

УДК 316.334.3:321.7(497.11)“20“

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.6242019.1>

Оригинални научни рад

Миша Стојадиновић

Институт за политичке студије, Београд

Вишња Станчић

Институт за политичке студије, Београд

ДЕМОКРАТСКИ КАПАЦИТЕТ ПОЛИТИЧКИХ ИНСТИТУЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У XXI ВЕКУ*

Сажетак

Рад представља критичку анализу демократског капацитета политичких институција Републике Србије у XXI веку. Аутори у раду анализирају значај и улогу политичких институција у друштву, истовремено указујући на неопходност јачања њиховог демократског капацитета. Сам рад се састоји из два дела, у првом делу аутори трагају за успешним одређењем јаких и стабилних институција, док се у другом делу анализира квалитет политичких институција Републике Србије. Као полазну тачку испитивања њиховог квалитета аутори користе истраживање Института за политичке студије, Бертелсман штифтунг индекс трансформације, као и извештај Европске комисије. Имајући у виду комплексност проблема којим се рад бави истиче се неопходност мултидисциплинарног

* Рад је настао као резултат рада на пројекту бр. 179009 који је финансиран од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

приступа. Као главне методе користе се анализа садржаја и компаративни метод.

Кључне речи: политичке институције, демократија, Бертелсман штифтунг индекс трансформације, Европска комисија, Република Србија.

Србија се на размеђу миленијума нашла суочена са бројним изазовима, и то како на унутрашњем тако и на спољашњем плану. За овај изузетно мучни период српске историје Милош Кнежевић каже да га карактеришу сецесиони ратови, разбираспад државе, изолација, санкције и НАТО агресија на Југославију.¹ Ови неповољни процеси су се негативно одразили по читав друштвени, политички и економски развој земље. „Србија се после завршетка рата у бившој Југославији нашла у изузетно комплексној ситуацији, која је била обележена потребом за функционалном трансформацијом српске државе, као примарног демократског актера, у смеру јачања капацитета за мобилизацију друштва и обезбеђење економске подршке јавно постављеним циљевима, за алокацију ресурса ка конзистентно формулисаним и јавно потврђеним стратегијама (или политикама) и за ефикасно ангажовање административних (бирокупатских) ресурса.“² Улазак у XXI век Србија је дочекала као слаба и недовршена држава која је суштински започела са транзицијом тек после 2000. године. Радикалне политичке и економске промене нису довеле до жељеног циља. Новонастало стање Зоран Стојиљковић оправдано описује као демократски дефицит настајуће пост(либералне) демократије, који је довео до тога да се процес рестаурације капитализма манифестовао кроз рецесију и раст сиромаштва.³ У таквим околностима изложености неоимперијалним амбицијама великих сила и регионалним нестабилностима, уз стално прекрајање граница,

1 Милош Кнежевић, „Филозофија као политичка судбина – српска филозофија или филозофија у Србији“, *Филозофија и друштво*, Институт за филозофију и друштвену теорију, Универзитет у Београду, 1/2004, стр. 264.

2 Ђорђе Стојановић, „Проблем државног, политичког и административног капацитета: Анатомија Србије као слабе државе“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, 4/2011, стр. 11.

3 Зоран Стојиљковић, „Пост(либерална) демократија, капитализам и криза државе, Урушавање или слом демократије? (ур. Илија Вујачић и Бојан Вранић), Удружење за политичке науке Србије, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, 2016, стр. 9.

а под окриљем неолибералног модела закаснеле, одложене и блокиране транзиције, институционална реформа Републике Србије се налази пред огромним изазовом демократске консолидације.

1. ПУТ КА ИЗГРАДЊИ ЈАКИХ И СТАБИЛНИХ ИНСТИТУЦИЈА

Изградња јаких и стабилних институција је једино могућа у демократском окружењу које им даје легитимност. Са друге стране да би се демократија остварила у пракси, како то Роберт Дал [Robert A. Dahl] каже, потребан је неуобичајен склоп повољних услова, у које он убраја писменост, образовање, људска права, поштено и независно судство, аутономију организација и плурализам, распрострањеност богатства и равномерност висине дохотка.⁴ Демократија спада у ред веома комплексних феномена за чије постојање, дакле, није значајно само постојање једног чиниоца, већ она представља скуп више чиниоца који се међусобно преплићу и допуњују. „У првом реду то су супстантивни чиниоци у које се убрајају преплитање и узајамно допуњавање економске и политичке демократије, баланс између централне власти и локалне самоуправе, конституционализам, очување човекових најважнијих права и слобода, партиципација у одлучивању... Затим имамо етичку димензију демократије, схваћена у духу Кантовог учења који допушта највећу могућу људску слободу, сагласно закону по коме се слобода сваког појединца може помирити са слободом свих других. И на крају имамо формално-процедуралну страну демократије, тј. такво устројство метода и поступака исказивања воље и интереса грађана које омогућава да његови садржаји нуде највећи остварљиви ниво правичности и једнакости.“⁵ Углавном се одређења демократије крећу од њеног критиковања, па све до њеног идеализовања и идеологизовања. Насупрот успостављеном консензусу да демократија представља најбољи облик владавине, у пракси се дешава управо супротно, процес де-демократизације све више добија на замаху. И поре огромних напора изградње

4 Роберт Дал, *Демократија и њени критичари*, Подгорица, 1999, стр. 415.

5 О томе видети опширније: Радован Радоњић, *Демократија*, Центар за грађанско образовање, Подгорица, 2004, стр. 22-24.

демократских друштва са јаким институцијама често се дешава да се демократија сведе само на форму, при чему се заборављају њена основна начела. Једна од највећих препрека демократизацији, на коју су указивали бројни теоретичари почевши од Аристотела па све до данас, представљају разни облици неједнакости. Неједнакости положаја по питању вероисповести, расе, националне припадности, пола, социјалног порекла, физичког инвалидитета и сл. представљају неке од главних препрека демократизације друштва. На трагу овога Чарлс Тили [Charles Tilly] наилази на узрочно-последичну везу између неједнакости и де-демократизације указујући да се ово нарочито догађа када трансакције преко категоричких граница (као што је пол на пр.) редовно дају предност људима с једне стране границе или када (б) ту исту границу даље репродукују. Иако се облици и степени категоричких неједнакости драматично разликују по времену и месту, целокупна људска популација увек је одржавала актуелним значајне системе ових неједнакости.⁶ Као крајњи резултат своје анализе Тили истиче да је за процес демократизације друштва потребно обезбедити следеће предуслове: *раздвајање јавне политике од категоричких неједнакости* (што подразумева – (1) изједначавање категорија у одређеној популацији; (2) заштиту јавних политика од категоричких неједнакости); *интеграцију мрежа поверења у јавне политике* (што подразумева – (3) дисолуцију издвојених мрежа поверења; (4) стварање политички повезаних мрежа поверења); и на крају *измену односа између грађана и државних агената* (што подразумева – (5) ширење политичке партиципације; (6) изједначавање политичког учешћа; (7) јачање колективне контроле државних ресурса и акција; (8) инхибицију произвољне моћи државних агената.⁷ Према Тилију, за успешну демократизацију друштва из прва два предуслова потребно је обезбедити барем по један елеменат, док је трећи предуслов безусловно неопходан са свим својим елементима. Уколико се барем један од ових 8 елемената злоупотреби, тј. уколико у било ком друштву постоји његова негативна конотација, онда имамо плодно тле за развој де-демократизације друштва..

6 Charles Tilly, „Inequality, Democratization, and De-Democratization“, *Sociological Theory*, American Sociological Association, USA, 1/ 2003, p. 37.

7 Исто, p. 40.

У оквиру развоја демократске државе институције представљају значајан оквир унутар кога се одвија друштвено-политички живот грађана. „Оне су важне пре свега зато што обликују и дистрибуирају политичку моћ (...) утичу на политичке преференције и понашања политичких актера (...) производе норме и правила и утврђују процедуре политичког понашања (...) обезбеђују стабилност и трајност политичких процеса. (...) доприносе оптималности деловања актера у друштвеном и политичком животу (...) имају функцију симплификатора комплексности света у коме се налазе и крећу појединци као индивидуе (...) оне су трезори политичког памћења.“⁸ Истовремено оне су брана против друштвеног и политичког заборава, али и значајан извор политичке енергије друштва.

У раду аутори полазе од дефиниције Дагласа Норта [Douglass North] који институције дефинише као „правила игре у друштву или, формалније речено, осмишљена ограничења која обликују људску интеракцију. Као последица тога, оне структурирају подстицаје у размени између људи, било да је у питању политичка, социјална или економска. Институционална промена обликује начин на који се друштва развијају кроз време и стога су кључ за разумевање историјских промена.“⁹ Њихов значај се огледа у томе што оне стварају оквир унутар кога се дешава људска интеракција, чиме се ствара одређени осећај сигурности унутар друштва. За Маргарет Леви [Margaret Levi]: „Институције су скупови правила (и санкција) која структурирају друштвене интеракције и чије су постојање и применљивост опште познати у конкретној заједници. Институције, тако дефинисане, структурирају индивидуалне изборе стратешких актера тако да производе уравнотежене резултате, то јест резултате које нико нема потребу да мења. У теорији игара, то су правила игре која структурирају интеракције између играча.“¹⁰ Норт, међутим, указује да стабилност институција не значи уједно и да се

8 Вукашин Павловић, „Квалитет политичких институција“, *Квалитет политичких институција* (ед. Вукашин Павловић), Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Центар за демократију, Београд, 2010, стр. 15-16.

9 Douglass North, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press 1990, p. 1.

10 Славиша Орловић, „Ре-дизајнирање политичких институција“, *Квалитет политичких институција* (ед. Вукашин Павловић), Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Центар за демократију, Београд, 2010, стр. 66.

оне не мењају. „Од конвенција, кодекса понашања и норми понашања до статутарног закона и општег права, те уговора између појединаца, институције се развијају и, према томе, непрестано мењају изборе који су нам доступни.“¹¹ Иако живимо у времену када је брзина институционалних промена очигледна њу није нимало лако испратити. Институционалне промене подразумевају комплексан процес који се може одвијати на више различитих нивоа, било да се ради о формалним или неформалним изазовима на које оне морају да одговоре. „Резултат институционалних промена обликован је (1) затварањем које долази од симбиотског односа између институција и организација који су се развили као последица подстицајне структуре коју пружају те институције и (2) повратног процеса којим људска бића опажају и реагују на промене у приликама унутар друштва.“¹²

Стабилност политичких институција се не мери само временом њиховог трајања већ и тиме што имају капацитет да одговоре бројним изазовима и променама. Бавећи се овим феноменом, Левитцки [Steven Levitsky] и Викторија [Murillo Victoria] указују да снага институција и њихова стабилност веома често варира. То доводи до тога да можемо разликовати четири могућа исхода. Први од њих (горњи леви квадрат) указује на постојање јаким и стабилних институција. То је стање у коме су институције стабилне и где имамо строго поштовање правила, што опет не мора искључиво да води ка развоју стабилног демократског окружења. Доњи леви квадрат говори о ситуацији када имамо строго поштовање правила, која су, међутим, подложна честим променама. Горњи десни квадрат говори о можда још горој ситуацији, а то је када имамо стабилне институције, али истовремено немамо никаквих правила која се поштују, тј. сва правила постоје само формално на папиру. Том приликом долази до стварања тзв. неформалних правила и неформалне институције добијају на снази. И као четврти случај имамо ситуацију када имамо институције које су истовремено нестабилне, уз истовремено непостојање било каквих формалних правила која се поштују (видети Табелу бр. 1).

11 Douglass North, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press 1990, p. 6.

12 Исто, p. 7.

Табела бр. 1: Стабилност политичких институција

		Снага*	
		Висока	Ниска
Стабилност	Висока	Јаке формалне институције	Стабилне (али слабе) формалне институције
	Ниска	Нестабилне (али јаке)	Слабе формалне институције

* капацитет који поседују да осигурају поштовања закона, прописа, правила, стандарда и социјалних норми.

Извор: Steven Levitsky and Murillo Victoria, „Variation in Institutional Strength: Causes and Implications.” *Annual Review of Political Science*, Annual Reviews, United States, 12/2009, p. 117.

Изградња јаких и стабилних институција које ће моћи да одговоре свим изазовима представља један од највећих проблема са којима се све државе свакодневно сусрећу, без обзир на степен њиховог развоја. Додатне потешкоће овом проблему намећу ситуације када имамо случај где је то потребно урадити унутар друштва које карактеришу разноразни социјални конфликти, политичка нестабилност, сиромаштво, бројни безбедносни проблеми и сл. У оваквим ситуацијама најчешће држава нема легитимност, док су неформалне институције те које имају примат.

Веома често се између квалитетних институција које функционишу на врхунском нивоу и квалитета влада ставља знак једнакости, понајвише због тога што се на институције гледа као на актере који би требало да захтеве грађана аутоматски трансформишу у креирање јавних политика. Према Филипу Кеферу [Philip Keefer] овде, међутим, уједно настаје и највећи проблем, пре свега јер бројни теоретичари и креатори политика нису спремни да прихвате овај знак једнакости због тога што су у ову једначину уједно укључене и политичке партије. Колико год се на процес функционисања институција гледа неутрално попут на функционисање машина, политичке партије су све сем неутралне. У том смислу квалитет влада и политичких странака се преплиће на три начина: „очекујемо да ће квалитет

влада бити већи када политичари имају слабије подстицаје да доносе одлуке зарад приватних интереса, а на штету грађана; када постоје снажнији подстицаји за одобравање закона и процедура које генерално повећавају ефикасност влада; али и да се ослањају на државне институције, а не на њих саме, како би били грађанима од користи.¹³

Снага институција у великој мери утиче на начин на који оне обликују политичко окружење одређеног друштва. „Различити нивои примене и стабилности имају важан утицај на очекивања и понашање актера. Када су институције стабилне, актери могу претпоставити да ће (а) остали поштовати правила игре и (б) да ће се та правила примењивати и у догледној будућности. Пошто је избор могућности понашања ограничен на оне који су прописани или допуштени формалним правилима, избор актера је ограничен, што самим тим смањује неизвесност. А пошто актери верују да су и други људи на сличан начин ограничени и да ће се правила одржати, развијају се стабилна очекивања о понашању других, што продужава временске хоризонте и олакшава сарадњу.“¹⁴ Винуела [Lorena Viñuela], Барма [Naazneen H. Barma] и Хујбенс [Elisabeth Huybens] дефинишу институцију као успешну ако, у најмању руку, постигне три основна низа исхода: резултат, легитимитет и трајност. „Сматра се да институција постиже резултате ако показује трајна, мерљива побољшања у кључним резултатима и резултатима агенција. У мерењу легитимитета усредсређују се на ставове становништва у вези са радом агенције, укључујући и да ли је нека институција постигла видљиве резултате у било ком расцепу (нпр. рурално-урбано, између етничких група итд.).“¹⁵ Јаке и стабилне институције су оне које ће издржати тест времена, чак и у случају промене лидерских позиција, или уколико су изложене сталним изазовима који ће резултирати њиховим унапређењем, а не урушавањем. Ове три димензије

13 Philip Keefer, „Political Parties and the Politics of the Quality of Government“, *Elites, Institutions and the Quality of Government* (eds. Carl Dahlström and Lena Wängnerud), Palgrave Macmillan, 2015, p. 228.

14 Steven Levitsky and Murillo Victoria, „Variation in Institutional Strength: Causes and Implications.“ *Annual Review of Political Science*, Annual Reviews, United States, 12/2009, p. 124.

15 Lorena Viñuela, Naazneen H. Barma, and Elisabeth Huybens, „Institutions Taking Root: Building State Capacity in Challenging Contexts“, *Institutions Taking Root Building State Capacity in Challenging Contexts* (eds. Naazneen H. Barma, Elisabeth Huybens, and Lorena Viñuela), International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2014, p. 6.

успеха су, наравно, испреплетене – „легитимитет организације барем делимично зависи од њених резултата; институција за коју се сматра да је легитимна већа је вероватноћа да ће бити отпорна; а заузврат, отпорнија институција има већу прилику да заради легитимитет и постигне резултате.“¹⁶

2. КВАЛИТЕТ ПОЛИТИЧКИХ ИНСТИТУЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Урушавање политичких институција доводи до губитка њихове легитимности, што их чини подложним нападима, а читаву владајућу структуру нестабилном. Губитак легитимности политичких институција директно узрокује неуспех државе чинећи је нестабилном и рањивом. Слабе и сиромашне државе постају уједно и подложне социјалним конфликтима. Марк Хачинсон [Marc L Hutchison] и Кристин Џонсон [Kristin Johnson] наглашавају да је легитимност државе и њених институција основа успешних релација између државе у друштва. Они сматрају да је способност владе, тј. њена ефикасност, главни фактор у креирању легитимитета државе. „Способне владе подстичу перцепцију легитимитета, док лоши институционални учинак смањује степен у коме појединци верују својим владарима.“¹⁷ Добијени резултати у њиховој студији указују на то да ће политички ефикасне владе највероватније повећавати политичко поверење код појединаца. Главни пут на који друштва која се опорављају од насиља или нестабилности треба да се фокусирају јесте изградња владиног капацитета као начина да стекну легитимитет код свог становништва. Најзначајнији резултат њихове студије указује на главне изворе нестабилности а то су земље са слабом институционалном ефикасношћу. „Да би политичке институције могле остварити ову улогу морају имати потребну снагу, а ту снагу им омогућава управо демократски начин успостављања, организовања и експонирања своје делатности, у складу са својим надлежностима и правним оквиром који

16 Исто, р. 6.

17 Marc Hutchison and Kristin Johnson, „Capacity to trust? Institutional capacity, conflict, and political trust in Africa, 2000-2005“, *Journal of Peace Research*, Sage Publications, 6/2011, p. 738-750.

се односи на конкретну институцију. “¹⁸ Тиме демократски оквир постаје кључан фактор у функционисању политичких институција.

У извештају Европске комисије из 2019. године се наводи да што се тиче политичке сцене у Републици Србији постоји поларизација која представља основни удар демократизацији друштва, а што даље имплицира неопходност успостављања међупартијског дијалога на релацији власт-опозиција. Реформа јавне администрације се повољно оцењује, али се наводи да постоји доста простора за напредак на пољу успостављања координираног система праћења и извештавања о стратегији реформе јавне управе и њеног финансирања. Судски систем је, такође, повољно оцењен, али се указује на проблем превеликог политичког утицаја. Борба против корупције је међу најгоре оцењеним апсектима, при чему се истиче да не постоји било какав мерљиви помак на овом пољу. Такође, иако се борба против организованог криминала повољно оцењује, највећи проблем преставља број пресуда против организованог криминала који је веома низак. Тиме се поново указује на неефикасност судства у Републици Србији. Поштовање слобода и права грађана је на задовољавајућем нивоу, али се слобода медија веома ниско оцењује. Економске реформе се, такође, повољно оцењују, мада остављају доста простора за даљи напредак. Највећи проблем који се овде износи је свакако нормализација односа са тзв. „Косовом“ за чију се „нормализацију“ односа наводи да преставља кључну ствара у напретку ка европским интеграцијама.

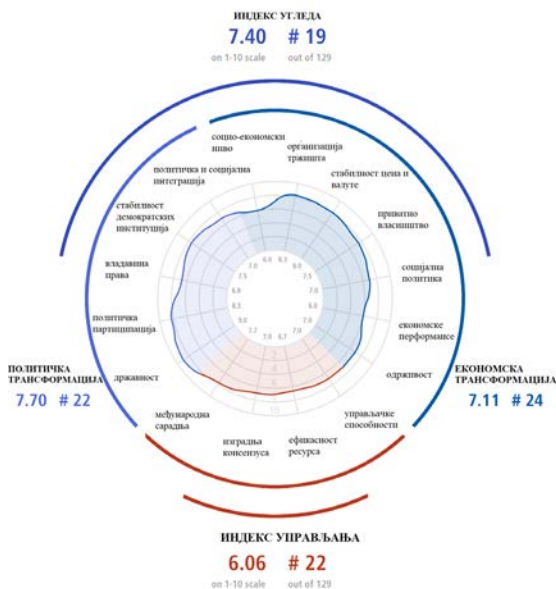
Ипак овај извештај је потребно прихватити са дозом резерве имајући у виду да се ови резултати неретко радикализују како би се позиција Републике Србије у процесу међународних интеграција учинила што подређенијом, нарочито имајући у виду безбројна условљавања која јој се намећу на том путу. „Веома је обесхрабрујуће за демократску јавност и када се принципи и вредности стављају у други план у односу на политичку стабилност региона, као што је то у случају Србије. Наиме, званичници ЕУ су често били спремни да некритички оцењују напредак Србије и стање основних људских права

18 Драгомир Јовичић, „Демократија и политичке институције“, *Цивитас*, Факултет за правне и пословне студије др Лазар Врратић, Нови Сад, бр. 1/2017, стр. 62.

и слобода, медија и подизања капацитета институција зарад очекиваних уступака у процесу нормализације и стабилизације односа са Приштином. На другој страни, званичници Србије процес Евроинтеграција често поједностављено свode на економску димензију.¹⁹ Тиме се сама оцена демократизације српског друштва своди у други план.

На основу извештаја урађеног помоћу Бертелсман штифтунг индекса трансформације [Bertelsmann Stiftung's Transformation Index]²⁰ политички систем Републике Србије дефинише се кроз постојање доминантне владавине једне политичке партије на локалном и националном нивоу (видети Графикон бр. 1).

Графикон бр. 1: Бертелсман штифтунг индекса трансформације институција Републике Србије



Извор: Bertelsmann Stiftung, BTI 2018 Country Report — Serbia, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2018, p. 1.

19 Зоран Лутовац, „Европска унија и исходи демократизације у Србији“, *Урушавање или слом демократије?* (ур. Илија Вујачић и Бојан Вранић), Удружење за политичке науке Србије, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, 2016, стр. 224.

20 Видети опширније: Bertelsmann Stiftung, BTI 2018 Country Report — Serbia, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2018.

Према овом истраживању избори у Републици Србији су веома повољно оцењени и показују задовољавајући ниво слободе и компетитивности, док се највише замерки ставља на рачун рада медија. Иако се наводи да су опозиционе странке наводиле озбиљне изборне пропусте, они су ипак окарактерисани као фер и коректни. Доста простора за напредак у извештају се оставља за рад цивилних друштава, која немају довољан утицај на креирање јавних политика, пре свега јер не постоје редовна одржавања јавних расправа и консултација о нацртима закона или организовању јавних политика. Нарочито се критикује рад тзв. четврте гране власти, тј. омбудсмана и повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности чији се рад своди на пуко издавање препорука и примања жалби, без неких конкретних корака у циљу решавања проблема са којима се грађани сусрећу. Што се тиче слобода и права мањина Република Србија је веома високо оцењена, док се највише замерки ставља на рад судске власти за коју се наводи да је карактерише висок ниво неефикасности, корупције и непотизма. Такође, највећи проблем представља неконзистентност антикорупцијске политике. Као један од највећих изазова демократске консолидације се наводи значајна стопа незапослености, али и неједнакост прихода, што доводи до изложености грађана ризику сиромаштва и социјалне ексклузије. Фискална консолидација је веома високо оцењена, при чему се истовремено указује и даље на висок ниво пренатрпаности и неефикасности јавног сектора. Као највећи тренутни изазов се наводи нерешен статус по питању граница Републике Србије и будућих преговора по питању Косова и Метохије.

И на крају, аутори истичу истраживање Института за политичке студије које је урађено у периоду 2016-2018. године, а које се тиче поверења грађана Србије у институције, политичке субјекте и установе (видети Табелу бр. 2). Поверење чини значајан део функционисања политичких институција јер им оно даје легитимност. Владимир Вулетић истиче да говорити о поверењу у институције значи говорити о поверењу у експертске системе. „У том случају однос са другим људима није од пресудног значаја. Као што имамо поверење да се мост неће срушити приликом преласка преко њега, мада не

знамо чак ни име његовог конструктора, тако имамо одређени степен поверења у институције јер у одређеној мери верујемо у правила на којима функционишу, чак и када не знамо која су то правила, ни ко их је установио.²¹ Кенет Њутн [Kenneth Newton] наглашава да постоје поуздани налази да друштвене и политичке институције и њихов начин рада имају дубоке последице на социјално и политичко поверење. То значи да је социјално поверење веће што је развијенија демократија. То даље значи да што је дужа демократска традиција, то се више води рачуна о владавини закона, институције су ефикасније и мањи је степен корупције. „Генерализовано, социјално поверење веће је у земљама које изражавају више поверења у парламент и веће задовољство демократијом. Социјално поверење веће је у богатијим друштвима, а међу њима веће је у равноправнијим. Такође, поверење је веће у државама са универзалистичким, а не селективним системима социјалне заштите.“²² Ово сугерише да поверење може бити феномен на који (*top-down*) утиче природа и рад друштвених и политичких институција, али уједно и феномен (*bottom-up*) изграђен на обрасцима социјализације деце и животним искуствима појединих грађана.

21 Владимир Вулетић, „Поверење политичких и економских елита у националне и европске политичке институције“, *Квалитет политичких институција* (ed. Вукашин Павловић), Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Центар за демократију, Београд, 2010, стр. 103.

22 Kenneth Newton, „Social and Political Trust“, *Oxford Handbook of Political Behavior* (eds. Russell J. Dalton and Hans-Dieter Klingemann), Oxford University Press, New York, 2007, p. 406.

Табела бр. 2: Поверење грађана Србије у институције, политичке субјекте и установе – Истраживање Института за политичке студије, 2016-2018.

	<i>Имам велико поверење</i>	<i>Углавном имам поверења</i>	<i>Углавном немам поверења</i>	<i>Уопште немам поверења</i>	<i>Немам став</i>
<i>Влада</i> 2016. 2018.	9.5% 10.3%	27.6% 33.9%	30.9% 30.1%	24% 20.1%	7.9% 5.5%
<i>Председник</i> 2016. 2018.	7.7% 17.4%	24.8% 31.4%	27.7% 24.6% ^{%%}	31.9% 21.5%	7.9% 5.1%
<i>Скупштина</i> 2016. 2018.	7% 8.9%	25.7% 31.2%	33.3% 32.3%	27.1% 22.2%	6.8% 5.5%
<i>Судство</i> 2016. 2018.	6.6% 9.2%	26.2% 32.9%	36.9% 34.7%	24.2% 19.3%	6% 3.9%
<i>Војска</i> 2016. 2018.	22.4% 30.7%	41.2% 42.2%	21.3% 16.1%	9.9% 7%	5.3% 4%
<i>Полиција</i> 2016. 2018.	9.2% 16.7%	31.4% 41.1%	35.7% 27.6%	19.2% 10.9%	4.4% 3.7%
<i>Гужилаштво</i> 2016. 2018.	4.9% 7.4%	25.5% 30.3%	38.3% 38.2%	23.4% 19.2%	8% 4.9%
<i>Владине Агенције</i> 2016. 2018.	5.3% 6.4%	18.8% 25.8%	36.3% 39.1%	27.1% 20.5%	12.4% 8.2%
<i>Политичке партије</i> 2016. 2018.	3.9% 6.6%	16.8% 15.3%	34.4% 34.3%	38.9% 37.7%	6% 6.1%

Извор: Живојин Ђурић, Миша Стојадиновић, „Држава и неолиберални модели урушавања националних политичких институција“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, 4/2018, стр. 55.

На основу добијених резултата може се видети да поверење грађана Србије у владу, председника, скупштину, судство, тужилаштво, владине агенције и политичке партије није на задовољавајућем нивоу. Изузетно мали проценат грађана показује велико поверење у неке од кључних институција, политичких субјеката и установа Републике Србије. Разлози за ово су многобројни (неподударање начина функционисања са очекивањима грађана, незадовољавајући ниво ефикасности, разлике у политички и идеолошким опредељењима, и сл.), а једини начин да се ово превазиђе јесте активније укључивање грађана у доношење битних политичких одлука, како на унутрашњем, тако и на спољашњем плану. Зоран Стојиљковић справом као највећи изазов демократизације политичких институција наводи следеће препреке: „институције демократије постају фасада; политичке одлуке потичу од неконтролисаних центара, приватних учесника и анонимних тржишта; новац и лобији се камуфлирани улажу у странке и изборне кампање; долази до медијализације и манипулација политике и размаха политичког покровитељства и клијентелизма.“²³

*

* *

Историја је препуна примера који показују како велике силе почињу да губе своју моћ као последицу урушавања њихових институција. „Србију данас можемо одредити као слабу државу и „мањкаву демократију“ насталу као ефекат синергије деловања полупериферијског статуса и компрадорског, послушничког менталитета са праксом одржања политичког/партијског капитализма.“²⁴ То само даје на значају редизајнирању политичких институција Републике Србије које би произишло као резултат јачања њихових демократских и националних капацитета. „Актуелна криза намеће питање могућих решења за превазилажење проблема, односно доводи до појаве анализирања демократије као узрочника кризе и њених могућности (капацитета) да повећа способност

23 Зоран Стојиљковић, „Пост(либерална) демократија, капитализам и криза државе“, *Урушавање или слом демократије?* op.cit., стр. 18.

24 Исто, стр. 21.

политичких институција у свом раду.“²⁵ Један од најзначајнијих предуслова превазилажења кризе је изградња јаких и стабилних институција које ће моћи да одговоре вртоглавим променама и изазовима савременог друштва. Бавећи се анализом политичких институција могуће је уочити узрочно-последичну везу између капацитета државе и друштвених последица одлука њених институција. „Слабе државе, насупрот јакима, не располажу адекватним механизмима у прикупљању ресурса, што у крајњој инстанци онемогућава њихову редистрибуцију, последично водећи крајње негативним последицама по друштво.“²⁶ Константан рад на развоју демократских и националних капацитета политичких институција представља уједно и један од најзначајнијих предуслова консолидације српског друштва. Леонардо Морлино [Leonardo Morlino] наводи неколико димензија у којима би добре демократије могле варирати, а на основу којих би се могао проценити квалитет демократије. Првих пет су процедуралне димензије, иако прилично релевантне за садржај демократије, ове димензије се углавном тичу правила и њихове примене: владавина закона, изборна одговорност, институционална одговорност, политичка конкуренција и партиципација. Шеста димензија односи се на квалитет и приврженост система жељама грађана и цивилног друштва уопште, док су последње две димензије (слобода и једнакост) више садржајне природе.²⁷ Овде је интересантно напоменути да развијене демократске земље не морају бити високо оцењене на основу свих ових осам карактеристика, већ њихова главна карактеристика лежи у томе како се носе са демократским дефицитима који погађају поједина од ових поља. Испуњавање ових услова би у великој мери обезбедило јачање демократских капацитета политичких институција Републике Србије.

25 Зоран Милошевић, „Демократија и капацитет политичких институција?“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, 1/2011, стр. 34.

26 Петар Матић, „Државни капацитет у условима глобализације“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, 2/2013, стр. 104.

27 Leonardo Morlino, „Legitimacy and the quality of democracy“, *International Social Science Journal*, New College of the Humanities, UK, 4/2010, p. 213.

ЛИТЕРАТУРА

- Владимир Вулетић, „Поверење политичких и економских елита у националне и европске политичке институције“, *Квалитет политичких институција* (ed. Вукашин Павловић), Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Центар за демократију, Београд, 2010.
- Ђурић Живојин, Стојадиновић Миша, „Држава и неолиберални модели урушавања националних политичких институција“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, 4/2018.
- Дал Роберт, *Демократија и њени критичари*, Подгорица, 1999.
- Јовичић Драгомир, „Демократија и политичке институције“, *Цивитас*, Факултет за правне и пословне студије др Лазар Вркатић, Нови Сад, бр. 1/2017.
- Кнежевић Милош, „Филозофија као политичка судбина – српска филозофија или филозофија у Србији“, *Филозофија и друштво*, Институт за филозофију и друштвену теорију, Универзитет у Београду, 1/2004.
- Лутовац Зоран, „Европска унија и исходи демократизације у Србији“, *Урушавање или слом демократије?* (ур. Илија Вујачић и Бојан Вранић), Удружење за политичке науке Србије, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, 2016.
- Матић Петар, „Државни капацитет у условима глобализације“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, 2/2013.
- Милошевић Зоран, „Демократија и капацитет политичких институција?“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, 1/2011.
- Орловић Славиша, „Ре-дизајнирање политичких институција“, *Квалитет политичких институција* (ур. Вукашин Павловић), Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Центар за демократију, Београд, 2010.

- Павловић Вукашин, „Квалитет политичких институција“, Квалитет политичких институција (ур. Вукашин Павловић), Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Центар за демократију, Београд, 2010.
- Радоњић Радован, Демократија, Центар за грађанско образовање, Подгорица, 2004.
- Стојановић Ђорђе, „Проблем државног, политичког и административног капацитета: Анатомија Србије као слабе државе“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, 4/2011
- Стојиљковић Зоран, „Пост(либерална) демократија, капитализам и криза државе, *Урушавање или слом демократије?* (ур. Илија Вујачић и Бојан Вранић), Удружење за политичке науке Србије, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, 2016.
- Bertelsmann Stiftung, BTI 2018 Country Report — Serbia, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2018.
- Hutchison Marc and Johnson Kristin, „Capacity to trust? Institutional capacity, conflict, and political trust in Africa, 2000-2005“, *Journal of Peace Research*, Sage Publications, 6/2011.
- Keefer Philip, „Political Parties and the Politics of the Quality of Government“, *Elites, Institutions and the Quality of Government* (eds. Carl Dahlström and Lena Wängnerud), Palgrave Macmillan, 2015.
- Levitsky Steven and Victoria Murillo, „Variation in Institutional Strength: Causes and Implications“, *Annual Review of Political Science*, Annual Reviews, United States, 12/2009.
- Morlino Leonardo, „Legitimacy and the quality of democracy“, *International Social Science Journal*, New College of the Humanities, UK, 4/2010.
- Newton Kenneth, „Social and Political Trust“ *Oxford Handbook of Political Behavior* (eds. Russell J. Dalton and Hans-Dieter Klingemann), Oxford University Press, New York, 2007.

- North Douglass, Institutions, institutional change and economic performance, Cambridge University Press 1990.
- Tilly Charles, „ Inequality, Democratization, and De-Democratization“, *Sociological Theory*, American Sociological Association, USA, 1/ 2003.
- Viñuela Lorena, Barma H. Naazneen, and Huybens Elisabeth, „ Institutions Taking Root: Building State Capacity in Challenging Contexts“, *Institutions Taking Root Building State Capacity in Challenging Contexts* (eds. Naazneen H. Barma, Elisabeth Huybens, and Lorena Viñuela), International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2014.

Miša Stojadinović, Višnja Stančić

**DEMOCRATIC CAPACITY OF POLITICAL
INSTITUTIONS OF THE REPUBLIC OF SERBIA IN
THE 21st CENTURY**

Resume

This paper represents a critical analysis of the democratic capacity of the political institutions of the Republic of Serbia in the 21st century. The authors analyse the importance and role of political institutions in society simultaneously pointing out the need to strengthen their democratic capacity. The paper consists two integral parts. In the first part, the authors seek for the successful identification of strong and stable institutions, while in the second part they analyses the quality of political institutions of the Republic of Serbia. Entering the 21st century, Serbia was characterized as a weak and unfinished state that essentially began its transition after 2000. Radical political and economic changes have not led to the desired goal. In such circumstances, exposure to the neoimperial ambitions of the great powers and regional instability the institutional reform of the Republic of Serbia faces the enormous challenge of the democratic consolidation. This democratic consolidation demands successful and efficient institutions. Within the framework of the development of a democratic state, institutions represent a significant framework within which the socio-political life of citizens takes place. They are a dam against the social and political oblivion.

The stability of political institutions is measured not only by their duration, but also by their capacity to respond to numerous challenges and changes. Building strong and stable institutions that can respond to all challenges is one of the biggest problems that all countries face on a daily basis, regardless of their

level of social, economic or political development. The collapse of political institutions leads to loss of their legitimacy, making them vulnerable to attack, and making the entire governing structure unstable. The loss of legitimacy of political institutions directly causes the failure of the state, making it unstable and vulnerable. Weak and poor countries are at the same time vulnerable to social conflict. This is why the development of democratic capacities of political institutions represents one of the most important goals for the Republic of Serbia in the contemporary society.

Keywords: political institutions, democracy, Bertelsmann Stiftung's Transformation Index, European Commission Republic of Serbia.

* Овај рад је примљен 24. септембра 2019. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 1. децембра 2019. године.