

Autorski tekst odlazećeg šefa Misije OEBS-a u Srbiji,
ambasador Petera Burkharda
1. oktobar, 2016. godine

Podrška Srbiji da pliva po dužini

Nasleđe socijalizma

Kada sam u decembru 2012. godine stigao u Beograd, na svoje iznenađenje, nisam zapazio tipične karakteristike gradova Istočne Evrope, meni toliko poznate od kako sam prvi put posetio socijalističke zemlje sedamdesetih godina, i nakon decenija rada provedenih u komunističkim ili bivšim komunističkim zemljama. Čak i na prvi pogled bilo je očigledno da zemlja nije odsečena od uticaja kulturnog i intelektualnog razvoja kapitalističkog Zapada, što se kasnije potvrdilo u mnogim drugim aspektima.

Međutim, vremenom sam shvatio do koje mere su – iako pod vidljivim uticajem Zapadne Evrope – struktura, organizacija i funkcionisanje države, kao i način razmišljanja i ponašanja društva i pojedinaca, sputani nasleđem socijalističkog političkog i ekonomskog sistema, bez obzira na njegovu specifičnost. Sada kada odlazim, čak sam i iznenađen koliko je taj uticaj i dalje snažan.

Po mom mišljenju, najočigledniji primeri ovog uticaja su slaba budžetska ograničenja javnih institucija (od državnih firmi do jedinica lokalne samouprave), nejasne odgovornosti i nadležnosti u svim sferama vlade i uprave, slabo razgraničenje grana moći (možda zbog shvatanja ovog principa kao tuđeg i zbog dugogodišnje dominacije demokratskog centralizma), usmerenosti društva na beneficije, kao i gotovo nepostojeći osećaj za privatnost.

Kulturna raznovrsnost

Tokom svojih putovanja po Srbiji, iznenadio sam se što nisam nailazio na naselja i kuće koje me asociraju na slovenske narode, koji uglavnom ostavljaju puno praznog prostora između svojih domova. Naravno, pravoslavne crkve i manastiri su prisutni, ali struktura gradova i sela, i stil i izgled kuća, po mom mišljenju, pre imaju korene u mediteranskoj i centralnoevropskoj kulturi, nego u ravninama Istoka. Primetio sam da se ovi koreni ogledaju i u strukturi srpskog jezika. Ovo je samo nagađanje, naravno, ali možda raznovrsni dublji koreni kulture većinskog naroda olakšavaju suživot toliko mnogo različitih kultura i jezika u Republici Srbiji.

Ovi podsticajni uslovi mogu samo da budu od koristi za ostvarivanje kulturnih prava nacionalnih manjina i korišćenje njihovih jezika. To je rezultat zakonodavnog i institucionalnog okvira za nacionalne manjine koje Srbija razvija u saradnji sa međunarodnim partnerima, uljučujući i OEBS. U nekim aspektima, pre svega u oblasti obrazovanja, ovaj okvir je možda i preširok. Pravo na potpuno obrazovanje na jeziku koji nije državni – u slučaju Srbije radi se o osam manjinskih jezika – može se naći samo u par drugih evropskih država.

Želeo bih da pojasnim ovu tezu. Pružanje i ostvarivanje ovih opsežnih manjinskih prava mora biti usklađeno sa potrebom za integrisanjem raznolikih delova društva. Krajnji cilj treba da

bude kohezivno, a ne atomizovano društvo. Školovanje samo na manjinskom jeziku može da dovede do toga da značajan broj građana odraste, a da ne savlada dovoljno državni jezik. Ovo zauzvrat može dovesti do autosegregacije i samodiskriminacije građana iz manjinskih zajednica. Kako ovi građani mogu da ostvaruju svoja prava i da se zalažu za njih, ako ne mogu da komuniciraju sa većinskom zajednicom? Misija OEBS-a u Srbiji radi sa svojim partnerima na poboljšanju nastave srpskog jezika u nekim školama u kojima se nastava ne izvodi na srpskom jeziku, i drago mi je što je Srbija posvećena ovom zadatku.

Vladavina zakonom umesto vladavine prava

Kada god plivam u olimpijskom bazenu u Srbiji, uvek me zbunjuje to što mnogo ljudi pliva popreko umesto po dužini, kako je običaj u mnogim evropskim državama (i celom svetu, zapravo), kao nepisano, ali prihvaćeno pravilo. Koji god da je razlog za ovu pojavu, ona može poslužiti kao ilustracija činjenice da srpsko društvo teško može da se opiše kao društvo zasnovano na pravilima. Ovo je možda jedan od ključnih razloga zašto je funkcionisanje države zasnovano pre na vladavini zakonom, nego ukorenjeno u vladavini prava.

Međutim, u takvoj situaciji zakon se shvata na različite načine. On nije shvaćen kao sistem koji uređuje društvene interakcije na opšti i apstraktan način, zasnovan na principima, vrednostima i pravima, i koji je važeći za sve sadašnje ali i nepoznate, buduće okolnosti. U Srbiji, usmerenje je ka svrsi, postizanju određenih ciljeva i ishoda. Zakoni se namenjuju rešavanju konkretnih problema i kada god se pojavi novi problem, zakonodavac reaguje novim zakonom.

Jedna od mana takvog pristupa koji je koncentrisan na ostvarivanje cilja (umesto na stvaranje sistema) je to što su novi zakoni nekonzistentni ili u suprotnosti sa drugim zakonima koji imaju drugačiju svrhu. Zamislimo sada onaj olimpijski bazen i shvatićemo da se plivači sudaraju. U saradnji sa našim partnerima iz Srbije na razvoju novih zakona u oblastima našeg mandata (reforma policijskog sistema, pravosuđe, mediji, borba protiv diskriminacije, nacionalne manjine, itd.), uvek obraćamo posebnu pažnju na usaglašenost sa postojećim zakonodavstvom. Međutim, postoji potreba da se ustanove jači institucionalni mehanizmi usmereni na poboljšanje kvaliteta i konzistentnosti donošenja zakona.

Rad u izolaciji

Ovaj problem usklađivanja zakona dodatno je otežan strukturom i funkcionisanjem Vlade, gde se problemi rešavaju uglavnom unutar nadležnog ministarstva, bez međuresorne saradnje. Većina stvari koja se mora regulisati u modernim društvima je zadatak cele vlade, što ovde, međutim, nije slučaj zbog njene trenutne organizacione i institucionalne strukture. Postoje pokušaji da se smanji ovaj 'rad u izolaciji' na radnom nivou, osnivanjem *ad hoc* međusektorskih radnih grupa za razvoj strategija, akcionih planova i zakona, kao i na nivou kreiranja politika, osnivanjem Republičnog sekretarijata za javne politike. Sekretarijat je svakako dobar korak, ali njegov institucionalni mehanizam treba ojačati.

Potreba za jačim Veberovskim državnim aparatom

Srbi su posebno nadareni timski igrači, što se vidi ne samo u uspesima srpskih sportista u timskim nadmetanjima. Često imam priliku da vidim kako vozači ambasadora na nekim zvaničnim događajima pomažu jedni drugima ukoliko je potrebno manevrisati vozilom u veoma uskim ulicama. Prema mom mišljenju, ovo je jedna od pozitivnih strana srpskog

društva koje je zasnovano na ličnim odnosima. Međutim, kada govorimo o upravi, ovo može imati i loše strane. Na jednoj obuci za šefove misija Ujedinjenih nacija, indijski general sa najvišim činom mi je spomenuo da upravljanje koje je zasnovano na ličnim odnosima može da funkcioniše samo u strukturama koje nemaju više od 200 ljudi. Ukoliko ih je više, onda je svakako superiorniji birokratski sistem, zasnovan na bezličnim pravilima, kriterijumima i procedurama. Istorija je pokazala da je ključni element uspešnih primera državnog razvoja veberovski državni aparat. On je zasnovan na pravilima, karijernom sistemu napredovanja na osnovu profesionalnih zasluga, objektivnim kriterijumima i zdravoj konkurenciji.

Na kraju, sada kada odlazim iz ove zemlje u kojoj sam proveo skoro četiri godine, želim Srbiji da postane sistem zasnovan na principima Maksa Vebera, koji treba da služi građanima, bez bilo kog oblika diskriminacije i bez posebne usredsređenosti na pojedinačne interese. Sistem regulisan zakonima koji bi mogli da se ilustruju kao „plivanje po dužini“, bez sudaranja. Dakle, sistem koji će pomoći Srbiji da u potpunosti iskoristi svoj izvanredan ljudski potencijal, i u kojem najbolji i najpametniji mogu da daju aktivan doprinos, u svakom polju, kako bi zemlja zauzela mesto koje zaslužuje u Evropi, a i šire.