeni proceduralni uslovi revidiranja ove odluke, kao i posledice po međunarodni položaj članica u slučaju eventualnog istupanja iz zajedničke države, kako jednostranog tako i sporazumnog. Pošto je ovim predviđena i mogućnost *jednostranog* „istupanja” iz državnog saveza, to dodatno potvrđuje konfederalni karakter buduće države. Time je doduše raščišćen, proceduralno i suštinski, jedan važan teren, da se unapred zna način postupanja i posledice bilo jednostranog, bilo sporazumnog razdvajanja, što je do sada bilo sporno i na šta Srbija i savezna država nisu mogle da utiču u slučaju referendumske odluke u Crnoj Gori. Ali je samim rešenjem unet značajan konfederalni element.

Proceduralnim delom Sporazuma uspostavljena je procedura koja delom počiva na postojećem ustavnom sistemu, ali unosi i nove elemente, što je izraz kompromisa uspostavljenog sa vladom Crne Gore koja do sada nije priznavala legitimitet i legalitet postojećih saveznih institucija. Prvo, predviđena procedura ukazuje da usvajanje i primena sporazuma podrazumevaju angažovanje sve tri skupštine, čime je napravljen važan korak ka rešavanju postojeće krize države, jer se delimično prihvata postojeći ustavni i institucionalni okvir SRJ kao polazište za izgradnju nove države. Time je aktuelna vlast u Crnoj Gori priznala legalitet savezne države i prihvatila je kao legitimog aktera u izgradnji nove države. Drugo, osnivanje Ustavne komisije i donošenje Ustavne povelje treba da obezbede legitimitet i legalitet upostavljanju nove države, što nezavisno od karaktera buduće države predstavlja korak napred u odnosu na dosadašnje stanje faktičkog nefunkcionisanja *savezne* države kao federativne *zajednice Srbije i Crne Gore*.

Ovde, međutim, postoji jedan problem u vezi sa nedorečenostima Sporazuma. Naime, osim činjenice da će Ustavnu komisiju sačinjavati predstavnici sve tri skupštine i da će njihov mandat biti da u okviru Sporazuma, a saglasno raspravama, mišljenjima i zaključcima skupština, izradi Ustavnu povelju, ovde ništa drugo nije predviđeno u vezi sa Komisijom. To predstavlja propust koji može znatno da utiče na čitav postupak. Kako se ne zna koji broj članova će komisija imati, na koji način će se u njoj odlučivati i kakav mandat ima u slučaju da zaključci skupština u vezi sa konkretizacijom nekog elementa

sporazuma budu dijametralno suprotni (što je lako moguće), to je ostavljen znatan prostor za koji se ne zna ko i kako bi mogao da ga ispuni. Otud je Sporazumom trebalo predvideti i ova pitanja, jer sada nije jasno koje je to telo koje će odlučiti o ovim nepoznanicama. Jednostavno, u datim odnosima se ne zna ko bi trebalo da inicira rešenja, a potom i razreši ove dileme.

Sledeća nepoznanica jeste način konstituisanja skupštine Srbije i Crne Gore. U Sporazumu se predviđa da će se nakon usvajanja Ustavne povelje „održati izbori i konstituisati skupština Srbije i Crne Gore”. Iz toga bi se moglo zaključiti da se radi o neposrednim izborima za skupštinu, ali to može značiti i posredne izbore, pri čemu bi republičke skupštine vršile izbor delegata za skupštinu Srbije i Crne Gore. Iz teksta sporazuma može da sledi i jedno i drugo, a razlika je suštinska. Naime, neposrednost izbora bi značila federativni elemenat koji izražava i naglašava jedinstvo zajednice dajući joj veći legitimitet. Međutim, prema celoj logici Sporazuma i njime predložene okvirne konstrukcije za državni savez Srbije i Crne Gore kao u osnovi konfederalnu strukturu, sledilo bi da će izbori biti posredni. U svakom slučaju, ovo predstavlja još jednu nedorečenost za koju se ne zna ko i kako će da je razreši, tim pre što postoji velika verovatnoća da će skupštine po ovom pitanju imati različite stavove.

Sadržinski deo Sporazuma predviđa institucije i organe zajedničke države kao i principe na kojima bi se zasnivali ekonomski odnosi.

Dokumentom je, pre svega, predložena izmena naziva državne zajednice Srbije i Crne Gore, čime je napravljen ne samo simbolički otklon u odnosu na prethodnu državu, nego su i samim imenom nove države „potvrđeni elementi državnosti Srbije i Crne Gore, koji proizilaze iz faktičkog stanja i istorijskih prava obeju država-članica” i stavljen naglasak na državama-članicama kao nosiocima suverenosti, što je takođe konfederalni element Sporazuma. Doduše, Ustavna povelja je, ne samo po nazivu, nego i po načinu donošenja i po funkciji koju će imati u budućoj državi, uspostavljena kao ustavni dokument sa kojim ustavi članica moraju da budu usaglašeni, drugim rečima, kao najviši pravni akt nove države. U tome je sadržan federativni princip, s obzirom da se ne određuje kao međunarodno-pravni konfederalni pakt, odnosno, ne radi se o međudržavnom sporazumu koji bi predstavljao konfederalni dokument dva subjekta sa međunarodno-pravnim subjektivitetom, a koji ima karakter međunarodnog ugovora.

Organizacija vlasti državnog saveza je vrlo jednostavna, što unekoliko odgovara i slabosti državnog saveza u višestrukome smislu, kako po nadležnostima, tako i po sredstvima za ostvarivanje tih nadležnosti. Dokumentom je predviđeno samo pet institucija nove države: skupština, predsednik, savet ministara, sud, vojska i spoljno-političko predstavljanje.

Skupština Srbije i Crne Gore je jednodomna, što je nesumnjivo konfederalni način organizacije vlasti nove države, kojim se izražava izvorni suverenitet i subjektivitet konstitutivnih činilaca zajednice u odnosu na izvedeni državni savez. Sastav skupštine, međutim, nije paritetan, što bi zahtevao dosledan konfederalni princip organizacije, ali se ne radi ni o srazmernoj zastupljenosti kao federativnom principu organizovanja. Predviđen je, naime,

princip pozitivne diskriminacije poslanika iz Crne Gore, teritorijalno, po potencijalu i broju stanovnika višestruko manje jedinice, kao i obezbeđenje da ne dođe do preglasavanja jedne u odnosu na drugu jedinicu. Na taj način je izvršena korekcija konfederalnog principa i obezbeđena izvesna „federalna ravnoteža”, kao ravnoteža ravnopravnosti i različitosti. Dok se ova vrsta ravnoteže u federacijama postiže konstituisanjem dva doma, gornjeg u kome su paritetno predstavljene članice i donjeg u kome su srazmerno (uz moguće korekcije) predstavljeni građani, ovde bi jedan dom trebalo da odigra dvostruku ulogu i federalnog i predstavničkog doma. Teško je predvideti na koji način mogu da se usklade te dve uloge i da ovaj dom doista izrazi i interese država-članica i zajedničke interese građana Srbije i Crne Gore. Uz pozitivnu diskriminaciju poslanika iz manje jedinice i uz „mehanizam zaštite od nadglasavanja država-članica” moguće je obezbediti federalnu ravnotežu dveju nejednakih jedinica i ništa više od toga. Ostaje, međutim, nejasno i to koji će „mehanizam zaštite” da se uspostavi, jer se takva zaštita može postići kako konsenzusom u odlučivanju, tako i nekom ojačanom većinom uz mogući uslov da će odluka biti važeća ako za nju glasa određeni najmanji broj poslanika iz obe članice, a to su dva radikalno drugačija principa sa vrlo različitim političkim konsekvencama.

Što se tiče izvršne vlasti i ovde imamo potpuno originalno rešenje. Ne radi se o klasičnom predsedničkom sistemu, ali ni o kabinetskoj vladi. U izvesnom smislu je predsednik samo onaj koji predstavlja zajednicu. Njega ne bira narod neposredno već skupština, a on potom predlaže ministre i rukovodi sednicama Saveta ministara. U tom smislu on je predsednik države, ali istovremeno igra ulogu i predsednika vlade, mada je ta funkcija svedena uglavnom na rukovođenje sednicama Saveta ministara.

Savet ministara, kao izvršni organ, ima pet resora: spoljni poslovi, odbrana, međunarodni ekonomski odnosi, unutrašnji ekonomski odnosi i zaštita ljudskih i manjinskih prava. Državni savez Srbije i Crne Gore ima, dakle, pet prenesenih nadležnosti dvaju subjektiviteta, ali je, s obzirom na odredbe o ekonomskoj oblasti (gde su države-članice potpuno suverene), teško zaključiti da će ministarstvo za unutrašnje ekonomske odnose imati bilo kakvu drugu ulogu osim da pasivno posmatra kako države-članice ostvaruju svoje potpuno autonomne ekonomske politike.

Iz konfederalnog karaktera države proizilazi da savez neće imati posebne organe za sprovođenje svojih nadležnosti, kao i da neće ubirati posebne poreze na dodatnu vrednost, već će same države-članice da uplaćuju sredstva potrebna za održavanje zajedničkih funkcija, što je snažan element konfederalizma. Pored toga, odluke zajedničkih organa ne izgleda da će neposredno vezivati građane državnog saveza, već će države-članice donositi potrebne odluke za njihovo sprovođenje.

Što se tiče načina odlučivanja, ono nije predviđeno ni za jedan organ, već je prepušteno naknadnom dogovoru. Jedino je za Vrhovni savet odbrane predviđeno da se odlučuje konsenzusom. Ali, po samoj logici konfederalne institucionalne strukture, može se pretpostaviti da će konsenzualno odlučivanje biti široko primenjivan princip i da će biti primenjen pre svega

u donošenju odluka Saveta ministara, a verovatno i skupštine Srbije i Crne Gore.

Kako je jedinstvo države pre svega predstavljeno kroz njen međunarodno-politički subjektivitet, aktivno i pasivno pravo poslanstva će pripadati isključivo državnom savezu. Ali postoji mogućnost da će ovaj princip biti posredno dovođen u pitanje, što se može zaključiti iz toga što su za predstavljanje u inostranstvu predviđeni različiti modaliteti s obzirom na tip predstavništva. Osim međunarodnih političkih organizacija, gde je predviđeno ostvarivanje pariteta rotacijom, za međunarodne finansijske organizacije i diplomatsko-konzularna predstavništva je ostavljeno da se na poseban način odrede i usaglase modaliteti. Na taj način je ostavljena mogućnost da se eventualno u finansijskim organizacijama pojavljuju predstavnici država-članica u nekoj vrsti zajedničke delegacije, što bi bitno poremetilo jedinstvenost predstavljanja državnog saveza.

Ekonomska oblast je očigledno bila najspornija tačka dogovora i u njoj je praktično legalizovano postojeće stanje dva ekonomska sistema (doduše sa međusobnom prohodnošću, ma šta to značilo) u očekivanju da će harmonizacija sa ekonomskim sistemom EU predstavljati osnov za postepeno i posredno međusobno približavanje. I u ovoj oblasti, doduše, ima nekoliko nepoznanica, ali s obzirom na ono što je izričito navedeno, da se „polazi od postignutog stepena ostvarenih reformi”, kao i da se očekuje harmonizacija spoljnotrgovinskog i carinskog režima, praktično je legalizovano postojeće stanje dva ekonomska sistema. U tom slučaju fraza o zajedničkom tržištu i nesprečavanju slobodnog protoka ljudi, roba i kapitala praktično ne znači ništa, jer se ne zna na koji način se to može garantovati. U ekonomskoj oblasti je u suštini najočigledniji konfederalni karakter zajednice, jer se radi o veoma niskom stepenu ekonomskog jedinstva, s obzirom da ni samo Ministarstvo za unutrašnje ekonomske odnose ne bi imalo nikakve ingerencije za „neometano funkcionisanje zajedničkog tržišta, uključujući slobodno kretanje ljudi, roba, usluga i kapitala”, jer su, po Sporazumu, za to odgovorne države-članice. U ovom području se radi o izrazito nefunkcionalnoj zajednici i praktično o minimalnim ingerencijama državnog saveza. Kako od pet nadležnosti državnog saveza, spoljni poslovi, odbrana i međunarodni ekonomski odnosi proizilaze iz „spoljnijeg suvereniteta” državnog saveza i razloga racionalnog postupanja i uređenja jednog konfederalnog državnog saveza, to bi jedino ljudska i manjinska prava i jedinstveno tržište predstavljali neophodni elemenat jedinstva da bi se moglo govoriti o nekom federalnom karakteru zajednice. Pošto se ovde ne radi o jedinstvenom tržištu, pa je čak pitanje da li se može govoriti i o „zajedničkom tržištu”, to jedino oblast ljudskih i manjinskih prava ostaje kao „federalna” kopča dveju suverenih država, jer podrazumeva da će jedino u toj oblasti građani Srbije i Crne Gore imati jednak status.

Sporazum i njime predviđen državni savez mogu se posmatrati s dva aspekta. Prvi je aspekt funkcionalnosti ovakve zajednice, koji se neposredno tiče karaktera odnosa u njoj i stepena međusobne povezanosti, kao i budućnosti ovakvog rešenja. S druge strane, državni savez Srbije i Crne Gore, može se posmatrati kao način prevazilaženja postojeće državne krize SRJ.

Iz gore izloženog kratkog razmatarnja karaktera nove države, moguće je zaključiti da se radi o *vrlo nefunkcionalnoj* zajednici dveju suverenih država, više za spoljnopolitičku upotrebu, i stoga vrlo lošem rešenju, koje će ostavljati puno prostora za mukotrпно i dugotrajno odlučivanje, pa i moguće blokade i paralize ili pak neispunjavanje odluka od strane država-članica. Ovoga poslednjeg su i sami potpisnici sporazuma bili svesni, na šta ukazuje predviđena mogućnost da jedna članica „tuži” drugu Evropskoj uniji zbog „neispunjavanja obaveza koje slede iz ovog Sporazuma”, jer usvojeni konfederalni aranžman u ekonomskoj oblasti ne predviđa nikakve unutrašnje pravne mehanizme za obavezivanje na poštovanje Sporazuma. Pored toga, zbog uticaja političkih faktora i nepredvidljivih političkih tokova u nestabilnim političkim i partijskim sistemima Srbije i Crne Gore na ovako krhku institucionalnu strukturu, isuviše toga će biti prepušteno uticaju *tekućih i trenutnih* raspoloženja, što svakako nije dobar državni temelj.

Kada se dokument posmatra sa drugog aspekta, kao predlog izlaska iz postojeće državne i političke krize, za njega se može reći da predstavlja *neka-kvo* rešenje postojeće blokade. Dakle, ne ulazeći u pitanje karaktera i budućnosti državne zajednice, sigurno da je bilo kakvo prevazilaženje postojećeg stanja bolje nego sadašnja situacija. Prvo, uspostavljanje državnog saveza je prednost u odnosu na postojeće stanje, zato što se za Srbiju razrešava problem preklapanja nadležnosti sa saveznom državom i tako otklanjaju prepreke reformskim procesima koje su iz toga proizilazile. Srbija se sada može u potpunosti posvetiti rešavanju problema svog ustava, a naročito zaokruživanju svog ekonomskog zakonodavstva. Primerice, do sada nije bilo moguće donošenje novog koncepta penzijskog osiguranja i reforme penzijskog sistema, kao materije u nadležnosti savezne države, jer je koalicioni partner iz Crne Gore u saveznoj državi to sprečavao iz svojih političkih razloga. Sada se uklanjaju takve vrste prepreka. Drugo, kako Crna Gora preuzima na sebe odgovornost za saveznu državu to će preuzeti i svoj udeo u troškovima. Treće, država će biti daleko jeftinija u odnosu na postojeću. Četvrto, jasnije definisanje međusobnih odnosa će doprineti tome da se ekonomski i politički problemi iz jedne članice ne prenose u drugu.

Iz ovoga, kao i posebno iz definisanja ekonomskih odnosa proizilazi da će sada i Srbija da definiše svoju unutrašnju suverenost, bar u onoj meri u kojoj je to Crna Gora učinila, na šta je navodi sama logika sporazuma i zahtevi reformi. Na osnovu toga se može izvući pretpostavka da će obe države-članice sve više voditi računa o sopstvenoj državi, a manje o zajedničkoj. Time se predviđena konfederalna struktura, posebno sa privremenošću vezanom za trogodišnji period, pokazuje kao ona koja će voditi pre udaljavanju nego približavanju, bez obzira na predviđenu harmonizaciju sa evropskim zakonodavstvom. „Šargarepa” izglednosti približavanja Evropskoj uniji tome neće ni malo doprineti. Pored toga, s obzirom na oročenje dogovora na sledeće tri godine, sa mogućnošću njegovog preispitivanja, ostavljen je širok prostor uticaju tekućih balkanskih i evropskih političkih prilika na konačno rešenje. Tako se može zaključiti da će onaj koji je bio ključni faktor za uspostavljanje ovakvog sporazuma, Evropska unija, ujedno biti onaj faktor koji će znatno

uticati na definitivno rešenje. A kakvi će biti spoljnopolitički interesi Evropske unije i njena balkanska politika za tri godine, to je nemoguće predvideti. To je i osnovni razlog da se u opštoj oceni Sporazuma može zaključiti da on ima samo trenutne pogodnosti u odnosu na nerešeno postojeće stanje, ali da će o valjanosti ovakvog aranžmana moći sa nešto više izvesnosti da se zaključi tek nakonon što se ispita njegovo funkcionisanje, koje će, sva je prilika, ići u naslovno naznačenom pravcu: dva putića vode na dve strane...

Srbija i Crna Gora „kao” Bosna i Hercegovina

I

Sporazum o principima odnosa Srbije i Crne Gore (SiCG) dogovoren između predstavnika srbijanskih i crnogorskih političara i potpomognut uslugama dobre volje iz Evropske unije, interesantno je posmatrati iz ugla koje pruža iskustvo nastanka i funkcionisanja Bosne i Hercegovine.

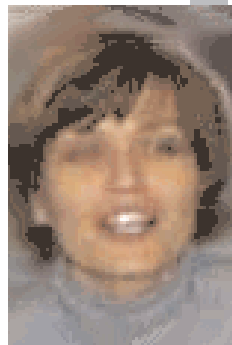
Da bi slika bila jasnija domaćoj javnosti koja je slabo upoznata sa institucijama BiH, a još manje sa njihovim nadležnostima i procedurama, prvo je neophodno podsetiti na državno ustrojstvo BiH.

Prema Dejtonskom Ustavu Bosnu i Hercegovinu (BiH) čine dva entiteta: Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH). Nadležnosti BiH su: spoljna politika, spoljnotrgovinska politika, carinska politika, monetarna politika za koju je Ustavom propisan šestogodišnji režim valutnog odbora, finansiranje ustanova i međunarodnih obaveza BiH, politika i propisi za useljavanje, izbeglice i azil, sprovođenje krivičnih zakona na međunarodnom planu, uključujući i odnose sa Interpolom, međuentitetske i međunarodne komunikacije, regulisanje saobraćaja između Entiteta i kontrola vazdušnog saobraćaja. U nadležnosti entiteta su sve državne funkcije i ovlašćenja koja Ustavom nisu izričito dodeljena BiH, a ukoliko se Entiteti saglase mogu na BiH preneti i druge nadležnosti. Ustavom je takođe predviđeno da će BiH preuzeti nadležnosti za arbitražu u međuentitetskim sporovima, poštovanje ljudskih prava, izbeglice i raseljena lica, kao i očuvanje nacionalnih spomenika, što su pitanja obrađena aneksima 5. do 8. Opšteg okvirnog sporazuma u kojima je precizirano vreme i postupak preuzimanja ovih nadležnosti.

Dejtonskim ustavom utvrđeno je da BiH ima Parlamentarnu skupštinu, Predsedništvo, Savet ministara, Ustavni sud, Centralnu banku, Komisiju za ljudska prava, Komisiju za raseljena lica i izbeglice, dok su kasnijim promenama uz saglasnost entiteta ili odlukom Visokog predstavnika ustanovljeni Državni sud, Kancelarija za finansijsku reviziju, Agencija za statistiku, Državna granična služba, Regulatorna agencija za komunikacije, Arhiv, Izborna komisija, Kancelarija za civilnu avijaciju, Agencija za promociju stranih ulaganja, Institut za standarde i meriteljstvo, Institut za akreditaciju i Kancelarija za veterinarnstvo.

Parlamentarna skupština ima dva doma: Dom naroda i Predstavnički dom. Dom naroda se sastoji od 15 članova (po pet Srba, Hrvata i Bošnjaka), a bira ih Narodna skupština RS, odnosno Dom naroda FBiH. Kvorum postoji

1 CLDS, Ekonomski fakultet, Beograd.



ukoliko je prisutno 9 članova (najmanje po 3 iz svakog naroda). Predstavnički dom čine 42 člana, od kojih su dve trećine neposredno izabrani na teritoriji FBiH, a jedna trećina na teritoriji RS. Kворum postoji ukoliko je prisutna većina članova doma. Oba doma imaju predsednika i dva zamenika predsednika (koji moraju biti pripadnici različitih konstitutivnih naroda), a funkcija predsednika je rotirajuća. Svi zakoni se moraju doneti uz pristanak oba doma. Za donošenje bilo kojeg akta, potrebno je da on dobije najmanje jednu trećinu glasova članova, odnosno poslanika izabranih u jednom od entiteta. Ukoliko se neka odluka proglasi štetnom po vitalne interese nekog od naroda, donošenje takve odluke zahteva da za nju glasa većina prisutnih srpskih, hrvatskih i bošnjačkih članova. U nadležnosti Parlamentarne skupštine je donošenje zakona potrebnih za sprovođenje odluka Predsedništva, usvajanje budžeta BiH, ratifikacija međunarodnih ugovora i drugo o čemu se entiteti sporazumeju.

Predsedništvo se sastoji iz tri člana, po jednog Srbina, Hrvata i Bošnjaka koji se biraju neposredno na teritoriji RS, odnosno FBiH. Članovi Predsedništva se rotiraju na funkciji predsedavajućeg Predsedništva. Odlučivanje je većinsko, s tim što svaki član Predsedništva ima pravo da izjavi da je neka odluka štetna po vitalni interes entiteta u kojem je izabran i da je prosledi na izjašnjavanje skupštini tog entiteta. Ukoliko ovu izjavu potvrdi dvotrećinska većina članova skupština iz reda odgovarajućeg naroda, osporena odluka Predsedništva neće stupiti na snagu. U nadležnosti Predsedništva je vođenje spoljne politike BiH; imenovanje ambasadora (pri čemu sa teritorije FBiH ne može biti više od dve trećine imenovanih); predstavljanje u međunarodnim organizacijama; pregovaranje, proglašavanje i, uz pristanak Skupštine, ratifikacija ugovora BiH; predlaganje, na preporuku Saveta ministara, budžeta BiH Skupštini; izvršavanje odluka Skupštine, kao i obavljanje drugih funkcija koje mu može staviti u zadatak Skupština ili o kojima se entiteti slože. Predsedništvo bira i članove tzv. Stalnog komiteta čiji je zadatak da koordinira aktivnosti oružanih snaga u BiH, koje su u entitetskoj nadležnosti. Članovi Predsedništva su po funkciji i članovi Stalnog komiteta.

Savet ministara čine šest ministara – za spoljne poslove, za ljudska prava i izbeglice, za trezor institucija BiH, za evropske integracije, za civilne poslove i komunikacije, i za spoljnu trgovinu i ekonomske odnose. Predsedništvo imenuje predsedavajućeg Saveta ministara koji stupa na dužnost kada ga potvrdi Predstavnički dom. Predsedavajući Saveta ministara predlaže Predstavničkom domu ostale ministre i njihove zamenike. Svaki ministar ima dva zamenika, pri čemu svaki konstitutivni narod mora imati svog predstavnika. Sa teritorije FBiH ne može biti imenovano više od dve trećine ministara.

Ustavni sud BiH ima devet članova, od kojih četiri bira Predstavnički dom FBiH, dva Narodna skupština RS, a tri predsednik Evropskog suda za ljudska prava. Kворum postoji ukoliko je prisutna većina članova Suda, dok je za donošenje odluke potrebna prosta većina svih članova. U nadležnosti Ustavnog suda je rešavanje sporova koji po ustavnim pitanjima nastanu između entiteta, ocena ustavnosti zakona koji se donose na nivou BiH, kao i entitetskih ustava i zakona. Sud ima i apelacionu jurisdikciju po pitanjima iz

Ustava BiH, a koja proizađu iz presude bilo kog drugog suda u BiH. Odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Centralna banka ima isključivu nadležnost za monetarnu politiku, koja je u prvih šest godina od donošenja Ustava ograničena na režim valutnog odbora. U ovih šest godina bankom upravlja Upravni odbor, koga čine guverner i tri člana. Guvernera, koji ne može biti državljanin BiH niti bilo koje susedne zemlje, imenovao je MMF, uz konsultacije sa Predsedništvom, a Predsedništvo je imenovalo članove od kojih su dva iz FBiH i jedan iz RS. Dva člana iz FBiH dele jedan glas, dok Guverner ima odlučujući glas u Upravnom odboru. Po isteku perioda od šest godina u skupštini BiH će se odlučivati o održavanju ili promeni ustanovljenih pravila monetarne politike, guverner će biti državljanin BiH, a upravni odbor će se sastojati od pet članova.

Od institucija BiH koje su ustanovljene u postdejtonskom periodu najznačajnije su Državni sud, koji ima nadležnost za prekršaje iz domena zakona donetih na nivou BiH i onih koje regulišu institucije BiH, i Državna granična služba u čijoj je nadležnosti kontrola granica BiH.

Generalno govoreći, u postdejtonskom periodu postoji veliki pritisak za uspostavljanje novih nadležnosti na nivou BiH i sužavanje nadležnosti entiteta. Kada je reč o unutrašnjepolitičkim zagovornicima centralizacije BiH, i argumentacija i ciljevi su gotovo isključivo političke prirode i imaju malo ili nimalo veze sa ekonomijom. I u slučaju hrvatskih i u slučaju bošnjačkih zagovornika novih funkcija BiH krajnji cilj je nestanak entiteta. U osnovi zalaganja hrvatskih predstavnika, međutim, krajnji cilj preuređenja BiH je labava (kon)federacija kantona, dok se bošnjački predstavnici zalažu za što je moguće veći stepen centralizacije. Kada je reč o pritiscima iz međunarodne zajednice, iako argumentacija u prilog novih funkcija i institucija BiH obično ima ekonomski sadržaj i logiku, osnovni cilj je ipak prvenstveno političke prirode, a to je stvaranje mreže institucija s kojom je verovatniji opstanak BiH kao države i bez neprekidnog i strogo međunarodnog tutorstva.

Pored stvaranja novih institucija i nadležnosti na nivou BiH, drugi pravac njenog državnog preuređenja je promena ustavnog ustrojstva samih entiteta. U ovdašnjoj javnosti gotovo nezapaženo, u Sarajevu su se proteklih nedelja odvijali pregovori političkih stranaka u BiH pod pokroviteljstvom Viskog predstavnika i uz usluge dobre volje ambasadora uticajnih zemalja. Rezultati ovog nezvaničnog Dejtona II čiji je zvanični cilj bio dogovor oko promene entitetskih ustava radi primene odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti sva tri naroda u oba entiteta, imaće dalekosežne posledice po ustrojstvo BiH. Ne ulazeći u detaljnu analizu samog načina na koji se ova odluka namerava primeniti, dovoljno je reći da on jako podseća, a u nekim elementima u apsurdnosti ide i korak dalje od načina na koji je u bivšoj SFRJ, pa i samoj SR BiH, obezbeđivana ravnopravnost naroda i narodnosti (u aktuelnoj BiH umesto termina „narodnost” koristi se termin „ostali”), sa svim rotacijama, unapred utvrđenim nacionalnim kvotama (pri čemu je, razume se, osnov za kvote popis iz 1991. godine) i funkcijama koje „pripadaju” ovom ili onom narodu. Ono što dodatno komplikuje ovu verziju obezbeđivanja ravnopravnosti konstitutivnih naroda (i ostalih) u oba entiteta, jeste što je nekako treba

povezati sa rezultatima demokratskih višestranačkih izbora. To definitivno nije lako, osim u dva teorijski moguća, ali u stvarnosti malo verovatna slučaja. Prvi slučaj su takvi izborni rezultati prema kojima nacionalne stranke dobiju upravo onoliko glasova koliko bi u demokratiji bilo potrebno da im u koaliciji sa ostalim nacionalnim strankama pripadne odgovarajući broj resora. Drugi slučaj je da stranka koja pobjedi na izborima među svojim članovima ili simpatizerima ima potreban broj kandidata koji su „potrebne” nacionalnosti (pitanje kompetentnosti, iako važno, nije Ustavom propisano).

Koliko će ove promene entitetskih ustava zaista doprineti poboljšanju međunacionalnih odnosa u BiH ostaje da se vidi. Ono što je, međutim, izvesno, jeste da će smanjiti efikasnost i povećati troškove upravljanja i na nivou entiteta, i na nivou kantona i opština u kojima se takođe predviđa primena nacionalnog ključa i rotacije. U BiH se tako odvija interesantan proces. Na nivou BiH se nastoje uvesti nove institucije i nadležnosti uz obrazloženje da je dosadašnji način funkcionisanja neefikasan i skup, a istovremeno se taj neefikasan i skup način funkcionisanja nastoji uvesti i u Republiku Srpsku (u FBiH on uglavnom već postoji, samo se sada broj konstitutivnih naroda povećava sa dva na tri).

Kako se, otvoreno govoreći, ne može reći da je dejtonska BiH, kao ni vašingtonska FBiH, nastala slobodnom voljom njenih konstitutivnih naroda, i kako su dejtonske institucije izraz kompromisa pre svega između snažne međunarodne političke volje da postoji BiH i vojnih pozicija domaćih snaga na terenu, ovakav razvoj događaja ne može se smatrati posebno iznenađujućim. S druge strane, svaki od konstitutivnih naroda po broju, po teritoriji koju naseljava i po ekonomskoj snazi u okvirima BiH predstavlja relevantan politički potencijal čija se volja ne može ni sasvim zanemariti, te je u krajnjoj liniji i pri datim međunarodnim pozicijama neki kompromis jedini mogući ishod.

II

Kako se polazeći od iskustva u BiH može oceniti kompromis oličen u Sporazumu o principima odnosa Srbije i Crne Gore i gde su sličnosti, a gde razlike?

U SiCG je predviđena jednodoma skupština „uz izvesnu pozitivnu diskriminacija poslanika iz Crne Gore”, dok je u BiH skupština dvodoma. U samom Sporazumu o principima nije precizirano da li će se poslanici skupštine SiCG birati neposredno ili u skupštinama Srbije i Crne Gore. Ukoliko bi se birali neposredno, jedino bi se procedurom glasanja (koja takođe nije precizirana) mogla osigurati ravnopravnost članica, za šta je u federalnim ili konfederalnim državama uobičajeno uspostavljanje drugog doma. Stoga bi se moglo pretpostaviti da je verovatniji ishod nastavka sporazumevanja da se poslanici u skupštini SiCG biraju posredno.

Takođe, u SiCG će postojati samo jedan predsednik za razliku od tročlanog (trionacionalnog) Predsedništva u BiH. Predsednika SiCG, međutim, bira Skupština, dok se članovi Predsedništva BiH biraju neposredno i imaju širi, narodni legitimitet.

Kao i Predsedništvo BiH, i predsednik SiCG predlaže sastav Saveta ministara, ali za razliku od BiH u kojoj Savet ministara ima predsedavajućeg, u SiCG je predsednik istovremeno je i predsedavajući Saveta ministara. I u SiCG, kao i u BiH postoji resor spoljnih poslova, kao i resor za zaštitu ljudskih i manjinskih prava u kojem je u BiH u nadležnosti i pitanje izbeglica. Resor međunarodnih ekonomskih odnosa u SiCG bi po pretpostavljenoj nadležnosti mogao pokrивati ono što je u BiH u nadležnosti dva resora – za spoljnu trgovinu i ekonomske odnose i evropske integracije. Resor za odbranu ne postoji u BiH. Ukoliko se, međutim, uzme u obzir da je u SiCG predviđeno da vojskom komanduju tri predsednika, i to po principu konsenzusa, da se vojni rok služi na teritoriji sopstvene države-članice, te da se ministar vojni i njegov zamenik iz različitih država članica rotiraju na funkcijama na polovini mandata, ovaj resor nema mnogo veći formalni značaj nego što ga ima Stalni komitet u BiH.

Resor unutrašnjih ekonomskih odnosa ne postoji u BiH. U BiH, za razliku od SiCG, postoji Centralna banka i ministarstvo za trezor institucija BiH. Imajući u vidu ono što je u Sporazumu rečeno o ekonomskoj oblasti, BiH je ekonomski znatno integrisaniji prostor i po faktičkom sadašnjem stanju i po zahtevima koje za budući razvoj pred nju stavljaju međunarodni činoci. Prvo, BiH je, za razliku od SiCG, monetarna i carinska unija. Drugo, u BiH različite međunarodne institucije prioritetno zahtevaju neposrednu međuentitetsku harmonizaciju politika, zakona i drugih propisa, uz razumevanje da treba više vremena za harmonizaciju sa standardima koji važe u EU. Nasuprot tome, u SiCG će postojati različite valute u državama-članicama, carinska politika nije jedinstvena, dok se međusobna harmonizacija politika, zakona i drugih propisa uspostavlja posredno preko harmonizacije sa standardima koji važe u EU.

Ukoliko bi se herojski pretpostavilo da su sve zainteresovane strane koje su sačinile Sporazum u pregovorima pošle od iskrenih namera i dobre volje da postignu kompromis koji je najbolji za građane sada već bivše SRJ, ostaje otvoreno pitanje koliko dugo objektivno treba privredama Srbije i Crne Gore da se harmonizuju sa standardima EU, a tako i međusobno?

I nezavisno od stvarnih namera učesnika ovog sporazuma, koje je kao i u slučaju bilo kog drugog političkog sporazuma nemoguće znati, stoji činjenica da državno ustrojstvo i predviđene procedure koje se mogu videti iz Sporazuma, usporavaju proces donošenja odluka, što direktno vodi povećavanju troškova odlučivanja, kao i indirektnih troškova koji mogu nastati zbog kašnjenja potrebne odluke, čak i u slučaju u kojem postoji politička volja svih učesnika da se određena odluka donese. Iskustvo funkcionisanja BiH, kao i FBiH, to jasno potvrđuje. Tako je, na primer, od momenta završetka pregovora o svim uslovima za dobijanje kredita neke međunarodne finansijske institucije do momenta dobijanja prve tranše tog kredita potrebno, zbog složene procedure, da prođe više od 6 meseci, uz pretpostavku da svi učesnici u proceduri svoj deo posla obave u najkraćem mogućem roku. Takođe, da bi se doneo bilo koji zakon oko kojeg nema principijelnog neslaganja potrebno je najmanje 150 dana, zbog složene procedure u FBiH. Nasuprot tome u RS, koja nema složeno ustrojstvo, potrebno je 30 dana.

Ukoliko, pak, nema političkog konsensusa da se neka odluka donese, procedure predviđene Sporazumom daju gotovo neograničene mogućnosti za opstrukciju, čak i kada se većinske političke opcije slože oko nekog pitanja. I tu iskustvo BiH daje dobre primere. Tako je još prošlog proleća u načelu dogovoren set važnih ekonomskih zakona koji bi važili na nivou BiH (Zakon o slobodnim zonama, Zakon o koncesijama i još neki), koji još nisu okončali svoj put kroz parlamentarnu proceduru, pre svega zato što ne odgovaraju (ekonomskim) interesima određenih političkih opcija. Dobar primer je i zakon o uporebi sredstava sukcesije bivše SFRJ. Usvajanjem ovog zakona i budžeti entiteta i budžet BiH dobili bi preko potrebna sredstva. Raspodela i način upotrebe ovih sredstava dogovoren je između vlada entiteta i Saveta ministara još u novembru prošle godine, ali zakon još nije donet. Osnovni razlog njegovog nedonošenja je ovaj put konceptijsko neslaganje dela poslanika iz oba entiteta sa načinom upotrebe ovih sredstava, koji, koristeći sve proceduralne mogućnosti, uspešno blokiraju njegovo donošenje.

Drugim rečima, efikasno donošenje bilo kojih odluka u zemljama sa državnim ustrojem kakvo je u BiH, odnosno kakvo se predviđa Sporazumom za Srbiju i Crnu Goru u osnovi zahteva potpun politički konsensus, koji po prirodi stvari predstavlja veoma retku političku situaciju. Ono što se postavlja kao suštinsko pitanje u situaciji u kojoj je za opstanak neke države potrebno uspostaviti takve složene i po definiciji neefikasne procedure, jeste koji su razlozi da takva zemlja uopšte postoji kao državna zajednica? Odgovor na ovo pitanje jeste svakako politički, a ne ekonomski.

U tome je, međutim, i najveća razlika između Sporazuma i Opšeg okvirnog sporazuma pretočenog u dejtonski ustav BiH. U Sporazumu postoji tzv. odredba o preispitivanju. Prema ovoj odredbi, po isteku od tri godine Srbija i Crna Gora imaju pravo da pokrenu postupak promene državnog statusa, odnosno istupanja iz državne zajednice. Dobronamerno tumačenje postojanja ove odredbe u slučaju republika koje nisu međusobno ratovala i nepostojanja bilo kakve slične odredbe u slučaju BiH u kojoj je četiri godine besneo građanski rat, jeste da trogodišnje odlaganje referenduma o državnom statusu Srbije i Crne Gore verovatnije vodi očuvanju ove državne zajednice, dok bi slična odredba u BiH gotovo sigurno vodila raspadu ove države. S druge strane, takođe dobronamerno razmatranje stvarnog odnosa integracionih i dezintegracionih snaga u Srbije i Crne Gore daje dosta osnova za pretpostavku da bi i ishod eventualnog referenduma u obe države članice verovatnije bio u korist očuvanja njihove zajednice. U prilog ove pretpostavke govori i sama činjenica da je aktuelna vlast u CG prihvatila njegovo odlaganje. Njena kalkulacija u ovoj stvari je veoma jasna. S jedne strane, neizvesna pobjeda opcije za oceppljenje od Srbije, a time i nezvesno očuvanje vlasti u kratkom roku, i, s druge strane, izvesno očuvanje vlasti makar u periodu pregovora, sačinjavanja Ustavne povelje, pripreme za izbore i slično, što uz pažljivo planiranje može prilično da se otegne, bez obzira na rokove predviđene Sporazumom.

Tako, možda, dolazimo i do stvarnih razloga iz kojih je nastao Sporazum koji predviđa državnu zajednicu sa, blago rečeno, veoma suženim nadležnostima, koja u ekonomskoj oblasti gotovo da i nema ništa zajedničko.

Evropska unija, čiji se Visoki predstavnik za spoljnu politiku i bezbednost pojavljuje u ulozi svedoka u SoP, zamorena i uplašena od referenduma na Balkanu devedesetih, želela je da ga po svaku cenu izbegne. Uprkos većoj verovatnoći da bi referendumsko otcepljenje Crne Gore od Srbije prošlo mirno, nego uz sukobe, barem između Srbije i Crne Gore, Unija nije želela da rizikuje. Naročito zato što se u slučaju otcepljenja objektivno ne mogu isključiti sukobi u samoj Crnoj Gori. Pored toga, čak i kad bi sve prošlo mirno, bilo koji referendum bilo gde na Balkanu, mogao bi otvoriti lančani proces novih referenduma, na primer, u BiH, u Makedoniji... ali i nekom drugom mestu u Evropi.

Ovakvo rezonovanje Evropske unije poklopilo se sa već pomenutom kalkulacijom aktuelnih vlasti u Crnoj Gori. To što Srbiji najmanje odgovara odugovlačenje jasnog rešenja državnog pitanja, što ostavlja da pitanje Kosmeta i važenja Rezolucije 1244 SB UN lebdi sledeće tri godine, što je direktno ucenjena činjenicom da bi potezanje prava na preispitivanje s njene strane praktično značilo i odustajanje od prava nasledstva ove Rezolucije, što je u novoj kvazi-zajednici po bilo kojem pokazatelju nesrazmerno pozicionirana, nije bilo dovoljno da aktuelne vlasti u Srbiji i bivšoj SRJ budu odlučnije u odbijanju ovako za Srbiju nepotrebnog i nepovoljnog aranžmana.

Na kraju, ipak, postoji i jedna dobra strana ovog sporazuma. Nema više nikakve Jugoslavije. Da li je to bilo dovoljno za prihvatanje ovakvog Sporazuma ili postoje još neki „viši” i javnosti nedostupni, a važni razlozi, pokažeće vreme koje je pred nama.

Veljko Vujačić¹

Institucionalna autonomija i percepcija ograničenog i opšteg dobra

I



Veljko Vujačić

U jednom od ranijih brojeva *Prizme* (decembar 2001) dotakao sam se nekih problema konsolidacije demokratskog poretka u Srbiji. Da podsetim čitaoce, u tom tekstu sam uglavnom razmatrao probleme socijalne stratifikacije, posebno se osvrćući na problem konsolidacije demokratske elite. Istakao sam da se takva konsolidacija može postići jednim planskim programom političke socijalizacije budućih demokratskih kadrova, i to pre svega iz obrazovane srednje klase kao osnovne socijalne baze svakog poznatog liberalno-demokratskog poretka. Dugoročni cilj takve socijalizacije bio bi stvaranje jedne *otvorene, ali ukorenjene elite (establishment)*, čiji bi pripadnici bili socijalno bliski i, samim tim, ne bi doživljavali unutrašnje političke razlike kao nepremostiv jaz. Ukratko, politika se ne bi doživljavala kao *zero-sum game* u kojem je „moja” dobit nužno i neizbežno „tvoj” poraz, ili bar ne predstavlja onu vrstu poraza koja za sobom vuče potencijalno nesagledive „egzistencijalne”, to jest politički opasne i ekonomski štetne posledice. Politika se, dakle, ne bi doživljavala kao „borba na život i smrt,” već kao jedna utakmica za vođstvo u državi koje bi moglo prelaziti iz ruke u ruku, a da to ne nosi sobom teže posledice. Naprotiv, desilo bi se to da se trenutni nosioci vlasti, bez obzira na gotovo nužnu surevnjivost koju vlast donosi, u kritičnim trenucima za državu ili stvarima „opšteg dobra” mogu spokojno obratiti za pomoć ili savet onim svojim prethodnicima koji su posebno upućeni u neki problem.

Nije teško uočiti da se takva vrsta konsultacija neprestano odvija u stabilnim zapadnim demokratijama, pa je čak i jedan takav dokazano „prevrtljiv” i izuzutno nepopularan bivši predsednik kao Nikson bio korišćen za specijalne neformalne misije u Rusiji i Kini mnogo godina nakon što mu je istekao formalni mandat. Pri tom se s pravom računalo na Niksonovo veliko iskustvo u spoljnoj politici, kao i na njegovu nesumnjivu privrženost patriotским idealima i američkim interesima. Kada su se postavili tako važni zadaci kao što je uspostavljanje „neformalnih” odnosa sa ruskom opozicijom, ili procena situacije ili odnosa u kineskom rukovodstvu, Niksonovi prethodni gresi bili su privremeno zaboravljeni, i elita iz suprotstavljene Demokratske stranke se bez velikog premišljanja oslonila na njegovo veliko poznavanje ruskog i kineskog „građiva”. Nema nikakve sumnje da će se i današnja američka elita služiti istim uslugama (npr. Klintonovim poznavanjem situacije na Bliskom istoku) ukoliko to bude smatrala neophodnim, i to bez obzira na

1 Sociološki fakultet, Oberlin, SAD.

zaista strašnu netrpeljivost nove republikanske elite prema prethodnim nosiocima vlasti iz redova Demokratske stranke. Dakako, ona će to činiti pre svega u onim sferama politike koje se tiču opšteg ili javnog dobra („nacionalni interes”), shvatajući da je promicanje tog dobra i u njenom „egoističnom” interesu. Ukratko, ona stara i dobro poznata izreka prema kojoj su „interesi General Motorsa interesi Amerike” ne stoji, i verovatno nikad nije ni stajala u onom obliku u kojem je to sugerisao „vulgarni marksizam,” i to bez obzira na zaista veliku moć korporacija u ekonomskom i političkom životu. Naprotiv, veliki skandal sa naftnom kompanijom „Enron” pokazuje koliko se takav utpliv jedne velike firme, ili, opštije rečeno, dobro artikulisanog privatnog interesa na izvršnu vlast smatra opasnim za „opšte dobro” i možemo sa sigurnošću tvrditi da bi skandal bio daleko veći da SAD nisu u stanju hronične pripravnosti u borbi protiv islamskog terorizma.

Radi se, dakle, o problemu percepcije „opšteg dobra” i uticaju privatnih grupa i pojedinaca na državnu vlast. Ovim problemom pozabavio se američki politikolog Samuel Huntington u jednoj davnoj i pomalo zaboravljenoj, ali za nas itekako relevantnoj knjizi. U toj knjizi, pod naslovom *Politički poredak u društvima u promeni*, Huntington nastoji da objasni uzroke gotovo hronične političke nestabilnosti u zemljama nerazvijenog ili „trećeg” sveta. Jedan od najvažnijih uzroka stalnih prevrata, vojnih udara, i revolucija u tom delu sveta je, nalazi Huntington, hronični nedostatak *institucionalne autonomije*, to jest nemogućnost ili nespremnost nosioca vlasti da se odupru moćnim pojedincima ili grupama koje teže da zadovolje svoje interese preko države. Na državu se, dakle, gleda kao na „plen” koji služi da bi se zadovoljili razni privatni interesi ili interesi grupa (u nerazvijenom svetu, a pogotovu u Africi, valja podvući, to mogu biti i interesi određene etničke grupe koja svojata državu nauštrb etničkih „rivala”). U takvim okolnostima prirodno preovlađuje percepcija da se ekonomski i politički interesi grupa ili pojedinaca mogu ostvariti samo zauzimanjem ili uzurpacijom vlasti i to nužno na štetu svih drugih. Stoga je sasvim logično da umesto institucionalne stabilnosti u takvim društvima preovlađuje *pretorijanska politika*, to jest da se na kraju krajeva borba za vlast manje-više svodi na upotrebu sile ili pretnju silom.

Ovakva prevlast *pretorijanske nad institucionalnom politikom* ima, međutim, i jedan dublji koren u nerazvijenim, a to znači pretežno seljačkim društvima. Radi se o duboko uvreženoj kolektivnoj percepciji da je ponuda svih cenjenih (ne samo „ekonomskih”) dobara prirodno „ograničena.” Da bih objasnio ovaj problem pozvaću se na citat iz izvornog rada antropologa Džordža Fostera: „Model kognitivne orijentacije koji, čini mi se, na najbolji način objašnjava seljačko ponašanje je „predstava o ograničenom dobru”. Pod tim podrazumevam da se veliki spektar ponašanja seljaka može objasniti shemom prema kojoj seljaci doživljavaju svoj socijalni, ekonomski, i prirodni univerzum – svoje totalno okruženje – kao svet u kojem sva poželjna dobra u životu kao što su zemlja, bogatstvo, zdravlje, prijateljstvo i ljubav, muškost i čast, poštovanje i ugled, moć i uticaj, sigurnost i bezbednost, *postoje u ograničenim količinama, to jest da je ponuda takvih dobara uvek nedostatna*, bar što se seljaka tiče. Nije samo reč o tome da ova i sva druga željena dobra postoje

samo u ograničenim količinama, već da ne postoji način na koji seljaci *direktno mogu da utiču na povećanje ponude takvih dobara*. Čini se kao da se očigledna činjenica o ograničenosti zemljišnog poseda u gusto naseljenom selu prenosi na sva poželjna dobra: nema dovoljno za sve. Na svako „dobro” se, kao i na zemlju, gleda kao na nešto što je dano samom prirodom, što postoji isključivo zbog toga da bi se delilo i preraspodelilo ako je to neophodno, a nikako kao na nešto što bi se moglo uvećati”.

Nije teško uvideti da je logički korelat ovakve predstave o inherentno ograničenom dobru ne samo nedostatak uvida u opšte dobro, već i nesposobnost da se opšte dobro uopšte i zamisli. Iz toga sledi i logičan zaključak da ustvari postoji samo „privatno dobro” i da se ono može i *mora* ostvariti isključivo nauštrb drugih pojedinaca ili grupa. Ukoliko ni to nije moguće, onda se mora učiniti sve da se drugima što više naškodi, to jest da im se oduzme mogućnost privatnog uživanja inherentno ograničenog dobra. Prema tome, izreka „da komšiji crkne krava” nije nikakva velika srpska narodna mudrost, već samo verbalni iskaz koji otkriva stvarnu dinamiku seljačkog društva u kojem je socijalna zavist direktna posledica percepcije o ograničenom dobru. Ova percepcija se, dakako, prenosi i na politički život, pa onda nije ni čudno što se moja „pobeda” doživljava kao „tvoj” poraz i to ne u trenutnom, političkom, već upravo u širem egzistencijanom smislu. A, kada se takav princip jednom duboko uvreži, onda se „prirodna” borba za vlast pretvara u otvoreni grabež i široko se otvaraju vrata raznim vrstama korupcije ili, pak, preteranoj zavisnosti nosilaca vlasti od raznih pojedinaca ili grupa koje sprovode sopstveni privatni interes preko države. Samim tim, država se privatizuje, od institucionalne autonomije kao preduslova stabilnog poretka nema ni traga, a opšte dobro se svodi na retoriku „nacionalnog interesa” kojim se prikriva privatizacija moći.

II

Komunisti su dobro shvatili značaj ove dinamike i nije nimalo slučajno što je Hantington isključio Sovjetski Savez sredinom 60-tih godina iz kategorije pretorijanskih društava. Bez obzira na sva zlodela komunističke tiranije, pogotovo u SSSR-u, u jednom pogledu se komunistima mora priznati uspeh: naime, oni su, makar u periodu „prvobitne socijalističke akumulacije”, donekle prevazišli percepciju ograničenog dobra koja je preovladavala u svim seljačkim društvima u kojima su došli na vlast. Ovaj svoj uspeh komunisti su dugovali najmoćnijem oružju koje su imali na raspolaganju, to jest ideologiji.

Na prvom mestu, komunistička ideologija je stvorila percepciju da je moguće prevazići hroničnu zaostalost seljačkog društva kroz jedan neverovatan napor volje i društvene solidarnosti. Za razliku od starih (i „novih”) nacionalističkih žalopojki tipa „jeste da su na Zapadu bogati, ali su zato izgubili dušu”, komunisti su razvili sasvim nov tip „mesijanizma” zaostalog društva koji je stvarao veru i želju da se ostvari „nemoguće.” Ono što je još značajnije, ta ideološka vera se duboko usadila u komunističku avangardu i kadrove, koji su svojim primerom inspirisali i dobar deo društva. Koliko god to smešno zvučalo iz današnje perspektive, masovne radne akcije iz doba stvaranja

komunizma (pa i kasnije) imale su latentnu funkciju da prevaziđu tradicionalne podele u seljačkom društvu, otvarajući oči seljacima, radnicama i „poštenoj” inteligenciji da se vlast može vršiti i na opšte dobro (a ne samo, „kao pre rata, za dobrobit jedne klike na vlasti”). Dobro poznati asketizam „starih” komunista je trebalo da pokaže i dokaže da je to i zaista tako, i nije nikakvo iznenađenje da su se „najrevolucionarniji” među avangardom brzo pobunili protiv prvih znakova privatizacije javnog dobra (Trocki, Đilas), razvijajući teoriju o „novoј klasi” koja zamenjuje staru (umesto da zameni i izmeni „stari poredak”).

Kada se posmatra s te tačke gledišta, kolektivizacija je predstavljala direktan i nemilosrdan napad na osnovne principe seljačkog društva koje je uvek karakterisalo, kako su to komunisti voleli da kažu, „sitnosopstvenički duh” (ne brkati sa „kapitalističkim duhom”, čija svojstva ovde ne mogu da razmatram), to jest „nesposobnost” seljaka da uoči opšte dobro ili da ga razluči od svog privatnog dobra. Nije nimalo slučajno da su na izvršenje zadataka poput kolektivizacije komunisti često slali „drugove sa sela” (i to, po mogućstvu, u svoje selo) jer su se upravo kroz brutalan obračun sa sopstvenom tradicijom i interesima sopstvene porodice kalili komunistički kadrovi koji su, kroz traumu kolektivizacije, morali da dokaže svoju lojalnost instituciji partije i države. Upravo se na takav jedan brutalan način stvarala *institucionalna autonomija* partije-države u odnosu na „egoistične” pojedince i društvene grupe i njihove interese i uvodilo „opšte dobro” Tita, partije i celog „radnog naroda.” Jasno je da komunisti pri tom nisu verovali svojim kadrovima na reč, već da su ih podvrgavali žestokoj institucionalnoj kontroli preko partijskih organizacija (setimo se čuvenih „partijskih karakteristika”) i tajne policije. Indikativno je da je u komunističkim režimima upravo tajna policija igrala ulogu najmanje korumpirane strukture i da se zamišljena revitalizacija komunističkog poretka u nekim dobro poznatim slučajevima (setimo se Andropova) imala osloniti na tajnu policiju u borbi protiv sve veće korumpiranosti komunističkih kadrova. Isto tako, nije slučajno da je nedostatak takve institucionalne kontrole brzo doveo do sveopšte korupcije u kasnom komunizmu, s dobro poznatim rezultatima. Ukratko, ono što je iznutra nagrizlo komunistički poredak nije bio samo sve očigledniji neuspeh komunističkog ekonomskog modela, već i sve prisutnija korupcija kadrova koji su svoj privatni interes počeli sprovoditi kao interes celog društva. Ova svojevrsna *re-tradicionalizacija* komunističkog poretka imala je i svoja veoma „vidna” obeležja, i to pre svega kroz statusnu potrošnju svih željenih, ali sada, u svetlu ekonomskog neuspeha ili „zastoja”, opet inherentno ograničenih dobara, od vikendica do luksuznih automobila, od jaganjaca (setimo se jagnjeće brigade Draže Markovića) do narodnih pevaljki.

Takva vrsta korupcije je, naravno, izazivala reakciju koliko-toliko „poštenog radnog naroda” i meritokratski orijentisane inteligencije koja je s pravom (dodajmo, i to na sasvim *moderan način*) smatrala da profesionalna kompetentnost mora zameniti ideološku lojalnost kao osnovni kriterijum društvenog uspeha (borba protiv „moralno-političke podobnosti” 70-tih i ranih 80-tih godina). Setimo se da je, u prvo vreme, Milošević dugovao svoju neverovatnu

popularnost ne samo „nacionalnoj stvari”, već i svom liku poslovnog, uljudnog i „čistog komunista”. Upravo zahvaljujući tome, on je i mogao da izvodi „anti-birokratske” revolucije na talasu „pravednog narodnog gneva” protiv privatizacije javnog dobra, a ne samo protiv „nacionalne izdaje” autonomaša iz Vojvodine i „separatista” iz Crne Gore. Paradoksalno, ovaj zahtev za „nekorumpiranom vlašću” nije bio samo izraz želje za povratak na stari egalitarni ili asketski komunizam (toga je bilo mnogo više 1968), već i sasvim „modernog” stremljenja za uspostavljanjem nekakvog kriterijuma „opšteg dobra” u vremenu sveopšte korpucije i demoralizacije. Takvo stremljenje je Milošević, kao jedan od zaista retkih preostalih komunističkih kadrova sa osećanjem „za bazu”, nemilosrdno iskoristio, zamenjujući dobrobit „partije i naroda” dobrobitom Srbije, dakle *nacionalizmom*. Isticanje nacionalnog interesa Srbije je trebalo da posluži kao funkcionalni substitut za „besklasno komunističko društvo”, a nove žrtve (materijalne i druge) koje su se zahtevale of „naroda” bili su legitimno zasnovane na novoj koncepciji opšteg dobra. Jedini problem u celoj toj zaista spretnoj ideloškoj transformaciji sastojao se u tome što Milošević takve žrtve *nije tražio i od svojih kadrova*. Upravo se u toj, institucionalnoj sferi, Milošević pokazao kao pravo čedo kasnog komunističkog poretka koji je *svoje* kadrove nagrađivao za ličnu lojalnost, a ni prividno za nekakve doprinose nekoj većoj stvari, pa bili to komunizam ili Srbija. Stoga je sasvim logično što je pod njegovom vlašću došlo do neviđene institucionalne korpucije i krađe, prema kojoj korpucija raznih „jagnječih” i „vikendaških” kadrova iz kasno-komunističkog perioda izgleda kao igra za malu decu.

Takav nivo korpucije je logično za sobom povukao pravi procvat pretorijanske politike. Neverovatno jačanje policije kao direktne pretorijanske garde vođe, a na štetu svih drugih institucija, pa i vojske, bila je logična posledica Miloševićevog stremljenja ka koncentraciji apsolutne lične vlasti kao i logično rešenje „problema” neloyalnih kadrova za jednog ortodoksnog komunistu koji nije prestao da sneva o onim boljim danima u kojima je OZNA mogla baš sve da dozna. Međutim, za razliku od stare OZNE, čija je institucionalna misija bila definisana kao služenje revoluciji, nova policija je postala, baš kao u najboljim danima Čaušeskua, oruđe lične vlasti. Stoga je i logično što je borba protiv korpucije kadrova bila zamenjena jednom pravom ubilačkom pretorijanskom trkom za „ograničena dobra,” a sve pod okriljem velikog vođe kao zaštitnika „nacionalnog interesa”.

III

Takvo je, dakle, institucionalno nasleđe s kojim se suočava nova demokratska elita posle Miloševića. Kakve se pouke mogu izvući iz tog nasleđa, pa i iz cele ove samo naizgled irelevantne priče o ograničenom dobru, komunizmu, i njegovom institucionalnom propadanju? Kao prvo, treba uočiti da se i danas, i to pogotovo u svetlu lošeg istorijskog nasleđa, akutno postavlja problem *institucionalne autonomije nove demokratske elite*. To, pre svega, znači da nova elita ne sme sebi da dozvoli da se pretvori u oruđe specijalnih interesa, pa bili to privredni ili politički interesi pojedinaca ili grupa. Koliko god, s

jedne strane, vlasti pravedno, iako ponekad i demogoški ukazuje na opasnost sprege „kriminala i vlasti,” toliko se, s druge strane, sasvim pravilno uočava da stare strukture igraju svoju „pretorijansku” političku igru nezavisno ili po strani od najvažnijih institucija u zemlji. Sve takve i slične „afere” koje je nova vlast samo donekle nasledila od stare samo su manifestacija nezadovoljavajućeg stepena institucionalizacije nove demokratske vlasti i pokazuju da se nismo oslobodili „pretorijanskog nasleđa” prethodnog režima. Sasvim je jasno da se problem institucionalizacije ne može rešiti u jednom danu i da će nova elita još dugo zavisiti od nekih kadrova starog režima. Koliko je takva zavisnost, međutim, potencijalno opasna i koliko su neki od starih kadrova nespremni da prihvate logiku institucionalizovanog demokratskog poretka pokazalo je nedavno „diskreciono ponašanje” tajnih službi u slučaju Perišić, a sve pod prividom zaštite „nacionalnog interesa.” Ne ulazeći u pitanje da li je, koliko je i za šta je kriv bivši šef armije, jasno je kao dan da su ovaj potez izvesne grupe izvele na svoju ruku, slobodno interpretirajući „nacionalni interes” zemlje, bez obaveštavanja ključnih nosilaca civilne vlasti. Ovakva zavisnost od pretorijanskih fragmenata bivšeg režima je neizbežna cena koju nova vlast plaća za nesuglasice i nekoherentnost u okviru demokratske elite. Na ovakvu opasnost ukazao sam već u svom prvom tekstu u *Prizmi* (decembar 2001), a sada se vidi koliko je takva opasnost zaista i realna.

Možda je još značajnije to što su neki predstavnici demokratske elite ili zaista ili samo naizgled nesvesni značaja ovog problema, pa se i ponašaju kao da nemaju jasnu koncepciju demokratskog opšteg dobra, a sve se zaklinjući u nacionalni interes. Što je još gore, trgovina tipa „tebi policija, meni vojska” preti da se pretvori iz privremene „podele demokratskog rada” u trajnu političku podelu i to *na ličnoj osnovi*, što i nije ništa drugo do uvođenje pretorijanske politike na mala vrata. Kada se tome pridoda i sada već gotovo neporeciva činjenica da se Đinđićev „dobitak” vidi kao Koštuničin „gubitak” (i obratno), dok se interesi obe stranke posmatraju kroz kotiranje i relativnu snagu njihovih lidera, slika koju dobijamo nije ona koju bi, pod nekakvim tipičnim okolnostima, nazvali slikom stabilne institucionalizovane politike. Naprotiv, stiče se utisak da preovladava percepcija vlasti kao „ograničenog dobra” koje se mora podeliti i razdeliti, a ne iskoristiti kao polazna osnova za *uvećanje opšteg ili kolektivnog dobra* celog društva. Međutim, uspostavljanje institucionalne autonomije ujedinjene i koherentne demokratske elite i isticanje opšteg dobra su, kao što se vidi iz priloženog, zapravo nužni uslovi istinski demokratskog poretka, a ne nekakva utopijska fantazija iz zapadnih priručnika o demokraciji. Izgleda kao da dobar deo „naroda” to bolje shvata i više želi od delova same elite, a to se najbolje vidi iz porasta rejtinga ekonomista koji su već po prirodi svog zadatka upućeni na opšte dobro i na koje se stoga gleda kao na odgovorne i zrele ljude koje ne motiviše samo pohlepa za vlašću.

Drugi zaključak koji sledi iz ovog kratkog razmatranja je da je za uspostavljanje i održavanje institucionalne autonomije neophodna jasno definisana institucionalna misija koja može da motiviše demokratske kadrove. Ovaj problem se tiče ne samo kadrova u vlasti već i političkih partija, a pre svega DSS-a kao potencijalno sveobuhvatne stranke („catch-all party”) koja

će u svoje redove privući veliki broj „oportunista,” to jest simpatizera bivše vlasti. Takav nagli porast stranke lako može da nagrize institucionalnu autonomiju partijske elite, pretvarajući je u „taoca” socijalne baze. To se pogotovo lako može desiti ako ne postoji jasna ideološka orijentacija u eliti, to jest ako partija ne stvori jasan institucionalni profil sa dobro definisanom internom „misijom.” Videli smo da su sličan problem u jednom nedemokratskom režimu komunisti pokušali da reše kontrolom kadrova preko tajne policije i partijske strukture. Od još većeg značaja je, makar u prvim fazama komunizma, bila ideološka motivacija kadrova, odnosno njihova bespogovorna privrženost opštem idealu, što je objektivno i smanjivalo potrebu za stalnim nadzorom i davalo joj, na samom početku relativno maloj eliti, daleko veću snagu nego što bi to pokazala prosta računica. Jasno je da su ovakvi metodi neprimereni i nesvojtveni demokratskom poretku u kojem se mora raditi javno i skladu sa zakonom i u kojem totalna ideologija ne može služiti kao osnovni motivacioni faktor za „mobilizaciju demokratskih kadrova”. Međutim, iz toga ne proizlazi da nije nužno razvijati jedan širi demokratski „pogled na svet” koji bi morao poslužiti kao osnova za razvijanje demokratske političke kulture, za početak među samim demokratskim kadrovima, a onda i u raznim državnim i administrativnim strukturama prepunim taloga iz prethodnih režima.

Postoje, naravno, i oni koji smatraju da jedna takva ideologija nije ni nužna, već je dovoljno uspostaviti vladavinu zakona, jer ćemo se samim kažnjavanjem onih koji, recimo, putem korupcije nastoje da utiču na politički proces, izboriti za institucionalnu autonomiju vlasti i uzdići javno dobro. To je, naravno, istinito, ali isključivo na nivou jednog isuviše formalnog rezonovanja. *Ako je tačno da institucije menjaju ljude, isto je toliko tačno da institucije čine ljudi.* Vladavina zakona zaista služi kao institucionalna potpora zapadnih demokratija, ali neformalnu i često nevidljivu potporu te vladavine zakona čini vekovima stvarana politička kultura ili ono što je Monteskje zvao „duhom zakona”. A taj „duh zakona” itekako je prisutan i živ u anglo-saksonskom svetu, jer se na različite načine reprodukuje i dan-danas u svakodnevnom i političkom životu. Upravo su se, setimo se, po prisustvu i odsustvu takve jedne demokratske političke kulture i razlikovale anglo-saksonska vladavina prava (*rule of law*) od nemačko-austrijske birokratske primene bezličnih pravila u tzv. „državi prava” (*Rechtstaat*). Koliko se ova druga tradicija formalne „vladavine prava” uspešno oduprla naletima antidemokratskih ideologija pokazali su događaji u dvadesetom veku. Tako formalno shvaćena vladavina prava prisutna je itekako i kod nas: setimo se samo onih naših sudija koji su zaboravili na „vladavinu prava” kad je trebalo falsifikovati izborne rezultate, da bi se iznenada prisetili svih mogućih zakonskih regulativa koje zabranjuju isporučenje Miloševića haškom sudu. Jasno je da jedna takva „vladavina prava” ne može poslužiti ni demokratskim ciljevima, ni institucionalnoj autonomiji, već je, naprotiv, direktno usmerena na podrivanje i te autonomije i tih ciljeva, a pre svega zato što se formalno-pravnom regulativom služi da bi postigla sasvim konkretne interese pojedinaca ili grupa.

Da zaključimo. Nova demokratska vlast u Srbiji se na nivou političke kulture suočava sa problemima koji su duboko ukorenjeni u društvima u razvoju kao i u našoj bližoj prošlosti. Oba problema koja smo razmatrali – problem institucionalne autonomije i problem „ograničenog dobra” – komunistički je pokušao ali nije uspeo da reši. Stoga se ovi problemi – manje očigledni ali ne i manje značajni od neposrednih ekonomskih ili političkih problema – ponovo postavljaju pred novom elitom. Pretorijansko nasleđe Miloševićevog režima, kao pravog rasadnika institucionalizovane korupcije, čini ove probleme još težim. Upravo zbog toga, demokratske reforme se ne mogu sveći na čisto tehnokratsku i formalno-pravnu stranu, već moraju imati za cilj uspostavljanje nove političke kulture kao pretpostavke za moralnu obnovu društva. U suprotnom, demokratska elita pretvoriće se samo u još jednu „novu klasu” koja će upotrebiti državu za svoj groš. Za tako nešto se ni najbolji „drugovi” nisu nikad borili, pa bi bilo sasvim neprimereno da najbolja „gospoda” ispadnu gora od njih.

Institucionalna pamet



1. Uvod

U vokabular kojim se služe ekonomisti, u profesionalni žargon koji ih jasno opredeljuje i cehovski izdvaja, pokojni profesor Boško Gluščević uneo je jednu moćnu metaforu: *institucionalna pamet*. Kao što je široko poznato, ekonomisti su neretko uspevali da se dohvate visokih mesta u tadašnjoj komunističkoj upravljačkoj hijerarhiji. Sa postavljenjem na neko takvo mesto njihova reč je odjednom, i to vidno i svima uočljivo, dobijala na težini i značaju. Do juče isti čovek, već danas je postajao temeljniji, sadržajniji, razlošniji i relevantniji. Za one koji su transformaciju pratili izbliza ili sistematičnije promena je ponekad dosegala razmere neprepoznatljivosti: isti čovek i ista pamet, a odjednom mu reč tako mnogo dobi na težini i značaju.

Kad se malo detaljnije razmotri, ova pojava i nije toliko ezoterična kao što u prvi mah biva percipirana. Ljudi na položajima donose odluke, i to ne baš retko i odluke koje pogađaju veliki broj života. Između reči i dela postoji korelacija koja omogućava da se i na osnovu manje znakovitih reči izvedu prilično važni zaključci. Reč tako dobija na težini čak i kad nije nabijena nekim posebno gustim semantičkim sadržajem, a prirodna posledica ovog njenog povišenog vrednovanja jeste i pripisivanje nekih većih i dalekosežnijih značenjskih konotacija i misaonih dometa od onih sa kojima reč stvarno raspolaže.

2. Institucionalna pamet i liberalni pogled na društvo

Iz liberalne perspektive institucionalna pamet se shvata kao opasna i u krajnjoj liniji destruktivna društvena pojava. Razlog je u tome što ona predstavlja atak na neke krupne *vrednosti* – vrednosti koje vrlo veliki ponder imaju u opštim društvenim vrednovanjima, a koje u liberalnoj aksiološkoj konstelaciji imaju posebnu težinu. S jedne – aksiološki definisane – strane to su sloboda, pravda, ljudska prava i jednakost tretmana u institucionalnom, posebno pravnom poretku. S, druge, kognitivne, strane to su istina i pravo na kritički odnos prema stvarnosti i argumentovanu raspravu (up. Begović, 2001, s. 26). Ljudska prava – sem u jednom strogo ograničenom i precizno definisanom smislu – ne znače pravo da se očekuje i zahteva *od drugih* da osiguraju neke elemente blagostanja i preduslove ovakvog ili onakvog, npr. „čoveka dostojnog” života. Naprotiv, ljudska prava predstavljaju jednu strogo individualizovanu sferu pojedinačnih ovlašćenja i opredeljenja. To

¹ Rektor BK univerziteta.

je domen odluka i činidbi koje pripadaju *isključivo pojedincu* i u koje niko i ništa ne sme da se umeša, čak ni najdemokratskije konstituisani sistemi kolektivnog odlučivanja. Isto tako, jednakost je daleko od toga da se definiše kao jednakost u dohotku i bogatstvu; naprotiv, to je jednakost tretmana u društvenim pravilima igre, jednakost *položaja* u kome će *svako* – srazmerno svom zalaganju, radnoj sposobnosti, pameti i sreći (luck) – moći bez ikakve diskriminacije da dosegne ovakav ili onakav nivo dohotka, bogatstva, sreće (*happiness*)... Reč je o onoj jednakosti na koju je Napoleon mislio kad je rekao da svaki vojnik iz njegove milionske armije u svom telećaku nosi maršalsku palicu. Što se tiče pravde i slobode, njihova neporeciva važnost sigurno je samorazumljiva i ne traži (u ovom sklopu) nikakav dodatni komentar.

Aksiološki koncipirana skupina vrednosti nepotpuna je bez komplementarne skupine kognitivno postavljenih vrednosti. U liberalnom pogledu na svet ta komplementarnost ima suštinski značaj jer je liberalizam istaknuti, iako zasigurno ne i jedini, baštinik velike racionalističke tradicije. Racionalizam je u potonjem razvitku ostvario nekoliko svojih filozofskih opcija, ali ono što posebno izdvaja liberalni pogled na svet jeste *kritički racionalizam*. U toj misaonoj perspektivi, *razum* zauzima jedno od centralnih mesta. Sloboda kao najviša vrednost gubi u odsustvu razuma svoje značenje; smisao očito može da sačuva samo delanje koje je u skladu sa razumom. I obrnuto, razum bez slobode takođe biva obezvređen: mogućnost racionalnog sagledavanja poželjnih pravaca individualne i društvene akcije gubi svoj ljudski i svaki drugi smisao ako nema slobode da se oni i realizuju. Razum je jednako komplementaran i sa pravdom: samo se na razumskoj osnovi može dokučiti šta je pravično a šta ne u društvenim odnosima a, s druge strane, nepravične konstelacije tih odnosa velika su smetnja za afirmisanje svih krupnih društvenih vrednosti, pre svega za punu valorizaciju samog razuma. Visoko vrednovanje razuma usko je vezano sa istinom kao ključnom društvenom i, još šire, univerzalnom (u prostoru i vremenu, po nivoima društvene organizacije...) vrednošću. Van razumskog, za liberala nema drugog puta do istine, iako je van svake sumnje stav da razum sam po sebi istinu kao takvu nipošto ne garantuje. Liberal prema istini ima oprezan, skeptičan i krajnje kritički stav. Kako je Popper ubeđeno insistirao, svaka „istina” je strogo privremena i važi dok se ne dokaže suprotno. U liberalnoj viziji neuporedivo je pouzdanije i sa idealom istine više kompatibilno *obaranje, opovrgavanje* stavova koji su važili ili važe kao istine nego utvrđivanje spoznaja koje će važiti kao trajne istine. Lažne ili potencijalno lažne „istine” – a sve su potencijalno opovrgljive – velika su pretnja za sve velike društvene vrednosti. Lažna percepcija istine vodi zloupotrebi, ili bar pogrešnoj upotrebi, *slobode*, ona blokira pravu percepciju društvene i svake druge *pravde*, njen deformišući učinak rađa u društvenim odnosima elemente koji potiru *jednakost*, ona društvenu akciju predvidivo usmerava na činidbe i efekte koji zadiru u *ljudska prava*, a neretko saznajno neutemeljena pretenzija na istinu zna da se ispreči i kao teško savladiva pretnja *slobodnoj kritičkoj raspravi*.

Sve su to razlozi zbog kojih je i *institucionalna pamet* pogubna pretnja navedenim ključnim i trajnim društvenim vrednostima, i to upravo onim koji

u liberalnom vrednosnom sistemu imaju veliki ponder. Ona je po definiciji atak na *istinu* jer podrazumeva predrasudu da je posebno vredna skupina sudova koja dolazi sa određenih institucionalno definisanih lokacija. Baš kako je to obrazloženo u pethodnom pasusu, *institucionalna pamet* je i drastični primer *nejednakosti*, jer tvrdnjama i viđenjima nekih pojedinaca *a priori* pripisuje nesravnjeno veći ponder nego drugima. *Institucionalna pamet* se po logici stvari izvrće u suptilnu i podmuklu, ali zato ništa manje opasnu pretnju *ljudskim pravima*, jer nejednakost u koju su gurnuti razni subjekti različitih rasprava, koje se mogu shvatiti kao oblik i način kolektivnog traganja za istinom, ne može a da ne produkuje i eroziju prava nekih učesnika – eroziju koja predstavlja samo drugu stranu prednosti i privilegija koje uživaju institucionalno pametni. Tamo gde se krnje prava i narušava načelo (liberalno shvaćene) jednakosti, sigurno je da se delom derogira i *sloboda* kao vrhunaska vrednost. Institucionalno pametni indukuju razne oblike i cenzure i autocenzure, a to ne može da se ne kvalifikuje (i) kao atak na slobodu, nezavisno od toga kako se striktno i kako usko ona definiše.

3. Institucionalna pamet u demokratizovanoj Srbiji

Tamo gde ima vlasti mora da bude i institucionalne pameti. Koliko će ove „pameti” biti – sigurno zavisi od karaktera vlasti. Iz same definicije institucionalne pameti proizilazi da će ona utoliko više biti zastupljena ukoliko je poredak vlasti u većem stepenu autoritaran. Zato ne treba mnogo napora da se zaključi da je u predoktobarskoj (2000. godine) Srbiji te pameti moralo da bude više nego danas. Međutim, *Natura non facit saltus* i mnogo primera i manifestacija institucionalne pameti dolazi do izražaja i u aktuelnim zbivanjima. Dubinski uzrok ove pojave mogla bi da bude činjenica da je *vlast* mnogo više zastupljena u privrednom području i drugim sferama društvenog saobraćanja, pa samim tim i u našim ličnim životima, nego što je to slučaj u modernim društvima, sa zaokruženom tržišnom privredom i razvijenom parlamentarnom demokratijom. Nezavisno od institucionalne nedograđenosti tržišne privrede, nerazvijenost autentičnog demokratskog pluralizma i nerazvijenost civilnog društva (Pavlović 1995) po logici stvari znači više prostora za vlast, tj. za državu i njen aparat prinude, a to su institucionalni, politički i najširi društveni uslovi u kojima se ostvaruju i opstaju institucionalne i funkcionalne pretpostavke za teror institucionalne pameti.

To što je opasnost po ovom osnovu manja nego što je bila u predoktobarskoj (2000) Srbiji, nije razlog da se ta društvena pošast mimoilazi i ignoriše. Štaviše, u meri u kojoj se ona u prethodnom režimu podrazumevala, raste potreba i odgovornost da se ona, kad se već javlja i u novim uslovima – razotkrije i na pravi način kvalifikuje. Ovde će to biti učinjeno kroz analizu jednog konkretnog primera. Biće razmotrene osobenosti i moguće posledice jednog nastupa aktuelnog guvernera M. Dinkića koji je, pozivajući se na tobožnje stručne argumente, proizveo gotovo udžbenički primer najpre zloupotrebe ovih argumenata, a potom njihovog silovitog obznanjivanja sa pozicija vlasti. Pokušaj da se demonstrira ta zloupotreba biće dat u narednom odeljku, ali pre toga mora da

se jasno naglasi jedna preliminarija. Dinkić je neizrecivo mnogo doprineo demokratskom preokretu Srbije i moj odnos prema njemu – kad je ta krupna stvar u pitanju – jeste odnos dubokog uvažavanja. Energija, hrabrost i lucidnost sa kojom obavlja svoj guvernerski posao čini ga zasad jednim od najboljih guvernera koje je ova zemlja imala u poslednjih pola veka ili nešto više.

4. Ekonometrijska analiza osnova za devalvaciju

Čim je reč o ekonometrijskoj analizi, jasno je da je posredi jedno eminentno stručno pitanje. S tim u vezi možda je uputna jedna prethodna napomena. Mahanje stručnim terminima i pozivanje na nekakve profesionalne standarde uvek je bilo jako sredstvo obmane i manipulacije, ali, čini se, to zlo nikada ranije nije naraslo do nivoa na kome je danas zacarilo. Reč *ekspert* postala je jedna od najfrekventnijih, a svakojake zbrkane tvrdnje i konstrukcije koje se graniče sa besmislicama uvijaju se u šljašteće profesionalne oblande. Najčešće se radi o samoproklamovanim ekspertima i profesionalcima. *Propria laus sardet*.

Devalvacija je mnogostrano razuđen, istinski višedimenzionalan problem. Kako to biva kod jako kompleksnih pitanja, neki aspekti tog vrlo zapletenog problema govore u *prilog*, a drugi *protiv* devalvacije. Na nedavnom redovnom godišnjem savetovanju NDEJ-a o ekonomskoj politici za narednu godinu, govoreći o devalvaciji, izneo sam obe skupine argumenata. Verujem da sam argumente protiv devalvacije izneo celovitije, preciznije i jasnije nego sam Dinkić. Usput sam dodao da, po mom subjektivnom vrednovanju suprotstavljenih argumenata, pretežu oni u prilog devalvacije, ali sam dozvolio da neko sa dovoljno različitim valorizacionim ponderima može da izvede i suprotan zaključak. O istom pitanju je, iako sa argumentacijom usmerenom pretežno ka devalvaciji, vrlo inspirisano, dokumentovano i u profesionalnom smislu visoko kompetentno govorio i profesor Mladen Kovačević. U svom odgovoru Dinkić je za obojicu jedino rekao da živimo u starim vremenima, u 1970-im godinama, da ne čitamo novije radove i da nas je vreme pregazilo. Ostaje kao nerazrešiva misterija kako to on, čiju energiju tare i vreme iscrpljuje jedan zametan *činovnički* posao, uspeva da više pročita od nekakvih profesionalaca koji su ostali u struci i čiji gro vremena nema da ode ni na šta drugo nego na čitanje.

Postavlja se i ozbiljno semantičko pitanje – kako uopšte protumačiti reč profesionalac. U G 17 plus, a verovatno i u drugim nevladinim organizacijama, angažovao se veliki broj ljudi sa fakulteta, instituta, specijalističkih agencija, profesionalno orijentisanih nedržavnih organizacija... Ne ulazeći ovoga puta u njihov ukupni kvalitet i opšti nivo – kakvi su takvi su, bili su i ostaju naši – postavlja se ozbiljno pitanje dokle, i da li, ostaju profesionalci i kad se angažuju na političkom i društvenom radu. A ako su i na novim poslovima profesionalno angažovani, da li je to profesionalizam u onom smislu u kome je to bio slučaj dok su se isključivo bavili naučnim, pedagoškim i istraživačkim radom. Mnogi vrhunski intelektualci preusmerili su svoju energiju i upotrebu vremena sa istraživačkih i naučnih poslova na društvenu aktivnost

upravljenju na iniciranje demokratskih promena u Srbiji. Nema sumnje da je taj rad imao visoki društveni prioritet – Srbiji su iznad svega bile potrebne promene – ali se postavlja pitanje da li ostaje profesionalac onaj ko faktički napušta svoj dotadašnji, inače trajni profesionalni angažman i baci se na, ma koliko važan, veliki društveni i politički posao. Zaoštravajući stav posredstvom jedne metafore, profesionalni košarkaš dobrim delom gubi attribute profesionalca ako se nekoliko puta ne pojavi na treningu.

A sad o profesionalizmu u vezi sa devalvacijom. Prema pisanju Blica (31. 12. 2001 – 02. 01. 2001) M. Dinkić saopštava sledeće: „Napravili smo nedavno ozbiljnu ekonometrijsku analizu (OEA – Lj.M.) kako bismo videli koliko promena kursa utiče na porast izvoza i shvatili da devalvacija nema nikakvog uticaja na povećanje izvoza”. U profesionalnom smislu ova je izjava na granici skandaloznog. Prvo, nema regresione analize, pa makar i „ozbiljne”, koja se ne oslanja na neke, nipošto zanemarljive, apriorne pretpostavke, na vanempirijske postavke (*maintained hypotheses*). Ta elementarna činjenica može se razabrati u svakom ozbiljnijem (pa i u onima koji nisu preterano ozbiljni) udžbeniku ekonometrije, pa ovde neće biti dokazivana nego tek saopštena. Zainteresovani mogu da nađu odgovarajuću argumentaciju i tumačenja, pored ostalog, u sledećim knjigama: Johnston (1963, ss 3–9, 44–56), Dhrymes (1978, ss 1–16, 34–51), Wonnacott Wonnacott (1970, ss. 1–4 i, posebno, 15–18), a ponajviše i ponajbolje u Christ (1966, prve tri glave). Od novijih može se preporučiti, Gujarati (1995/1978, ss. 16–21 i, kad je reč o ograničenjima regresione analize, deo o kointegraciji i jediničnim korenima, ss. 709–10). Najkraće rečeno, regresija ima smisla samo u kontekstu uslova koji su definisani apriornim pretpostavkama a koji se iz situacije u situaciju mogu drastično menjati. *Tout court*, sadašnja situacija se toliko izmenila u odnosu na onu iz predoktobarske prošlosti – a jedino ta je mogla da bude pokrivena podacima iz vremenskih serija kojima se bavila „ozbiljna ekonometrijska analiza”, s tim što su i eventualni postoktobarski (2000) podaci bili pod izvesnim uticajem predoktobarske inercije – da regresioni nalazi iz te prošlosti ne mogu biti relevantni za sadašnja, a još manje za buduća zbivanja.

U novinama naravno ne piše od čega se sastoji i kako tačno izgleda OEA, ali (znajući kako se te stvari rade po raznim kuhinjama) nije teško dokonati da su u pitanju regresije koje se danas, zahvaljujući elektronskim računarima, putem pritiskanja nekoliko dirki na tastaturi, dobijaju u ogromnim količinama i mogu, takoreći, lopatama prevrtati. Ta vrsta OEA je već decenijama u znaku ozbiljnog preispitivanja i razlog je zbog koga su teške senke sumnje bačene na nekada moćni i neprikosnoveni instrumentarijum ekonometrijskih modela. Hiljade i hiljade stranica empirijskih istraživanja i metodoloških tumačenja decenijama su na – blago rečeno – samoj granici proglašavanja za bezvredni krš i monumentalnu istraživačku zabludu. Kakva upečatljiva ilustracija propozicije iz 2. odeljka o privremenom karakteru prihvaćenih „istina” i o njihovom kratkovekom važenju samo dok ne budu opovrgnute. Šta tek reći o doprinosu pripadnika novijih pravaca u makroekonomiji (Sargent i Wallace 1975, 1976, Lucas 1972, 1973, Barro 1989) iz kojih proizlazi nešto što podseća na Heisenbergov efekat: puko (eventualno) ekonometrijsko ocenjivanje relacija

ponašanja *menja* te relacije i čini ih bespredmetnim nakon što su ocenjene i nakon što subjekti, na osnovu informacija koje su iz njih izvukli, menjaju obrasce i kriterije svog odlučivanja. Šta u svetlosti te ideje reći za tvrdnju kako veza između kursa i izvoza, ocenjena na osnovu podataka iz miloševićevskog perioda i/ili eventualno vremena koje mu je neposredno sledilo, pokazuje „...da devalvacija nema nikakvog uticaja na povećanje izvoza”? Novije (nipošto najnovije) tekovine u razvoju ekonometrije silno relativizuju numeričke rezultate i teraju na meke, oprezne, višestruko kvalifikovane konstatacije, sa dosta preduslova i ograda. Neko je doista prestao da čita; tvrde, apodiktičke konstatacije i jednako nesavitljivi zaključci najsigurniji su elementi za prepoznavanje onih koji su propustili da urade svoj domaći zadatak.

Sa ovog, unekoliko visokog akademskog nivoa rasprava se može spustiti i na vrlo konkretan, lako uhvatljiv nivo na kome se sve to može objasniti i onome ko nije ekonometričar. Ekonometrija uvek barata sa podacima koji se odnose na dalju ili bližu prošlost. U svetu još nije pronađena tehnika prikupljanja strogo empirijskih podataka o budućnosti. Šta mogu podaci o kursu koji je bio nasilno držan na drastično neravnotežnom nivou, o izvozu koji je pre svega bio pod uticajem prinudnih, administrativno oblikovanih odluka vlasti, i o promenama koje su uglavnom bile plod državnog i političkog voluntarizma – pokazati o mogućim *ekonomskim* vezama kursa i izvoza u jednom normalnom, političkog nasilja lišenom ambijentu? Baš ništa. Šta se može zaključiti iz empirijskih veza dveju kategorija, pri čemu je svaka varirala kao rezultat političkog i administrativnog nasilja, o eventualnim strukturnim vezama i međuzavisnostima izvoza i kursa? Baš ništa. Tamo gde država, gde vlast *nije dozvolila* da se uspostave prirodne veze između kursa i izvoza, tamo ih nije moglo ni biti. Ali, to sigurno ne daje osnovu za izvlačenje nekih generalnih, univerzalnih zaključaka o tome da *uopšte* ne postoje ili da ne može ni da ih bude. Čak i kad bi zbog uništenog poverenja veze izostale i u nekom periodu nakon uklanjanja državnog nasilja u regulisanju odnosa između kursa i izvoza – čak ni onda ne bi bilo osnove za takav zaključak. Kad se uspostavi poverenje, uspostaviće se i veze.

Zvučne reči kao što je *ekonometrija* unose u ove stvari pre dim i konfuziju nego poredak i jasnoću. Stvari su daleko od toga da budu tako jednostavne kao što se to čini mladom guverneru Dinkiću. Onaj ko se poziva na empirijski utvrđene veze iz tog patološki deformisanog, čak i sankcijama iskrivljenog perioda, da bi nešto ustvrdio o budućnosti za koju se nadamo da bi mogla da bude normalna – samim tim pokazuje da se ne razume ni u ekonomiku kursa i izvoza, ni u ekonometriju.

U svetu su akumulirane čitave planine ekonometrijskih nalaza o vezi između kursa i izvoza. Ima u izobilju i ovakvih i onakvih: po nekima, ta veza je jaka, po drugima slaba, po trećima nepostojeća, a ima i takvih po kojima je preokrenuta: što više precenjen kurs domaće valute, to veći izvoz! Birajući mesto i vreme akumuliranja takvih iskustvenih podataka može se dokazati šta god se želi: da su veze jake i da je korelacija pozitivna, da veze postoje ali da su negativne, ili da nikakvih veza uopšte nema... Još nešto: struka je struka i analitika analitika, ali nema te analize koja se baš radikalno i dosledno može

suprotstavljati običnoj, svakodnevnoj pameti i zdravom razumu. OEA nije niti ikad može da bude zamena za zdrav razum.

* * *

Valja se vratiti na uvodne napomene o institucionalnoj pameti. Na javnoj pozornici u vremenskom intervalu koji nije preterano dug, pojavile su se kroz M. Dinkića dve ličnosti: Dinkić analitičar i Dinkić činovnik. Te dve uloge ne idu jedna sa drugom, baš kao što se ne mešaju ni venska i arterijska krv, niti vino i kiselo mleko. Dinkić činovnik gurnuo je u pozadinu Dinkića analitičara, ali ponekad ipak nastupa sa pretenzijama da je analitičar još uvek delatan i živ. Dinkića već dugo okupira što politička, što činovička aktivnost, te Dinkić analitičar zadugo već nije imao pravu šansu. Dinkiću visokom činovniku treba neki *drugi* analitičar koji će imati šansu da prati nove stvari i *razmišlja o njima*. Alternativa ovom poretku stvari nije baš dobra. Ona podrazumeva nastavak prakse neutemeljenih i zapravo naivnih tvrdnji i konstatacija koje, uprkos svojoj naučnoj nezasnovanosti i analitičkoj nekoherentnosti, dobijaju prevelik značaj jer dolaze sa visokog mesta, sa pozicija vlasti. To bi bio jedan od načina na koje bi institucionalna pamet nastavila da nanosi štete ovom društvu.

Citirana literatura

- Barro, Robert J. (1989), „The Ricardian Approach to Budget Deficits”, *Journal of Economic Perspectives* III, Spring, ss. 37–54.
- Begović, Boris (2001), „Srbija na istoku: ideološki značaj jednog nobelovca”, *Prizma*, Mesečne političke analize CLSD, oktobar, ss. 26–32.
- Christ, Carl (1966), *Econometric Models and Methods*, New York: John Wiley Sons.
- Dhrymes, Phoebus (1978), *Introductory Econometrics*, New York, Heidelberg, Berlin: Springer Verlag.
- Gujarati, Damodar (1995/1978), *Basic Econometrics*, New York: McGraw-Hill, Inc. Johnston, John (1963), *Econometric Methods*, New York: McGraw-Hill Book Company Inc.
- Lucas, Robert E. Jr (1972), „Expectations and the Neutrality of Money”, *Journal of Economic Theory* IV, April, ss. 103–24.
- _____ (1973), „Some International Evidence on Output–Inflation Tradeoffs”, *American Economic Review* LXIII, June, ss. 326–34.
- Pavlović, Vukašin (1995), „Civilno društvo”, V. Pavlović, ur., *Potisnuto civilno društvo*, Beograd: Eko centar, ss. 18–35.
- Sargent. T.J. and N. Wallace (1975), „Rational Expectations, the Optimal Monetary Instrument and the Optimal Money Supply Rule” *Journal of Political Economy* LXXXIII, April, ss. 241–54.
- and – (1976), „Rational Expectations and the Theory of Economic Policy”, *Journal of Monetary Economics* II, April, ss. 169–83.
- Wonnacott, Ronald J. and Thomas H. Wonnacott (1970), *Econometrics*, New York: John Wiley Sons, Inc.

Centar za liberalno-demokratske studije

Beograd - Smederevska Palanka, SR Jugoslavija

Centar za liberalno-demokratske studije (CLDS) je nestranačka, nevladina i neprofitna istraživačko-obrazovna organizacija.

Ciljevi CLDS-a su:

zaštita individualnih sloboda
slobodna tržišna privreda i ekonomski napredak
vladavina prava
odgovorna i ograničena država
liberalna demokratija

Ostvarivanje ovih ciljeva podrazumeva delovanje CLDS usmereno ka:

reformama političkog sistema
ekonomskoj tranziciji
izgradnji civilnog društva
zaštiti ljudskih i manjinskih prava
kooperaciji među pojedincima, lokalnim zajednicama i državama
istraživanju i publikovanju liberalne misli
edukaciji građana

Osnovne aktivnosti CLDS-a su:

istraživanje
uticaj na javno mnjenje
edukacija

Neki projekti: Regionalizacija Srbije
Siromaštvo u Srbiji
Funkcionalna državna zajednica Srbije i Crne Gore
Izbori 2000
Korupcija u Srbiji
Novi model privatizacije u Srbiji
Osnove reforme tržišta rada u Srbiji
Parlamentarna kontrola Savezne vlade
Upravljanje lokalnim zajednicama
Škola liberalnih ideja *Sloboda i razvoj*
Letnja škola *Demokratija i ekonomija*