

**Владан Станковић**

*Институт за политичке студије, Београд*

## **УЗРОЦИ УМАЊЕЊА ИНСТИТУЦИОНАЛНИХ КАПАЦИТЕТА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

### **Сажетак**

Сведоци смо неефикасности система власти на свим нивоима... Овај научни рад постараће се да препозна основне узроке умањења ефикасности рада политичких, правних, економских и социјалних институција у Републици, које учествују (или би бар требало да учествују) у процесима одлучивања. *Временски опсег* истраживања захвата тзв. период транзиције: од 2000. године на овамо, а *просторна протежност* тиче се Републике Србије. *Значај* истраживачког подухвата непосредно се тиче Пројекта у чијој припреми учествује и овај часопис, а тиче се давања доприноса за увећавање демократског капацитета институција и власти у Републици Србији. *Научна оправданост* истраживачког захвата указује на могућности оптимизације демократских капацитета власти у Републици, те на стварање (пред)услова за ефикаснији привредни и друштвени развој. *Методи* од којих ће се у истраживању поћи су: узрочни или каузални метод, метод посматрања, институционални приступ, приступ рационалних очекивања, упоредни метод, метод генерализације и метод конкретизације, индукције и дедукције... *Основна хипотеза* од које се у истраживању полази јесте да: постоје друштвене, политичке и институционалне аномалије које ометају правилно функционисање друштвених, политичких, економских и правних институција у Републици Србији, па се умањују демократски капацитети функционисања власти. Отуда ће *циљ* истраживања бити да препозна те узроке, те да сажето понуди сет мера за њихово превладавање.

Кључне речи: институционални капацитет, демократија, политика, ефикасност, развој

Овај рад ће се позабавити узроцима нефункционисања система власти на свим нивоима, узимајући у обзир умањење националних, институционалних и демократских капацитета власти у Републици Србији. Основ ових узрока лежи у институционалним недостацима које постају генератор: друштвене аномије, безакоња, урушавања морала и постављања наопаког система вредности који додатно генерише девастацију заједнице.

## ПОЛАЗНИ ОСНОВИ ДЕФИНИСАЊА ИСТРАЖИВАЊА

Да би смо стекли увид у узроке умањења институционалних капацитета у Републици Србији неопходно је да, накратко, дефинишемо кључне речи истраживачког захвата које се тичу: институција, капацитета и ефикасности рада.

Нормативно, *институција* се дефинише као систем међусобно повезаних норми, чија је главна функција задовољавање људских потреба на друштвено дозвољен начин.<sup>1)</sup> У бихејвиоралном смислу институције се тумаче везама и правилима понашања у међусобним људским саодношењима. Основна улога институција тиче се доношења ефикасних, индивидуалних, одлука о алокацији ресурса и капитала, те у ефикасном повезивању ових одлука у јединствену целину како би био постигнут пун ефекат макропрегнућа. Институције могу настати: а) спонтано (из насушних потреба); б) друштвеним инжењерингом (креираним потребама). Институцијама се: а) уводе правила рада (игре) на основу којих се одлучује о употреби ретких ресурса како би се постигли пројектовани циљеви; б) делује се у оквиру правила игре како би се остварила функција посла и постигао изпројектовани ефекат. Институције, дакле: а) скраћују радни процес, б) оптимизују радна прегнућа; в) увезују радне напоре у јединствену целину. Због тога је њихова важност немерљива, а потреба за досезањем максималних институционалних капацитета, у поступку институционалне максимизације, представља идеал коме се мора тежити.

1) Честе су мешовито нормативно-бихејвиоралне дефиниције појма институције. Тако нпр, институција се дефинише и као: «Consistent and organized pattern of behavior or activities (established by law or custom) that is self-regulating in accordance with generally accepted norms. For example, political institutions are involved with (and regulate) competition for power; and economic institutions (such as markets) encourage and regulate production and distribution of goods and services.»

(<http://www.businessdictionary.com/definition/institution.html>)

Када је о *капацитету* реч, тада ваља истаћи да сама реч капацитет означава «способност примања и спремања»<sup>2)</sup> – способност да се нешто преузме на себе. Неки аутори капацитет схватају као прикупљање и организовање нужних ресурса “зарад формулисања рационалних колективних избора и постављања стратегијских смерова”.<sup>3)</sup> У једном задатом системском оквиру прави се разлика између државних капацитета и демократије. Према ауторима који се баве државним и демократским капацитетом тек ће спој: а) државног капацитета, израженог кроз потенцију државног разлога у јавној сфери, и б) јавног простора за демократизацијом путем друштвених мрежа, јавног мњења и грађанских подстицаја, моћи (али нужно не мора) омогућити максимизацију институционалних претпоставки.<sup>4)</sup>

Институционални капацитет би се могао схватити као својеврсни оквир са унапред регулисаним правилима игре, у коме би се остваривале на праву прописане функције, а у циљу ефикасне употребе ресурса.<sup>5)</sup> Институционални капацитет би се, стога, могао тумачити као: способност политичке власти да све активности из јавне сфере преузме и смести у оквиру на закону утврђених, и властима поверених, институција.

Коначно, *ефикасан рад* је она врста активности која доводи до максимизације радних прегнућа.<sup>6)</sup> У њему је однос између уложеног и осмишљеног рада (радног *input-a*), и радног ефекта или

- 2) У *Мериам-Вебстеровој енциклопедији Британике*, наилазимо на следеће дефиниције капацитета: “the potential or suitability for holding, storing, or accommodating” (Погодност одржавања или (очувања); “the facility or power to produce, perform, or deploy” (Моћ да се нешто произведе, распореди). (<http://www.merriam-webster.com/dictionary/capacity>, an Encyclopædia Britannica Company)
- 3) Ђорђе Стојановић: “Проблем државног политичког и административног капацитета – анатомија Србије као слабе државе”, *Српска политичка мисао*, 4/2011: 11-31, Институт за политичке студије, Београд, 2011, стр. 13.
- 4) Ђорђе Стојановић, Живојин Ђурић, Љубиша Деспотовић: “Концептуални оквир за анализу државног капацитета”, *Српска политичка мисао*, 2/2011: 11-40, Институт за политичке студије, Београд, 2011, стр. 25: «Због важности државног капацитета у реализацији ових задатака из угла управљања, држава не може достићи висок степен демократичности без, високог нивоа државног капацитета (симултано високи државни капацитети могу учинити стабилнијим ауторитарне политичке режиме).»
- 5) Светска банка дефинише институционални капацитет кроз: *Јасноћу у дефинисању права и одговорности*, што обухвата: «Доследност, Легитимитет, Подстицаје за усклађивање, Једноставност управе, Ризик за негативне екстерналије, Погодну флексибилност и Отпорност на корупцију.» (World Bank: «Institutional Capacities and Their Contributing Characteristics for Institutional Diagnostics, Program Design and Results Management», *World Bank Institute Capacity Development and Results Practice*, Last updated February 9, 2011)
- 6) “Ефикасан (lat. *efficax* од *efficere*: učiniti, postići) – djelotvoran, snažan.” (*Enciklopedija leksi-kografskog zavoda*, том II, Zagreb, 1956, str.469)

результата рада (радног *output*-а) највећи. Мерење ефикасности рада спроводи се одређеним стандардизованим квантификаторима, и зависи од врсте посла, околности у којима се рад обавља, те од субјективних фактора онога ко рад изводи.<sup>7)</sup> Тако један рад може бити изведен на више или мање ефикасан начин.

## УЗРОЦИ НЕЕФИКАСНОСТИ У ФУНКЦИОНИСАЊУ ИНСТИТУЦИЈА У РЕПУБЛИЦИ

Међу узроке, који умањују институционални капацитет у Републици Србији ваља издвојити:<sup>8)</sup> партиократију, непоштовање правила јавних конкурса, корупцију, недовољну спецификацију у подели и систематизацији радних места, неразумно трошење новца за унапред испланиране потребе, приватизовање интереса сфера од јавног значаја...<sup>9)</sup>

### 1. Партиократија

Партиократија је она врста политичког система у коме је сва власт у рукама политичких странака, односно још уже, у рукама посланичких клубова политичких странака, или још уже у рукама страначких вођа и њихових најближих сарадника.<sup>10)</sup> Ради се о олигархијском поретку власти, где долази до својеврсне концен-

- 7) Violeta Domanović: "Efektivnost sistema merenja performansi u uslovima savremenog poslovnog okruženja", *Ekonomski horizonti*, 1/2013: 31-44, Ekonomski fakultet u Kragujevcu, Kragujevac, 2013, str. 31.
- 8) Реч је о тзв. *дефектним* или *полуконсолидованим демократијама*. (Zoran Stojiljković, "Politička korupcija i slaba država", *Filozofija i društvo*, 1/2013: 135-159, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd, 2013, str. 143: "Defektne ili polukonsolidovane demokratije su zapravo nestabilne i političkim krizama sklone demokratije koje odlikuje: (1) partokratija; (2) slabe strukture (parlamentarne) reprezentacije; (3) nepotpuna decentralizacija vlasti; (4) ograničeni, od stranih izvora zavisni potencijali civilnog društva; (5) uticaj moćnika – posebnih ekonomskih i političkih interesnih grupa na medije; (6) spori, nekonzistentni i na pritiske neoptorni sudski procesi i (7) slabi kapaciteti za suzbijanje raširene korupcije")
- 9) *Транспарентност Србије* изашла је са својом листом узрока умањења институционалних капацитета у Републици. «Kao glavne probleme Srbije, predstavnici *Transparentnosti Srbija* naveli su: kršenje antikorupcijskih zakona, narušavanje pravne sigurnosti usvajanjem kontradiktornih i nejasnih odredbi, vaninstitucionalnu moć političkih stranaka koja utiče na rad javnog sektora, neuređeno lobiranje, netransparentan proces donošenja odluka, nepotrebne procedure i nedovoljne kapacitete organa koji vrše nadzor nad primenom zakona.» (<http://www.euractiv.rs/eu-i-zapadni-balkan/3194-porast-korupcije-u-srbiji-.html>)
- 10) Владан Станковић: "Партократија међу демократским институцијама Републике Србије", *Политичка ревија*, 3/2009: 17-26, Институт за политичке студије, Београд, 2009, стр. 18: «Партократија је један од под-облика политичке владавине унутар парламентарног система власти, у коме због технике изборног система, политичке културе, али и менталитета једне нације, постоји необуздана владавина политичких странака, њених посланичких клубова и/или самих лидера политичких партија.»

трације моћи, али и власти. Вође политичких странака демократски легитимитет прибављају само и искључиво путем изборних циклуса, а одговорност у раду тешко или готово никако не подлеже демократском преиспитивању страначке већине.<sup>11)</sup>

Страначки систем, који је постао уставна категорија, и гаранција демократичности читавог поретка власти, у партиократском поретку, изокренут је у своју супротност. Уместо да страначки систем постане основ политичког тржишта идеја и надметања, он се претворио у олигархијску концентрацију моћи, у коме је сва власт предата у руке партијских лидера и њихових најближих сарадника.<sup>12)</sup> У таквом систему постоји партијска деоба плена и партијска подобност као искључиво мерило промоције на одређену функцију, чиме се посредно нарушава снага и институционалних капацитета, јер се тежиште са институције и професионалне оспособљености премешта у раван страначког, волунтаристичког, односно произвољног.<sup>13)</sup> Деинституционализација политичке владавине овде се огледа у: недетерминисању политичких одлука знањима и правилима струке (професије), измештању круцијалних политичких одлука од страначких програма (са којима се наступало у изборној платформи) ка индивидуалним одлучивањима и обећањима измештеним центрима моћи које дају страначки лидери и њихове сарадничке групе, невезивању политичких акција са смерницама највиших страначких тела (Малог већа или Главног одбора; и Великог већа или Скупштине странке), спиновању јавног мњења у пројектованом правцу, и слично. Све ово, истовремено, доводи до умањења како институционалних, тако и демократских капацитета једног друштва.<sup>14)</sup>

---

11) У инетрвјуу који је познати италијански конституционалиста Ђузепе Маранини (*Giuseppe Maranini*) дао за *Коријере дела сера* наилазимо на следећу оцену партиократије: «Oggi abbiamo un tiranno senza volto, il sistema dei partiti, che non risponde a nessuno, e contro il quale non c'è tirannicidio che tenga.» (Chiaberge Riccardo, «Un tiranno chiamato partitocrazia», *Corriere della sera*, 15. ottobre 1992, [http://archivioistorico.corriere.it/1992/ottobre/15/tiranno\\_chiamato\\_partitocrazia\\_co\\_0\\_9210151009.shtml](http://archivioistorico.corriere.it/1992/ottobre/15/tiranno_chiamato_partitocrazia_co_0_9210151009.shtml))

12) Драган Ж. Марковић: “Перспективе демократизације отуђене политичке власти”, *Политичка ревија*, 1/2010: 131-146, Институт за политичке студије, Београд, 2010, стр. 134: «Посланици у парламенту делују и гласају по директивама своје партије које изражавају вољу партијског вође, а уколико тако не поступају, замењују се дисциплинованијим заступницима партијске линије.»

13) Нешто на ту тему у: Урош Шуваковић, “Партијска држава – могућност њеног настанка и развоја на примеру савремене Србије”, *Теме*, 2/2009: 663-682, Ниш, 2009.

14) О значају демократске организованости у процесима рада унутар институција видети у: Božo Milošević, *Umeće rada*, Prometej, Novi Sad, 2004, str. 251: “...zahtevi za demokratskošću organizacije, ... imaju plodonosnu osnovu u središtu organizacijskog procesa. (...) da se preurede organizacije kako bi postale manje hijerarhijske i birokratske, a više saradničke i demokratske.”

## 2. Непоштовање правила јавних конкурса

Када је о односу партиократије и државне управе/ локалне самоуправе реч, тада ваља истаћи феномен партиократизације кадровске политике. Она се понајвише читава у непоштовању техничке примене стандардизованих правила приликом јавног оглашавања за пријем у радни однос за одређено звање у пословним јединицама државне управе или локалне самоуправе. Уз то често не постоје, или се не примењују, правилници о систематизацији радних места, па је неретка појава произвољност у погледу запошљавања нових, најчешће страначких, кадрова.<sup>15)</sup> Овакво арбитрерно поступање доводи до: гомилања администрације, измишљања нових радних места, повећаног издвајања средстава из буџета за нове плате, веће пометње у погледу радних активности унутар одређених институција система и слично. Посебан случај су запошљавања са елементима непотизма, где “деца наслеђују радна места својих родитеља који одлазе у пензију”, или где долази до чинидбе и противчинидбе у запошљавању по принципу *do ut des*.<sup>16)</sup> Сви ови узроци деинституционализују систем власти и умањују његове институционалне капацитете. Рационална потреба за новим радним местом, тако, посустаје пред потребама које диктирају појединачни интереси из свакодневног, приватног живота. Последица овога је да на радна места махом долазе нестручна, или у најбољем случају, полуобучена лица.

## 3. Корупција

Појам *корупција* долази од *lat. corruptio* што значи: подмиљивост, поткупљивост, поквареност.<sup>17)</sup> Оно што представља *genus proximum* појма корупција јесте *понашање*, али то може бити

15) “Konkursi za direktorska mesta u javnim preduzećima – radna biografija ili partijska knjižica” (<http://www.prva.rs/sr/video/info/vesti/mediaSet/7436/+Konkursi+za+direktorska+mesta+u+javnim+preduze%CA%87ima%3A+radna+biografija+ili+partijska+knji%CC%BEica/20831.html>)

16) На ово наилазимо у налазима *Транспарентности Србије*, када између осталог, у пропусте у раду који умањују институционалне капацитете и ефикасност у раду наводе и следеће узроке: «... необјављивање споразума и уговора које потписује, тајности седница, необјављивању важних закључака, постављању на положаје без конкурса и неоглашавању јавних расправа.»

(«Гоати – Влада занемарује јавност рада», *Радио-телевизија Србије*, понедељак 23. септембар 2013, <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/Политика/1400550/Гоати%3A+Влада+занемарује+јавност+рада>)

17) «U suštini ovog ponašanja leži pokvarenost, neiskrenost, podmićivanje, potplaćivanje.» (Predrag Aleksić: *Ekonomski leksikon*, Savremena administracija, Beograd, 1975, str. 615.)

и радња службеног лица.<sup>18)</sup> Још понегде се среће дефиниција корупције као злоупотреба јавне власти. Тако за неке ауторе “корупција представља сваку злоупотребу положаја од стране државног службеника или особе која врши одређену јавну функцију, а која за циљ има личну или материјалну корист”.<sup>19)</sup> Други су склонили мишљењу да корупција представља “понашање засновано на заобилажењу редовних путева у решавању пре свега личних, а затим и друштвених проблема на уштрб и штету других појединаца и заједница.»<sup>20)</sup> Прецизнију, институционалну дефиницију нуде они аутори који корупцију дефинишу као незаконито коришћење друштвеног и државног положаја и моћи ради стицања сопствене користи. Ови аутори у корупцији виде додатне напоре разградње друштва и безвлашћа (друштвене аномије) која неминовно воде «у деструкцију институционалног система, повећају корупцију и криминал у друштву, умањују правну сигурност, крше или изврдавају законом предвиђене демократске процедуре, спречавају даљи економски раст и свеопшти развој друштва.»<sup>21)</sup>

Све у свему, корупција је данас у Србији толико раширена појава да је заузела једно од два до три водећа места на листи приоритета владе Србије које под хитно треба решавати. Корупција је и проблем који Србија мора да решава како би испунила захтеве Европске уније у погледу добијања статуса кандидата за чланство у Унију. Тако је борба против корупције постала не само део јавне и културне тековине, већ и начин јачања институционалних капацитета Републике. Радње које доводе до коруптивних деловања дешавају се најчешће тешким нарушавањим правила игре која су, заправо, основ институционализма, чиме се умањују институционални капацитети једне земље.

#### *4. Недовољна спецификација радних места*

Посебан проблем умањења институционалног капацитета лежи у недовољној спецификацији радних места и послова који се поверавају лицима који раде у јавној управи и администраци-

18) О вези понашања и положаја пише Вито Танци (*Vito Tanzi*). Према њему, на примеру корупције види се индивидуалан интерес који угрожава друштво и ствара велику забринутост (*Vito Tanzi: Policies, institutions and the dark side of economics*, Edward Elgar Publishing, 2000, p. 148).

19) Зоран Милосављевић: «Непримерено богаћење и корупција у Србији», *Политичка ревија*, 4/2001: 173-198, Институт за политичке студије, Београд, 2011, стр.175.

20) Predrag Aleksić: *Ekonomski leksikon*, Savremena administracija, Beograd, 1975, str. 615.

21) Илија Зиндовић, Владан Станковић: “Легализовани облици корупције у Србији – анонимна стања друштвене ентропије”, *Социолошки преглед*, 1/2012: 17-34, Институт друштвених наука, Београд, 2012, стр. 31.

ји. Својеврстан нефункционални приступ у обављању јавних делатности проузрокован је, пре свега, недовољном спецификацијом у погледу стручности и оспособљености за поједине послове за којима постоји потреба. Недовољно стручна и недовољно обучена лица, или лица која због уштеда у буџету раде више од једног посла (најчешће за исту плату), представљају извор урушавања институционалног система, чиме се умањује и маневарски простор за попуну институционалних капацитета на свим нивоима власти у Републици.<sup>22)</sup> Ово својеврсно сваштарење у обављању послова представља органски аномични налаз, који уз процесе рационализације радних места, захтева и поступке увођења нових радних места на којима ће бити примани они кадрови који су оспособљени, и специјализовани за ту врсту спецификованих знања који се од њих траже, чиме се оптимизује радна ефикасност.<sup>23)</sup> На тај начин биће омогућено увођење реда у процес рада у јавним делатностима, и постизање ефикасног рада (којим се постиже пуна оптимизација радних активности).<sup>24)</sup>

Међутим, има и сасвим супротних случајева... Немали број функционера истовремено је ангажован на неколико послова паралелно за које кумулативно прима чак неколико зарада из буџета. Овакво опредељивање средстава буџетских корисника не би смело да има подршку легислативе, и морало би да наиђе и на већу моралну осуду не само шире већ, и уже, стручне јавности. Наведеним начином учесници у јавним делатностима запоседају, и као припадници професија и као политички посленици, неколико послова

22) Поводом ове теме огласио се и министар Расим Љајић: “Реформе у Србији су пропале јер није било стручних људи како би се економске, политичке, друштвене и културне реформе спровеле на прави начин. Способност примене практичних знања је више него слаба и Србија плаћа цену одлива великог броја младих и образованих људи.” (Расим Љајић: “Реформе пропале због нестручних кадрова”, *Радио-телевизија Војводине*, 20. октобар 2011, [http://www.rtv.rs/sr\\_ci/drustvo/ljajic:-reforme-propale-zbog-nestručnih-kadrova\\_279543.html](http://www.rtv.rs/sr_ci/drustvo/ljajic:-reforme-propale-zbog-nestručnih-kadrova_279543.html))

Ово свакако указује на неопходност да се према стручним и способним кадровима мора водити нарочита политика, како у статусном тако и у финансијском погледу. Знање свуда кошта, па за ове људе не може важити ураниловка, јер су они мотор развоја, и према њима се мора односити са дужном пажњом, баш као свуда у развијеном свету.

23) Jan-Hinrik Meyer-Sahling: “Varieties of legacies: a critical review of legacy explanations of public administration reform in East Central Europe”, *International Review of Administrative Sciences*, International Institute of Administrative Sciences, Brussels, 2009, p. 517: “The passage of a civil service law is of course only a first step towards the professionalization and depoliticization of public administration.”

24) Žoaо Figueiredo: “Efikasnost i zakonitost u radu javne uprave”, *Konferencija o reformi javne uprave i evropskoj integraciji*, Budva, 26-27. mart 2009, OECD-EU, str. 7: “... princip efikasnosti pojavio se naknadno, ali njegova važnost izniče iz društvenog pritiska za jačanje državne intervencije i javnih službi i u cilju intenzifikovanja kvaliteta ovih usluga, i istovremenog zahtjeva da se zadrže ili čak umanje fiskalni pritisci.”

и то најчешће под изговором да се “без њиховог знања, стручности и оспособљености не може”.<sup>25)</sup> Ономогућавањем лицима да истовремено обављају више јавних делатности (за више кумулативних зарада) пружила би се прилика незапосленима да уђу у радни процес, што би аутоматски повећало радну ефикасност, а послови би били савесније и преданије одрађивани. Тиме би и резултати рада били успешнији.

### *5. Неразумно трошење буџетских средстава*

Посебан облик умањења институционалних капацитета власти представља ненаменско трошење буџетских средстава.<sup>26)</sup> Опасност која произилази из ове активности вишеструко је штетна, јер се на овај начин троше средства која би могла бити искоришћена на начин који би био усмерен на даље јачање институционалног оквира, или би иста могла бити прераспоређена у социјална давања, која су ионако слаба. Узроци неразумном трошењу буџетских средстава могу бити системски и индивидуални. Када је о системским располагањима реч, тада ваља истаћи неколико разлога због којих се неразумно (а понекад и ненаменски) троше буџетска средства: прва међу њима је наметање одлука са врха (без адекватних консултација и координација); друга је фрагментација буџета (изванбуџетски фондови смањују алокацијску ефикасност); трећа је недовољна контрола буџетских издвајања од стране скупштине; четврта је недовољно стандардизовани и спецификовани еталони рачуноводствених услуга и финансијских извештавања; и пето, проблеми који настају услед лоших решења у законима о јавним набавкама.<sup>27)</sup> По питању ове, последње, ставке која се тиче доношења закона о јавним набавкама, нешто је до сада урађено, па је тако започело “велико спремање” у овој области. Докле ће се стићи у овој сфери институционалног преуређења јавног простора остаје да се види...

25) Да има покушаја да се у овом простору ствари мењају говори и извор из дневне новине *Блиц*: “... ministar finansija Lazar Krstić mislio je kada je za *Blic* izjavio da državni funkcioneri neće više moći da sede u više fotelja i primaju više punih plata iz budžeta. On je najavio i da će za dva meseca biti završen registar u kojem će se naći svi koji primaju po nekoliko plata.” (<http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/412235/Najnapredniji-naprednjak-Ima-6-funkcija-i-454356-dinara-mesecno>)

26) Ова се појава сагледава и кроз разматрања у окружењу. Тако нпр у: Charles King, *Nationalism, violence, and the end of Eastern Europe*, Oxford University Press Inc, 2010.

27) Richard Allen, Daniel Tommasi: *Upravljanje javnim nabavkama* – прљручник за земље у транзицији, OECD, 2004, стр. 28.

## 6. Приватизовање интереса сфера од јавног значаја

Приватизовање сфере јавних интереса започело је са умањењем моћи читаве централно-планске структуре и централизованог начина политичког осмишљавања у процесима дерегулације.<sup>28)</sup> У каснијој фази «институционалних трансформација» дошло је до слабљења институција, њихове девастације и депрофесионализације. Последица тога је слабљење поуздања у институције, и ерозија ауторитета институција.<sup>29)</sup> У следећој фази институционалне ретардације, долази до рефеудализације односа увођењем у систем јавне управе и локалне самоуправе параинституција од приватног значаја (парабуцети, увођење лена, пребацивање унутрашње контроле на спољне чиниоце прескакањем субординација у систему унутрашњег одлучивања). На тај начин параинституције више не служе интересима од јавног значаја, већ онима који у њима раде. Коначан, и завршан, чин институционалне деградације представља увођење сфере приватног интереса у законодавну праксу (*хамилтонизам*).<sup>30)</sup> На тај начин различите лоби-групе озаконјују своје приватне интересе и претварају их у озаконјену норму понашања.

\* \* \*

На основу горе изнетих налаза стања дају се извести следећи закључци. Партиократски систем власти слаби институционалне капацитете: удаљавањем донетих одлука из сфере политичко-демократског у уске кругове партијске олигархије, депрофесионализацијом важних одлука, страначким вођењем кадровске политике... Непоштовање правила јавног конкурса доводи до произвољности у кадровској политици и дугорочно утиче на смањивање ефикасности и доводи до урушавања ауторитета институција у Републици и органима локалне самоуправе. Корупција директно утиче на слабљење институционалних капацитета нарушавањем правила игре.

28) О увећању корупције са процесима либерализације и дерегулације, видети значајно истраживање: Wayne Sandholtz & Rein Taagepera, "Corruption, Culture, and Communism", *International Review of Sociology/Revue Internationale de Sociologie*, Vol. 15, No. 1/2005, Taylor & Francis Group, 2005, pp. 109-131.

29) Милан Брдар, "Корупција и друштвена ерозија", *Социолошки преглед*, 4/2005: 509-515, Институт друштвених наука, Београд, 2005, стр. 513: «Стање друштва пре свега чине институције и њихово важење и поштовање, а у оквиру ових политичке институције, закони и правна регулатива, с једне стране, као и економски услови друштва, с друге.»

30) То је до крајњих последица изведена доктрина о сарадњи између јавних и приватних области ("partnership between the public and private sectors"). (William Nester: *The Jeffersonian vision 1801-1815 – The Art of American Power During the Early Republic*, Potomac Books Inc, Washington D.C, 2013, p.230)

Недовољна спецификација радних места такође утиче на битно смањење ефикасности рада институција, тако што једно лице обавља један или више послова за које није стручно, или ако јесте стручно онда се често дешава да паралелно обавља више таквих послова, па је ефективност таквог лица у нескладу са приходима које прибавља. И неразумно трошење буџетски средстава, било да је наменско или ненаменско, може нарушити институционалне капацитете и ефикасан рад државних органа (и органа локалне самоуправе) јер не лоцира однос уложених средстава и ефеката који се од рада тих институција очекују. Коначно, приватизовање интереса сфера од јавног значаја подкопавају јавни и надприватни карактер институција увођењем елемената приватног интереса у јавну област, било да се ради о: дерегулацији, депрофесионализацији, урушавању ауторитета институција, увођењу параинституција у јавну сферу или легитимизацији приватног кроз законодавну праксу.

### *ПРЕДЛОГ МЕРА*

- демократизација партиократских одлука;
- пуно поштовање начела непристрасног одличивања у вођењу кадровске политике (способност, стручност, професионализам);
- борба против корупције на свим нивоима власти, и њено значајно смањење;
- детаљна спецификација радних места и нова упошљавања ради попуне потреба за њима;
- трошење буџетских средстава у складу са стварним потребама и реалним износима (фискална и инспекцијска контрола, провера потреба из базе а не произвољне процене са врха, обједињена евиденција буџетских потреба, унификација финансијских извештаја ради ефикасније финансијске и књиговодствене обраде и сл);
- кадровско и структурно јачање институција, њиховог ауторитета и заустављање ерозивних процеса девастације и дерегулације.

## ЛИТЕРАТУРА

- Allen Richard, Tommasi Daniel: *Upravljanje javnim nabavkama* – priručnik za zemlje u tranziciji, OECD, 2004.
- Aleksić, Predrag: *Ekonomski leksikon*, Savremena administracija, Beograd, 1975.
- Брдар, Милан: «Корупција и друштвена ерозија», *Социолошки преглед*, 4/2005, стр. 509-515, Институт друштвених наука, Београд, 2005.
- Domanović, Violeta: “Efektivnost sistema merenja performansi u uslovima savremenog poslovnog okruženja”, *Ekonomski horizonti*, 1/2013, str. 31-44, Ekonomski fakultet u Kragujevcu, Kragujevac, 2013.
- Enciklopedija leksikografskog zavoda*, том II, Zagreb, 1956.
- Зиндовић Илија, Станковић Владан: “Легализовани облици корупције у Србији – анонимна стања друштвене ентропије”, *Социолошки преглед*, 1/2012, стр. 17-34, Институт друштвених наука, Београд, 2012.
- King, Charles: *Nationalism, violence, and the end of Eastern Europe*, Oxford University Press Inc, 2010.
- Љајић, Расим: “Реформе пропале због нестручних кадрова”, *Радио-телевизија Војводине*, 20. октобар 2011, [http://www.rtv.rs/sr\\_ci/drustvo/ljajic:-reform-me-propale-zbog-nestruclnih-kadrova\\_279543.html](http://www.rtv.rs/sr_ci/drustvo/ljajic:-reform-me-propale-zbog-nestruclnih-kadrova_279543.html)
- Марковић Ж. Драган: «Перспективе демократизације отуђене политичке власти», *Политичка ревија*, 1/2010, стр. 131-146, Институт за политичке студије, Београд, 2010.
- Meyer-Sahling Jan-Hinrik: “Varieties of legacies: a critical review of legacy explanations of public administration reform in East Central Europe”, *International Review of Administrative Sciences*, International Institute of Administrative Sciences, Brussels, 2009.
- Милосављевић, Зоран: “Непримерено богаћење и корупција у Србији”, *Политичка ревија*, 4/2001, стр. 173-198, Институт за политичке студије, Београд, 2011.
- Milošević, Božo: *Umeće rada*, Prometej, Novi Sad, 2004.
- Nester, William: *The Jeffersonian vision 1801-1815 – The Art of American Power During the Early Republic*, Potomac Books Inc, Washington D.C, 2013.
- Riccardo, Chiaberge: “Un tiranno chiamato partitocrazia”, *Corriere della sera*, 15. ottobre 1992, [http://archiviostorico.corriere.it/1992/ottobre/15/tiranno\\_chiamato\\_partitocrazia\\_co\\_0\\_9210151009.shtml](http://archiviostorico.corriere.it/1992/ottobre/15/tiranno_chiamato_partitocrazia_co_0_9210151009.shtml)
- Sandholtz Wayne, Taagepera Rein: “Corruption, Culture, and Communism”, *International Review of Sociology/Revue Internationale de Sociologie*, Vol. 15, No. 1/2005, Taylor & Francis Group, 2005.
- Станковић, Владан: «Партократија међу демократским институцијама Републике Србије», *Политичка ревија*, 3/2009, стр. 17-26, Институт за политичке студије, Београд, 2009.
- Стојановић Ђорђе, Ђурић Живојин, Деспотовић Љубиша: «Концептуални оквир за анализу државног капацитета», *Српска политичка мисао*, 2/2011, стр. 11-40, Институт за политичке студије, Београд, 2011.
- Стојановић, Ђорђе: «Проблем државног политичког и административног капацитета – анатомија Србије као слабе државе», *Српска политичка мисао*, 4/2011, стр. 11-31, Институт за политичке студије, Београд, 2011.
- Stojiljković, Zoran: “Politička korupcija i slaba država”, *Filozofija i društvo*, 1/2013, str. 135-159, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd, 2013.

Tanzi, Vito: *Policies, institutions and the dark side of economics*, Edward Elgar Publishing, 2000.

Figueiredo, Žoaо: “Efikasnost i zakonitost u radu javne uprave”, *Konferencija o reformi javne uprave i evropskoj integraciji*, Budva, 26-27. mart 2009, OECD-EU

<http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/412235/Najnapredniji-naprednjak-Ima-6-funkcija-i-454356-dinara-mesecno>

<http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/Политика/1400550/Тоаму%3А+Влада+занемарује+јавност+рада>

<http://www.prva.rs/sr/video/info/vesti/mediaSet/7436/+Konkursi+za+direktorska+mesta+u+javnim+preduze%C4%87ima%3A+radna+biografija+ili+partijska+knji%C5%BEica/20831.html>

<http://www.euractiv.rs/eu-i-zapadni-balkan/3194-porast-korupcije-u-srbiji-.html>

<http://www.merriam-webster.com/dictionary/capacity>, an Encyclopædia Britannica Company

<http://www.businessdictionary.com/definition/institution.html>

Шуваковић, Урош: «Партијска држава – могућност њеног настанка и развоја на примеру савремене Србије», *Теме*, 2/2009, стр. 663-682, Ниш, 2009.

World Bank: “Institutional Capacities and Their Contributing Characteristics for Institutional Diagnostics, Program Design and Results Management”, *World Bank Institute Capacity Development and Results Practice*, Last updated February 9, 2011.

## **Vladan Stankovic**

### **CAUSES OF IMPAIRMENT OF INSTITUTIONAL CAPACITY IN REPUBLIC OF SERBIA**

#### **Resume**

Based on the above mentioned findings we can give the following conclusions. Partocratic system of government weak institutional capacity: removing decisions made in the sphere of political democracy in the narrow circles of the party oligarchy, de-professionalisation of important decisions, human party resources policy... Failure to comply with the rules of public competition leads to arbitrariness in personnel policy and long-term impact on the reduction of efficiency and leads to the collapse of authority and institutions in the local government. Corruption has a direct impact on weakening the institutional capacity to distort the rules. The lack of specification jobs also affects significantly reduce the efficiency of the institutions, in the matter where one person performs one or more job operations for which there are not professional, and if so, then it often happens that performance is parallel and disharmonial over these matters, and the effectiveness of such a person is not proper for the revenue collected. And unreasonable spending budget funds, whether purposeful or misuse may undermine institutio-

nal capacity and the efficient operation of state bodies, bodies of local self-government, because does not locates the ratio of invested funds and effects of the work of these institutions expect. Finally, the privatization of the public sphere of interest undermining the public interest and character over private institutions by introducing elements of private interests in the public field, whether it will be about: deregulation, de-professionalization, the collapse of the authority of institutions, the introduction of parallel-institutions in the public sphere and the private legitimization of legislative practice.

Key words: institutional capacity, democracy, politics, efficiency, development

---

\* Овај рад је примљен 25. септембра 2013. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 05. децембра 2013. године.