

KORUPCIJA I TRAGANJE ZA RENTOM – INSTITUCIONALNA OGRANIČENJA EKONOMSKOG I DRUŠTVENOG RAZVOJA SRBIJE

CORRUPTION AND RENT-SEEKING – INSTITUTIONAL LIMITATIONS OF THE ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT OF SERBIA

*Prof. dr Aleksandra Prašćević**

Apstrakt: U radu se razmatraju teme prisutnosti korupcije i traganja za rentom u Srbiji, kao ključnim institucionalnim ograničenjima sa kojima se u post-tranzicionom periodu suočava ekonomski i društveni razvoj Srbije. Odgovara se na pitanje u kojoj je meri sistem zasnovan na korupciji i traganju za rentom u Srbiji naknadno postao dominantan u post-tranzicionom periodu, upravo iz razloga neadekvatnih ekonomskih i političkih reformi, kao i zbog promovisanja stabilokratije kao sistema vladanja u Srbiji u prethodnoj deceniji. Aktivnosti traganja za rentom podrazumevaju aktivnosti pojedinaca i interesnih grupa kojima se ovim pojedincima, ili njihovim saradnicima obezbeđuje mogućnost prisvajanja nekog oblika rente, a time i direktne ili indirektno preraspodele dohotka u njihovu korist. Traganje za rentom je u ekonomskom sistemu direktno povezano sa ograničenom konkurencijom, insitucionalnim deficitom, državnom intervencijom u ekonomiji, sistemskom korupcijom i organizovanim kriminalom. U Srbiji je traganje za rentom povezano sa diskrecionim pravima kreatora ekonomske politike u domenu fiskalnih rashoda, ulaganjima u infrastrukturne projekte, međudržavnim sporazumima o ekonomskoj saradnji, ali i različitim ograničenjima tržišne konkurencije ili stavljanja u povoljniju poziciju nekih od učesnika na tržištu. U političkom sistemu je traganje za rentom povezano sa deficitom demokratskih političkih institucija, kao i sa stabilokratijom kao formom političkog vladanja u kojoj ne postoji ozbiljna pretnja političarima na vlasti da će biti kažnjeni u izbornom procesu gubitkom vlasti. U radu se razmatra i da li široko prisvajanje različitih formi rente u Srbiji za posledicu ima formiranje

ekonomske i političke elite čiji su motivi da se takvo stanje održi, što nepovoljno utiče na buduću ekonomski i društveni razvoj Srbije. Kao zaštitnici takvog stanja javljaju se i one strukture društva koje učestvuju u prisvajanju nekih formi „kvazi-rente“, a koje se odnose na manje iznose finansijskih sredstava ili nekih privilegija koje prisvajaju po osnovu svoje političke, odnosno partijske pripadnosti.

KLJUČNE REČI: KORUPCIJA, TRAGANJE ZA RENTOM, DRUŠTVENI RAZVOJ, STABILOKRATIJA

JEL KLASIFIKACIJA: D72, D73, E65.

Abstract: The paper discusses the topics of the presence of corruption and rent-seeking in Serbia, as the key institutional limitations faced by the economic and social development of Serbia in the post-transition period. It answers the question to what extent the system based on corruption and rent-seeking in Serbia subsequently became dominant in the post-transition period, precisely because of inadequate economic and political reforms, as well as due to the promotion of stabilocracy as a system of government in Serbia in the previous decade. Rent-seeking activities include the activities of individuals and interest groups that provide these individuals, or their associates, with the possibility of appropriating some form of rent and, thus, direct or indirect income redistribution in their favor. Rent-seeking in the economic system is directly related to limited competition, institutional deficit, state intervention in the economy, systemic corruption, and organized crime. In Serbia, rent-seeking

* Ekonomski fakultet, Univerzitet u Beogradu. E-mail: aleksandra.prascevic@ekof.bg.ac.rs.

activities are connected with the discretionary rights of economic policymakers in the domain of fiscal expenditures, investments in infrastructure projects, and interstate agreements on economic cooperation, but also with various restrictions on market competition or placing some of the market participants in a more favorable position. In the political system, rent-seeking is connected with the deficit of democratic political institutions, as well as with the form of political governance. Another issue is raised in the paper, which relates to the consequences of the widespread appropriation of various forms of rent in Serbia, which results in the formation of an economic and political elite

whose motives are to maintain such a situation, which adversely affects the future economic and social development of Serbia. Those structures of society that participate in appropriating some forms of "quasi-rent" and which refer to smaller amounts of financial resources or some privileges that they appropriate based on their political or party affiliation appear as protectors of such unfavorable situations.

KEYWORDS: CORRUPTION, RENT-SEEKING ACTIVITIES, SOCIAL DEVELOPMENT, STABLOCRACY

JEL CLASSIFICATION: D72, D73, E65.

1. UVOD

Korupcija i traganje za rentom predstavljaju dve pojave koje danas u Srbiji opredeljuju svakodnevno privređivanje ekonomskih subjekata, ali i ekonomske i političke odluke kreatora ekonomske politike. One su inače prisutne u zemljama sa nerazvijenim ekonomskim i političkim institucijama, mada nisu strane ni razvijenim ekonomijama. Obe pojave predstavljaju ključna institucionalna ograničenja sa kojima se u post-tranzicionom periodu suočava ekonomski i društveni razvoj Srbije.

Sam pojam korupcije ima različite aspekte i dimenzije. Korupcija je prisutna koliko traje i samo ljudsko društvo. Istraživanje korupcije je takođe veoma stara tema koja zaokuplja društvene nauke već vekovima. Korupcija je negativna društvena pojava jer predstavlja zloupotrebu javne moći za privatne svrhe (Rouz-Ejkerman, 2007).¹ Ona nema samo ekonomski, već i moralni i etički, ali i kulturološki aspekt. Savremeno definisanje korupcije fokusira ponašanje pojedinca koje se može smatrati odstupanjem od standarda određenih pravnim normama, kriterijumima javnog morala i javnog mnjenja. Klasične definicije su fokusirale društvo u celini i makro aspekt korupcije² u izvornom značenju prevoda latinske reči *corruptus* koja označava iskvarenost, trulež, pokvarenost, i to društva u celini, a ne pojedinca.

Ipak, danas je za analizu korupcije, a naročito za ekonomsku analizu korupcije koja se bavi razmatranjem podsticaja za korupciju, kao i pitanjem gde su ti podsticaji najveći, neophodno usvojiti analitičku definiciju korupcije. Zbog toga se korupcija definiše kao delovanje protivno zakonima koji se na nju odnose, ili protivno onoga što javno mnjenje smatra poštenim ili delovanje protiv opšteg interesa³. Ova definicija pruža dovoljno prostora da se korupcija razmotri sa različitih aspekata, a da se ne izgubi fokus ekonomske analize.

Predmet analize ovog rada biće korupcija prisutna na najvišem nivou vlasti, tzv. visoka korupcija, koja se često naziva i političkom korupcijom, za razliku od one prisutne na nižim nivoima državne birokratije koja ne utiče na javne politike i odlučivanje. Politič-

1 Rouz-Ejkerman (2007), str. 103

2 Begović (2007), str. 50.

3 Pieter Wagenaar, 2007, str.151.

ka korupcija podrazumeva zloupotrebu javnih politika i njihovog sprovođenja od strane visokih državnih funkcionera radi sticanja finansijske i drugih oblika koristi za manjinu, koja se može nazvati i ekonomskom elitom.

U prethodnoj deceniji u Srbiji je nastala „nova elita“, pre svega ekonomska, ili poslovna elita, koja je povezana sa aktuelnom političkom vlašću i državnim poslovima na kojima se bogate pojedinci iz ove elite. Mnogi od tih poslova upravo predstavljaju primere koruptivnog delovanja i traganja za rentom čije se prisvajanje omogućava maloj grupi ljudi koji su bliski političkim vlastima.

S obzirom da je u pitanju visoka, ili politička korupcija, ona je generisala tzv. endemsku ili sistemsku korupciju u Srbiji koja se odnosi na opštu korumpiranost društva, a rezultat je ne više delovanja pojedinaca, već organizovanog delovanja sa najviših nivoa vlasti koje dovodi do korupcije kao načina funkcionisanja čitavog sistema. Endemska korupcija izaziva zamku korupcije u kojoj korupcija hrani još korupcije. U ovoj se zamci nalazi i Srbija, a borba protiv korupcije u ovom slučaju zahteva sveobuhvatne mere usmerene na reformu sistema, kao i na vodeće političke figure tog sistema.

Pored pojma korupcija važno je definisati i pojam traganja za rentom. Kao i korupcija, tako je i traganje za rentom kompleksna pojava, prostorno i vremenski neograničena. Ona se najšire može definisati kao aktivnost pojedinaca ili interesnih grupa kojima je cilj promena javnih politika da bi se dohodak direktno ili indirektno preraspodelio u njihovu korist. Ova preraspodela se vrši kroz prisvajanje nekog oblika rente koje je omogućeno samo određenim pojedincima ili interesnim grupama, povezanim sa javnim funkcionerima i javnim politikama⁴, najčešće korišćenjem neke forme koruptivnog delovanja.

Rad je organizovan tako da se nakon uvoda razmatraju ekonomske i društvene posledice korupcije, zatim kontekst ekonomske i političke tranzicije u Srbiji u periodu do 2012. godine. Naredno poglavlje je posvećeno temi traganja za rentom, kao načinom koruptivnog delovanja u Srbiji. U narednom poglavlju se detaljno razmatra kako je korupcija u Srbiji postala važan fenomen u post-tranzicionom periodu. U ovim poglavljima se pružaju odgovori na pitanja da li su nosioci korupcije i traganja za rentom upravo oni koji održavaju postojeći sistem kao pripadnici „nove elite“ (političke i ekonomske), kao i koja je uloga onih društvenih slojeva koji su u prilici da prisvoje neki oblik „kvazi-renti“. U poslednjem poglavlju se daju zaključna razmatranja.

2. EKONOMSKE I DRUŠTVENE POSLEDICE KORUPCIJE

Obe pojave i korupcija i traganje za rentom direktno su povezane sa motivacijom pojedinaca u jednoj ekonomiji i društvu, ali i sa institucijama, shvaćenim na najširi način kao „pravilima igre“ od kojih primarno zavise rezultati „igre“. Ova pravila igre se odnose prema Daglasu Nortu, čuvenom teoretičaru institucija, na sva ograničenja osmišljena od strane ljudi, odnosno društva, kojima se strukturiraju političke, ekonomske i društvene interakcije. Institucije uključuju i neformalna ograničenja i formalna pravila.⁵

⁴ Drazen (2000), str. 335

⁵ North (1991), str. 97

Ukoliko znamo da je u ekonomiji lični interes ključna odrednica motivacije pojedinaca koji maksimiziraju lično blagostanje ili sopstvenu korist, onda je posebno važno kako jedno društvo kanališe lični interes. Za to je ključna uloga koju imaju institucije u jednoj ekonomiji, odnosno društvu. Institucije treba da obezbede upravljanje međusobnim odnosima građana i države, a ne da se koriste za lično bogaćenje i pogodnosti korumpiranim pojedincima. Ukoliko se jedno društvo suočava sa endemskom, ili sistemskom korupcijom, kao što je slučaj u Srbiji, onda to znači da postoji masivni neuspeh institucija tog sistema i društva da se lični interes koristi u produktivne svrhe i da se koruptivno ponašanje svede na minimum.

U ekonomskoj teoriji je poznato da aktivnosti traganja za rentom za cilj imaju da se generiše neka forma monopola ili specijalna, odnosno povoljnija pozicija za određene poslovne subjekte, ili pojedince. Ti pojedinci bi dobili određenu „zaštitu“ od slobodne konkurencije, ili pristup poslovima koji nisu dostupni ostalim ekonomskim subjektima. U tom slučaju oni prisvajaju neki oblik rente, a time se vrši direktna ili indirektna preraspodela dohotka u njihovu korist, na račun drugih učesnika na tržištu ili čitavog društva (poreskih obveznika). S obzirom da ovo prisvajanje rente nije zakonski utemeljeno, ili pak zahteva da se od strane države derogiraju neke od zakonskih odredbi (na primer usvajanjem lex specijalisa kojima se van snage stavljaju odredbe nekih zakona) i omogućće aktivnosti „traganja za rentom“, one se mogu poistovetiti sa učešćem u koruptivnim aktivnostima.

Aktivnosti traganja za rentom su vezane za promenu poreske strukture, strukture i komponenti državnih izdataka, kao i drugih formi regulacije i delovanja države u ekonomskom sistemu. Poznato je da je traganje za rentom u ekonomskom sistemu direktno povezano sa:

1. ograničenom konkurencijom,
2. insitucionalnim deficitom,
3. državnom intervencijom u ekonomiji,
4. sistemskom korupcijom,

Negativne posledice korupcije po čitavo društvo su značajne i ne odnose se samo na ekonomske i finansijske gubitke i troškove za društvo. Pogubne su i one posledice koje se odnose na urušavanje sistema vrednosti i moralne osnove jednog društva, kao i regresiju demokratskog sistema i demokratskih institucija koje prate uspon koruptivnog sistema vladanja. Sve ovo dovodi u pitanje ekonomski i društveni razvoj, a resursi se umesto produktivnog korišćenja koje bi generisalo i odgovarajući ekonomski rast, neefikasno koriste s obzirom da se obezbeđuju visoki finansijski dobiti učesnicima u koruptivnim poslovima, a na štetu društvenog blagostanja i javnog interesa. Visoki dobiti od korupcije i različiti oblici prisvojene rente finansiraju se od javnog novca, primarno iz budžeta ili zaduživanjem države.

U ekonomskoj teoriji je poznato pogubno dejstvo korupcije na ekonomiju (Rose-Ackerman, 1978). To su potvrdila i mnogobrojna empirijska istraživanja, dokazujući da korupcija negativno utiče na ekonomsko blagostanje, nivo stranih i ukupnih investicija, kao i na ekonomski rast zemalja. U literaturi su poznati ovakvi nalazi kako za zemlje u razvoju (Spyromitros and Panagiotidis, 2022), tako i za zemlje EU (Dinca et al., 2021). Poznato je da su visoki nivoi korupcije povezani sa niskim ulaganjima, nedovoljnim inovacijama i niskim ekonomskim rastom (Mauro, 1995). Korupcija otežava pristup kapitalu, poskupljujući ga i dovodeći do pogrešne alokacije resursa, izaziva distorziju u strukturi javnih rashoda

usmeravanjem izdataka na one koji se mogu lakše zloupotrebiti za prisvajanje renti i koruptivno delovanje, smanjuje i efikasnost javnih politika, ali i ugrožava slobodnu tržišnu utakmicu i ograničava konkurenciju.

Čak i kada u jednoj zemlji ekonomski rast koegzistira sa korupcijom, što je u skladu sa teorijskim postavkama prema kojima korupcija može da predstavlja „ulje za podmazivanje“ sistema u nerazvijenim ekonomijama (Leff, et al. 1964, Hellman, 2003), razvaljenih institucija, kao što je to slučaj sa Srbijom, negativne posledice korupcije su i dalje prisutne. I u ovom slučaju su korupcijom povećani troškovi i gubici za čitavo društvo i ekonomiju, a generisani su i tržišni poremećaji. U literaturi se dokazuje da visoka prisutnost korupcije smanjuje ukupna ulaganja, a ohrabruje preterana ulaganja u javnu infrastrukturu (Tanzi and Davoodi, 1997). Upravo je ovo slučaj sa kretanjima u visini javnih i kapitalnih investicija u Srbiji tokom poslednjih godina, koje generišu više stope ekonomskog rasta, ali obezbeđuju i značajan prostor za koruptivno delovanje i prisvajanje visokih renti za manji broj ekonomskih subjekata, bliskih vlastima.

3. POLITIČKO-EKONOMSKI KONTEKST TRANZICIJE U SRBIJI DO 2012. GODINE

Ekonomska tranzicija je u bivšim socijalističkim zemljama bila povezana sa uvođenjem i razvojem političke demokratije, zbog čega se ove zemlje nazivaju i zemljama nove demokratije. U njima su tokom prvih faza ekonomske i političke tranzicije korupcija i traganje za rentom bile široko rasprostranjene, kao najozbiljnije pretnje njihovoj demokratizaciji i ekonomskom razvoju. Do toga dolazi zbog kolapsa institucija ranijeg komunističkog ekonomskog i političkog sistema, a dok se na njihovom mestu ne formiraju institucije imanentne razvijenim tržišnim ekonomijama i zemljama političke demokratije. Ukoliko se nove institucije ne formiraju, tada će se instalirati sistem zasnovan na kriminalu, korupciji i autokratiji⁶.

Iz političkog sleda događaja u post peto-oktobarskoj Srbiji proizilazi i pitanje u kojoj je meri sistem zasnovan na korupciji i traganju za rentom u Srbiji posledica neadekvatnih ekonomskih i političkih reformi⁷, naknadno postajući dominantan tokom poslednjih dvanaest godina u post-tranzicionom periodu. Zbog toga je veoma važno oceniti procese ekonomske i političke tranzicije u Srbiji u prvih dvanaest godina realizacije reformi.

Te ocene govore u prilog neuspeha u implementaciji mnogih ekonomskih i političkih reformi. Pored činjenice da je Srbija u ove procese ušla sa značajnim zakašnjenjem⁸, važno je istaći i značajne nedostatke reformskih zahvata u post-Miloševićovoj Srbiji.⁹

6 Prašćević (2018), str. 21

7 Prašćević (2010), str. 95

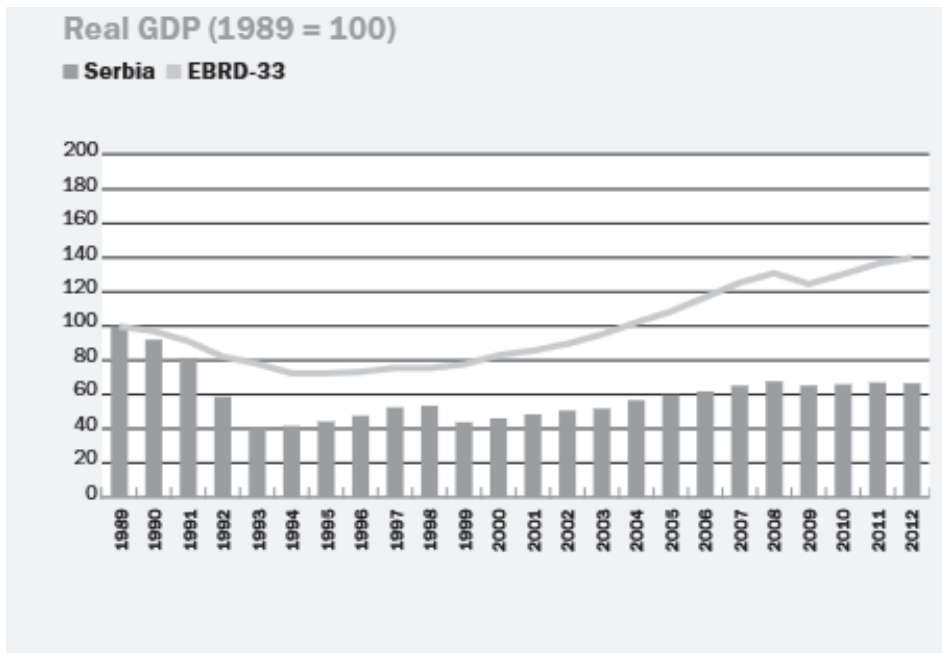
8 Usled činjenice da je u periodu 1992-2000 SR Jugoslavija bila pod međunarodnim sankcijama UN-a, što ju je izopštilo iz međunarodnih ekonomskih tokova i udaljilo od tranzicije, uz ratne sukobe u bivšim jugoslovenskim republikama, kao i kulminaciju albanskog separatizma na Kosovu i Metohiji i NATO bombardovanje 1999. godine.

9 Povratak u međunarodnu zajednicu i ekonomske i političke reforme otpočele su nakon petooktobarskih političkih promena tokom kojima je okončan režim Slobodana Miloševića i njegove Socijalističke partije Srbije (SPS).

Možemo uočiti da je samo prva post-petooktobarska koaliciona vlada Srbije imala jasnu reformsku agendu, te da je najveći napredak i u ekonomskom i u demokratskom smislu bio učinjen upravo tokom prve tri godine¹⁰. Međutim, upravo se ova vlada suočavala sa velikom političkom nestabilnošću, koja je kulminirala u proleće 2003. godine ubistvom premijera Srbije. Naredna koaliciona vlada (premijera Vojislava Koštunice) bila je očigledna posledica pada poverenja javnosti u reformske politike, kao i razočaranja javnosti u poduhvate koji su trebali da obezbede poboljšanje životnog standarda ljudi i brže evropske integracije.¹¹

Politički faktori su uticali na povećanu nestabilnost srpskih vlada, kao i na usporavanje reformi. Prvo, vlade su od 2004. godine imale malu parlamentarnu podršku i činile su ih partije različitih ideoloških orijentacija, čak je prva Koštuničina vlada bila manjinska vlada¹². Drugo, došlo je do raspada zajednice Srbije i Crne Gore, čime je Srbija postala samostalna država (2006. godine). Treće, kriza na Kosovu i Metohiji je kulminirala proglašenjem nezavisnosti Kosova (2008. godine), što je opredelilo spoljnopolitičke ciljeve Srbije u narednim godinama, ali i politička neslaganja između političkih partija u Srbiji o načinu realizacije ovih ciljeva.

Slika 1: Kretanje realnog GDP-a Srbije (1989-2012)



Izvor: *Transition Report*, EBRD, 2012.

10 Prašević (2012b), str. 323.

11 Prašević (2015), str. 91.

12 Formirana je uz podršku Miloševićevog SPS-a, a u naredne tri godine SPS je obezbeđivala manjinsku podršku, time se vraćajući na političku scenu kao značajan politički igrač, u kojoj poziciji i danas uživa kao deo vladajuće koalicije.

Za sve srpske vlade do maja 2012. godine bio je važan sukob između dve političke partije koje su sebe videle kao petooktobarske pobednike (Demokratske stranke i Demokratske stranke Srbije). One su imale različite poglede na ključna ekonomska i društvena pitanja u Srbiji, kao i na procese evropskih integracija Srbije. U takvim okolnostima na značaju su dobijale partije starog režima, kao i partija eksperata (G17 plus) koja je imala značajan koalicioni kapacitet. Navedeni politički faktori slabili su položaj srpskih vlada, izazivajući političku nestabilnost koja je svoje posledice imala na usporavanje ekonomskih reformi i nezadovoljavajuće ekonomske rezultate. Jedan od pokazatelja ovih ekonomskih neuspeha jeste i da ekonomija Srbije nije uspevala da do 2012. dostigne nivo pred-tranzicionog realnog GDP-a iz 1989. godine, niti je uspevala da smanji razliku i zaostajanje u odnosu na evropske privrede (slika 1), kao i da je prema indikatorima tranzicionih reformi realizovala svega oko 60% procesa tranzicije¹³.

Nedovoljan ekonomski rast koji je Srbija beležila samo je jedan od nezadovoljavajućih makroekonomskih pokazatelja. Ništa bolje stanje nije bilo ni sa stopom nezaposlenosti koja je u Srbiji bila visoka, nestabilnom stopom inflacije, kao i sa stanjem javnih finansija, mereno deficitom državnog budžeta i javnog duga. Pored objektivnih nepovoljnih faktora koji su uticali na ekonomiju Srbije kao što je bila svetska ekonomska kriza 2008. godine, čiji su se efekti na privredu Srbije najjače osetili 2009. godine, jasno je da su makroekonomski rezultati bili posledica loših odluka kreatora ekonomske politike, kao i usporavanja i odustajanja od reformi, ali i prisutnosti korupcije i traganja za rentom i u ovom periodu¹⁴.

Ekonomska politika srpskih vlada do jula 2012. godine može se posmatrati u kontekstu političkih poslovnih ciklusa, tačnije izbornih ciklusa koji su opredeljivali odluke vlade¹⁵. Bilo je neophodno obezbediti podršku birača na relativno čestim izborima zbog čega su se kreatori ekonomske politike opredelili za model ekonomskog rasta zasnovan na agregatnoj tražnji i to na jednoj njenoj komponenti – domaćoj tražnji, čiji je rast nadmašivao rast BDP-a.¹⁶ Država je za te potrebe imala na raspolaganju i privatizacione fondove koji su bili osnova za promovisane i Novog investicionog plana (NIP-a, 2006. godine¹⁷), kao i zaduživanje¹⁸.

Ekonomska politika srpskih vlada do 2012. godine se može staviti u kontekst oportunističkih političkih ciklusa prema kojima se u predizbornom periodu birači „potkupljuju“ povećanjem njihovih dohodaka i životnog standarda, a na račun reformi i ekonomskog rasta¹⁹. Usporavanje reformi u Srbiji se dogodilo kao neposredna posledica nedostatka

13 Prašćević (2012b), str. 323

14 Prašćević (2012a), str. 141

15 Prašćević (2008), str. 58-61

16 Politička zloupotreba fiskalne politike se poklapa sa izbornim ciklusima, kao i sa velikom političkom nestabilnošću u periodu 2006.-08. (raspisani parlamentarni izbori u novembru 2006., parlamentarni izbori u januaru 2007., nova vlada formirana u maju 2007., raspisani parlamentarni izbori u martu 2008., parlamentarni izbori u maju 2008. godine, nova vlada u julu 2008.). Ovakvo generisan rast, iako u proseku značajan – oko 5,5%, za posledicu je imao unutrašnje i spoljašnje neravnoteže.

17 Cilj je bio finansiranje javnih investicija u četiri sektora – obrazovanje, zdravstvo, infrastruktura i privreda.

18 Prašćević (2013), str. 23

19 Ekspanzivnost fiskalne politike se u periodu 2006-08 odnosi se na elemente fiskalnih rashoda kojima se dokazuju postavke političkih budžetskih ciklusa. Došlo je do značajnog rasta tzv. diskrecionih javnih rashoda – javnih investicija, subvencija, budžetskih pozajmica i sl.

opštedruštvenog konsenzusa o raspodeli tranzicionih troškova, kao i o ekonomskim ciljevima koje je neophodno realizovati. Zbog toga se odustajanje od reformi paradoksalno javljalo kao način da se na izborima pobjedi. Ovakav model rasta omogućio je u kratkom roku rast životnog standarda stanovništva iznad stope koja bi odgovarala realnom ekonomskom rastu, obezbeđujući ostanak na vlasti kreatora ekonomske politike.

Pored oportunističkog ponašanja i zloupotrebe fiskalne politike, važna odrednica ekonomske politike srpskih vlada bila je i njihova koaliciona struktura sa tesnom parlamentarnom većinom. Koalicije su se uglavnom okupljale oko zajedničkog cilja dolaska ili ostanaka na vlasti, a u mnogo manjoj meri oko nekog zajedničkog političkog ili ekonomskog cilja. Zbog nejasne političko-ideološke orijentacije političkih partija, ali i zbog činjenice da su koaliciju činile partije sa različitim ekonomskim ciljevima, kao što je to bio slučaj u periodu 2008-2012, sa velikim kapacitetom ucenjivanja koalicionih partnera jer je vlada imala tesnu parlamentarnu većinu, teret fiskalne konsolidacije nije hteo da preuzme ni jedan od koalicionih partnera, što je odlagalo neophodnu fiskalnu konsolidaciju. Upravo suprotno, fiskalna ekspanzija je intenzivirana u predizbornom periodu 2012. godine, kako se povećavala neizvesnost pobjede na izborima. U ovoj fiskalnoj ekspanziji su udeo imali svi koalicioni partneri koji nisu želeli da prihvate da njihovo potencijalno glasačko telo podnese trošak stabilizacije²⁰. To je dovelo do pogoršanja ekonomskih pokazatelja u 2012. godini u Srbiji, što je doprinelo i promeni vlasti do koje je došlo u leto 2012. godine, kada po prvi put u vladu pored SPS-a ulazi i SNS, a koja je od tada vladajuća partija u Srbiji.

Još jedna važna specifičnost oportunističkog ponašanja kreatora ekonomske politike i političara u prvoj deceniji tranzicije u Srbiji je i ta da ovo ponašanje nije bilo motivisano samo željom da se na vlasti ostane što duže (tzv. office-seeking motiv)²¹, a kako bi se uticalo na političke odluke u vezi sa političkom i ekonomskom budućnošću zemlje, već i mnogo praktičnijim i opipljivijim motivom – mogućnostima koje se pružaju političarima na vlasti u formi prisvajanja različitih oblika renti.²²

Dakle, ekonomsko-politički uslovi u Srbiji, uključujući nerazvijenost institucija, neefikasnost pravnog sistema, nerazvijenost demokratskih procedura, prisustvo monopolskih struktura na tržištima, nerazvijeno antimonopolsko zakonodavstvo, ali i specifičnosti funkcionisanja koalicionih vlada na principu podele resora između koalicionih partnera, upravljanje javnim preduzećima na partijskoj osnovi podele preduzeća između koalicionih partnera na republičkom nivou, partijski uticaj na rad regulatornih tela i agencija, omogućavali su aktivnosti traganja za rentom i u periodu do 2012. godine. Posebno važnu ulogu u podsticanju traganja za rentom u Srbiji je imala izražena korupcija. Najmanji napredak u demokratskim reformama u Srbiji do 2012. godine je učinjen u segmentu iskorenjivanja korupcije i može se porediti samo sa usporenim reformama pravnog sistema, dva, inače, međusobno povezana segmenta demokratskih reformi.

20 U Srbiji je budžetski deficit postao *strateška varijabla*, kojom trenutna vlada utiče na fiskalnu politiku buduće vlade, dok se fiskalna konsolidacija odlaže.

21 Persson and Tabellini (2000), str. 10.

22 Prašćević (2012b), str. 330.

4. TRAGANJE ZA RENTOM U SRBIJI I NJENE POSLEDICE

Korupcija udružena sa traganjem za rentom bile su prisutne u Srbiji i pre aktuelne političke vlasti (do 2012. godine) i upravo je deklarativna borba protiv korupcije bila okosnica političke agende Srpske napredne stranke i njenog lidera na izborima koji su nakon 2012. godine često održavani, bilo kao redovni ili vanredni, za različite nivoe vlasti. Postojala je značajna podrška javnosti nakon promene vlasti 2012. godine da se istraže sve koruptivne i kriminalne radnje u vezi sa prethodno obavljenom privatizacijom u Srbiji. Ova se borba, međutim, svela na hapšenja nekih bogatih i uticajnih poslovnih ljudi, ili političara bivše vlasti, od kojih su mnogi kasnije oslobođeni pravne odgovornosti²³.

Vremenom se borba protiv korupcije izgubila iz političke agende vladajuće partije, a nju su zamenile teme ubrzanog ekonomskog rasta (agenda „skoka u budućnost“), ulaganja u infrastrukturne objekte (masivna izgradnja puteva i železnice), rasta plata i penzija, poboljšanja životnog standarda stanovništva. Uporedo sa tim, na značaju je dobijala diskreciona ekonomska, prvenstveno fiskalna politika subvencija države, državnih rashoda za pomoć određenim strukturama stanovništva i sl. Mnoge od ovih aktivnosti države upravno su bile proporcionalne rastu koruptivnih poslova, širenju sistemske korupcije, kao i aktivnostima traganja za rentom. Ovi lukrativni poslovi sa državom koji obezbeđuju visoke zarade i profite (a zapravo „rente“) uključuju podršku vladajućoj partiji, odnosno lojalnost vladajućoj partiji.

Na taj način se stvara dobro organizovana grupa bogatih i moćnih poslovnih ljudi i privrednika koji svoje buduće poslovanje i bogaćenja vide u vezi sa ostankom na vlasti vladajuće političke garniture. To otežava mogućnost da se vlast promeni na političkim izborima koji postaju kompromitovani i zbog uticaja moćnih, interesnih grupa koje, pored ostalog imaju i medijski uticaj u Srbiji. Time je politička konkurencija dovedena u pitanje, nedemokratski režim se učvršćuje.

Mogu se razlikovati aktivnosti traganja za rentom prisutne u razvijenim ekonomijama i demokratskim državama, od onih u nerazvijenim ekonomijama i zemljama kompromitovane demokratije, ili otvorene autokratije²⁴. U razvijenim ekonomijama postoji čvrst institucionalni okvir koji obezbeđuje slobodnu tržišnu konkurenciju, zaštitu svojinskih prava, vladavinu prava, značajnu regulaciju i određene mere države blagostanja. Istovremeno postoji razvijen demokratski politički sistem koji omogućava slobodnu političku konkurenciju, slobodni izborni proces, slobodni pristup medijima političkih aktera, kao i demokratske procedure smene vlasti. U takvim okolnosti je traganje za rentom ograničeno i otežano. Ono je moguće ako bi pojedinim učesnicima na tržištu bilo omogućeno da budu oslobođeni konkurencije ili da ne budu ograničeni vladavinom prava. To, međutim, nije u ovim zemljama posledica delovanja države jer političarima na vlasti nije omogućeno da kreiraju sistem koji generiše rente, već je to posledica pre svega koruptivnog delovanja pojedinaca ili interesnih grupa.

23 Najviše pažnje javnosti je privuklo hapšenje Miroslava Miškovića i njegovog sina 12.12.2012. godine. Danas Miškovićev Delta Holding potražuje od države Srbije odštetu zbog neosnovanog pritvaranja Miškovića u iznosu od više desetina miliona evra, dok je država već izgubila na Vašingtonskoj arbitraži po tužbi sina Miroslava Miškovića i mora da isplati iznos od 30 miliona evra.

24 Collombatto (2001), str. 8.

Transparentost odlučivanja, kao i medijske slobode koje u ovim zemljama postoje, ograničavaju delovanje državnih funkcionera na stvaranju uslova za prisvajanje renti. Naime, glasačko telo ne preferira rente koje bi bile prisvojene od strane nekih ekonomskih subjekata na štetu ostalih učesnika na tržištu, ili čitavog društva. Zbog toga birači na izborima mogu kazniti političare na vlasti koji bi stvorili sistem u kome bi aktivnosti traganja za rentom i prisvajanja rente bile dominantne. Upravo ovaj mehanizam smanjuje motivaciju političara na vlasti u razvijenim demokratskim sistemima da stvaraju koruptivni sistem. Na žalost zemlje nekonsolidovane demokratije, kakva je i Srbija, ne mogu računati na ovaj mehanizam ograničenja motivacije za korupciju.

Kada je u pitanju razmatranje aktivnosti traganja za rentom u Srbiji može se uočiti da za određene poslove država ograničava konkurenciju, ili derogira zakonske odredbe vezane za konkurentno poslovanje. Reč je o poslovima koje finansira država ili koji su predmet međudržavnih ugovora, a na koje bi inače morale da se primenjuju zakonske odredbe zakona o javnim nabavkama, a time i javno nadmetanje (tenderi i sl.), kao i odredbe drugih zakona (npr. Zakona o planiranju i izgradnji čije se derogiranje zahteva za realizaciju projekta EXPO, ili svakog drugog projekta koji se proglasi da je od interesa za Republiku Srbiju). Država takvim delovanjem sa jedne strane onemogućava ili smanjuje konkurenciju između privrednih subjekata, ali i u pitanje dovodi kvalitet ponude jer se isključuju odredbe u oblasti stručnog nadzora i kvaliteta. To je posebno očigledno u poslovima gradnje velikih infrastrukturnih objekata koje finansira država.

Privrednim subjektima koji dobijaju takve poslove se omogućava da podižu svoje cene, ne obezbeđuju kvalitet radova ili proizvoda, a sve u cilju sniženja troškova uz više cene filanog proizvoda (ili radova) i prisvajanja nekog oblika rente. Renta je u ovom slučaju posledica specifične pozicije ovih subjekata jer oni imaju ekskluzivni pristup ovakvim poslovima, što nije omogućeno drugim učesnicima na tržištu. To stimuliše ekonomske subjekte da se uključe u aktivnosti „traganja za rentom“, pretvarajući srpsko društvo i ekonomiju u društvo pojedinaca koji tragaju za rentom, postajući deo jednog koruptivnog sistema.

Pojedinci će umesto da budu upućeni da učestvuju u slobodnoj tržišnoj utakmici u kojoj bi se uspeh merio na osnovu njihove konkurentnosti i efikasnosti poslovanja, pristati da se takmiče da bi bili u prilici da prisvoje neki oblik rente. Ovo takmičenje će uključivati, s jedne strane koruptivno ponašanje privrednih subjekata koji su zainteresovani za rentu, a sa druge strane i koruptivno ponašanje državnih službenika i visokih državnih funkcionera koji omogućavaju prisvajanje rente, neretko stvaranjem zakonskih okvira za prisvajanje rente.

Obe strane su zainteresovane da stanje slabog institucionalnog okvira ostane takvo da obezbeđuje rente. To znači da su ekonomski subjekti lojalni vladajućim političarima koji obezbeđuju ovakvo institucionalno okruženje, te su spremni da izdvoje dodatna finansijska sredstva kako bi ova politička opcija ostala na vlasti, ali i da se ne drugi način angažuju u ovim naporima. S druge strane, političari na vlasti obezbeđuju dodatne resurse koje mogu iskoristiti za finansiranje političkih aktivnosti i ostanak na vlasti čime se kompromituje izborni proces i onemogućavaju drugi politički akteri da u slobodnoj političkoj utakmici dođu na vlast, ali se i deo prisvojenih renti vraća u džepove političara preko poslova i računa pojedinih firmi koje kontrolišu političari na vlasti.

U aktivnostima traganja za rentom ne učestvuju samo domaći privredni subjekti, već i inostrane kompanije. To se uglavnom dešava na osnovu međudržavnih sporazuma o ekonomskoj saradnji prema kojima se iz dobijenih kredita finansiraju poslovi, kada je stranim izvršiocima posla ostavljena mogućnost angažovanja podizvođača, van zakonski utemeljenih procedura izbora. Tokom realizacije projekta cene se višestruko uvećavaju, a često se strane kompanije i strani izvođači pojavljuju isključivo kao kišobran za angažovanje domaćih firmi, ne garantujući ni za kvalitet, niti preuzimajući odgovornost za obavljene poslove. Strane firme ovim poslovima zarađuju značajne profite u Srbiji. Posebna forma renti koje stranci u Srbiji prisvajaju su one u oblasti rudarstva i eksploatacije prirodnih resursa Srbije.

Ovako organizovan koruptivni sistem ima dalekosežne negativne posledice na srpsku ekonomiju, slabeći je i u dugom roku je iscrpljujući, ali i na srpsko društvo, političke institucije u Srbiji i slabljenje demokratskog sistema. Ove aktivnosti direktno utiču na učvršćivanje autoritarnog režima, jer upravo nedemokratski politički sistem predstavlja podsticajni okvir za traganje i prisvajanje rente.

U Srbiji je traganje za rentom povezano sa:

1. diskrecionim pravima kreatora ekonomske politike u domenu fiskalnih rashoda,
2. ulaganjima države u infrastrukturne i kapitalne projekte,
3. međudržavnim sporazumima o ekonomskoj saradnji – tajnost ugovora, izazivaju netransparentnost,
4. izuzimanjem javnih ulaganja iz primene zakonskih odredbi Zakona o javnim nabavkama,
5. različitim ograničenjima tržišne konkurencije ili stavljanja u povoljniju poziciju nekih od učesnika na tržištu,
6. ograničenom vladavinom zakona i pravne države.

Renta se u Srbiji pojavljuje u različitim oblicima: od visokih profita povlašćenih firmi koji imaju pristup unosnim poslovima sa državom, preko različitih prihoda – renti koje ubiru javni zvaničnici, do fondova za finansiranje političkih partija i nevladinih organizacija koje finansira vlada.

4.1 Stabilokratija i traganje za rentom

U političkom sistemu je traganje za rentom u Srbiji povezano sa deficitom demokratskih političkih institucija, kao i sa formom političkog vladanja kroz promovisanje stabilokratije u Srbiji. Stabilokratija predstavlja u osnovi nedemokratsku vladavinu uz obećanje stabilnosti kojom se obezbeđuje međunarodna podrška. Ovaj oblik vladavine je promovisan na Zapadnom Balkanu, uključujući i Srbiju. Trebalo je da jake stabilokrate obezbede regionalnu stabilnost, kao i unutrašnju stabilnost, čak i po cenu demokratskog nazadovanja, da paradoksalno garantuju pro-evropsku orijentaciju ovih država, ispunjavanje međunarodnih obaveza, kao i ostvarenje geopolitičkih interesa kolektivnog Zapada u regionu. Ključna za promociju stabilokratije u Srbiji bila je Nemačka i njena dugogodišnja kancelarka Angela Merkel, ali se s održanjem stabilokratije i podrške stabilokratiji u Srbiji nastavilo i kasnije.

Podrška stabilokratiji podrazumeva da se proces izgradnje konsolidovane demokratije zanemari, zarad održavanja stabilnosti, koja može biti i prividnog karaktera. Tako se daje

podrška autokratama, a žrtvuju se demokratska načela i simulira stabilnost. Ovakva podrška u Srbiji je dovela do učvršćivanja moći vladajuće političko-ekonomske elite koja je derogirajući demokratske institucije i institucije tržišne ekonomije, obezbedila ne samo opstanak na vlasti, već i prisvajanje renti, razvijajući sistemsku korupciju i uvlačeći u nju srpsku privredu i društvo. S obzirom da su izborni procesi kompromitovani, te da ne postoje uslovi za slobodne i fer izbore, niti slobodni medijski uslovi, političari na vlasti se ne suočavaju sa stvarnom opasnošću da izgube vlast na izborima. Oni zbog toga nisu motivisani da promene koruptivni sistem, niti da se odreknu traganja i prisvajanja rente.

Stabilokratija je trebalo da obezbedi i ekonomsku stabilnost i ekonomski rast. Zapravo je vladavinu institucija trebalo zameniti ličnom vlašću stabilokrata, što je trebalo da ekonomski sistem učini efikasnijim i naprednijim. Uzimajući u obzir da institucije koje su tokom tranzicije nastale u Srbiji nisu bile efikasne u generisanju ekonomskog rasta, poverovalo se da će to biti autokratski sistem u kome će se preskočiti nadležnosti institucija i sve važne odluke, kako političke, tako i ekonomske, prepustiti jednom čoveku, ili maloj grupi ljudi. Ovakav pristup međunarodne zajednice, prvenstveno Evropske Unije, kojima su evropske demokratske vrednosti liberalne demokratije i vladavina prava u Srbiji stavljene u drugi plan, svedoči o njihovoj nezainteresovanosti za proširenje EU na Balkan i pristupanje Srbije Evropskoj Uniji, ali implicitno govori i u prilog teze da se na građane Srbije gleda kao na one koji nisu dorasli ni vladavini prava, ni postojanju demokratskih institucija, već im je za napredak neophodan stabilokrata.

4.2 Oportunističko ponašanje političara i traganje za rentom

Političko-ekonomski uslovi u Srbiji olakšavaju zloupotrebu politike za ostvarenje benefita pojedinaca i interesnih grupa. I dalje su aktivnosti traganja za rentom povezane sa oportunističkim motivima političara, i to mnogo drastičnije nego u periodu do 2012. godine. Političari na vlasti su spremni da koriste dodatne resurse kako bi ostvarili svoj cilj – ostanak na vlasti i prisvajanje renti. Političke partije žele da ostanu na vlasti ne samo radi vlasti, već da bi mogli da održavaju sistem u kome je prisutno traganje za rentom i njeno prisvajanje. Time direktno obezbeđuju finansijsku i političku korist koju inače ne bi imali.

Relativno povoljna ekonomska kretanja u Srbiji u proteklim godinama, delimično idu u prilog onih teorija kojima se dokazuje da u određenim slučajevima, kada institucije nisu razvijene i ne postoji vladavina prava, autokratska vlast može privremeno pozitivno delovati na generisanje viših stopa ekonomskog rasta. Čak se i korupcija u određenoj meri može javiti kao „ulje za podmazivanje sistema“, odnosno kao način da se „preskoče“ neefikasne procedure ili institucije u ekonomskom delovanju. Međutim, problem je što u srednjem i dugom roku ovakav model vladanja, udružen sa korupcijom, ugrožava ekonomski napredak, generišući pogrešne podsticaje ekonomskim subjektima, pa i čitavom društvu. Naime, jasni signali da u sistemu postoji značajno prisvajanje renti utiče na učesnike na tržištu, odnosno ekonomske subjekte da se usmere na aktivnosti traganja za rentom, zanemarujući poboljšanje svoje efikasnosti, ulaganje u inovacije i poboljšanje poslovanja, generalno. Slično se dešava i sa građanima koji su itekako svesni renti koje se mogu prisvojiti, te za svoju lojalnost vladajućoj partiji često zahtevaju određene finansijske transfere kao oblike „kvazi rente“.

U političkoj makroekonomiji je pored oportunistički motivisane ekonomske politike koja se svodi jednostavno na ekonomsku politiku usmerenu na čitavo biračko telo kako bi se obezbedio uspeh na izborima, poznato i da se koriste određene mere usmerene na pojedine segmente biračkog tela. To mogu biti mere kojima se poboljšava ekonomska pozicija članova ili simpatizera političke partije na vlasti, kada bi te mere mogle imati stranačko-ideološko uporište, a ne samo oportunističke motive. Specifičnost u Srbiji se odnosi na finansijske transfere koji se vide kao oblici „kvazi renti“, a prisvajaju ih direktno pojedinci koji su na neki način uključeni u poslove promocije vladajuće političke garniture (zapošljavanje u javnom sektoru i državnoj upravi partijskih kadrova koji kao oblik „kvazi rente“ primaju plate koje nisu zaradili), ili određeni segmenti društva (mladi ili penzioneri) čija se primanja od države uvećavaju bez jasnih osnova (povremene jednokratne pomoći, povećanje penzija i različitih davanja države). Država dodatna sredstva usmerava i u dohotke i standard onih koji rade u sektorima policije i vojske, sasvim jasno za uzvrat očekujući njihovu lojalnost i podršku na izborima. I na ta povećanja zarada se može gledati kao neke oblike „kvazi renti“.

Ovakva politika države dovodi čitavo srpsko društvo u stanje traganja za rentom, gde su naravno te rente značajno različitih iznosa. Rente se kreću od milionskih iznosa u evrima koje prisvajaju vlasnici preduzeća angažovanih na poslovima sa državom, do par hiljada dinara koje dobijaju siromašni građani. Ono što je, ipak, zajedničko bez obzira na iznose jeste da su oni dobijeni nekakvim „ekskluzivnom“ pozicijom, bilo na tržištu ili u društvu, koja nije posledica delovanja tržišta ili nekog objektivnog faktora, već odluke nosilaca političke vlasti u Srbiji. Zbog toga su oni koji rente prisvajaju (bez obzira na njihov iznos) zainteresovani za održavanje ovakvog stanja ne uzimajući u obzir dugoročne posledice po ekonomiju i društvo, kao ni ogromne gubitke korišćenja resursa za održavanje stanja „traganja za rentom“ (finansiranje represivnog aparata, finansiranje medijske manipulacije ali i međunarodne podrške).

5. STANJE KORUPCIJE U SRBIJI I PERSPEKTIVE ZA NJENO SMANJENJE

Dva su važna teorijska pristupa korupciji i njenom uticaju na ekonomiju (Huggo et al, 2021), a koja su već u radu spomenuta. Prema prvom teorijskom konceptu koji je dominantan, korupcija predstavlja kočnicu ekonomskom razvoju i društvenom blagostanju. Dakle, zemlja je siromašnija ako je nivo korupcije viši, a nivo podmićivanja nije ključna varijabla, nego šta se podmićivanjem kupuje. Prema drugoj grupi teorija i istraživanja, korupcija pozitivno utiče na ekonomski rast, podstičući privrednu aktivnost i delujući kao neki oblik „deregulacije“ neefikasnog i rigidnog birokratskog sistema, a nekada i da bi se izbegle pogrešne i neefikasne ekonomske politike države.

Mnogobrojna empirijska istraživanja pokazuju razlike u uticaju korupcije na makroekonomske rezultate i uticaj koji na te rezultate imaju ekonomske performanse određene zemlje, kao i stanje demokratije u specifičnoj zemlji. U nekonsolidovanim demokratijama političari na vlasti se ne suočavaju sa realnom mogućnošću gubitka vlasti zbog čega su motivisani na koruptivno ponašanje. U ovim uslovima nema značajnije kontrole vlade, ne postoje medijske slobode zbog čega je umanjena transparentnost odlučivanja i delovanja

(u domenu preduzetih mera i korišćenih instrumenata), a ne postoji ni značajnija politička protivteža vladajućim političarima.

Korupcija se može smatrati i racionalnom reakcijom na institucionalne neuspehe i deficit institucija, koji su daleko od slučajnih jer su često rezultat namernih odluka kreatora javnih politika i zakonodavne vlasti. Dakle, država, odnosno oni koji državom upravljaju mogu planski stvoriti institucionalni okvir koji olakšava korupciju i omogućava prisvajanje rente. U Srbiji se čini da je upravo ovo slučaj, naročito u nekim oblastima privređivanja i sa zakonskim okvirima koji to privređivanje regulišu (građevinarstvo, eksploatacija rude i sl.).

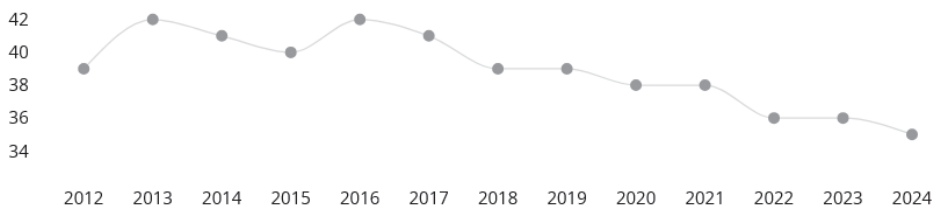
U prethodnom poglavlju rada je detaljno razmotrena aktivnost traganja i prisvajanja rente u Srbiji kao jedne od najvažnijih manifestacija sistemske korupcije koja potiče sa najviših nivoa vlasti. Ovaj mehanizam se uklapa u dve tendencije prisutne u Srbiji: regresiju demokratskog sistema i porast nivoa korupcije.

Regresija demokratije i slabljenje pravnog sistema u Srbiji podstiču korupciju. Česta je pojava da su policija, tužilaštvo i sudstvo onemogućeni da istražuju i kažnjavaju visoke javne funkcionere i političare za korupciju i zloupotrebu službenog položaja, za trgovinu uticajem ili pranje novca.

Srbija je poslednjih godina pogoršala svoju poziciju u domenu korupcije. Na to ukazuje jedan od indeksa koji meri korupciju u zemljama širom sveta. U pitanju je najčešće korišćeni *Indeks percepcije korupcije (CPI)*, koga objavljuje organizacija *Transparency International*. Ovaj indeks procenjuje nivo korupcije u javnom sektoru za svaku pojedinačnu zemlju na osnovu mišljenja eksperata i poslovnih ljudi. Ovaj indeks određuje globalni rang korupcije u odnosu na ostale zemlje²⁵.

Slika 2: Indeks percepcije korupcije (CPI), 2012-2024

Score changes 2012 - 2024



Izvor: *Transparency International*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2024>

Srbija u 2024. godini zauzima 105. rang, zajedno sa Ukrajinom i to od 180 zemalja. Na ovoj skali, Srbija je u 2024. godini nastavila pad koji beleži još od 2018. godine, što govori o rastu korupcije u zemlji. O tome svedoči činjenica da je Srbija među najlošije rangiranim evropskim zemljama (sa većim stepenom korupcije su samo BiH, Belorusija,

²⁵ Rezultat je broj na skali od 0 do 100. Što je indeks manji to je nivo korupcije u toj zemlji veći.

Turska i Rusija), a da je indeks percepcije korupcije još od 2018. godine lošiji nego 2012. godine²⁶, kada je došlo do promene političke vlasti u zemlji (slika 2).

Za ovako loše rezultate Srbije u domenu prisutnosti korupcije svakako su odgovorni mnogi društveni i ekonomski akteri, ali najviše politička vlast u zemlji jer je sistemska korupcija pokazatelj, odnosno simptom ozbiljne bolesti ekonomskog i političkog sistema jedne zemlje. Široko rasprostranjena korupcija je pokazatelj disfunkcionalnosti vlade i lošeg upravljanja državom²⁷.

Antikorupcijske mere države u slučaju raširene sistemske korupcije zahtevaju mnogo više od deklarativnog zalaganja da se sa korupcijom obračuna. Neophodne su promene na nivou političkog i ekonomskog sistema, ali i promene u medijskoj sferi, zakonodavstvu i vladavini prava, radu policije, sudstva i tužilaštva, kao i promene u načinu donošenja ekonomskih odluka i njihovoj realizaciji. Zahteva se izgradnja institucionalnog okvira nadležnosti za donošenje odgovarajućih odluka i odgovornosti za iste.

Jedan od ključnih faktora za širenje korupcije jeste deficit demokratije, tako da je i za borbu protiv korupcije neophodno uspostavljanje demokratije i vladavine prava jer ono mora biti u osnovi antikorupcijske strategije. Zaštita građanskih sloboda i medijske slobode su odlučujuće za transparentnost vladavine, a time i za sputavanje korupcije. U svim ovim segmentima, u Srbiji se beleže loši rezultati. Ne čudi zbog toga ni da sistem odgovara onom što je u ekonomskoj literaturi već uočeno da se dešava sa prisvajanjem renti i korupcijom u nerazvijenim ekonomijama, sa autokratskom vlašću (Collombatto, 2001)²⁸.

Tabela 1: Stanje demokratije u Srbiji, 2024.

Globalni indeks slobode	Demokratski rezultat	Internet slobode
Delimično slobodna: 57/100 1. Politička prava – 18/40 2. Građanske slobode – 39/60	43/100 Tranzicioni ili hibridni režim	70/100 Slobodna

Izvor: *Freedom House*, <https://freedomhouse.org/country/serbia>

Srbija se prema globalnom indeksu slobode koga objavljuje *Freedom House* smatra delimično slobodnom (indeks je 57 od 100) na osnovu političkih prava i građanskih sloboda. U Srbiji postoji parlamentarna demokratija sa izborima između više partija, ali u kojoj vladajuća partija vrši pritisak na nezavisne medije, političku opoziciju i organizacije civilnog društva. Indeksi koji mere demokratiju u Srbiji iz godine u godinu se pogoršavaju. Ona spada u tranzicioni ili hibridni režim, jedino je u domenu interneta obezbedila kategoriju slobodne zemlje (tabela 1).

Stanje demokratije mereno od strane organizacije *Freedom House* potvrđuje mišljenja da je Srbija tokom prethodnog perioda od desetak godina beležila ekonomski rast i poboljšanje ekonomskih performansi, ali uz pogoršanje demokratskih kapaciteta. Upravo je to

26 Transparency International, <https://www.transparency.org/en/cpi/2024>

27 Ejkerman (2007), str. 125

28 Collombatto (2001), str. 14-17

bilo pogodno tlo za širenje i ukorenjivanje korupcije u Srbiji koja je u jednom periodu poslužila za „podmazivanje“ ekonomskog sistema jer su procedure preskakane, a pravila kršena, ali se danas suočavamo sa pravim posledicama takvog stanja. Ovako kreiranu sistemsku korupcija zasnovanu na uvlačenju ekonomskih subjekata, ali i šire javnosti, pa i međunarodnih subjekata u procese traganja za rentom nije lako prevazići. Korupcija inače opisuje odnos između države i privatnog sektora, a u Srbiji je taj odnos specifičan i duboko politički obojen što čini specifičnim i odgovor na pitanje ko je glavni akter u ovom odnosu – državni zvaničnici ili privatni akteri. Mada, nema jasne razlike između ove dve strane u koruptivnim aktivnostima, s obzirom da su privatni akteri politički povezani sa vladajućom partijom u Srbiji.

Zato će borba protiv korupcije u Srbiji biti izuzetno teška, a nezamisliva je bez promene sistemskih okvira na kojima korupcija u Srbiji počiva. Samo na taj način će biti moguće promeniti podsticaje ekonomskih subjekata koji su naviknuti na rente i korupciju i to u pravcu tržišno utemeljenog privrednog poslovanja, bez značajnijih diskrecionih prava kreatora ekonomske politike i bez mogućnosti da se zbog povoljne političke pozicije koju uživaju u svojim vezama sa vlašću nastave da bogate. Jasno je da to zahteva promene ne samo ekonomske, već i političke prirode, za koje vlast nije zainteresovana, a ni oni koji od ovakvog sistema imaju najveću finansijsku korist.

Današnje prisustvo korupcije u Srbiji je značajno i opterećujuće, ali, nažalost, postoji jasna perspektiva daljeg pogoršanja stanja korupcije u Srbiji. Najvažniji razlozi za to su sledeći i dobrim delom uključuju i in situaciono-političke fakotre.

Prvo, prisutne su tendencije da se dalje smanjuje transparentnost javnih projekata i kapitalnih ulaganja države. Ide se čak i korak dalje jer se predlažu zakonska rešenja kojima se projekat Expo 2027, kao i drugi projekti koji se proglašavaju važnim za Republiku Srbiju, izuzimaju od važenja zakona u domenu planiranja i građenja, kao i javnih nabavki. To sa pravom dovodi u sumnju realizaciju ovih projekata jer se može očekivati naduvavanje cena upravo zbog korupcije i prisvojenih renti, ali još pogubniji je loš kvalitet obavljenih radova i izgrađenih objekata. U poslednjim godinama je procedura odobrenja i procesa gradnje objekata ubrzana, na štetu kvaliteta i ukidanjem neophodnih faza i kontrola u procesu izgradnje, bez saglasnosti građevinske struke. Zakoni su se u Srbiji prilagođavali zahtevima investitora. Trebalo je otvoriti što veći prostor za brzu izgradnju, koja nije podložna kontroli, ni u domenu tehnologije građenja, niti u domenu praćenja tokova novca. To je otvorilo put korupciji, kao i rastu građevinske izgradnje, a time i ekonomske aktivnosti i ekonomskog rasta. Ne nazire se kraj ovoj praksi, već upravo suprotno, ide se i dalje u istom smeru kao da nas tragedija sa padom nadstrešnice u Novom Sadu kada je poginulo 15 ljudi nije ničemu naučila.

Drugo, poslednjih godina su organizovani izbori na različitim nivoima pod sumnjom da nisu bili regularni, odnosno da nisu bili slobodni jer je kompromitovan izborni proces na različite načine (pristup medijima, birački spiskovi, glasanje na biračkim mestima). Zabeležena je kompromitacija izbornog procesa i izbornih rezultata decembra 2023 kada je pravo građana na slobodne izbore bilo ozbiljno ugroženo²⁹. Naredne godine je upravo zbog takve kompromitacije usledio bojkot dela opozicije lokalnih izbora 2024, kao i ocena

29 Izveštaj posmatračke misije CRTE, 2024, <https://crta.rs/crta-o-izvestaju-odih-r-a-losa-ocena-izbora-u-srbiji/>

da su oni bili daleko ispod demokratskih standarda³⁰. I na vanrednim parlamentarnim izborima 2023. i na redovnim lokalnim izborima postojala je prednost vladajuće partije koju su joj obezbedile državne institucije i organi vlasti³¹. Dakle, političko nametanje na izborima nije bilo slobodno, niti se vladajuća partija suočila sa ozbilnom pretnjom da može na izborima izgubiti vlast.

Treće, prisutno je pogoršanje stanja ljudskih i građanskih prava, vezano za zloupotrebe institucija sile – policije i tajnih službi, organizovanje partijskih grupa za sukobljavanje sa političkim neistomišljenicima. Otpor građana na ovakva kretanja su demonstracije i građanska neposlušnost, intenzivirane nakon 01. novembra 2024. godine i pada nadstrešnice na Železničkoj stanici u Novom Sadu, nakon koje su otpočele studentske blokade.

Četvrto, prisutna je blokada rada parlamenata i to na različitim nivoima vlasti – od nacionalnog, do lokalnih parlamenata opština po Srbiji. Ova blokada je intenzivirana od trenutka pada nadstrešnice u Novom Sadu, nakon koje su počele masovne demonstracije građana u Srbiji, podstaknute studentkim blokadama kao načinu da se realizuju zahtevi koje su studenti ispostavili vlastima, tačnije institucijama u Srbiji.

Peto, a povezano sa prethodnom tačkom je netransparentnost donošenja i usvajanja republičkog budžeta za 2025. godinu (bez rasprave, bez razmatranja amandmana i bez glasanja u republičkom parlamentu), kao i drugih važnih zakona na sednici parlamenta na kojoj je došlo i do fizičkog obračuna između poslanika. U sličnim okolnostima se priprema i usvajanje zakona o izmenama Zakona o planiranju i izgradnji koji će se odnositi na projekat EXPO, a kojim će se dodatno u pitanje dovesti i kvalitet i cena radova.

Šesto, prisutno je stagniranje procesa pridruživanja EU koje se ogleda u neotvaranju novih poglavlja (odnosno, klastera) i nezatvaranja otvorenih poglavlja. I pored toga deklarativno se vlasti zalažu za ubrzan proces pridruživanja o čemu govori javno izrečen cilj krajem novembra 2024. godine, da se do kraja 2026. godine ispune svi kriterijumi za ulazak u EU, odnosno da završi posao koji nije završen za dve decenije, a biće završen za dve godine. To je dosta nerealna cilj, s obzirom da su do sada otvorena samo dva od šest klastera. A šef Delegacije EU u Srbiji označava razvoj civilnog društva, medije i vladavinu oprava kao temeljna područja neophodnih reformi u Srbiji, u cilju priključenja EU³².

Sedmo, i dalje su na snazi međudržavni sporazumi koji pružaju mogućnost tajnosti državnih projekata, kao i izuzimanje istih iz zakonskih okvira Srbije koji se odnose na određena područja privređivanja ili načine finansiranja, kao i samu realizaciju projekata kapitalnih ulaganja države³³. Time se i dalje smanjuje transparentnost rada, prvenstveno javnih preduzeća, ali i realizacije projekata koje finansira država Srbija iz budžeta ili iz kredita.

30 Izveštaj posmatračke misije CRTE, 2024, <https://crta.rs/beogradski-izbori-2024-završni-izvestaj/>

31 Izveštaj posmatračke misije CRTE, 2024, <https://crta.rs/završni-izvestaj-posmatracke-misije-crte/>

32 BBC News, Šta od reformi Srbija može da sprovede do 2026. na putu ka EU?, 20.11.2024., <https://www.bbc.com/serbian/articles/c789q1wylpo/lat>

33 Umesto da se nabavka građevinskih radova sprovede putem otvorenog tendera ona se vrši na osnovu tzv. pregovaračkog procesa u kome se ne zna kome će biti upućeni pozivi da daju ponude za obavljanje radova, a to je često prepušteno stranom izvođaču koji po svojoj volji angažuje domaće podizvođače. Tako se za ozbiljne građevinske radove angažuju preduzeća koja nemaju odgovarajuće reference, niti resurse, niti angažovane stručnjake za obavljanje ovih poslova.

Osmo, i dalje izostaju napori države da se onemoguće aktivnosti traganja za rentom, kao i učešće visokih državnih funkcionera u ovim aktivnostima. I dalje se politička podrška vladajućim strukturama obezbeđuje od onih koji učestvuju u aktivnostima traganja za rentom (poslovnih subjekata i dela stanovništva). Dakle, lojalnost se i dalje kupuje rentama ili „kvazi-rentama“ koje neki prisvajaju.

Deveto, odnosi između impersonalnih tržišnih operacija i javnih funkcija su u Srbiji zamagljeni, a društvo karakterišu jaki interpersonalni odnosi koji pružaju osnovu za koruptivno ponašanje. To se delimično duguje kulturološkim faktorima jer u srpskom društvu ne postoji tradicija osude korupcije. Umesto toga, smatra se gotovo normalnim primanje i davanje mita, nepotizam, i slične koruptivne delatnosti³⁴. Od osoba na vlasti se očekuje da tu vlast koriste i za lično bogaćenje (kao da im tako nešto pripada), a što je vlast veća, to su i njihova prava na korupciju veća. Ne postoje jasne želje ni stanovništva, ni političara da se korupcija iskoreni što zahteva promenu sistema. Postoje slabe perspektive razvoja moderne birokratije u Srbiji, niti se na tome ozbiljno radi.

Iako je prva Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije usvojena pre dvadeset godina (2005) na iskorivanju korupcije se malo učinilo. Upravo, suprotno sistem je napredovao u smeru podsticanja korupcije i stvaranja novog prostora za nju. Ubrzani ekonomski rast se paradoksalno u Srbiji obezbeđivao slabljenjem institucionalnog okvira, radi ubrzanja ili preskakanja neophodnih procedura, što je u kratkom roku povećalo ekonomsku aktivnost, ali je i stvorilo sistemske podsticaje za koruptivno ponašanje, kakve su rente koje se prisvajaju u ekonomskom sistemu, kao i podsticaje za političku zloupotrebu, jer nedemokratija olakšava korupciju.

6. ZAKLJUČAK

Nakon četvrt veka realizacije ekonomske i političke tranzicije koja je uključivala izgradnju novih tržišnih i političkih institucija, Srbija se danas nalazi u nezavidnoj situaciji dominacije sistemske čija je jedna od ključnih manifestacija traganje i prisvajanje rente. S druge strane, Srbija beleži značajnu regresiju u domenu razvoja demokratskog procesa jer umesto da je proteklih decenija postala konsolidovana demokratija, ona beleži korake unazad i danas se određuje kao hibridni ili tranzicioni režim. Upravo je ta činjenica, da se nazaduje u demokratskom procesu, doprinela lakšem širenju koruptivnog sistema, a naročito jednog njegovog oblika – traganja za rentom i prisvajanja rente. Naime, u ova-kvoj situaciji ograničene demokratije u kome se vladajuća partija ne suočava sa ozbiljnom mogućnošću gubitka vlasti jer je izborni proces kompromitovan, medijske slobode ugrožene, a opozicione partije oslabljene, ne postoje politički generisane kočnice za zloupotrebu vlasti i korupciju. Ukoliko se značajan deo dohotka može koristiti za prisvajanje rente i ukoliko su uslovi slobodne konkurencije i ekonomske aktivnosti ograničeni i dostupni samo određenim poslovnim subjektima (blisko povezanih sa vlašću), onda su obezbeđeni uslovi za koruptivno delovanje.

³⁴ Korupcija se u anketama izdvaja kao problem, ali značajno iza problema nezaposlenosti ili siromaštva (Agencija za borbu protiv korupcije, 2019), što govori o tome da građani Srbije nisu u dovoljnoj meri svesni pogubnosti korupcije.

U radu se dokazuje da je u Srbiji posebno pogubna i destruktivna politička korupcija na visokom nivou, u kojoj država oličena u vladajućoj partiji kontrolišući državne resurse, primenjuje diskrecionu politiku, kreirajući sistem i u zakonodavnom domenu u kome se promovišu rentijerske politike traganja za rentom kojima se podstiče koruptivno ponašanje privrednih subjekata, javnih funkcionera, ali i građana, čak i birokratije na nižem nivou vlasti koja takođe očekuje da učestvuje u ovakvom načinu bogaćenja. To dodatno podstiče koruptivno ponašanje i smanjuje moralna i psihološka ograničenja u srpskom društvu, koje tradicionalno u potpunosti ne razume pogubnost korupcije.

U radu se potvrđuje da u uslovima nerazvijenih institucija i raširene korupcije, kao i deficita demokratije, rente koje se nude i prisvajaju predstavljaju oblik kupovine lojalnosti i podrške vladajućoj partiji i režimu. Naime, poboljšava se pozicija određenih interesnih grupa i privrednih subjekata, ali i dela izbornog tela, finansijskim transferima ka njima koji predstavljaju oblike „kvazi rente“. Za uzvrat oni obezbeđuju podršku vladajućoj političkoj partiji i omogućavaju ostanak na vlasti aktuelnog režima, a time se održava i sistem koji obezbeđuje dalje prisvajanje renti. Posledice širokog prisvajanja različitih formi rente u Srbiji za posledicu ima formiranje ekonomske i političke elite čiji su motivi da se takvo stanje održi, što nepovoljno utiče na budući ekonomski i društveni razvoj Srbije.

Sve je to posebno olakšano sistemom vladanja koji se već godinama promovise na Zapadnom Balkanu, a naročito u Srbiji, a koji se naziva stabilokratija. U stabilokratiji se institucije zamenjuju politikom i odlukama stabilokrate koji bi trebalo da obezbedi stabilnost (stvarnu ili prividnu), kako ekonomsku, tako još značajniju – političku. Politička stabilnost u stabilokratijama često znači autoritarnu vlast i sve ono što ona prati – ograničenje medijskih sloboda, onemogućavanje opozicionog delovanja, kompromitovanje izbornog procesa, akumulaciju vlasti u rukama jednog čoveka ili male grupe ljudi, obesmišljavanje i derogiranje institucija.

Koncept stabilokratije koji se već više od decenije promovise u Srbiji kontraproduktivan je u domenima demokratije i korupcije, ali obezbeđuje efikasno realizaciju međunarodnih obaveza i stranih ciljeva, kako ekonomskih, tako i političkih. Ono što stabilokrata mora da obezbedi je podrška međunarodne zajednice za svoju politiku, koja je u prethodnim godinama podrazumevala u prvom redupodršku kolektivnog Zapada, a u skladu sa njihovim geopolitičkim ciljevima. U domenu pridruživanja Srbije Evropskoj Uniji, stabilokratija je zamenila podršku raniju pro-evropskim političkim snagama. Takođe, prihvatanje i promovisanje stabilokratije u Srbiji ukazuje na nepostojanje realne perspektive pristupanja Srbije Evropskoj Uniji u skorijoj budućnosti.

Na kraju, u radu se dokazuje tvrdnja da ne postoji jasno opredeljenje, niti su preduzete mere, da se u Srbiji pokrenu promene kojima bi se koruptivno delovanje ograničilo, ako ne i potpuno onemogućilo. I u ovom slučaju nema jasne uloge i delovanja institucija, već je i borba protiv korupcije prepuštena odlukama jednog čoveka. U ovakvim uslovima se srpsko društvo suočava sa višemesečnim protestima i demonstracijama, dok je rad mnogih institucija, kao i visokoškolskih ustanova blokiran do ispunjenja studentskih zahteva, a nakon tragičnog rušenja nadstrešnice na Železničkoj stanici u Novom Sadu čija je rekonstrukcija bila deo većeg projekta kapitalnog ulaganja u obnovu i razvoj železničke infrastrukture u Srbiji.

LITERATURA

1. Begović, B. (2007), *Ekonomska analiza korupcije*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd
2. Colombatto, E. (2001), „Discretionary power, rent-seeking and corruption,” ICER Working Papers 24-2001, ICER - International Centre for Economic Research.
3. Dinca, G., M. S. Dinca, C. Negri and M. Barbuta (2021), “The Impact of Corruption and Rent-Seeking Behavior upon Economic Wealth in the European Union from a Public Choice Approach”, *Sustainability*, Vol. 13 (12), Pp. 6870; <https://doi.org/10.3390/su13126870>
4. Drazen, A. (2000), *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, New Jersey
5. Hellman, J. S., Jones, G., and Kaufmann, D. (2003), “Seize the state, seize the day: state capture and influence in transition economies”, *Journal of comparative economics*, Vol. 31(4), Pp. 751-773.
6. Hugo, E., Savage, D. and B. Torgler (2021), “„Grease” or „sand” the wheels of economic development: A meta-analysis of corruption”, CREMA Working Paper, No. 2021-19, Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA), Zürich
7. Leff, N. H. (1964), “Economic development through bureaucratic corruption”, *American behavioral scientist*, Vol. 8(3), Pp. 8-14.
8. Mauro, P. A. (1995): Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics* 110, 681-712
9. North, D. C. (1991), Institutions, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, no. 1, Pp. 97–112
10. Persson, T. and G. Tabellini (2000), *Political Economics – Explaining Economic Policy*, MIT Press, Cambridge, Mass.
11. Prašćević, A. (2008), Politički faktori makroekonomske nestabilnosti u Srbiji, u Zec, M., Cerović, B (eds.), *Kuda ide Srbija?*, str. 43-69. Ekonomski fakultet i NDES
12. Prašćević, A. (2010), „Odnos javnost – elita i brzina reformskih procesa u Srbiji: Zašto su reforme u Srbiji usporene? „, u Arandarenko, M., Prašćević, A., Cvejić, S (Eds.) *Ekonomsko-socijalna struktura Srbije*, pp. 87-105.
13. Prašćević, A. (2012a), „The Role of Government in Overcoming the Effects of Global Economic Crisis in Serbia – Obstacles from the Past”, *Montenegrin Journal of Economics*, Vol. 8.1 Pp. 137-155.
14. Prašćević, A. (2012b), „Institutional Underdevelopments as the Obstacle to the Economic Growth: Rent Seeking Society in Serbia”, *Montenegrin Journal of Economics*, Vol.8.2, Pp. 319-335.
15. Prašćević, A. (2013), „Achievements of Economic Policy in Overcoming the Effects of Global Economic Crisis on Serbian Economy”, *Economic Horizons* , Vol. 15.1, Pp. 17-30.
16. Prašćević, A. (2015), „Politička ekonomija fiskalne konsolidacije u Srbiji”, u Živković B., Cerović, B. (eds.), *Ekonomska politika Srbije u 2015. godini*, pp. 87-109.
17. Prašćević, A. (2018). “ Značaj formiranja kvalitetnih institucija za ekonomski rast – ekonomski motivi naspram političke moći“, u Prašćević, A. (ed.), *Kvalitet institucija i ekonomski rast*, pp. 11-25

18. Rose-Ackerman, S. (1978), *Corruption: A study in political economy*, Academic Press, New York
19. Rouz-Ejkerman, S. (2007), *Korupcija i vlast*, Službeni glasnik, Beograd (prevod)
20. Spyromitros, E., and Panagiotidis, M. (2022), “The impact of corruption on economic growth in developing countries and a comparative analysis of corruption measurement indicators”, *Cogent Economics & Finance*, Vol. 10 (1), <https://doi.org/10.1080/23322039.2022.2129368>
21. Tanzi, V. and Davoodi, H. (1997), *Corruption, Public Investment and Growth*, IMF Working Paper
22. Wagenaar, P. (2009), “Emmanuel Kreike, William Chester Jordan (eds), *Corrupt histories. Studies in comparative history*”, *Crime, Histoire & Sociétés / Crime, History & Societies* [Online], Vol. 11, n°2 | 2007, Online since 15 January 2009, <http://journals.openedition.org/chs/124>, <https://doi.org/10.4000/chs.124>
23. Istraživanje i analiza specifičnosti i oblika korupcije u Srbiji, Agencija za borbu protiv korupcije, (2019) https://www.acas.rs/storage/page_files/Istra%C5%BEivanje%20i%20analiza%20specifi%C4%8Dnosti%20i%20oblika%20korupcije%20u%20Srbiji_2.pdf
24. Izveštaj posmatračke misije CRTE, 2024, <https://crta.rs/crta-o-izvestaju-odihra-losa-ocena-izbora-u-srbiji/> [Pristupljeno: 30/01/25]
25. Izveštaj posmatračke misije CRTE, 2024, <https://crta.rs/beogradski-izbori-2024-zavrzni-izvestaj/> [Pristupljeno: 30/01/25]
26. Izveštaj posmatračke misije CRTE, 2024, <https://crta.rs/zavrzni-izvestaj-posmatracke-misije-crte/> [Pristupljeno: 30/01/25]
27. Freedom House index, <https://freedomhouse.org/country/serbia> [Pristupljeno: 30/01/25]
28. Transition Report, EBRD, 2012, <https://www.ebrd.com/downloads/research/transition/tr12.pdf> [Pristupljeno: 30/01/25]
29. Transparency International, <https://www.transparency.org/en/cpi/2024> [Pristupljeno: 30/01/25]
30. Šta od reformi Srbija može da sprovede do 2026. na putu ka EU?, BBC News, 20.11.2024., <https://www.bbc.com/serbian/articles/c789q1wylpo/lat> [Pristupljeno: 30/01/25]