

Ka odgovornijim i transparentnijim političkim institucijama u Srbiji

Poverenje građana u institucije je nisko. Istraživanja javnog mnjenja pokazuju da građani najmanje veruju institucijama zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Političke stranke kao rezervoari ljudskih resursa i politika kojima se ispunjavaju institucije zakonodavne i izvršne vlasti, ali i koje oblikuju politički ambijent, političku kulturu i značajan deo svakodnevice građana i građanki Srbije, beleže i najniži nivo poverenja.

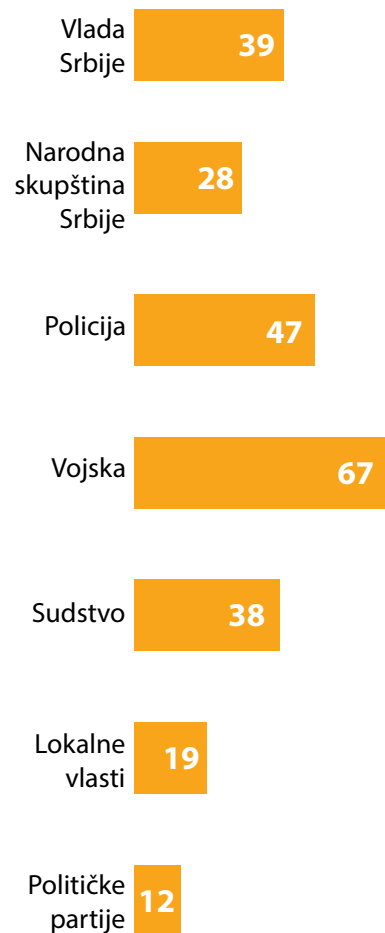
Poverenje u institucije blisko je povezano sa percepcijom u kojoj meri institucije mogu da obavljaju svoje uloge u skladu sa zakonom, nepristrasno i efikasno. Kada se govori o takvom postupanju institucija često se na njega ukazuje kao na vladavinu prava, što podrazumeva da se i državni zvaničnici i građani obavezuju da će postupati u skladu sa zakonom. Državni službenici su u svom delanju ograničeni zakonom na dva načina: moraju se povinovati pozitivnim zakonima i mogu menjati zakone, ali samo u okviru postojećih zakonskih okvira i poštujući široko prihvaćen skup ljudskih prava (Vuković, 2015). Prema pokazateljima Svetske banke, Srbija je napravila značajan pomak u vladavini prava u međunarodnom rangiranju (od 8% u 2000. godini na 55,8% u 2014. godini). U tom pogledu Srbija se ne izdvaja posebno u odnosu na zemlje regiona i beleži u posmatranoj godini isti rang kao, recimo Bugarska, ali je čini i dalje veoma udaljenom od razvijenih demokratija.

Šta je to što podriva zakonito, nepristrasno i efikasno delovanje institucija?

Različita istraživanja ukazuju da su važan razlog za neizgrađenost modernih, racionalnih, na pravu utemeljenih, nepristrasnih i objektivnih institucija strukture i prakse koje su duboko utemeljene u našem društvu, poput političkog klijentelizma i partijske patronaže. Klijentelizam je oblik društvenih odnosa zasnovan na razmeni između političkih i drugih aktera, u kome jedna strana obezbeđuje koristi koje druga strana potražuje, sa ciljem da osigura političku podršku i lojalnost. Ovaj odnos je asimetričan, što proističe iz različitosti u položaju i moći aktera uključenih u razmenski odnos. Iako se čini da obe strane u ovaj odnos ulaze svojevolejno, on obično pretpostavlja nejednaku razmenu (Kopecky & Scherlis, 2008; Kitschelt, 2000). Partijska patronaža predstavlja „partijsku moć da postavi pojedince na javne i polujavne pozicije“ (Kopecky and Scherlis, 2008: 356).

Usled specifičnog istorijskog nasleđa u kome su formalne institucije bile uvek prožete neformalnim mrežama i praksama, nakon sloma socijalizma i otežane post-socijalističke transformacije, reforme institucija nisu uspele da se oslobode uticaja ovih jakih struktura. Istraživanje o političkom

Procenat građana koji je iskazao da ima poverenje u date institucije



Izvor: Standardni barometar 83, proleće 2015.

Šta civilno društvo može da učini da bi se rad institucija unapredio, a neformalne prakse klijentelizma i patronaže suzbile?

S obzirom na to da se reforma institucija odvija u kontekstu priključivanja Srbije Evropskoj uniji, te da uslovi za pristupanje podrazumevaju i niz reformi koje treba da unaprede institucije u pravcu formalnih institucija koje delaju u skladu sa zakonom, nepristrasno i efikasno, te da se o tim reformama izveštava u okviru godišnjih Izveštaja o napretku u procesu pridruživanja, potrebno je pratiti ove izveštaje i podnositi dopune i korekcije ukoliko u civilnom društvu postoje saznanja koja dokumentuju drugačije procese i prakse.

Potrebno je od Evropske komisije zahtevati da u okviru preporuka na osnovu Izveštaja o napretku u procesu pridruživanja podnese konkretnije preporuke u odnosu na reforme institucija, kao i precizne indikatore na osnovu kojih se taj progres može pratiti od strane različitih aktera, uključujući i civilno društvo.

klijentelizmu i partijskoj patronaži, sprovedeno 2015. godine u Srbiji na uzorku od 100 pripadnika političke i ekonomske elite ukazalo je na veliku rasprostranjenost, kompleksnost i vitalnost klijentelističkih struktura, odnosa i praksi (Cvejić, 2016).

U klijentelističke mreže uključeni su različiti akteri: članovi i funkcioneri političkih partija, nosioci političkih funkcija i visoki službenici institucija vlasti, nestranačke ličnosti i osobe bliske političkim liderima angažovane na pozicijama vlasti, bez obzira na to što ne pripadaju političkim partijama, preduzetnici i direktori privatnih i javnih preduzeća. Između ovih aktera uspostavljaju se složeni odnosi lojalnosti i razmene resursa koji koriste formalne institucionalne mehanizme kao i neformalne mehanizme koji funkcionišu naporedo sa formalnim ili se iza njih kriju, preusmeravajući resurse na način koji odgovara uskim interesima klijentelističkih grupa. Istraživanje je pokazalo da je novac najvažniji resurs koji se razmenjuje na različite načine – kao partijski porez koji plaćaju oni koje je zaposlila partija, kao donacija partiji od strane preduzetnika ili javnog preduzeća, kao naknada za obavljen posao na regularnom tenderu, ali po ceni koja je viša od realne, itd. Međutim, pored novca razmenjuju se i drugi resursi – informacije (o tenderima, dolasku investitora, pripremi zakonskih promena, dostupnim radnim mestima i sl.), radna mesta (zapošljavanje partijskih članova, imenovanje partijskih članova u upravne odbore), usluge (volontiranje za partiju u toku predizborne kampanje, pristup kvalitetnim zdravstvenim uslugama)

ili drugi materijalni i nematerijalni resursi (putovanja, ugostiteljske usluge, pokloni i sl.) (Cvejić, 2016).

Istraživanje je pokazalo i da se ovi klijentelistički odnosi i razmene ostvaruju kroz različite mehanizme. Unutar političkih partija ti mehanizmi su povezani sa zaslugama na osnovu kojih se neko unapređuje ili prihvata u određenu frakciju, ekipu. Između političkih partija i institucija vlasti ti mehanizmi se uspostavljaju na osnovu lojalnosti koju su pojedinci iskazali prema grupi koja je osvojila vlast, prema doprinosu koji su dali u usponu na vlast te grupe (sposobnost da se obezbedi novac za partijske kampanje, da se obezbede kadrovi, lojalnost iskazana datoj grupi i sl.). Između političke elite i javnog sektora u privredi mehanizmi razmene podrazumevaju kadrovsko zaposjedanje javnih preduzeća od strane političkih partija, finansiranje političkih stranaka od strane javnih preduzeća, partijski dirigovano zapošljavanje i sl. Između političke elite i privatnog sektora privrede mehanizmi razmene su lobiranje za zakonske i administrativne usluge koje politička elita treba da obezbedi preduzetnicima, finansiranje političkih partija kroz donacije, sponzorstva, korišćenje javnih tendera kao sredstva kroz koje poslove i novac dobijaju preduzetnici, a zatim deo sredstava se kroz sponzorstva pretoči u političke partije ili u kase pojedinaca ili malih grupa (Cvejić, 2016).

Istraživanje je takođe pokazalo da se ove prakse odvijaju na svim nivoima – nacionalnom, regionalnom, lokalnom.

Zbog čega je značajno suzbijati klijentelizam i partijsku patronažu i unaprediti rad institucija?

Klijentelizam i patronaža utiču na razvojne kapacitete naših društava, ugrožavajući poverenje i jednakost među ljudima. Pojedini autori (Acemoglu i Robinson, 2012) ukazuju na to da političke institucije mogu biti inkluzivne (razvojne) i ekstraktivne (predatorske). Inkluzivne institucije uzrokuju prosperitet, ograničavaju uzurpaciju političke moći i stvaraju ambijent za razvijanje inkluzivnih ekonomskih institucija, dok su ekstraktivne institucije pod kontrolom elita – u cilju ličnog bogaćenja, a na račun opšte populacije – stvarajući tako negativnu povratnu reakciju na razvoj inkluzivnih ekonomskih institucija.

Stoga je važno da razumemo kako su oblikovani odnosi, strukture i prakse između moćnih političkih i ekonomskih aktera i kako utiču na raspodelu resursa u našem društvu. Značajno je ustanoviti da li se resursi raspodeljuju na zakonski i pravedan način, ili su javni resursi i opšti interesi ugroženi. Važno je znati koje su to najštetnije prakse, kao što je korupcija, kako se sprovode i održavaju, kao i koliki je gubitak, u smislu izgubljenog razvojnog potencijala i blagostanja, uzrokovan tim štetnim praksama. Takođe, neophodno je znati kako se politički klijentelizam i partijska patronaža mogu zauzdati – kojim politikama i kontrolnim mehanizmima – u cilju sprečavanja i eliminisanja njihovih štetnih posledica po društveni razvoj i blagostanje ljudi.



Od EU treba zahtevati više neposredne podrške civilnom društvu da bi se mogle organizovati inicijative praćenja reformi institucija i suzbijanje praksi klijentelizma i partijske patronaže.

Potrebno je uspostaviti tešnju i redovnu saradnju između organizacija civilnog društva i nezavisnih mehanizama za nadzor, poput Agencije za borbu protiv korupcije, Ombudsmana, u kontekstu specifičnih pitanja vezanih za politički klijentelizam i partijsku patronažu, a ne samo za korupciju koja je najčešće meta praćenja.

Potrebno je zahtevati od vlade da uspostavi sistem otvorene vlade i da delovanje ministarstava učini transparentnijim, a pristup podacima o implementaciji politika i funkcionisanju institucija dostupnim akterima civilnog društva bez komplikovanih procedura potraživanja.

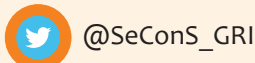
Potrebno je uspostaviti platforme i forume civilnog društva koji će biti specifično usmereni prema nadzoru i suzbijanju praksi klijentelizma i patronaže unutar političkih stranaka, u institucijama vlasti i u akcijama koje povezuju političke i ekonomske aktere.

SeConS

grupa za razvojnu inicijativu

SeConS grupa za razvojnu inicijativu je nezavisna organizacija stručnjaka, osnovana sa ciljem da doprinese dugoročnom socio-ekonomskom razvoju i poboljšanju životnih uslova pojedinaca i društvenih grupa u Srbiji i regionu. Nastala je 2005. godine kao inicijativa grupe sociologa i sociološkinja koji su se godinama bavili pitanjima društvenog razvoja na univerzitetima i u organizacijama civilnog društva u zemlji i inostranstvu. SeConS danas okuplja interdisciplinarne eksperte i ekspertkinje, koji sprovode empirijska istraživanja, analiziraju politike i procese, izazove i specifične društvene i ekonomske kontekste, gradeći pouzdanu bazu za dalju izradu metodologija, preporuka i mera koje doprinose razvoju i implementaciji nacionalnih, regionalnih i lokalnih politika. SeConS obrazuje, osnažuje i obučava druge organizacije i predstavnike institucija, a kvalitet rada i ekspertiza SeConS-a prepoznati su i izvan granica zemlje.

Tel: +381 11 412 12 57
Fax: +381 11 344 73 86
office@secons.net



Reference:

- ▶ Acemoglu, Daron and James A. Robinson (2012) *Why Nations Fail?*, New York: Crown Publishing
- ▶ Cvejić, S. (ed.) (2016) *Informal Power Networks, Political Patronage and Clientelism in Serbia and Kosovo**, Belgrade : SeConS
- ▶ Evropska komisija (2015) Standardni Eurobarometar 83, proleće 2015.
- ▶ Kitschelt, Herbert (2000) „Linkages between citizens and politicians in democratic polities”, *Comparative Political Studies*, Vol. 33, pp. 845-879.
- ▶ Kopecky, P, Scherlis, G. (2008) „Party Patronage in Contemporary Europe”, *European Review*, Vol. 16, pp. 355-371.
- ▶ Vuković, D. (2015) „The Role of Civil Society in Fostering Government Accountability in Contemporary Serbia: on the limits of Depoliticized Social Activism”, *Sociologija*, Vol. 57, No. 4: 637-661.



This project is supported by the European Commission



Prekogranična mreža za mir, međusobna pomirenja i ljudsku bezbednost

Prekogranična mreža za mir, međusobna pomirenja i ljudsku bezbednost je zajednička inicijativa partnerskih organizacija iz Bosne i Hercegovine (hCa i ORC), Bugarske (IRIS), Kosova (CDRP), Crne Gore (ZID), Srbije (SeConS) i Turske (hCa u Turskoj), čije je osnivanje podržala Evropska komisija. U okviru Mreže, svaka članica pristupa problemu bezbednosti iz drugačije perspektive, fokusirajući se na određeni aspekt (lokalni, građanski, regionalni) i oblast delovanja (zagovaranje, šira društvena mobilizacija, istraživanja). Zajednički imenitelj im je težnja ka bezbednosno orijentisanom političkom kulturi i strukturama u svojim sredinama.

Umrežavanje ima za cilj jačanje održive transnacionalne građanske mreže kao aktera za očuvanje mira, međusobnog pomirenja i ljudske bezbednosti na lokalnom, nacionalnom i regionalnom nivou u cilju podsticanja i unapređenja društveno-političkih i pravnih transformacija u procesu evropskih integracija Balkana i Turske. Specifični ciljevi Mreže su izgradnja socijalnog kapitala, izrada preporuka za političke reforme, kao i umrežavanje lokalnog, regionalnog i EU nivoa.

U okviru Mreže sprovodi se niz aktivnosti, kao što su izgradnja kapaciteta, umrežavanje, istraživanje, zagovaranje, izrada godišnjih i tematskih izveštaja, organizacija regionalnih i međunarodnih konferencija i letnjih škola za istraživače i istraživačice u oblasti ljudske bezbednosti. Više informacija o Mreži: <http://cn4hs.org/>