
**NOVE REGIONALNE
POLITIKE I EVROPSKA
ISKUSTVA**

**NEW REGIONAL
POLICIES AND EUROPEAN
EXPERIENCES**

Beograd, 2012.



European Commission

TEMPUS

This project has been funded with support from the European Commission. This publication reflects the views only of the author, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

Objavlivanje ove knjige na srpskom jeziku realizovano je u okviru projekta TEMPUS projekta Razvoj studija javne uprave i upravljanja u Srbiji (144889-TEMPUS-2008-RS-JPCR, Development of Public Administration and Management Studies in Serbia).

www.pamstudies.edu.rs

Ovaj zbornik radova je nastao kao rezultat međunarodne konferencije „Nove regionalne politike i evropska iskustva”, održane u Beogradu, 2. i 3. februara 2012. godine. Organizatori konferencije su Kabinet potpredsednika Vlade Republike Srbije za privredu i regionalni razvoj, Narodna skupština Republike Srbije, Ministarstvo za ekonomiju i regionalni razvoj i konzorcijum Tempus projekta „Razvoj studija javne uprave i upravljanja i Srbiji“.

These proceedings are the results of international conference “New Regional Policies and European Experiences”, held in Belgrade on 2nd and 3rd February 2012. The conference was organized by Cabinet of Serbian Government Deputy Prime Minister for Economy and regional development, National Assembly of Serbia, Ministry of Economy and Regional Development and consortium of Tempus project “Development of Public Administration and Management Studies in Serbia”.

Članovi Naučnog odbora konferencije / Conference Scientific Council members:
Walter Schwimmer (Austrija/Austria) – predsednik/president, Petr Pajas (Češka/Czech Republic), Carlos Flores Juberias (Španija/Spain), Ljudmil Georgiev (Bugarska/Bulgaria), Manfredi Filipazzi (Italija/Italy), Vedran Đulabić (Hrvatska/Croatia), Mijat Damjanović (Srbija/Serbia)

Dr Neven Cvetićanin*

Strukturni problemi institucionalnog uređenja Srbije i regionalna politika**

Sažetak: Cilj rada i ovde preduzetog istraživanja je u tome da sve buduće zakonodavce, ustavopisce i praktične delatnike koji će se baviti institucionalizacijom zemlje upozori, metodom sociološke analize, na dubinske strukturne probleme, koji bi se mogli isprečiti na njihovom putu, kako se ne bi ponovile greške u koje kao društvo uvek iznova upadamo. Puka činjenica novije srpske istorije jeste da je većina ustava i institucionalnih aranžmana Srbije kao države bila – ako ne mrtvorodena, onda sigurno „ometena u razvoju“, i stoga nijedan od njih nije uspeo da obezbedi neku vidljiviju i trajniju institucionalnu stabilnost. Krivica za to nije isključivo na političkim elitama, iako one svakako nisu u čitavoj stvari nevine, već je krivica u istorijskim okolnostima koje su uslovile dubinske strukturne probleme institucionalnog uređenja Srbije, sa kojima se uvek iznova sudarala svaka nova politička generacija, ne uspevajući da ih reši, ili makar malo ublaži. U radu se izlaže koji su to strukturni problemi institucionalnog uređenja Srbije, sa kojima će morati da se suoče svi budući ustavopisci, zakonopisci i, uopšte, reformatori državnih institucija, bez obzira na to koji nivo nastoje da regulišu – državni, regionalni ili lokalni, ili, pak, sve nivoe zajedno, u nekom novom ustavnom poduhvatu. Najveći deo rada je posvećen izlaganju i kratkoj analizi pomenutih strukturnih problema institucionalnog uređenja Srbije, da bi se potom pažnja posvetila načinima njihovog ublažavanja, odnosno tzv. institucionalnim prioritetima koji mogu doprineti da se makar malo izvučemo iz rđavog institucionalnog kruga, te je, konačno, na samom kraju rada, sve prethodno stavljeno u kontekst regionalnih politika/politika regionalizacije.

Uvod

Institucionalno uređenje srpskog društva i srpske države je problem nalik kvadraturi kruga. Taj problem su, nakon obnavljanja političkog subjektiviteta u 19. veku i izlaska iz mraka istorije, pokušavale da reše različite generacije srpskih političara, pravnik, ustavopisaca, sociologa, filozofa i ostalih društvenih pregalaca, ali je svaka od njih uspevala tek da se uvede, baš kao što je to slučaj sa kvadraturom kruga, u predvorje problema, ostajući daleko od nekog konačnog i stabilnog rezultata. Stoga su se u Srbiji poreci, društveni sistemi i modeli, ustavi i ustavni okviri, menjali kao što su se u ostalim, uređenijim, državama menjale političke garniture. Nije preterano reći da je u Srbiji

* Autor je naučni saradnik na Institutu društvenih nauka.

** Rad je deo istraživanja na projektu: III 47010 *Društvene transformacije u procesu evropskih integracija – multidisciplinarni pristup* koji je finansiralo Ministarstvo prosvete i nauke.

svaka nova politička garnitura, uz čase izuzetke, pokušavala da donese i nov politički poredak, dok je u stabilnijim i uređenijim zemljama, poput, recimo, Britanije, bilo obrnuto, jer je sam bazični politički poredak bio stabilan i relativno dugotrajan, dok su se unutar njega menjali isključivo empirijski nosioci vlasti. To je ovim „sretnim” državama omogućavalo institucionalnu stabilnost, baš kao što je ona kod onih „nesretnih”, poput Srbije, bila nikad dosanjani san, upravo zato što se stalno kretalo ispočetka i što je svaka nova garnitura, u diskontinuitetu¹, donosila nova institucionalna rešenja, koja su često, umesto konkretne institucionalizacije, bila tek puki društveni eksperiment sa ograničenim rokom trajanja. Neki sociolozi su stoga sa pravom zaključili da u našoj novijoj istoriji nema bilo čega trajnog osim naših „beskrajnih mena”.² Jednostavno govoreći, kod nas je u institucionalnom smislu sve nestabilno osim same te nestabilnosti, koja je jedina konstanta istorijskog procesa kome smo izloženi. Kod nas se, sa stanovišta društvenih institucija, sve menja, osim promene same, koja je konstanta. To ne znači da je srpsko društvo dinamično u pozitivnom smislu i da je sposobno da evolutivno razvija novije, svežije i primerenije institucionalne oblike, već to znači da ono, upravo suprotno, stalno lavira u institucionalnom živome pesku, na kome je nemoguće da bilo koji institucionalni oblik zaživi potpuno i do kraja, i stoga je svaki od njih vrlo lako srušiti, jer je ionako bio mrtvoroden. Srpska novija istorija otuda predstavlja pravo groblje ustava, (pseudo)institucionalnih poredaka i (pseudo)institucionalnih sistema, čiji je vek bio poput veka letnjeg leptira – tek jedan kratkotrajan blesak, koji se brzo ugasio sa prvim vetrovima istorijskih nestabilnosti.

Stoga je svako pitanje institucionalnog uređenja Srbije kao države, pa i pitanje vođenja adekvatne regionalne politike, pitanje pukih institucionalnih kapaciteta da se jedan idejni koncept pretoči u stvarnost i postane *dugoročno* održiv. Upravo je glavni problem u tome da se stvari posmatraju *dugoročno*, jer je novija istorija Srbije puna primera kako su se institucionalni aranžmani pravili *ad hoc*, nošeni trenutnim političkim *taktikama*, umesto da se posmatraju sa stanovišta dugoročnih i održivih *strategija*, koje će nadživeti one koji su ih smišljali. Upravo je stoga, zbog suviška taktičkog, a manjka strateškog momenta, većina srpskih ustava živela kraće od svojih ustavopisaca, i skoro da ne postoji ni jedan srpski (ili, jugoslovenski, u slučaju kada se radilo o jugoslovenskoj državi) ustav koji je čak i u onom najbanalnijem smislu trajanja prosečnog ljudskog života, doživeo pristojnu starost. U novijoj istoriji Srbije, u 19. i 20. veku, nijedan srpski/jugoslovenski ustav nije doživeo, upoređen sa ljudskim prosečnim vekom, makar pristojnu starost i bio na snazi sedamdesetak, osamdesetak godina, već su svi umirali gotovo u pubertetu, kao što je slučaj sa nedavno „preminulim” Miloševićevim ustavom (1990–2006). Sličnu sudbinu je doživela i većina ostalih srpskih ustava – od prvog,

¹ Problem diskontinuiteta je jedan od ključnih problema srpskog društva u pravnom, sociološkom, politikološkom i, konačno, opšteistorijskom smislu. O ovome problemu sa stanovišta analize srpskih elita videti: Cvetičanin, Neven, „Proces konstituisanja političke i društvene elite u srpskom društvu – problem diskontinuiteta i „fluktuirajućeg” legitimiteta”, *Nacionalni interes*, Godina VI, vol 9, Broj 3/2010, str. 107–146.

² Mihajlović, Srećko, „Priča o tranziciji ili naracija o našim beskrajnim menama”, u: Mihajlović, Srećko (ur.), *Kako građani Srbije vide tranziciju, Istraživanje javnog mnjenja tranzicije*. Beograd: Fondacija Fridrih Ebert, CSSD, CeSID, 2010, str. 8.

Sretenjskog, koji se „upokojio” još kao „beba”, pa nadalje, te ne samo da srpski/jugoslovenski ustavi nisu uspjeli da, u poređenju sa trajanjem običnog ljudskog života, dožive pristojnu starost već većina nije uspjela da prebaci „period puberteta” i dostigne snagu zrelih godina. Krivica za to nije isključivo na nesposobnim političkim elitama, iako one svakako nisu u čitavoj stvari potpuno nevine već je krivica u istorijskim okolnostima, koje su uslovile dubinske *strukturne probleme institucionalnog uređenja Srbije*, sa kojima se uvek iznova sudarala svaka nova politička generacija, ne uspevajući da ih reši, ili da ih makar malo ublaži.

U nastavku ćemo izložiti koji su to *strukturni problemi institucionalnog uređenja Srbije*, sa kojima će morati da se suoče svi budući ustavopisci, zakonopisci i, uopšte, reformatori državnih institucija, bez obzira na to koji nivo nastoje da regulišu – državni, regionalni ili lokalni, ili, pak, sve ove nivoe zajedno, u nekom novom ustavnom poduhvatu. Zapravo, najveći deo ovoga rada biće posvećen izlaganju i kratkoj analizi pomenutih *strukturnih problema institucionalnog uređenja Srbije*, da bi se potom pažnja posvetila načinima njihovog ublažavanja, odnosno tzv. institucionalnim prioritetima koji mogu doprineti da se makar malo izvučemo iz rđavog institucionalnog kruga, da bismo, konačno, na samom kraju rada sve prethodno stavili u kontekst regionalnih politika/politika regionalizacije, koje su neposredan povod za pisanje ovog rada.

Dakle, u ključnom delu rada ćemo se posvetiti analizi *strukturnih problema institucionalnog uređenja Srbije*, u delu koji potom sledi *institucionalnim prioritetima* u takvim okolnostima, i u poslednjem delu rada ćemo se posvetiti *politici regionalizacije*, koja je u pomenutim okolnostima nužno „na čekanju”. Nakon svega, u zaključnim napomenama ćemo na koncizan i precizan način sumirati iznesene i istražene hipoteze, izvodeći iz njih finalni zaključak sa određenim praktičnim konsekvencama.

Strukturni problemi institucionalnog uređenja Srbije

Egzistenciju različitih društava određuju istorijske okolnosti u kojima su ta društva obitavala, te je shodno ovoj „istoricističkoj” hipotezi³ svako društvo produkt sopstvene istorije. Ovaj proces je dvosmeran, jer istorija nije nešto pasivno dato već nešto što se uvek iznova stvara, ali ne u bezvazdušnom prostoru, već uvek i isključivo na već datoj društvenoj podlozi. Otuda je istoriju moguće stvarati, ali samo unutar zadanog istorijskog konteksta.⁴

³ Ova „istoricistička” hipoteza baštini ponešto od svih značajnih „istoricističkih” sociologija, odnosno filozofija istorije – od Berka, Hegela, Rankea, Tokvila i Marksa, sve do Diltaja, Vebera, Brodela, Valerštajna i Fukoa – a pre svega njihovu, uz sve međusobne razlike, zajedničku pretpostavku o postojanju dubinskih istorijskih struktura, koje u *procesima dugog trajanja*, kako bi rekao Brodel, rezultiraju određenim površinskim društvenim reljefom kao svojom rezultantom. O različitim, iako srodnim, istoricističkim sociologijama, odnosno filozofijama, istorije, videti: Burns, Robert M. i Rayment-Pickard, Hugh, *Philosophies of History, From Enlightenment to Postmodernity*. Oxford: Blackwell, 2007, str. 57–96, 155–216, 250–271, 301–321.

⁴ O različitim društveno-istorijskim kontekstima koji su proizvod dubinskih istorijsko-socioloških struktura koje su ono stabilno tlo na kome koren može pustiti bilo koji od empirijskih društvenih aktera videti: Cvetičanin, Neven, „*Circulus Vitiosus* srpske istorije, kretanje među ekstremima i

O tome kako smo mi u srpskom društvu stvarali istoriju postoji mnoštvo radova i uglavnom se radi o klasičnim historiografskim studijama o značajnim periodima srpske istorije i o događajima i ličnostima koji su obeležili te periode. No, mnogo je manje radova koji se bave time kako je istorija stvarala nas, odnosno radova koji umesto u domen klasične historiografije zalaze u domen sociologije (ili filozofije) istorije i nude objašnjenja i konstatacije o međusobnoj uslovljenosti površinskog lika društva i dubinskih, i često golom i laičkom oku skrivenih, sociološko-istorijskih struktura. Pri svemu tome ne želimo da potcenimo klasičnu historiografiju, a precenimo sociologiju/filozofiju istorije, jer su ove discipline prirodno upućene jedne na drugu, već samo želimo da naglasimo da je potrebno – da bismo doprli do *strukturnih problema institucionalnog uređenja Srbije*, a što je tema ovoga rada – da konstatujemo one studije koje se sociološki (ili filozofski) bave strukturom srpskog društva i stavljaju tu strukturu u zakonomeran odnos prema istorijskom toku. Postoji, na sreću, ipak solidan broj ovakvih „dubinskih” studija o srpskom društvu, a nama će u kontekstu naše teme biti zanimljive dve ovakve studije – jedna koju je napisao jedan naučnik koji je postao praktičan političar u dnevno-političkom smislu i druga koju je napisao jedan naučnik sa najvećom mogućom, i po svemu sudeći trajnom, distancom prema svetu praktične dnevne politike. Prva je studija Zorana Đinđića *Jugoslavija kao nedovršena država*⁵, druga je studija Mladena Lazića *Čekajući kapitalizam*⁶. Ne ulazeći u formalnu razliku ovih dveju studija, njihovu različitu sadržajnu strukturu, njihove različite teme i domene, kao i u različitost istraživačkih postupaka, ne ulazeći ni u njihove pojedinačne teze, za šta ovde nemamo vremena ni prostora, pokušaćemo da, u svrhu osvetljavanja naše teme, podvučemo glavne hipoteze ovih studija, koje zjape već iz njihovih naslova i govore nešto suštinsko o srpskom/jugoslovenskom društvu.

Studija Zorana Đinđića, sastavljena od niza malih eseja koji govore o anomalijama socijalističke Jugoslavije, i to upravo o anomalijama u odnosu na stabilne i funkcionalne institucionalne sisteme poput onih evropskih građansko-demokratskih sistema, i studija Mladena Lazića, koja sa svoje tri podstudije govori o nastanku novih klasnih odnosa u „petooktobarskoj” Srbiji, u kojoj nikako da se uspostavi funkcionalni kapitalizam, govore zapravo o istoj stvari. Govore o *nedovršenosti* kao bitnoj strukturnoj osobini srpskog/jugoslovenskog društva/države. U prvom slučaju, kod Đinđića, radi se o *nedovršenosti države* kao krovne društvene institucije koja je u Srbiji/Jugoslaviji konstituisana, posmatrano iz građansko-demokratske vizure, na neprirodan način, tako što je jedna društvena grupa (komunisti) ovladala aparatom i izbacila iz igre sve ostale društvene grupe, koje stoga nužno takvu državu moraju osećati kao strano telo i biti opozicija poretku, što opet izaziva trajnu nestabilnost samog poretka i dalje samoreprodukcovanje njegovih anomalija. U drugom slučaju, kod Lazića, radi se o *nedovršenosti društva*, koje je u trajnoj nemogućnosti da pred otuđeni i ionako sakati državni

nemogućnost uspostavljanja održive društvene sinteze”, u *Dometi tranzicije od kapitalizma ka socijalizmu*, zbornik, Fondacija Fridrih Ebert, CSSD, CESID, Beograd, 2011, str. 117–131.

⁵ Đinđić, Zoran, *Jugoslavija kao nedovršena država*, Novi Sad: Književna zajednica Novoga Sada, 1988.

⁶ Lazić, Mladen, *Čekajući kapitalizam*, Beograd: Službeni glasnik, 2011.

aparatus, nasleden iz prošlosti, iznese svoje legitimne interese, kako bi oni bili ne samo zadovoljeni na institucionalan način već kako bi se upravo na bazi društvenih interesa i obavila funkcionalna institucionalizacija, koja ne bi bila nametnuta i kao takva nužno nefunkcionalna, već spontana i samim tim već u perspektivi trajnija. Jednostavno govoreći, Đinđić je konstatovao *nedovršenost države*, dok je Lazić konstatovao da takva *nedovršena država* upravo zbog svoje institucionalne slabosti deluje kao brana društvenoj spontanosti te uslovljava i uvek iznova reprodukuje *nedovršenost samoga društva*. U takvoj raspodeli snaga niti država može da vodi društvo na valjan način i predstavlja njegov legitimni upravni organ/aparat, niti društvo može da legitimise državu i obezbedi joj stabilnu podlogu za funkcionisanje. Usled *nedovršenosti* kao ključne osobine srpske države i srpskoga društva, ovo dvoje su u stalnom raskoraku, ne razumevajući potrebe jedno drugoga. Država ne razume društvo i njegove potrebe, te stalno kasni sa njihovom institucionalizacijom, a društvo ne razume osnovnu potrebu države za legitimnošću i ima veliki problem da ju joj obezbedi, baš zato što smatra da njegove sopstvene (tj. društvene) potrebe nisu zadovoljene. Metaforično govoreći, to podseća na odnos muža i žene u kome je muž gluv za potrebe žene i libi se da ih reši, a žena zbog toga zauzvrat ne želi da mu podari decu i apstinira od „bračnih dužnosti”, te tako brak ostaje „nekonzumiran”, jalov i bez suštinskog legitimiteta. Poput ovog nesrećnog i jalovog braka, jalove su i gotovo sve dosadašnje institucionalizacije Srbije, upravo stoga što su dva ključna partnera, država i društvo, u stalnom raskoraku usled sopstvenih nedovršenosti. S onu stranu metafora, možemo zaključiti da *nedovršenost društva i države* stoji u *korenu svih strukturnih problema institucionalnog uređenja Srbije* i da iz ovoga *korena* proizlaze svi pojedinačni strukturni problemi institucionalnog uređenja Srbije. U nastavku ćemo najpre rastumačiti kako funkcioniše sam ovaj *koren*, u smislu povratne opruge nedovršenosti između društva i države, da bismo se onda posvetili njegovim pojedinačnim manifestacijama.

Puka činjenica novije srpske istorije, koju smo pomenuli u uvodu rada, jeste da je većina ustava i ustavnih aranžmana Srbije kao države bila – ako ne mrtvorodena, onda sigurno „ometena u razvoju”, i stoga nijedan od njih nije uspeo da obezbedi neku vidljiviju i trajniju institucionalnu stabilnost. Ovo je upravo stoga što je odnos između države i društva bio neskladan i u značajnom raskoraku. Za razliku od društava u kojima je država spontano izrasla iz društva i u kojima nema velike razlike između društvenih i državnih institucija, odnosno u kojima su društvene institucije spontano prerasle u državne⁷, u Srbiji je slučaj komplikovaniji, i to u oba smera. Budući da je društvo, usled političke neslobode i tuđinske vlasti od više stotina godina, bilo u nemogućnosti da vlada samo sobom nekim upravnim aparatom koji bi samo delegiralo, ostajalo je u „rajinskom” položaju, maloletno i nezrelo, i bivalo je „odozgo” pritisnuto njemu nametnutim upravnim aparatom. Jednom kada je došlo do oslobođenja tokom 19. veka i kada

⁷ Školski primer ovakvih društava je ono u Velikoj Britaniji/Engleskoj, a najbolja činjenica koja govori u prilog tome je što u Velikoj Britaniji/Engleskoj ne postoji formalni pisani ustav, a opet postoji pravna država, te ona postoji i kao konkretni institucionalni sistem i kao vrsta političkog mentaliteta koji institucije pretpostavlja ličnostima, a pravo, ličnim odnosima. O institucionalnom sistemu u Britaniji, njegovom sadašnjem obliku i istorijskom razvoju videti: Lovo, Filip, *Velike savremene demokratije*, Sremski Karlovci-Novi Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, 1999, str. 243–303.

su se stvorili uslovi za autonoman društveni razvoj, stare matrice su bile toliko jake da se stvari nisu pomerile nimalo unapred u smislu autonomije slobodnoga društva koje nije potlačeno nekim nametnutim upravnim (državnim) aparatom već ga spontano iz sebe delegira. Naime, umesto toga da, nakon „nacionalnog oslobođenja”, društvo iz sebe nekom potpunom i *inkluzivnom* institucionalizacijom delegira sopstveni upravni organ, tj. državu – došlo je do toga da je u nizu nepotpunih *ekskluzivnih* institucionalizacija, u kojima je jedna društvena ili politička grupa „iz ustava” isključivala drugu (npr., Obrenovići i njihove pristalice Karađorđevići i njihove pristalice, ili činovnici seljaštvo, ili građanstvo radničku klasu, ili komunisti građanstvo), tek jedna političko-upravna elita smenjivala drugu, dok je država kao upravni aparat i dalje ostajala otuđena od društvene baze.

Jednostavno govoreći, *isključivost* i *isključenost*, a ne *konsenzus* i *uključenost*, predstavljaju osnovnu osobinu institucionalnog procesa u Srbiji i glavni razlog zašto je on gotovo po pravilu završavao u slepoj ulici.⁸ Bezmalo sve naše institucionalizacije su ostajale krhke i uglavnom mrtvo slovo na papiru, jer se preko njih nije društvo, odnosno njegovi različiti delovi, dogovaralo samo sa sobom već je uvek iznova, po dobro oprobanim matricama, upravni aparat oličen u kljastoj i nedovršenoj državi, pokušavao da društvu nametne sopstveni okvir. Pri svemu tome država je bila slaba da taj okvir nametne društvu, a društvo je opet bilo slabo da pred državu izađe sa svojim zahtevima i potrebama, pa su u ovom odnosu stalno bile pata-karte – niti je država imala autoritet, niti je društvo imalo zadovoljenje svojih potreba. U ovome međudejstvu *nedovršene države* i *nedovršenoga društva* formirao se pomenuti *koren* iz koga proizlaze svi pojedinačni *strukturni problemi institucionalnog uređenja Srbije*. Taj koren se formirao kao *dubinska sociološko-istorijska struktura* koja deluje iza površinskih empirijskih društvenih aktera po sistemu *povratne opruge*. Shodno delovanju te povratne opruge dešavalo se da kad god je (nedovršena) država pokušavala da nametne (nedovršenom) društvu neku institucionalizaciju, ona je uvek bila samo delimična i, nužno, nestabilna, jer (nedovršena) država nije imala autoritet – i obrnuto, kad god je (nedovršeno) društvo pokušavalo da natera (nedovršenu) državu da služi njegovim interesima, država je ostajala autistična i distancirana, bojeći se da će izgubiti ionako malu snagu i biti pojedena od strane ovog nepredvidivog partnera. To je razlog zašto je kod nas država uvek gušila društvo – od obrenovićevsko-naprednjačkih policijskih reperkusija protiv radikalno nastrojenog seljaštva, sve do Miloševićevih, izgleda u srpskoj istoriji neizbežnih, policijskih reperkusija protiv reformistički nastrojenog građanstva. Po pravilu, onaj ko bi u Srbiji zaseo na vlast i prigrabio upravni aparat, težio je da iz društvenog i političkog života isključi svaku ozbiljnu konkurenciju, što je štetilo spontanoj političkoj dinamici i mogućnosti da društvo evolutivno napreduje i uči na svojim greškama.

No, ono što je najgora posledica pomenutog *dubinskog korena* nastalog u sadejstvu nedovršene države i nedovršenoga društva, i što predstavlja prvi od pojedinačnih

⁸ O *isključivosti* kao glavnoj osobini srpskih političkih elita, usled čega je svaka od njih ostajala „parcijalna” i sa ograničenim i nepotpunim „fluktuirajućim” legitimitetom videti: Cvetičanin, N., „Proces konstituisanja političke i društvene elite u srpskom društvu – problem diskontinuiteta i „fluktuirajućeg” legitimiteta”.

strukturnih problema institucionalnog uređenja Srbije jeste trajna *nemogućnost da se društveni i politički problemi rešavaju sistemski*, i posve prirodna pojava *ad hoc* delovanja. Naime, srpske političke elite su, stešnjene između nedovršene države i nedovršenog društva, posve prirodno pribegavale strategiji da samo zakrpe rupe te nedovršenosti kako bi ona bila podnošljiva najvećem broju ljudi i kako bi se stvorila iluzija da sistem postoji. Ipak, tužna činjenica je bila da sistem, u klasičnom značenju ovoga pojma u političkom, sociološkom i istorijskom smislu, nije postojao i da je društvo ostajalo anarhično, a država otuđena. Možda su najbliži stvaranju kakvog-takvog sistema bili državnici od formata, koji su se povremeno javljali, kao što su knez Miloš, Pašić ili Tito,⁹ ali su i oni, uz svu svoju političku sposobnost i političku ideju, koju je svaki od njih nesumnjivo imao, podlegli što svojim ličnim slabostima,¹⁰ što spoljnopolitičkim okolnostima, koje su na Balkanu uvek određivale politički i institucionalni takt i, sa promenom spoljnopolitičke situacije, brisale sve ono što je prethodno bilo urađeno.¹¹ Uopšte, spoljnopolitičke okolnosti će biti onaj veći podtekst svih srpskih institucionalizacija i već će taj geografsko-diplomatski momenat nestabilnog balkanskog tla, biti jedan od glavnih faktora institucionalne nestabilnosti balkanskih kvazidržava i kvaziporedaka, koji su teško dobacivali do respektabilne države i društvene autonomije bez oslanjanja na neku spoljnopolitičku silu. Jednostavno govoreći, svaki ambiciozni politički delatnik ili pojedinačna politička elita, partija ili društvena grupa koja je pretendovala na vođstvo Srbije kao zemlje (a slično je i u drugim balkanskim državicama), morala je da najpre reguliše svoj spoljnopolitički status prema velikim silama, da bi se uopšte mogla posvetiti unutrašnjem uređenju. Miloš je to uradio oslanjajući se uglavnom na Tursku, Pašić uglavnom na Rusiju, a Tito balansirajući među različitim blokovima. No, ovo spoljnopolitičko balansiranje je po pravilu trošilo toliko političke snage da je malo ostajalo za

⁹ Miloš je bio blizu toga da napravi nešto što bismo mogli nazvati srpskim feudalnim sistemom, u kome bi on vladao poput „seljačkoga kralja” zajedno sa svojom „seljačkom aristokratijom”, uz puno poštovanje većine „seljačkoga plebsa”, koji je u tom parasistemu osećao sigurnost i stabilnost (pridev „seljački” ne koristimo u pogrdnom smislu, već ga koristimo u smislu opisa određene socijalne grupe na koju se oslanjao ovaj tip vladavine i nužno svaki tip vladavine u Srbiji, dokle god je ona bila pretežno zemlja sa dominantnim seoskim stanovništvom). Pašić je bio blizu toga da napravi nešto što bismo mogli nazvati sistemom srpskog „seljačkog parlamentarizma”, dok se Tito, u odnosu na prethodnike, najviše približio tome da napravi nešto što je doista ličilo na stabilni sistem, i verovatno bi u svojoj nakani i uspeo, samo da njegova institucionalizacija nije bila više proizvod spoljno-političkih okolnosti koje je on vešto pročitao, negoli neke njegove institucionalne dalekovidosti i talentovanog ustavnog inženjeringa.

¹⁰ Sva trojica su pod stare dane pokvarila svoje političko delo koje su grandiozno započeli kada su bili u najvećoj snazi. Miloš pogotovo za vreme svoje kratkotrajne tzv. „druge vladavine”, u kojoj je njegov apsolutizam hipertrofirao, Pašić u periodu nakon ujedinjenja sa Hrvatima i Slovencima, kada je nametnuo unitaristički Vidovdanski ustav, a Tito u periodu tzv. ustavne reforme, koja je rezultirala ustavom iz 1974. godine, koji je postavio osnovu i za bukvalni i za preneseni raspad njegovog političkog dela – socijalističke Jugoslavije. Naprosto, sva trojica su u najboljoj snazi služila svojim vizijama sa predanošću i samokontrolom, da bi u ovim poslednjim fazama njihove vladavine bili tek ostareli, sujetni i sebični vladari koji nisu služili nikome drugome do samima sebi i svojoj, u ranijem minulom radu, stečenoj veličini.

¹¹ Tako titoistički sistem nije pao samo zbog dezintegrirajućeg ustava iz 1974. g. već i zbog promenjenih spoljnopolitičkih okolnosti, završetka hladnog rata i pada Berlinskog zida, čime se izgubila svrha postojanja ravnotežne tačke na Balkanu, kakva je bila Jugoslavija.

unutrašnje institucionalno uređenje zemlje. Jednostavno govoreći, u Srbiji (i ostalim balkanskim državicama) državom je uvek bilo lakše vladati oslanjajući se na neku spoljašnju aktuelno jaku silu, negoli na unutrašnji faktor oličen u maloletnom društvu, kome upravo ovakva parastrategija nije ni dala da poraste, sazri i postane produktivan partner državi.

Bilo kako bilo, skup različitih, a opet srodnih faktora, usloviće onaj pomenuti *koren* koji stoji u srži svih pojedinačnih *strukturnih problema institucionalnog uređenja Srbije*. Ti faktori su u prvenstveno u sadejstvu nedovršenog društva i nedovršene države, a kada se tome doda još permanentna nestabilnost Zapadnog Balkana u spoljnopoličkom smislu zbog susreta različitih velikih sila na ovome području, onda je onaj pomenuti *koren*, u vidu dubinske sociološko-istorijske strukture koja se opire svakoj institucionalizaciji, potpun.

Kao što smo rekli, prvi pojedinačni strukturni problem institucionalnog uređenja Srbije koji iz svega toga isходи jeste *nemogućnost da se društveni i politički problemi rešavaju sistemski* i, posve prirodna pojava, da se oni rešavaju *ad hoc*. Tu nemogućnost su na sebi osetili i najjači državnici poput Miloša, Pašića ili Tita, te su konačno podlegali delovanju „začaranih” dubinsko-socioloških struktura i onoga korena koji su one izdubile, a koji je išao na ruku svim njihovim ličnim slabostima, a destimulisao sve njihove pozitivne državničke vizije. Tek su se oni državnici manjeg formata, ali sa istom osobinom da budu vođeni nekom političkom vizijom, a ne tek golim pragmatizmom, poput Ante Markovića i Zorana Đinđića, koji su takođe pokušavali da stvarima pristupe sistemski, suočili sa ovim prvim i najvećim problemom institucionalnog uređenja Srbije/Jugoslavije – *nemogućnošću da se društveni i politički problemi rešavaju sistemski*, i stoga su, veoma lako, bili pobeđeni od onih struja koje su stvari posmatrale *ad hoc* i na taj način rešavale probleme. Sam Đinđić je, kako je pokazala njegova politička praksa, i pored svih svojih političkih ideja i dobre dijagnoze problema koju je dao u ranije pomenutoj knjizi, bio rđav lekar, i nije doprineo rešavanju institucionalnog haosa, već ga je, iz oportunih razloga, veoma često i stimulisao.¹² On u ovoj stvari nije, naravno, jedini grešan već je i čitav kasniji postupak donošenja tzv. Mitrovdanskog ustava 2006. godine, koji su izveli drugi akteri, bio pun devijacija i političkog oportunizma¹³, pa je ovaj ustav rođen kao produkt dogovora uskih partijskih elita, a ne kao sporazum društva sa samim sobom. Stoga se nije moglo ni očekivati da ovaj ustav ima puni legitimitet i da donese institucionalnu stabilnost već je više nego ikad predstavljao mrtvo slovo na papiru i bio potpuno kontradiktoran u odnosu na društvenu stvarnost, usled čega ga je svaki politički akter mogao tumačiti na način na koji mu to odgovara u dnevno-političkoj borbi. Tako će, manipulišući ovim, u pojedinim tačkama protivrečnim ustavom, jedni akteri isticati legitimitet predsednika republike kao nezaobilazni ustavni faktor, a drugi centralnu ulogu vlade i parlamenta, ali će se svi zajedno kretati u političko-pravnom i institucionalnom vakumu, koji će, samo zbog po prirodi umerenih ličnih

¹² O ovome videti: Molnar, Aleksandar, *Sunce mita i dugačka senka Karla Šmita*, Beograd: Službeni glasnik, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, 2010, str. 250–280.

¹³ O ovome videti: Cvetičanin, Neven, *Requiem revoluciji*, Beograd: Službeni glasnik, 2011, str. 119–122.

karakteristika onih koji će biti na najistaknutijim položajima definisanim ustavom¹⁴, biti podnošljiv. No, institucionalni deficit petooktobarske Srbije, neuspešno saniran Mitrovdanskim ustavom, neće biti isključiva krivica političkih aktera koji su delovali u petooktobarskoj Srbiji, bez obzira na to da li se radi o pojedinim ličnostima ili o političkim partijama, jer su svi oni zajedno u nasleđe dobili našu rđavu ustavnu predistoriju i minuli rad neuspešnih institucionalizacija, iz čega bi se teško izvukle i sposobnije političke elite. Upravo su u petooktobarskoj Srbiji prokuljali svi pojedinačni strukturni problemi institucionalnog uređenja Srbije, naprosto zato što je politika postala bliža javnosti negoli nekada, kada se još i mogla ispod dinastijskog ili partijskog šinjela prikrivati nedovršenost društva i države. No, to više nije bilo moguće u situaciji kada nije bilo makar prividno jakog političkog autoriteta, koji bi mogao da obezbedi privid legitimnog sistema. U petooktobarskoj Srbiji su društvo i država nedovršeni jednako kao i ranije, samo što sada nema nekog političkog anestetika koji bi umrtvio bol zbog takvog stanja, kao što je to nekada činila, na primer, svemoćna komunistička partija ili, pre nje, dinastička kruna, pa je sada društvo osuđeno na bolne grčeve, usled sopstvene institucionalne nedovršenosti. Najprostije govoreći, tek su u petooktobarskoj Srbiji isplivali na površinu svi pojedinačni strukturni problemi institucionalnog uređenja Srbije.

Pored *nemogućnosti da se društveni i politički problemi rešavaju sistemski*, što predstavlja prvi strukturni problem institucionalnog uređenja našeg društva, a što je tako evidentno u petooktobarskoj Srbiji, u kojoj se izgubio čak i privid organizovanog sistema, umesto čega su se ocrtali obrisi društvene anarhije, do izražaja je došao i drugi pojedinačni strukturni problem institucionalnog uređenja društva, a to je *posvađana politička elita i nedostatak konsenzusa*. Naprosto, nedovršeno društvo i nedovršena država, bez jasno definisanih okvira u kojima bi se kretala politička elita, stimulisali su rat između tzv. parcijalnih (partijskih) elita, od kojih je svaka samo delimično legitimna, ali koje se jedna protiv druge bespoštedno bore za osvajanje punog legitimiteta kako bi mogle upravljati državom neometane od konkurencije. Ovaj strukturni problem institucionalnog uređenja Srbije, drugi po redu, kao što je *posvađana politička elita i nedostatak konsenzusa*, nije karakterističan isključivo za petooktobarsku Srbiju, jer je svaki od ovih strukturnih problema, kao što smo rekli, dugotrajan¹⁵; ali je ovaj, baš kao i ostali, u petooktobarskoj Srbiji hipertrofirao, naprosto zato što su, usled nedostatka makar prividnog autoriteta koji bi bio stabilan, pale sve maske, te je

¹⁴ U takvom položaju nakon donošenja ustava bili su samo Vojslav Koštunica i Boris Tadić (od skora i Tomislav Nikolić), prvi kao premijer, drugi kao predsednik, ali i jedan i drugi na tim pozicijama u prilici da budu najjači ustavni faktor u političkom smislu i u prilici da odlučuju o državnoj politici. Njihove lične osobine i političko okruženje su ih sprečavali da zabasaju u apsolutizam i samovolju, makar u onoj meri u kojoj bi oni bili nepodnošljivi i izazivali radikalnu društvenu nestabilnost. Konačno, i jedan i drugi su svoj legitimitet tražili, dobijali i gubili na izborima, jer će u Srbiji ovoga vremena ipak postojati demokratija, ali jedna vrsta neuređene, iščašene i nefunkcionalne demokratije, u kojoj neće biti jasni prava i obaveze društvenih i političkih aktera i u kojoj će postojati prazan politički i pravni prostor, koji će izazivati institucionalnu nestabilnost.

¹⁵ O pojedinačnom strukturalnom problemu posvađanih srpskih političkih elita, koje usled bespoštedne međusobne borbe ostaju samo „parcijalne” i sa „fluktuirajućim” umesto punoga legitimiteta videti: Cvetičanin, N., „Proces konstituisanja političke i društvene elite u srpskom društvu – problem diskontinuiteta i „fluktuirajućeg” legitimiteta”.

ogoljenost društva i države izašla na videlo. Možda je najbolja osobina petooktobarske Srbije upravo to što su u njoj pale sve maske, usled čega je država razgolićena i demistifikovana, te je vidljivo da ne raspolaže onom snagom za koju smo, u vreme stabilnijih sistema, verovali da je trajna. Sa druge strane, i društvo je u petooktobarskoj Srbiji postalo samosvesnije i, usled toga što su pale sve maske, samo sebe je počelo da opaža kao maloletno i da čini prve korake ka odrastanju.

Konačno, iz ovoga drugoga strukturnog problema institucionalnog uređenja Srbije oličenog u *posvađanoj političkoj eliti i nedostatku konsenzusa*, proizlazi i treći bitni strukturni problem institucionalnog uređenja države, koji je, pak, oličen, u *dominaciji taktičkog pristupa rešavanju društvenih problema nad strateškim pristupom*. Ovaj strukturni problem je posebno vidljiv u petooktobarskoj Srbiji, ali je on, kao i prethodni, permanentan u čitavoj novijoj istoriji Srbije. Veoma jednostavno, usled toga što je politička elita bila trajno posvađana i podeljena, što među njom po pravilu nije bilo konsenzusa i što su jedni društveni akteri pokušavali da iz društvenog života isključe druge, svaka od parcijalnih političkih elita će protiv konkurentskih elita koristiti taktička politička oružja i dimne političke zavese, što će rezultirati beskonačnim političkim taktiziranjem i manjkom strateških političkih projekata. U tom beskonačnom taktiziranju će se izgubiti bilo kakva mogućnost realizovanja ozbiljnih institucionalnih strategija, bez obzira na to da li se one bave najvišim državnim nivoom, ili pak onim regionalnim ili lokalnim, jer će sve biti podređeno najogoljenijoj taktičkoj borbi za vlast. U realizaciji različitih institucionalnih strategija koje će ipak ponuditi neke od srpskih političkih elita kroz istoriju, uglavnom one dalekovidnije i samosvesnije, neće se odmaći mnogo, jer će parcijalne (partijske) političke elite blokirati jedna drugu u svim strateškim koracima, vraćajući stvar nazad ka beskonačnom političkom taktiziranju. Jednostavno, svaka od pojedinačnih parcijalnih (partijskih) elita moraće da odustane od strateškog mišljenja, čak i ako mu je bila sklona, i da se vrati beskonačnom taktiziranju da bi, naprosto, opstala u političkom životu i da je ne bi „pojela” konkurencija koja taktizira bez griže savesti. Konačno, ovo postavlja čvrstu branu da se sa taktičkog nivoa, koji se obično naziva politikantskim, politika premesti na strateški nivo, koji se obično naziva državničkim, te je zato čitava novija istorija Srbije bila puna „političarenja” i „strančarenja”, usled čega su u njoj manjkali svrsishodni državnički potezi i do kraja realizovani državnici. Ovo je u svojim analizama srpskog društva opazio nekoć još Slobodan Jovanović kada je rekao da se „zbog strančarenja izgubila ideja o državi, i da zemlja srlja u propast”.¹⁶ On će ovo reći posmatrajući previranja sa početka 20. veka u srpskom društvu, ali možemo reći da ni čitav vek kasnije, u vremenu u kojem pišemo, Srbija neće biti u boljoj poziciji. Možda je Jovanović zaista preveliki „politički čistunac”, jer, realno, ni u političkim istorijama drugih društava državnički momenat ne preteže nad onim politikantsko-taktičkim, pošto je politika svuda na prvom mestu borba za vlast, pa tek onda ostvarivanje neke ideje ili strategije. Ali ono što je porazno za Srbiju i srpsko društvo jeste da je u njemu politika *isključivo* borba za vlast, dok političke ideje i strategije najčešće služe za ukras. Takođe, ono što u drugim, uređenijim, društvima politiku kao borbu za vlast amortizuje i dodaje joj „strateški” momenat jeste postojanje nekog stabil-

¹⁶ Jovanović, Slobodan, *Iz istorije i književnosti*, Beograd: BIGZ, 1991, str. 535.

nog institucionalnog sistema koji su uspostavili državnici koje su ta društva iznedrila s vremena na vreme, i ovo je slučaj bez obzira na to da li je reč Britaniji, Sjedinjenim Državama, Nemačkoj, Francuskoj ili Kini. Nasuprot tome, u Srbiji se, bilo koja dugoročna institucionalna inicijativa ili pokušaj da se sa taktičkog nivoa pređe na strateški sudara sa vaninstitucionalnom i ogoljenom borbom za vlast, koju nema šta da amortizuje. Tako se vrtimo u „začaranom krugu” u kome nepostojanje sistema negativno deluje na mogućnost strateškog političkog delovanja, a nedostatak strateškog političkog delovanja negativno utiče na mogućnost da se uopšte uspostavi funkcionalni politički sistem. To je naprosto tako jer je i ovaj treći strukturni problem institucionalnog uređenja Srbije, a koji smo definisali kao *dominaciju taktičkog pristupa rešavanju društvenih problema nad strateškim pristupom*, proizišao, kao i svi prethodni, iz sadejstva nedovršene države i nedovršenog društva, čime je prethodni „začarani krug” uspostavljen u smislu onog baznog *korena* iz kojeg su izrasle sve naše strukturne devijacije.¹⁷

U ovom ključnom delu našega rada specifikovali smo tri takve pojedinačne strukturne devijacije, koje proističu iz zajedničkog dubinskog korena i koje sve zajedno predstavljaju, za sada, nepremostiv problem institucionalnom uređenju Srbije na trajan i stabilan način. Dakle, iz nedovršenosti države i društva i povratne sprege te nedovršenosti, začinjene spoljnopolitičkom nestabilnošću balkanskog tla, proizlazi najpre *nemogućnost da se društveni i politički problemi rešavaju sistemski* kao prvi strukturni problem institucionalnog uređenja Srbije. Iz ovoga problema proizlazi drugi strukturni problem institucionalnog uređenja države oličen u *posvađanoj političkoj eliti i nedostatku konsenzusa*. Konačno, iz ovoga drugoga problema institucionalnog uređenja države proizlazi i onaj treći i konačni problem – *dominacija taktičkog pristupa rešavanju društvenih problema nad strateškim pristupom*, što konačno, do daljnjeg, zakiva šanse da se država institucionalno uredi na valjan način. Usled delovanja prethodnih strukturnih devijacija, možemo zaključiti da je pitanje institucionalnog uređenja Srbije teško preko noći rešiti bez obzira na to o kojem se nivou radi – državnom, regionalnom ili lokalnom, već je ovu situaciju moguće tek ublažiti i izvesnim institucionalnim postupcima usmeriti na pravi put. Jednostavno, potrebno je preokrenuti trend naših neuspešnih institucionalizacija, ostavljajući nekom budućem vremenu da na toj bazi gradi uspešnije projekte od dosadašnjih. U sledećem delu našega rada pažnju ćemo posvetiti institucionalnim prioritetima koji mogu doprineti preokretanju negativnog institucionalnog trenda, kako bi se opisana situacija bar ublažila i privela mogućnosti za neko održivo rešenje u budućnosti.

¹⁷ O preciznom delovanju ovoga „začaranoga kruga” videti: Cvetičanin, N., „*Circulus Vitiosus* srpske istorije, kretanje među ekstremima i nemogućnost uspostavljanja održive društvene sinteze”.

Institucionalni prioriteti – rešavanje problema legitimiteta političkih institucija dogovorom društva i države

Kao što smo videli, većina dosadašnjih institucionalizacija Srbije je bila „forsirana”, jer su u njima i preko njih jedna društvena grupa i jedan parcijalni interes pokušavali da nametnu svim ostalim društvenim grupama i pojedinačnim interesima svoj takt, te je određeni institucionalni dizajn nastajao kao posledica ovog nametanja i forsiranja. U Srbiji je uvek bilo lakše isključiti nekoga iz ustavotvornog procesa¹⁸ negoli sazvati i pridobiti za njega sve društvene faktore, i zato je retko koji ustav imao pun legitimitet. Shodno tome, legitimitet političkih institucija je bio poslovično nizak, odnosno one ga nikada nisu imale po sebi, već su ga crpile iz određene jake ličnosti, bez obzira na to da li se radilo o kralju, maršalu, premijeru ili predsedniku. Stoga je glavni institucionalni prioritet, sada kao i ranije, a sigurno i ubuduće, da se političkim institucijama u Srbiji vrati legitimitet. To je moguće uraditi preko *dogovora društva sa samim sobom* o tome koji mu je institucionalni dizajn najoptimalniji, iz čega bi proizišle odgovarajuće državne institucije, pa bi to konačno bio dogovor društva i države.

Apstraktni iskaz „dogovor društva sa samim sobom” zapravo znači organizovanje ustavotvornog procesa u kome bi svi delovi društva dobili šansu da kažu u kakvoj državi žele da žive i kako je vide. Naprosto, svi delovi društva dobili bi šansu da kandiduju sopstvene ustavne institucionalne programe, da bi se od njih, presekom i većim ustavnim inženjeringom, dobio stabilni i legitimni ustavni aranžman. Ovaj dogovor društva sa samim sobom moguće je izvršiti isključivo putem *ustavotvorne skupštine*, koja je najoptimalnije sredstvo demokratskog, iako posrednog, predstavnništva.¹⁹

O ustavotvornoj skupštini, a pogotovo o ustavotvornoj skupštini u Srbiji, napisane su stotine stranica, te nemamo ovde ni mesta ni vremena da prolazimo kroz čitavu tu literaturu²⁰, pa ćemo tek pokušati da povežemo ovu veliku politikološko-pravnu temu sa našom užom temom, strukturnim problemima institucionalnog uređenja Srbije, kojom se bavimo u ovome radu. Naime, smatramo da se ovi problemi, odnosno tri pojedinačna strukturna problema koje smo pobrojali u prethodnoj celini, ne mogu do kraja otkloniti čak ni mađioničarskim štapićem, jer su oni proizašli iz tzv. *procesa dugog trajanja* i predstavljaju dubinsku strukturu, koja poput neke reke ponornice prati noviju istoriju Srbije. Ali se oni mogu ublažiti, čime se može napraviti prostor za neko institucionalno rešenje u budućnosti koje bi ih, polako i lagano kako su i nastali, utihnulo. Upravo u tom kontekstu pominjemo ustavotvornu skupštinu, o kojoj je ideja u

¹⁸ To je radila klasa klasi, partija partiji, različiti vladari svim potencijalnim konkurentima, i, sve u svemu, stalno je neko preko ustavotvornog procesa branio svoju vlast, umesto da pokuša da je podeli i uredi, što je osobina zrelih društava, dok društva sa malom institucionalnom sveću i sa naivnim, gotovo detinjim, shvatanjem političke moći postupaju upravo poput našeg i u njima neko hoće „čitav kolač moći” samo za sebe.

¹⁹ Dakle, predstavnička posredna demokratija je stanovište na kojemu stoji autor ovoga rada, a ustavotvorna skupština je najbolji način za realizaciju ovoga koncepta na dugotrajan i stabilan način.

²⁰ Čak su se pojedini autori rezignirano oprostili od ideje ustavotvorne skupštine u Srbiji gubeći nadu da ćemo ikada biti dovoljno zreli za ovaj institucionalni korak; videti: Molnar, Aleksandar, *Oproštaj od prosvetiteljske ideje ustavotvorne skupštine?*, Beograd: Fabrika knjiga, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, 2008.

Srbiji gotovo potpuno zamrla, i to pominjemo ne samo zato što to ima veze sa našom temom već zato da o ovome važnom pitanju pokušamo da ponovo otvorimo raspravu.

Videli smo da svi strukturni problemi institucionalnog uređenja Srbije proizlaze iz povratne sprege u kojoj nedovršeno društvo uvek iznova reprodukuje nedovršenu državu, i obrnuto. Ustavotvorna skupština bi najpre naterala društvo da se „dovrši” u smislu *dogovora sa samim sobom* o institucionalnom uređenju, pa bi onda takvo, na zdrav način ujedinjeno, društvo moglo da „dovrši” i državu tako što bi putem ustavotvorne skupštine donelo ustav koji bi bio legitiman, a samim tim i jak i čvrst. Ne ulazeći u praktičnu sprovodljivost ovakve ideje, što ne može biti predmet naučne analize jer zavisi od čitavog niza nepredvidljivih političkih okolnosti, možemo tek da analitički pobrojimo benefite koji bi nastali ukoliko srpsko društvo nekada uopšte sazri u ovome smislu i bude prijemčivo za ovu ideju. Pri čemu ćemo ove benefite posmatrati isključivo u kontekstu naše teme, u kontekstu ublažavanja strukturnih problema institucionalnog uređenja Srbije.

Krenimo redom. Rekli smo da je prvi strukturni problem institucionalnog uređenja Srbije *nemogućnost da se društveni i politički problemi rešavaju sistemski*, i posve prirodna pojava da se oni rešavaju *ad hoc*. Otuda su i svi ustavi važili *ad hoc*, i bili korišćeni baš u *ad hoc* svrhe da „drže vodu dok majstori odu”, i stoga nijedan od njih nije mogao da rezultira stvaranjem stabilnog i legitimnog društveno-političkog sistema. Ustavotvorna skupština, ukoliko bi uspela i ukoliko bi rezultirala izvesnim ustavom u koji bi bili utkani interesi svih društvenih grupa, otvorila bi mogućnost da se uspostavi legitiman sistem koji niko ne bi podrivao iznutra. Da li bi taj sistem i koliko bio i trajan je već drugo pitanje, na koje se ovde ne može odgovoriti, jer to ne zavisi isključivo od institucionalnog dizajna tog ustava, već i od, kao što smo već pomenuli, nepredvidljivih diplomatskih zbivanja na nestabilnom balkanskom tlu. No, ustavotvorna skupština i iz nje proizašao ustav bi makar otvorili šansu da se formira državni sistem koji će odgovarati društvu, tj. društvenoj podlozi, i koji bi mogao da društvene probleme rešava sistemski, u jednom institucionalnom ključu, a ne, kao do sada, haotično i *ad hoc*. Ako ništa drugo, makar bi država i njene institucije proizišle iz društva, što im je prirodniji način nastanka od dosadašnjih institucionalnih „carskih rezova” u kojima su se, poput nedonoščeta, kvazidržavni poreci rađali putem nekog institucionalnog skalpela, koji je sekao po samom društvu ostavljajući ožiljke.

Nadalje, drugi strukturni problem institucionalnog uređenja Srbije oličen u *posvađanoj političkoj eliti i nedostatku konsenzusa* bi preko ideje ustavotvorne skupštine bio sveden na najmanju moguću meru. Naprosto, da bi se ustavotvorna skupština dogovorila, organizovala i sprovela *konsenzus*, mora biti osnovni metod akcije, umesto ranijeg *ekskluzivnog* i *isključujućeg* metoda rada na institucionalnom dizajnu zemlje, zbog koga je uvek neka društvena grupa ostajala kratkih rukava. Jednostavno govoreći, pojam *ustavotvorne skupštine* u sebi naprosto obuhvata pojam *konsenzusa*. Stoga je ovaj recept neobično bitno primeniti u društvima koja su u dužem vremenskom roku bila razdirana podelama, građanskim ratovima i tenzijama između različitih društvenih grupa²¹,

²¹ Tako su Španci do institucionalne stabilnosti koja traje i dan danas došli, nakon građanskog rata i Franckove diktature, upravo ustavotvornom skupštinom iz 1977/1978, preko koje su se različite društvene i političke grupe dogovorile o institucionalnom poretku i svojim dogovorom pacifikovale društvo.

što je u Srbiji bio slučaj u protekla dva veka, pa čak i danas u njoj nije prestao da tinja latentni građanski rat između različitih političkih opcija i različitih spoljnopolitičkih opredeljenja (tzv. rusofila i evropila). Ustavotvornu skupštinu nije moguće sprovesti ukoliko je politička elita posvađana, a konsenzus između različitih delova političke elite, odnosno između parcijalnih partijskih elita, postaje neophodan da bi ona uopšte bila raspisana i organizovana. Stoga ova ideja ustavotvorne skupštine može biti neka vrsta objedinjujuće ideje, čija bi projekcija u budućnosti mogla poslužiti ublažavanju bespoštednih partijskih ratova, koji su u Srbiji poslovično prilično česti i prilično intenzivni. Realno, uvek će biti pojedinačnih partijskih elita čiji će parcijalni interesi biti protivni sveopštem interesu raspisivanja ustavotvorne skupštine i teško da će ova stvar ići lako i brzo, ali bi svejedno ova ideja mogla poslužiti za traženje konsenzusa među različitim partijskim elitama, koje su iz dana u dan sve više u pat-poziciji²², usled čega zemlja postaje takva da se njome ne može upravljati. Dakle, u interesu samih partijskih elita bi moglo biti da se „ugrade” u neki budući sistem putem ustavotvorne skupštine, jer bi ih, usled povećanih društvenih tenzija koje se mogu očekivati u ovom našem nestabilnom veku, prepunom recesija, globalnih kriza i globalnih nestabilnosti, vihori istorije mogli oduvati sa scene, pogotovo ako ne uspeju da naprave funkcionalan i stabilan sistem.

Konačno, ideja ustavotvorne skupštine može da doprinese i rešavanju trećeg strukturnog problema institucionalnog uređenja Srbije oličenog u *dominaciji taktičkog pristupa rešavanju društvenih problema nad strateškim pristupom*. Zapravo, sama ustavotvorna skupština je strateški projekat, i to upravo onaj strateški projekat koji nikada do sada u novijoj srpskoj istoriji nije bio izveden do kraja i na valjan način. Ustavotvorna skupština kao strateški projekat bi upravo bila znak da je srpsko društvo sazrelo za predstavničku posrednu demokratiju i da je pokušalo da pronađe njen najbolji oblik. Na kraju krajeva, ukoliko bi uspela ona bi obezbedila političkoj eliti strateški institucionalni okvir u vidu nekoga jakoga ustava, unutar kojega bi pojedinačne partijske elite mogle taktizirati, ali unutar kojega ne bi mogle da od samoga svoga taktiziranja prave neki paralelni parasistem, tj. kvazisistem, kao što je to najčešće do sada bio slučaj. Tako bi upravo posredstvom ustavotvorne skupštine i njenog rezultata u vidu nekog jakog ustava bilo zaustavljeno beskonačno političko taktiziranje, koje najbolje uspeva upravo u uslovima institucionalnog vakuuma i pravnog „bezvazdušnog prostora”. Sve u svemu, ustavotvorna skupština se pokazuje kao najbolje sredstvo da se država institucionalno uredi i da se prevaziđu institucionalni deficiti i devijacije o kojima je bilo reči u prethodnim delovima ovoga rada.

²² Ova pat-pozicija je postala jasno vidljiva za vreme po pravilu koalicionih vlada petooktobarske Srbije, kada će se sam poredak u ustavnom smislu menjati zavisno od odnosa snaga među partijama i ključnim političkim ličnostima, koje će, pak, veoma često blokirati jedna drugu u svim kombinacijama – Đinić/Košunica, Košunica/Tadić, Tadić/Dinkić, Nikolić/Tadić itd. Ranije je takođe postojala ova pat-pozicija, ali je ona bila razrešavana nečijom jakim političkom voljom (Slobodana Miloševića, Josipa Broza ili kralja Aleksandra, na primer), koja je stvari lomila preko kolena. Međutim, ovakvo rešenje nije moguće primeniti sada kada je duh slobode i demokratije izašao iz boce, te će ga biti veoma teško u tu bocu vratiti, što se može desiti samo u nekim vanrednim političkim okolnostima.

No, ustavotvornu skupštinu ne treba posmatrati kao neki magični štapić, kojim bi se svi strukturni problemi institucionalnog uređenja Srbije otklonili, jer je to nemoguće, ali je moguće da se oni, kao što smo već napomenuli, ublaže i neutralizuju. Naime, ni ustavotvorna skupština ne može biti garant dugoročne institucionalne stabilnosti i njoj ne treba pridavati metafizička svojstva u ovome smislu, jer ostaje da ustav koji bi bio donesen nakon nje zaživi u praksi, i tek ako bi taj ustav bio dugovečan, ili makar dugovečniji od većine dosadašnjih ustava, moglo bi se reći da je ona donela izvesnu institucionalnu stabilnost. No, o tome se ne može govoriti unapred i jedini sudija ovome može biti vreme, pa mi ovde o ustavotvornoj skupštini govorimo samo kao o *sredstvu* institucionalnog uređenja zemlje, a ne kao o nekom konačnom magičnom rešenju nakon kojega će poteći med i mleko, i nakon kojega će Srbija imati institucije predstavničke posredne demokratije, poput Britanije.²³ Naprosto, u ovome trenutku, s obzirom na trenutne odnose političkih snaga i probleme u vezi sa statusom Kosmeta, kao i društva koje je nezadovoljnije državom nego ikada, ne vidimo boljeg i pouzdanijeg sredstva uređenja države od ustavotvorne skupštine. Smatramo da se ni jedan nivo institucionalnog uređenja, bez obzira na to da li se radi o lokalnom, regionalnom ili državnom nivou, ne može valjano urediti, ukoliko se svi zajedno ne „naštimuju”, skupa tvoreći jedan jedinstven institucionalno-ustavni sistem. Drugačije postupanje bi značilo ponovni pad u taktiziranje i manipulisanje jednim nivoom vlasti protiv nekog drugog, što bi dovelo samo do nekog taktičkog i trenutačnog rešenja, bez velikih izgleda na dugotrajnost.

Politika regionalizacije „na čekanju” – mogućnosti politike regionalizacije u vremenu čekanja na bazičnu konstituciju

S obzirom na to da je u Srbiji društvo nezadovoljnije državom i njenim institucionalnim okvirom negoli ikada ranije i da je državni aparat veoma često otuđen od realnih potreba ljudi, upravo zbog tromog i centralizovanog pseudosistema, svaki poziv na regionalizaciju Srbije je legitiman. To znači da se problem pravilno uočava, iako se on u vizuri sužava na samo jednu od prisutnih dimenzija, jer od institucionalnog haosa u kome živimo ne trpi samo ravnomerni regionalni razvoj zemlje, već trpe podjednako svi nivoi vlasti i sve državne strukture, a pre svega građani, čiji se bazični zahtevi za pouzdanom administracijom teško i tromo rešavaju. Stoga je potpuno jasno da se institucionalni problemi mogu efikasno rešiti samo „u paketu”, a ne izdvojeno i „sektorski”. No, kao što smo rekli, svaki poziv na regionalizaciju i decentralizaciju Srbije²⁴ je ne samo

²³ Naprosto, institucije u Velikoj Britaniji su nastajale u viševjekovnom institucionalnom radu, i teško da je takav stabilan sistem moguće izgraditi preko noći. Najbolji primer su Francuzi, koji su pokušali da nakon Francuske revolucije primene neka engleska institucionalna rešenja, a da se ona uopšte nisu primila, pa je Francuska u institucionalnom smislu lutala vek i po, sve do De Gola i njegove Pete republike, kada se uspostavio jedan originalan *sui generis* ustavni sistem primeren društvenoj podlozi francuskoga društva, koji traje i dan danas. Tako i Srbija treba da traga za sistemom koji će biti primeren njenoj društvenoj podlozi, a ustavotvorna skupština je samo najpogodnije sredstvo za rešavanje ovog zadatka.

²⁴ Poput onog najaktuelnijeg koji su inicirali Ujedinjeni regioni Srbije kao politička grupacija koja je ovaj zahtev stavila u centar svog političkog programa. Tekst ovoga predloga videti na internet

legitiman već i potreban i neophodan, jer ukazuje na problem nefunkcionalnog institucionalnog sistema u kome postoje „institucionalne crne rupe”, odnosno područja Srbije koja su u institucionalnom zapečku i bez direktne veze sa administrativnom bazom. Stoga ovakve pozive ne bi trebalo posmatrati u izlizanom ključu podrivanja države, jer oni pokušavaju da posreduju između nezadovoljnog društva i autistične države, i mogu biti korisni samim ukazivanjem na problem. Ipak, problem je mnogo veći od ove dimenzije i, čak i da se usvoji neki predlog regionalizacije Srbije, bez reforme centralnih državnih institucija (parlamenta, vlade itd.) on bi ostao samo jedna mala oaza u pustinja institucionalnoga nereda. Stoga je potrebno da se izađe sa kompletnim ustavnim predlogom i potrebno je da se ponovo otvori ustavna rasprava, i to ne zbog toga da bi se Kosmet izbacio iz preambule postojećeg ustava, kako to tumače podozrivi tumači, već zbog toga da bi se najvišim aktom i novom konstitucijom državna administracija efikasnije definisala i smanjila²⁵, i kako bi se njen problem rešio na sistematski način. Ukoliko se problemu administracije i institucionalnog uređenja Srbije ne priđe na sistematski način, i ukoliko se ovaj problem rešava *ad hoc*, mogli bi se samo produbiti strukturni problemi institucionalnog uređenja Srbije, o kojima je bilo reči u ovome radu. Jednostavno govoreći, politička elita bi iz čitavog procesa mogla izaći još posvađanija, udaljenija od konsenzusa, zapletena u besplodna taktiziranja i bez strateške vizije, i, konačno, veoma udaljena od same mogućnosti da se problem reši na sistemski način.

Ovo ne znači da do vremena kada će se ustavne rasprave konačno morati otvoriti i do eventualnog stavljanja ustavotvorne skupštine na dnevni red, u smislu u kome je ovde o tome pisano, treba da čekaju svi oni sitni institucionalni poslovi koje treba obaviti, kao što su, na primer, problem definisanja statusa i imovine lokalnih samouprava, što tek čeka da bude definitivno završeno i da zaživi u praksi. Čekanje na neki novi ustav ne treba da znači da život treba da stane i da ništa ne možemo učiniti bez definisanja nekih krajnjih strateških ciljeva. No, krupni institucionalni koraci, poput regionalizacije, ipak se ne mogu preduzeti bez plana reforme kompletnih državnih institucija na svim nivoima, kako bi to bilo izvedeno koherentno i kako se čitava stvar ne bi zaglibila u tipično našim političkim taktičkim igrama. Najjednostavnije rečeno, stvari se ne mogu rešavati bez konsenzusa i nadgornjavanjem jedne parcijalne partijske elite sa nekom drugom partijskom elitom. Stvari će se moći rešiti na valjan način tek kada različite parcijalne partijske elite budu spremne da pristupe ozbiljnoj reformi državne administracije na svim nivoima i kada budu postigle konsenzus oko ove stvari, bez kojega je ona unapred osuđena na samo delimičan legitimitet. Do tog momenta postizanja konsenzusa među svim relevantnim faktorima na srpskoj političkoj sceni o nužnoj reformi institucionalnog sistema neki ozbiljniji zahvat u regionalizaciju će nužno biti „na čekanju”.

Ipak, ovo čekanje može biti iskorišćeno produktivno. U kontekstu procesa pridruživanja Srbije Evropskoj uniji i trenda stvaranja evroregiona, može se pristupiti regio-

adresi: <http://www.ujedinjeniregionisrbije.rs/docs/urs-nacrt-platforme-za-regionalizaciju-i-decentralizaciju.pdf>.

²⁵ Na primer, reforma parlamenta bi, u pogledu smanjivanja broja poslanika, trebalo da bude jedan od institucionalnih prioriteta, no ovo je već druga i veoma obimna tema.

nalizaciji Srbije u smislu jačanja postojećih evroregiona (Dunav–Kriš–Tisa, Dunav 21, Niš–Sofija–Skoplje, Stara planina, Drina–Sava–Majeвица itd.) i pravljena novih evroregiona. Regionalizacija u smislu stvaranja evroregiona ili, naprosto, u smislu jačanja prekogranične saradnje je posebno neophodna na Balkanu, gde su se oko granica često vodili ratovi i gde je za mnoge društvene grupe „ostati sa one strane granice” značilo tragediju i lagano izumiranje. Upravo zato je potrebno na Balkanu granice učiniti mekšim i tačkom koja može i da spoji države koje dele tu zajedničku „crtu”, a ne samo da ih razdvaja. Stoga je regionalizacija, kao stvaranje stabilnih i produktivnih režima prekogranične saradnje u smislu evroregiona, ono što može biti izvedeno dok se čeka na punu institucionalnu regionalizaciju Srbije u smislu stvaranja unutrašnjih administrativnih regiona, što, kao što smo rekli, ne može biti izvedeno na valjan način bez konsenzusa unutar političke elite i reforme celokupne državne administracije na svim nivoima u nekom funkcionalnijem ustavnom okviru. No, regionalizacija u smislu održavanja i unapređivanja postojećih i stvaranja novih evroregiona je dostižan i koristan cilj, kojim bi prvenstveno dobili žitelji prekograničnih područja, koja su često u perifernom položaju u sopstvenim državama, ne samo u geografskom već i u administrativnom smislu.

Konačno, u svom praktičnom zaključku ovaj rad predlaže da se regionalizaciji Srbije pristupi specifičnom metodologijom koju bismo mogli opisati kao regionalizovanje „od periferije ka centru”. Shodno ovoj metodologiji bi se najpre radilo na regionalizaciji u smislu jačanja prekogranične saradnje, čime bi prirodno bila regionalizovana ona područja koja su na periferiji države – poput pograničnih područja, da bi se tek kasnije, kada se steknu uslovi za punu regionalizaciju Srbije u okviru neke sveobuhvatne institucionalne reforme, pristupilo regionalizaciji zemlje u najjačem smislu stvaranja političkih regiona sa sopstvenim strukturama vlasti. No, bilo koji entuzijastički plan institucionalnog uređenja zemlje, bez obzira na to da li je delimičan ili obuhvatan, treba da računa sa strukturnim problemima institucionalnog uređenja Srbije, o kojima je bilo reči u ovome radu u njegovim ključnim delovima. Ti strukturni problemi ne treba da nas obeshrabre da radimo na daljnjoj institucionalizaciji zemlje kako bi se prevazišao institucionalni „živi pesak” u kome obitavamo, ali oni treba da budu shvaćeni kao znakovi pored puta koji nas upozoravaju da u institucionalizaciji zemlje „vozimo” onom brzinom koju dopušta realna društvena podloga takva kakva je, a ne brzinom koja je neprilagođena toj podlozi, što, konačno, može rezultirati nekim institucionalnim „saobraćajnim udesom”.

Naposletku, cilj ovoga rada i ovde preduzetog istraživanja je isključivo u tome da sve buduće zakonodavce, ustavopisce i praktične delatnike koji će se baviti institucionalizacijom zemlje upozori, metodom sociološke analize, na dubinske strukturne probleme koji bi se mogli isprečiti na tom putu, kako se ne bi ponovile greške u koje kao društvo uvek iznova upadamo. Utoliko je ovaj rad pokušaj da se doprinese procesu socijalnog učenja unutar srpskoga društva, posebno unutar srpskih upravljačkih elita, i ukoliko smo u tome makar delimično uspeali, svrha njegovog pisanja je ispunjena.

Neven Cvetićanin

Structural Problems of Institutional Organization of Serbia and Regional Policy

Summary: *The aim of the research undertaken here is to warn, by method of sociological analysis, all future legislators, authors of the Constitution and practical actors who deal with the institutionalization of the country, that deep structural problems could arise along their path, so they must not repeat errors in which we are, as society, caught again and again.*

The fact from the modern Serbian history is that the majority of institutional and constitutional arrangements of Serbia as a state are if not stillborn, then surely born with "disabilities", and therefore none of them could provide visible and lasting institutional stability. The blame for this is not on political elites, although they are certainly not innocent in the whole thing, but this is the result of the historical circumstances that have caused deep structural problems in the institutional arrangements of Serbia and over which each new political generation will clash again and again, failing to solve them or, at least, make them less dangerous.

In this paper, we present in details these structural problems of the institutional arrangements of Serbia any future Constitution maker, legislator, and reformer of the state institutions in general, will have to face regardless of the level they try to regulate – national, regional or local – or all levels together in a new constitutional enterprise. The largest part of the paper is devoted to the presentation and brief analysis of these structural problems of the institutional arrangements of Serbia, then attention is paid to the ways of their mitigation i.e. to the so called "institutional priorities" that can contribute to overcoming this vicious institutional circle, and, finally, at the end of the work, all above-mentioned is placed in the context of regional policy/policies of regionalization.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

323.174(497.11)(082)
332.142:32(4)(082)

Nove regionalne politike i evropska iskustva = New Regional Policies and European Experiences / [urednik Mijat Damjanović]. – Beograd : Megatrend univerzitet, 2012 (Beograd : DC Grafički centar). – 542 str. : ilustr. ; 24 cm

Radovi na srp. i engl. jeziku. – „Ovaj zbornik radova je nastao kao rezultat međunarodne konferencije ... održane u Beogradu, 2. i 3. februara 2012. godine.” --> str. 4. – Tiraž 500. – Str. 13-26: Uvodne i zaključne napomene ; Introductory and Concluding Remarks / Mijat Damjanović. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7747-465-2

1. Уп. ств. насл.

- a) Регионална сарадња – Србија – Зборници
- b) Регионални развој – Европа – Зборници
- c) Србија – Регионална политика – Зборници

COBISS.SR-ID 193194252