

Otete institucije

u Srbiji

Teorija i praksa





Naslov	OTETE INSTITUCIJE U SRBIJI: Teorija i praksa
Priredili	Srđan Prodanović Gazela Pudar Draško Marija Velinov
Izdavač	Institut za filozofiju i društvenu teoriju Univerzitet u Beogradu
Recenzenti	Petar Bojanić Irena Fiket Biljana Đorđević
Dizajn korica i prelom	Nadežda Todorović i Tijana Radovanović
Štampa	Donat Graf, Beograd
Mesto i godina izdanja	Beograd, 2019.
Tiraž	300
ISBN	978-86-80484-41-9

Ovaj zbornik je nastao u okviru projekta pod nazivom *Otuđene ili „otete“ institucije u Srbiji* koji realizuje Centar za etiku, pravo i primenjenu filozofiju (CELAP) u partnerstvu sa Institutom za filozofiju i društvenu teoriju Univerziteta u Beogradu, uz podršku Fondacije za otvoreno društvo.

10

Otuđenost između institucionalizacije i prakse

Srdan Prodanović, Gazela Pudar Draško, Marija Velinov

17

Otuđenost institucija ili institucionalizacija otuđenosti

18

Srbija kao nedovršena neoliberalna država:
politička, ekonomska i medijska logika

Nikola Mladenović

47

Vinjeta: Koliko demokratije? Otete institucije i
mogući odgovori

Filip Balunović

52

Tragom antropoloških istraživanja institucija ili
kako isterati konja iz skupštine i vezati ga gde ti
gazda kaže

Lana Pavlović Aleksić

74

Vinjeta: Srbija je zarobljena država, ali to nije njen najveći problem

Vujo Ilić

80

Narušavanje podele i ravnoteže vlasti:
dominacija egzekutive u Srbiji

Tara Tepavac, Luka Glušac

103

Otuđeno sudstvo: percepcija sudstva u Srbiji –
kvalitativno istraživanje

Božidar Filipović

123

Vinjeta: Još jednom o tome zašto partije ne valjaju i kako smo nemoćni da to promenimo

Dušan Spasojević

128

Otuđene institucije i
ugroženi domeni
javne sfere

129

Ekološki konflikti u Srbiji –
građani protiv hidroelektrana

Jelisaveta Petrović

147

Vinjeta: Javna sfera između otetih medija i
minskog polja digitalnih platformi

Dalibor Petrović

154

Legalizacija divljeg grada: uloga planerskog i
zakonodavnog okvira u razvoju masovne
nadgradnje u Beogradu

Ljubica Slavković

167

Vinjeta: Socijalne radnice kao saveznice

Adriana Zaharijević

171

Socijalna zaštita u Srbiji — između potreba i
funkcionalnog sistema

Aleksandra Bulatović

187

Da li je Srpska pravoslavna crkva
otuđena institucija?

Vladimir Cvetković

209

Vinjeta: Uljudnost u otetoj državi

Rastislav Dinić

Vinjeta: Srbija je zarobljena država, ali to nije njen najveći problem

Vujo Ilić

74

Prošlo je nešto više od godinu dana od kada je Evropska komisija u Strategiji proširenja za Zapadni Balkan navela da ove države pokazuju znake „zarobljavanja“. Od tada se sintagma zarobljene ili otete države sve češće koristi da bi se opisali različiti aspekti urušavanja demokratije. Deluje kao da se pod njim podrazumevaju različiti fenomeni i da ne postoji konsenzus oko toga šta on zapravo označava.

Ni sama Komisija ovaj koncept ne koristi konzistentno. U Strategiji proširenja kao elemente zarobljavanja navodi veze sa organizovanim kriminalom, korupciju na svim nivoima javne vlasti, kao i isprepletanost javnih i privatnih interesa. Međutim na drugim mestima, kao što su Izveštaji o Makedoniji pod njim se podrazumevaju i procesi narušavanja principa podele vlasti i mehanizama kontrole izvrše vlasti (European Commission 2018a, 2018b).

Dosadašnje konceptualno rastezanje nije samo teorijski već i praktični problem. Od toga kako razumemo „zarobljavanje“ države zavisi i način na koji bi ona mogla da se oslobodi. U nastavku teksta ukratko predlažem da se zarobljavan-

je države koristi u užem smislu, da opiše veliku korupciju kroz koju akteri utiču na vlast kako bi ostvarili svoje interese. Tako bi se jasno razlikovala od klijentelizma kao oblika korupcije koji omogućava partiji da osvoji i zadrži vlast, i naročito od urušavanja kontrolnih mehanizama kojim se uklanjaju prepreke zloupotrebi vlasti.

U poslednjih dvadesetak godina pod zarobljavanjem države obično su se shvatali slučajevi „velike korupcije“ u kojima moćni pojedinci, institucije ili preduzeća oblikuju pravno okruženje i ekonomiju da bi podsticali privatne interese. Organizacije kao što su Svetska banka ili *Transparency International* njime objašnjavaju posebno visok nivo korupcije, kada je država slaba a privatni interesi dovoljno snažni da se sam pravni okvir može „kupiti“ (Hellman 2000). U Južnoafričkoj Republici nedavno je osnovana Komisija za ispitivanje zarobljene države čiji je zadatak istraživanje odnosa moćne porodice Gupta sa vrhom države.

75

Zarobljena država ne zaobilazi ni razvijene demokratije. Pluralistički koncept demokratije vidi mnoštvo međusobno sukobljenih interesa kao branu bilo kojoj pojedinačnoj grupi da postane dominantna, međutim kritika ovakvog viđenja ukazuje na faktičku razliku u resursima koje interesne grupe ulažu da bi uticali na donošenje odluka i sam zakonski okvir. Interesovanje za dohodovnu nejednakost i nejednakost uticaja na donošenje zakona u ekonomski razvijenim demokratijama naročito raste u periodu posle ekonomske krize 2008 (Gilens i Page 2014). Medijski praćeno izlaganje Aleksandrije Okasio-Kortez na Nadzornom odboru Predstavničkog doma o uticaju „velikog novca“ na zakonodavni proces dobro ilustruje ovakvu kritiku.

Ako zarobljenu državu razumemo na ovakav način, ekonomska transformacija u Srbiji u periodu pre i posle 2000. godine se sa pravom može opisati kao zarobljavanje države

(CINS 2018, Pavlović 2006). U najvećem broju slučajeva privatizacija je izvršena na način koji je donosio najveću korist kupcima, na štetu javnog interesa. Pitanje porekla imovine investitora nije predstavljalo preveliku prepreku za učestvovanje u tom procesu. Moćne interesne grupe ostvarile su prednosti kartelskog ili monopolističkog položaja na tržištu. Zakonsko uređivanje nekih oblasti bilo bi odlagano kako bi se omogućilo ostvarivanje koristi pojedinih grupa, a kada bi se i desilo, odgovornost bi amortizovala država. Organizovane kriminalne grupe penetrirale su organe koji je trebalo da ih potiskuju. Ne samo da je ovo bio problem i pre promene vlasti 2012. godine, već bi bilo teško identifikovati period u kojem Srbija nije bila zarobljena.

Drugi oblik korupcije koji je duboko ukorenjen u Srbiji je klijentelizam. On podrazumeva političku, odnosno ne-programsku distribuciju položaja i resursa, rukovođenu partijskim interesima pre nego objektivnim kriterijumima. Ovakvo uslovljavanje distribucije položaja i resursa političkom podrškom poznajemo kao partijsku patronažu i kupovinu glasova. Dok se partijska patronaža odnosi na distribuciju javnih položaja i resursa unutar partijske strukture, kupovina glasova je direktna razmena glasa za određenu listu na izborima u zamenu za neki resurs, direktnu isplatu novca, posao, dobra, ili usluge (Stokes et al 2013).

Ako je klijentelizam odgovor partije na pitanje „kako da osvojimo i zadržimo vlast“ a zarobljavanje države na pitanje „šta radimo kada imamo vlast“ onda je uklanjanje prepreka izvršnoj vlasti odgovor na pitanje „šta nas sprečava u tome“. Dok klijentelizam u različitoj meri postoji u većini država, problem je ukoliko ne postoje mehanizmi koji će istraživati i kažnjavati zloupotrebe vlasti. Iako Ustav predviđa kontrolu i ravnotežu između grana vlasti, u stvarnosti se centar moći nalazi u vodstvu političke partije koja kontroliše izvršnu vlast. Ukoliko je izvršnoj vlasti dozvoljeno da vrši siste-

matsku političku distribuciju položaja i resursa u organima vlasti, uključujući i one koji bi trebalo da je ograničavaju i kontrolišu, to vođstvu političke partije koja drži izvršnu vlast otvara mogućnost potpune koncentracije moći.

U Srbiji se u periodu od 2012. a ubrzano posle 2014. dešava proces urušavanja gotovo svih oblika kontrole izvršne vlasti. Parlament od 2014. polako prestaje da ispunjava kontrolnu ulogu tako što debata o vladinim predlozima zakona, kao i ispitivanje članova vlade, gotovo nestaju iz plenuma, svi skupštinski odbori prelaze pod kontrolu vladajuće većine, a izveštaji nezavisnih institucija se ignorišu već pet godina. Položaj nezavisnih institucija se u istom periodu, posebno od 2015. godine, pogoršava. Izbore novog rukovodstva prati pad intenziteta dotadašnjih aktivnosti i izbegavanje bavljenja politički osetljivim slučajevima čime ove institucije postaju bezopasne po vlast.

U radu Ustavnog suda je u periodu posle izbora novih sudija 2016. zabeležen najmanji broj odluka kojima se opšte akti vlade i parlamenta ocenjuju protivustavnim u poslednjih nekoliko decenija. Ukoliko najavljene promene Ustava u oblasti pravosuđa stupe na snagu biće još manje garancija nezavisnosti sudske vlasti nego što čak i sada postoje.

Vertikalna podela nadležnosti centralne vlasti i lokalne samouprave je obesmišljena promenama zakona i pretvaranjem lokalne samouprave u ekspozituru centralne vlasti. Dok je pre deset godina vladajuća stranka imala vlast u polovini jedinica lokalne samouprave, sada je to slučaj u gotovo svim opštinama i gradovima. I izvan institucionalnog dizajna, zatvaranje države vidljivo je i u odnosu vlasti prema kontrolnoj ulozi koju mediji i građanska udruženja imaju u demokratijama.

Za razliku od zarobljavanja države i od klijentelizma, koji su u različitoj meri trajno prisutni u Srbiji, ovi procesi kon-

centracije moći obeležavaju period od 2014. godine do danas. Izvršna vlast može nesmetano da usvaja politike koji pogoduju interesima pojedinaca i grupa, na štetu interesa većine građana koja dalje osiromašuje, dok se održava na vlasti takođe neometanom kupovinom političke podrške. Za razliku od funkcionalnih demokratija u Srbiji više nema komisije ili odbora kroz koje bi moglo da se ukaže na postojanje zarobljene države.

Proces urušavanja demokratskih mehanizama kontrole izvršne vlasti je problem čijim rešavanjem se samo otvara mogućnost da se u budućnosti zapravo bavimo zarobljenom državom. U ovom trenutku činjenice ukazuju na to da je u Srbiji na vlasti partija koja sistematski i kontinuirano, već petu godinu, radi na tome da podvrgne svojoj volji svaki potencijalni mehanizam kojim bi mogla da bude pozvana na odgovornost, uz zadržavanje forme demokratske podele vlasti.

Ovakvi odnosi ukazuju i na korake putem kojih bi država mogla da se „oslobodi“. Promenom izbornih uslova bi bilo omogućeno da partija na vlasti bude smenjena ali to bi bio tek početak. Morala bi da usledi suštinska promena institucionalnog dizajna koji bi sprečio ponovno demokratsko nazadovanje i zatim osnaživanje mehanizama kontrole izvršne vlasti koji bi onemogućili buduće zarobljavanje države partikularnim interesima. Sama promena vlasti neće značiti oslobađanje države, to postaje moguće tek pobedom na izborima političke opcije koja bi se posvetila izgradnji transparentne vlasti i snažnih kontrolnih institucija i koja bi uzimala u obzir kontekst izražene nejednakosti u uticaju na donošenja odluka.

Literatura

CINS (2018).

Istina o 24 slučaja, (internet), dostupno na: <https://bit.ly/2X7chW3> (pristupljeno 01. marta 2019.)

European Commission (2018a), *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, (Internet), dostupno na: <https://bit.ly/2LZjBwa> (pristupljeno 01. marta 2019.)

European Commission (2018b), *The former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report*, (Internet), dostupno na: <https://bit.ly/2qJP0Kv> (pristupljeno 01. marta 2019.)

Gilens, Martin, Page, Benjamin I. (2014), *Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens*, (Internet) dostupno na: <https://bit.ly/1W9DrDj> (pristupljeno 01. marta 2019.)

Hellman, Joel et al (2000), *Measuring Governance, Corruption, and State Capture, The World Bank*, (internet) dostupno na: <https://bit.ly/2DE7mEw> (pristupljeno 01. marta 2019.)

Pavlović, Dušan (2006), *Zarobljena država*, (Internet) dostupno na: <https://bit.ly/2GHjcy8> (pristupljeno 01. marta 2019.)

Stokes, S. C. et al (2013), *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle Of Distributive Politics*, (internet) dostupno na: <https://amzn.to/2lgKCil> (pristupljeno 01. marta 2019.)