

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka
Udruženje za političke nauke Srbije

Uredio:
Prof. dr Milan Podunavac

USTAV I DEMOKRATIJA U PROCESU TRANSFORMACIJE

Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije
„Država i demokratija u procesu evropeizacije Srbije“
(Beograd, 27-29. maj 2011. godine)

Beograd, 2011

Izdavač:

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka
Beograd, Jove Ilića 165

Udruženje za političke nauke Srbije
Beograd, Jove Ilića 165

Internet prezentacija: <http://www.fpn.bg.ac.rs/category/publikacije/>

Za izdavača:

prof. dr Ilija Vujačić
prof. dr Milan Podunavac

Uredio:

prof. dr Milan Podunavac

Izvršni urednik:

mr Žarko Paunović

Dizajn i prelom:

Stefan Ignjatović

Lektura i korektura:

Ljiljana Davidović

Recenzetni:

prof. dr Tonči Kursar, Sveučilište u Zagrebu – Fakultet političkih znanosti
prof. dr Milorad Stupar, Univerzitet u Beogradu – Filozofski fakultet

Tiraž:

300 primeraka

Štampa:

Čigoja štampa

Zbornik je realizovan u okviru naučno-istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka, *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu*, (evidencioni broj: 179076), koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.

SADRŽAJ

Predgovor	5
------------------------	---

I DEO

USTAVNI IDENTITET SRBIJE

Miodrag Jovanović O ustavnom identitetu – slučaj Srbije.....	9
Milan Podunavac Ustavni identitet i konstrukt „Drugog“	31
Dragica Vujadinović Evropski politički identitet i Srbija.....	45
Radmila Vasić Konstitucionalizacija načela vladavine prava.....	61
Alpar Lošonc Konstitucionalni odnosi većine i manjine	75
Jovan Komšić Kriza i regionalizam – evropske i srpske paralele.....	93
Duško Radosavljević Vojvodina i ustavni identitet Srbije	115

II DEO

DEMOKRATSKA TRANSFORMACIJA

Lorella Cedroni Capitalism & Democracy the Reversal of the Common Western Sequence.....	139
Cirila Toplak Hangover after the Transition Party: Democracy and Capitalism Misinterpreted in Post-Communist Slovenia.....	147

Zoran Stojilković	
Politički kapital i kultura (ne)poverenja: slučaj Srbija	161
Ivana Spasić	
Političari kao apsolutni drugi: kako građani Srbije opisuju profesionalne političke delatnike	181
Nebojša Vladisavljević	
Demokratija, konsolidacija demokratije i primer Srbije.....	195
Boško Kovačević	
Vrednosna, moralna obeležja savremenog političkog realiteta.....	209
Čedomir Čupić	
Antropološko-kulturološki razlozi za nadzor i kontrolu vlasti	217

III DEO

IDEOLOGIJA I JAVNE POLITIKE

Miroslav Ružica	
Budućnost evropske socijaldemokratije	229
Davorka Budimir	
Predstavljenost srpske nacionalne manjine u političkoj eliti Hrvatske	269
Rade Veljanovski	
Medijska politika Srbije kao segment njene evropske politike.....	285
Slaviša Orlović	
Transformacija političkih partija pod uticajem medija.....	299
Snežana Đorđević	
Reforma lokalne uprave u Srbiji	323
Contents	341

Predgovor

Integracija u evropski politički prostor i članstvo u EU temeljni je politički imperativ na političkoj agendi postoktobarske Srbije. U ovom zahtevu se politički izražava ne samo osvojeni „prozor mogućnosti“ za obnovom kolektivnog i političkog identiteta, kritička i moralna refleksija u odnosu na negativno nasleđe rata i diktature, već i potraga za dubljim izvorštima modernizacijskih procesa i političkih snaga, koje bi Srbiji vratile i obnovile vrednosti „evropske ideje“. Srbija na „evropski put“ i povratak temeljnim vrednostima evropskog političkog ideala (prava, političko građanstvo, demokratska legitimnost, konstitucionalizacija političke vlasti, solidarnost) ulazi opterećena snažnim legitimacijskim deficitima.

Obnova političkih ustanova, polja ideoloških, konstitucionalnih i političkih ideja, političke kulture i novog razumevanja „zajedničkog polja razumevanja“ (bazični konsenzus, politički moralitet), odvija se u ambijentu u kojem su gotovo sva egzistencijalan pitanja Srbije kao države i političke zajednice otvorena. Političko telo Srbije je, da parafraziramo Sjejsovu formulu, još uvek nekon-solidovano, fragilno, otvoreno potencijalno za političke procese modernizacije (evropeizacije) i političke regresije. Proglašenje nezavisnosti Kosova dodatno je usložnilo ove procese.

Zato su Univerzitet u Beogradu - Fakultet političkih nauka i Udruženje za političke nauke Srbije, od 27-29. maja 2011. godine organizovali međunarodnu naučnu konferenciju i godišnji skup politikologa Srbije, pod nazivom „*Država i demokratija u procesima evropeizacije Srbije*“. Konferencija je bila podeljena u pet tematskih celina: ustavni identitet Srbije; demokratija i vladavina prava; političke partije i ideologije; evropske politike Srbije i regionalna saradnja i međususedski odnosi. Kao rezultat konferencije publikujemo ovaj zbornik. Namera ovog projekta i konferencije je bila da se analizira priroda političkog tela Srbije u procesu evropeizacije Srbije i da se propita šta je to što Srbija unosi u evropski politički prostor i u kojim formama se odvija složeni proces interakcije političkog društva u Srbiji i njegovog evropskog okruženja. Kakva je priroda identitea koji definišu političko društvo Srbije u prvoj dekadi novog veka? U kojoj meri „evropske politike Srbije“ imaju izvoršte u dubljem polju političkog društva? Koje su to osnove na kojima treba da počiva politička agenda demokratske države i društva Srbije u procesima Evropeizacije?

Zahvaljujemo se Ministarstvu za prosvetu i nauku Vlade Republike Srbije i Fondu za otvoreno društvo Srbija na pomoći i podršci u organizovanju ove konferencije i publikovanju zbornika.

I DEO

**USTAVNI
IDENTITET SRBIJE**

Dr Miodrag Jovanović¹

O ustavnom identitetu – slučaj Srbije²

Sažetak:

Ovaj rad polazi od kritičkog preispitivanja teorijskog okvira koncepta ustavnog identiteta, koji je u svojim skorašnjim radovima razvio Mišel Rozenfeld. Nakon kratkog izlaganja osnovnih postavki ove teorije, u drugom delu se ukazuje na neophodnost prevazilaženja klasičnog koncepta liberalnog konstitucionalizma, kako bi se usvojili normativni nalozi ‚politike priznanja‘. Tako modifikovan koncept multikulturalnog konstitucionalizma, koji ima uporište u novijoj ustavnopravnoj teoriji, ne samo da se ne tretira kao nepomirljivi neprijatelj svog liberalnog prethodnika, već se javlja kao nužno heurističko sredstvo za propitivanje ustavnog identiteta u istočnoj Evropi. U tom smislu, treći deo rada daje sumaran prikaz relevantnih ustavnopravnih rešenja u tom delu Evrope. Najzad, u poslednjem delu rada se skreće pažnja na dva važna pitanja, koja Rozenfeld posebno ne razmatra, a od suštinskog su značaja za ispitivanje ustavnog identiteta Srbije. To su pitanja referentne teritorije na kojoj se taj identitet gradi, kao i preferencijalnog odnosa matične države prema pripadnicima prekograničnih manjina istog etničkog porekla.

Ključne reči: ustavni identitet, konstitucionalizam, multikulturalizam, istočna Evropa, Srbija

1 Vanredni profesor, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet. E-mail: miodrag@ius.bg.ac.rs

2 Rad je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta *Konstitucionalizam i vladavina prava u izgradnji nacionalne države – slučaj Srbije* (evidencioni broj projekta: 47026), koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije, a koji zajednički realizuju Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka i Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet.

UVOD

Pojam ustavnog identiteta se već neko vreme može sresti ne samo u ustavnopravnoj teoriji, već i u ustavnopravnoj praksi. Pa tako, u svojoj poznatoj odluci iz 2009. godine o Lisabonskom ugovoru, nemački Savezni ustavni sud, između ostalog, ispituje i da li je pomenutim aktom povređen „ustavni identitet“ ove države članice, u skladu sa članovima 23 (1) i 79 (3) saveznog Ustava (*Grundgesetz*). Sud zaključuje da se proces dalje integracije, koji proističe i iz otvorenosti nemačkog Ustava prema pravu EU (*Europarechtsfreundlichkeit*), može obavljati jedino u skladu sa principom prenošenja nadležnosti, a ne na način da EU sebi pripisuje nadležnost da određuje sopstvene nadležnosti (*Kompetenz-Kompetenz*) ili da narušava ustavni identitet države članice, koji je, uostalom, zaštićen i samim primarnim pravom EU (član 4 (2) Ugovora o EU).³

Ne treba, stoga, da čudi što se među autorima koji se bave ustavnopravnom materijom mogu sresti i izjave, poput one Džejkobsonove, da „bi ustavni identitet trebalo da bude u središtu ustavne teorije.“⁴ Rozenfeld je tu tendenciju nagovestio još početkom 1990-ih, kada je na čuvenoj američkoj ustavnoj formulaciji „We, the People“ pokazao da u današnjem vremenu nije sasvim jasno na koga se odnosi *We*, ko treba da se računa kao *People*, i šta je to što posle toliko vremena drži *We, the People* zajedno na okupu.⁵ Stoga, ovaj osvrt na ustavni identitet Srbije započinje upravo kritičkim preispitivanjem teorijskog okvira za proučavanje pomenutog fenomena, koji je u svom poslednjem sveobuhvatnom delu o

3 BVerfG, Case No. 2 BvE 2/08 (30. jun 2009), par. 239. (vidi opširnije u, Wilhelm Lehmann, *Constitutional Identity Politics? The German Constitutional Court, the Lisbon Treaty and Europe's Constitutional Doctrine* (Aberdeen: Centre for the Study of Public Policy, University of Aberdeen, 2010), pp. 1-44) Iz prethodno rečenog sledi da Savezni ustavni sud zadržava pravo da ispita da li određeni akti organa EU izlaze izvan okvira nadležnosti koje su na njih prenete (tzv. *ultra vires* revizija) ili se njima narušava jezgro ustavnog identiteta države članice (tzv. identitetska revizija). Savezni ustavni sud se već u 2010. godini suočio sa takvim jednim slučajem (BVerfG, 2 BvR 2661/06, 6. jul 2010). Vidi opširnije u, Matthias Mahlmann, 'The Politics of Constitutional Identity and its Legal Frame – The *Ultra Vires* Decision of the German Federal Constitutional Court' (2010) 11 *German Law Journal* 12: 1407-1420.

4 Gary Jeffrey Jacobson, *Constitutional Identity* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2010), p. 3.

5 Michel Rosenfeld, 'Modern Constitutionalism as Interplay Between Identity and Diversity', u Michel Rosenfeld (ed.), *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy (Theoretical Perspectives)*, (Durham and London: Duke University Press, 1994), p. 7.

identitetu ustavnog subjekta ponudio Rozenfeld.⁶ Ključna kritika se odnosi na njegov koncept konstitucionalizma, koji se oslanja na tradicionalno liberalno jezgro i u sebe ne uključuje zahteve tzv. ‚politike priznanja‘.⁷ Taj problem postaje posebno uočljiv kada se heuristička upotrebljivost koncepta ustavnog identiteta testira u nekom od post-komunističkih društava istočne Evrope, poput onog srpskog, u kojima su, ispostavlja se, principi multikulturalizma neizostavni element ustavnopravne teorije i prakse.

U tom pogledu, ovaj rad osvetljava dva pitanja koja su relevantna ne samo za slučaj ustavnog identiteta Srbije, već i drugih država iz ovog dela Evrope. Prvo je pitanje teritorije koja se uzima kao referenta za izgradnju konkretnog ustavnog identiteta jedne političke zajednice. Iako ga Rozenfeld posebno ne razmatra, on se javlja praktično u svakoj onoj situaciji gde teritorijalno skoncentrisana grupa osporava legitimitet same političke zajednice. Srbija se suočava sa najradikalnijim oblikom tog delovanja – jednostrano proglašenom nezavisnošću Kosova. Drugo pitanje se tiče posebne preferencijalne politike matične države prema pripadnicima etničke većine koji žive u susednim državama. Fenomen ‚matične države‘ je jedna od specifičnosti istočnoevropskog prostora, a pomenuta politika može imati nesumnjive implikacije po izgradnju stabilnog ustavnog identiteta datih političkih zajednica.

ROZENFELDOVO POIMANJE USTAVNOG IDENTITETA

Pitanja koja se nalaze u središtu Rozenfeldovog istraživanja jesu: *kome* ustav treba da se obraća; *šta* ustav treba da reguliše; i *kako* ustav može da bude opravdan?⁸ Rozenfeld smatra da se na pomenuta pitanja odgovori mogu dati jedino ako se ima na umu da se moderan ustav uobičajeno predstavlja kao izraz društvenog ugovora između onih koji se nalaze unutar nezavisne, suverene i teritorijalno zasnovane nacije-države (*nation-state*).⁹ Društveni ugovor je, u tom pogledu, pomoćno heurističko sredstvo koje nam omogućuje da razdvojimo tri temporalna momenta: vreme koje prethodi paktiranju; trenutak pristupa-

6 Michel Rosenfeld, *The Identity of the Constitutional Subject – Selfhood, Citizenship, Culture, and Community* (Oxon: Routledge, 2010) (u daljem tekstu *IoCS*)

7 O različitim koncepcijama ovog teorijskog stanovišta u radovima Tejlora, Honeta i Frejzerove, vidi u, Simon Thompson, *The Political Theory of Recognition – A Critical Introduction* (Cambridge: Polity, 2006)

8 *IoCS*, p. 10.

9 *Ibid.*, p. 18.

nja društvenom ugovoru; i period postupanja po uslovima ugovora.¹⁰ Nadalje, argument društvenog ugovora tradicionalno podrazumeva zapravo dva različita koraka: ugovor o udruživanju u političku zajednicu i ugovor o obliku vlade koja će upravljati tom zajednicom. Ustavni pakt načelno podrazumeva ista ta dva koraka. U meri u kojoj je održiva analogija između društvenog ugovora i ustavnog paktiranja¹¹, prethodno temporalno razlikovanje nam takođe omogućuje da sagledamo *ko* su ti koji zaključuju ugovor i *šta* je to u pogledu čega su dali svoj pristanak.

Rozenfeld zaključuje da ustav i konstitucionalizam, baš kao i društveni ugovor, imaju smisla samo u uslovima pluralizma. Ne misli se, pri tom, samo na komunalni tip pluralizma (etnički, verski, jezički, itd.), već i na onaj individualističkog tipa (različite individualne koncepcije dobra).¹² Međutim, dok je u istorijskoj ravni stvaranje ustavnog identiteta uvek povezano sa pluralizmom različitih individualnih i kolektivnih pred-ustavnih identiteta, dotle je u momentu konstitucionalizacije jedne političke zajednice neophodno postulirati jedinstvo ustavnog subjekta. Nastanak ustava i ustavnog subjekta mora se, otuda, razumeti kao delikatan proces koji zahteva kako negiranje pred-ustavnih identiteta, tako i stvaranje jednog novog identiteta koji bi u sebe reinkorporisao materijal iz pred-ustavne prošlosti. Drugim rečima: „Da bi sačuvao svoju koherentnost, ustavni subjekt na nekom nivou mora biti zamisliv kao jedinstveno sopstvo ... U meri u kojoj su ustavi neizostavno povezani sa pluralizmom, istorijsko ustavno sopstvo mora biti sačinjeno od nekoliko različitih sopstava koja se moraju na neki način u dovoljnoj meri povezati kako bi legitimisala istorijski ustav. Isto tako, oni koji su legitimno vezani ustavom moraju odmah težiti da se povežu u jedinstvenog ustavnog subjekta i da priznaju da su sačinjeni od mnoštva različitih sopstava koja su sklona neslaganju o tome

10 *Ibid.*, p. 19.

11 Jedna od očitih razlika na koju ukazuje Rozenfeld jeste da kod ustavnog paktiranja retko kada postoji situacija nalik prirodnom stanju. Čak i u onim retkim situacijama nasilnog raskida sa prethodnim ustavnim poretom, kada se čini da novi nastaje *ex-nihilo*, pred-ustavna prošlost, ipak, ne nestaje u potpunosti, kao što je to slučaj sa prirodnim stanjem u teoriji društvenog ugovora. *Ibid.*, p. 22. Takođe, kao što analogija između društvenog ugovora i pravnog ugovora ima svoje limite, utoliko što se u teoriji važenje ovog prvog postulira na uslovima pod kojima je zaključen (Kant, Rols), dok ovaj drugi važi utoliko što je izraz slobodnog pristanka saugovarača, tako isto postoje i očigledne razlike između ustava i ugovora, kao pravnih akata. Dok se za nastanak ovog potonjeg akta zahteva stvarna saglasnost svih ugovornih strana, dotle se za donošenje onog prethodnog nikada ne traži jednoglasna podrška svih subjekata na koje se on odnosi. *Ibid.*, p. 24.

12 *Ibid.*, p. 21.

kako ili do koje mere treba da budu vezani ustavom, čak iako se slažu o tome ko njime treba da bude vezan.¹³

Ustavni identitet ne oblikuje se, međutim, jednom za svagda činom donošenja ustava, jer je reč o dinamičnom procesu u kojem važnu ulogu igra kako postupak tumačenja ustavnih odredbi, tako i svi oblici naknadnih ustavnih promena. U tom smislu, Rozenfeld razlikuje tri lica ustavnog subjekta: a) subjekt kao tvorac ustava (*pouvoir constituant*); b) subjekt kao kolektivitet vezan ustavom; i c) subjekt kao tumač i čuvar ustava.¹⁴ Tu dinamiku preoblikovanja ustavnog identiteta Rozenfeld ilustruje na primeru SAD, u kojoj je do transformacije pomenutog identiteta dolazilo nakon završetka Građanskog rata, u periodu politike *New Deal*-a, nakon odbacivanja rasne segregacije od strane Vrhovnog suda u odluci *Brown v. Board of Education* iz 1954. godine, a tako se može okvalifikovati i trenutno jačanje bezbedonosne funkcije države nauštrb građanskih prava.¹⁵

Dinamika nastanka i preoblikovanja ustavnog identiteta razlikuje se od države do države ali Rozenfeld smatra da je moguće razlikovati sedam opštih egzistirajućih ustavnih modela i odgovarajućih ustavnih identiteta (britanski, francuski, nemački, američki, španski, post-kolonijalni i model EU)¹⁶, kao i šest opštih modela stvaranja ustava (nevidljivi britanski model, model zasnovan na revoluciji, na nametanju od strane ratnog pobednika, na mirnoj tranziciji vlasti, na ugovoru zasnovan transnacionalni model i model zasnovan na međunarodnoj intervenciji).¹⁷

Najzad, valja napomenuti da za Rozenfelda ustavni identitet nije identitet koji nastaje na osnovu ma kakvog ustava. Odnosno, činjenica da jedna zemlja ima ustav kao najviši pravni akt u formalno-pravnom smislu te reči, ne znači još uvek i da poseduje ustavni identitet. Tako se akcenat u ovoj sintagmi ne stavlja samo na identitet, već i na ustav, shvaćen u smislu „ustava *garantiste*“¹⁸, odnosno onog najvišeg pravnog akta koji otelovljuje principe modernog konstitucionalizma – ograničenja vlasti, ostvarenja vladavine prava i zaštite osnovnih prava

13 *Ibid.*, p. 26.

14 *Ibid.*, p. 26.

15 *Ibid.*, p. 32.

16 *Ibid.*, pp. 149-185.

17 *Ibid.*, pp. 185-211.

18 Giovanni Sartori, 'Constitutionalism: A Preliminary Discussion' (1962) 56 *The American Political Science Review*, 860.

i sloboda.¹⁹ U tom smislu, Rozenfeld pominje primer nacističke Nemačke kao zemlje koja je razgradnjom liberalno-demokratskog poretka izgubila ustavni, ali ne i nacionalni identitet.²⁰

KONSTITUCIONALIZAM – LIBERALNI I/ILI MULTIKULTURNI?

Prvi potencijalni problem sa Rozenfeldovim heurističkim konceptom vezuje se za njegovo shvatanje konstitucionalizma. Čini se da u njegovom slučaju važi ono što je primetio Grejem Voker, a to je da je „konstitucionalizam u velikoj meri postao američki sinonim za *liberalni* konstitucionalizam; pridev se podrazumeva čak i kada je izostavljen.“²¹ Istina, Rozenfeld je izričit u tome da „ustav i konstitucionalizam imaju smisla samo u uslovima pluralizma“²², uključujući i onaj grupnog tipa, ali činjenica da su društva u sociološkom smislu multikulturalna ne reflektuje se i u normativnim principima konstitucionalizma – oni ostaju tradicionalni liberalni principi.²³

19 *IoCS*, p. 39.

20 Rozenfeld je u tom pogledu nedosledan, jer razmatra i ustavni identitet na ropstvu zasnovane Amerike. Iako je ropstvo nespojivo sa konceptom jednakosti koje je u osnovi konstitucionalizma, Rozenfeld kaže da je rešenje pronađeno u strategiji negacije – „Pa je se tragično i sramno rešenje – ali ipak rešenje – sastojalo u tome što su Afro-Amerikanci tretirani kao da u potpunosti nisu ljudska bića.“ Drugim rečima, „negiranjem da Afro-Amerikanci zaslužuju da budu tretirani kao ljudska bića u punom smislu te reči, ropstvo u Americi je nekako moglo da bude pomireno sa zahtevima konstitucionalizma.“ *Ibid.*, p. 50.

21 Graham Walker, 'The Idea of Nonliberal Constitutionalism', u Ian Shapiro and Will Kymlicka (eds.), *Ethnicity and Group Rights*, (New York and London: New York University Press, 1997), p. 164.

22 *IoCS*, p. 21.

23 Beri skreće pažnju na činjenicu da se pojam ‚multikulturalizam‘ ‚istovremeno odnosi na stanje stvari i politički program.“ U prvom slučaju, termin upućuje na „socio-kulturnu različitost koja se može naći u savremenom društvu;“ U drugom slučaju, „ta različitost postaje suštinsko obeležje samoga društva.“ Međutim, brkanje ova dva značenja pojma dovodi do toga da „priznanje multikulturalizma kao činjenice može lako biti shvaćeno tako da obuhvata i privrženost programu multikulturalizma; obratno, svako ko se protivi normativnom multikulturalizmu automatski biva optužen da je slep za činjenicu multikulturalizma.“ Nijedan od ta dva stava nije, međutim, sam po sebi očigledan, a sam Beri odbacuje normativni program multikulturalizma. Brian Berry, *Culture and Equality – An Egalitarian Critique of Multiculturalism* (Cambridge, Polity Press, 2001), p. 22. Rozenfeld napominje, poredeći Španiju i SAD, da su oba društva multi-etnička, ali da samo prva zemlja usvaja ustavni model koji je konstituiše kao multi-etničku političku zajednicu (*polity*). *IoCS*, p. 170. Ipak, činjenica da španski ustavni model nesumnjivo transcendiraju principe klasičnog liberalnog konstitucionalizma ne navodi Rozenfelda da revidira i sam taj koncept.

Nasuprot tome, ne mali broj političkih teoretičara i konstitucionalista, koji potiču iz potpuno različitih ustavnih kultura, argumentuje u prilog preoblikovanja modernog koncepta konstitucionalizma, kako bi on u sebe uključio, najopštije govoreći, principe „politike priznanja“. Polazna premisa je krajnje prosta: liberalni konstitucionalizam je zasnovan na viđenju države modernosti, koja je slepa za etno-kulturne različitosti. Onoga trenutka kada je stvarnost multikulturnizma postala i politička činjenica u životu ovih društava, nije više bilo moguće stvari sagledavati iz perspektive tradicionalne verzije liberalnog konstitucionalizma.²⁴ Na ovom mestu ću samo pomenuti neke od tih autora, bez mogućnosti da se detaljnije pozabavim njihovim stanovištima.

U britanskoj ustavnopravnoj teoriji, na primer, Tierni smatra da postoji potreba za revizijom analitičkih i normativnih aspekata liberalnog koncepta konstitucionalizma. Bez takve revizije, taj koncept ne bi više mogao „da ponudi eksplanatorna i normativna oruđa sa kojima bi se suočio sa važnim sociološkim realnostima, kakve su: otpornost sub-državnih nacija (*sub-state nations*), njihova marginalizacija u plurinacionalnim državama i njihove težnje za poboljšanim ustavnim položajem.“²⁵ U kanadskoj teoriji, Tuli zastupa stanovište da savremeni ustav zahteva re-konceptualizaciju kako bi kulturna različitost bila priznata. Odnosno, najviši pravni akt „bi trebalo da se posmatra kao oblik aktivnosti, kao interkulturni dijalog u kojem kulturno različiti suvereni građani savremenih društava postižu sporazume o oblicima udruživanja u određenom periodu, u skladu sa tri konvencije međusobnog priznanja, saglasnosti i kulturnog kontinuiteta.“²⁶ Polazeći od Tejlorove i Volcerove poznate razlike između „liberalizma 1“ (klasičnog) i „liberalizma 2“ (koji je otvoren za ‚politiku različitosti‘), španski autor Rekueho primećuje da je osnovno obeležje ove potonje verzije što tradicionalnim elementima dodaje „one koji se tiču zaštite i razvitka, u javnoj i ustavnoj sferi, specifičnih kulturnih i političkih ‚različitosti‘ za distinktivne nacionalne grupe koje žive zajedno unutar iste demokratije.“²⁷ Deninger je izašao sa smelom tezom, koja je isprovocirala živu debatu i van nemačke ustavnopravne

24 Thomas Fleiner and Lidija R. Basta Fleiner, *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World* (Heidelberg: Springer, 2009), p. 518.

25 Stephen Tierney, *Constitutional Law and National Pluralism* (Oxford: Oxford University Press, 2004), p. 12.

26 James Tully, *Strange Multiplicity – Constitutionalism in an Age of Diversity* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), p. 30.

27 Fernando Requejo, ‚Democratic Legitimacy and National Pluralism‘, in Fernando Requejo (ed.), *Democracy and National Pluralism* (London and New York: Routledge, 2001), p. 161.

teorije²⁸, po kojoj tradicionalne vrednosti konstitucionalizma, emanirane u francuskom revolucionarnom sloganu – *liberté, égalité, fraternité* – danas treba dopuniti sa novim, post-modernim ustavnim paradigmama – bezbednosti, različitosti i solidarnosti (*Sicherheit, Vielfalt und Solidarität*).²⁹ Najzad, u švajcarskoj teoriji Tomas Flajner i Lidija Basta Flajner operišu sa sveobuhvatnom listom ustavnih naloga relevantnih za post-modernu multikulturalnu državu. To su sledeći nalozi: shvatiti ozbiljno kulturnu različitost; transformisati državu u domovinu za sve njene manjine; ići od modela nacije-države ka modelu kompozitne-nacije-države; razvijati duplu i multiplu lojalnost; voditi računa kako o individualnoj, tako i o kolektivnoj jednakosti; institucionalizovati kolektivna prava; zaštititi kako individualnu slobodu, tako i mir među različitim etno-kulturnim zajednicama; promovisati participaciju etno-kulturnih manjina u procesu donošenja ustava; uspostaviti model deobe vlasti (power-sharing) etno-kulturnih zajednica i njihove autonomije u kulturnim pitanjima; promovisati individualno samo-opredeljenje kao demokratski cilj, kao i demokratiju zasnovanu na kompromisu, umesto one u kojoj ,pobednik nosi sve‘; razvijati demokratske procedure usmerene na rešavanje konflikata.³⁰

Da li je ovako shvaćen koncept multikulturnog konstitucionalizma nužno suprotstavljen tradicionalnom liberalnom konceptu? Bez svake sumnje, mnogi bi na ovo pitanje dali potvrđan odgovor, ali ja sam sklon drugačijem mišljenju. Ako se suština konstitucionalizma vidi pre svega u ograničenju svemoćne i arbitrarne vlasti putem pravnih i institucionalnih mehanizama³¹, onda na površinu ispliva-

28 O debati u samoj Nemačkoj, vidi u, Johannes Bitzer and Hans-Joachim Koch (eds.), *Sicherheit, Vielfalt und Solidarität. Ein neues Paradigma des Verfassungsrechts? (Symposium zum 65. Geburtstag Erhard Denningers am 20. Juni 1997)* (Baden-Baden: Nomos, 1997)

29 Erhard Denninger, „Security, Diversity, Solidarity“ Instead of „Freedom, Equality, Fraternity“, (2000) 7 *Constellations* 4, pp. 507–521. U svom kritičkom osvrtu na mogućnost primene Deningerove teze u američkom ustavnom kontekstu, Rozenfeld zaključuje: „Iz američke perspektive, posebno je važno napomenuti da iako promena paradigmi nije prihvatljiva, postoje jaki razlozi da se stare vrednosti slobode i jednakosti razviju do svojih punih potencijala i da taj razvoj ide u pravcu nalik onom u Nemačkoj i drugde.“ To stoga što Deningerova teza osvetljava jedno od „najvažnijih pitanja sa kojim se suočava savremeni konstitucionalizam: izlaženje u susret unutrašnjim multikulturnim potrebama velikog broja etnički, lingvistički, verski i kulturno različitim nacija-država.“ Michel Rosenfeld, „American Constitutionalism Confronts Denninger’s New Constitutional Paradigms“ (2000) 7 *Constellations* 4, p. 544.

30 Fleiner and Basta Fleiner, *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*, pp. 646-650.

31 Tako, Charles Howard McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern* (2nd rev. edition) (Ithaca: Cornell University Press, 1947), p. 22. Scott Gordon, *Controlling the State*

va činjenica da tradicionalni liberali često brkaju sredstva i ciljeve. Ustavna garantija individualnih prava je, otuda, samo jedno od sredstava – doduše, istorijski proverenih sredstava – za ostvarenje konstitucionalizma, ali ne i cilj po sebi.³² Stoga je zamisliv i „neliberalni“ oblik konstitucionalizma koji „mora imati kako generičke kvalitete konstitucionalizma, tako i zasebne kvalitete koji ga čine neliberalnim tipom zajedničkog rodnog pojma.“³³ Multikulturni konstitucionalizam, koji kao sredstva poznaje i kolektivna manjinska prava, manjinsku teritorijalnu autonomiju ili *power-sharing* institucionalne aranžmane, ponajbolji je kandidat za status „neliberalnog konstitucionalizma“.³⁴ To ga, ipak, ne čini neprijateljem liberalizma. Tarik Modud s pravom upozorava na kompleksnost tog odnosa: „Multikulturalizam pretpostavlja okruženje principa, institucija i političkih normi koje se nalaze u središtu savremenih liberalnih demokratija; ali multikulturalizam ... takođe predstavlja izazov nekoj od ovih normi, institucija i principa ... multikulturalizam ne bi bilo moguće pokrenuti ako bi neko potpuno odbacio liberalizam; ali to ne bi bilo moguće ni kada bi liberalizam označavao granice nečije politike. Multikulturalizam je dete liberalnog egalitarizma ali kao i svako dete, on nije naprosto verna kopija svojih roditelja.“³⁵

USTAVNI IDENTITET U ISTOČNOJ EVROPI

Etnifikacija politike kao jedno od distinktivnih obeležja četvrtog talasa demokratske tranzicije, koji se odigrao na prostoru istočne Evrope³⁶, bio je istovremeno i okidač za nastanak sveobuhvatnog evropskog režima

– *Constitutionalism from Ancient Athens to Today* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1999), p. 5. Walker, 'The Idea of Nonliberal Constitutionalism', p. 164.

32 Najzad, ne treba smetnuti s uma da su klasični liberali na umu imali prevashodno negativne slobode. Međutim, docniji razvitak liberalno-demokratskih društava pokazao je da ideja konstitucionalizma nije nespojiva i sa pozitivnim individualnim pravima države blagostanja.

33 Walker, 'The Idea of Nonliberal Constitutionalism', p. 171.

34 Opširnije u, Miodrag A. Jovanović, 'Constitutionalism and Collective Rights: The Question of Conceptual Compatibility', u Violeta Beširević (ed.), *Public Law in Serbia: Twenty Years After* (EPLo, u štampi, 2012)

35 Tariq Modood, *Multiculturalism – A Civic Idea* (Cambridge: Polity Press, 2007), p. 8.

36 Tako, Claus Offe, 'Political Liberalism, Group Rights, and the Politics of Fear and Trust', u Lidija R. Basta-Fleiner and Edward M. Swiderski (eds.), *Democratic Transition and Consolidation in Central and Eastern Europe* (Fribourg, Bâle: Institut du Fédéralisme, Helbing & Lichtenhahn, 2001), p. 2.

manjinske zaštite. To je za uzvrat dovelo do internacionalizacije manjinskog pitanja u ovim zemljama³⁷, što je neminovno pokrenulo i temu konstitucionalizacije manjinskih identiteta na nivou jedinstvenog ustavnog subjekta. To znači da kada se raspravlja o ustavnom identitetu u istočnoj Evropi, od Rozenfeldovih šest idealtipskih ustavnih modela, najrelevantniji je onaj španski, kojim se „postavlja okvir za multi-etničku političku zajednicu“ i, istovremeno, usvajaju transnacionalne norme evropskog pravnog poretka.³⁸ Ovim modelom se uspostavlja kompleksna „ravnoteža između nacionalnog identiteta i jedinstva i značajne, iako labavo određene mere sub-nacionalnih etničkih identiteta.“³⁹ Dok se priznanje manjinskih identiteta obezbeđuje kroz jedan specifičan oblik državnog uređenja, tzv. asimetrični regionalizam⁴⁰, očuvanje nacionalnog jedinstva se prevashodno ogleda u članu 2 Ustava, u kojem se govori o „nerazrušivom jedinstvu španske nacije“. U tom smislu, skorašnja odluka španskog ustavnog suda⁴¹, koji je, između ostalog, proglasio neustavnom odredbu preambule katalonskog statuta u kojoj se govori o „katalonskoj naciji“⁴², podseća neodoljivo na odluku francuskog Ustavnog saveta

37 Will Kymlicka, *Multicultural Odysseys – Navigating the New International Politics of Diversity* (Oxford: Oxford University Press, 2007), p. 173.

38 *IoCS*, p. 169. Interesantno je da, kada govori o globalnim uticajima španskog ustavnog modela, Rozenfeld pominje ovu drugu komponentu kao pretežniju u slučaju bivših komunističkih zemalja. (p. 171) To samo znači da su za pojedine istočnoevropske zemlje još relevantniji mogli biti ustavni modeli nekih drugih zapadnih demokratija, poput Belgije ili Švajcarske, koji usvajaju kompozitnu multi-etničku definiciju ustavnog subjekta. O ustavnom modelu Belgije, vidi u, André Alen and Rusen Ergec, *Federal Belgium After the Fourth State Reform of 1993* (Brussels: Ministry of Foreign Affairs, External Trade and Cooperation for Development, 1998). O ustavnom modelu Švajcarske, vidi u, Lidija R. Basta Fleiner and Thomas Fleiner (eds.), *Federalism and Multiethnic States – The Case of Switzerland* (2nd Rev. Ed.) (Fribourg, Bâle: Institut du Fédéralisme, Helbing & Lichtenhahn, 2000)

39 *IoCS*, p. 170.

40 O regionalizmu uopšte, vidi u, Dragoljub Popović, *European Regionalism – A Challenge to New Democracies* (Fribourg, Bâle: Institut du Fédéralisme, Helbing & Lichtenhahn, 2002) O španskom regionalizmu, pp. 93–107.

41 Pleno. Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010 (BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010). Na zvaničnom sajtu Suda odluka još uvek nije prevedna na engleski jezik, a španska verzija dostupna je na <http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=9873>

42 Engleska verzija statuta iz 2006. godine je dostupna na http://www.parlament.cat/porteso/estatut/estatut_angles_250309.pdf Inicijativa za ocenu ustavnosti statuta je pokrenuta odmah po njegovom donošenju, ali je odluka doneta tek 2010.

u pogledu neustavnosti korzikanskog statuta, koji je sadržao formulaciju o „korzikanskom narodu, kao delu francuskog naroda“ (*peuple corse, composante du peuple français*).⁴³

Od samog početka demokratske tranzicije, pitanje ustavnog subjekta, prevažodno u njegovom licu *pouvoir constituant*, nametnulo se kao ključno za oblikovanje ustavnog identiteta istočnoevropskih zemalja. Neke su države stavljale akcenat na nacionalnom jedinstvu, svesno se približavajući francuskom republikanskom modelu ustavnog subjekta. Tako, Ustav Rumunije u članu 4 govori o „jedinstvu rumunskog naroda“, a Ustav Bugarske u preambuli govori o „volji naroda Bugarske“ da izglasa ustav. U drugim slučajevima se teži kombinovanju republikanskog modela sa priznanjem pred-ustavnih grupnih identiteta. Novi mađarski Ustav koji stupa na snagu 2012, u svojoj neuobičajeno dugoj preambuli, govori o jedinstvu mađarske nacije, u čiji sastav ulaze nacionalnosti i etničke grupe koje žive u Mađarskoj, a završava se rečima „Mi, građani Mađarske...“ Takođe, u preambuli Ustava Crne Gore se kao donosioci ustava pominju „slobodni i ravnopravni građani, pripadnici naroda i nacionalnih manjina koji žive u Crnoj Gori: Crnogorci, Srbi, Bošnjaci, Albanci, Muslimani, Hrvati i drugi, privrženi demokratskoj i građanskoj Crnoj Gori“. Slovenački ustav u čl. 3 predviđa da je Slovenija država svih svojih građana, koja se, opet, „temelji na neotuđivom pravu slovenačkog naroda (shvaćenog u etničkom smislu, M. J)) na samoopredeljenje.“

Drugi ustavi grade ustavni identitet na zasebnom titulisanju i priznanju većinskog i manjinskih predustavnih identiteta. Tako, preambula slovačkog ustava započinje pominjanjem „slovačke nacije“, koja zajedno sa „nacionalnim manjinama i etničkim grupama koje žive na teritoriji Republike Slovačke“ donosi ustav. Ustav Hrvatske kaže da se „Republika Hrvatska ustanovljuje kao nacionalna država hrvatskog naroda i država pripadnika autohtonih nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađžara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina i drugih, koji su njezini državljani, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava...“ Posebno je interesantan slučaj makedonskog ustava iz 1991. godine koji je predviđao sličnu odredbu o Makedoniji kao „nacionalnoj državi makedonskog naroda“, u kojoj je obezbeđena puna jednakost pripadnicima albanske, turske, vlaške, rumunske i drugih nacionalnosti i njihova koegzistencija sa makedonskim narodom. Nakon oružane pobune Albanaca, uz posredovanje međunarodnih činilaca je 2001. zaključen Ohridski sporazum, koji je predvideo ustavnu preambulu

43 Vidi, *Décision no 91-290 DC* du 9 mai 1991.

potpuno građanskog tipa („Građani Makedonije, preuzimajući odgovornost za sadašnjost i budućnost svoje otadžbine...“). Ona se, opet, mora tumačiti u kontekstu drugih odredaba, koje Makedoniju čine prototipom bi-komunalne političke zajednice, a da se pri tom izbegava izričito pominjanje imena albanskog naroda. Najzad, posebno interesantan primer predstavlja preambula estonskog ustava, u kojoj se kaže da država počiva na „neuništivom pravu estonskog naroda (na estonskom: *Eesti rahvas*) na nacionalno samoopredeljenje ... koje će garantovati opstanak estonske nacije (na estonskom: *Eesti rahvus*) i njene kulture kroz epohe“. Logika ove preambule je, po mišljenju jednog autora, „prosta: državljani (sve etničke grupe zajedno) stvaraju državu i usvajaju ustav da bi sačuvali jednu etničku grupu – Estonce – i njihovu kulturu.“⁴⁴

Ustav Srbije iz 1990. je u članu 1 definisao Srbiju kao demokratsku državu „svih građana koji u njoj žive“, koja je „zasnovana na slobodama i pravima čoveka i građanina, na vladavini prava i na socijalnoj pravdi.“ Međutim, u preambuli je stajalo: „Polazeći od vekovne borbe srpskog naroda“, ali i „zajedničkog života svih naroda i narodnosti u Srbiji“, „rešeni da ostvare demokratsku državu srpskog naroda, u kojoj se pripadnicima drugih naroda i narodnosti obezbeđuje ostvarivanje nacionalnih prava ... građani Srbije“ donose Ustav. Novi Ustav iz 2006. se, kao što je dobro poznato, u preambuli poziva na državnu tradiciju srpskog naroda i ravnopravnost svih građana i etničkih zajednica u Srbiji, a potom u članu 1 definiše Srbiju kao državu srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive, koja je, između ostalog, zasnovana i na zaštiti manjinskih prava i sloboda, što se docnije razrađuje u posebnom odeljku ustava.⁴⁵

Za gotovo sve istočnoevropske države se može reći da su, bez obzira na oblik ustavne definicije, prošle dužu ili kraću fazu u kojoj su praktično funkcionisale kao „etno-privatizovane države“⁴⁶, odnosno kao „etničke demokratije“⁴⁷, što znači da su pripadnici većinske nacije bili, orvelovski rečeno, „jednakiji“ od pripadnika manjinskih nacija. To se svakako može reći i za Srbiju. Pitanje je, stoga,

44 Priit Järve, *Ethnic Democracy and Estonia: Application of Smooha's Model* (Flensburg: European Centre for Minority Issues, 2000), p. 7.

45 O konceptualnim nedoslednostima ove ustavne definicije, vidi u, Miodrag Jovanović, „Manjine i ustavna definicija Srbije“, u Vojislav Stanovčić (ur.), *Položaj nacionalnih manjina u Srbiji* (Beograd: SANU, 2007), str. 283–298.

46 Nenad Dimitrijević, „Ethno-Nationalized States of Eastern Europe: Is There a Constitutional Alternative?“ (2002) 54 *Studies in East European Thought* 4: 245–269.

47 Sammy Smooha, „Types of Democracy and Modes of Conflict Management in Ethnically Divided Societies“ (2002) 8 *Nations and Nationalism* 4: 423–431.

šta u tom smislu donosi novi ustav i da li se njime menja ustavni identitet Srbije. Čini se da postoji dosta dokaza u prilog teze o transformaciji ustavnog identiteta Srbije.⁴⁸ Pri tom, ne misli se samo na eksplicitno ustavno priznanje pred-ustavnih kolektivnih identiteta većine i manjine. Postoje i drugi elementi koji nesumnjivo svedoče o transformaciji ustavnog identiteta. Recimo, tek Ustavom iz 2006. Srbija se rekonstituiše kao samostalna država, koja nije članica neke šire federalne zajednice. Takođe, Ustavom se promovise težnja, karakteristična za španski model, da se usvoje transnacionalne norme evropskog pravnog poretka, tako što se u članu 1 kaže da je Srbija zasnovana na „pripadnosti evropskim principima i vrednostima.“ Kako sve pomenute aspekte nije moguće razmotriti na ovom mestu, u nastavku ću se koncentrisati samo na dva ranije pominjana pitanja.

USTAVNI IDENTITET SRBIJE – PITANJA TERITORIJE I „MATIČNE DRŽAVE“

Pitanja na koja će biti skrenuta pažnja u ovom poglavlju relevantna su za problematizovanje ustavnog identiteta Srbije, ali se u određenom obliku javljaju i u drugim istočnoevropskim državama. Istovremeno, na opštem planu, ona otkrivaju određene manjkavosti Rozenfeldovog koncepta ustavnog identiteta. Prvo je pitanje referentne teritorije na kojem se konstituiše neko ustavno sopstvo. U srpskom slučaju, taj se problem ispoljava u nerešenom statusu Kosova i Metohije. Kao što je poznato, u preambuli Ustava kaže se da je „Pokrajina Kosovo i Metohija sastavni deo teritorije Srbije“, kao i da uživa „položaj suštinske autonomije u okviru suverene države Srbije“. Taj status se, zatim, potvrđuje u normativnom delu ustava, u članu 182, stav 2, u kojem se kaže će se suštinska autonomije južne pokrajine urediti „posebnim zakonom koji se donosi po postupku predviđenom za promenu Ustava.“ Čini se potpuno očiglednim da je za određene ustavnog identiteta Srbije od presudnog značaja da li se država prostire i na

48 Moglo bi se prigovoriti da u slučaju Srbije ne može biti reči o transformaciji ustavnog identiteta, jer njega nije ni bilo za Miloševićeve vlasti koja je, nalik nemačkom nacističkom poretku, pogazila sve norme liberalno-demokratskog konstitucionalizma. Mislim da je taj argument neodrživ, pre svega zato što je u suštinskom smislu svaka analogija između Miloševićeve Srbije i Hitlerove Nemačke najblaže rečeno usiljena i nategnuta. U smislu u kojem se ona često poteže da bi se naglasila potreba da se Srbija suoči sa nekim aspektima svoje nesumnjivo problematične prošlosti, ona bi komotno mogla biti upotrebljena i u slučaju velikog broja etabliranih liberalnih demokratija koje imaju problematičnu prošlost kolonijalnih osvajanja, ekonomske eksploatacije, vojnih intervencija, verskih progona, ropstva, rasne netolerancije, itd. Najzad, ako Rozenfeld smatra da još uvek ima smisla govoriti o ustavnom identitetu na ropstvu zasnovane SAD, onda svakako ima smisla govoriti i o ustavnom identitetu Srbije Miloševićevog doba, koja je bila ne više od jednog autoritarnog političkog režima.

teritoriji ove pokrajine ili ne. Ne samo da bi institucionalizovani model „suštinske autonomije“ ove pokrajine dramatično uticao na državno uređenje zemlje, već bi se sa udelom albanskog stanovništva sa Kosova i Metohije značajno promenio i statistički odnos između većinske nacije i nacionalnih manjina.

Primer Kosova, istovremeno, pokazuje da postoje limiti heurističkoj upotrebljivosti argumenta društvenog ugovora, od kojeg polazi Rozenfeld. Klasičan argument počiva na pretpostavci da je pitanje ko sa kim zaključuje ugovor već rešen, odnosno da već postoji definisan pred-ustavni identitet koji olakšava konstituisanje političke zajednice. To, međutim, znači i da je pitanje teritorijalnog prostiranja političke zajednice već dato, odnosno rešeno. Drugim rečima, pretpostavljena teritorija dovoljno jasno definiše ko sve ulazi u kategoriju „mi“ (*demos*, narod, *nation*), a svi pojedinci unutar tako definisanog kolektiviteta su prvobitni kontraktori.⁴⁹ U stvarnosti, problemi neretko nastaju upravo sa pitanjem teritorije, jer je ona nerazdvojno povezana sa problemom pred-ustavnog identiteta. Tako, u procesu potvrđivanja Ustava Srbije iz 2006. na referendumu, albanski birači sa Kosova – tobož zbog činjenice da nisu registrovani u biračkim spiskovima – nisu uračunati u ukupan broj birača od kojih se računala apsolutna većina potrebna za potvrdu ustava. Na taj način je država Srbija iskazala težnju da Kosovo tretira kao referentnu teritoriju, ali ne i albansko stanovništvo kao deo jedinstvenog ustavnog sopstva.

Zbog nerazrešenog prethodnog teritorijalnog pitanja, ustavni identitet Srbije u stvarnosti ko-egzistira sa ustavnim identitetom Kosova, čiji je ustavni subjektivitet (*pouvoir constituant*-lice) na posredan način priznao Međunarodni sud pravde u svom savetodavnom mišljenju iz 2010. godine. Naime, ne mali broj autora primećuje da je zaključak Suda, po kome jednostranu deklaraciju o nezavisnosti nisu donele privremene institucije samoupravu na Kosovu, već „predstavnici naroda Kosova“⁵⁰, moguće opravdati jedino u okviru *‘pouvoir constituant’* ustavnopravne teorije.⁵¹ U konkretnom

49 Margaret Kenovan je uverljivo pokazala da klasični diskursi liberalne i demokratske teorije, kao i teorije pravde računaju prećutno sa postojanjem dovoljno homogenog kolektivnog identiteta, za koji se ispostavlja da je nacionalni. Margaret Canovan, *Political Theory and Nationhood* (Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 1996).

50 International Court of Justice, Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo, Advisory Opinion, No. 2010/25, 22 July 2010, par. 109.

51 O ovim i drugim argumentima Suda koji imaju opšti karakter, više u, Miodrag A. Jovanović, 'After the ICJ's Opinion on Kosovo – Future of Self-Determination Conflicts', rad predstavljen na godišnjoj konvenciji Udruženja za proučavanje nacionalnosti (*Association for Study of Nationalities*), 14-17. april 2011, Njujork.

slučaju, ta bi teorija implicirala da je jednostrana secesija revolucionarni akt, kojim se teži ostvariti normativni diskontinuitet sa prethodnim pravnim poretkom. Primećeno je, međutim, da je takva argumentativna strategija „veoma riskantna, jer se s pozivom na ‚ekstra-legalnost‘ sva moguća kršenja prava mogu tretirati kao navodno legitimna.“⁵²

Sličan problem nameće se u svim državama u kojima postoji jak secesionistički pokret, odnosno tamo gde se osporava da jedna sub-nacionalna zajednica nastanjena na određenoj teritoriji ulazi u zajedničko ustavno „mi“.⁵³ To je, po Lincu i Stepanu, tzv. „*stateness problem*“, koji oni definišu na sledeći način: „U nekim delovima sveta, konflikti u pogledu autoriteta i sfere prostiranja *polisa* i identiteta i lojalnosti *demosa* toliko su intenzivne da država ne postoji.“⁵⁴ Starija, a posebno novija istorijska razgraničenja u istočnoj Evropi, nakon pada komunizma, dovela su do problematizovanja pitanja referentne teritorije na kojoj će delovati *pouvoir constituant*. Ne slučajno, otuda, pitanje rešavanja konfliktnih teritorijalnih zahteva na određenim normativnim principima predstavlja danas jednu od vrućih tema političke filozofije.⁵⁵

Činjenica da je pitanje teritorijalnih demarkacija i dalje legitimna politička platforma za delovanje nemalog broja političkih partija u zemljama istočne

52 Anne Peters, ‚Das Kosovogutachten und die Kunst des Nichtssagens‘, Jusletter 25. Oktober 2010, na adresi http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1701093 Istovremeno, pojam *pouvoir constituant*, „kada se prevede na jezik međunarodnog prava – inherentno je povezan sa samim pitanjem koje je MSP odlučio da ne razmatra u svom mišljenju o Kosovu (samoopredeljenje)“. Christian Pippan, ‚The International Court of Justice’s Opinion on Kosovo’s Declaration of Independence‘ (2010) 3 *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 3-4, 164.

53 Rozenfeld ne razmatra zasebno ovo pitanje. On jedino u poglavlju o konceptu grupno diferenciranog državljanstva (građanstva) napominje da u slučaju „čorsokaka“ u koji su dospele „dve međusobno suprotstavljene nacionalne zajednice koje su zatočene u istoj političkoj zajednici“, rešenje može biti pronađeno u „dogovornom obliku secesije“. Međutim, kako Rozenfeld naglašava će se ovo ispostaviti kao rešenje „bar u nekim takvim situacijama“ (*IoCS*, p. 232), očigledno je da ono ne može biti preporučljivo za *sve* situacije u kojima postoji iole kredibilan secesionistički pokret na teritoriji jedne države (opširnije o argumentu u prilog konstitucionalizacije secesije, koji je zasnovan na razlozima političke razboritosti, a ne normative nužnosti, u Miodrag A. Jovanović, *Constitutionalizing Secession in Federalized States: A Procedural Approach* (Utrecht: Eleven, 2007), poglavlje 1). U slučajevima kada secesija nije rešenje, pitanje legitimiteta same političke zajednice ostavlja, ipak, trajne posledice po ustavni identitet date zajednice.

54 Juan J. Linz and Alfred Stepan, ‚Toward Consolidated Democracies‘ (1996) 7 *Journal of Democracy* 2, 14.

55 Za argument iz političke filozofije liberalnog nacionalizma, vidi npr. Tamar Meisels, *Territorial Rights* (2nd ed.) (Heidelberg: Springer, 2009).

Evrope⁵⁶, dovela je i do toga da je jedna od specifičnosti ovoga regiona odnos matične države (*kin-state*) prema pripadnicima prekograničnih manjina koji dele istu etničku pripadnost. Kimlika zapaža da je „fenomen matične države važan aspekt etničkog konflikta u istočnoj Evropi kojeg po pravilu nema u zapadnim demokratijama“, sa izuzetkom Severne Irske i Kipra. On razlog tome nalazi u činjenici da u istočnoj Evropi problem nije samo to što manjine imaju matičnu državu, već u tome što su manjine neretko „sarađivale sa matičnom državom u ugnjetavanju većinske grupe.“ Pa tako, mađarska manjina u Slovačkoj i Rumuniji se posmatra kroz istorijsku optiku viševjekovne vlasti Habsburga; Rusi u baltičkim državama se tretiraju kao zaostali element bivše sovjetske vlasti, a muslimansko stanovništvo različitog etničkog porekla (Albanci, Turci, Bošnjaci) koje živi u Srbiji, Makedoniji i Bugarskoj se često doživljava kao manifestacija viševjekovnog ropstva pod otomanskom imperijom.⁵⁷

Sa svoje strane, matične države nastoje da ono što se manje-više otvoreno doživljava kao nepravedno teritorijalno razgraničenje, koje se odigralo u nepovoljnom istorijskom trenutku, kompenzuju merama preferencijalnog tretmana etničkih sunarodnika u susednim državama. Te politike su izvor političkih kontroverzi, jer podrazumevaju dodeljivanje dvojnog državljanstva, biračkih prava, kao i posebnih pogodnosti u oblastima obrazovanja, zapošljavanja, kulture itd. Poslednji paradigmatičan primer nalazimo u nedavno usvojenom mađarskom ustavu, koji u članu D kaže: „Vođena idejom jedinstvene mađarske nacije, Mađarska će snositi odgovornost za sudbinu Mađara koji žive van njenih granica, podstićaće opstanak i razvitak njihovih zajednica, podržavaće njihova nastojanja da sačuvaju svoj mađarski identitet, i promovisaće njihovu saradnju jednih sa drugima i sa Mađarskom.“ Unekoliko slične odredbe nalazimo, na primer, i u članu 5, stav 2 slovenačkog ustava, u kojem se kaže da „Slovenci (u etničkom smislu, M. J) koji nemaju slovenačko državljanstvo uživaju posebna prava i privilegije u Sloveniji“ ili u članu 10 hrvatskog ustava, koji predviđa da se „Dijelovima hrvatskog naroda (ponovo, shvaćenog u etničkom smislu, M. J) u drugim državama jamči osobita skrb i zaštita Republike Hrvatske.“ Najzad, u članu 13, stav 2 Ustava Srbije kaže se da „Republika Srbija razvija i unapređuje odnose (etničkih, M. J) Srba koji žive u inostranstvu sa matičnom državom.“

56 Otuda se na tim prostorima još uvek barata pojmovima Velika Srbija, Velika Hrvatska, Velika Mađarska, Velika Albanija, itd.

57 Will Kymlicka, 'Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe', u Will Kymlicka and Magda Opalski (eds.), *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2001), p. 66.

Potencijalno najproblematičnija mera matične države, iz perspektive njenih suseda, tiče se dodeljivanja državljanstva pripadnicima prekogranične etničke manjine. Pogonji s pravom primećuje da ako je reč o brojčano velikim prekograničnim manjinama u državama koje su bile izložene teritorijalnim razgraničenjima, bilo onim starijeg ili novijeg datuma, „zahtevi za dvojnim državljanstvom često izazivaju zapaljive diplomatske i političke debate, kako unutar involviranih država, tako i među njima.“ To stoga što se „takve mere često tumače kao deo šovinističke politike i kao pretnja suverenitetu.“ Pogonji, u tom pogledu, pominje primer Mađarske, gde je nakon ubedljive pobeđe desnice na parlamentarnim izborima u aprilu 2010, nova vlada ponudila svim etničkim Mađarima bez rezidencijalnog uslova državljanstvo, navodeći da ta mera ima za cilj „nacionalno ujedinjenje“ i da predstavlja nadoknadu za tragične konsekvence teritorijalnih gubitaka nastalih zaključenjem Pariskih mirovnih ugovora iz 1920.⁵⁸ Srpski *Zakon o državljanstvu* predviđa sličnu odredbu u članu 23, stav 1: „Pripadnik srpskog naroda koji nema prebivalište na teritoriji Republike Srbije ima pravo da bude primljen u državljanstvo Republike Srbije bez otpusta iz stranog državljanstva, ako je navršio 18 godina života i nije mu oduzeta poslovna sposobnost i ako podnese pismenu izjavu da Republiku Srbiju smatra svojom državom.“⁵⁹

Rozenfeld ne razmatra ovaj specifičan *horizontalni* koncept „građanstva“ i „državljanstva“ u istočnoevropskim državama, iako je ovo pitanje nesumnjivo važno za diskusiju o ustavnom identitetu, kako matične, tako i susednih država. Tačnije, postavlja se pitanje da li su ove mere spojive sa konstitucionalizmom ili se njima jača komponenta „etničke demokratije“. Na prvi pogled se čini da bi takve mere trebalo izbegavati u regionima koji su bili izloženi višestrukim teritorijalnim razgraničenjima i u kojima postoje jaka revizionistička osećanja kod prekograničnih manjina. Ipak, Pogonji s pravom primećuje da je takav pristup teško normativno opravdati. Ako se, na primer, „dvojno državljanstvo smatra legitimnim sredstvom za održavanje veza sa preookeanskim dijasporama, veoma je teško argumentovati protiv njegovog davanja prekograničnim etničkim manjinama, koje često imaju mnogo jače veze sa matičnim

58 To je za posledicu imalo reakciju Slovačke koja je donela zakon o zabrani dvojnog državljanstva, a slična inicijativa pokrenuta je i u Ukrajini. Szabolcs Pogonyi, 'Dual Citizenship and Sovereignty' (2011) 39 *Nationalities Papers* 5, 694.

59 U stavu 3 se, međutim, dodaje da „pod uslovima iz stava 1. ovog člana u državljanstvo Republike Srbije može biti primljen pripadnik drugog naroda ili etničke zajednice sa teritorije Republike Srbije.“

državama nego prekookeanski emigranti.⁶⁰ U Srbiji, kao i u ostatku istočne Evrope, ta politika će, ipak, na duge staze imati ne male posledice po izgradnju ustavnog identiteta datih država.

ZAKLJUČAK

Rozenfeldov koncept ustavnog identiteta ne ostavlja dovoljno prostora za specifične zahteve multikulturalnog konstitucionalizma, koji je u manjoj ili većoj meri karakterističan za većinu post-komunističkih zemalja istočne Evrope. Ustav Srbije iz 2006. je u tom smislu paradigmatičan. On gradi novi ustavni identitet na priznanju pred-ustavnih kolektivnih identiteta većinske i manjinskih nacija, konstitucionalizujući kako vitalna individualna, tako i kolektivna prava manjina.⁶¹ U tom pogledu se sa sigurnošću može reći da je ustavni identitet Srbije u procesu značajnog preoblikovanja. Ključni problem se i dalje tiče balansa između priznanja različitosti i stvaranja jednog jedinstvenog ustavnog identiteta.⁶² Neke ustavne institucije, poput nacionalnih manjinskih saveta, najbolje odslikavaju tu dilemu. Ipak, značenje relevantnih ustavnih odredbi i njihovo puno ostvarivanje biće dodatno iskristalisano tek sa odlučnijim delovanjem Ustavnog suda, kao ključne institucije zadužene za tumačenje i čuvanje ustava. Otuda je na Sudu, kao čuvaru i tumaču ustava, velika uloga u oblikovanju ustavnog identiteta Srbije i ona će bivati sve veća sa uvećanjem vremenske distance između onih koji su doneli ustav i onih koji pod tim ustavom žive.⁶³

60 Pogonyi, 'Dual Citizenship and Sovereignty', 696.

61 Vidi opširnije u, Miodrag A. Jovanović (ur.), *Kolektivna prava i pozitivna diskriminacija u ustavnopravnom sistemu Republike Srbije* (Beograd: Službeni glasnik, 2009)

62 Kao što primećuje Modud, važan aspekt multikulturalizma jeste da „priča koju država pripoveda sebi samoj o sebi, diskursi, simboli i slike na kojima počiva nacionalni identitet i preko kojeg ljudi stiču i zanavljaju sopstveni osećaj nacionalne pripadnosti, sve to mora da bude preispitano i reemitovano putem javne rasprave kako bi odražavalo sadašnje i buduće, a ne samo prošlo, etničko ustrojstvo države.“ Modood, *Multiculturalism*, p. 18.

63 Flečer kaže da kada „ustavni jezik ne uspeva da pruži jasnu direktivu za odluku“, tada je na sudijama koje vrše ustavnosudsku funkciju da tu odluku potraže u pravnoj kulturi u kojoj je sam ustavni spor ukorenjen. Tako donete odluke, po njegovom mišljenju, reflektuju specifični ustavni identitet date političke zajednice. George P. Fletcher, 'Constitutional Identity' (1993) 14 *Cardozo Law Review*, 737. Polazeći od ovog Flečerovog određenja, Tajtelova, recimo, skorašnju ustavnosudsku praksu u SAD vidi kao manifestaciju „reakcionarnog“ ustavnog identiteta. Ruti G. Teitel, 'Reactionary Constitutional Identity' 1993) 14 *Cardozo Law Review*: 747-757.

LITERATURA

- Alen, André and Rusen Ergec, *Federal Belgium After the Fourth State Reform of 1993* (Brussels: Ministry of Foreign Affairs, External Trade and Cooperation for Development, 1998)
- Basta Fleiner, Lidija R. and Thomas Fleiner (eds.), *Federalism and Multiethnic States – The Case of Switzerland* (2nd Rev. Ed.) (Fribourg, Bâle: Institut du Fédéralisme, Helbing & Lichtenhahn, 2000)
- Berry, Brian, *Culture and Equality – An Egalitarian Critique of Multiculturalism* (Cambridge, Polity Press, 2001)
- Bitzer, Johannes and Hans-Joachim Koch (eds.), *Sicherheit, Vielfalt und Solidarität. Ein neues Paradigma des Verfassungsrechts? (Symposium zum 65. Geburtstags Erhard Denningers am 20. Juni 1997)* (Baden-Baden: Nomos, 1997)
- Canovan, Margaret, *Political Theory and Nationhood* (Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 1996)
- Denninger, Erhard, “Security, Diversity, Solidarity” Instead of “Freedom, Equality, Fraternity” (2000) 7 *Constellations* 4, pp. 507–521.
- Dimitrijević, Nenad, ‘Ethno-Nationalized States of Eastern Europe: Is There a Constitutional Alternative?’ (2002) 54 *Studies in East European Thought* 4: 245-269.
- Fleiner, Thomas and Lidija R. Basta Fleiner, *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World* (Heidelberg: Springer, 2009)
- Fletcher, George P., ‘Constitutional Identity’ (1993) 14 *Cardozo Law Review*: 737-746.
- Gordon, Scott, *Controlling the State – Constitutionalism from Ancient Athens to Today* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1999)
- Jacobson, Gary Jeffrey, *Constitutional Identity* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2010)
- Järve, Priit, *Ethnic Democracy and Estonia: Application of Smooha’s Model* (Flensburg: European Centre for Minority Issues, 2000)
- Jovanović, Miodrag A., *Constitutionalizing Secession in Federalized States: A Procedural Approach* (Utrecht: Eleven, 2007)
- Jovanović, Miodrag, ‘Manjine i ustavna definicija Srbije’, u Vojislav Stanovčić (ur.), *Položaj nacionalnih manjina u Srbiji* (Beograd: SANU, 2007), str 283-298.
- Jovanović, Miodrag A. (ur.), *Kolektivna prava i pozitivna diskriminacija u ustavnopravnom sistemu Republike Srbije* (Beograd: Službeni glasnik, 2009)
- Jovanović, Miodrag A., ‘After the ICJ’s Opinion on Kosovo – Future of Self-Determination Conflicts’, rad predstavljen na godišnjoj konvenciji Udruženja za proučavanje nacionalnosti (*Association for Study of Nationalities*), 14-17. april 2011, Njujork
- Jovanović, Miodrag A., ‘Constitutionalism and Collective Rights: The Question of Conceptual Compatibility’, u Violeta Beširević (ed.), *Public Law in Serbia: Twenty Years After* (EPLO, u štampi, 2012)
- Kymlicka, Will, ‘Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe’, u Will Kymlicka and Magda Opalski (eds.), *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2001), pp. 13-107.

- Kymlicka, Will, *Multicultural Odysseys – Navigating the New International Politics of Diversity* (Oxford: Oxford University Press, 2007)
- Lehmann, Wilhelm, *Constitutional Identity Politics? The German Constitutional Court, the Lisbon Treaty and Europe's Constitutional Doctrine* (Aberdeen: Centre for the Study of Public Policy, University of Aberdeen, 2010), pp. 1-44.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan, 'Toward Consolidated Democracies' (1996) 7 *Journal of Democracy* 2: 14-33.
- Mahlmann, Matthias, 'The Politics of Constitutional Identity and its Legal Frame – The *Ultra Vires* Decision of the German Federal Constitutional Court' (2010) 11 *German Law Journal* 12: 1407-1420.
- Meisels, Tamar, *Territorial Rights* (2nd ed.) (Heidelberg: Springer, 2009)
- McIlwain, Charles Howard, *Constitutionalism: Ancient and Modern* (2nd rev. edition) (Ithaca: Cornell University Press, 1947)
- Modood, Tariq, *Multiculturalism – A Civic Idea* (Cambridge: Polity Press, 2007)
- Offe, Claus, 'Political Liberalism, Group Rights, and the Politics of Fear and Trust', u Lidija R. Basta-Fleiner and Edward M. Swiderski (eds.), *Democratic Transition and Consolidation in Central and Eastern Europe* (Fribourg, Bâle: Institut du Fédéralisme, Helbing & Lichtenhahn, 2001)
- Peters, Anne, 'Das Kosovogutachten und die Kunst des Nichtssagens', Jusletter 25. Oktober 2010, na adresi http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1701093
- Pippan, Christian, 'The International Court of Justice's Opinion on Kosovo's Declaration of Independence' (2010) 3 *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 3-4: 145-166.
- Pogonyi, Szabolcs, 'Dual Citizenship and Sovereignty' (2011) 39 *Nationalities Papers* 5: 685-704.
- Popović, Dragoljub, *European Regionalism – A Challenge to New Democracies* (Fribourg, Bâle: Institut du Fédéralisme, Helbing & Lichtenhahn, 2002)
- Requejo, Fernando, 'Democratic Legitimacy and National Pluralism', in Fernando Requejo (ed.), *Democracy and National Pluralism* (London and New York: Routledge, 2001), pp. 157-177.
- Rosenfeld, Michel, 'Modern Constitutionalism as Interplay Between Identity and Diversity', u Michel Rosenfeld (ed.), *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy (Theoretical Perspectives)*, (Durham and London: Duke University Press, 1994), pp. 3-36.
- Rosenfeld, Michel, 'American Constitutionalism Confronts Denninger's New Constitutional Paradigms' (2000) 7 *Constellations* 4: 529-548.
- Rosenfeld, Michel, *The Identity of the Constitutional Subject – Selfhood, Citizenship, Culture, and Community* (Oxon: Routledge, 2010)
- Sartori, Giovanni, 'Constitutionalism: A Preliminary Discussion' (1962) 56 *The American Political Science Review* 4: 853-864.
- Smootha, Sammy, 'Types of Democracy and Modes of Conflict Management in Ethnically Divided Societies' (2002) 8 *Nations and Nationalism* 4: 423-431.
- Teitel, Ruti G., 'Reactionary Constitutional Identity' (1993) 14 *Cardozo Law Review*: 747-757.
- Thompson, Simon, *The Political Theory of Recognition – A Critical Introduction* (Cambridge: Polity, 2006)

Tierney, Stephen, *Constitutional Law and National Pluralism* (Oxford: Oxford University Press, 2004)

Tully, James, *Strange Multiplicity – Constitutionalism in an Age of Diversity* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995)

Walker, Graham, 'The Idea of Nonliberal Constitutionalism', u Ian Shapiro and Will Kymlicka (eds.), *Ethnicity and Group Rights* (New York and London: New York University Press, 1997), pp. 154-184.

Miodrag Jovanović

ON CONSTITUTIONAL IDENTITY – THE CASE OF SERBIA

Summary:

This paper proceeds from a critical examination of the theoretical grounding of the 'constitutional identity' concept, which was developed in the recent work of Michel Rosenfeld. After a cursory presentation of the main tenets of this work, the second part of the paper demonstrates the necessity to overcome the traditional liberal understanding of constitutionalism and to endorse normative precepts of 'the politics of recognition'. Not only this modified concept of multicultural constitutionalism, which is grounded in the recent constitutional theory, is not a fierce enemy of its liberal predecessor, but it is also a necessary heuristic tool for studying constitutional identity in Eastern Europe. In this respect, the third part of the paper offers a summary of relevant constitutional developments in this region. Finally, the last part of the paper focuses on two important issues, which Rosenfeld does not discuss in detail, but are of crucial importance for the investigation of the constitutional identity of Serbia. They refer to the issue of the relevant territory at which this identity is built, as well as to the issue of the kin-state's preferential treatment of the trans-border kin-minorities.

Key words: constitutional identity, constitutionalism, multiculturalism, Eastern Europe, Serbia

Ustavni identitet i konstrukt „Drugog“⁶⁵

Sažetak:

Rad je posvećen problemu koji se pojavio sa nedavnim ustavotvornim procesom i podvlači ključnu važnost identiteta u elaboraciji efikasnog ustavnog poretka. Vidljivi nedostatak dovoljnog identiteta podriva legitimitet predloženog ustavnog poretka. Ono što se u radu tvrdi je da efikasni ustavni poredak zavisi od nacionalnog, religijskog i kulturnog identiteta onih o čijem se ustavu radi. I, drugo, da bi ustav funkcionisao unutar političke zajednice, postoji potreba za dovoljno definisanim zajedničkim ustavnim identitetom. Odnos između ustavnog i ekstraustavnog identiteta ključan je za stabilnost i legitimitet političkog poretka. Konstrukt „drugog“ posreduje odnos ova dva identiteta.

Ključne reči: ustavni identitet, poredak, legitimitet, drugi, građanstvo, priznavanje

UVOD

Problem koji se javio u vezi sa procesom donošenja ustavne vlasti za novu političku zajednicu u pluralizovanim i duboko podeljenim društvima podvlači ključnu važnost identiteta u izgradnje održive i efikasne ustavne demokratije. Vidljivi nedostatak dovoljnog identiteta podriva demokratski legitimitet predloženog političkog poretka. Ono što tvrdimo u ovom radu je da u mnogim zemljama nedostatak zajedničkog identiteta predstavlja glavni problem u podršci stabilnoj ustavnoj demokratiji na nivou nacionalne države. Efikasni politički poredak zavisi od

64 Redovni profesor, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka.
E-mail: milan.podunavac@fpn.bg.ac.rs

65 Rad je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka, *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu*, (evidencioni broj: 179076), koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.

nacionalnog, religijskog i kulturnog identiteta onih o čijem se ustavu radi, ali, takođe, da bi ustav funkcionisao unutar političke zajednice nužno je da postoji dovoljan definisani zajednički ustavni identitet. Odnos između ustavnog i ekstraustavnog identiteta ključan je za stabilnost i legitimitet političkog poretka. Kao minimum, ustavni identitet traži priznavanje tri uslova: ograničenje moći, poštovanje vladavine prava i zaštita temeljnih prava. Takvo priznavanje nema mnogo smisla, osim u kontekstu nekog posebnog ekstraustavnog identiteta. Polazeći od pretpostavke da koncept „drugih“ čini most između ova dva pola, ovaj rad ispituje izvore demokratskog deficita u posleratnim društvima u regionu Jugoistočne Evrope.

POJAM „DRUGOG“

U modernim političkim društvima, naročito ustavnim demokratijama, kulturna različitost predstavlja izazov i za vladinu politiku i za političku teoriju. Od obe se zahteva da daju odgovor i ponude političke principe kako da bude moguće da ljudi različitih načina života ipak žive zajedno. To je izazov jer pripadnici različitih grupa zahtevaju ne samo priznavanje svojih zahteva za udelom u ekonomskoj preraspodeli već, važnije, priznavanje svojih različitih identiteta kao pripadnika određenih kulturnih zajednica u društvu. Taj problem otvara upravo temeljan sukob za svaku političku zajednicu, naime, kako pomiriti imperativ individualne i univerzalne osnove ljudskih prava i grupne pripadnosti u političkoj zajednici. Kako pokazuju skorašnje debate u savremenoj političkoj teoriji građanstva, multikulturalizma i politike priznanja, nema jednostavnog rešenja za ovaj problem. Taj problem povećava važnost koncepta „drugih“ koji zauzima važno mesto u modernoj političkoj teoriji. Ričard Bernštajn s pravom tvrdi da koncept „drugog“ predstavlja centralni deo evropske kontinentalne političke teorije (Bernstein, 1991). Emanuel Levinas (1989) problem pomera na izgradnju političkog i kolektivnog identiteta, pokrećući argument problematične (podeljene) uloge koncepta „drugih“ za politički poredak. Moja namera u ovom radu je da doprinesem ovom pitanju kritikom i osvrtom na nedavnu debatu o ovom problemu i osvetlim normativnu ulogu političke teorije. Počev od takve osnovne pretpostavke, definisao bih političku kulturu „drugosti“ kao generički termin koji daje odgovor o tome na koji se način savremena politička društva bave problemom „drugog“, „različitog“, „tuđina“, „stranca“ ili, na najintenzivniji i najviše egzistencijalan način, pojmom „neprijatelja“. Sve od zrelog prosvetiteljstva, politički poredak konceptualizujemo kao legitiman samo u meri u kojoj izražava političku volju uspostavljenu unutar omeđenih zajednica. Politički akteri traže omeđene zajednice unutar kojih mogu da uspostave mehanizme predstavljanja, odgovornosti, participacije i deliberacije. Političke granice neke definišu kao pripadnike a druge kao tuđine. To je osnova za razlikovanje između „mi“ i „drugi“,

granica između „nas“ i „njih“ koja je konstitutivna za svaku političku zajednicu. Građani (pripadnici) države moraju biti međusobno povezani tako da čine horizontalnu mrežu saglasnosti i priznavati jedni druge kao ravnopravne pripadnike iste političke zajednice. Ovo je način na koji ljudi odgovaraju na dva temeljna pitanja, konstitutivna za svaku političku zajednicu: „Ko smo“ i „Zašto smo zajedno“. Moderna nacionalna država regulisala je pripadnost na jednoj osnovnoj kategoriji, nacionalnoj pripadnosti. Sekularizacija i demokratizacija moderne države uništile su osnovu starog legitimiteta i otvorile pitanje novog porekla političkog legitimiteta i političke zajednice. Ako je vlast sekularna i ako su svi ravnopravni, kako se od njih može očekivati da budu lojalni samo ovoj državi i nijednoj više. Jedini manje-više jasan odgovor na ovo pitanje od kraja osamnaestog veka nudi nacionalizam. Nacionalistička teza je da podanik može da smatra državu sopstvenom i od njega se može očekivati da bude voljan da se za nju žrtvuje ako su ispunjena dva sledeća uslova. Prvi, podanici su jedni za druge vezani vezama solidarnosti koje su nezavisne od njihovih političkih veza i koje im prethode. I, drugo, država je izraz njihove prepolitičke, solidarne zajednice. Prema tome, činjenica zajedničke pripadnosti njima je data i, štaviše, ona je nešto što se odmah prepoznaje. Što manje razumemo signale drugih ljudi, manje je verovatno da možemo da sa njima uđemo u odnos bliskosti i poverenja. Ovo je osnova za razlikovanje između „nas“ i „njih“ (Kiss, 1966). Prema tome, nacija je drugo ime za modernu političku zajednicu. Problem granica političke pripadnosti nedavno je izazvao mnogo rasprave preispitivanjem dominantne ideje da u doba globalizacije politička pripadnost mora da bude ograničena granicama nacionalne države. Koncepti „kosmopolitskog građanstva“ (D. Held, 1995), ili „građana putnika“, R. Falk, 1995) spadaju u takve kritike. S druge strane, teoretičari, naročito oni posvećeni građanskoj republikanskoj tradiciji, duboko sumnjaju u takvu perspektivu, tvrdeći da postoji nešto inherentno protivurečno u samoj ideji kosmopolitskog građanstva. Namera ovog rada je da otvori tu raspravu u političkoj teoriji, ali nadasve da opiše razliku između dva radikalno suprotstavljena koncepta onoga što je praksa političke teorije moderne političke zajednice. Normativni stav bio bi podržan osnovnom pretpostavkom Džona Rolsa izraženom u njegovom uvodu za proširano izdanje *Političkog liberalizma* gde u osvrtu na Karl Šmitovu kritiku liberalizma navodi da je uzrok pada vajmarskog ustavnog režima bio taj da nijedna od tradicionalnih nemačkih elita nije podržavala taj ustav niti bila voljna da saraduje da bi on bio efikasan. Delimo njegovo normativno upozorenje da ustavna stabilnost i demokratski legitimitet liberalne političke zajednice još uvek nisu obezbedili neosporan zahtev za normativnim autoritetom i da ovi imperativi zahtevaju liberalnu i demokratsku političku teoriju (Rawls, 1996). Ovo je razlog zašto ćemo ove dve suprotstavljene i radikalno sukobljene političke koncepcije (Rolsovu nasuprot Šmitovoj) staviti u centar našeg rada.

KONCEPTI

Kao što sam već rekao na prethodnim stranicama, u savremenoj političkoj teoriji postoje bar dva radikalno suprotstavljena koncepta kako organizovati političku zajednicu i ova dva suprotstavljena tumačenja sukobljavaju se oko toga kako postupati sa kategorijom drugosti. Prema jednom dominantnoj konceptu čiji je liberalizam ili, preciznije, liberalni republikanizam, najbolji primer, polazi-mo od implicitnog konsenzusa oko toga šta delimo kao pripadnici liberalnog po-litičkog poretka, a naš zadatak (političke teorije) je kako da artikulišemo osnovu konsenzusa i pokažemo njegove normativne i političke posledice. Prema ovom konceptu, politička teorija ima praktičnu ulogu u procesu oblikovanja javne po-litičke kulture i doprinosi stvaranju demokratskih političkih identiteta. Slažem se sa ovakvim normativnim stavom i pokušaću da to predstavim u ovom radu. U okviru takve šire slike liberalne političke zajednice postoje bar dva različita kon-cepta (strategije) kako se odnositi prema kategoriji „drugosti“.

POLITIKA INDIFERENTNOSTI I PASIVNE TOLERANCIJE

Prva strategija izgrađena je na politici indiferentnosti (Kukathas, 1988). Važna nit savremenog liberalizma daje podršku ovoj reakciji. Ta reakcija je čvrsto uteme-ljena na liberalnom konceptu političke nacije koji tvrdi da je etos liberalne političke zajednice zasnovan na dve osnovne pretpostavke. Prvo, postoji jednakost pred zako-nom i vladavina prava u pravnom i političkom poretku. Svaki građanin uživa jedna-ka prava bez obzira na etničku ili drugu pripadnost i niko nije iznad zakona. Drugo, u isto vreme, država „nije kulturno neutralna“. Vladavina prava i jednakost pred za-konom nisu narušeni važnim činjenicama da prirodu naše političke zajednice dik-tiraju dominantna tradicija i politička kultura. Jednakost pred zakonom unapređuje se kulturnom hegemonijom dominantne nacije. U kulturološkom smislu, nacional-na država nije neutralna, ali u smislu prava „izgradnja političke nacije je slepa za boje i nema osećaj za „drugost“. Razumna reakcija na pitanja u kom smislu naši različiti kulturni identiteti kao muškarac ili žena, hrišćanin, musliman ili Jevrej-in, treba da javno važe i kako prepoznati različite kulturne identitete pripadnika pluralističkog društva nije ispravna. Ova škola tvrdi, kao što pokušavam da objasnim, da je naš ne-dostatak identifikacije sa institucijama koje služe javnoj svrsi, nepersonalnost javnih institucija, cena koju građani treba da budu voljni da plate za život u društvo koje nas tretira kao jednake, bez obzira na naše konkretne etničke, religiozne, rasne ili seksualne identitete. To nije samo neutralnost javne sfere, već i institucija obrazova-nja i civilnog društva koje štite našu slobodu i ravnopravnost građana. Stoga, javne institucije ne treba da se trude da priznaju naše konkretne identitete da bi nas tretirale kao ravnopravne i slobodne građane. (A. Gutmann, 1994).

KRITIKA MULTIKULTURALIZMA

Možemo li onda da zaključimo da su svi zahtevi za priznavanjem koji dolaze od strane određenih grupa, a koji se često čine u ime nacionalizma i multikulturalizma, neliberalni zahtevi na način kako to čitamo u skorašnjem političkom diskursu. Dozvolite mi da iznesem dve vrste argumenata. Prva je normativna i pripada Džordžu Kejtebu. U svojim opštim napomenima u Američkom udruženju za političke nauke posvećenim knjizi *Za ljubav otadžbine* (*For Love of Country*) Mauricija Virolija postavio je pitanje „Da li je patriotizam greška“ i jasno istakao da je odbrana patriotizma napad na prosvetiteljstvo i da je odbrana čitave grupe fenomena koji se odnose na patriotizam ili su mu analogni takođe napad na prosvetiteljstvo. Odbrana patriotizma je jednostavno jedan veliki deo veće partikularističke tendencije misli koja poštuje pripadnost svim grupama koje čoveku nude pomoć u nošenju ličnog tereta sopstva i pojedinačnog identiteta. Sledstveno tome, multikulturalizam, novo ime za kulturni pluralizam, je čista pohlepa. Patriotizam je najjača ali istovremeno „smrtonosna forma grupnog priključenja“, on je spremnost da se umre i ubija za sopstvenu zemlju (Kateb, 2000).. Drugi napad dolazi iz političkog diskursa. Na nedavnoj konferenciji o bezbednosti održanoj u Minhenu, britanski premijer Dejvid Kameron je snažno predstavio tu vrstu argumenata u svojoj kritici „državnog multikulturalizma“. Istakao je da smo „pod doktrinom državnog multikulturalizma ohrabрили različite kulture da žive odvojene živote, odvojeno jedni od drugih i odvojeno od dominantnog načina života zajednice.. Sada moramo da kod svojih kuća izgradimo snažnija društva i snažniji identitet. Iskreno, treba nam mnogo manje pasivne tolerancije iz nedavnih godina i mnogo više aktivnog, robusnog liberalizma. Pasivno neutralno društva svojim građanima kaže da će biti ostavljeni na miru dokle god poštuju zakone. Ono između različitih vrednosti stoji neutralno. Ali ja verujem da autentično liberalna zemlja treba da radi mnogo više, ona veruje u određene vrednosti i aktivno ih promovise. Sloboda govora, sloboda veroispovesti, demokratija, vladavina prava, ista prava za rasu, pol ili seksualnost“. (Cameron, 2011).

KULTURA JAVNOG PRIZNANJA I GRAĐANSTVA

Dodao bih da je takav zaključak suviše ishitren. Priznavanje i tretiranje pripadnika neke grupe kao jednakih sada izgleda da pre prihvata nego ignoriše kulturne specifičnosti, bar za one ljude čije samo/razumevanje zavisi od vitalnosti njihove kulture. Ostaviću po strani argumente Č. Tejlora koji nudi originalan pogled na ove probleme u „Politici priznanja“ (*The Politics of Recognition*, Ch. Taylor, 1994)... Ali ono što mi se danas čini važnim kada razgovaramo o

pitanju drugosti u smislu političke kulture pripada njegovoj tezi da je ljudski identitet stvoren dijaloški, kao odgovor na naše odnose, uključujući naše stvarne dijaloge sa drugima... Ako se ljudski identiteti stvaraju i konstituišu u dijalogu, onda javno priznanje naših identiteta zahteva politiku koja nam ostavlja prostora za javnu deliberaciju o onim aspektima naših identiteta koje delimo sa drugim građanima. Društvo koje priznaje pojedinačne identitete biće deliberativno, demokratsko društvo jer je individualni identitet delom konstituisan kolektivnim dijalozima. Ovo nas pomera ka nečemu što je jezgro političke kulture demokratskog građanstva, koje pretpostavlja ne samo građansku i političku borbu protiv „političke kulture negrađanstva“ koja se artikuliše u rasističkim, antisemitским, seksističkim i homofobnim vrednostima, već takođe ka kulturi koja uključuje i konsenzus i disenzus, moralno slaganje i moralno neslaganje (Podunavac, Keane, Sparks, 2008). Ono takođe pretpostavlja kulturu koja toleriše i prihvata razlike. Za demokratsko društvo bitno je kako princip (pasivne) tolerancije unaprediti aktivnim stavom poštovanja i priznanja. Tolerancija se proteže na najširi raspon gledišta, sve dok ne predstavljaju pretnju ili neku drugu direktnu ili indirektnu štetu pojedincima. Poštovanje se zahteva mnogo više. Multikulturalna društva i zajednice koja se zalažu za slobodu i ravnopravnost svih ljudi počivaju na uzajamnom poštovanju za razumne intelektualne, političke i kulturne razlike. Uzajamno poštovanje „drugosti“ zahteva široko rasprostranjenu spremnost i sposobnost da se artikuliše naše neslaganje, da se ono brani pred ljudima sa kojima se ne slažemo i da se bude otvoren za promenu sopstvenog mišljenja kada se suočimo sa dobro obrazloženom kritikom. Obećanje političke kulture drugosti zavisi od sprovođenja ovih javnih vrlina. Sfera civilnog društva i građanskog obrazovanja može se definisati kao glavni generator javne sfere koja počiva na političkoj kulturi demokratskog građanstva. U tom smislu možemo se složiti sa U. Beckom koji tvrdi da je politički projekat demokratije zasnovan na trouglu građanstva, civilnog društva i političke kulture (U. Beck)

ŠTA VREDNUJEMO U VEZI EVROPE. EVROPSKI REPUBLIKANSKI PATRIOTIZAM

Ova vrsta civilne i građanske kulture važan je deo evropske političke kulture ili nečega što označavamo kao „evropski republikanski patriotizam“ (Habermas). Šta je Evropa koju poznajemo i cenimo. Za većinu nas Evropljana (V. Perez-Diaz, 2000) Evropa nije spoljni predmet znanja. Kao posmatrači locirani smo unutar polja posmatranja. I prvo, svi počinjemo da poznavanjem Evrope indirektno, kroz ono što „stvarno znamo“, što je za većinu nas obično malo više nego naša sopstvena zemlja. Upoznati smo sa sopstvenom zemljom jer je naš identitet oblikovan konkretnim prostorom i specifičnom istorijom. To je prvi korak.

Svoju zemlju znamo kao evropsku zemlju. Ali, Evropa je mozaik zemalja i drugi korak je ono što znamo o drugim zemljama, čije su institucije i navike nekada identične, nekada analogne, a nekada različite. To je važan deo političke kulture „drugosti“. Drugi deo naše zajedničke evropske političke kulture je „Evropa koju cenimo“. Očigledno je da je Evropa koju cenimo Evropa današnjice, a ne nekog drugog perioda. A šta je to što mi Evropljani toliko cenimo kod Evrope danas? Mogući odgovor može da bude da postoji nešto što smatramo vrednim, neke osnovne dimenzije života u današnje vreme. Pitanje koje su to dimenzije je fundamentalno, jer nam odgovor govori šta je *telos* evropske političke konstrukcije. Možemo da cenimo stvari za koje pretpostavljamo da nas neće uništiti. Stoga, jedna dimenzija bila bi odsustvo mržnje, nepriznavanja, straha itd. i prisustvo tolerancije između različitih komponenti. Drugim rečima, ta dimenzija je evropski mir. Vrednost javnog mira dozvoljava nam da živimo jedni pored drugih, kao različite zemlje. Ali taj javni mir izgrađen je kao instrument protiv dva negativna evropska iskustva. Prvo je rat, drugo je totalitarno iskustvo, a treće je princip legalnosti. **Strah od despotizma** koji Tokvil deli sa vodećim liberalnim konzervativcima svog vremena iznova je učvrstio njegovo mišljenje da je princip legalnosti drugo ime za moderan evropski politički poredak. Vladavina prava je distinktivna karakteristika evropskog nasleđa (J. Shklar, 1984). Ova teza je izuzetno važna za region Jugoistočne Evrope koji je pod snažnim uticajem antilegalističkih ideologija. Obrazac ovih ideologija varira, od onih koje glorifikuju spontano nasilje kao zamenu za moralnost prava, do različitih formi nihilizma koje revoluciju vide kao autentičnu formu narodnog samoodređenja, do različitih formi anarhizma i komunitarizma koje odbijaju etiku prava u ime zajedničkih formi života. Drugim rečima, temeljni razlog za postojanje Evrope u naše vreme, i Evropske unije, zasnovan je na njenom poretku slobode, kao antiteze i levičarskom i desničarskom totalitarizmu. Kao poslednje, dodao bih sliku evropskog *demos*a. Za nas koji gledamo u Evropu koju volimo i cenimo, ova tri normativna standarda bila bi od najveće važnosti.

GLOBALNO GRAĐANSTVO I MEĐUNARODNA PRAVDA

Treća strategija koju sam pomenuo na prethodnim stranicama orijentisana je uglavnom na globalno građanstvo i međunarodnu pravdu. Ova strategija ispituje granice političke zajednice fokusiranjem na građansku i političku pripadnost i zalaganjem za političke principe i praksu inkorporiranja tuđina i stranaca, imigranata i došljaka, izbeglica i azilanata u postojeću politiku. Diskurzivna (republikanska) teorija zalaže se za meke granice koje priznaju ne samo administrativna prava izbeglica i azilanata, već takođe i regulatorna prava na demokratiju tvrdeći da demokratija po definiciji postavlja transparentne javne sfere načinjene

da etičko gledište građana prevedu u pozitivne zakone države. Ona takođe naglašava rastuću „demokratsku snagu unutar globalnog civilnog društva“ etički posvećenu ideji da legalni i ilegalni tuđini treba da imaju osnovna ljudska prava (M. Nisbaum, 1996, 2002; S. Benhabib, 1999). Za narod iz regiona Jugoistočne Evrope taj republikanski povratak političke pripadnosti, građanstva i međunarodne pravde je od najveće važnosti. Ova vrsta argumenta snažno se suprotstavlja konceptima pasivnog građanstva i pasivne tolerancije.

Prema takvom konceptu, dobrovoljna asimilacija „drugih“ je poželjna i treba je gledati kao vrlinu. Ono što bi liberalni nacionalisti podržali je da je asimilacija dobrovoljna i u skladu je sa zahtevima slobode kada postoji alternativne. Koncept političke nacije daje ovu alternativu jer obezbeđuje jednakost pred zakonom svim građanima i ne dozvoljava državno mešanje u privatne odnose. Princip neutralnosti javne sfere prati vrednost političke tolerancije.

POLITIČKI RADIKALIZAM

Druga dominantna koncepcija zasnovana je na potpuno drugačijoj pretpostavci. Prema tom drugačijem i radikalnijem razumevanju (različite škole političkog radikalizma), širok i implicitan konsenzus koji delimo kao članovi političke zajednice ne postoji. Štaviše, ako takav konsenzus postoji, on se ne računa. Ono što je naša odgovornost je da politički poredak teoretišemo odozdo naviše. Ako političari na ista moraju da se osvrću, to mora da bude poredak, a specifična priroda tog poretka varira prema okolnostima. „Konkretnes Ordnungdenken“, doktrina poretka prema postojećoj situaciji. Ta doktrina zasnovana je na dva stuba. Prvi je ideja „neprijatelja“, drugi je pojam „suštinskog jedinstva“. Prvi je povezan sa problemom političkog poretka koji se konstituiše, a drugi sa njegovim političkim (demokratskim) jedinstvom. (C. Schmitt, 1993; B. Scheurmann, 1994; Ch. Mouffe, 1999).

Suprotno pretpostavci liberalizma, sfera političkog od koje potiču sve političke akcije i motivi leži u dihotomiji između prijatelja i neprijatelja. Dihotomija prijatelj i neprijatelj predstavlja „pun raspon intenziteta između unije i separacije, asocijacije i opozicije“. Politički neprijatelj u osnovi je „drugi“, on je tuđin, ali on je tuđin upravo na egzistencijalno drugačiji način. Samo sami politički akteri u konkretnoj situaciji odlučuju da li će „drugost tuđina“ pretiti „da negira sopstveni način postojanja“, tako da u ekstremnim okolnostima može da dođe do sukoba sa njim. To će biti sukob koji ne može da se razreši ni osvrutom na zajednički održavane norme niti putem intervencije nezainteresovane i stoga nepristrasne treće strane (liberalna država). Pojmovi „prijatelj“, „neprijatelj“, „politika“ dobijaju svoje puno značenje kroz činjenicu da impliciraju stvarnu mogućnost fizičkog ubijanja. Politika je u krajnjoj liniji i nužno zamenjena unutrašnjim i spoljnim ratom i time mogućnošću „fizičkog

ubijanja drugih ljudskih bića“. Prema tome, politička odluka je ishod između alternativa koje ne mogu biti podržane rezonovanjem ili diskusijom. Stvarna politika, koja je uvek borba za vlast, počinje onde gde nestaje komunikacija. U politici je važno da se odluka donese, a ne kako se ona donosi (U. Preuss, 1999).

POJAM STRANCA

Ideju da je strah od neprijatelja integrativni princip koji pripada „negativnoj politici“ proširio je Ulrich Bek (Beck, 1984) koji tvrdi da se moderna nacionalna država uvek legitimise kao ukorenjena u dve vrste konsenzusa (autoriteta). Prvi je ukorenjen u dobrovoljnom pristanku ljudi, drugi (negativni konsenzus) izvire iz „straha od neprijatelja“. Forma negativnog konsenzusa uvek se suprotstavlja demokratskom (dobrovoljnom) konsenzusu, i političko društvo, uključujući demokratsko, nikada ne može da se oslobodi takve vrste integracije. Ovu podsticajnu ideju, koja nije nova, Bek je unapredio predstavom o „strancu“. Snažno podržan Džordžom Simelom, Bek tvrdi da koncept „stranca“ podriiva sve temeljne koncepte (snage) političkog poretka. Njegov uticaj je destruktivniji i represivniji nego koncept „neprijatelja“. „Uopšteno govoreći, kategorija stranca je centralni (ili unakrsni) pojam svih koncepata društvenog poretka. Upravo ovde leži njihova iritacija, provokacija. Sami neprijatelji su, da kažemo oštro, u izvesnom smislu manja pretnja nego stranci, jer oni poštuju uspostavljeni poredak stereotipa sebe i drugog. Da rezimiramo, specifičnost koncepta stranaca javlja se zato što je to koncept bez kontrakcepta. Stranci se ne određuju samo činjenicom da podrivaju i iznutra ruše sve polarne kategorije društvenog poretka. Stranci nisu ni neprijatelji ni prijatelji, ni starosedeooci ni stranci, blizu su i nisu blizu, daleko a ipak ovde, oni su susedi koji bi bili izopšteni od strane suseda, kao ne-susedi, kao stranci. Stranost stranaca izgleda zastrašujuće i primamljivo“. U priči o Asteriksu možemo da pročitamo: „Nemam ništa protiv stranaca. Moji najbolji prijatelji su stranci. Ali ovaj stranac je odavde“. Kategorija stranca znači udaljavanje od blizine kroz bliskost, što ni na koji način ne mora da rezultira uzajamnim razumevanjem. Prema Georg Zimelu (*Dear Fremde*, in *Soziologie*, Munchen und Leipzig, 1908) „jedinstvo blizine i udaljenosti sa strancima, da tako razumemo - razdaljina znači da je onaj koji je blizu daleko, a stranost znači da je onaj koji je daleko blizu. Blizina stranca pretpostavlja tihe i uređene forme „lokalnog“ života, i samo tada je stranac „litalica koji dolazi danas i ostaje sutra“.

Stranci su stoga susedi, što onda znači da nisu poput „nas“. U odnosu na svoju kategoriju, stranci su dvostruka provokacija: „oni su lokalni, ali ne poštuju stereotipe koje su sami starosedeooci razvili i koje održavaju“. Relativnost stranaca postoji, što je jasno jer je stranac koncept bez kontrakcepta. Postoje starosedeooci i došljaci, prijatelji i neprijatelji, i postoje stranci koji ne spadaju u ovu kategoriju.

SUPSTANTIVNA JEDNAKOST (HOMOGENOST) I POLITIČKI (DEMOKRATSKI) IDENTITET

U svojoj kritici liberalne demokratije, Šmit je tvrdio da bi problem liberalnog pluralističkog društva mogao da se reši samo eliminacijom pluralizma, uključujući njegovu glavnu političku instituciju, parlamentarnu demokratiju. Na mesto parlamentarne demokratije on predlaže „istinski“ demokratskog vođu (diktator) onog koji osvaja aklamaciju naroda, kroz svoju artikulaciju ujedinjujuće vizije suštinske homogenosti naroda. Takav lider stvorice normalnu situaciju iz haosa pluralizma donošenjem autentične politički suverene odluke. Takva odluka mora da pravi jasnu razliku između prijatelja i neprijatelja, ona nastoji da uspostavi samo društvo prijatelja koji se uklapaju u kriterijume suštinske homogenosti.

Šmit ističe da postoji oštra opozicija između liberalnog individualizma, sa njegovim moralnim diskursom usredsređenim na pojedinca, i demokratskog ideala, koji je u osnovi politički i usmeren na stvaranje identiteta zasnovanog na homogenosti. Prema njegovom gledištu, kada govorimo o jednakosti potrebno je da napravimo razliku između dva veoma različita koncepta, liberalnog i demokratskog. Liberalni koncept jednakosti pretpostavlja da je svaka osoba automatski jednaka svakoj drugoj osobi. Demokratski koncept, međutim, zahteva mogućnost razlikovanja ko pripada *demosu* a ko je van njega. Iz tog razloga on ne može da postoji bez neophodne korelacije nejednakosti. Demokratski koncept jednakosti je politički i stoga sadrži mogućnost razlikovanja između „mi“ i „drugi“. Šmit je sasvim jasan, „demokratija zahteva prvo homogenost, a zatim, ako se ukaže potreba, eliminaciju i iskorenjivanje heterogenosti. U takvoj političkoj konstrukciji nema mesta za „drugost“. „Drugi“ su ljudi koji su isključeni kao stranci ili tuđini. Oni nisu deo političkog jedinstva demokratskog poretka. (Preuss, 1999; Dyzenhaus, 1989).

Politički trougao koji smo istraživali na prethodnim stranicama, „neprijatelj“ kao energetski princip politike i poretka, „suštinska homogenost“ kao predušlov „političkog jedinstva“ i „etnički koncept demokratije“ daju neophodnu osnovu za razumevanje političkog razvoja u Jugoistočnoj Evropi. Svi ovi (koncepti) duboko su ukorenjeni u polju ratničke političke kulture koja zbog različitih razloga (istorijskih i sadašnjih) dominira političkim društvima na Balkanu. Tri negativna nasleđa su od izuzetne važnosti. Prvo je rat, drugo post-diktatorska politička memorija, treće je nacionalizam. Sve ove tri negativne sile, su neprijatelji demokratije, pluralizma (drugosti) i civilnog društva.

PERSPEKTIVA JUGOISTOČNE EVROPE. RATNIČKA POLITIČKA KULTURA

Političku kulturu regiona Jugoistočne Evrope karakteriše nepriznavanje i pogrešna percepcija „drugosti“. Taj tip političke kulture označavam kao ratnički. On je čvrsto povezan sa idejom „neprijatelja“ i konceptom „supstantivnog konsenzusa“. Konstrukt neprijatelja je „energetski princip“ političkog poretka, „supstantivna homogenost“ je jezgro političkog jedinstva društva. Ta glavna karakteristika političke kulture Jugoistočne Evrope u čvrstoj je vezi sa veoma specifičnom formom izgradnje države i nacije.

Kao što je dobro poznato, moderna država moguća je samo ako su njeni pripadnici priznati kao ravnopravni podanici države i ako oni priznaju autoritet države kao legitiman. Ali, s druge strane, građani istovremeno moraju da budu povezani i ujedinjeni horizontalnom formom konsenzusa i lojalnosti, priznajući jedni druge kao pripadnike iste političke zajednice... Taj obrazac izgradnje države i nacije definiše se kao nacionalistički (J. Kiss). Njegov rezultat je jednonacionalna država. Poteškoća je jednonacionalnih država šta su one u osnovi legitimne, ali temeljno nepravične. Većina zemalja Jugoistočne Evrope pokušava da imitira taj obrazac izgradnje države i nacije, koji proizvodi podjednako liberalne i demokratske strukturne deficite. Osnovni je vezan za javno dobro „identiteta“ i čvrsto povezan sa odsustvom ili prirodom bazičnog konsenzusa u društvima Jugoistočne Evrope. Kolektivni identitet je drugo ime za širok društveni i politički konsenzus kojim ljudi iz iste političke zajednice dobijaju odgovor na dva fundamentalna pitanja - „Ko smo mi“, „Zašto smo zajedno“. Bazični konsenzus ima snažan simbolički efekat na ujedinjenje političke zajednice i pripadnicima političke zajednice daje ključ za opisivanje granične linije između „nas“ i „njih“. U načinu na koji oblikuju obrazac bazičnog konsenzusa i kolektivnog identiteta, zemlje u regionu mogu se podeliti na dve odvojene grupe. Prva pripada onoj vrsti nekonstituisane političke zajednice bez stabilne percepcije zajedničkog grupnog identiteta (Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Makedonija). Drugi tip zemalja (Hrvatska, Srbija) pripada jednonacionalnoj i nacionalističkoj formi izgradnje države i nacije. Osnovna forma konsenzusa duboko je ukorenjena u prepolitičkoj sferi društva i naglašava ključnu ulogu osnivačkog mita kao najdubljeg jezgra nacionalnog jedinstva. Taj oblik kolektivnog identiteta je rezultat veoma specifičnih obrazaca izgradnje države i nacije i može se definisati u smislu etatizacije nacije koja proizvodi specifičnu asimetriju u političkom razvoju i uspostavlja etnički nacionalizam kao najjaču i najekspanzivniju snagu u regionu. Specifična forma podele rada između nacionalizma i liberalizma unutar koje je nacionalizam osnovna forma oblikovanja kolektivnog identiteta a liberalizam strategija oblikovanja individualnih autonomija i konstitucionizma u regionu

Jugoistočne Evrope nikada nije zaživela. Prijem liberalizma u regionu je imitativan i ograničen. „Etatizacija nacije, da se vratimo na Majnekea, nije imala ništa zajedničko sa onom vrstom dugoročne evolucije zapadnog društva. Uticaj ekspanzivnog i nekontrolisanog nacionalizma tokom procesa izgradnje države i nacije ostavio je otvorena pitanja teritorijalnog razgraničenja i pitanje ko kome pripada (Ignatieff, 1997). Odsustvo identiteta između granice države i nacionalnog identiteta vodi nas do okolnosti koje Ištvan Bibo označava kao egzistencijalni i kolektivni strah malih nacija Jugoistočne Evrope (Bibo, 1986). On nas je upozorio da male zajednice Jugoistočne Evrope govore o nacionalnoj smrti od anihilacije, zamišljaju genocid, potčinjavanje ili asimilaciju, ali iznad svega razmatraju pretnju prekonoćne političke eliminacije i opasnost po samo postojanje. Političko jedinstvo političke zajednice ukorenjeno je u supstantivnoj homogenosti i jednakosti. Politička zajednica stoga zahteva, prvo, homogenost, i drugo, eliminaciju i iskorenjivanje heterogenosti i „drugosti“. Prema dominantnoj interpretaciji u Jugoistočnoj Evropi, ekstraustavni entitet koji prvi rađa ustavni politički poredak podrazumeva se kao etnički homogen narod, neograničen nikakvim normativnim ili pravnim standardima, koji se prvenstveno karakteriše svojim kapacitetom da realizuje svoju „drugost“ u odnosu i prema drugim ljudima i prema liberalnim i univerzalističkim principima. Konstitutivna vlast kao latentna sila povremeno se iznova javlja, delujući kao čuvar konstitutivne moći poretka i čuvajući originalni duh osnivačke politike, pri čemu se obe razumeju u smislu prepolutičkog jedinstva osnivačkog mita nacije i države. To čitavom regionu još uvek ostavlja pitanje i konstitucionalizma i demokratskog legitimiteta. Nerešenim i otvorenim.

Politička dinamika u regionu Jugoistočne Evrope još uvek treba odgovor na pitanje kako harmonizovati sferu prepolutičkog jedinstva njenih članova i formu ugovornog i konstruktivnog sporazuma o moralnim i političkim principima. U ambijentu gde je „zajednički horizont značenja“ gotovo uništen negativnim nasleđem rata, diktature i nacionalizma, izgleda da bazični konsenzus može da se izgradi oko tanke ose onih vrednosti i principa koji imaju neograničeno značenje za sve građane i koje podržava sam ustav. U ovom procesu, uloga političke teorije i u procesu oblikovanja javne kulture i demokratskog identiteta društva, civilnog društva i obrazovanja je od prvenstvene važnosti.

LITERATURA

- Beck, U (1984), “How Neighbors Become Jews. The Political Stranger in an Age of Reflexive Modernity”, *Constellations*, vol.2, no. 3.
- Bibo, I (1991), *The Distress of the East European Small States*, Columbia Univ. Press, N.York.
- Benhabib, S (2004), *The Rigs of Others. Aliens, Residents and Citizens*, Cambridge.
- Berstein, R (1991), *The New Constellation. Ethical-Political Horizons of Modernity*, Cambridge, Polity.
- Cameron, D (2011), “My war on Multiculturalism”, *Independent*, 2. februar.
- Dyzenhaus, D (1998), *Carls Schmitt's Critique of Liberalism*, Duke Univ. Press, Durham and London.
- Gutmann, E (1994), *Multiculturalism*, Princeton, (Princeton, N. Jersey).
- Falk, R (1995), *On Human Governance*, Cambridge.
- Held, D, (1995), *Democracy and the Global Age*, Cambridge.
- Ignatieff, M (1997), *The Warrior's Honor. Ethnic War and Modern Conscience*, New York, Harper.
- Kateb, G (2000), “Is Patriotism Mistake”, *Social Research*, Vol. 67, No 4 (Winter).
- Kiss, J (1996), “Beyond the Nation State”, *Social Research*, Vol. 63, No 1 (Spring).
- Kukathas, CH (1998), “Liberalism and Multiculturalism. Politics of Indifference”, *Political Theory*, Vol. 26, No 5 (October).
- Mouffe, Ch (1999), *The Challenge to Carl Schmitt*, Polity.
- Nisbaum, M (1996, 2002), *For Love of Country*, Boston, Beacon.
- Levinass, E (1989), *Levinas Reader*, Oxford.
- Perez-Diaz, V (2000), “The Role of Civil Nation in the Making of Europe”, *Social Research*, Vol, 57, no 4.
- Podunavac, M. Keane, J. Sparks, Ch (2008), *Politika i strah*, Zagreb, Politička kultura.
- Preuss, U. (1999), “Political Order and Democracy”, in, Ch. Mouffe, *The Challenge*.
- Rawls, J (1996), *Political Liberalism*, New York.
- Michael Rosenfeld, “Modern Constitutionalism as Interplay Between Identity and Diversity”, in, *Constitutionalism, Identity, Difference and Legitimacy* (1994).
- Michael Rosenfeld, “Problem of Identity “ in *Constitution making Process and Constitutional Reform*, Benjamin N. Cordozo School of Law, 2005, Working Paper, 143.
- Schmitt, C. (1993), *The Concept of Political*, trans. Geog Schwab, N. York
- Scheurman, B (1999), *Carl Schmitt. The End of Law*, New York.
- Simmel, G. (1908), “Der Fremde”, in, *Soziologie*, Munchen, Leipzig.
- Taylor, Ch. (1994), “Politics of Recognition”, i E. Gutmann (ed), *Multiculturalism*, Princeton.

Milan Podunavac

CONSTITUTIONAL IDENTITY AND CONSTRUCT OF „OTHER“

Summary:

The paper is devoted to the problem that has arisen with recent constitution making process and it underscores the crucial importance of identity in elaboration of a workable constitutional order. The apparent lack of a sufficient identity undermines the legitimacy of the proposed constitutional order. What the paper suggests is that working constitutional order depends on national, religious and cultural identity of those whose constitution is. And, secondly, that for a constitution to function within a polity there is a need for a sufficiently defined commonly shared constitutional identity. The relation between constitutional and extra constitutional identity is crucial for stability and legitimacy of political order. The construct of „others“ bridges these two identities.

Key words: constitutional identity, order, legitimacy, other, citizenship, recognition

Evropski politički identitet i Srbija⁶⁷

Sažetak:

U tekstu se polazi od toga da je pojam političkog identiteta izvorno vezan za nacionalnu državu, a da istorijsko-politička činjenica uspostavljanja Evropske unije (EU), kao osobenog tipa političke zajednice, zahteva bavljenje i pitanjem političkog identiteta EU. Izneta su nadalje shvatanja, prvo, da politički identitet uopšte uzev predstavlja konstrukt; drugo, da politički identitet obuhvata tri dimenzije – objektivnu, subjektivnu i interpretativnu; treće, da su bazični tipovi interpretacije političkog identiteta – etno-kulturalni i građanski; četvrto, dominacija jednog od bazičnih tipova interpretacije u konkretno-istorijskom kontekstu, na relevantan način utiče na to koja će storijsko-politička tendencija imati prevagu u konstruisanja političkog identiteta date političke zajednice.

Prikazano je kako pomenute tri dimenzije političkog identiteta dobijaju specifičan smisao i sadržaj u slučaju EU, i implicirano je da građansko tumačenje prošlosti, sadašnjosti i budućnosti EU nosi produktivnije potencijale u odnosu na etno-kulturalna i/ili evroskeptička tumačenja njenog političkog identiteta, gledano sa stanovišta političke sudbine i Evropske unije i Srbije.

Poente u tekstu vezane za Srbiju su: prvo, da građanskoj interpretaciji političkog identiteta treba - civilizacijski i političko-istorijski gledano - dati apsolutnu prednost u odnosu na etno-nacionalističku interpretaciju; drugo, postoji konvergencija između temeljnih vrednosti i institucionalnog okvira EU i nastojanja da se konstrukt građanske države uspostavi u Srbiji; i konačno, strateški

66 Redovna profesorka, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet. E-mail: dragicav@ius.bg.ac.rs

67 Rad je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta *Konstitucionalizam i vladavina prava u izgradnji nacionalne države - slučaj Srbije* (evidencioni broj projekta: 47026), koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije, a koji zajednički realizuju Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka i Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet.

je važan evropski put Srbije, kao proces koji vodi - i relativno nezavisno od dinamike pridruživanja EU - istinskom usvajanju univerzalnih ljudskih vrednosti i uspostavljanju vladavine prava i konstitucionalne demokratije.

Ključne reči: nacionalna država, Srbija, Evropska unija, politički identitet kao konstrukt, građansko tumačenje političkog identiteta, evropske integracije.

UVOD

Pojam političkog identiteta je izvorno vezan za nacionalnu državu, a uspostavljanje Evropske unije (EU) kao novog tipa političke zajednice nameće potrebu za razmatranjem sadržaja i smisla političkog identiteta EU.

Politički identitet međusobno povezuje pripadnike političke zajednice i, utoliko, on podrazumeva osećaj pripadništva, a s druge strane, on je suštinski povezan i s pojmom političke legitimnosti. Pojam političkog identiteta je kontroverzan, jer, s jedne strane, nema političke zajednice bez uobičenog identiteta, ali istovremeno, politika identiteta se pokazala više puta u savremenoj istoriji kao nosilac najrazornijih rušilačkih potencijala.⁶⁸ Profilisanje političkog identiteta uvek podrazumeva i demarkaciju u odnosu na „relevantnog Drugog“, koji se tretira bilo kao neprijatelj ili kao drugačiji entiteti; utoliko, fundamentalističko potenciranje partikularnih identiteta uvek nosi iznova konfliktni potencijal, jer ono pretvara relevantnog Drugog u neprijatelja, kojeg treba eliminisati.⁶⁹ Politički identitet može da se profiliše i u kontrapoliranju sa problematičnom prošlošću sopstvene političke zajednice (primer Nemačke nakon Drugog svetskog rata).⁷⁰

Pitanja političkog identiteta i pitanja demarkacija u odnosu na relevantnog Drugog dobijaju nova značenja u kontekstu globalizacije i talasa masovnih ekonomskih i političkih migracija, koje menjaju konfiguraciju političkih identiteta pojedinačnih država, regija, kontinenata, globalne svetske zajednice, a koje

68 Majer, T. *Identitet Evrope*, Beograd 2009.

69 Majer, op.cit; Gidens, E. *Evropa u globalnom dobu*, Beograd 2009, 47-81; Checkel, J. T. and Katzenstein, P.J. *European Identity*, Cambridge 2009; Muller, J-W. *Ustavni patriotizam*, Beograd 2010, 9-50.

70 Muller, op.cit.

pri tom izazivaju i kontra-reakcije partikularističkih, ksenofobičnih i drugih konfliktnih i segregacionističkih formi političkog grupisanja.⁷¹

Politički identitet je uvek konstrukt i proces; u njemu se ukrštaju uticaji sistemskih političko-institucionalnih rešenja s doživljajem pripadništva ili kritičke distance članova političke zajednice, kao i s tumačenjima za čije profilisanje su posebno zaslužne i odgovorne elite. Svaki politički identitet podložan je promenama i nabolje i nagore; i pretpostavljeni najnapredniji politički identitet - po kriterijumima univerzalne jednakosti, socijalne pravde, demokratske participacije svih punoletnih građana, uvek iznova je podložan preispitivanju, kritičkoj samo-refleksiji, unapređivanju ali i kvarenju.

Politički identitet je u bliskoj vezi s pojmom ustavnog identiteta, ali ima širi političko/ekonomsko/societalno/kulturološko/socio-psihološki kontekst i značenje. S tim svojim širim značenjem ukršta se ili je blizak i pojmu nacionalnog i/ili državnog interesa.

U tekstu će najpre biti govora o političkom identitetu nacionalne države, i u tom kontekstu i o političkom identitetu savremene Srbije. Nadalje će biti govora o smislu i sadržaju Evropskog identiteta, kao i o značaju koji proces pridruživanja EU ima za Srbiju.

POLITIČKI IDENTITET NACIONALNE DRŽAVE

1. Dimenzije političkog identiteta

Prva dimenzija je vezana za objektivni okvir institucionalno-pravnog sistema, socijalne i ekonomske strukture nacionalne države; u pozadinski okvir ove objektivne dimenzije spada i kulturno nasleđe, dominantni kulturni obrasci, jezik, istorijska fakta. Druga je subjektivna dimenzija, i vezana je za kolektivni i individualni osećaj pripadništva društvenih aktera datoj političkoj zajednici. Treća je vezana za relevantne interpretacije date političke zajednice, koje artikulišu elite date države.

Institucionalni okvir i kulturno nasleđe, strategija razvoja, specifični spoj prošlog, sadašnjeg i budućeg gledano na pojavnom, faktografskom planu, odnosno, objektivna dimenzija sama po sebi - bez osećaja pripadništva zajednici - ne čini politički identitet; nema političke zajednice bez identifikacije pojedinaca i grupa s njom, bez osećaja pripadništva toj zajednici. Ali, takođe, bez interpretacije/a (vrednosne selekcije fakata i njihovog tumačenja), nema

71 Benhabib, S. *Democracy and Difference*, Princeton 1996.

artikulacije političkog identiteta. Ova treća dimenzija, interpretacija objektivne i subjektivne dimenzije ima konstitutivnu ulogu u izgradnji identiteta. U tom smislu, politički identitet je uvek konstrukt; svaki spoj empirijskih i normativnih elemenata analize uklapa se u određenu matricu tumačenja, u određeni idejno- politički ili ideološki konstrukt.⁷²

2. Tumačenja političkog identiteta

Glavna tumačanja⁷³ političkog identiteta nacionalne države su etno-kulturalno (etno-nacionalističko) i građansko, mada – s procesima globalizacije, kao i s masovnim migracijama, javljaju se i tumačenja sa stanovišta multikulturalizma, pluralizma, komunitarizma.

Etno-nacionalističko tumačenje polazi od homogenog ili dominantnog etniciteta; ono je, po pravilu, homogenizujuće, kolektivističko, tradicionalističko, a često i dogmatsko i apologetsko; u njemu individue predstavljaju deo kolektivnog političkog bića - duha i tela nacije ili države, a od građana se očekuje lojalnost dominantnim idejama i praksi, identifikacija s grupom i političkim režimom, nekritičko prihvatanje tradicije kao uzora i kriterijuma tumačenja i delanja spram sadašnjosti i budućnosti; patriotizam se često identifikuje s neupitnim poštovanjem i sleđenjem oficijelnih/dominantnih modela mišljenja i delanja.

Građansko tumačenje afirmiše individualizam, pluralizam, vladavinu prava, tj. podrazumeva postojanje i razvijanje konstitucionalne demokratije, gde se politički identitet gradi na autonomiji jedinice u okvirima demokratski transparente i participatorne politike; gde se nacionalni/politički identitet vezuje pre svega za zaštitu ljudskih prava, kvalitet života, unapređivanje demokratskih mehanizama vladanja, i gde se patriotizam vezuje primarno za ustavni patriotizam. U građanskom tumačenju, individua prethodi kolektivitetu i kolektivni identitet je podložan preispitivanju i kreiranju kroz kritičku javnost i civilno društvo.

Moderna država zapadnog tipa se razvila do modela ustavne demokratije i, utoliko, dominantna su u političkoj teoriji i publicistici građanska tumačenja ove političke zajednice. Međutim, opstaju i etno-kulturna, nacionalistička tumačenja i u najrazvijenijim državama Zapada; naime, u borbi protiv autoritarne i teološki određene srednjovekovne države, moderna nacionalna država nastaje preko spoja republikanizma i nacionalizma, da bi se s razvojem

72 O situacionom, relacionom, političko/istorijski i interpretacijski uslovljenom karakteru političkog identiteta: Eriksen, T. H. *Etnicitet i nacionalizam*, Beograd 2004.

73 Vujadinović, D. *Evropski identitet*, u. S. Lilić, *Pravni kapaciteti Srbije za evropske integracije*, knjiga V, Beograd 2011.

liberalno-demokratske države kroz nekoliko vekova i sa izgradnjom principa konstitucionalizma pokidala veza između nacionalizma i moderne države.⁷⁴ To, dakle, nije nužna veza, ali zadržala su se tumačenja etno-kulturnog ili nacionalističkog tipa, koja čuvaju vezu s pomenutom spregom.

Istorijska povezanost nacionalizma i republikanizma je prevaziđena razvojem liberalne demokratije, ali i u razvijenom liberalno-demokratskom poretku su opstala i etno-kulturna tumačenja političkog identiteta. U svim razvijenim zapadnim zemljama legalno i legitimno postoje u okvirima multi-partijskih sistema i političke stranke – zastupnice tradicionalnih ideja o jakoj državi, svetosti porodičnih vrednosti, značaju religijskog identiteta, svetosti kolektiviteta, etno-kulturnog integriteta, ili etniciteta. U Evropi su na delu i aktuelni rastući trendovi homofobije, etno-nacionalizma, rasizma, jačanja ne samo systemske već i anti-systemske ekstremne desnice, s izraženim neprijateljstvom prema globalizacijskim trendovima mešanja stanovništva, kultura, i prema savremenim migrantima, azilantima, van-evropskim doseljenicima na prostore Zapadne Evrope, pa čak i imigrantima iz siromašnijih u bogatije članice EU.

3. Politički identitet savremene Srbije

Za tranzicijske zemlje se nakon pada Berlinskog zida ustavna demokratija postavila kao zadatak koji treba da se izvrši, kao normativni ideal koji novo-uspostavljena demokratska vlast treba da otelotvori, i to – kako kaže Nenad Dimitrijević⁷⁵, artificijelno, „odozgo“, kao optimalno ustavno rešenje za definisanje novog demokratskog poretka i za istovremeno redefinisavanje prošlosti i dizajniranje sadašnjosti i budućnosti u pravcu liberalno-demokratskog poretka. Ustavima napravljenim po ugledu na najviše standarde konstitucionalizma, trebalo je nadomestiti civilizacijski deficit nasleđen iz komunističkog perioda autoritarne vlasti.

Iz perspektive građanskog tumačenja, temeljni problem u slučaju svih onih postkomunističkim zemalja, koje su obeležene visokim stepenom etničke heterogenosti, jeste u tome što njihovi novi, post-komunistički – demokratski – ustavi nisu zasnovani na građanskom/republikanskom principu, već na etnicističkom principu. „Tačno je da njihovi ustavi definišu demokratske pravne i političke institucije, procedure političkog odlučivanja, te kataloge individualnih prava. Ali, s druge strane, vrednost tih elemenata liberalnog konstitucionalizma već

74 Habermas, J. *The Divided West*, Cambridge 2006, 77; Dimitrijević, N. *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*, Beograd 2007, 155. Vrcan, S. *Nacija, nacionalizam, moderna država*, Zagreb 2006, 76-110.

75 Dimitrijević, N. *op.cit.*

na startu je osporena nacionalističkim određenjem zajednice. Postkomunistički ustavotvorci opredelili su se za koncept privatizovane etničke države, odnosno države koja je virtuelno vlasništvo većinske nacije, ...“.⁷⁶

Kako kaže pomenuti autor, ustavne demokratije treba da spreče vladavinu naroda (kao *ethnosa*), koja se uvek pretvara u vladavinu dominantnog naroda (i utoliko se krše principi ustavne demokratije).

Iz perspektive građanskog tumačenja identiteta ovih političkih zajednica, ti ustavi zahtevaju reviziju da bi postali u punom smislu građanski. To je naročito bitno u slučaju demokratske tranzicije Srbije; naime, to što je u novom Ustavu Srbija definisana kao država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive, ima posebnu težinu zbog nasleđa „loše prošlosti“ militarnog pokušaja implementacije etnicističkog temeljnog principa. Srbija spada u socijalno (etnički i religijski) heterogena društva, a predstavlja jedan od ekstremnih primera gde je izostao „dugi put pacifikacije etniciteta“. Problemi koje je u sebi nosilo primarno strateško opredeljenje srpske države kroz poslednja dva veka vezano za ujedinjenje srpskog naroda (i na teritorijama van Srbije), uz zanemarivanje kohezivnog odnosa spram manjinskih naroda na sopstvenoj teritoriji traju i danas.⁷⁷

Može se govoriti o nemogućnosti formiranja stabilne i dovršene države Srbije zasnovane na etničkom principu, s jedne strane, kao i o nerešivosti manjinskog pitanja na istinski liberalno-demokratski način, s druge strane.⁷⁸ Naime, pritisak etničke i verske većine može da radikalizuje manjine i da od njih stvara „intenzivne manjine“, koje ne prihvataju pravila demokratske igre u kojoj su predestinirani gubitnici.⁷⁹

Dimitrijević govori o tome da je revizija srpskog ustava neophodna, da ovo ustavno definisanje zajednice mora da se utemelji na inkluzivnom, prihvatljivom i za manjine i za većinu okviru zajedničkog života.⁸⁰

U političkom polju i javnosti Srbije deluju međusobno suprotstavljena etno-nacionalno i građansko tumačenje političkog identiteta Srbije. U skladu s tezom da je svako određenje nacionalnog/političkog identiteta uvek konstrukt,

76 *Ibid*, str. 167.

77 Vujadinović, D. Šta je racionalni nacionalni i državni interes moderne Srbije?, u: Vujadinović, D. i Goati, V. ur. *Između autoritarizma i demokratije – knjiga III – Nacionalni i državni interes moderne Srbije*, Beograd 2007, 9–29.

78 Pešić, V. Nacionalizam nemoguće države – okvir za razumevanje neuspele legitimacijske tranzicije u Srbiji, u: Vujadinović, D. i Goati, V. ur. *op.cit.* 65–79.

79 Goati, V. *Stabilizacija demokratije i povratak monizmu*, Podgorica 1996.

80 Dimitrijević, N. *op.cit.* 168.

i u prethodnim stavovima je prisutan građanski konstrukt u tumačenju političkog identiteta savremene Srbije. S druge strane, u Srbiji je od 90.ih godina XX veka do danas veoma jak a možda i dominantan etno-kulturalni konstrukt (s tendencijama retrogradnog re-artikulisanja na osnovama klerikalizacije, re-tradicionalizacije i repatrijarhalizacije⁸¹, kao i s vidnim jačanjem ekstremne desnice u javnom prostoru.⁸²

Uloga političkih elita je ključna za to koji modalitet političkog identiteta će biti kreiran i promovisan. Međutim, odgovornost leži i na obrazovnim, religijskim, medijskim, kulturnim elitama za to koje tumačenje političkog identiteta Srbije će postati dominantno, odnosno – kakva politička zajednica će se kreirati i afirmisati u budućnosti.

Normativno određenje ustavnog identiteta i građanski protumačenog političkog identiteta Srbije može biti dopunjeno svim onim elementima u sferi politike, ekonomije, kulture, sistema vrednosti, obrazovanja (počev i od savladavanja masovne elementarne nepismenosti, pa do elektronske nepismenosti), vaspitanja, kvaliteta života, socijalne politike, kvaliteta odnosa među polovima, itd., koji doprinose „dobrom“ životu jedinke u „dobro uređenoj političkoj zajednici“, tj. kvalitetnom životu individualnih građana u razvijenoj liberalno-demokratskoj državi. A ovako građanski protumačeni ustavni i politički identitet Srbije, uklapa se u kontekst integracije Srbije u EU, i u izgradnju njenog evropskog identiteta.

SMISAO I SADRŽAJ EVROPSKOG IDENTITETA⁸³

1. Objektivna dimenzija političkog identiteta EU primarno se vezuje za genezu institucionalno-pravnog ujedinjavanja prostora Zapadne Evrope u periodu nakon Drugog svetskog rata, a posebno preko utemeljujućih ugovora, počev od Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik (Pariz 1951), Ugovora o osnivanju ekonomske zajednice/Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (Rimski ugovor 1957/58), Jedinstvenog evropskog akta (1986/87), Ugovora o Evropskoj uniji – iz Mاستrihta (1992/93), iz Amsterdama (1997/99), iz Nice (2001/03), i konačno, do Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (Ugovora iz Lisabona, koji je potpisan 2007, a stupio na snagu 2009).

81 Vujadinović, D. Šta je racionalni nacionalni i državni interes savremene Srbije?, *op.cit.*

82 O jačanju ekstremne desnice u savremenoj Srbiji: Vujadinović, D. The Ethnification of Politics and Society in Contemporary Serbia, in: *Serbia in the Maelstrom of Political Changes*, Belgrade 2009, 55-75.

83 Vujadinović, D. Evropski identitet, u: S. Lilić, *op.cit.*

Politički identitet Evrope je posebno vezan za odredbe Mاستriht Ugovora iz 1992. godine, kojima je između ostalog uvedena kategorija evropskog građanstva.

Politički simboli, takođe, doprinose zajedničkom političkom identitetu (zastava, himna – Betovenova *Oda radosti*), kao i političke institucije - Evropski parlament, Savet i Predsedništvo Saveta Evropske unije, Savet Evrope, Evropska komisija, Evropski sud pravde, Evropski sud za ljudska prava, Evropski ombudsman, i svi elementi preciziranja institucionalnih ingerencija na osnovu poslednjeg politički utemeljujućeg Lisabonskog sporazuma (Predsednik Saveta Evropske unije, Visoki predstavnik Evropske unije za spoljne poslove i bezbednost).

Objektivna dimenzija političkog identiteta EU vezana je za institucionalni model liberalno-demokratskog poretka, koji je na delu u zemljama članicama i koji se zahteva kao uslov pristupanja EU, a koji se nastoji ostvariti i na nivou zajedničke političke tvorevine.

Politički identitet Evropske unije, i u objektivnom i u subjektivnom smislu, profiliše i sistem vrednosti vezanih za socijalnu pravdu, mir, slobodu, jednakost, toleranciju, jedinstvo u raličitosti, generalno vezano za kulturu ljudskih prava. Moto EU je „jedinstvo u različitosti“. Po nekim autorima (recimo, Entoni Gidens), upravo utemeljenost Evrope na socijalnoj pravdi ili tzv. „evropski socijalni model“ predstavlja glavnu tačku prepoznavanja EU kao političke zajednice, uporište evropskog identiteta, tačku motivacija i afilijacija građana Evrope za EU.

Uspostavljanje političkog identiteta EU u širem kontekstu značenja sintagme „politički identitet“, suštinski je vezano i za procese kulturnog, ekonomskog, informatičkog, medijskog prožimanja evropskih prostora, zatim, za rezidencijalnu pokretljivost, obrazovnu razmenu i inherentnu povezanost evropskog obrazovnog prostora posredstvom Bolonjskog projekta, kao i za delovanje civilnog društva preko i mimo granica nacionalnih država na tlu EU i, s njim povezano, razvijanje evropske javnosti.

Pro-evropsko/građansko tumačenje ovog objektivnog procesa formiranja evropskog identiteta tako selekcioniše događaje i procese, da se taj proces evropeizacije pokazuje kao supstancijalan, utemeljen u potrebama ljudi, objektivnim i epohalnim tendencijama. S druge strane, u okvirima ovog građanskog tumačenja kritički se ukazuje na ogromne mane evrokratsko/birokratskog kreiranja EU „odozgo“ od 50.ih godina XX veka pa do danas, kao i na probleme koje donosi loša integracija imigranata i neuspešnost multikulturalizma (s posledničnim izazivanjem ksenofobije, rasizma, ethno-nacionalizma kod domaćeg stanovništva, kako u odnosu na doseljenike iz siromašnog Trećeg sveta, tako i u odnosu na doseljenike iz novo-primljenih država-članica iz Centralne i Istočne Evrope, kao i u odnosu, recimo, na Rome).

2. Što se tiče subjektivne dimenzije, pozitivni odgovori na pitanje sta građane Evrope faktički vodi tome ili treba da vodi tome da se osećaju kao Evropljani, najpre se moraju povezati sa svime što se ustanovilo kao prednosti formalno-pravnog sadržaja Evropskog građanstva, i što se uspostavilo kao socijalno umrežavanje po raznim osnovama (slobodno tržište, sloboda kretanja roba, ljudi, kapitala, evropski prostor obrazovanja, ustanovljavanje Euro-gradova i tzv. građana Evrope/Euro-stars,... elektronsko umrežavanje evropskih inicijativa, višeslojno umrežavanje partikularnih identiteta i polja delovanja).⁸⁴

Ti pozitivni odgovori bi se u opštijem smislu mogli vezati za ono što Jirgen Habermas⁸⁵, na jedan način, i Jan-Werner Muller (Žan-Verner Miler)⁸⁶, na drugačiji, nazivaju „evropskim ustavnim patriotizmom“, zatim za ono što Entoni Gidens⁸⁷ naziva „evropski socijalni model“, kao i za ono što Džon Kin (John Keane)⁸⁸ naziva multi-dimenzionalno građanstvo (koje je vezano i za aktivnosti civilnog društva na evropskom nivou, a koje Evropljane povezuje na grass-roots osnovi, a ne preko tehnokratsko-birokratskih projekata „odozgo“).

Habermas je rekao da Evropu ujedinjuje evropski ustavni patriotizam i država blagostanja, a pri tom ih tumačeći po analogiji s ustavnim patriotizmom nacionalne države i postojećim modelom paternalističke države blagostanja.

Miler ukazuje da evropski ustavni patriotizam nema isto značenje kao u slučaju nacionalne države, da on ne može da znači poštovanje evropskih ustavnih vrednosti i principa kao homogeno utvrđenih, analogno ustavima nacionalnih država (zato je, po njemu, i odbijen Ustavni nacrt), već mnogo relaksiraniji institucionalno-pravni okvir, koji ostavlja širok prostor za deliberaciju oko zajedničkih interesa i tačaka slaganja građana Evrope, ali bez ugrožavanja njihovog nacionalnog identiteta. Evropljane zanima i privlači politička

84 Ne smeju se prenegavati činjenice (potkrepljene empirijskim istraživanjima, recimo, Eurobarometra), da je identifikacija s EU srazmerno niska, kod građana nekih država čak samo 10% - Finska, Estonija, Britanija, da se ona ispoljava i kroz nisku izlaznost na izbore za Evropski parlament, kao i da se svi Evropljani najpre identifikuju sa svojom nacionalnom državom, pa tek onda s Evropom. (ec.europa.eu/eurobarometers/index_en.htm)

85 Habermas, J. *Citizenship and National Identity*, in: *Between Facts and Norms – Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge 1996, 500; Habermas, J. *Građanstvo i nacionalni identitet: Neka razmišljanja o budućnosti Evrope*, u: Divjak S. ur. *Nacija, kultura i građanstvo*, Beograd 2002, 35-47.

86 Muller, J-W. *op.cit.*

87 Gidens, E. *op.cit.*

88 Keane, J. *European Citizenship? – Historical Foundations, New Departures*, in: *CiSoNet Perspectives*, London-Berlin 2005.

zajednica EU samo u meri u kojoj im donosi benefite a ne prikraćuje ih za benefite njihovog nacionalnog pripadanja.

Miler zagovara ideju evropskog ustavnog patriotizma, kao političku privrženost nadnacionalnoj političkoj zajednici, ali ne tipa koji bi odgovarao centrima moći u Briselu, koji bi nametao univerzalistički moral na novouspostavljajuću Uniju kao homogenu celinu. Ustavna kultura, koja počiva na liberalno-demokratskim normama i vrednostima, u slučaju EU dobija na privlačnosti (moralnom višku) u meri u kojoj nudi inkluzivniju a manje obavezujuću pripadnost, ne poričući pri tom i potrebu za nacionalnom pripadnošću; zatim, u meri u kojoj nudi očuvanje evropske unutrašnje raznolikosti i mirnog suživota, bez pokušaja nametanja ni pravne jednoobraznosti ni oružane jednoobraznosti (u smislu imperijalnih ciljeva). Evropski konstitucionalni patriotizam je ključni deo kritičkog građanstva, u pitanju je refleksivno pripadanje bez bezuslovne lojalnosti i bez strasnog osećaja pripadništva. Mir i tolerancija su ciljevi, moto je „jednakost u različitosti“, nikakva jednoobraznost. Atraktivnost Unije je u tome što je uspostavljanje institucionalnog jedinstva i donošenje ustava teklo kao proces deliberacije i političke borbe bez cilja unapred postavljenog iz jednog centra; zatim, ishod deliberacije i ove političke zajednice je otvoren; privlačnost sledi i iz normativnih uticaja na unapređenje ekonomske, pravne i političke kulture zemalja u okruženju.

Možda najvažnije, po shvatanju Milera, kao i po shvatanju Holmsa (Holmes)⁸⁹ i Kacenstajna i Čekela (Katzenstein i Checkel)⁹⁰, jeste to što Unija nije zasnovana na nečemu što bi se moglo shvatiti kao *jedna* konstitutivna vlast i jedan *demos*, već se zasniva na više *demoi* i na multiplikovanim nosiocima vlasti i centrima odlučivanja. Mnoštvo *demoi* i centara odlučivanja sprečava nametanje jednoobraznosti i jedinstva; na delu je sklapanje savezništva oko zajedničkih projekata, razvijanje prakse saradnje, civilizovanog neslaganja i rešavanja sukoba; to stanje se može shvatiti kao polje nestabilnosti, ali i kao polje privlačnosti nove političke konfiguracije. Kako kaže Miler, to što EU nema definisan centar odlučivanja u smislu klasičnog shvatanja suvereniteta, i što nema definisanog neprijatelja u šmitovskoj koncepciji suvereniteta tradicionalne države, ne govori nužno o slabosti ove političke zajednice, niti o njenoj osuđenosti bilo na poraz ili uspeh, već o preobražaju suvereniteta i političke zajednice kao takvih. EU je „nadmacionalno demokratsko eksperimentisanje“, višeslojna politička

89 Holmes, D. R, Experimental Identities (after Maastricht), in: Checkel, J.T. and Katzenstein, P.J. *op.cit.* 52-81.

90 Katzenstein, P.J. and Checkel, J.T. Conclusion – European Identity in Context, *op.cit.* 226.

arhitektura koja omogućava umnožavanje slojeva identifikacije i sporenja, i koja opstaje na očuvanju liberalne demokratičnosti nacionalnih država, i na njima nadograđenoj zajedničkoj ustavnoj kulturi shvaćenoj kao stalni proces empirijskog građenja i kao projekat idejno-političkog unapređivanja.⁹¹

I evropski socijalni model, predstavlja takođe bitnu tačku privlačnosti EU za njene građane. Po Gidensu, Habermas je u pravu što ukazuje na potrebu očuvanja evropskog socijalnog modela, ali ne i kada govori o evropskom socijalnom modelu polazeći od nereflektovanog koncepta države blagostanja kakav je delovao u pojedinim državama Evrope, i koji se pokazao preskupim i dugoročno neuspešnim. Naime, činjenica da Evropljani vezuju elemente svoje privrženosti EU za koncept socijalne pravde i sistem socijalne zaštite, uprkos činjenici da je model redistribucije - poznat kao država blagostanja - bio primenjivan pre svega u okvirima nacionalnih država, ukazuje na to da su građani Evrope oformljeni s opredeljenjem za sistem socijalne zaštite i da imaju utemeljenu potrebu za uspostavljanjem modela socijalne pravde na prostorima EU.⁹²

Gidens insistira na tome da se model socijalne Evrope mora očuvati, jer on je ono što Evropu čini ili će činiti primamljivom za Evropljane; ali, taj model mora da se pretvori u podsticaj za tržište umesto njegovog ograničenja, mora da se zasniva na ulaganju u ljudske resurse, znanje, informatiku i nove tehnologije i energetske alternative, a pre svega na ulaganju u decu, u ravnopravnost polova, u demokratizaciju svakodnevnog života. Idealno-tipski shvaćeni socijalni model, zasnovan na investiranju u ljudske resurse, tehnologiju i znanje ima približne rezultate ili realna ostvarenje u nordijskim zemljama. Upravo te zemlje su i primer da razvijeni socijalni model opstaje na novim osnovama, a da nije protivan i kontraproduktivan za ekonomski prosperitet, jer se pokazalo da je upravo u ovim zemljama uticaj globalne ekonomske krize bio najmanje razoran, i da one spajaju na izuzetno uspešan način privredni rast i visok nivo socijalne zaštite i jednakosti.

Gidens se zalaže za zamenu preskupog i manje-više neuspešnog modela države blagostanja novim evropskim socijalnim modelom (tzv. „društvom pozitivne socijalne pomoći“), koji će biti i tržišno orijentisan i socijalno efikasan.⁹³

Atraktivnost EU je vezana i za unapređivanje kategorije evropskog građanstva (koje vodi razdvajanju kategorije građanina od koncepta nacionalne države). Pored biračkog prava (izbori za Evropski parlament i učešće na izborima za lokalne organe vlasti), evropsko pravo podvodi pod institut evropskog građanstva i

91 Muller, J-W. *op.cit.* 146.

92 Gidens, E. *op. cit.* 13.

93 *Ibid*, 127-128.

pravo slobodnog kretanja i prebivanja na teritoriji država članica, pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu bilo koje države članice Evropske unije u trećoj zemlji (ukoliko država čiji je on državljanin nema svoje predstavništvo u toj zemlji), pravo peticije Evropskom parlamentu, pravo predstavke ombudsmanu i obraćanja institucijama EU na jednom od zvaničnih jezika država članica.⁹⁴

Pojam evropskog građanstva ima, osim pomenute pravne dimenzije, i političku dimenziju, koja se tiče političke participacije u demokratskoj politici EU. Belami (Bellamy) govori o tri međusobno povezane (političke) komponente građanstva: članstvo u demokratskoj političkoj zajednici, kolektivne beneficije i prava koja proizilaze iz članstva, i participacija u političkim, ekonomskim i socijalnim procesima – koji u različitim međusobnim kombinacijama doprinose uspostavljanju građanske jednakosti na prostorima EU.⁹⁵

U sličnom maniru, ali dodajući u diskurs demokratske političke participacije i ulogu civilnog društva, Džon Kin (John Keane)⁹⁶ govori o evropskom građanstvu kao pluralnom, zasnovanom na multiplim, potencijalno konfliktnim identitetima (koji se ne svode na bipolarnu kombinaciju i međusobno tolerisanje ili dopunjavanje nacionalnog i supra-nacionalnog identiteta Evropljanina), usmerenom ka afirmaciji različitosti, kao o jedinstvenoj formi post-nacionalnog građanstva.

Ukratko, atraktivnost EU je vezana i za unapređivanje kategorije evropskog građanstva, počev od pravne, preko političke dimenzije, tj. participacije u institucionalnoj i van-institucionalnoj politici (civilnom društvu) i preko uspostavljanja multiplih identiteta. Pri tom, proces uspostavljanja evropskog građanstva i participatorne politike u užem i širem smislu, neodvojiv je od razvijanja civilnog društva, kao i od uspostavljanja/građenja evropskog javnog prostora.

Pojmovi civilnog društva i evropske javnosti su blisko povezani, ali pojam evropskog javnog prostora⁹⁷ je širi, tj. ima i mnoge druge izvore svog autohtonog razvoja, kao što su mediji, Internet, kulturna i obrazovna razmena, trgovina, kao i sve ono što predstavlja izraze evropeizacije stanovanja, radnog mesta, partnerstava i brakova, obrazovnog procesa, kulturnih manifestacija, itd.

3. Što se tiče interpretativnih modela, razlikovanje na nivou nacionalnih država etno-nacionalističkog i građanskog pristupa (kao i multikulturalnog

94 Evropsko građanstvo se uvodi i razvija počev od Ugovora iz Matrihta i zaključno s Ugovorom iz Lisabona.

95 Bellamy, R. *Citizenship – A very Short Introduction*, Oxford 2008, 12.

96 Keane, J. *op.cit.*

97 Van Gerven, W. *The European Union – A Polity of States and Peoples*, Oxford and Portland 2005.

pristupa, koji nastoji da uzme u obzir multukulturalnu modifikaciju razvijenih zapadnih društava od druge polovine XX veka i nadalje), ne može direktno da se primeni na tumačenje identiteta Evropske unije, jer naprosto nije u pitanju nacionalna država. Prvi, etno-kulturni model tumačenja se transponuje u evroskeptičko tumačenje (nepristajanje na subordinaciju nacionalnih država ovoj nad-nacionalnoj tvorevini) ili u komunitarističko (prihvatanje EU, ali s pretpostavkom da ona tek mora da izgradi politički identitet po ugledu na nacionalne-države), drugi, građanski model tumačenja u pro-evropsko, pluralno, inkluzivno, kosmopolitsko tumačenje identiteta Evropske unije. Multikulturalni model tumačenja se u određenim tumačenjima približava građanskom (pluralna, inkluzivna tumačenja), a u drugima koja su možda brojnija, etno-kulturalnom (evro-skeptička, komunitarna).⁹⁸

Pošto je određenje i evropskog identiteta uvek konstrukt, ovde je preferirano – implicitno i eksplicitno – tumačenje koje je građansko/pro-evropsko i vezano je za evropski ustavni patriotizam; a u sferi objektivne i subjektivne dimenzije, opredeljeno je za unapređenje projekta evropskih integracija - kao projekta i „odozgo“ i „odozdo“, i opredeljeno je za unapređenje legitimacijske osnove EU i prevazilaženje njenog demokratskog deficita.

UMESTO ZAKLJUČKA - IDENTITET SRBIJE U EVROPSKOJ PERSPEKTIVI

Po pitanju političkog identiteta Srbije, može se govoriti o suštinskoj konvergenciji i uzajamnom dopunjavanju građanski protumačenog, idealno-tipskog modela političkog identiteta Srbije i građanski protumačenog političkog identiteta EU.

Usklađivanje sa tzv. Kopenhagenskim kriterijuma⁹⁹, daje Srbiji šansu da se pridruži EU, a njoj samoj pruža civilizacijske doprinose za dobrobit samih njenih građana.

98 Vujadinović, D. Evropski identitet, u: Lilić, S. ur. op. cit.

Takođe: Jovanović, M. In Search for Democratic Legitimacy, in: Jovanovic, M., Vujadinovic, D. and Etinski, R., *Democracy and Human Rights in the European Union*, Belgrade/Maribor 2009.

99 Kriterijumi za prijem novih članica su definisani u Ugovoru iz Maastrichta iz 1992. godine, zatim, u Kopenhagenskim kriterijumima, i u okvirima za pregovaranje sa pojedinačnim državama kandidatima. Deklaracijom Evropskog saveta, donetom juna 1993. godine u Kopenhagenu, definisani su kriterijumi za prijem u EU: pravni – pravna država, harmonizacija svih zakona sa zakonima EU; politički – stabilne institucije, demokratski poredak, poštovanje ljudskih i manjinskih prava; ekonomski – tržišna privreda, otvorene granice, otvorena privreda, sposobnost za konkurenciju. (www.ec.europa.eu/enlargement_process/accession_process/criteria/index_en.htm).

Sama težnja ka uspostavljanju političkog identiteta zasnovanog na liberalnom konstitucionalizmu je benefit za Srbiju, a evropske ili evro-atlanske integracije su pogodan uzor/model, kao i neizbežan okvir za ostvarenje ove težnje. Utoliko je evropski politički identitet mera i mesto ostvarenja građanskog političkog identiteta Srbije. Strateški je važan evropski put Srbije, kao proces usvajanja evropskih vrednosti i uspostavljanja konstitucionalne demokratije, čak i nezavisno od toga kada će i uopšte da li će Srbija postati deo EU, i, konačno, nezavisno i od toga da li će EU kao politička zajednica opstati.

LITERATURA

- Bellamy, R. *Citizenship – A very Short Introduction*, Oxford 2008.
- Benhabib, S. *Democracy and Difference*, Princeton 1996.
- Checkel, J. T. and Katzenstein, P. J. *European Identity*, Cambridge 2009.
- Dimitrijević, N. *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*, Beograd 2007.
- Eriksen, T. H. *Etnicitet i nacionalizam*, Beograd 2004.
- Gidens, E. *Evropa u globalnom dobu*, Beograd 2009.
- Goati, V. *Stabilizacija demokratije i povratak monizmu*, Podgorica 1996.
- Habermas, J. Citizenship and National Identity, in: *Between Facts and Norms – Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge 1996.
- Habermas, J. Građanstvo i nacionalni identitet: Neka razmišljanja o budućnosti Evrope, u: Divjak S. ur. *Nacija, kultura i građanstvo*, Beograd 2002.
- Habermas, J. *The Divided West*, Cambridge 2006.
- Jovanovic, M., Vujadinovic, D. and Etinski, R., *Democracy and Human Rights in the European Union*, Belgrade/Maribor 2009
- Keane, J. European Citizenship? – Historical Foundations, New Departures, in: *CiSoNet Perspectives*, London-Berlin 2005.
- Majer, T. *Identitet Evrope*, Beograd 2009.
- Muller, J-W. *Ustavni patriotizam*, Beograd 2010.
- Pešić, V. Nacionalizam nemoguće države – okvir za razumevanje neuspele legitimacijske tranzicije u Srbiji, u: Vujadinović, D. i Goati, V. ur. *Između autoritarizma i demokratije – knjiga III – Nacionalni i državni interes moderne Srbije*, Beograd 2007.
- Van Gerven, W. *The European Union – A Polity of States and Peoples*, Oxford and Portland 2005.
- Vrcan, S. *Nacija, nacionalizam, moderna država*, Zagreb 2006.
- Jovanovic, M., Vujadinovic, D. and Etinski, R. *Democracy and Human Rights in the European Union*, Belgrade/Maribor 2009
- Vujadinović, D. The Ethnification of Politics and Society in Contemporary Serbia, in: *Serbia in the Maelstrom of Political Changes*, Belgrade 2009.
- Vujadinović, D. i Goati, V. ur. *Između autoritarizma i demokratije – knjiga III – Nacionalni i državni interes moderne Srbije*, Beograd 2007.
- Vujadinović, D. Razmatranje evropskog identiteta, u. S. Lilić, *Pravni kapaciteti Srbije za evropske integracije*, knjiga V, Beograd 2011.

Dragica Vujadinović

EUROPEAN POLITICAL IDENTITY AND SERBIA

Summary:

The starting thesis of the text is that the concept of political identity has been originally linked to the nation-state; however, the historical-political fact of establishing the EU as a specific type of political community imposes a need for considering the political identity of the EU as well.

The statements are further proposed that, firstly, political identity generally speaking represents a construct; secondly, political identity always encompasses three dimensions – objective, subjective and interpretative one; thirdly, basic modes of interpreting political identity are ethno-cultural and civic one; fourthly, which of these basic modes of interpretation becomes dominant in a given concrete-historical context has had essential consequences for that which of historical-political tendencies would prevail in constructing a certain political identity of the given political community.

Modified three dimensions in the case of the EU political identity are presented; there is also implied that - viewed upon political destiny of both the EU and Serbia - a civic interpretation of the past, present and future of the EU contains more productive potentials than the ethno-cultural/euro-skeptical one.

Main points related to Serbia are: firstly, civic interpretation of political identity should get an absolute priority in contrast to ethno-nationalist interpretation, taken from the civilizational and political-historical point of view; secondly, a convergence exists between basic values and institutional framework of the EU and attempts for constructing in Serbia the state based on civic principles; and finally, European orientation of Serbia has been strategically important, as representing a real process – even relatively independently from the EU accession dynamics - of appropriating universal human values, and establishing the rule of law and constitutional democracy.

Key words: National state, Serbia, European Union, political identity as the construct, civic interpretation of political identity, European integration.

Konstitucionalizacija načela vladavine prava¹⁰¹

Sažetak:

Ovaj rad je zamišljen kao prvi deo studije koja treba da pokaže dokle je Srbija stigla u ustanovljavanju i praksi institucionalizacije poretka vladavine prava. U njemu će se ustanoviti referentan teorijski okvir prema kome će se analizirati i ocenjivati efekti dosadašnjeg političkog i pravnog projekta tranzicije u Srbiji. U tom smislu razmotriće se kako ideje vladavine prava, demokratije i konstitucionalizma određuju cilj postkomunističke tranzicije. U isto vreme pokazaće se da li, koliko i zašto se noseće ideje dobro uređenog poretka, kako ih određuje tradicionalna zapadna liberalna teorija, prilagođavaju specifičnom kontekstu u uslovima postautoritarnih početaka. Otklon prema autoritarnim navikama (vlasti) i mogućnost slobode (građana) institucionalizuju se ustavom utemeljenom na autentičnom „postrevolucionarnom“ konsenzusu. Pored simboličkog objavljivanja raskida sa autoritarnom prošlašću, ustav distribuira i ograničava vlast na način koji opisuju izvorna načela vladavine prava. To znači da se i ova najviša, ustanovljavajuća vlast potčinjava pravu i tako sebi pribavlja demokratsku legitimaciju. Da ustav ne bi bio samo „semantička fraza“, politički akteri mu moraju obezbediti uslove za stvarni život. Najodgovornije staranje o poštovanju ustava poverava se ustavnom sudu. Od njegove odvažnosti, autoriteta i aktivizma u mnogome zavisi koliko će se ustavom formatirane vrednosne komponente konstitucionalne liberalne demokratije odomaćiti u stvarnom životu političke zajednice.

Ključne reči: demokratski preobražaj, vladavina prava, ustavna institucionalizacija, ustavnosudska podrška

100 Redovna profesorka, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet. E-mail: radav@ius.bg.ac.rs

101 Rad je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta *Konstitucionalizam i vladavina prava u izgradnji nacionalne države – slučaj Srbije* (evidencioni broj projekta: 47026), koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije, a koji zajednički realizuju Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka i Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet.

I

U ovoj raspravi problematizovaću pitanje mogućnosti utvrđivanja kriterijuma za ocenu učinaka demokratske tranzicije. Pošto egzaktnih merila nema, svrsishodno jedino izgleda da se kao merilo u obzir uzmu uvidi na zapadu razvijene teorije o tome šta su imperativi dobrog života u modernoj političkoj zajednici. U tom kontekstu najpre ću predložiti da se vrednosni principi teorija imenovanih kao demokratija, pravna država, vladavina prava, liberalizam i konstitucionalizam prema njihovim osnovnim postulatima metodološki objedine u „zamišljenu porodicu teorija“, koju liberalizam nepotpuno terminološki izražava, ali koji se uobičajeno i najradije upotrebljava. Osim tvrdnje da je liberalna konstitucionalna demokratija jedini prihvatljiv politički sistem, sve drugo je podložno preispitivanju: zablude i kontekstualna preinačenja tradicionalnog modela u okolnostima postkomunističkog preobražaja, a zatim i u kontekstu markatnih socijalnih promena u etabliranim demokratijama liberalnog tipa, koje se tiču univerzalizma i partikularizma, zajedničkog i individualnog u integrativnim unutardržavnim i međudržavnim procesima. Neobično je važno, ipak, da se utvrdi teorijski minimum liberalnog vrednosnog koncepta, ako se on „preporučuje“ društvima u tranziciji i ako treba da bude merilo za ocenu dokle se na tom putu odmaklo.

U vrednosnom prekomponovanju političkog i pravnog statusa, Srbija je bila primorana da uhvati trostruki korak i da ga ubrza kako ne bi ostala na periferiji modernosti: (1) da afirmiše individualne i kolektivne sloboda i prava prema doktrinarnim i iskustvenim propozicijama zapadnih liberalnih demokratija; (2) da zadovolji standarde evropskih integracija, i (3) da na planu „koordinirane tranzicije“ izbegne greške i preuzme dobre odluke društava u istom statusu koja su se već suočila sa složenim izazovima. Možda najteži zadatak, koji pri tom logički i empirijski prethodi opisanom „trokoraku“, jeste konstituisanje države, u smislu polisa, u nespornim granicama i prihvatljivu njenim građanima kao „mi-identitet“.

U ostvarivanju zadatih ciljeva, Srbija je pokazala nespretnost i nedoslednost, a katkada i lošu volju kada su partijske elite birale očuvanje sopstvene vladavinske pozicije umesto unapređivanja dobra zajednice. Oštromno zapažanje o prirodi vlasti lorda Ektona (Acton) u društvima koja tek uče šta je dobra vlada ima dalekosežni značaj. On pokazuje da vlast i moral stoje u odnosu obrnute proporcije. Čak i samo moć, bez vladavinskih ovlašćenja, čini ljude

rđavim. Vlast do neslućenih razmera proširuje područje mogućnosti za „sebične aktivnosti“, kako kaže Karl Frideih (Friedrich).¹⁰² Ako etički nalozi, dakle, ne mogu popraviti karakter vlasti, vlast se mora obvezati i upristojiti pravom. Lojalnost građana državnoj politici može se uspostaviti tek sa recipročnim staranjem političkih elita za javno dobro („recipročna lojalnost“).

Između „sebične aktivnosti“ i „recipročne lojalnosti“ vlast u Srbiji je pokazivala mnogo više sklonosti prema prvoj mogućnosti, zanemarujući pravo koje je sama propisala (bez posledične odgovornosti!) ili ga je bez opravdanog razloga učestano menjala. Tako je zloupotrebom forme prava izigravana ideja vladavine prava.

Ima mnogo primera koji mogu da ilustruju ovu tvrdnju. Možda na prvi pogled nije od kapitalnog značaja za ustrojstvo države vladavine prava, ali normativno uređenje i praksa zaštite javnog interesa institutom sprečavanja sukoba interesa dobro pokazuje stranputice koje zadržavaju Srbiju u reformskom poduhvatu i, što je još sumornije, pokazuju njenu nespremnost da se odrekne autoritarnih navika.

II

Deset godina od otpočinjanja tranzicije u Srbiji, odnosno dvadeset godina u zemljama koje nas prostorno okružuje i sa nama dele iskustvo ovog, po mnogo čemu epohalnog preobražaja, jeste i dovoljno i zaokruženo vreme u odnosu na koje se može napraviti bilans tranzicije. Početak ovog procesa teorija određuje kao pobedu demokratskih partija na prvim slobodnim višestranačkim izborima i on se empirijski egzaktno može utvrditi. Za dalje faze – konsolidaciju i stabilizaciju (ako se na ovaj opšti način opišu, odnosno kvalifikuju faze koje slede), ne postoje definisani instrumenti, merne jedinice i vremenski periodi za kvantifikovanje učinaka planiranih promena. Pa opet, o ostvarenoj demokratizaciji se mogu i moraju praviti uvidi, jer se strateški programi menjaju i dopunjuju upravo metodologijom prilagođavanja postignutim rezultatima kao novim okolnostima.

Izraz „tranzicija“ je preko noći ušao u naš svakodnevni život, ali ne uvek i ne svima sa jasnim smislom. Osnovno značenje pokazuje se kao preobražaj, promena, društveno kretanje, prelaz „od-do“: od autoritarne do pravne države, od ideologizovanog do otvorenog društva, od dogmom sputanog pojedinca do autonomne slobodne ličnosti, od jednopartijskog monolitizma do

102 K. J. Fridrih, *Konstitucionalizam (ograničavanje i kontrola vlasti)*, CID, Podgorica 1996, 30.

konstucionalnog liberalizma i komunalne demokratije, od „vladavine reči“, kako u predgovoru jedne svoje knjige kaže Nenad Dimitrijević, do vladavine prava.. Sasvim je sigurno da nisu označene sve linije socijalnog pokreta sadržanog u pomenutom izrazu; možda ni ove nisu najbolje odabrane, ali bitno je to da ovo jeste korenita promena i da se odigrava u formama prihvatljivim sa stanovišta principa vladavine prava.¹⁰³

Odomaćeno kvalifikovanje (i imenovanje) tranzicije kao demokratske, odnosno predočavanje konsolidovane demokratije kao njenog cilja, verovatno predstavlja neku vrstu kompromisa sa prošlošću, sa starim navikama i strahovima koje je indukovala ideologija, u odnosu na svet iza ili ispred, kako god, gvozdene zavese. Tako je demokratija bila prihvatljiva formula koja je opisivala prelaz od narodne ka konstucionalnoj demokratiji i na taj način supstituisala identifikovanje ovog procesa kao prevazilaženje propagolog socijalizma i prerastanje u, doduše samopotvrđeni, ali do juče omraženi i zlopreteći kapitalizam.

Iako pitanje o odnosu demokratije i konstucionalizma nije aktuelno (iz sličnih razloga kao što to nije ni pitanje o tome da li je bolja vladavina ljudi ili vladavina zakona), u kontekstu ove teme i načina na koji postavljam početne teze, nije suvišno pokazati istorijske i konceptualne izvore potrebe da se odgovor opredeli između podudarnosti i isključivosti. Poreklo tvrdnje o isključivosti izgleda da je ukorenjeno u razlikovanju dve istorijske prakse i otuda proistekla dva teorijska koncepta demokratije: narodne (socijalističke) i liberalne (zapadne), pri čemu je prva predstavljala samo ideološki supstitut (za) i pozajmljeno ime (od) ove druge. Socijalistički ustavi predstavljali su slikovitu ambalažu za „volju vladajuće klase“ upakovanu u ustavnu kategoriju volje naroda. Slobodu pojedinca nemotivisanog zvaničnom ideologijom, odnosno prava manjine koja bi u demokratiji morala biti legitimna, ustavni poredak socijalističkih zemalja nije obezbeđivao institucijom podele i ograničavanja vlasti. Naprotiv, opšta i suštinska karakteristika u „političkoj sferi“ bila je tiranija, u kojoj je svaki oblik autonomnog društva, načelno, bio nemoguć.¹⁰⁴ Na drugoj

103 Ovde mislim na „liberalni tip revolucije“, o kome piše Milan Podunavac. On se od tzv. „fundamentalističkog“ razlikuje po tipu inicijalne promene (način sticanja konstucionalne šanse), po stavu prema starom režimu i usvojenim konstruktivnim principima dobro uređene zajednice (M. Podunavac, *Poredak, konstucionalizam, demokratija*, Čigoja štampa, Beograd, 120).

104 Vidi: D. Vojnić, Ž. Puhovski, „The Economic and Political Dimension of the Transition (a Framework for the Research of the Transition Problems in Countries of Central and Eastern Europe)“. In: *Politics and Economics of Transition*, ed. Ž. Puhovski, I. Prpić, D. Vojnić, Informator, Zagreb 1993, 43.

strani, zapadne demokratije razvijaju ustavne mehanizme i prakse garantovanja osnovnih sloboda i prava građana i zaštite manjine od tiranije većine. Zapadni model konstitucionalne demokratije - ustavnog samoograničavanja vlasti - postao je deo tradicije i kulture naroda koji ga vekovima praktikuju. Milove minijature o odnosu autoriteta i slobode dobro mogu poslužiti kao ram za savremenu diskusiju o ovom odnosu. Od kad se demokratska republika proširila i počela da se „nameće kao jedan od najmoćnijih članova zajednice nacija, a izborna i odgovorna vlada (...) postala predmet posmatranja i kritika koje prate svaki veći događaj“, autoritet neupitne ideološke „istine“ o narodnoj demokratiji više nije mogao da opstane.¹⁰⁵

No, i bez obzira na nedoumice u imenovanju promena koje se razmatraju, istina jeste da je komunizam istorijski osuđen kao neuspešan, katkada i mestimično poročan politički poduhvat i da je postkomunistička metamorfoza u toku.¹⁰⁶ Vladavinski aranžmani zapadnih demokratija, koji su vrednosno utemeljeni i iskustvom potvrđeni kao prihvatljivi, predstavljaju cilj koji je modernost ovom delu sveta zadala, a ne cilj o kome je nova politička elita odlučila.

U ovom, našem delu evropskog globusa, teorija je sklona upotrebi izraza i definicija vezanih za teorije demokratije i pravne države, dok se u zapadnom svetu odomaćila upotreba pretpostavki i formula definisanih u teoriji konstitucionalnog liberalizma. Ako se vrednosni postulati - višepartijski sistem i demokratska pravila igre, podela vlasti i suprematija zakona, metajurističko ograničenje vlasti, afirmacija i garantovanje individualnih i kolektivnih prava i jednake slobode za sve - okupe u zajedničku „apstraktnu porodicu teorija“, dobija se rasterećeno metodološko uputstvo kako da se objektiviziraju kriterijumi kojima se opisuje i ocenjuje postkomunističke promene.¹⁰⁷

105 Dž. S. Mil, *O slobodi*, Plato, Beograd 1998, 37.

106 Nedoumice ne bi trebalo smatrati autorskom neodlučnošću iz koje proističe relativizacija kvalifikujućih pojmova u pogledu njihovog sadržaja. Humanistički diskurs traži odgovornost u imenovanju socijalnih, pravnih i političkih pojava pojmovima koji jasno upućuju na smisao. Na drugoj strani, baš su ovi pojmovi, i sintagme koje združeno obrazuju, sadržajno polivalentni, a katkada i ambivalentni. Otuda potiče potreba, a nekada i neophodnost da se u raspravama oni ne-podrazumevaju. Tako Dal u jednoj svojoj knjizi nastoji da utvrdi na šta se odnosi izraz konstitucionalan („constitutional“) i kaže da svako ko se bavi političkim naukama zna da je „rigorozno specifikovanje značenje izraza ‚konstitucionalan‘ uistinu teško“, te da je zbog toga sâm izbegavao da ga definiše, dodajući još da ni korisnosti sopstvenog predloga značenja ne pridaje veliko poverenje (R. A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press, Chicago-London, 135).

107 U pitanju su, dakle, „aksiološki temelji političke zajednice“, kojima se sa mnogo strasti bavila antička filozofija.

Danas se uglavnom svi slažu da je konstitucionalna liberalna demokratija u teorijskom smislu legitiman i u empirijskom smislu prihvatljiv politički sistem.¹⁰⁸ Od Monteskijea do modernih pisaca kao lajtmotiv proteže se impresija da se politička moć mora konstitucionalizovati da bi se priroda demokratije sačuvala od propadanja. Države ne propadaju ni slučajem niti nužnošću. Za to su uvek krivi ljudi.

Liberalni koncept i prakse koje definiše poželjan su i delotvoran model za postkomunistička društva. Režim ustavom ograničene vlade predstavlja jedini racionalan plan za utemeljenje državno-pravnog poretka pod naslovom garantovanih jednakih sloboda i prava za sve. Sve drugo u vezi sa liberalizmom može biti sporno, izazivati nedoumice, neslaganja, sporove i razilaženje u pogledu razumevanja njegove suštine ili u pogledu njegovih izvornih principa.

Zapadni teoretičari su smatrali da će se u društvima Centralne i Istočne Evrope demokratsko-liberalne institucije postupno i spontano ustanoviti čim se autoritarni politički režim ospori u legitimnoj demokratskoj proceduri i politička volja definisana izborima snabde odgovornošću za planiranje reformi. Pokazalo se da je ovo očekivanje bilo pogrešno jer su uslovi u kojima su nove demokratije otpočele svoj život bili drugačiji na zapadu, pre svega u tom smislu što se izgradnja države – nacije odvijala u okviru liberalno-demokratskih procedura i u sadejstvu sa civilnim društvom kao partnerom.¹⁰⁹ Uostalom, „putevi“ u modernost političkih zajednica uslovljeni su sveukupnim nasleđem koje ograničava i specifikuju njihove mogućnosti. Za narod koji u svom vekovnom iskustvu nije imao ništa osim autoritarne vladavine, kaže Dal (Robert A. Dahl), nije verovatno da će svoju političku zajednicu preobratiti u stabilnu demokratiju „sledeće nedelje“.¹¹⁰

U zemljama Centralne i Istočne Evrope nisu postojali socijalni i institucionalni uslovi za spontano uspostavljanje države vladavine prava, tako da se država u preobražaja našla u paradoksalnoj situaciji da sama mora da obezbedi uslove

108 Ovom konstatacijom jedan svoj esej otpočinje Ronald Dvorkin (Dworkin). R. Dvorkin, „Sloboda, jednakost i zajedništvo“. U: *Savremena politička filozofija*, priredio Janoš Kiš, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci-Novi Sad 1998, 269.

109 Ovakva zabluda ne mora da iznenađuje. U političkim i filozofskim teorijama, uočio je Mil, „uspeh otkriva nedostatke i slabosti koje bi neuspeh mogao da prikrije u očima posmatrača. Mišljenje da narod nema potrebu da ograničava svoju vlast moglo je da izgleda aksiomatsko kada je narodna vlada bila nešto o čemu se samo sanjalo ili čitalo kao o nečemu što je postojalo u nekom dalekom periodu prošlosti“ ili daleko izvan naše zbilje, u nekom drugom, paralelnom univerzumu (Dž. S. Mil, *op. cit.*, 37).

110 R. A. Dahl, *Modern political Analysis*, Yale University, 50.

za svoje sopstveno konstituisanje (analogno pretpostavkama koje se spontano socijalno ustanovljavaju), istovremeno sa obezbeđivanjem mehanizama za zaštitu liberalnih vrednosti.¹¹¹ Kada se liberalna ideja kao projekcija i preporuka našla u okolnostima sveta opustošenog jednopartijskom diktaturom, pred razvalinama zarobljenog društva, planske privrede, centralizovane vlasti, suverenosti naroda, kulture opredeljene ideologijom, suočena sa zanemarenim pojedincem kome je partijska pripadnost bila jedini stvarni izvor identiteta, pred latentnom opasnošću od restauracije i nagomilanim strahom od onoga što je bilo, kao i pred opterećujućom zebnjom u odnosu na ono što će biti, model se morao prilagoditi stvarnim mogućnostima da bi bio delotvoran. Ova je tvrdnja izuzetno rizična i zato se mora odmah ograničiti zahtevom da jezgro principa mora bezuslovno biti očuvano. Tako je teorija konstatovala da u uslovima tranzicije model liberalno-konstitucionalne pravne države trpi izvesne promene u odnosu na izvorni idejni zahtev. Preinačenja se kratko mogu označiti kao: (1) relativno labavljenje aranžmana podele vlasti, odnosno izvesna koncentracija vlasti, koja je nužna da bi se država efikasnije usredsredila i na one delatnosti koje inače ne spadaju u njenu klasičnu funkciju; (2) relativno normativno proširivanje ustava „institucionalno garantovanim privilegijama“, koje podrazumevaju socijalna prava i obećanja u pozajmljenoj formi prava kao instrumente socijalne države, čiji je cilj smirivanje napetosti i amortizovanje straha.¹¹² Dalje, ovako prilagođena liberalna dispozicija, u ovih dvadesetak godina prakse konkretnog tumačenja apstraktnih vrednosti u preobražajnoj primeni, dobila je konture, moglo bi se tako reći, teorije tranzicije. I u odnosu na njene zaključke i propozicije, države, s obzirom na posebnost nasleđa, ali i ukupnost socijalnih i političkih uslova u kojima se projektuju i ispunjavaju demokratski standardi, često imaju potrebu za prilagođavanjem konvencionalnih uputstava.

Ali i u okolnostima modernih zapadnih demokratija javila su se pitanja povodom kojih se liberalna teorija našla pred ozbiljnim iskušenjima, jer politička realnost širom sveta u mnogim aspektima kompromituje teoriju. Multikulturalnost i zahtevi za priznavanjem različitosti ujedinili su zastupnike tradicionalnog liberalizma u odbrani njegovih izvornih načela nepokolebljivom tvrdnjom da su mehanizmi obezbeđivanja jednake slobode za sve, koji reflektuju status javne politike u obimu objektivnog prava, dovoljni i za zaštitu pripadnika manjinskih kultura kao apstraktnih građana. Bez daljeg razvijanja njihove

111 Vidi o tome bliže: R. Vasić, *Pravna država i tranzicija. Teorijski model i kontekstualno uslovljavanje*, Dosije, Beograd 2004, 52.

112 Uporedi: *ibid.*, 53-54.

argumentacije, ovakvo rasuđivanje vodi zaključku da bi se priznavanjem „viška prava“ definisanim kolektivitetima obezvređilo načelo jednakosti. Na drugoj strani, tvrdi se da se „viškom prava“ tek uspostavlja jednakost građana, jer se re-konstruišu i ispravljaju istorijski i socijalno nejednako raspodeljeni uslovi za praktikovanje sloboda i prava, te da država vladavine prava o jednakosti svojih građana mora da vodi računa tako što će faktičku nejednakost per legem preobraziti u pravnu jednakost, koja, pretpostavljeno, participira u opštem dobru zajednice kao „jednakost brige za građane“.¹¹³

Ali, nedoumice i sporovi u okviru „preporučenog“ teorijskog diskursa nisu kao tema okončani empirijski zadatim pretresanjem multikulturalnog ambijenta. Na tragu navedenog Dvorkinovog ogleđa (Ronald Dworkin), koji otpočinje podnaslovom „Kraj teorije:“, čini se uputnom, a njemu očigledno nužnom, re-interpretacija značenja apstraktnih vrednosti slobode, jednakosti i zajedništva za ostvarenje liberalne demokratije i vladavine prava.¹¹⁴ Ovo se čini naročito važnim za postkomunističke demokratije, koje, razumljivo, nisu još dospele do označenog nivoa rasprave, ali kojima se kao upozorenje mora predočiti da, iako odlučno, samo osporavanje komunističkog vladavinskog aranžmana ne ispunjava značenjem u punoj meri liberalni princip kao takav, odnosno ne izražava „ceo“ princip.

Ako se na jednoj strani liberalizam kao politička teorija i vladavina prava kao pravna teorija ističu kao uzor za praktično delovanje u negiranju autoritarnog nasleđa i uspostavljanju standarda dobrog života u političkoj zajednici, a politička realnost na drugoj strani kompromituje njihove izvorne postulate, postavlja se pitanje može li se i kako prevladati ova protivrečnost.

Ovde su, kako to često biva, u pitanju vladajuće interpretacije teorijskih zamisli u koje se „veruje“ kao u „očigledno ispravne“. Manje je primetno, ili sasvim neprimetno, da pored toga što objašnjavaju, različita tumačenja se najčešće instrumentalizuju kao argument u opravdavanju ili osporavanju izvesnih političkih i pravnih tvorevina. Ako se diskurs oslobodi ustaljene navike razumevanja inkluzivnog ili ekskluzivnog položaja vrednosnih principa u njihovom međusobnom odnosu, kao što je pokazano na primeru sa-trpeljivosti zaštite

113 Dvorkin naglašava da je „glavna karakteristika liberalnog shvatanja istinskog političkog zajedništva“ uviđanje da je „demokratiju moguće unaprediti ograničenjem volje većine i da su u tu svrhu potrebna neka ograničenja koja štite slobodu i jednakost brige za građane“ (R. Dvorkin, *op. cit.*, 294).

114 „Mi se, čak i uzapadnim demokratijama, u tolikoj meri razilazimo oko ovih pitanja, da utešna tvrdnja da smo danas svi liberali i da se možemo usredsrediti na čisto instrumentalne probleme najuspešnijeg osiguranja liberalne države, predstavlja samoobmanjivanje. Štaviše, ovo samoobmanjivanje, čini se, oprašta politiku neprincipijelnosti i time je ohrabruje“ (*ibid.*, 270).

individualnih i kolektivnih identiteta, stiču se nove mogućnosti da se diskurzivni sporovi rasprave i uspostavi nova saglasnost.

Tako Dvorkin u pomenutom tekstu pokazuje da prosvetiteljske vrednosti – sloboda, jednakost i bratstvo nisu nužno suprotstavljene, kako se tvrdi, „na složen, trijadan način“, a koja tvrdnja deli supstancu liberalne teorije na libertarijansku i egalitarističku i, još dublje ili značajnije, iznudiše konfrontiranost komunitarizma liberalizmu.¹¹⁵ On ovu, kako kaže „popularnu“, tvrdnju pojednostavljeno izražava kao činjenicu da „svako političko društvo mora prihvatiti kompromise dva od ovih ideala da bi unapredilo treći“.¹¹⁶

Odista, izgleda da su staranje o slobodi (naročito ekonomskoj), na čemu insistiraju jedni, i briga za izjednačavanje određenih kategorije stanovništva (siromašnih) ili kolektiva (manjinskih) sa „ostatkom“ društva, što zahtevaju drugi, potisnule u drugi plan interese zajednice kao celine, verovatno kao otklon „od“ i otpor autoritarnom iskustvu u kome se o „sreći“ pojedinca pretpostavljeno starala država.

Nema nikakve sumnje da je vrednost zajedništva logički i empirijski pretpostavljena vrednost za ostvarivanje druge dve, i svih ostalih vrednosti, uostalom, koje pripadaju principu vladavine prava. Među političkim ciljevima u dobro uređenom društvu, interes zajednice kao celine postulira se ako ne kao primaran, ono svakako kao ravnopravan sa individualnim i kolektivnim zahtevima, jer zajednički interes i „uključuje i prevazilazi“ pojedinačne i grupne interese. Da bi se umaklo opasnosti tumačenja opšteg interesa sa pozicije političke moći zloupotrebljivim razumevanjem „državnog razloga“, treba naglasiti da se, kada se apostrofira potreba očuvanja i unapređenja opšteg dobra ili javnog interesa, zapravo reflektuje standard „apstraktna zajednica“. Mislim, zato, da su komunitaristi u pravu kada odbacuju tvrdnju da odgovarajuća briga za zajednicu ipso facto onemogućava ili smanjuje isto tako odgovarajuću zaštitu individualnih i kolektivnih sloboda i prava. Ako metajuristički princip vladavine prava ograničava političku volju u odnosu na „prirodna prava“ građana zajednice koju ta volja predstavlja, ista vrsta ograničenja se aksiomatski postulira političkoj volji i u pogledu procesa i ishoda prepoznavanja i ostvarivanja javnog interesa.

Na ovom mestu potvrđuje se davno prepoznata „ontologija polisa“. Čovek nužno živi u političkoj zajednici jer ne može da živi sam. Bivstvujući politički, on ostvaruje svoju ljudsku prirodu, odnosno slobodu. Otuda je smisao (ideje) političke zajednice zadovoljavanje zajedničkih interesa. Budući da se opšte dobro, na koje svi

115 *Ibid.*, 271.

116 *Ibidem.*

imaju ista prava, ostvaruje posredovanjem političke zajednice, od sudbine države zavisice sudbina ljudi, a od sposobnosti ljudi zavisice moć (i blagostanje!) države. Javno i privatno, opšte i individualno, zajednički i pojedinačni interesi ontološki korrespondiraju u političkoj zajednici i predstavljaju temelj njene izvesnosti.

III

Na početku neprekinutog lanca institucionalnih i procesnih jemstava vladavine prava jeste ustav, a na njegovom kraju ustavni sud. „Prava demokratija“, jednostavno konstatuje Dvorkin, „zahteva da manjine budu zaštićene od volje većine pisanim ustavnim jemstvima koja donosi i sprovodi neka institucija – vrhovni ili ustavni sud – koja je sa svoje strane i sama zaštićena od volje većine (kurziv R.V.)“.¹¹⁷

Ustavom se, u opisanim, tranzicijskim okolnostima, demokratska revolucija obezbeđuje neradikalnim formalnopravnim postupkom koji ne ugrožava institucionalni kontinuitet. Njime se tehnički formulišu i objavljuju bazične političke odluke, među kojima su najvažnije one kojima se odlučno označava raskid sa prošlošću, država opredeljuje kao demokratska i političko ponašanje ograničava pravom.

Ustav je prvi i prvo u dodiru sa nadsvetom prava, sa metapравnom konstelacijom vrednosti. Da li će se proklamovane apstraktne vrednosti pokazati kao vrline u stvarnom životu političke zajednice, zavisi od mnogo čega, pre svega od ozbiljnosti elita na vlasti da razumeju mogućnost i utvrde svrsishodnu delatnost za njihovo ostvarenje. Za društva u stausu demokratskog preobražaja, mogućnost za državu vladavine prava jeste njihova povesna šansa. Dizajniranjem ustava, država se (samo)identifikuje i predstavlja javnosti, sopstvenoj i internacionalnoj. Svečani i, katkada, metaforički govor ustava u objavljivanju vrednosti i sredstava za njihovu zaštitu, uobičajeno se normativnim aktima niže pravne snage konkretizuju i potvrđuju, mada, istorijski nije nepoznata pojava da se zakonima, dakle zloupotrebom pravne forme, ustavne garancije sloboda i prava kompromituju ili obezvređuju, što predstavlja neku vrstu „subverzije ustava“. Zbog toga nije suviše insistirati na podsećanju da ustav po sebi, kao postulirani akt, ne obezbeđuje da se vlast vrši u granicama koje postavlja sve dok se u stvarnom ponašanju političkih aktera njegov ograničavajući smisao ne potvrdi. Dakle, od kada su „bogovi digli ruke od zemaljskih stvari i prepustili ih ljudima“, ljudi su bili primorani da uvide koliko je opasna razobručena vlast i da joj postave branu vrednosno

utemeljenim pravom. Vremenom, sa narastanjem političke zrelosti i poukama totalitarnog iskustva, pitanje o tome kako ograničiti vlast (koje kao suštinsko, doduše, ostaje nepromenjeno) postaje manje važno u odnosu na pitanje kako obezbediti sprovođenje ograničavajućih mehanizama.¹¹⁸ Zakoni i drugi propisi koje donosi predstavničko telo jesu akti ustanovljene vlasti, a kao takvi moraju biti u skladu sa ustavom jer njega donosi ustanovljavajuća („konstituentna“) vlast koja je predpolitička, dakle neotuđiva i nepovrediva, svojina naroda.

Značajnu nadležnost i odgovornost u oživotvorenju vladavine prava kontrolom ustavnosti pravnih propisa ima ustavni sud ili neka druga analogna institucija koja se stara o ustavnim jemstvima slobode i prava, odnosno o poštovanju mehanizama ograničene vlade. „Papirna ograničenja posezajućeg (encroaching) duha vlasti“¹¹⁹ ustavom, kako je upozoravao Medison, nisu dovoljna, naročito kada je u pitanju prirodna nadmoć zakonodavne vlasti koja je sposobna da širi svoj domen uticaja uvlačeći druge vlasti u svoj „snažni vrtlog“.¹²⁰ Zato je u državnoj strukturi potrebno ustanoviti jedan organ čija je pravna moć nezavisna i samostalna, koji je, s jedne strane, institucionalno zaštićen od volje većine, kako je pokazano Dvorkinovima citatom, a sa druge, snabdeven ovlašćenjem da pod propisanim uslovima poništi svaki akt vlasti ustanovljene većinskim principom.¹²¹ Njegova funkcija postaje naročito važna u situacijama u kojima neposredno istorijsko iskustvo opominje da su ideali starih vrednosti u nepovrat prošli, a vitalnost novih ideala tek počinje da se nazire.¹²² Ako se ostave po strani kontroverze u kvalifikovanju ustavnosudske funkcije, ostaje kao zaključak da su odluke ustavnog suda ne samo nesporno obavezujuće, već da su u tom svojstvu i opredeljujuće kada tumače više ili manje sporne ustavne odredbe. Jer, s obzirom na to da same ustavne norme ne mogu da budu osporene kao neustavne, pred ustavni sud se postavlja ozbiljan zadatak da svojim aktivizmom prepozna, domisli i podrži načelo vladavine prava.

118 Uporedi: K. J. Fridrih, *op.cit.*, 19.

119 I ovde se kao pretpostavka koristi saznanje o duhu i prirodi vlasti, koje je uobličeno (i često citirano) minijaturama lorda Ectona.

120 A. Hamilton, J. Medison, J. Jay, *The Federalist Papers*, Penguin Books, 308-309.

121 N. Dimitrijević, „Kako čitati ustav“. U: *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*, Fabrika knjiga, Beograd 2007, 37.

122 I u uglednim demokratijama *hermeneutika iuris* ustavnim sudovima širom otvara vrata svog carstva. Katkada će se dilema stvoriti u pogledu „teškog slučaja“, a katkada u pogledu odluke kojom od dva jednako ispravna značenja dati prednost s obzirom na nalog pravičnosti ili zahtev svrshodnosti u specifičnom situacionom kontekstu. Stručne greške su, naravno, uvek moguće, ali je pravni život u stanju da ih toleriše. Nepodnošljive su, međutim, samo one „greške“ u kojima se profesionalni etos podređuje političkim manipulacijama.

IV

Ovo bi bio okvir u kome ću, u predviđenom drugom delu, na primeru ustavnog i zakonskog normiranja sprečavanja sukoba javnog i privatnog interesa i ustavnosudskog odlučivanja u tom domenu pokazati koliko je političkoj eliti u Srbiji stalo do liberalnih vrednosti i koliko je Srbija spremna da razume pravila igre u ostvarivanju principa vladavine prava.

LITERATURA

- R. A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press, Chicago-London;
Modern political Analysis, Yale University;
- N. Dimitrijević, „Kako čitati ustav“. U: Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno, Fabrika knjiga, Beograd 2007;
- R. Dvorkin, „Sloboda, jednakost i zajedništvo“. U: *Savremena politička filozofija*, priredio Janoš Kiš, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski karlovci-Noví Sad 1998;
- K. J. Fridrih, *Konstitucionalizam (ograničavanje i kontrola vlasti)*, CID, Podgorica 1996;
- A. Hamilton, J. Medison, J. Jay, *The Federalist Papers*, Penguin Books;
- Dž. S. Mil, *O slobodi*, Plato, Beograd 1998;
- M. Podunavac, *Poredak, konstitucionalizam, demokratija*, Čigoja štampa, Beograd;
- D. Vojnić, Ž. Puhovski, "The Economic and Political Dimension of the Transition (a Framework for the Research of the Transition Problems in Countries of Central and Eastern Europe)". In: *Politics and Economics of Transition*, ed. Ž. Puhovski, I. Prpić, D. Vojnić, Informator, Zagreb 1993;
- R. Vasić, *Pravna država i tranzicija. Teorijski model i kontekstualno uslovljavanje*, Dosije, Beograd 2004.

Radmila Vasić

CONSTITUTIONALIZATION OF THE PRINCIPLES OF THE RULE OF LAW

Summary:

This paper was contemplated as the first part of a study that should indicate how far Serbia has gone in the establishing and the practice of institutionalization of the system of the rule of law. In it, the reference theoretical framework will be established according to which the effects of the so far political and legal project of transition in Serbia will be analyzed and appraised. In this respect, it will be analyzed as to how the ideas of the rule of law, democracy, and constitutionalism determine the objective of the post-communist transition. At the same time, it will be revealed whether, how much, and why the underlying ideas of a well regulated system, as determined by the traditional western liberal theory, are adapted to the specific context under the conditions of post-authoritarian origins. Shifting from authoritarian habits (by the government) and possibility of freedom (of citizens) are institutionalized by the constitution founded on an authentic „post-revolutionary“ consensus. In addition to the symbolic making public of the break up with the authoritarian past, the constitution distributes and limits the power in the manner described by the authentic principles of the rule of law. This means that even this highest, institutionalizing authority submits to the law and thus acquires the democratic identity to itself. For the constitution not to be a mere „semantic phrase“, political stakeholders must ensure the conditions for its real life. The most responsible taking care of the adherence to the constitution is entrusted to the constitutional court. It very much depends on its boldness, authority, and activism as to how much the value components of the constitutional liberal democracy formatted by the constitution will take root in the real life of the political community.

Key words: democratic transformation, the rule of law, constitutional institutionalization, constitutional court's support

Konstitucionalni odnosi između većine i manjine

Sažetak:

U radu prvo sumiram različite prigovore u odnosu na moderni konstitucionalizam naročito s obzirom na odnos prema kulturalnim razlikama. Posle toga uzimam u obzir socio-ekonomsku dinamiku koja determiniše manevarski prostor konstitucionalizma, posebno naglašavajući fenomen neoliberalnog komunitarizma. Naglašavam da je ovaj fenomen od ključnog značaja i za odnose između većina i manjina. Problematiku analiziram i s obzirom na procese tranzicije u post-socijalizmu naročito referirajući na teškoće stvaranja „tržišnog poretka“. Na osnovu navedenih naznaka pokušavam da tematizujem relaciju između kulture i konstitucionalizma i nužnost političkog razumevanja multikulturalnosti. Članak prevashodno želi da se pomeri iz uskih okvira kulturalizma i kulturalističkih determinacija i da naglašava procesualno i političko tumačenje odnosa između većine i manjine.

Ključne reči: konstitucionalizam, multikulturalizam, neoliberalizam, socio-ekonomska dinamika, kultura

Uprkos tome što se moderni konstitucionalizam, dakle, „pisani dokument“ koji važi kao temelj za demokratsko društvo, u teoriji tematizuje na različite načine, može se tvrditi da je njegovo (minimalno razumevano) jezgro sledeće: ograničavanje interventskog nastupa države spram društva, opredeljenost za stabilizacionu ulogu prava, zaštita određenih prava. Ustavom, to jest, praksom tumačenja ustava¹²⁴ se obezbeđuje normirano prilagođavanje partikularnih interesa

123 Redovni profesor, Univerzitet u Novom Sadu – Fakultet tehničkih nauka.
E-mail: alpar@uns.ac.rs

124 O tome šire, A. Wiener, *The Invisible Constitution of Politics. Contested Norms and International Encounters*, Cambridge University Press, 2008.

kao i okvir za primenjivanje univerzalističkih principa. Prostorom koji je omeđen ustavom bi trebalo da vladaju konstitucionalno uspostavljene norme i procedure, to jest, svi oblici političkih i ekonomskih ispoljavanja treba da se nadovezuju na konstitucionalne i pozadinske „meta-norme“.¹²⁵ Bez sumnje, konstitucionalnoj ravni se mora dodati i demokratski momenat u znaku „ekviprimordijalnosti“ po kojoj uopšte figurira „konstitucionalna demokratija“.

Ovde, međutim, želim da savijem problematiku ustavne demokratije prema izabranoj temi, a to je odnos ustava prema kompleksnim oblicima pluralnosti. Preciznije, želim da prilagođavam ovu problematiku s obzirom na regulisanje odnosa između manjina i većina. Da počnem sa tim da treba utvrditi činjenicu da je moderna konstitucionalnost izložena kritičkim tumačenjima, čak se može reći da je konstitucionalizam u izuzetnoj meri na vagi. Prepoznaju se određeni trendovi koji erodiraju veru u konstitucionalne strukture. *Prvo*, iznete su ocene da je konstitucionalizam otvorio vrata, ili se, barem pokazao nedovoljno senzitivnim u pogledu afirmisanja određenih oblika neslobode.¹²⁶ Drugačije rečeno, konstitucionalizam nije razvio takvu vrstu sile da bi onemogućio situacije u kojima se demokratska prava formalno garantuju, no istovremeno praktikuju se određene forme isključenja. *Drugo*, tvrdi se da je moderni ustav bio neosetljiv prema nezapadnim-neeuropejskim partikularnim kulturalnim tradicijama, a time je poopštivost njegovih normi došla u sukob sa kosmopolitičkim intencijama. U snažnoj varijanti ovog stava moderna konstitucionalna demokratija je predstavljala okvir za imperijalnu hegemoniju koja je podjarmljivala i asimilovala partikularne obrasce.¹²⁷ *Treće*, smatra se da su apstraktni okviri konstitucionalne demokratije, oblici veze između konstituišuće moći i konstitutivnih formi, nemoćni spram neoliberalizacije¹²⁸ koja menja odnose između ekonomske i političke sfere, to jest,

125 Pogledaj čuvenu komunikaciju o dometima demokratskog konstitucionalizma J. Habermas, Reconciliation through the Public Use of Reason, in: C. Cronin and P. De Greiff (eds), *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, Cambridge MA, The MIT Press, 1998, 49–75, and J. Rawls, Reply to Habermas', in *Political Liberalism*, second edition, New York, Columbia University Press, 1996, 372–434.

126 J. Tully, The Unfreedom of the Moderns in Comparison to Their Ideals of Constitutional Democracy, *The Modern Law Review*, 2002, (MLR 65:2, March).

127 J. Tully, Modern Constitutional Democracy and Imperialism, 2008, 46 Osgoode Hall, L.J. 461. J. Tully, *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

128 K. Josifidis, A. Lošonc, 2007, *Neoliberalizam: sudbina ili izbor*, Novi Sad, Graphic, 2007. K. Josifidis, A. Lošonc, N. Supic, Neoliberalism: Befall or Respite?, *PANOECONOMICUS*, 1, 2010, 101–117.

destabilizuje graničnu liniju između političkih i ekonomskih domena. Naime, ovi procesi, koji se inače sada pečate elementima strukturalne krize, dovodili su do ekonomizacije politike, menjajući norme racionalizacije ljudskog ponašanja uopšte. Kritičke lamentacije u smislu nedostatka političke legitimisanosti transnacionalnih ekonomskih entiteta i njena zamena sa naturalističkim ekonomskim referencama upravo svedoči o takvim procesima. Time se tvrdi da je došlo do neravnoteže između *konstitucionalne* demokratije i *demokratskog* konstitucionalizma. Civilno-participatorna sadržina konstitucionalne demokratije je ugrožena zarad efikasnog ekonomskog usmerenja društva u novom, neoliberalnom, kontekstu.¹²⁹ Postoje funkcionalne ekonomske norme u ovakvom poretku koje onemogućavaju legitimaciju vlasti i slabe elemente normativnih struktura. Kao što se ukazuje na činjenicu da se menja sadržina pojma građanstva, jer neoliberalizacija (kao i prateće pojave u smislu takvih fenomena kao što je finansijska globalizacija) afirmiše višak moralizacije¹³⁰, menjajući okvire koji su izgrađeni posle II svetskog rata za instituciju građanstva. Zapravo, ne možemo razumeti dinamiku multikulturalizma a da ne tretiramo problem građanstva; sa transformacijom elemenata građanstva, tako sa poimanjem „aktivnog građanina“¹³¹ (koji, barem je tako poželjno po ovim „uzusima“, nikada ne kritikuje vlast, nego apriori kooperira sa njom), menjaju se dimenzije pojma modernog građanstva. U takvoj konstelaciji ujedno slabe državni kapaciteti da se zaustavi ili anulira iskorišćavanje informacijskih asimetrija u praktikovanju ekonomske moći, ili zloupotreba informalne moći, ili da se obezbede određena ekonomska prava, kako to merodavne studije dokazuju. Slabost se pokazuje zapravo u tome da se odupire arbitrarnom nastupu određenih poslovnih grupa koje uspešno redistribuiraju društveno bogatstvo, drugačije rečeno, države ne uspevaju ili u slabijoj meri uspevaju da ograničavaju „iznalazjenje i stabilizaciju različitih renti“. Prema tome, izoštrava se odnos između političke integracije i ekonomske efikasnosti.

Epohalna promena izazvana padom Berlinskog zida, tehnološki i finansijski intenzivirana globalizacija, kao i uznapredovanje evropske unifikacije su doprinele da se pitanje ustavnosti još snažnije postavlja na dnevni red. Naznačene promene su indukovale rasprave o „postnacionalnom konstitucionalnom

129 W. Brown, American Nightmare, Neoliberalism, Neoconservatism, and De-Democratization, *Political Theory*, 2006, Volume 34 Number 6, December, 690-714.

130 O moralizaciji pojma građanstva u neoliberalnoj eri, M. Bjornson, Speaking of Citizenship: Language ideologies in Dutch citizenship regimes, *Focaal, European Journal of Anthropology*, 2007, 49. W. Schinkel, The moralisation of citizenship in Dutch integration discourse, ojs.uvu.vu.nl/alf/article/download/56/78, otvoreno, 10/16/2011.

131 Schinkel, *ibid.*, 697.

patriotizmu“ (Habermas), o evropskoj javnoj sferi (Balibar), o evropskom političkom identitetu koji reflektuje partikularne kulturalne tradicije, a na planu konstitucionalizma beležimo takve merodavne pokušaje kao što su „legalni pluralizam“ (Teubner), ili „konstitutivni pluralizam“ (Walker). Čak se predlaže promena epistemološkog okvira konstitucionalizma u smislu „refleksivnog konstitucionalizma“¹³² koji bi mogao da uzme u obzir promenjene okolnosti na svetskom i lokalnom planu.

Posebno su interesantna konstitucionalna pitanja za postsocijalni svet srednje i istočne Evrope. Konstitucionalna politička ekonomija rado ukazuje na činjenicu da je ustavna problematika ovde povezana sa paralelnim tendencijama stvaranja odgovarajućih državnih kapaciteta i „tržišnog poretka“,¹³³ to jest, sa istovremenom političkom i ekonomskom transformacijom. Građenje države i tržišta je po tome striktno povezano. Odgovarajuća problematika je, naravno, višestruko tematizovana, i izneta su duboka kritička zapažanja koja nas upućuju na različite deficite povodom toga. Postsocijalistička transformacija nas opominje da tematski krug konstitucionalizacije nipošto nije definitivno uokviren. Tako se postavlja krupno pitanje mogućnosti konstitucionalnog zahvata u vezi toliko bitnog pitanja za srednje i istočno evropske zemlje kao što je domen privatizacije.¹³⁴ Jer, pri tome nipošto nije reč o nekom usputnom pitanju, nego o razgraničenju između javne i privatne sfere, o raspodeli društvenog usmerenja između javnog i privatnog sektora i shodno tome o raspodeli društvenog bogatstva, kao i o raspodeli moći između aktera ovih sfera. U najmanju ruku moramo potvrditi da privatizacijske prakse uvek smanjuju mogućnost politički uokvirene procedure polaganja računa. U SAD i u Evropskoj uniji (barem u velikom delu) ovo pitanje je u maloj meri relevantno, s obzirom na već izvedene procedure privatizacije, ili zbog nepostojanja predmeta privatizacije, ali u određenim zemljama Evrope, kao što je Srbija, konstitucionalna tematizacija još uvek nedovršene privatizacije je itekako od suštinskog značaja.

Na ovom stepenu razmišljanja već mogu navesti glavnu nit ovog rada. Kompleksni pluralizam, sa kojim se suočava moderni konstitucionalizam, je u poslednjim decenijama veoma često bio opisan iz perspektive „multikulturalizma“.

132 J. Bohman, Constitution Making and Democratic Innovation. The European Union and Transnational Governance, *European Journal of Political Theory*, 2004, 3 (3) 315-337.

133 L. Bruszt, MARKET MAKING AS STATE MAKING: Constitutions and Economic Development in Post-communist Eastern Europe, *Constitutional Political Economy*, 2002, 13, 53- 72.

134 O konstitucionalnim ograničenjima u SAD i u Evropi, G. Katrougalos, Constitutional Limitations of Privatization in the USA and Europe: A Theoretical and Comparative Perspective, *Constellations*, 2010, Volume 17, No. 3.

Pitanje je koliko je termin prikladan, naročito koliko raspolaže sa analitičkim dometom, ali činjenica da je u prethodnom periodu postao neka vrsta *common sense* za one koji se interesuju za regulaciju pluralizma. "Multikulturalizam" je prevashodno nosio u sebi *polemičku* vrednost spram implicitne ili eksplicitne homogenizacije u ime moderne nacionalne države; Kymlicka, verovatno najznačajniji pobornik liberalnog multikulturalizma, je proširivši pojam govorio o „revoluciji na osnovu ljudskih prava povodom rasnog i etničkog diverziteta“.¹³⁵ Donekle slično je razmišljala i Nancy Fraser koja je koncept ljudskih prava stavila u prednji plan uz hegelovski fenomen priznavanja.¹³⁶ To znači da, ma kako ćemo voditi ezoteričku raspravu o samom pojmu, činjenica je da je on neka vrsta postojećeg „horizonta“ i rečnika u savremenim raspravama. Međutim, i to moramo zabeležiti da bismo korektno opisali postojeće stanje: u poslednjoj deceniji su se pojavile teorijske i praktične naznake koje su dovele u pitanje opravdanost multikulturalizma, i počele su govoriti o *post*-multikulturalizmu.

Moje razmišljanje je sledeće: problematika multikulturalizma i post-multikulturalizma se može razumeti samo ako uzimamo u obzir *totalitet* socio-ekonomske dinamike sa kojom se današnja društva susreću. Odnosno, upravo poentiranje sveobuhvatnosti opravdava činjenicu da sam gore registrovao *različite* (ekonomske, političke, itd.) dimenzije u vezi moderne konstitucionalnosti. Tek uvažavanjem širokih okvira možemo prodreti do stanja i ocene povodom „multikulturalizma“ u današnjem svetu. Tako, bitno je da prepoznamo određujuću tendenciju koja, paradoksalno, *ne* vodi do inače deklarisanе individualizacije, nego do obnovljenog „*neoliberalizovanog komunitarizma*“,¹³⁷ to jest, do protivrečnog zajedništva strahova u neoliberalnom kontekstu. Nije to činjenica koja se može lokalizovati, mada ona dobija različite forme u različitim zemljama. I to je paradoks koji je vredan svake pažnje, i objašnjava i poziciju nacije, ili, drugih oblika kolektiviteta u sadašnjem poretku. Jer, neoliberalizmom se obično naglašava usredsređenost na pojedinca, „navođenje“ pojedinca da bude krajnji nosilac odgovornosti u konstelaciji gde je „tržište arbitar u odnosu na sve moguće stvari“. Ali, neoliberalna dinamika pokazuje i paralelnu tendenciju *de*-individualizacije, što podrazumeva preinačenje i razmišljanje o kolektivnim okvirima zajedništva.

135 W. Kymlicka, *Multicultural odysseys: navigating the new international politics of diversity*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

136 N. Fraser, *Justice Interruptus*, New York, Routledge, 1997, 12.

137 O ovom pojmu raspravljaju, W. Schinkel and F. van Houdt, The double helix of cultural assimilationism and neo-liberalism: citizenship in contemporary governmentality, *The British Journal of Sociology*, 2010, Volume 61, Issue 4.

Istovremeno, smatram da su postojale mnogobrojne rasprave i studije o multikulturalizmu koje su ga dovele do *reduktivnog* sociološkog nivoa i prevele ga u *depolitizovane* okvire. Problem sa „multikulturalizmom“ je upravo u tome da u nedostatku opreza lako klizi ka kulturalizmu, to jest, prema kulturalističkom determinizmu, u smislu razumevanja „kulture“ kao poslednje instance. Sužavanje multikulturalizma na posebnu kulturalnu senzibilnost nosi sa sobom opasnost da se gubi politička dimenzija. Namera ovog rada je da kritikuje takav pristup, i da naglašava suženost kulturalizma i prenapetog naglašavanja kulture u ovoj sintagmi. Ne plediram protiv „kulture“ i nije mi namera da potcenjujem njen značaj, ali sam mišljenja da je gubljenja ravnoteža između politike i kulture, odnosno, da je prenapeta kulturalizacija ugrozila političku dimenziju multikulturalizma. Nijedan iole ozbiljan zahvat multikulturalizma se ne može odreći tretiranja kulture, no, čini se da je neophodan drugačiji tretman odnosa između politike i kulture. Prema tome, naglašavam značaj *političkog*¹³⁸ razumevanja „multikulturalizma“ i izuzetan značaj izbegavanja kulturalnog determinizma. Ovakva ambicija želi demonstrirati *ne-kulturalističko*, odnosno, *političko* razumevanje multikulturalizma. Time stižem i do konstitucionalnog uloga: *ustav bi trebao da denaturalizuje većine i manjine, da ih integriše/involvira u dinamički proces pluralizma, to jest, da na politički način integriše većine i manjine u političku zajednicu*. To je pozitivni cirkulacioni tok, „dobra cirkularnost“ koja je na delu: tek sa politikom se može stvoriti ustavni poredak, ali, i tek u ustavnom prostoru se može uobličiti konstitutivna moć. Ustavno upisivanje različitosti u poredak i nije ništa drugo nego međusobno političko uobličavanje etničkih (i drugih) različitosti. Ne-političko zajedništvo inklinira ka tome da većine i manjine postoje samo zato da uvide svoje neiskrivljene autentične interese, i da *depolitizacijom* stižu do svoje metafizičke suštine. Jedva da treba reći da ovakvo poimanje multikulturalizma je izuzetno kritičko i prema promovisanju određenih grupa u etno-folklorističko-gastronomskom ključu. Registracija kulturalnih posebnost ni u kom smislu ne uobličava put prema „multikulturalizmu“, pre se radi samo o uvažavanju postojećeg.

Politička koncepcija multikulturalizma podrazumeva i *politički* filtriranu situaciju „diferencijalnog građanstva“. Ovakva koncepcija pokušava odvagati u kojoj meri se mogu multikulturalni konflikti rešavati u normativnim okvirima konstitucionalnosti. Inače, *normativno* gledano, pluralizam se mora razumeti dosledno i bezrezervno: i manjine i većine (*sic!*) postoje u pluralu. Nijedna ovde navedena kategorija (većina ili manjina) ne raspolaže sa božanskim pravom, prerogativom da bude homogena u odnosu na onu drugu koja je navodno

138 Nešto o političkim dimenzijama multikulturalizma, M. Gianni, *Multiculturalisme et intégration politique: la citoyenneté entre reconnaissance de la différence et reconnaissance de l'égalité*, Paris, 2002.

„raštrkana“. Politička integracija se gradi preko heterogenosti. Osim toga, manjine i većine tek se *zajedno, međusobno* mogu denaturalizovati, te njihov zajednički odnos se razumeva u smislu političke integracije. Pošto je politika i prostor rizika, kao i agonističkih elemenata, podrazumeva se da je međusobna denaturalizacija protkana elementima rizika, ne u poslednjem redu u smislu toga da su većine i manjine podložene samopromenama. Nije suština multikulturalizma u samociljno postuliranoj različitosti, u površnoj fenomenologiji razlika, nego u političkoj integraciji iste različitosti. Ako se, pak, multikulturalizam razumeva skraćeno, tada upravo nam ova, političko-integrativna, osobina ustava beži i postaje mrtvo slovo na papiru. No političko razumevanje multikulturalizma zahteva verovatno i šire posmatranja fenomena u odnosu na dosadašnje perspektive. Najzad sa isticanjem političke određenosti multikulturalizma želim da uvažavam i dinamičku konstelaciju u vezi većina i manjina. Pogledajmo sledeću naznaku: „konstitucionalizam iziskuje slobodu članova da s vremenom na vreme menjaju konstitucionalna pravila međusobnog priznavanja i saveza u kontekstu menjanja njihovog identiteta“.¹³⁹ Ono što je ovde najvažnije to je da se identitet razumeva dinamički, da se izbegava ukrućivanje identiteta u raljama kulturalne determinisanosti, da se stvari postavljaju na političku ravan. Ovde tek naznačujem forme promišljanja dinamičkog pluralizma kao što su „interpretativni pluralizam“, „pluralizam kao fakticitet“, ili „vrednosni pluralizam“.¹⁴⁰

* * *

Razumljivo je da je u poslednje vreme¹⁴¹ došlo do snažne tematizacije kompleksnog pluralizma. Hegemonija singularnog kolektivnog identiteta se ne može opravdati.¹⁴² Gravitacija ka jednom kolektivnom centru stvara neopravdane političke, ekonomske i kulturalne efekte. Valja izumeti drugačije organizovanje

139 J. Tully, Introduction, in: A-G., Gagnon and J. Tully (eds.), *Multinational Democracies*, Cambridge University Press, 2001, 12.

140 M. Rosenfeld, Rethinking Constitutional Ordering in an Era of Legal and Ideological Pluralism, *International Journal of Constitutional Law*, 2008, 6 (3/4) 415 – 455.

141 „Poslednje vreme“, ovaj neodređeni izraz označava poslednjih pola veka kada se multikulturalizam rasplamsao, W. Kymlicka, The rise and fall of multiculturalism? New debates on inclusion and accommodation in diverse societies, *ISSJ*, UNESCO, 2010.

142 S. Tierney, Review Article. Beyond the Ontological Question: Liberal Nationalism and the Task of Constitution-Building, *European Law Journal*, 2008, 14 (1) 128-137. C. Jung, Democratic Engagement with Ethnic Minority Claims: A Methodological Intervention into a Normative Debate, in: *Multiculturalism and Law*, ed. Omid Payrow Shabani. Cardiff, University of Wales Press, 2007.

kompleksne pluralnosti.¹⁴³ Tako su pravne studije uključile u svoj repertoar raspravu o kolektivnim identitetima i o pravnim izrazima takvih obrazaca.¹⁴⁴ Time se komplikuje ranije tretirani odnos između konstitucionalne demokratije i nacionalnog identiteta. Mnogobrojne naznake su korišćene u ovu svrhu a koje su upućivale na promenu u pogledu drugačijeg ophođenja prema kolektivno-identitetskim obrascima: „multinacionalna demokratija“, „sub-nacionalni oblici samouprave“, „priznavanje“, itd.¹⁴⁵ Kritikovana je (opravdano) tendencija homogenizacije u modernim konstitucionalnim sistemima. Izneta je ocena da su konstitucionalni sistemi, čak i ako nisu pokazali negativan odnos prema kulturalnim različitostima, ipak su demonstrirali indiferentnost prema ne-nacionalnim kolektivitetima. Mada je moderna država legitimisala sebe kao neutralnu prema većini i manjini, teorija je pokazala protivrečnosti takvog nastupa. Demonstrirano je da moderna nacionalna država nužno nastupa *ne*-neutralno zastupajući interese nacionalizovane većine: igrajući ključnu ulogu u izgradnji (većinske) nacije država asimetrično nastupa prema manjinama čije partikularne kulturalne tvorevine bivaju ugrožene ili podređene. Pri tome, teorija insistira na *strukturnim*, a ne na *kontingentnim* razlozima. Mada uvažava činjenicu kontingentnih nastanaka nacije i kolektivnih entiteta, teorija naglašava značaj strukturalnih momenata. Mogli bismo da kažemo, da teorija praktikuje strukturalno-genetički metod: uvažava činjenicu da su kolektivni okviri zajedništvo nastali istorijski-kontingentno, ali ne tone u historicističkim naznakama, nego raspravlja o *strukturnim određenjima* istih pojava. Odnosno, ne-neutralni nastup nacionalne države se ne pripisuje nekom „psihologizovanom“, „atavističkom“, „patologističkom“ nacionalizmu koji se neguje od strane većinske nacije (mada je to moguće, naravno, ali to nije predmet ovog nivoa rasprave), nego strukturalnim determinacijama. To jest, kaže se da moderna nacionalna država koja nužno homogenizuje razlike, realizuje ujedinjavanje, vrši asimilaciju različitosti, gradi naciju, omeđuje prostor, briše neravnine prostora, kodifikuje vreme, no uvek na ne-neutralan način. Konstituisanje moderne nacije je neminovno povezano sa snažnim spojevima između države i nacije, što nije nikakvi iskrivljavanje istorijskog toka, ali se time kreira i izvesna vrsta jezičkog hegemonizma.

143 H. R. van Gunsteren, *A Theory of Citizenship. Organizing Plurality in Contemporary Societies*, Boulder, Westview Press, 1998.

144 J. Priban, *Legal Symbolism. On Law, Time and European Identity*, Aldershot, UK/Burlington, USA: Ashgate, 2007.

145 E. Bleich, *From international ideas to domestic policies: educational multiculturalism in England and France*, *Comparative Politics*, 1998, 31 (1), 81–100.

Ovakva teorija ne misli da je građenje nacija premoderna pojava, na protiv, smešta genezu nacije u modernitetu i nastoji celokupnu problematiku nacionalnog jedinstva tretirati u modernoj perspektivi. Sa tom dodatnom naznakom da teorija o kojoj ovde raspravljam protestuje kada zagovornici jake nacionalne države posmatraju stvari iz perspektive objektivističke filozofije istorije. Po tome, nacija kao kolektivni entitet je genuini moderni fenomen i osnov prava na određene resurse, dok su *ne*-nacionalni entiteti (manjine) ostaci premodernih primesa, odnosno, kolektivni okviri koji nisu dostigli stepen moderne zrelosti. Sa ovakvim nastupom je povezano da sa jedne strane teorija prepoznaje različite, istorijski nastale, forme multikulturalizma koje iziskuju različite mehanizme. Sa druge strane, teorija nikada ne zaboravlja da se različite forme neće raspliniti u historicističkim naznakama, odnosno, da one, uprkos razlikama, traže opšte naznake, to jest, prepoznavanje (opet), generalnih i strukturalnih determinacija.

Ovde se rađa problematika koja se standardno analizira kao „multikulturalna pravednost“. Ona se prvo može razumeti kao reaktivna, odnosno, kao korrekтив u odnosu na efekte nacionalnog ujedinjavanja, ali to neće biti dovoljno: ono što se danas tretira pod tim imenom predstavlja različite aranžmane određenih pozitivno formulisanih programa. Jer, analizirani su dalekosežno mehanizmi koji omogućavaju realizaciju ovako zamišljene demokratije. Naznačen je značaj konstitucionalnog priznavanja različitosti na centralnom regionalnom i lokalnom nivou. Nema razmatranja multikulturalizma koji neće naznačiti nužnost garantovanih mesta u odlučujućim telima političke zajednice, a u međuvremenu su razrađeni i mehanizmi koji ne ugrožavaju princip većinskog odlučivanja. Sa razlogom se naglašava značaj slobodnog korišćenja jezika u javnoj sferi. Zapravo primećujemo opet da konstitucionalno reagovanje na singularnu kolektivnu hegemoniju nosi u sebi dimenzije *replike* na konstitutivni spoj između nacije i države u modernitetu, odnosno, kritičku repliku na jednodimenzionalno/samoreferencijalno građenje nacije. Ukoliko je reč o nenacionalnim entitetima (manjinama) koje imaju odgovarajuće institucionalne resurse primećujemo analogne procese u odnosu na građenje nacija, naravno, uz poštovanje odgovarajućih razlika. No njihova mobilizacija, procesi stvaranja novih institucija (pogledajmo samo kao očevitni primer sličnu praksu manjina u Srbiji) jesu analogni građenju nacija. Sa tim značajnim dodatkom da se ovakvi procesi odvijaju u kontekstu gde postoji višedimenzionalnost i policentrizam.

Verovatno je u pogledu konstitucionalizacije kompleksnog pluralizma napravljen krupni korak kada je „multikulturalizam“ postao državna doktrina, a to se desilo u sedamdesetim godinama XX veka u Kanadi i u Australiji. Jer, time je više nego jasno naznačeno da uvažavanje pluralizma ne može da bude podređeno kontingentnim političkim aranžmanima. Posle toga su bili

upriličavane slične prakse i u drugim zemljama. Ipak, valja uvideti da je afirmisanje bilo izvojevano u jednom drugom političko-ekonomskom kontekstu, preciznije, u sumraku kejnzijanističke države blagostanja, ali kada je dotična država bila još u drugačijoj poziciji u odnosu na sadašnju. Držim da bi bilo preterivanje pripisati ovoj državi „kreiranje“ multikulturalnosti, to je zadatak kojim se može pristupiti samo istovremeno „odozgo“ i „odozdo“. Ali, stoji ocena da je kejnzijanska država koja je vršila makrousmernenje posle II svetskog rata odigrala ključnu ulogu u tome.

No od naznačenih sedamdesetih godina situacija se umnogome promenila: već samo označio okvirno ove procese kao „neoliberalizaciju“ sa odgovarajućim posledicama u odnosu na članstvo u političkoj zajednici i s obzirom na relokaciju rizika.¹⁴⁶ Ovi procesi su se odigrali i u zemljama sa značajnim socijalno-demokratskim tradicijama, i u značajnoj meri su uticali na samoopažanje političkih aktera. Istovremeno, beležimo i takve fenomene kao što je politika straha usred režima percepcije terorizma, što je problematiku kompleksnog pluralizma prevelo u široku koncepciju „bezbednosti“. Strah od terorizma je pojačavao poželjnost novih, intenziviranih asimilacionih mera. „Multikulturalizam“ je u međuvremenu doživeo mnogobrojne kritike, i već na početku XXI veka pojavile su se oštre naznake da je on „u definitivnom povlačenju u liberalnim državama“.¹⁴⁷ Valja to ne potceniti, jer i odgovarajući organi Evropske unije su kasnije dijagnosticirali stanje u smislu „poraza evropskog multikulturalizma“.¹⁴⁸ U tom kontekstu nije čudo da su čuo i poklič „zbogom multikulturalizmu“, čime bi se dokrajčila sudbina multikulturalizma pred naletima novih društvenih pojava.¹⁴⁹ Nizale su se kritike i iz drugih perspektiva, različiti reprezentanti društvenih nauka su lamentirali da multikulturalizam traži *idealnu* zajednicu, te da je njegov program opterećen preteranim normativizmom koji nije u skladu sa „sivom prozom“ kasnog kapitalizma. Kymlicka, koga sam već pomenuo, nedavno je odgovorio na ove

146 P. Mirowski, P. and Plehwe, D., *The Road from Mont Pelerin; the Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, Harvard University Press, 2009. S. L. Mudge, What is Neo-Liberalism?. *Socio-Economic Review*, 2008, 6(4): 703–31.

147 Programatski, Ch. Joppke, The Retreat of Multiculturalism in the Liberal State: Theory and Policy, *British Journal of Sociology*, 2004, 55, 237–57. Pogledaj reakciju krajnje desnice, M. Mickenberg, The Renewal of Radical Right, *Government and Opposition*, 2000, Vol. 35, No. 2, 170–188.

148 Council of Europe. Committee of Ministers, White Paper on Intercultural Dialogue.” CM 2008 30, May 2.

149 R. Baubock, Farewell to multiculturalism? Sharing values and identities in societies of immigration. *Journal of International Migration and Immigration*, 2002, 3 (1), 1–16.

optužbe sažimajući različite rezultate društvenih nauka koji po njemu ubedljivo dokazuju postojanost „multikulturalne hipoteze“.¹⁵⁰ Postojale su i druge kritike koje su i iz perspektive liberalne teorije dokazivale slabost multikulturalizma u pogledu uvažavanja multidimenzionalne jednakosti u kasnom kapitalizmu. Prizivaju se stare liberalne cezure između javne i privatne sfere kao spasonosne.¹⁵¹ Iznosi se da je multikulturalizam umesto toga da bude okvir za razvijanje pluralizma, on to nije, jer uvažava samo prinudno-sudbinske zajednice i njihova kulturalna ispoljavanja.¹⁵² Kaže se da je sistem sistematično stvarao takva očekivanja koja nije moguće ispuniti, to jest, izbacivao je na površinu neprestanu napetost između očekivanja u smislu zapošljavanja i toka ekonomske efikasnosti. (Najzad nećemo zaboraviti da pomenemo i optužbe koje zagovaraju da je multikulturalizam trojanski konj određenih geopolitičkih strategija, te da su internacionalne organizacije, koje su se založile za njegovu aplikaciju, samo instrumenti.)

Posle ovakvih navoda ne možemo se praviti da je situacija ista, i da se ništa nije promenilo. To zaista, i ne želim da tvrdim, jer, ni govora o tome da je multikulturalizam jednoznačno prihvaćen, da nema kritičkih propitivanja u vezi toga.¹⁵³ *Prvo*, pod uticajem transnacionalne neoliberalizacije mogućnosti javnog pregovaranja i participacije u javnim uslugama su se drastično promenile, kao što je transformisana predstava o „zajednici građana“. Neoliberalizacija je ponudila izvesnu utopiju o samonikloj ekonomskoj organizaciji sa kojom se tvrdi da „tržišno društvo samo sebe demokratski organizuje u skladu sa sopstvenom logikom, nezavisno od odnosa postojećih snaga“.¹⁵⁴ Sve je to duboko određivalo putanje evropskog multikulturalizma, i možemo reći da uvek postoji izvestan deficit tumačenja teškoća u koje upada multikulturalizam a da se ne uzimaju u obzir ovi momenti. Međutim, odmah treba naglasiti da uprkos različitim ocenama učinci na konstitutivnom prerađivanju kompleksnog pluralizma su u

150 W. Kymlicka, *Testing the Liberal Multiculturalist Hypothesis: Normative Theories and Social Science Evidence*, *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 2010, 43:2, (June/juin) 257–271.

151 Verovatno je najpregnantniji bio, B. Barry, *Culture and equality: an egalitarian critique of multiculturalism*, Cambridge, Polity Press, 2001.

152 D. Hollinger, *Post-ethnic America: beyond multiculturalism*, New York, Basic Books – revised Edition, 2006.

153 Dijagnozu evropskog stanja u vezi multikulturalnosti sam pokušao izvršiti na drugom mesetu, naročito s obzirom na neoliberalizaciju Evrope, Josifidis, Lošonc, *ibid*.

154 E. Balibar, *Mi, građani Evrope?*, Beograd, 2001. 193.

značajnoj meri nepovratni, i ne mogu se deklaracijama, ili dijagnozama povratiti. Činjenica da je konstitucionalno uvažavanje kulturalnog diverziteta uznapredavalo, ne dozvoljava povratak na stare staze kada je postojala jednodimenzionalna hegemonija one nacije koja je vezana za modernu državu. Diferencijalna „građanskost“ je učinak-ishod koji se teško može poništiti.

Drugo, dijagnoze o „povlačenju multikulturalizma“, ili „velika naracija o dekadenciji multikulturalizma“ posle početnog uzleta u devedesetim godinama XX veka, bez sumnje, ima svoj najjači odraz u pravima i statusu imigranata. Ako se može govoriti o *moralizaciji* sadržine građanstva, i o novoj poželjnosti stvaranja aktivnog građanina koji se nosi sa odgovornošću i rizikom u jeku neoliberalizacije, tada se upravo imigranti moraju prevashodno adresirati. Diskurs o „odgovornim zajednicama“ pred naraslim rizicima pogađa prevashodno migrante kao nomadne aktere globalizovanog kapitalizma. Holandski diskurs o imigrantima, koji moraju da poštuju „autentične“ „holandske vrednosti“, postaje u međuvremenu standardni primer (naročito posle čuvenog *Minority Memorandum* iz 1983 koji je dotičnu zemlju svrstavao u zemlje sa „jakim“ multikulturalnim režimom, ovo predstavlja promenu), mada i francuske nevolje svedoče o sličnoj tendenciji. Različite studije su pokazale da moralizatorski diskurs cilja ne samo na siromašne, nego i na izabrane, odvojene etničke populacije među kojima prednjače imigranti, to jest, cilja se na „multikulturalni *underclass*“.¹⁵⁵ No, ako je tako, tada se mora biti oprezan sa definitivnim dijagnozama u pogledu „sumraka multikulturalizma“, ili sa naznakama u smislu post-multikulturalizma. Na osnovu toga još ne možemo nikakve dalekosežne i definitivne zaključke izvoditi o manjinama u Evropi, tako i u našem podneblju. Situacija jeste uzdrmana zbog različitih socio-ekonomskih razloga, ali daleko smo od spektakularnog povlačenja „multikulturalizma“, ili od njegovog slanja u nevažnost. Uostalom, ne treba zaboraviti da su imigranti bili ionako posebno odvojeni u inicijalnim razmišljanjima o multikulturalizmu u odnosu na domoroce i manjine,¹⁵⁶ mada je to svojevremeno isto tako izazvalo puno diskusije.

155 H. Entzinger, The rise and fall of multiculturalism in the Netherlands, in: C. Joppke and E. Morawska eds *Toward assimilation and citizenship: immigrants in liberal nation-states*, London, Palgrave, 59–86. M. Noordegraaf, Meanings of Measurement. The Real Story Behind the Rotterdam Safety Index, *Public Management Review*, 2008, 10(2): 219–37.

156 W. Kymlicka, The rise and fall of multiculturalism? New debates on inclusion and accommodation in diverse societies, ISSJ 199 r UNESCO, 2010. Kymlicka dosledno brani njegovu „hipotezu“, no meni se čini da ne pokazuje interes u uvažavanju socio-ekonomskih promena koje pogađaju status „multikulturalizma“.

* * *

Ne vidim političku zajednicu na osnovu diferenciranih građanstava kao idealnu zajednicu koja se zasniva na nekoj filozofiji istorije a koja nas vodi do najvišeg nivoa istorije, ili se temelji na osnovu jednoznačnog logičkog izvođenja. Nisam imao na umu da multikulturalizam kao oblik kompleksnog pluralizma predstavlja neki „kraj istorije“, nego sam vagao mogućnosti političke zajednice u okviru određenih okolnosti. Utoliko mi se čini da pomenuta optužba u odnosu na višak normativizma ne stoji. Mada, priznajem, u promovisanju takve zajednice leži određeni momenat idealnosti. Ali, više je vidim kao određeno „istorijsko mesto“, kao „pokretni cilj“ i kao rezultat dijalektike solidarnosti, stvaranja različitih oblika *vezivne snage*, tokova socio-ekonomske dinamike i *razdvojenosti*, to jest, formi disocijacije u okvirima datih strukturalnih ustrojstava. Smatram da su mnogi nesporedumi pa tako i diskursi o post-multikulturalizmu deo ili rezultanta depolitizacije „multikulturalizma“. Ukoliko se držimo političkog razumevanja, ne možemo kopati jaz između „multikulturalizma“ i kompleksnog pluralizma, nego moramo uvažavati da se radi o konvergentnim momentima. Iskonska nepreciznost samog pojma multikulturalnosti znači da se ima utisak kao da je reč o supstantivnom razumevanju kulture kao metafizičke osnove politike a koja podaruje nepatvoreni osnov priznavanja svake kulture. U tom pogledu čak i sada već klasična dela političke filozofije o multikulturalizmu, dakle, tela Ch. Taylor-a, i W. Kymlicka-e podležu, makar *izvesnoj* reviziji, jer gde-gde polaze od antropološkog razumevanja kulture koja zaslužuju priznanje svojim fakticitetom. To podrazumeva zapravo pomeranje odnosa između politike i kulture, to jest, izvesnu repolitizaciju kulture, i repolitizaciju identiteta.¹⁵⁷ To objašnjava i nedavnu uobičajenu efektivnu retoričku naznaku, naime, da bi zaista trebalo govoriti o multikulturalizmu, ali, „bez kulture“, to jest, a što je tačnije, bez „reifikovane kulture“.¹⁵⁸ To objašnjava i naznaku da *umesto* identitetske politike treba govoriti o „politici identiteta“, jer se samo tako može destabilizovati identitetski obrazac i uvući u režim kompleksnog dinamičkog pluralizma.¹⁵⁹ Sve se to poklapa sa onim što je gore rečeno o političkoj integraciji razlika; jer, politizacija identiteta itekako ide u tom pravcu. Odnosno, time se kaže da umesto

157 Pokušavao sam da to uradim mnogo detaljnije, A. Lošonc, Da li identitetski obrasci predstavljaju apoteozu kapitalizma?, *Treći program*, 2010, 147, 205-247.

158 Anne Phillips, *Multiculturalism without culture*, Princeton, 2007, 15. Phillips ipak dopunjuje Kymlicka-u sa bitnim naznakama o feminizmu.

159 N. Kaul, *Imagining Economics Otherwise Encounters with identity/difference*, Routledge, 2008, 45.

oposebnjene kulture valja se usredsrediti na političke efekte kulturalne različitosti, to jest, ovde se naglašava značaj građanskosti povodom kulturalnih razlika: mislim da konstitucionalizacija upravo apsorbuje ovaj momenat.

Istini za volju, pogledamo li najznačajnija ostvarenja u političkoj teoriji povodom multikulturalizma (Kymlicka je dobar primer), tada će se istopiti prejaka optužba zbog kulturalizma. Nije li Kymlicka promovisao, primera radi, i to povodom domorodaca „pravo na zemlju“ kao ključni momenat? I nije li to ne samo kulturalno, nego i ekonomsko pravo od koje zavisi ekonomska egzistencija datih manjina? Nije li pravo na samoupravu, koju kanadski filozof toliko snažno ističe, genuino političko pravo? Odgovaramo potvrdno na maločas postavljena pitanja, a to znači da prepoznajemo činjenicu da u pomenutim delima ne postoji suženi (kulturalistički) vidokrug.

Ipak, meni je stalo do toga da posebno naznačim *repolitizaciju* kulture kao preduslov za nereduktivno razumevanje pluralnosti, i da se sa tim momentom povežem značaj konstitucionalizma i uokvirenja manjinsko/većinskih odnosa. Naime, držim do toga da se posebno naznači da multikulturalizam pretpostavlja kompleksnu senzitivnost prema političko-ekonomsko-kulturalnim oblicima strukturalne nepravednosti u modernom društvu. Može se, argumentisati da je pozicija manjina naddeterminisana i političkim, i ekonomskim, i kulturalnim procesima, a pri tome se razlike, linije odvajanja između ovih procesa teško mogu afirmisati. Preciznije rečeno, nijedan od ovih procesa nije samo ekonomski, politički ili kulturalni, razlike između njih su samo analitičkog karaktera.¹⁶⁰ Ovde samo srazmerno kratko upućujem na razne debate koje su vođene posle intervencije Nancy Fraser o konstitutivnim razlikama između kulturalnog priznavanja i ekonomske redistribucije,¹⁶¹ za koje mislim da su vanredno dragocene za razumevanje kompleksnih formi multikulturalizma. Njena poenta o *simultanosti* ekonomskih i kulturalnih dimenzija je višestruko produktivna, mada su neke njene argumentacije, kako je to uostalom rasprava i pokazala, upitne. Ona je zapravo usidrena u misao da je svaki element društvene stvarnosti podređen sistematičnoj interakciji različitih elemenata društvene dinamike, odnosno, da su svi elementi socijalne stvarnosti međusobno povezani po logici neprestane međusobne determinacije. Kultura je istovremeno *determinantna i determinisana instanca*, istovremeno uzrok i posledica.

160 O ovome, J. Swanson, Recognition and Redistribution: Rethinking Culture and the Economic, *Theory, Culture & Society*, 2005, Vol. 22(4): 87–118.

161 N. Fraser, Why Overcoming Prejudice is Not Enough: A Rejoinder to Richard Rorty, *Critical Horizons*, 2000, 1(1): 21–8. N. Fraser, Rethinking Recognition, *New Left Review*, 2000, 3: 107–20. N. Fraser, Recognition without Ethics?, 95–126 in M. Garber, B. Hanssen and R. L. Walkowitz (eds) *The Turn to Ethics*, New York, Routledge, 2000.

Naravno, ovo što je dosad navedeno predstavlja previše šturo naznake, a ne koherentnu teorijsku skicu. No mislim da je to *minimum* razvijanja multikulturalne problematike. (ponavljam ovde već navedeni primer konstitucionalnog limita privatizacije koja ne mora da bude isključivo ekonomski problem, i upravo to se dešava kada se postavlja pitanje privatizacije resursa koji su zbog unikatnosti od krucijalnog značaja za opstanak manjina). To je i osnov da se naglašava *političko* razumevanje multikulturalizma.

LITERATURA

- Balibar, E. (2001). *Mi, građani Evrope?*, Beograd, Circulus.
- Barry, B. (2001). *Culture and equality: an egalitarian critique of multiculturalism*, Cambridge, Polity Press.
- Baubock, R. (2002) Farewell to multiculturalism? Sharing values and identities in societies of immigration. *Journal of International Migration and Immigration*, 3 (1), 1–16.
- Bjornson, M. (2007). Speaking of Citizenship: Language ideologies in Dutch citizenship regimes, *Focaal, European Journal of Anthropology*, 47.
- Bleich, E. (1998). From international ideas to domestic policies: educational multiculturalism in England and France, *Comparative Politics*, 31 (1), 81–100.
- Bohman, J. (2004). Constitution Making and Democratic Innovation. The European Union and Transnational Governance, *European Journal of Political Theory*, 3 (3) 315–337.
- Brown, W. (2006). American Nightmare, Neoliberalism, Neoconservatism, and De-Democratization, *Political Theory*, Volume 34 Number 6, December, 690–714.
- Bruszt, L. (2002). MARKET MAKING AS STATE MAKING: Constitutions and Economic Development in Post-communist Eastern Europe, *Constitutional Political Economy*, 13, 53–72.
- Council of Europe. Committee of Ministers, White Paper on Intercultural Dialogue.” CM (2008) 30, May 2.
- Edition.
- Entzinger, H. (2008). The rise and fall of multiculturalism in the Netherlands, in: C. Joppke and E. Morawska eds *Toward assimilation and citizenship: immigrants in liberal nation-states*, London, Palgrave, 59–86.
- Fraser, N. (1997). *Justice Interruptus*, New York, Routledge.
- Fraser, N. (2000). Recognition without Ethics?, 95–126 in M. Garber, B. Hanssen and R. L. Walkowitz (eds) *The Turn to Ethics*, New York, Routledge.
- Fraser, N. (2000). Rethinking Recognition, *New Left Review*, 3: 107–20.
- Fraser, N. (2000). Why Overcoming Prejudice is Not Enough: A Rejoinder to Richard Rorty, *Critical Horizons*, 1(1): 21–8.

- Gianni, M. (2002). *Multiculturalisme et intégration politique: la citoyenneté entre reconnaissance de la différence et reconnaissance de l'égalité*, Paris.
- Gunsteren, H. R. van (1998). *A Theory of Citizenship. Organizing Plurality in Contemporary Societies*, Boulder, Westview Press.
- Habermas, J. (1998) Reconciliation through the Public Use of Reason, in: C. Cronin and P. De Greiff (eds), *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, Cambridge MA, The MIT Press, 49–75.
- Hollinger, D. (2006). *Post-ethnic America: beyond multiculturalism*, New York, Basic Books – revised
- Joppke, Ch. (2004). The Retreat of Multiculturalism in the Liberal State: Theory and Policy, *British Journal of Sociology*, 55, 237–57.
- Josifidis, J., A. Lošonc, N. Supic (2010). Neoliberalism: Befall or Respite?, *PANOECONOMICUS*, 1, 2010, 101–117.
- Josifidis, K. A. Lošonc (2007). *Neoliberalizam: sudbina ili izbor*, Novi Sad, Graphic, 2007.
- Jung, C. (2007). Democratic Engagement with Ethnic Minority Claims: A Methodological Intervention into a Normative Debate, in: *Multiculturalism and Law*, ed. Omid Payrow Shabani. Cardiff, University of Wales Press.
- Katrougalos, G. (2010). Constitutional Limitations of Privatization in the USA and Europe: A Theoretical and Comparative Perspective, *Constellations*, Volume 17, No. 3.
- Kaul, N. (2008). *Imagining Economics Otherwise Encounters with identity/difference*, Routledge.
- Kymlicka, W. (2007) *Multicultural odysseys: navigating the new international politics of diversity*, Oxford, Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (2010). Testing the Liberal Multiculturalist Hypothesis: Normative Theories and Social Science Evidence, *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 43:2, June/juin) 257–271.
- Kymlicka, W. (2010). The rise and fall of multiculturalism? New debates on inclusion and accommodation in diverse societies, *ISSJ*, UNESCO.
- Lošonc, A. (2010). Da li identitetski obrasci predstavljaju apoteozu kapitalizma?, *Treći program*, 147, 205–247.
- Mickenberg, M. (2000) The Renewal of Radical Right, *Government and Opposition*, Vol. 35, No. 2, 170–188.
- Mirowski, P. and Plehwe, D., (2009). *The Road from Mont Pelerin; the Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, Harvard University Press.
- Mudge, S. L. (2008). What is Neo-Liberalism?. *Socio-Economic Review*, 6(4): 703–31.
- Noordegraaf, M. (2008). Meanings of Measurement. The Real Story Behind the Rotterdam Safety Index, *Public Management Review*, 10(2): 219–37.
- Phillips, A. (2007) *Multiculturalism without culture*, Princeton.
- Priban, J. (2007). *Legal Symbolism. On Law, Time and European Identity*, Aldershot, UK/ Burlington, USA: Ashgate.

- Rawls, J. (1996). Reply to Habermas', in *Political Liberalism*, second edition, New York, Columbia University Press, 372–434.
- Rosenfeld, M. (2008). Rethinking Constitutional Ordering in an Era of Legal and Ideological Pluralism, *International Journal of Constitutional Law*, 6 (3/4) 415 – 455.
- Schinkel, W. and F. van Houdt (2010). The double helix of cultural assimilationism and neo-liberalism: citizenship in contemporary governmentality, *The British Journal of Sociology*, Volume 61, Issue 4.
- Schinkel, W. The moralisation of citizenship in Dutch integration discourse, *ojs.uvu.vu.nl/alf/article/download/56/78, otvoreno, 10/16/2011*.
- Swanson, J. (2005). Recognition and Redistribution: Rethinking Culture and the Economic, *Theory, Culture & Society*, Vol. 22(4): 87–118.
- Tierney, S. (2008). Review Article. Beyond the Ontological Question: Liberal Nationalism and the Task of Constitution-Building, *European Law Journal*, 14 (1) 128-137.
- Tully, J. (1995). *Modern Constitutional Democracy and Imperialism*, 2008, 46 Osgoode Hall, L.J. 461. J.
- Tully, J. (2001). Introduction, in: A-G., Gagnon and J. Tully (eds.), *Multinational Democracies*, Cambridge University Press.
- Tully, J. (2002). The Unfreedom of the Moderns in Comparison to Their Ideals of Constitutional Democracy, *The Modern Law Review*, (MLR 65:2, March).
- Wiener, A. (2008). *The Invisible Constitution of Politics. Contested Norms and International Encounters*, Cambridge University Press.

Alpar Lošonc

CONSTITUTIONAL RELATIONS BETWEEN MAJORITY AND MINORITY

Summary:

The paper first sums up the various objections in relation to modern constitutionalism, particularly with regard to attitude towards cultural differences. Thereafter, taking into account socio-economic dynamics that determines the maneuvering space of constitutionalism, I try to highlight the phenomenon of neo-liberal communitarianism. I emphasize that this phenomenon is of crucial importance for the understanding of the relations between majorities and minorities. The article refers to the problem of analyzing and considering the transition process in post-socialism, in particular it demonstrates the difficulties of creating the „market order“. Based on these dimensions I attempt to analyze the relationship between culture and constitutionalism and the necessity of political understanding of multiculturalism. The article primarily wants to move out from the narrow limits of culturalism and the caveat of culturalistic determinations and to emphasize the processual and political comprehension of the relationships between minority and majority.

Key words: constitutionalism, multiculturality, neoliberalism, socio-economical dynamic, culture

Kriza i regionalizam - evropske i srpske paralele

Sažetak:

Budući da kriza ima destruktivne učinke, ali i kreativne potencijale, u tekstu se analiziraju mogućnosti da antikrizne politike država ne potisnu u drugi plan principe i institucije vertikalne podele vlasti. Polazeći od teorijsko-empirijskih uvida u prirodu novog, konkurentnog regionalizma u Evropi i dokaza da supsidijarnost vodi ekonomsko-socijalnim uspesima, autor u prvom delu analizira problem nepristajanja država članica Saveta Evrope na pravnu standardizaciju regionalne demokratije. U drugom delu rada, pažnja je fokusirana na EU strategije obnove posredstvom regionalnih „pametnih specijalizacija“ i upravljanja na više nivoa. Iz te perspektive, postavljaju se brojna pitanja o razlozima simuliranja decentralizacije u Srbiji.

Ključne reči: kriza, novi regionalizam, dobra uprava, regionalna demokratija, Savet Evrope, Evropska unija, Srbija

U fokusu pažnje ovog teksta je razmatranje mogućnosti savladavanja aktuelne ekonomsko-socijalne krize posredstvom institucionalnih promena decentralističkog (regionalističkog) tipa. Pošto je kriza zahvatila skoro sve slojeve „ekonomskih organizama“ evropskih država, razvijenih i nerazvijenih, članica EU i nečlanica ove zajednice država, držimo da u je svetlu iskustava „novog regionalizma“ (M. Kiting), kao i evropskih strategija obnove „odozdo prema gore“, korisno sagledavati potrebe, potencijale i posledice ozbiljenja eventualne strategije političke regionalizacije Republike Srbije.

Budući da je reč o vrlo kompleksnom predmetu analize, sa svim otvorenim pitanjima moći, reforme vladavinskih, ekonomskih, kulturoloških i drugih podsistema društva i to u krajnje osobenom tranzicionom kontekstu oskudice

i nekonsolidovane države-nacije,¹⁶³ nije neophodno previše dokazivati tezu o brojnim deficitima refleksivnosti društva u Srbiji i, sledstveno tome, govoriti o značaju ideja o putevima izlaska iz dugoročnog stanja loše svakodnevnice. Dakako, u maniru triangularne tehnike (Dinan 2010, 298), Žan Mone (*Jean Monnet*), projektant takvog fascinantnog fenomena, kao što su evropske integracije, dodao bi da su isto toliko bitne institucije i pojedinci. „Ništa nije moguće bez ljudi; ništa nije trajno bez institucija“, poentirao je Mone i upozoravao da „ljudi prihvataju promenu samo kada su suočeni sa nužnošću, a prepoznaju nužnost samo kada se suoče sa krizom“.¹⁶⁴

Imajući na umu opšte dirkemovsko mesto o demokratiji, kao „političkom sistemu kroz koji društvo može da postigne najčistiji vid svesti o sebi samome“, upućujemo na Gidensovu (*Anthony Giddens*) razradu ovog pristupa idejom „refleksivnosti modernog društvenog života“ i stanovištem da neprestano ispitivanje i menjanje društvenih praksi u svetlu novih informacija o samim tim delatnostima ulazi „u samu osnovu sistema reprodukcije“ (Gidens 1998, 43-51). Na tom tragu su i ideje novijeg datuma o „blokiranim društvima“¹⁶⁵ i propitivanja mogućnosti da se svest o krizi dovede do nivoa koji bi bio podsticajan za delotvorne i duboke reforme.

Naime, ako je Gidens našao dovoljno razloga da 2007. godine nazove Nemačku, Francusku i Italiju „blokiranim društvima“, koja se sporo adaptiraju na nove unutrašnje okolnosti i imperativ globalne konkurencije, tada se za neuporedivo teži slučaj reformi političkog sistema i krajnje zamagljenu svest o prirodi krize u Srbiji sledeće Gidensovo upozorenje dramatično aktuelizuje. „Što su prepreke veće to je, da bi značajne reforme postale moguće, potrebna jača svest o krizi“, kaže navedeni autor i dodaje, na primeru Italije, da neozbiljnom suočavanju sa krizom značajno doprinosi „... politički sistem u toj zemlji, sa svojim složenim koalicijama i snažnim posebnim interesima...“.¹⁶⁶

163 O tome: J. Komšić, „Država i njeno socijalno-političko okruženje“, u: *5 godina tranzicije u Srbiji*, Srećko Mihajlović ur., Socijaldemokratski klub, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2005.

164 Prema: D. Dinan, *Sve bliža unija – uvod u evropsku integraciju*, Službeni glasnik, Beograd, 2009. str. 32.

165 „Blokiranim smatram ono društvo u kome su potrebe za promenama očigledne ne samo većini njihovih građana već i većini stručnih posmatrača – ali u kojima urođeni konzervativizam, postojeći interesi, ili oboje sprečavaju uvođenje neophodnih reformi“, E. Gidens, *Evropa u globalnom dobu*, CLIO, Beograd, 2009., str. 49-50.

166 Isto, str. 50, 58.

Kao što može biti faktor blokade, priroda političkog sistema je ključni element u slučajevima uspešno izvedenih reformi i pozitivnih socijalnih učinaka. Naročito su zanimljive, u tom pogledu, reforme utemeljene na političkom konsenzusu u jednom broju evropskih država (nordijske zemlje, Holandija i još neke male države). S druge strane, ako konsenzus preraste u strukturni konzervativizam, „nije lako efikasno voditi zemlju kada dođe do raspada konsenzusa“, kao u Nemačkoj posle ujedinjenja. Još teža situacija sa mehanizmima blokiranja je u zemljama gde su „upravljačke mogućnosti vlade ograničene (su) snagom „uličnog veta“...“ (Francuska; Italija, Grčka).¹⁶⁷

Bilo kako bilo, u skiciranom teorijsko-empirijskom kontekstu, čini nam se da je sazajno relevantno sagledavati reformske kapacitete savremenih društava i karakter institucionalnog inženjeringa i iz ugla sledećih dilema: kom tipu politike dati prednost u državnim antikriznim strategijama: a) monopolu, odnosno maksimizaciji moći i kontrole oskudnih društvenih resursa od strane političkog centra nacije-države, ili, pak, b) takmičenju i saradnji, uz obavezno umeće harmonizacije konfliktnih principa i interesa u institucionalno-proceduralnom ambijentu vertikalne podele vlasti i upravljanju posredstvom više nivoa (*multilevel sistem*)? Šta je realnost, a šta utopija? Koja strategija je delotvornija sa stanovišta očuvanja i unapređenja sloboda, sigurnosti i ukupnog javnog dobra?

Slede i konkretnija pitanja: da li su „elite vlasti“ u Srbiji voljne i sposobne da se samoograniče u porivima za centralizovanom kontrolom i distribucijom resursa individualnim i kolektivnim beneficijarima? Koliko iskreno su napušteni dojučerašnji projekti forsirane izgradnje nacije-države posredstvom političke i kulturološke homogenizacije? Ima li šansi za uspostavljanje kulture sporazumevanja i saradnje (konsocijacije) relevantnih političkih aktera, kao i politika supsidijarnosti, takmičenja, ekonomije znanja, pametnih specijalizacija, inovativnosti, konkurentnog regionalizma, socijalnih i političkih partnerstava u okviru „pregovaračke države“?

Dakako, elementarna pretpostavka pozitivnog odgovora na prethodna pitanja o našim izgledima dostizanja EU standarda političke kulture i sistema vlasti jeste isti takav odgovor na sledeća dva pitanja: 1) stvara li regionalizacija dodatu društvenu vrednost i 2) kolike su mogućnosti egzaktnog merenja socijalnih efekata institucionalno-političke regionalizacije evropskih država?

Promišljanje navedenih tema organizovaćemo u dva segmenta našeg rada. Prvi će biti posvećen kontroverzi između načelnih deklaracija u prilog decentralizacije i regionalizacije države, kao komponenti dobre uprave (*good governance*), s jedne

strane, i nepristajanja nacionalnih vlasti na samoograničavanje, podelu i sinhronizovanje moći posredstvom evropskog pravnoobavezujućeg instrumenta u oblasti regionalne demokratije. Predmet drugog dela analize biće priroda novog regionalizma u Zapadnoj Evropi, od 80-tih godina 20. veka do danas. Uz sumar izloženog neizbežan je i pogled na moguće alternative za bližu budućnost Srbije.

DOBRA UPRAVA U EVROPI – ČINJENICE; (NE)SAGLASNOSTI NACIONALNIH VLASTI I IZAZOVI KRIZE

Treći izveštaj Evropske komisije o ekonomskoj i društvenoj koheziji, iz februara 2004. godine, osnažio je izgled za uverljivu argumentaciju teze o dodatoj vrednosti od dobre lokalne i regionalne (samo)uprave. Činjenica da je 2003. godine polovina grupe najrazvijenijih (pet od deset evropskih regiona sa najvišim BDP-om) imalo status regionalne samouprave, a da u donjoj desetini sa najnižim BDP-om nema regiona sa statusom institucionalno priznate regionalne autonomije, svedoči o teško osporivoj povezanosti viših nivoa decentralizacije (regionalizacije) sa snažnijim ekonomskim razvojem i regije i države (Tabela 1).¹⁶⁸

Tabela 1: Deset najviših – deset najnižih regija:¹⁶⁹

PIB régionaux par habitant dans l'UE25 en 2003 (en SPA, UE25 = 100)					
Les dix plus élevés			Les dix plus bas		
1	Inner London (UK)	278	1	Lubelskie (PL)	33
2	Bruxelles-Capitale (BE)	238	2	Podkarpackie (PL)	33
3	Luxembourg	234	3	Podlaskie (PL)	36
4	Hamburg (DE)	184	4	Świętokrzyskie (PL)	37
5	Île de France (FR)	173	5	Warmińsko-Mazurskie (PL)	37
6	Wien (AT)	171	6	Opolskie (PL)	37
7	Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire (UK)	165	7	Észak Magyarorság (HU)	38
8	Provincia Autonoma Bolzano (IT)	160	8	Východné Slovensko (SK)	39
9	Oberbayern (DE)	158	9	Eszag-Alföld (HU)	39
10	Stockholm (SE)	158	10	Del-Alföld (HU)	40

168 Jean-Claude Van Cauwenberghe, *Study on the current situation concerning regionalisation and the prospects for developing regional self-government in Council of Europe member states*, The Congress of Local and Regional Authorities, Chamber of Regions, 14th Plenary session, CPR(14)6REPADD, 15 May 2007, str. 40-41. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPR%2814%296REPADD&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>, pristupljeno 28. 10. 2011.

169 Izvor: Eurostat-novinski članak 63/2006, 18. maja 2006. godine; Isto, str. 41.

U studiji napisanoj za potrebe Komiteta regiona Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope (15. maj 2007), pod rukovodstvom Žan-Kloda Kauvenberga (*Jean Claude Van Cauwenberhe*), ovi i slični podaci prokomentarisani su na sledeći način: „Moglo bi se zaključiti da razvoj regionalne samouprave ima smisla kada govorimo o ekonomiji. Efekti kohezione politike Evropske unije čini se da pokazuju *da zaista postoji korelacija između stepena regionalne samouprave i ekonomskog prosperiteta*. Iako cifre u EU ne prikazuju ovu povezanost, veliki broj primera ide u korist ove teorije. Pojedini regioni koji uživaju posebne statuse samouprave u velikoj meri prevazilaze nacionalni prosek. Ovo se naročito primećuje u slučaju Olandskih ostrva u Finskoj, regiona Valle d’Aosta i Bolzano (NUTS II) u Italiji, Madeira u Portugalu i većini škotskih regiona“.¹⁷⁰

Na 15 Plenarnoj sednici Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope (CLRA), u Strazburu maja 2008. godine, prilikom usvajanja Preporuke i Nacrta Evropske povelje o regionalnoj demokratiji, Tačka 3. Preporuke 240 (2008) posvećena je upravo pitanju dodate vrednosti od regionalizacije države. Iako oprezno, ipak je naglašeno da „uprkos njihovim različitim stavovima kada je reč o potrebnom stepenu samouprave, čini se da se države članice slažu sa dodatom vrednošću koja može da se postigne na osnovu dobrog regionalnog upravljanja“.¹⁷¹ Ovo i niz drugih stanovišta uticali su da Kongres preporuči Komitetu ministara da: „*a.* ispita priloženi nacrt Evropske povelje o regionalnoj demokratiji; *b.* preduzme potrebne korake kako bi nacrt Evropske povelje o regionalnoj demokratiji bio usvojen kao nova konvencija Saveta Evrope; *c.* da omogući njeno potpisivanje od strane zemalja članica Saveta Evrope; *d.* da pozove zemlje članice Saveta Evrope da potpišu i ratifikuju nacrt povelje u što skorije vreme“.¹⁷²

U studiji Van Kauvenberga (2007), koja je poslužila kao podloga za nacrt pomenutih dokumenata, dosta pažnje se posvećuje regionalizaciji i regionalnoj demokratiji kao činiocu dobre uprave i upravljanja (*good governance*). Sumirajući ključne elemente i teme naučnog pristupa dobrom upravljanju, u kontekstu sve naglašenijih očekivanja građana, izdvajaju se kvalitet javnih

170 Isto (Nezvanični prevod); Kurziv J. K.

171 The Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 240 (2008), *Draft European charter of regional democracy*, str. 1.
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1293322&SecMode=1&DocId=1252250&Usage=2>, pristupljeno 28. 10. 2011.

172 Isto

usluga (efektivnost i efikasnost), konkurentnost, raspodela ovlašćenja i kompletnost entiteta na različitim nivoima upravljanja.¹⁷³ Na pitanje adekvatne definicije dobrog upravljanja, studija nudi odgovore neformalnog sastanka Saveta ministara EU, u Bristolu, decembra 2005. godine. Posredi je pet principa: 1) otvorenost; 2) učešće; 3) odgovornost; 4) delotvornost i 5) koherentnost¹⁷⁴ i oni su skoro svi inkorporirani u definiciju regionalne samouprave i zaključke ministarskih konferencija Saveta Evrope od Helsinkija (2002), preko Budimpešte (2005), Valensije (2007) do Utrehta (2009) godine.

Na 16 konferenciji ministara za javnu upravu i lokalnu samoupravu država članica Saveta Evrope, u Utrehtu novembra 2009. godine, naročito je posvećena pažnja uticaju ekonomske krize na sve nivoe i sektore upravljanja. Svest o velikim izazovima i zabrinutost zbog destruktivnog dejstva globalne krize i rizika zaoštavanja socijalnih tenzija iskazani su u Deklaraciji konstatacijom da „ekonomska kriza već ima merljiv uticaj na lokalnu upravu u državama članicama, kako smanjivanjem prihoda tako i povećanjem troškova što uzrokuje smanjivanje budžeta“, kao i procenom da „smanjivanje budžeta lokalnih uprava će u mnogim slučajevima verovatno biti prvo pogoršano pre nego što bude poboljšano jer će biti istrošeni amortizacioni efekti i puni domet troškova koji su izazvani za zajednice i ljude a koje će morati da pokrije lokalna uprava postaće očigledan tek u narednim mesecima i godinama...“.¹⁷⁵ Zato se insistira na neophodnosti preuzimanja odgovornosti ministara za lokalnu i regionalnu upravu da maksimizuju efikasnost upravljanja na svim nivoima države, uključujući i obavezivanje visokih predstavnika izvršne vlasti zemalja članica da: „uspostavimo i/ili zadržimo efikasnu i delotvornu *saradnju* među akterima – centralnom vlašću, lokalnim i regionalnim vlastima, kao i njihovim asocijacijama“.¹⁷⁶

Sledstveno tome, „Agendom za stvaranje dobre lokalne i regionalne uprave (2010-2013)“ ministri „suočeni s burnim vremenima“ podvlače značaj

173 Isto, 26 str.

174 Isto, str. 38.

175 „Deklaracija iz Utrehta o dobroj lokalnoj i regionalnoj upravi u burnim vremenima: izazov promene“, Savet Evrope, Konferencija ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu samoupravu, 16 sednica, Utreht, 16-17 novembar 2009; MCL-16(2009)12, Council of Europe; *The Utrecht Declaration on good local and regional governance in turbulent times: the challenge of change*; str. 3-5; kurziv J. K.

<http://www.europeanchallenge.eu/media/Conference%20Report%20Final/Utrecht%20Declaration%20-%20Final.pdf>, pristupljeno, 28. 10. 2011.

176 Isto, str. 4.

primene „Strategije inovacije i dobre uprave na lokalnom nivou“, usvojene na ministarskoj sesiji, u Valensiji 2007. godine.¹⁷⁷ Ovom strategijom „građani se stavljaju u središte demokratskih institucija i procesa“ tako što se precizira sledećih 12 principa dobrog demokratskog upravljanja na lokalnom nivou: 1) pravedno sprovođenje izbora, zastupanja i učešća...; 2) spremnost da se reaguje; 3) efikasnost i delotvornost; 4) otvorenost i transparentnost; 5) vladavina prava; 6) etičko ponašanje; 7) stručnost i sposobnost; 8) inovativnost i otvorenost za promene; 9) održivost i dugoročna orijentacija; 10) dosledno finansijsko upravljanje; 11) ljudska prava, kulturna raznovrsnost i socijalna kohezija; 12) odgovornost.¹⁷⁸

Treći princip je objašnjen tako da se pre svega misli na sistemski omogućeno „korišćenje raspoloživih resursa na najbolji mogući način“ sa svrhom da se permanentno proverava i povećava kvalitet usluga. U operativnim dimenzijama strategije iz Valensije predviđeni su akcioni programi za debate, uspostavljanje i učvršćivanje partnerstva između vlada i asocijacija, unparenje pravno institucionalnih pretpostavki dobrog upravljanja na lokalnom nivou, kao i razmene znanja i dobrih praksi zarad učenja jednih od drugih.¹⁷⁹

Kad je o dobrim praksama reč i, još više, o neophodnosti učenja „elita vlasti“ (R. Mils) u suočavanju sa takvim praksama, zanimljivi su zaključci jedne ekspertске analize BAK Basel Economics urađene za potrebe Skupštine evropskih regija (*Assembly of European Regions – AER*) 2009. godine. Tako, u finalnoj analizi uticaja decentralizacije na ekonomski rast („veza između stepena autonomije nekog regiona, stepena decentralizovanosti u državi i ekonomskog razvoja“), pod nazivom *Od supsidijarnosti do uspeha*, ekipa istraživača pod rukovodstvom Urs Milera (*Urs Müller*) zaključuje:

„Empirijska analiza pokazuje da decentralizacija zaista ima značajan pozitivan uticaj na ekonomski učinak država i regiona: u većini aspekata viši nivo decentralizacije *jeste* povezan sa snažnijim ekonomskim razvojem.

Kada je reč o kapacitetima za inovaciju, decentralizacija daje prednost primenjenom ili industrijskom istraživanju i razvoju (koji se meri brojem patenata),

177 Isto, str. 14.

178 Conference of European ministers responsible for local and regional government, „Good local and regional governance – the European challenge“, 15th Session, Valencia, 15-16 October 2007, Annex 1, *Strategy on innovation and good governance at local level*, str. 19-20; Appendix 1, The 12 Principles of Good Democratic Governance at local level, str. 22-24. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1095949&SecMode=1&DocId=1350476&Usage=2>, pristupljeno 28. 10. 2011.

179 Vidi: isto, str. 26.

a u manjoj meri i kvalitetu univerziteta (koji se meri šangajskim indeksom). S druge strane, akademsko ili osnovno istraživanje (koje se meri brojem naučnih publikacija) uglavnom profitira u centralizovanijim sistemima.

Navedeni rezultati jasno sugerišu da je primena *principa supsidijarnosti* ključna za postizanje ekonomskog uspeha. To se pokazalo tačnim i u kratko-ročnom (direktan uticaj na BDP), kao i u dugoročnom smislu (u obrazovanju i istraživanju)¹⁸⁰.

Logičan sled razmišljanja ekipe istraživača iz Bazela (Švajcarska) jesu preporuke da se ekonomski učinak jedne države može unaprediti na sledeće načine:

- uz veći uticaj regiona na nacionalni nivo;
- uz veću nezavisnost regiona u odnosu na nacionalni nivo;
- uz veće finansijske nadležnosti i resurse za regione;
- uz veće nadležnosti u oblastima (1) rekreacije i kulture, (2) infrastrukture, (3) obrazovanja i istraživanja i (4) zdravstvene zaštite.¹⁸¹

Dakle, s obzirom da su stručnjaci Saveta Evrope, kao i Skupštine evropskih regija ponudili jake argumente za regionalizaciju, ne samo kao povoljan institucionalni ambijent demokratije odozdo, već i kao efektivan instrument ekonomskog oporavka i savladavanja krize, bilo je moguće pretpostaviti da je konačno sazeo trenutak da se unutar Saveta Evrope, kao delotvornog organizacionog okvira konsensualnog artikulisanja formi i sadržaja mekog evropskog prava (*soft law*), zvaničnici evropskih država usaglase o minimumu opšteobavezujućih principa i vrednosti ponuđenih u nacrtu Evropske povelje o regionalnoj demokratiji.

Međutim, pokazalo se da dokument od koga se, možda i nerealno mnogo očekivalo, deli sudbinu ranijih sličnih inicijativa Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti.¹⁸² Kao i u prethodnim prilikama protekle decenije, i ovaj put su vlasti nacionalnih država, preko svojih predstavnika u Komitetu ministara Saveta Evrope, poslale poruku da nisu voljne da im se sa nadnacionalnog nivoa standardizuje unutrašnja arhitektonika i dinamika moći: „3. *Komitet*

180 Skupština evropskih regiona, „*Od supsidijarnosti do uspeha – uticaj decentralizacije na ekonomski razvoj*“, *Rezime i zaključci*, Brisel, 2009., (Assembly of European Regions, *From Subsidiarity to Success – The Impact of Decentralisation on Economic Growth – Summary and Conclusions*, Brussels, 2009, p. 12. http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/AER_Study_on_decentralisation/Studies/GB-FINAL+cover.pdf, pristupljeno 28. 10. 2011.

181 Isto

182 Pre svega je reč o *Nacrtu Evropske povelje o regionalnoj samoupravi*, usvojenom još 1997. godine

ministara... trenutno... ne može da podrži usvajanje pravno obavezujućeg instrumenta u oblasti regionalne demokratije“.¹⁸³

Preciznije rečeno, Komitet ministara je prihvatio mišljenje Komiteta za lokalnu i regionalnu demokratiju (CDLR), koji takođe čine predstavnici zemalja članica, a koji je na osnovu konsultacija sa nacionalnim vlastima članica SE zaključio da ne postoji konsensualna podrška ideji o novom pravnom instrumentu. Doduše, u odgovoru Komiteta ministara primećuje se da regionalizacija može biti korisna stvar za demokratiju i dobro upravljanje,¹⁸⁴ te da u narednim aktivnostima Saveta Evrope treba staviti akcent na pragmatične aspekte razvoja dobrih praksi.

U svetlu činjenice da decenijama ne prolaze regionalističke inicijative na međuvladinom nivou Saveta Evrope, mogao bi se izvesti zaključak da odnos vladajućih elita prema decentralizaciji i podeli moći u političkim sistemima evropskih država zadugo neće rezultirati nekim vidom opšteprihvaćenih, nadnacionalnih standarda demokratske vladavine. Perspektivno gledano, nejasno je kako će talasi finansijsko-ekonomske krize uticati na evropska društva. Kojim smerom će se dalje odvijati institucionalne reforme u novim, postkomunističkim demokratijama? Da li je nesklonost nacionalnih elita vlasti modelima regionalne demokratije samo „kraj početka“ jedne inicijative, za koju je razložno sačekati novu priliku u bliskoj budućnosti, kad kriza prođe? Ili je problem moguće znatno dramatičnije formulisati, kao što to čini Žak Atali?

U knjizi „Kriza a posle“, ovaj francuski ekonomista upozorava na to da „liberalnoj ideologiji danas je najteže da učini da se poveruje da svetski kapitalizam ne služi samo maloj manjini... da podrži uverenje da demokratija, za koju se pretpostavlja da bi trebalo da uravnoteži interese, stvarno uzima u obzir interese najsiromašnijih i interese budućih generacija“.¹⁸⁵ I ne samo da će kao posledica krize i pohlepe finansijske oligarhije i socijalne nesenzibilnosti čitave klase ekonomskih i političkih upravljača „demokratija i tržište postati napadnute

183 Reply to Recommendation 240 (2008) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe on a „Draft European Charter of Regional Democracy“, Adopted by the Committee of Ministers on 9 September 2009. at the 1064th meeting of the Ministers' Deputies; <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1500163>, pristupljeno 03. 11. 2011.; kurziv J. K. (nezvaničan prevod)

184 „2. Komitet ministara... Ističe činjenicu da u potpunosti uvažava vrednost regiona kada je reč o demokratiji, opredeljenje koje se ogleda u različitim inicijativama sprovedenim tokom godina u međuvladinom sektoru u vezi sa regionima, regionalizacijom i regionalnom samoupravom...“. Isto.

185 Citirano prema: *Danas*, Beograd, 26. 01. 2011. str. 25.

vrednosti“, već su mogući i opasniji vladavinski scenariji protekcionističko-militarističkog-totalitarno-teokratskog tipa. „U stvari, ne treba isključiti da ova kriza otpočne političke pobune i nasilja bez presedana, uz povratak klasne mržnje“, upozorava Atali.¹⁸⁶

U slučaju ovakvog rasplamsavanja negativne dijalektike krize, *recentralizacija* upravljanja, kao komponenta antikriznih programa, manje bi delovala kao loša reakcija jezgra vlasti, a više kao iznuden projekt privremene stabilizacije temelja državnosti, pravno uređene zajednice i ekonomskog oporavka. Zahteve za obuhvatnijim regionalističkim reformama doista bi teško bilo odbraniti od poslovičnih optužbi centralnih ideoloških aparata za egoizam lokalnih (regionalnih) elita i osećaja da njihova svest o krizi i delotvornim rešenjima dolazi iz jedne krajnje sužene, „žablje“ perspektive.

Srećom, budući da ekonomska kriza za sada nema ovako razorne ideologijsko-političko-socijalne efekte, *decentralizacija* i *supsidijarnost* ostaju deklarativno visoko rangirane vrednosti i instrumenti dobre uprave u normativno-političkom polju evropske demokratije. Tako se dokumentima iz Utrehta (2009), evropski ministri trude da u suočavanju sa burnim vremenima naglase značaj svih nivoa upravljanja (lokalnog, regionalnog i centralnog) u raspodeli tereta ekonomske krize i njenom prevladavanju kako bi se „kriza transformisala od pretnje u šansu za poboljšanja“.¹⁸⁷ Pored ostalog, ministri podvlače da je, bez obzira na protivrečnu situaciju i smanjenje resursa pod kontrolom lokalnih/regionalnih vlasti, „*neophodnost da se ide napred*“ ka našim ciljevima dodatno uvećana“.¹⁸⁸

Eksperti Skupštine Evropskih regija su još određeniji u uverenju da *supsidijarnost* vodi ka ekonomskim uspesima. Takvo stanovište je, kao što smo naveli, bazirano na empirijskim uvidima, pa se ne propušta prilika da se ukaže na korisnost *decentralističkih* strategija u rešavanju krize:

„... obezbeđivanjem empirijske analize, te podataka za države i regione, koji bi mogli da se koriste kao osnova za postizanje optimalnog ekonomskog razvoja, ovo istraživanje daje dragocen uvid u to kako primena principa *supsidijarnosti* zaista može da se pretvori u ekonomski uspeh. *Pošto su donosioci*

186 Isto

187 „Nacrt Deklaracije o uticaju finansijske/ekonomske krize na lokalnu i regionalnu upravu“; u: *The Utrecht Declaration on good local and regional governance in turbulent times: the challenge of change*; op. cit., str. 4.

188 „Agenda iz Utrehta za stvaranje dobre lokalne i regionalne uprave (2010–2013)“; u: *The Utrecht Declaration on good local and regional governance in turbulent times: the challenge of change*; op. cit., str. 14; kurziv J. K.

*odluka primorani da preispitaju svoje strategije ekonomskog razvoja, uprkos trenutnom globalnom ekonomskom padu, naši rezultati nisu mogli da nastanu u povoljnijem momentu“.*¹⁸⁹

Shodno tome, Urs Miler, vođa ekspertskeg tima navedenog istraživanja za potrebe AER, na nedavno održanom stručnom skupu u Srbiji, sažeto je izložio principe moguće decentralističke strategije sa relativno povoljnim izgledima na uspeh. Njegove preporuke su:

- Balansiranje moći između nacionalnog i regionalnog nivoa.
- Ne decentralizovati sve – za neka polja politike centralne solucije su bolje.
- Nadležnosti i odgovornosti – neka idu „iz ruke u ruku“.
- Regioni bi trebalo da budu funkcionalni i moraju imati sopstvene finansije.
- Najvažnija područja regionalne politike su: infrastruktura; rekreacija i kultura; obrazovanje i istraživanje.
- Nađi sopstveni put – nema šta da se kopira!¹⁹⁰

Još nekoliko napomena o mogućim uticajima krize na karakter savremenih politika.

U prethodnim autorskim tekstovima o prirodi zakasnele tranzicije i paradoksima mlade demokratije u Srbiji pominjali smo Elijasove (*Norbert Elias*) opservacije kriznih istorijskih momenata nacija i država koje naziva „šokovima stvarnosti“. Ovom prilikom, na tragu navedenih ideja o „smanjenju moći“, „naciocentričnoj misaonoj usmerenosti starih industrijskih nacija Evrope“ i šoku „... do kojeg dolazi kada se nacionalni ideal sudara s društvenom stvarnošću“ (Elijas 2001, 22-25), nužno je ukazati na ambivalentnu prirodu krize, sa svim njenim destruktivnim, ali i kreativnim potencijalima.

Krajnje negativni sled stvari mogao bi da izgleda ovako: ekonomska stagnacija i nazadovanje => siromaštvo - socijalno bežnja - kultura siromaštva => velika deregulacija => anomija – paraliza – ksenofobija - duboki rascepi i intenzivni konflikti – kriza poverenja - opadanje legitimnosti demokratskih procedura => populizam - cezarizam – autoritarizam - totalitarizam.

S druge strane, kriza može da vodi promenama na bolje. Nameće potrebu za alternativom. Aktivira odbrambene organizme. Budi „uspavane“ i apolitične pripadnike sveta rada i demokratskog civilnog društva (*Gesellschaft-a*). Mobilise

189 *From Subsidiarity to Success – The Impact of Decentralisation on Economic Growth – Summary and Conclusions*, op. cit., str. 13; kurziv J. K.

190 Nezvanični prevod autorove PP prezentacije na međunarodnom Okruglom stolu: „Evropska iskustva regionalizacije i perspektive decentralizacije Srbije“, u organizaciji Centra za regionalizam iz Novog Sada i Friedrich Ebert Stiftung iz Beograda, Novi Sad, 15. 12. 2010. godine

kreativne energije mladih, kao i odgovornijih, moralno senzibilnijih i kompetentnijih segmenata političkih i kulturoloških elita. Rađa nove šanse političkog, ekonomskog pa i ukupnog civilizacijskog napretka.

Kreativna destrukcija, zapravo, postaje uslov opstanka društvenih (pod) sistema. To znači odbacivanje nasleđenih, neadekvatnih institucija i kulturoloških obarazaca (mitova, predrasuda...), a s druge strane podrazumeva implementaciju institucionalnih modela razvijenijih društava na način da funkcionišu u specifičnom kontekstu manje razvijenih, zakasnelih nacija-država (Plesner). Rezultat krize su nove paradigme. Nove ideje postaju i ostaju vladajuće ako reformski politički i ekonomski projekti dobiju relevantnu društvenu podršku i rezultiraju stabilizacijom i svekolikim ekonomsko-socijalnim i kulturološkim oporavkom i napretkom.

Žan Mone bi, u tom smislu, podvukao kako „Ljudi prihvataju promenu samo kada su suočeni sa nužnošću, a prepoznaju nužnost samo kada se suoče sa krizom“.¹⁹¹ Dezmon Dinan (*Desmond Dinan*) bi primetio da je Mone „... ostao ubeđen u to da jedino velike krize pokreću političare da deluju suprotno njihovim obazrivim instiktima...“ (Dinan 2009, 32). Ako je, dakle, u prirodi krize Mone nalazio dovoljno jake inpute da političke klase evropskih nacija izlaze (*output*) nađu u evropskim integracijama, zanimljivo će biti jedno stručno mišljenje o prirodi i šansama da aktuelna kriza u Srbiji podstakne slične trendove.

Ekonomista Ljubomir Madžar opisuje našu krizu sledećim rečima: „Krizu, uz sve to, u svim zemljama pogađa celo društvo, tj, sve relevantne društvene stratume i grupe. Ovde u Srbiji, gde se populističke ludosti raspiruju i u stabilnim društvenim okolnostima, kriza je donela njihovu dodatnu intenzifikaciju“ (Madžar 2009, 28). S obzirom da zagovara tezu da su uzročnici krize sistemski, te da zbog toga rešavanje problema zahteva institucionalne promene („sticanje odgovarajućih institucionalnih okolnosti“ za nove ekonomske politike), Madžar nije veliki optimista u pogledu efektivnih mogućnosti radikalnijeg i kompleksnijeg društvenog inženjeringa.

Institucije su, „... daleko od toga da budu neposredan rezultat ljudske kreacije i odgovarajuće svesne manipulacije... Za njihovu promenu potrebno je pretходно akumulirati velika znanja, njihova priprema je proces koji može da uzme duge godine i u njihovom razvijanju pored okrenutosti nekom opštem interesu i javnom dobru, nezaobilaznu ulogu igra mnoštvo partikularnih interesa čija se rezultanta često ne da sa potrebnom jasnoćom niti razaznati“, upozorava pomenuti autor (Madžar 2009, 32).

191 Citirano prema: D. Dinan, *Sve bliža unija – uvod u evropsku integraciju*, Službeni glasnik, Beograd, 2009. str. 32.

Sve navedeno uzmimo za neophodni pretekst sledećeg seta pitanja adresiranih političkoj klasi Srbije. U Srbiji, nažalost, još nije sazrelo vreme da se postavi pitanje: *kakva* strategija institucionalne regionalizacije je najfunkcionalnija u ovom trenutku. Još se „lome koplja“ unutar političke i kulturološke elite (ma šta ti pojmovi podrazumevali), oko toga da li je Srbiji uopšte potrebna regionalizacija. Slede, potom, pitanja:

- Zašto još nema elementarnih naznaka o ciljevima, sadržajima i metodima decentralizacije Srbije?
- Zašto se simulira namera regionalizacije Srbije?
- Zašto je Savet (Vlade Srbije) za decentralizaciju telo koje se ne bavi svojim poslom – da projektuje osnove za oficijelnu strategiju decentralizacije Srbije?
- Zašto vladajuća koalicija marginalizuje teme decentralizacije i ustavnih promena?
- Zašto u povremenim medijskim otvaranjima pitanja regionalizacije, čelni zvaničnici države, kao i deo naučne zajednice, akcente stavljaju na strahove od dezintegracije države; „preuranjenost“ regionalističkih inicijativa; najavu „potpuno novog tipa regionalizacije“; odbacivanje „istorijske komponente“ u razlozima za regionalizaciju; „nephodnost redukovanja vojvođanske autonomije“; dve faze regionalizacije (do 2013 i 2013–2020) itd.?
- Zašto se previđa činjenica „... da je podrška EU u vidu Strukturalnih fondova najefikasnija u regionima koje imaju strukturu vlasti ili samouprave“ (J-C. Cauwenberghe, 2007)?
- Zašto se još ne suočavamo ozbiljno sa prirodom i posledicama novog, konkurentnog regionalizma i, na taj način, opet ne propuštamo priliku da propustimo priliku?

No, budući da kapacitet jednog autorskog teksta ne „trpi“ eksplicitnije odgovore na sva postavljena pitanja, a imajući u vidu da smo u nizu prethodnih radova značajnu pažnju upravo posvećivali sistemskim (vrednosno-političkim i institucionalnim) uzrocima centralizacije države i deficita demokratije,¹⁹² za ovu priliku smatramo funkcionalnim da ostatak teksta

192 Vidi: J. Komšić, *Dileme demokratske nacije i autonomije*, Službeni glasnik, Beograd, FILIA, Novi Sad, 2006; „Ideje autonomije i regionalizma među političkim strankama Srbije“, u: Z. Lutovac ur., *Ideologija i političke stranke u Srbiji*, Fakultet političkih nauka, Beograd, Institut društvenih nauka, Friedrich Ebert-Stiftung, Beograd, 2007; „Političko-institucionalni aspekti regionalnog razvoja Srbije u svetlu evropskih standarda“, u: *Izazovi evropskih integracija*, br. 6. Službeni glasnik, Beograd, 2009; „Paradoksi tranzicije države i demokratije u Srbiji“, u: M. Podunavac ur., *Država i demokratija*, Službeni glasnik, FPN, Beograd, 2010.

posvetimo prirodi novog evropskog regionalizma i strategijama obnove na temelju decentralističke mobilizacije resursa, energija, znanja i inovacija. Bez razumevanja navedenih fenomena-procesa nije moguće u Srbiji akumulirati pretpostavke (pro)evropskih reformi, počev od pritisaka civilnog društva do stranačkih kalkulatorika interesa. Bez komparativne perspektive, nema ni dovoljno jasne ideje i umeća da se decentralizacijom i regionalizacijom osnaži konkurentnost, uvećaju društvene vrednosti i pojača doza kiseonika u „plućima“ posustale tranzicione demokratije.

NOVI REGIONALIZAM U EVROPI

Istorijski osvrt na talase (de)centralizacije u Evropi posle Drugog svet-skog rata pokazaće nam nekoliko specifičnih perioda. Prvi je posttotalitarna demokratizacija – 50/60-tih godina (Nemačka, Italija). Potom sledi centralizacija – 60/70-tih, pa postautoritarna tranzicija – 70/80-tih (Španija, Portugalija). Narednu fazu, krizu tradicionalne države 80-tih, možemo razumeti i kao posledicu ekonomske (naftne) krize.

Evropski autori upućuju na tri osnovna faktora pojačane centralizacije (1960/70-te). To su: 1) kejnzijanski koncept ekonomskog upravljanja; 2) ekspanzija koncepta socijalne države i 3) kulturološka homogenost.¹⁹³ *Ekonomski* aspekt određen je mobilizacijom neaktivnih resursa i transferom resursa iz bogatijih u siromašnije regione. *Socijalni* aspekt karakteriše koncept jednakih šansi u celoj državi, a *politička* strana centralizacije karakteristična je bila po podršci državi od strane perifernih regiona. Kako pokazuje Majkl Kiting (*Michael Keating*), trendovi se preokreću 80-tih godina 20. veka. Sada su ključni momenti: 1) globalizacija i evropske integracije; 2) socijalna država pod pritiskom i 3) politizovanje identiteta (Keating 2007, 17-19).

Osvrnućemo se, u tom smislu, na ključne nalaze autorove analize federalizma i ravnoteže vlasti u evropskim državama. Posledice globalizacije i EU integracija su umanjene kapaciteta nacionalnih država i nacionalna regionalna politika koja nije više dobitna kombinacija za sve (bogate i siromašne regije i državu). Regioni nisu više komplementarni elementi u programu nacionalnog razvoja, već postaju konkurenti na evropskim i globalnim tržištima. Uz to, sistemi fiskalnog ujednačavanja su pod pritiskom zbog primedbi bogatijih regiona da se, na taj način, umanjuje njihova konkurentnost na tržištima.

193 Vidi: M. Keating, *Federalism and Balance of Power in European States*, SIGMA, OECD, Paris, 2007, str. 21., <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/40/30/39875366.pdf>, pristupljeno 05. 11. 2011.

Za ovu fazu zanimljiv je i jedan paradoks. Proizlazi iz povećavanja sličnosti u osnovnim vrednostima evropskih društava, s jedne strane i različitih sadržaja i efekata regionalnog prilagođavanja promenama, s druge strane. Neke regije su to činile uspešnije, a neke manje uspešno, što je uticalo ne samo na uvećanje ekonomsko-socijalnih napetosti i konflikata interesa, već i na kulturološke dimenzije međuregionalnih interakcija i odnosa političkog centra i periferije. Integralni činilac diferenciranja identiteta bilo je naglašenije mobilizovanje identiteta za ekonomski razvoj, socijalno blagostanje i globalne promene.

Sažimajući, upućujemo na konkurenciju u prvom planu; na slabljenje teritorijalne solidarnosti u evropskim državama i činjenicu da konkurentni federalizam (regionalizam) uzima mesto kooperativnom. Regioni se sve više takmiče jedni sa drugima na globalnom tržištu, nego što saraduju u nacionalnom okviru. Kiting, stoga, u teorijske rasprave o institucionalnim modusima podele i ravnoteže vlasti u evropskim državama uvodi jedan vrlo zanimljiv koncept – tip *novog regionalizma*. Posredi je sticaj sledećih ekonomsko-političkih momenata: a) iskustva strukturalnih transformacija zapadno-evropskih država; b) kombinacija konsocijacionizma i vertikalne podele nadležnosti (federalizam i devolucija); c) funkcionalne promene u privredi; d) jačanje teritorijalne ekonomske konkurencije; e) novi način shvatanja teritorije i f) specifičan model demokratskog „pomirenja“ kulturoloških i teritorijalnih principa.

Autor takođe kazuje da novi regionalizam promovise centrifugalne tendencije, slabi nacije-države i, istovremeno, što je veoma značajno, slabi secesionističke pritiske, uspostavljajući nove načine političkog projektovanja grupnih interesa na subdržavnim teritorijama, bez potrebe za uspostavljanjem svoje države-nacije. Sve u svemu, osnovni elementi novog fenomena su:

- Regioni su postali važnije ekonomske jedinice;
- Jačaju regionalni identiteti;
- Uspostavljaju se regionalne institucije;
- Regioni traže svoje mesto u međunarodnoj podeli rada;
- Na regionalnom nivou javljaju se nove razvojne koalicije javnih i privatnih subjekata;
- Međuregionalna saradnja jača na međunarodnom i evropskom nivou.¹⁹⁴

Kao i svaki institucionalni aranžman, tako i novi, *konkurentni regionalizam*¹⁹⁵ ima svoje dobre i loše strane. Konstruktivan je ukoliko: a) pomaže sopstvenom razvoju; b) ako takav model drugi mogu da prihvate i c) ako se regioni takmiče u rezultatima i obezbeđenju visokog stepena socijalne zaštite. Nasuprot tome, ako regioni vode „trku do dna“, privlačeći investicije značajnim smanjivanjem poreza i socijalnih programa, tada se u prvi plan nameću destruktivni učinci regionalizma. To dovodi do centrifugalnih procesa, slabljenja centralnog nivoa vlasti i promovise raspad, upozorava Kiting.

Zato uvek treba imati na umu nekoliko činjenica iz istorije političkih sistema: a) nema trajno stabilnog (efikasnog, efektivnog i legitimnog) sistema vlasti, 2) institucionalna struktura mora odgovarati fundamentalnom problemu koji treba da reši¹⁹⁶ i 3) planovi velike promene se vrlo teško i sporo realizuju. Kad navodimo ove pouke, imamo u vidu brojne teorijske debate o građenju države (Fukujama 2007), protkane različitim teorijskim pristupima, kao što su istorijski institucionalizam, normativni institucionalizam, teorija racionalnog izbora, strukturalizam... (Peters 2007).

S obzirom na teškoće sa projektima radikalnih reformi, naročito je zanimljivo stanovište jednog broja autora (Lindblom, Popper, Hague, Harrop, Breslin) koje se naziva *inkrementalizmom*. To znači da je savremena politika sve manje rezultat jednog ambicioznog opšteg plana i ciljeva, koji se određuje pre ili mimo spoznaje adekvatnih sredstava. Teži se dobroj, a ne najboljoj politici i to posredstvom „korak po korak inženjeringa“, odnosno kontinuiranog niza manjih prilagođavanja i uspostavljanja kompromisa između aktera sa različitim ciljevima. Pri tome, za uspešnu implementaciju određene institucionalne politike moraju se steći bar tri uslova: a) dovoljno vremena i resursa; b) postizanje saglasnosti više aktera (zainteresovanih grupa) i c) pristanak podređenih – lokalnih birokrata (Hague, Harrop, Breslin 2001: 408-410, 422).

U svetlu navedenih iskustava i teorijskih stanovišta, na samom kraju naše analize, pogledaćemo kako se u Evropskoj uniji ključni subjekti politike suočavaju sa fenomenom krize i tragaju za izlaznim rešenjima regionalističkog tipa.

195 Evropska teorija i praksa poznaju tri osnovna tipa regionalizma: 1) Kooperativni; 2) Regionalizam solidarnosti i 3) Konkurentni regionalizam; O tome; J. Cl. Van Cauwenberghe, *Study on the current situation concerning regionalisation and the prospects for developing regional self-government in Council of Europe member states*, op. cit., str. 39.

196 „Institucionalna struktura ima ulogu da adekvatno podstiče političke aktere i uspostavlja ravnotežu između centrifugalnih i centripetalnih tendencija“, M. Keating, *Federalism and Balance of Power in European States*“ op. cit., str. 5.

Kauwenbergova studija upućuje, u tom smislu, na činjenicu da sudbina ideje o sistematizovanju regionalne autonomije u vidu evropskog pravnog instrumenta, pre svega zavisi od stavova političkih aktera država članica. Na evropskom planu, pak, prisutni su kontroverzni interesi. Poslovanje i industrija podržavaju centralizovanje zakonodavnih odluka, dok Evropska komisija „traži vezu između evropske konkurentnosti i privlačnosti regiona“ (Cauwenberghe 2007, 24). Naročito je zanimljiv odgovor bivše evropske komesarke Danute Hubner na pitanje: „Gde Evropa može da nađe energiju kako bi obnovila svoj kapacitet za postizanjem većeg nivoa promena i razvoja“?

Obnova – odozdo prema gore („Evropska obnova može i zaista će krenuti sa nižih nivoa, sa regionalnog i lokalnog nivoa“), ključna je poenta reformskog plana Hubnerove.

Slede, zatim: *Više nivoa vlasti – efektivnih i efikasnih* („Potrebni su nam efikasni i efektivni sistemi vlasti sačinjeni iz više nivoa“); *Inovacije – ključni faktor razvoja* („Današnji razvoj Evrope suštinski zavisi od inovacije“); *Supsidijarnost* („Osnažena supsidijarnost, povećavanjem devolucije...“); *Respektovati teritorijalne specifičnosti* („... vodeći računa o teritorijalnoj dimenziji i specifičnostima...“); *Bez uniformnih rešenja* („... Nema mesta za strategije tipa „jedna je priklada za sve.““); *Partnerstvo* („Partnerstvo je kamen temeljac našeg metoda...“).¹⁹⁷

Činjenici da je u toku proteklih 10 godina povećano učešće investicija pod kontrolom regionalnih i lokalnih vlasti, korespondira sve više ekspertskih ideja o značaju regionalnih sinergija u ostvarivanju inovativnog suficita. Luiza Sančes (*Luisa Sanches*), ekspert za evropsku politiku inovacija, ističe u tom smislu autorske poente o lokalnom i regionalnom nivou, kao najpodesnijem za unapređenje društvenog kapitala. Jedna od takvih ideja je i ta da „... sinergije, ili inovativni „suficit“ proističu iz zajedničkih kulturnih, psiholoških ili političkih perspektiva koje su rezultat obitavanja u zajedničkom prostoru ili regionu“ (Lundval i Boras, 1997.).¹⁹⁸ Da su ovakve ideje vrlo relevantne govori nam i strateško opredeljenje EU (Akcioni plan 2010-2020) za pametne specijalizacije (*Smart Specialisation Platform S3*).

197 Danuta Hubner, bivša komesarica za regionalnu politiku; Govor u Centru za evropsku politiku „Smanjivanje razlika: regionalna politika kao instrument za podsticanje evropske konkurentnosti?“ (18. jul 2006); prema: J.Cl. Van Cauwenberghe, *Study on the current situation concerning regionalisation and the prospects for developing regional self-government in Council of Europe member states*, op. cit. str. 24-25.

198 Vidi PP prezentaciju L. Sanches na Međunarodnoj konferenciji „Konkurentnost regiona“, u organizaciji Vojvodina CESS, iz Novog Sada, 5-6 novembra 2009.

U dokumentu Evropske komisije (Communication), upućenom Evropskom parlamentu, Evropskom Savetu, kao i komitetima (ekonomskom, socijalnom i regionalnom), piše da treba ohrabriti nacionalne i regionalne vlasti da naprave pametne strategije specijalizacije, bazirane na inovacijama. „Inovacije se sve više shvataju kao otvoreni sistem gde različiti akteri saraduju i međusobno deluju.“¹⁹⁹ Snaženje doprinosa EU regionalne politike, zapravo, mora biti u korelaciji sa uvećanjem regionalne konkurentnosti bazirane na veštinama, višem obrazovnom nivou i ukupnoj infrastrukturi znanja. To sve može da bude ključni element u razvoju upravljanja na više nivoa i integracije inovacionih politika. Štaviše, to mora biti u bližoj vezi sa drugim dostupnim politikama i zahteva razumevanje prednosti povezivanja sa drugim regijama i mogućih dobitaka od interregionalne i transnacionalne saradnje.²⁰⁰

* * *

Zaključićemo ovu analizu vraćanjem komparaciji iz naslova teksta. Ako suočavanje sa krizom i strateška vizija EU do 2020. godine imaju za ključne reči: otvorenost, ekonomija znanja, inovativnost, konkurentnost, supsidijarnost, dobra uprava na više nivoa, partnerstvo, interaktivnost, demokratija odozdo..., koje bi to ključne reči mogle iskazati suštinu aktuelnih politika u Srbiji i vrednosnog ambijenta reformi?

Da li će ih neko videti u čaši punoj delotvornih, „okrepljujućih“ reformi, ili u čaši „punoj žuči“, zbog sporosti i simuliranja proevropskih promena, zavisice od koeficijenta autorske pristrasnosti i poslovičnih predstava (o činjenicama), koje dominiraju u svetu politike. Sa stanovišta teorije i komparativnih iskustava evropske demokratije, posve je moguće zaključiti da se ekonomska kriza, kao i protivrečja poludržave i poludemokratije u Srbiji moraju rešavati aktivnom politikom „pametnih specijalizacija“, demokratijom odozdo i dobrom upravom posredstvom kompetentne i odgovorne administracije na sva tri nivoa organizacije vlasti – lokalnom, pokrajinskom (regionalnom) i državnom.

Zadatak budućih ustavnih promena zato treba da bude unapređenje institucionalnog ambijenta regionalne demokratije.

199 „Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020“, European Commission, Brussels, 6. 10. 2010, COM(2010) 553 final, p. 2. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/smart_growth/comm2010_553_en.pdf

200 Isto, str. 6-7; O tome: Luisa Sanches, *Smart Specialisation Platform S3*, <http://www.eurada.org/site/files/Luisa%20SANCHES.pdf>

LITERATURA

- Dinan, Dezmon. 2009. *Sve bliža unija – uvod u evropsku integraciju*. Beograd: Službeni glasnik.
- Elijas, Norbert. 2001. *Proces civilizacije*. Sremski Karlovci, Novi Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
- Fukujama, Frensis. 2007. *Građenje države*. Beograd: Filip Višnjić.
- Gidens, Entoni. 1998. *Posledice modernosti*. Beograd: Filip Višnjić.
- Gidens, Entoni. 2009. *Evropa u globalnom dobu*. Beograd: CLIO.
- Hague, R., Harrop M., Breslin Sh. 2001. *Komparativna vladavina i politika*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Komšić, Jovan. 2005. "Država i njeno socijalno-političko okruženje." U: Srećko Mihajlović ur. *5 godina tranzicije u Srbiji*. Beograd: Socijaldemokratski klub, Friedrich Ebert Stiftung.
- Komšić, Jovan. 2006. *Dileme demokratske nacije i autonomije*. Beograd: Službeni glasnik. Novi Sad: Filija.
- Komšić, Jovan. 2007. "Ideje autonomije i regionalizma među političkim strankama Srbije", u: Z. Lutovac ur. *Ideologija i političke stranke u Srbiji*. Beograd: Fakultet političkih nauka. Institut društvenih nauka. Friedrich Ebert-Stiftung.
- Komšić, Jovan. 2009. "Političko-institucionalni aspekti regionalnog razvoja Srbije u svetlu evropskih standarda". *Izazovi evropskih integracija*, br. 6: 73-101.
- Komšić, Jovan. 2010. „Paradoksi tranzicione države i demokratije u Srbiji“, u: M. Podunavac ur. *Država i demokratija*. Beograd: Službeni glasnik. FPN.
- Madžar, Ljubomir. 2009. „Globalna kriza kao sistemski pojava“. U: D. Šuković ur. *Kriza i globalizacija*. Beograd: Institut društvenih nauka.
- Peters, B. Guy. 2007. *Institucionalna teorija u političkoj znanosti. Novi institucionalizam*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

INTERNET IZVORI

- Keating, Michael. 2007. *Federalism and Balance of Power in European States*, Paris: SIGMA, OECD, <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/40/30/39875366.pdf>, pristupljeno 05. 11. 2011.
- Müller, Urs. 2010. *Decentralization in Switzerland*. PP Presentation. International Conference: "Evropska iskustva regionalizacije i perspective decentralizacije Srbije". Novi Sad, 15. 12. 2010.
- Sanches, Luisa. 2009. *Cohesion policy: Sharing Innovation and knowledge with regions*. PP presentation. International Conference: "Competitiveness of the Regions". Vojvodina CESS, Novi Sad, 5-6 November 2009
- Sanches, Luisa. *Smart Specialisation Platform S3*, <http://www.eurada.org/site/files/Luisa%20SANCHES.pdf>, pristupljeno 05. 11. 2011.

- Van Cauwenberghe, Jean-Claude. 2007. Study on the current situation concerning regionalisation and the prospects for developing regional self-government in Council of Europe member states, The Congress of Local and Regional Authorities, Chamber of Regions, 14th Plenary session, CPR(14)6REPADD, 15 May 2007. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPR%2814%296REPADD&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>, pristupljeno 28. 10. 2011.
- Draft European charter of regional democracy*. 2008. The Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 240 (2008), <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServletcommand=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1293322&SecMode=1&DocId=1252250&Usage=2>, pristupljeno 28. 10. 2011.
- „Deklaracija iz Utrehta o dobroj lokalnoj i regionalnoj upravi u burnim vremenima: izazov promene“, Savet Evrope, Konferencija ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu samoupravu, 16 sednica, Utrecht, 16-17 novembar 2009; MCL-16(2009)12, Council of Europe; *The Utrecht Declaration on good local and regional governance in turbulent times: the challenge of change*, <http://www.europeanchallenge.eu/media/Conference%20Report%20Final/Utrecht%20Declaration%20-%20Final.pdf>, pristupljeno, 28. 10. 2011.
- Conference of European ministers responsible for local and regional government, „Good local and regional governance – the European challenge“, 15th Session, Valencia, 15-16 October 2007, Annex 1, *Strategy on innovation and good governance at local level*, str. 19-20; Appendix 1, The 12 Principles of Good Democratic Governance at local level, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServletcommand=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1095949&SecMode=1&DocId=1350476&Usage=2>, pristupljeno 28. 10. 2011.
- „Od supsidijarnosti do uspeha – uticaj decentralizacije na ekonomski razvoj“, *Rezime i zaključci*, Skupština evropskih regiona Brisel, 2009., (Assembly of European Regions, *From Subsidiarity to Success – The Impact of Decentralisation on Economic Growth – Summary and Conclusions*, Brussels, 2009, http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/AER_Study_on_decentralisation/Studies/GB-FINAL+cover.pdf, pristupljeno 28. 10. 2011.
- Reply to Recommendation 240 (2008) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe on a “Draft European Charter of Regional Democracy”, Adopted by the Committee of Ministers on 9 September 2009. at the 1064th meeting of the Ministers’ Deputies; <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1500163>, pristupljeno 03. 11. 2011.
- „Nacrt Deklaracije o uticaju finansijske/ekonomske krize na lokalnu i regionalnu upravu“; u: *The Utrecht Declaration on good local and regional governance in turbulent times: the challenge of change*, <http://www.europeanchallenge.eu/media/Conference%20Report%20Final/Utrecht%20Declaration%20-%20Final.pdf>, pristupljeno, 28. 10. 2011.
- “Agenda iz Utrehta za stvaranje dobre lokalne i regionalne uprave (2010-2013)“; u: *The Utrecht Declaration on good local and regional governance in turbulent times: the challenge of change*,

“Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020“, European Commission, Brussels, 6. 10. 2010, COM(2010) 553 final,

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/smart_growth/comm2010_553_en.pdf, pristupljeno 05. 11. 2011.

Jovan Komšić

CRISIS AND REGIONALISM - EUROPEAN AND SERBIAN PARALLEL TENDENCIES

Summary:

Having in mind that the crisis has destructive effects, but at the same time also creative potentials, the text provides an analysis into possibilities of not having the principles and institutions of vertical separation of power being pushed into the background by anti-crisis state policies. Starting with theoretical and empirical insights into the nature of the new, competitive regionalism in Europe and the proof that subsidiarity brings about economic and social results, in the first part the author looks into the issue of the Council of Europe member states being unwilling to accept legal standardisation of regional democracy. The second part of the paper is focused on the EU recovery strategies through regional „smart specialisations“ and multilevel governance. From that point of view, a number of questions arise about the reasons for simulation of decentralisation in Serbia.

Key words: crisis, new regionalism, good governance, regional democracy, Council of Europe, European Union, Serbia

Dr Duško Radosavljević²⁰¹

Vojvodina i ustavni identitet Srbije²⁰²

Sažetak:

Više od 20 godina, Srbija se nalazi u procesu traganja za optimalnim ustavnim rešenjima, koji bi uvažili sve potrebe njene državne organizacije, ali i uvažili činjenicu njene objektivno višestruke složenosti. Sa druge strane, Vojvodina, koju takođe odlikuje složenost, očekuje da se ustavnim rešenjima prizna njen subjektivitet u okviru Srbije - autonomija, koja će imati zbiljske prerogative, koje autonomiji omogućuju taj status. Ovi procesi, *ustavna zlopačenja* Srbije i Vojvodine, predmet su naše analize, koja zaziva, da se umesto stanja *ustavnog zlopačenja*, u Srbiji i Vojvodini uspostavi Ustav, kao mera harmoničnog razvoja, kompatibilan sa evropskim vrednostima i građanskim, multikulturalnim sadržajima.

Ključne reči: Ustav, Srbija, Vojvodina, autonomija, pokrajina, decentralizacija, zlopačenje

„Ustavni patriotizam je ona vrsta političke formule koja političkom društvu u Srbiji omogućuje rekonstrukciju političkog poretka s onu stranu nacije-države i omogućuje da se trajniji identiteti i lojalnosti prema političkoj zajednici i državi oblikuju na području političkih načela i vrijednosti koje ‚proizvodi‘ sam ustav.“

(Milan Podunavac)

201 Redovni profesor, Fakultet za pravne i poslovne studije, Novi Sad.
E-mail: dradosavljevic@useens.net

202 Teze iz ovoga rada su prezentovane na Saboru politikologa, održanom od 27-29. maja 2011. godine u Beogradu. Rad je deo šire studije autora, „*Položaj Vojvodine u ustavno-pravnom i političkom sistemu Republike Srbije od 1988. godine do danas*“.

UVOD

Pet godina važenja nekoga ustava svakako da nisu dug period da bi se o istom dao konačan sud, osim ako taj akt nije u svome začetku uspostavio takve deficite koji ga već tako brzo mogu diskvalifikovati. Nama se čini da je situacija baš takva sa Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine, posebno kada ga sa gledavamo iz vojvođanskog rakursa. Ovde nužno napominjemo, da se kod većine političkih aktera u Vojvodini pitanje ustavnog (pre)ustrojstva Republike Srbije, poistovećuje sa pitanjem Vojvodine, odnosno, (re)definisanja njenog položaja unutar Republike Srbije. Zato ćemo krenuti sa podsećanjem - najviši stepen autonomnosti Vojvodina je imala po Ustavu SFRJ iz 1974. godine.²⁰³ Tim ustavom, članom 2, bila je potvrđena dvojna konstitutivnost Vojvodine, kao sastavnog dela SR Srbije, ali i konstitutivnost u Jugoslovenskoj federaciji. Definicija pokrajine je bila skoro identična definiciji republike²⁰⁴; razlika je bila u tome što pokrajina nije bila država, ali je u praksi imala sve neophodne atribute za ostvarenje punog autonomnog statusa. U političkoj praksi bivše države, SAP Vojvodina je bila, kao i SAP Kosovo, izjednačena sa republikama-članicama Jugoslovenske političke zajednice. Vojvodina je ovaj status uživala do 1988. godine, kada je na talasima srpskog populizma²⁰⁵ on bio prvo reduciran²⁰⁶, a zatim, ustavnim rešenjima, iz 1989. godine²⁰⁷, sveden na veoma nizak nivo, da bi potonjim zakonima i političkim rešenjima režima **Slobodana**

203 Donesen 21.02.1974. godine; na osnovu Ustava SFRJ, Skupština Vojvodine je 28.02.1974. godine donela do sada jedini Ustav SAPV.

204 Vidi član 3. Ustava SFRJ. Dok je republika bila: „... *država zasnovana na suverenosti naroda i na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi, samoupravna demokratska zajednica radnih ljudi i građana i ravnopravnih naroda i narodnosti*“ (član 3. Ustava SFRJ), dotle je pokrajina bila: „... *autonomna socijalistička samoupravna društveno-politička demokratska zajednica zasnovana na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi, u kojoj radni ljudi i građani, narodi i narodnosti ostvaruju svoja suverena prava, a kad je to u zajedničkom interesu radnih ljudi i građana, naroda i narodnosti Republike kao celine Ustavom Socijalističke Republike Srbije utvrđeno - i u Republici.*“

205 Događaji iz tzv. „jogurt revolucije“ od 5. i 6. oktobra 1988. godine, o tim događajima vidi: S. Kerčov, J. Radoš, A. Raić. 1990. *Mitinz i u Vojvodini 1988. godine*, N. Sad, i S. Đukića. 1992. *Kako se dogodio vođa*, Beograd. Videti i: Vojvođanski klub. 2009. „Jogurt revolucije“ 1988. *Vojvodina od Ustava do Statuta*, Novi Sad

206 Ustavni amandmani na Ustav SR Srbije od 28. marta 1989. godine.

207 Ustav Republike Srbije od 28. septembra 1990. godine, o autonomiji govori u odeljku VI. - Teritorijalna organizacija.

Miloševića, u praksi bio skoro potpuno poništen. Ovi akti su istovremeno iskazali i poraz komunističke ideje o punoj autonomiji Vojvodine, začetoj tokom Drugog svetskog rata, što takođe pokreće određena pitanja o karakteru događaja iz takozvane „*antibirokratske (jogurt) revolucije*“. Ove kraće istorijske napomene ne činimo iz razloga redefinisavanja evaluacije ustavnih i drugih rešenja iz perioda Titove vladavine, ali se oni nameću kao polazište ili osnova sva-kovrsnog poređenja stepena autonomije, koji se za Vojvodinu predviđa, traži, nudi, pregovara, poklanja i slično.

„*Glogov kolac*“ autonomiji Vojvodine, u to vreme, naravno i autonomiji Kosova²⁰⁸, je predstavljalo donošenje Ustava Republike Srbije iz 1990. godine, u veoma nelegitimnoj atmosferi²⁰⁹, gde su se iskazale dobro poznate „*plebiscitarno-cezarističke*“ aktivnosti, koje su u Srbiji negovane, podgrejavane i sprovođene nakon čuvene 8. sednice CK SKS, iz septembra 1987. godine, na kojoj je ustoličen novi „*vožd u Srba*“, Slobodan Milošević. Posebno su se u ovoj aktivnosti istakle perjanice srpske nacionalne inteligencije, glorifikovanjem Miloševića, upoređujući njega i njegovu ulogu u životu Srbije sa istinskim velikanima iz srpske istorije²¹⁰. Iako je centralno pitanje u pisanju ustava bilo koliko se ovlašćenja treba podariti predsedniku republike, pošto je to trebala da bude funkcija za „*vožda*“, ni ostali delovi ustava nisu zaboravljeni, a sve u cilju besomučnog osnaživanja koncepta centralizacije, kojoj su, očigledno je, pisci Ustava iz 1990. godine, bili veoma skloni. Tako se u Ustavu Republike Srbije iz 1990. godine²¹¹, o materiji vezanoj za pokrajine govori u članovima 108-112, gde se kaže da pokrajine imaju autonomne nadležnosti u oblasti normativne i izvršne vlasti, u domenu planiranja privrednog, socijalnog i demografskog razvoja, zdravstva, zaštite životne sredine, društvene brige o deci, socijalnog i zdravstvenog osiguranja, kulture, nauke, obrazovanja, informisanja, službene upotrebe jezika i pisma, i drugim oblastima. Po odredbama

208 AP Kosovo i Metohija su nakon okončanja ratnih dejstava 1999. godine, na osnovu Rezolucije 1244, Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, pod protektoratom međunarodne zajednice. U februaru 2008. godine, Kosovo je proglasilo nezavisnost, koju Republika Srbija ne priznaje.

209 Ustav Republike Srbije od 28. septembra 1990. godine, donela je jednostranačka Skupština SR Srbije, pod geslom „*prvo ustav pa izbori*“.

210 O uloji srpskih intelektualaca u učvršćenju režima vidi: D. Radosavljević. 2001. *Elite i transformacija*, Novi Sad

211 Ustav Republike Srbije iz 1990. godine, u svojih 5 članova govori o autonomnim pokrajinama, dok su u 4 od tih članova ugrađeni restriktivni elementi, sa ciljem da se autonomija podvrgne kontroli, što je, u šta ne sumnjamo, bio izraz velikog nepoverenja pisaca ustava prema instituciji autonomije!

Ustava, Autonomna pokrajina Vojvodina samostalno osniva svoje organe i reguliše njihov izbor i ima svoje javne prihode. Nedoumice nastale prilikom donošenja Ustava su vremenom narastale iz proste činjenice, da ustavnim odredbama o autonomnim pokrajinama nije predviđeno zakonodavno ovlašćenje za pokrajine, pa čak ni u onim oblastima gde pokrajine imaju autonomnu normativnu nadležnost, prema tom istom ustavu! Ustavom nisu propisana, što je inače praksa u državama koje u svom sastavu imaju autonomne pokrajine, koja su to „*pojedina pitanja*“ koje pokrajine svojim aktima autonomno uređuju! To je značilo, da su se u praksi ta pitanja rešavala republičkim zakonima, iz čega sledi logično (pravno/političko/politikološko/zdravorazumsko) pitanje - u čemu se onda ogleda autonomija pokrajina? Dodamo li ovome iskazu i podatak, koji je odslikavao praksu desetogodišnjeg parlamentarnog života u Republici Srbiji, pre 2000. godine, da su donošeni zakoni koji su derogirali autonomiju pokrajina (posebno AP Vojvodine, jer se u AP Kosovo i Metohija nije ni pokušao ostaviti privid pokrajinske samouprave), kršeći, dakako, Ustav R Srbije, tako da, a sve u skladu sa protiv-ustavnom praksom, AP Vojvodina nije imala ni svoje izvore prihoda, iako je to, treba li to posebno naglasiti, Ustavom iz 1990. godine bilo predviđeno.

Tokom deset godina Miloševićeve vladavine, skoro sve relevantne partije su obznanile svoje viđenje Vojvodine u demokratskoj Srbiji, neretko uslovljavajući demokratizaciju Srbije zbiljskom regionalizacijom i decentralizacijom, čime bi Vojvodina pronašla ono mesto, koje joj po svojoj osobenosti i pripada. Na kraju dekade, „*programska uobličavanja*“, u miloševićevskom režimu, biće okončana donošenjem dvaju dokumenata – Lige socijaldemokrata Vojvodine – sa poznatim stavom „*Vojvodina republika!*“²¹², i Deklaracijom Demokratske stranke „*Vojvodina posle promena*“²¹³. Dok je LSV želeo, i u tome dosta i uspeo, da prodrma političku javnost, sa efektinim marketinškim sloganom, iza kojeg nije bilo praktične razrade stava o republici, nadležnostima, i slično, dotle je Deklaracija DS-a, kao ozbiljne političke opcije, uskoro i stožera koalicije DOS (koja će srušiti režim S. Miloševića), pokazala da će u budućnosti značajnu ulogu u oblikovanju vojvođanske autonomije imati političke snage sa sedištem u Beogradu, a, da će DS biti ta partija koja će na duži rok opredeljavati tempo, karakter i opseg promena u ustavno-pravnom i političkom položaju Vojvodine u Republici Srbiji.

212 „*Republika Vojvodina – put mira, razvoja i stabilnosti*“, mart 1999.

213 Dokument je usvojen na konferenciji Demokratske stranke za Vojvodinu, 19. februara 2000. godine, te na Skupštini Demokratske stranke 27. februara 2000. godine u Beogradu.

Ovaj tekst ima za cilj da kroz nekoliko karakterističnih momenata – društvenih dešavanja, osvetli procese ustavnog razvoja Srbije, iz vojvođanskog ugla, da podseti da uz *ustavna zlopačenja* Srbije (**Aleksandar Molnar**), ništa manje nisu važna ni *zlopačenja* kojima je u poslednje 23 godine bila podvrgnuta i AP Vojvodina.

PITANJE AUTONOMIJE POSLE 2000. GODINE

„Vratićemo Vojvodini njenu autonomiju!“

(Izborno obećanje DOS)

„Oni misle da smo mi zaboravili Vojvodinu.

Nismo, i nikad nećemo!“

(Vojislav Koštunica, oktobar 2000)

a/ Pravač promena – institucionalni tok

Izvršno veće AP Vojvodine²¹⁴, kao koaliciona vlada Vojvodine – iako sa ogromnom podrškom u Skupštini AP Vojvodine – 117 od 120 poslanika, bilo je više nego svesna situacije u Republici Srbiji, da, i pored visokog kredibiliteta novih vlasti, iskrene pomoći najvećeg dela svetske zajednice za povratak u međunarodne integrativne i druge tokove i institucije, da to nije bio optimalan trenutak za rešavanje vojvođanskog pitanja (pune autonomije) prečicom, niti za ishitrena i polovična rešenja. Zato je Izvršno veće predložilo, a Skupština AP Vojvodine²¹⁵, prihvatila „*Platformu o ostvarivanju ustavnih nadležnosti i autonomije Autonomne pokrajine Vojvodine, sa načelima za buduće ustavno uređenje pokrajine*“, gde se predviđa da se ostvarivanje ustavne nadležnosti AP Vojvodine, kao i dugoročno ustavno uređenje AP Vojvodine, realizuje u etapama.

U prvoj etapi, u najkraćem mogućem roku, trebalo je da se otkloni tadašnje protivustavno stanje, te da se, nakon izmena i dopuna republičkih zakona, omogući pokrajini vršenje vlastitih normativnih i izvršnih nadležnosti. Zbog toga je bilo nužno izmeniti ili dopuniti više od 100 zakona

214 Po Ustavu iz 1990. godine, Vojvodina je imala Izvršno veće.

215 Skupština AP Vojvodine je „*Platformu*“ usvojila na svojoj sednici od 29. marta 2001. godine. Rezultat glasanja na sednici je bio sledeći - 86 poslanika glasalo je za, 10 poslanika je bilo protiv, dok su se 2 poslanika uzdržala.

(postojao je spisak od oko 120 zakona²¹⁶), odnosno, prilikom pisanja i usvajanja novih zakona u republičkoj skupštini, a iz ove oblasti, imajući z vidu ustavne nadležnosti pokrajine.

Da bi se dostigao stepen nadležnosti AP Vojvodine, po Ustavu Republike Srbije iz 1990. godine, trebalo je urediti sledeće ingerencije, da bi ih pokrajina preuzela:

1. Oblast uprave,
2. Službena upotreba jezika narodnosti,
3. Zdravstvena zaštita,
4. Zdravstveno osiguranje,
5. Socijalna zaštita,
6. Društvena briga o deci,
7. Penzijsko i invalidsko osiguranje,
8. Radni odnosi i zapošljavanje,
9. Obrazovanje,
10. Učenički i studentski standard,
11. Kultura,
12. Prostorno i urbanističko planiranje,
13. Građevinarstvo,
14. Stambeno-komunalna delatnost,
15. Javne finansije,
16. Poljoprivreda,
17. Javno informisanje,
18. Svojinski i imovinsko-pravni odnosi,
19. Sport, i,
20. Zaštita životne sredine.

Što se tiče dugoročnog uređenja odnosa AP Vojvodine i Republike Srbije, stav je bio da sve ono što nije Ustavom Srbije eksplicitno naglašeno kao njena nadležnost, pripada AP Vojvodini, s tim da sve ono što nije nadležnost AP Vojvodine (predviđena Statutom ili nekim drugim pokrajinskim aktom), spada u nadležnost opština. Osim usvojenog načela supsidijarnosti, u ovom se slučaju radi i o svojevrsnom zaštitnom mehanizmu, organi bi u svome delovanju obavljali samo dužnosti koje su im propisane. U nadležnosti Republike Srbije i šire društveno-političke zajednice (tada još postojeće Savezne republike Jugoslavije)

216 Kuriozitet je bio, da je sa *“pobrojavanjem”* zakona, koji su usvajani nasuprot Ustavu iz 1990. godine, počela već ekipa Boška Peroševića, potpredsednika SPS-a, predsednika Izvršnog veća, jednog od mlađih jurišnika Miloševićevog režima.

treba da budu: odbrana, državna bezbednost, monetarni sistem, spoljna politika, osnove privrednog sistema, jedinstveno tržište, carinska politika, krivični i parnični postupak, građansko i obligaciono pravo, krivično pravo opšti deo i građanski parnični postupak. Ustavom Republike Srbije bi se tačno definisale oblasti u kojima Autonomna pokrajina Vojvodina svojim aktima samostalno i u celini reguliše određene odnose - u ovim oblastima republički zakoni se ne bi primenjivali na teritoriji pokrajine, dok bi ustavnost pokrajinskih akata ocenjavao jedinstveni ustavni sud republike.

Takođe je predviđeno, da prilikom budućeg uređenja Republike Srbije, treba razmotriti sve izraženije ideje o regionalizaciji republike, odnosno o uvođenju novih teritorijalno-političkih jedinica - regiona. Ukoliko bi se teritorija republike decentralizovala na autonomne pokrajine i regione, bilo bi nužno predvideti različit stepen njihove autonomije, delokrug nadležnosti i poslova, u zavisnosti od lokalnih prilika, ekonomskih mogućnosti, kulturnih, obrazovnih i drugih interesa, potreba, te, što nije nevažno, artikulisanih zahteva.

b/ Aktivnosti Radne grupe za koordinaciju rada Vlade Republike Srbije i IV AP Vojvodine

Da bi se utvrdila prava i dužnosti AP Vojvodine, odnosno obima nadležnosti koje bi se prenele na AP Vojvodinu Vlada Republike Srbije i Izvršno veće AP Vojvodine su formirale Radnu grupu za koordinaciju aktivnosti.²¹⁷ Ovi razgovori su tada pokazali da su u delu republičke vlade²¹⁸ postojali ne mali pokušaji da se ovaj zadatak ne uradi, da se ova pitanja ostave za (nedoglednu) budućnost, da nije pravo vreme za ove rabote, itd. U tome su posebno prednjačile snage sa desnog segmenta DOS-a, koje su se u svome delovanju malo, ili nikako, razlikovale od nosilaca oduzimanja autonomije Vojvodine u periodu od 1988. do 2000. godine.

217 Članovi Radne grupe ispred Vlade Republike Srbije su bili: potpredsednik Vlade, prof. dr Žarko Korać, potpredsednik Vlade, Jožef Kasa, ministar poljoprivrede, prof. dr Dragan Veselinov i ministar pravde, dr Vladan Batić; ispred Izvršnog veća AP Vojvodine, članovi su bili: predsednik IV, Đorđe Đukić, potpredsednik IV, dr Duško Radosavljević, potpredsednik, Paja Francuski i pokrajinski sekretar, dr Tamaš Korhec.

218 U prvim danima mandata Izvršnog veća AP Vojvodine, formirana je Ekspertska grupa koja je trebalo da sagleda mogućnosti promptnog preuzimanja ovlašćenja AP iz Ustava iz 1990. godine. Zbog velikog pritiska desnog krila DOS, kao i zbog stava da se na vanrednim republičkim izborima ne izgubi 3-5% glasova, ova je aktivnost stopirana, a članovi vojvodanske administracije su prinuđeni da se cenkaju sa članovima republičke Vlade, da im se prepuste nadležnosti koje su, da podsetimo, propisane Ustavom. Taj proces traje i danas.

Nakon tri radna sastanka postignut je bio dogovor o sledećem:

„Potreba definisanja suštinske autonomije Vojvodine je realna, a putevi za njeno ostvarenje moraju da počivaju na principima legalizma i demokratske političke procedure uz ostvarenje šireg političkog konsenzusa;

Svi predlozi za promenu važećih zakona kreću se u okviru važećeg Ustava uz puno uvažavanje principa ustavnosti i zakonitosti;

Rad na ostvarenju nadležnosti APV odvijao bi se u etapama, kroz definisanje oblasti, nadležnosti i poslova čije je ostvarenje realno moguće, odnosno omogućava normalno funkcionisanje institucija javne vlasti uz ostvarenje nadležnosti APV.“²¹⁹

Radna grupa je, takođe, utvrdila listu prioriternih oblasti u kojima se nadležnosti mogu ostvariti u prvoj fazi:

- Obrazovanje,
- Kultura,
- Zdravstvena zaštita,
- Poljoprivreda,
- Privreda,
- Uprava,
- Službena upotreba jezika i pisama nacionalnih zajednica,
- Javno informisanje,
- Omladina i sport.

Takođe je predloženo, da se nakon političkog definisanja oblasti koje se mogu delegirati pokrajini bez poteškoća, u prvom krugu, bude donet jedan „omnibus“ zakon, kojim bi bili promenjeni pojedinačni zakoni, ili bi samo bile derogirane pojedine odredbe zakona, koji nisu bili predviđeni da se menjaju u doglednoj budućnosti.

Na osnovu ovih dogovora, u jesen 2001. godine, Skupština AP Vojvodine je usvojila, od strane Radne grupe, usaglašen Predlog tzv. „omnibus“ zakona – „Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine“, da bi na taj predlog Vlada Republike Srbije usvojila čak 29 amandmana, bitno menjajući ovaj predlog! Nakon mučne skupštinske procedure, kao i volšebnog prihvatanja amandmana od strane predstavnika vojvođanske skupštine, Zakon je tankom većinom – 119:116, usvojen početkom 2002. godine, da bi se stidljivo, usled neredovnog priliva novca iz Beograda, počeo primenjivati od sredine te godine.

219 Predlozi zaključaka Radne grupe za koordinaciju rada Vlade Republike Srbije i IV AP Vojvodine

c/ Aktivnosti partija, NVO–sektora i eksperata

U periodu posle oktobarskih promena, pojavilo se više kvalitetnih ustavnih projekata, na procenu političkoj i stručnoj javnosti. To su bili:

- Nacrt Ustava Kraljevine Srbije – profesora **Pavla Nikolića** (2001);
- Osnovna načela za novi Ustav Republike Srbije – DSS (2001);
- Ustavna rešenja za Srbiju i Jugoslaviju – prilozi nezavisne grupe eksperata – Beogradski centar za ljudska prava (2001);
- Projekat ustava Republike Srbije – Forum Iuris (2002);
- Nacrt Ustava Srbije – DS (2003).

Zbog karaktera našeg teksta, mi ćemo se zadržati na stavovima vezanim za autonomiju.

U predlogu prof. Nikolića, egzistiraju oblasti²²⁰, koje nemaju nikakvu zakonodavnu i sudsku nadležnost. Oblast izvršava zakone i druge akte države kada je za to ovlašćena; zajemčena im je finansijska autonomija, u obliku i granicama utvrđenim Ustavom i zakonima. U oblastima izvršnu funkciju obavlja Savet oblasti.

Osim jasnog plediranja za uspostavljanje Srbije kao kraljevine, ovaj predlog je po svojoj suštini bio ispod nivoa i miloševićevskog ustava, neodoljivo nas podsećajući na rešenja **Miodraga Jovičića** iz njegovog „*Ustava regionalne države Ujedinjenih Srpskih Zemalja*“, gde se, takođe, „*zagubila*“ autonomna pokrajina, odnosno, gde se videlo ogromno nepoverenje prema autonomiji, odnosno, izuzetno poverenje u visok stepen centralizacije države.

Projekat DSS je polazio od stava da se teritorija Republike Srbije sastoji od regiona, koji su autonomne teritorijalne zajednice, uređene na osnovu Ustava, čije se granice utvrđuju organskim zakonom. Regioni imaju ustavno zajemčenu finansijsku autonomiju, a regionalna autonomija je politički i pravni instrument za decentralizaciju Srbije. Regioni imaju predstavnike u republičkom parlamentu, u Veću regiona. Izvorne nadležnosti regiona su donošenje statuta, donošenje budžeta i završnog računa, regulisanje određenog broja pitanja od regionalnog značaja, zaštita prava nacionalnih manjina i njihovih kultura, te uređenje onih oblasti u kojima je Republika donela samo okvirne zakone. Region od organa ima skupštinu i regionalnu vladu. Po DSS, Srbija se sastoji od pet regiona, sa sedištim u Beogradu, Kragujevcu, Nišu, Novom Sadu i Užicu. Nakon konačnog rešenja statusa Kosova i Metohije, to će takođe biti region, sa sedištem u Prištini.

220 Bačka, Banatska, Sremska, Beogradska, Podrinjsko-posavska, Zlatiborska, Šumadijska, Raška, Podunavsko-timočka, Južnomoravska, Kosovska i Metohijska oblast.

Predlog DSS se zalagao za simetričnu regionalizaciju, nedefinisanih regiona, čija je zakonodavna funkcija svedena na regionalno zakonodavstvo, izvršna na sprovođenje regionalnih propisa, te propisa koje Republika prepusti regionu, dok nije bila predviđena sudska vlast za regione. Takođe, ovaj predlog je sadržavao i tri vrste zaštite regionalne autonomije²²¹.

U trenutku donošenja ovoga dokumenta, on je značajno bio ispod nivoa proklamovanih izbornim sporazumima DOS, zahteva autonomističkih partija i značajnog dela stručne javnosti. Sa izvesnom dozom naknadne pameti, možemo ustvrditi, da sadašnji stepen regionalizacije i decentralizacije u Republici Srbiji, nije dosegao stepen predloga, koji je tada, 2001. godine, ponudila DSS, koji je smatran za više nego skroman i neadekvatan.

Ustavna rešenja za Srbiju, Beogradskog centra za ljudska prava²²², predviđala su autonomiju svih samoupravnih zajednica u okviru svojih nadležnosti. Njihova finansijska autonomija je u skladu sa Ustavom i zakonom, a raspodela nadležnosti između samouprava se zasniva na načelima supsidijarnosti. Teritorija Republike Srbije se deli na autonomne pokrajine, i to: Beograd, Vojvodina, Jugozapadna Srbija, Jugoistočna Srbija, Šumadija-Podunavlje i Kosovo i Metohija. Pitanje granica postojećih pokrajina se ne postavlja, ali se nove pokrajine mogu definisati – odrediti organskim ili ustavnim zakonom.

Nadležnosti pokrajine su: donošenje konstitutivnog akta, uređenje organa i službi, prihodi i rashodi, budžet i završni račun, oblast privrede, obrazovanja, sporta, kulture, zaštita prava nacionalnih manjina, saradnja sa drugim autonomnim pokrajinama u zemlji, ali i saradnja sa regionima u inostranstvu, u okvirima međunarodne politike države. Pokrajine su zastupljene u Senatu sa po 10 poslanika.

Predlog je u sebi nagoveštavao da će se u Srbiji uvesti asimetrična regionalna autonomija, iz jednostavnog razloga što su Beograd i Vojvodina već posedovali upravne kapacitete da brzo konzumiraju nadležnosti. Istovremeno, pojavila se bojazan usled nepostojanja zaštite pravnog sistema, koju je **Marijana Pajvančić** ovako obrazložila: „*Izvorne nadležnosti autonomnih pokrajina, osobito zakonodavna ostaju nepotpune i ne uživaju punu zaštitu bez sudske zaštite. Autonomne pokrajine moraju raspolagati ovlašćenjima vezanim za zaštitu pravnog sistema koga oblikuje njihovo zakonodavstvo, oslonjeno na izvorne nadležnosti. Otuda u autonomnim pokrajinama treba obrazovati sud (odeljenje Vrhovnog suda)*“

221 Vidi: DSS. 2001. *Osnovna načela za novi Ustav Republike Srbije*, str. 15

222 Grupnu eksperata su činili: dr Lidija Basta Flajner, mr Vladimir Đerić, dr Marijana Pajvančić, dr Dragoljub Popović, dr Zorica Radović i dr Slobodan Samardžić.

*čija osnovna nadležnost bi se kretala u okviru izvornih nadležnosti autonomnih pokrajina i njihovih zakonodavnih ingerencija.*²²³

Ovaj predlog je, imajući u vidu kada je promovisan, kao i autore, te njihovu povezanost sa najznačajnijim političkim akterima, kao i neka, do tog trenutka ne-uoobičajena rešenja, predstavljao najznačajniji iskorak u ovoj problematici. Imamo utisak, da je zbog svojevrstne histerije na pojedinim segmentima srpske političke scene, on olako potrošen, što je već pokazivalo da se do zajedničke ustavno-pravne strategije unutar DOS, teško ili uopšte neće biti moguće doći.

Idući utabanom stazom predloga Beogradskog centra za ljudska prava, novosadski Forum Iuris je predložio model asimetrične regionalizacije u Srbiji, koja bi, po njima bila, složena decentralizovana država. Činile bi ju: Autonomna pokrajina Vojvodina, Autonomna pokrajina Kosovo, Grad Beograd, te autonomne teritorijalne zajednice i opštine. Na teritoriji Republike Srbije, mogu se obrazovati autonomne teritorijalne zajednice (nove pokrajine?), uz uslov da se one formiraju od više povezanih opština, odnosno, da imaju najmanje 1,5 miliona stanovnika, što je tzv. NUTS 2 kriterijum, te posebnu istorijsku, ekonomsku, kulturnu i socijalnu posebnost, te da se mogu samostalno finansirati. Ove zajednice mogu, ali i ne moraju da imaju ista ovlašćenja kao autonomna pokrajina.

Po ovom projektu, Vojvodina ima ustav, uređuje pokrajinske organe i službe, utvrđuje prihode i rashode, prostorno planiranje, upravlja pokrajinskom imovinom, kao i niz drugih aktivnosti, te, pomenimo posebno, održavanje javnog reda i mira, pravosuđe i upravno sudstvo. To je značilo da se ovaj predlog zalaže za asimetričnu regionalizaciju, da pokrajina ima ustav, te zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, sopstvene izvore prihoda, pravo na međunarodnu regionalnu saradnju, kao i da se teritorija autonomne zajednice ne može menjati bez saglasnosti njenih građana.

U Nacrtu Ustava Srbije, koji je javnosti predočila Demokratska stranka, predviđa se simetrična autonomija za Vojvodinu i Kosovo i Metohiju. Pokrajina putem svog Osnovnog zakona, obrazuje organe i službe, donosi budžet i završni račun, sprovodi akte Republike, koji su joj povereni, dok su zakonodavna ovlašćenja limitirana, od oblasti regulisanja kulture, do lokalnih vašara. Takođe, ima finansijsku autonomiju, u skladu sa Ustavom i zakonima, izvršna ovlašćenja ali, nema sudsku vlast. Ovim Nacrtom je predviđeno i raspuštanje pokrajinske skupštine, kada pokrajina ne ispunjava obaveze, ili svojim postupcima vređa interes Republike Srbije, što je neodoljivo podsećalo na rešenje iz miloševićevskog ustava.

223 Beogradski centar za ljudska prava. 2001. *Ustavna rešenja za Srbiju i Jugoslaviju – Predlozi nezavisne grupe eksperata*, Beograd, str. 60

Napred pobrojani predlozi za ustavnu rekonstrukciju Srbije²²⁴, te unutar toga i položaja Vojvodine, svedočili su o nesumnjivoj potrebi da se ova izuzetno kompleksna materija apsolvira, ali i veliku zainteresovanost političkih subjekta, kako partija, tako i institucija vlasti, zatim predstavnika NVO-sektora, i zainteresovanih pojedinaca da se ova problematika osvetli sa svih strana. Ovi predlozi su, takođe, pokazali i svu složenost socijalnih, političkih, ekonomskih i kulturoloških odnosa i razlika, koji evidentno postoje u Srbiji, kao *de facto* složenoj državnoj zajednici. Zato je, u tome trenutku, prevladavalo mišljenje o potrebi usvajanja asimetričnog principa u kreiranju regionalne strukture, na kome se, kao i na mnogim drugim principima, protokom vremena, te, odustajanjem od diskontinuiteta sa ustavno-pravnom praksom režima pre 2000. godine, nije više insistiralo. Umesto principa ekonomske racionalnosti, supsidijarnosti, konsekvantne regionalizacije, građanske države, visokog stepena tolerancije, multikulturalizma i usvajanja evropskih vrednosti, nosioci političkih mandata iz 2006. godine, doneli su na-vrat-na-nos Ustav, kao dokaz da je ova zemlja „ *vlasna da u svoj ustav zapiše šta joj je drago*“²²⁵, nezavisno od vremena, prostora i potreba građana koji u njoj (dosta teško) žive.

USTAV KAO „LAZAREVA KLETVA“

*„Koliko je malo donošenje Ustava bilo demokratskično,
tako je malo njegov sadržaj bio proevropski.“*

(Aleksandar Molnar)

Racionalnih razloga da se donese Ustav Republike Srbije iz 2006. godine nije bilo. Naravno, mislimo na ustav u ovom obliku, koji je veliko iznenađenje (razočaranje) kako za eksperte iz oblasti teorije ustavnog prava i političkog sistema, tako i za stvarne pregaoce i dosledne borce za demokratiju u Srbiji u vreme Miloševićevog režima. Podsetimo još jednom, promene izvedene krajem 2000. godine, za većinu su učesnika u javnom i političkom životu Srbije imale revolucionarni karakter, koji je trebao da se kruniše u ustavnom diskontinuitetu sa prethodnim

224 Mi smo ovde pomenuli samo jedan, po nama reprezentativan, segment predloga. U ranom periodu post-miloševićevske vladavine, skoro da nije bilo ozbiljnije političke opcije, NVO, ili javne ličnosti koja se nije javno očitovala po ovom pitanju. Autor ovoga teksta je nabrojao 11 celovitih nacrtu ustava, a nacrtu su podneli i ovlašćeni predlagači – Vlada i Predsednik Republike Srbije.

225 A. Molnar. 2010. *Sunce mita i dugačka senka Karla Šmita. Ustavno zlopačenje Srbije u prvoj dekadi 21. veka*, Beograd, str. 294

režimom. Na takvu opciju su „*vukli*“ i svi dotadašnji predlozi, nezavisno od političke ili ideološke pozicije predlagača. Naravno, u okviru ovih se predloga predviđao i određeni nivo ostvarenja autonomnih prava pokrajina, odnosno, regiona, koji je ipak budio nadu, da će se i u ovoj oblasti postići određeni prodor, drugačiji nego što je to bilo u Ustavu iz 1990. godine. U konačnici smo dobili produkt za koji niko, osim nosilaca najopskurnijih političkih opcija, nije imao povoljnu ocenu. Ovde sagledavamo tri bitna momenta/ocene ovoga događaja - Izvršnog veća AP Vojvodine, sam proces donošenja i Ocenu Venecijanske komisije.²²⁶

a/ Platforma Izvršnog veća AP Vojvodine o položaju Autonomne pokrajine Vojvodine u novom ustavu Republike Srbije

Na početku ovoga dokumenta, Izvršno veće naglašava stav da se ustavni položaj AP Vojvodine, ne može urediti u novom ustavu bez učešća legalnih i legitimnih predstavnika AP Vojvodine. Takođe, IV APV ostaje kod svoga stava za doslednu decentralizaciju vlasti i jaku lokalnu samoupravu u državi, u skladu sa normama i praksom u zemljama Evropske unije. Istovremeno, IV AP Vojvodine je pozdravilo činjenicu da je u većini predloga ustavnih rešenja, uključujući i predloge Vlade i Predsednika Republike, prepoznat interes AP Vojvodine, da Pokrajina ima zakonodavnu vlast u okviru svojih nadležnosti, imovinu, te sopstvene izvore prihoda. Izvršno veće je insistiralo da se uvažavaju i neke stvari koje bi omogućile realne ustavne garancije za autonomiju AP Vojvodine:

- Garantovanje poreske samostalnosti, tako da Ustav odredi samostalno uređivanje, razrez i ubiranje poreza i drugih javnih prihoda, u okviru sistema javnih prihoda ne teritoriji Republike. Takođe, Ustav treba da garantuje da se nadležnosti AP Vojvodine finansiraju većim delom iz sopstvenih prihoda, što bi se moglo postići ustavnim odredbom da sopstveni prihodi Pokrajine predstavljaju najmanje polovinu od ukupno prikupljenih javnih prihoda na nenoj teritoriji;
- AP Vojvodina treba da bude titular državne svojine na teritoriji pokrajine, ili da ustav garantuje postojanje pokrajinske svojine, kao oblika javne svojine;
- Kada Visoki savet pravosuđa odlučuje o izboru sudija i javnih tužilaca za teritoriju Pokrajine, treba da bude sastavljen od sudija, tužilaca i advokata iz Pokrajine. Takođe, o svim sudskim predmetima u Pokrajini treba da odlučuje Odeljenje Vrhovnog suda Srbije u Vojvodini.

226 Pun naziv ovoga tela je Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija).

- Odnos pokrajinskih i republičkih vlasti se zasniva na samostalnosti u okviru ustavom utvrđenih nadležnosti. Između republičkih i pokrajinskih zakona ne treba da bude hijerarhije, jer svi moraju biti u skladu sa Ustavom. Kontrolu ustavnosti vrši isključivo Ustavni sud Republike Srbije.

Izvršno veće AP Vojvodine je predložilo i određena normativna rešenja za Ustav, koja se odnose na položaj pokrajine. Tu se, između ostalog, predviđa postojanje Osnovnog zakona, kao najvišeg akta Pokrajine, koji podleže oceni Ustavnog suda Republike Srbije. Zatim, bliže se utvrđuje imovinska i poreska autonomija pokrajine, i navode se 24 nadležnosti koje Pokrajina, po Izvršnom veću treba da obavlja. Kod sudske vlasti se predviđa postojanje odeljenja Vrhovnog suda Srbije u autonomnim pokrajinama, te izbor nosilaca sudija i tužilaca, sa teritorije autonomnih pokrajina.

b/ Proces donošenja Ustava iz 2006. godine

Ustav Republike Srbije je pripreman u velikoj tajnosti²²⁷, tokom leta 2006. godine, koja je uveliko prevazilazila događanja iz 1990. godine, kada je takođe pisanje najvišeg političkog i pravnog akta države bilo obavijeno velom tajne. On je formalno, produkt Vlade Republike Srbije, te, u manjoj meri, Odbora za ustavno pravna pitanja Narodne skupštine. O Ustavu nije vođena javna diskusija. „*Mora se zaključiti da takav postupak nije odgovarao ni tradiciji stvorenoj za vreme jedno-partijskog sistema, pa ni opštem odnosu srpske političke javnosti u njenoj istoriji.*“²²⁸ Tekst Ustava je podeljen poslanicima na istoj sednici kada je i usvojen! Rasprave nije bilo, Ustav je usvojen jednoglasno, glasovima 242 prisutna poslanika, i upućen na referendum. Regularnost referenduma je osporena od strane mnogobrojnih učesnika u javnom životu – partija, NVO-sektora i stručne javnosti, koje su pozivale na bojkot istoga²²⁹, a trajao je dva dana (i jednu noć!) 28. i 29. oktobra 2006. godine, održan u atmosferi frenetičnog pozivanja građana, od strane vlasti, da izađu na biračka mesta, sa manipulisanjem javnim ličnostima, kao i najvišim funkcionerima SPC. Ostalo je kao činjenica, da je Republička izborna komisija (RIK), utvrdila kvorum za ovaj čin bez uzimanja u obzir birača na Kosovu i

227 Javno nikada nisu objavljena imena pisaca Ustava, iako se u javnosti licitiralo sa mnogim imenima.

228 A. Fira. 2006b. *Ustavno pravo Republike Srbije: II knjiga – Ustav Republike Srbije od 2006. godine*, Novi Sad, str. 31

229 LDP, LSV, SVM, SDU, SDPV, VP, grupa NVO – Građanska Vojvodina, na desetine organizacija iz Srbije/Vojvodine, itd.

Metohiji, da je na ovako postavljenom kvorumu, izlaznost bila nešto iznad 50%, dostignuta (volšebno) u poslednjih sat vremena na biračkim mestima, te, da je ustavni dokument velikom većinom odbijen u Autonomnoj pokrajini Vojvodini. Svejedno, zvanični podaci su potvrdili uspešnost referenduma²³⁰, te je Ustav svečano proglašen u Narodnoj skupštini 8. novembra 2006. godine. Ostalo je kao gorak ukus, opravdanje vodećih kreatora ovoga akta, da je najveća vrlina ovoga Ustava „*da se može lakše menjati, nego Ustav iz 1990. godine*“.

c/ Mišljenje Venecijanske komisije

Mišljenje Venecijanske komisije na tekst Ustav Republike Srbije je porazno po autore istoga, i, moramo naglasiti, dosta kasno je doprlo do javnosti u Srbiji.²³¹ Već u uvodnom delu, konstatuju se procesni nedostaci usvajanja, kao što je i odsustvo autonomnih pokrajina, njihovih organa ili predstavnika, u telima koja su pripremala ustavni tekst. To nije čudno, budući da je tekst rađen brzo, da je u toj aktivnosti uzelo učešće neznatan broj partijskih lidera i stručnjaka, da je rađen oko dve nedelje, da bi rezultat bio kompromis vladajućih političkih struktura, oličenih u DSS-u, G17 plus, DS-u, NS-u, SPO-u, SPS-u, sa Srpskom radikalnom strankom, odnosno, u trouglu *Vojislav Koštunica*, predsednik Vlade (DSS), **Boris Tadić**, predsednik Republike (DS) i **Tomislav Nikolić**, zamenik predsednika SRS. Taj je kompromis finaliziran 29. septembra, kada je, prvo, izmenjen Poslovnik o radu Narodne Skupštine, kao logistički čin, da bi Ustav bio usvojen 30. septembra, glasovima 242 poslanika.

Što se tiče stava o decentralizaciji i pitanju položaja pokrajina, u Mišljenju se izražava čuđenje što se pravo na autonomiju ne konkretizuje u Ustavu, nego se to ostavlja zakonodavnom organu, koji će utvrditi obim toga prava. Iz toga može da sledi stanje faktičkog ograničenja autonomije putem zakona. Takođe, Komisija je reagovala na stav o „*suštinskoj autonomiji*“, jer ona nije zaštićena ustavnom materijom, pa se takođe, delegira na zakonodavca. Za ovaj se stav navodi više argumenata – „*suštinska autonomija Kosova i Metohije*“ se uređuje posebnim zakonom (koji se donosi po postupku za promenu Ustava); teritorija autonomne pokrajine i uslovi menjanja, određuju se zakonom; autonomne pokrajine uređuju pitanja od pokrajinskog značaja u skladu sa zakonom; pokrajine se staraju o zaštiti ljudskih

230 Ostaje kao kuriozitet da je Vuk Drašković, tadašnji ministar spoljnih poslova, svome slovačkom kolegi rekao da na referendum nije izašlo više od 50% upisanih birača!

231 Mišljenje br. 405 je objavljeno 4. marta 2007. godine, puna četiri meseca nakon usvajanja Ustava. Po nama, prekasno da bi se, eventualno, otklonili mnogobrojni propusti, kojima Ustav zbilja obiluje. Više o kompletnoj analizi pogledati u Mišljenju.

i manjinskih prava u skladu sa zakonom; upravljaju pokrajinskom imovinom, na način predviđen zakonom; u skladu sa Ustavom i zakonom imaju izvorne prihode; vrsta i visina prihoda pokrajina se određuje zakonom; zakonom se određuje učešće pokrajina u delu prihoda Republike. Sve to navodi Komisiju, da Ustav Republike Srbije ne garantuje suštinsku autonomiju Kosova (i Metohije), jer autonomija potpuno zavisi od volje Narodne skupštine Republike Srbije!

Kod ocene finansijske autonomije, Komisija ima dva zaključka: prvi, da su ustavne garancije za finansijsku autonomiju slabe, jer je Ustav ostavio otvorenim pitanje, da li pokrajine imaju pravo na oporezivanje, ili ga nemaju. Drugi se zaključak odnosi na čudnu odredbu o visini budžeta AP Vojvodine, koji iznosi najmanje 7% budžeta Republike Srbije, koja niti je uobičajena, niti ostvaruje ustavnu garanciju zaštite pokrajinske samouprave.

Mišljenjem Venecijanske komisije, samo se još više potvrdio stav razumnih i opreznih javnih delatnika, kako političkih, tako i onih iz sfere NVO-sektora, kao i stručne javnosti, da Ustavom, donetim sa puno grešaka, kako u postupku, tako i u samom tekstu, nećemo uspeti da razrešimo probleme društvenog i političkog života, ali i da utvrdimo pravce razvoja Srbije u budućnosti. Ustav pisan, po našem dubokom utisku, za jednokratnu upotrebu, nije rešio pitanje odbrane Kosova i Metohije, odnosno zadržavanje te pokrajine u ustavno-pravnom i političkom sistemu Republike Srbije, ali je otvorio mnoga nerešena pitanja i dileme, koja čekaju novu ustavnu rekonstrukciju, koju je ponajbolje obaviti putem Ustavotvorne skupštine. Tu vidimo novu šansu i za optimalno rešenje položaja Autonomne pokrajine Vojvodine

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

„Vojvodina se danas nalazi u stanju potpune nesubjektivnosti, ne samo političke, već i ekonomske, kulturne, pravne, sportske, itd, sve do demokratske.“

(Lazar Vrkatić)

Kada se iz vojevodaškog ugla posmatra ustavno-pravni i politički aspekt razvoja Republike Srbije, nakon oktobarskih promena 2000. godine, njega karakterišu nedoslednost, izneverena očekivanja, prevare, ucene i svesno potcenjivanje. Odnosno, ako je za Aleksandra Molnara belodano²³² „da se ustavna dinamika u

232 A. Molnar. 2010. *Sunce mita i dugacka senka Karla Šmita. Ustavno zlopačenje Srbije u prvoj dekadi 21. veka*, Beograd, str. 33.

Srbiji u prvoj deceniji 21. veka može najbolje razumeti iz teorijske pozicije Karla Šmita u vreme Vajmarske republike“, onda mi, crnohumorno možemo zaključiti da poziciju Vojvodine u ustavno-pravnom i političkom sistemu Srbije ponajbolje odslikava naziv dela **F. M. Dostojevskog** – „*Poniženi i uvređeni*“. Zbog čega ovo kažemo? Iako su građani AP Vojvodine više puta na izborima pokazali, podržavajući dominantne građanske, liberalno-demokratske i proevropske političke opcije i projekte, iako su i najjače uporište tih opcija, malo im se, ili skoro ništa, nije vraćalo. Tokom dvadeset godina egzistencije višestranačja u Vojvodini i Srbiji, postigao se određeni konsenzus oko određenih vojvođanskih zahteva, koji bi trebalo da budu ugrađeni u funkcionalni Ustav Republike Srbije. On u kratkim crtama izgleda ovako:

- Aktivnošću demokratski orijentisanih političkih subjekata, partija, NVO-a i stručne javnosti, postignuta je u javnosti saglasnost o opravdanosti i potrebi restitucije zakonodavne, izvršne i sudske autonomije Autonomne Pokrajine Vojvodine;
- Imajući u vidu tendencije i probleme ustavnog razvoja zemalja u tranziciji, iz koje se Srbija teško izvlači, neophodna je kvalitetna ustavno-pravna razrada materije privrede, režima svojine i odnosa države i ekonomije;
- Ustavom bi trebalo utvrditi postojanje titulara javne svojine u skladu sa njihovim ustavnim položajem. To znači da bi republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave imala svojstvo titulara na delu javne svojine neophodnom za vršenje njenih ustavnih funkcija;
- Položaj Autonomne Pokrajine Vojvodine treba izraziti i u Osnovnim odredbama Ustava Republike Srbije, kako bi se potvrdio stav o zakonodavnoj, sudskoj i izvršnoj autonomiji na osnovu Konstitutivnog akta AP Vojvodine (Osnovnog zakona), u skladu sa Ustavom Republike Srbije;
- Razrada lokalne samouprave u Ustavu Republike Srbije ne isključuje, nego pretpostavlja, posebnu razradu specifičnosti lokalne samouprave u AP Vojvodini. Ovde vidimo šansu i za pozicioniranje tradicionalnih vojvođanskih regiona – Srema, Bačke i Banata. Pri tome treba imati u vidu i staru gradsku tradiciju određenih regionalnih centara i demografsko-socijalnu strukturu Pokrajine kao celine;
- Nužno je i principijelno i precizno razlikovanje statusa autonomije i lokalne samouprave;
- S obzirom na složenost odnosa između nosilaca nadležnosti u Republici Srbiji, trebalo bi ponovo razmotriti mogućnost uspostavljanja određene vrste opštih republičkih zakona, koji se ne bi neposredno primenjivali, već bi služili kao okvir za donošenje i ujednačavanje uređivanja društvenih odnosa pokrajinskim zakonima, odnosno, odlukama jedinica lokalnih samouprava;
- Savremeno državno uređenje počiva na principu da je građanima i njihovim organizacijama, jedinicama lokalne samouprave i svim nosiocima samostalne

privredne i društvene delatnosti, dozvoljeno sve što nije Ustavom i zakonom izričito zabranjeno, te radi toga u Konstitutivnom aktu Autonomne Pokrajine Vojvodine(Osnovnom zakonu), te u Ustavu Republike Srbije, treba ograničiti i jasno odrediti zakonodavne nadležnosti organa vlasti, samo na odnose koji se moraju jedinstveno uređivati na određenoj teritoriji;

- Nužna je restitucija autonomije u oblasti izvršne vlasti. U demokratskim državama, bez obzira na njihovo državno uređenje, da li su proste ili složene države, pretpostavka nadležnosti u izvršnoj funkciji je, načelno, u korist necentralnih organa vlasti i samouprave, tako da sve što nije izričito navedeno kao izvršna vlast državnih organa pripada samoupravi. Unutar organa vlasti, centralnim organima republike pripada onaj deo izvršne funkcije, koji je kao takav izričito utvrđen zakonom, dok na teritoriji autonomne pokrajine sve ostalo spada u nadležnost pokrajinskih organa. Konstitutivni akt autonomne pokrajine(Osnovni zakon) mora opet utvrditi isti princip u odnosu na lokalnu samoupravu, tako da pokrajinski zakoni utvrđuju koje od izvršnih poslova neposredno ostvaruju pokrajinski organi, dok sve ostalo vrši lokalna samouprava i uprava.
- Autonomija Vojvodine mora pored zakonodavne i izvršne imati i sudsku vlast. Podsetimo, pravosudna autonomija, osim u razdoblju od 1963-1969. godine, bila je stalno obeležje Autonomne Pokrajine Vojvodine, te zbog duge tradicije, ali i savremenih potreba, nužno je njeno ponovno implementiranje. Takođe, stava smo da pokrajina u perspektivi treba da ima i ustavno sudstvo. Za Autonomnu Pokrajinu Vojvodinu se ne predviđa da ima Ustav već Konstitutivni akt(Osnovni zakon), ali to ne može da dovede u pitanje potrebu postojanja specijalizovanog organa, koji vrši kontrolu saglasnosti pokrajinskih zakona i drugih propisa sa Konstitutivnim aktom, kao i druge ustavno-sudske nadležnosti u okviru prava i dužnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine. Ustavno-sudska kontrola u celini i u ovom delu pravosudnog sistema je neophodan uslov za ostvarivanje vladavine prava. Kritika da se time unose elementi državnosti u biće autonomije, zasniva se na više puta izvrnutoj tezi, i naširoko zloupotrebjenom uproščavanju, koje bilo koje vršenje vlasti proglašava državnošću. Tako se svesno, radi opravdavanja centralističke politike i prakse, ignoriše činjenica da svaki nivo „*vertikalne*“ organizacije države, od opštine do republike, ima u svojim nadležnostima određene elemente vlasti.
- Zbog istorijskih, ekonomskih, demografskih, nacionalnih, etničkih i socijalnih posebnosti, status Vojvodine ne treba vezivati za druge delove Srbije i njima primerene oblike decentralizacije, odnosno autonomije. To ne isključuje mogućnost i potrebu zajedničke saradnje na traženju adekvatnih ustavnih rešenja državnog uređenja Srbije kao celine.

Više od 20 godina, Autonomna pokrajina Vojvodina, i njeni stanovnici, čekaju da se na produktivan način reši pitanje države, kao i položaja Vojvodine u njoj. Vojvodina je jedino područje bivše Jugoslavije, koje nije dobilo satisfakciju, budući da je bila prva žrtva režima Slobodana Miloševića. Svi ostali legati njegove vladavine su bitno osporeni od većeg dela političke i stručne javnosti. Ta ista publika još čuti o Vojvodini. Pitanje za dalje analize je – zašto i do kada?

Nadamo se da će vreme, koje je pred nama, na bitno drugačiji, naravno, mnogo odgovorniji način, iznedriti nosioce političkih mandata u Republici Srbiji, koju istu neće pretvarati u „one issue country“, nego će na Ustavotvornoj skupštini, stvoriti za Srbiju, kao i za njenu Autonomnu pokrajinu Vojvodinu, Ustav, kao meru harmoničnog razvoja, kompatibilnog sa evropskim vrednostima i građanskim, multikulturalnim sadržajima, Ustav Normalne Države Srbije, kao raskid sa Kosovskim zavetom i pogubnom politikom Samosvojne Srbije²³³, te sa svim mračnim zavetima 90.-ih godina XX veka, kao i sa svim promašajima prve dekade XXI veka. Srbija to zaslužuje. U takvoj Srbiji, i Vojvodina bi se dobro osećala.

LITERATURA

- Agencija Lokalne Demokratije. 2001. OGLEDI O REGIONALIZACIJI, Subotica
- Agencija Lokalne Demokratije. 2005. OGLEDI O REGIONALIZACIJI 2, Subotica
- AUTONOMIJA VOJVODINE. 1976. Novi Sad
- Beogradski centar za ljudska prava. 2001. USTAVNA REŠENJA ZA SRBIJU I JUGOSLAVIJU – Predlozi nezavisne grupe eksperata, Beograd
- D. Boarov. 2002. AUTONOMIJA SE ISPLATI, Novi Sad
- K. Čavoški. 2002. VOJVODINA – DRŽAVA NACIONALNIH MANJINA, Novi Sad
- N. Dimitrijević. 2001. SLUČAJ JUGOSLAVIJA, Beograd
- N. Dimitrijević. 2007. USTAVNA DEMOKRATIJA SHVAĆENA KONTEKSTUALNO, Beograd
- ETNICITET I MEDIJI. 2006. Novi Sad
- A. Fira. 2006a. USTAVNO PRAVO REPUBLIKE SRBIJE: I knjiga – Opšta teorijska pitanja ustavnog prava i istorija srpske ustavnosti, Novi Sad
- A. Fira. 2006b. USTAVNO PRAVO REPUBLIKE SRBIJE: II knjiga – Ustav Republike Srbije od 2006. godine, Novi Sad

233 Vidi: A. Molnar 2010. *Sunce mita i dugačka senka Karla Šmita. Ustavno zlopačenje Srbije u prvoj dekadi 21. veka*, Beograd

- Forum Iuris. 2002. PROJEKAT USTAVA SRBIJE. Novi Sad
- Forum V-21. 2002. DOKUMENTI O VOJVODINI 1989. DO 2000. GODINE, Novi Sad
- V. Goati. 2006. PARTIJSKE BORBE U SRBIJI U POSTOKTOBARSKOM RAZDOBLJU, Beograd
- M. Jovičić. 1996. REGIONALNA DRŽAVA, Beograd
- F. Kaningam. 2002. TEORIJE DEMOKRATIJE. Kritički uvod, Beograd
- A. Molnar. 2008. OPROŠTAJ OD PROSVETITELJSKE IDEJE USTAVOTVORNE SKUPŠTINE. O rotacionom kretanju revolucije u Srbiji, 2000-2007, Beograd
- A. Molnar. 2010. SUNCE MITA I DUGAČKA SENKA KARLA ŠMITA. Ustavno zlopačenje Srbije u prvoj dekadi 21. veka, Beograd
- J-W. Muller. 2007. CONSTITUTIONAL PATRIOTISM, New Jersey
- P. Nikolić. 2001. NACRT USTAVA KRALJEVINE SRBIJE, Beograd
- Otvoreni univerzitet. 2000. AUTONOMIJA I MULTIETNIČKA DRUŠTVA, Subotica
- M. Pajvančić. 2009. USTAVNI OKVIR REGIONALNE DRŽAVE – Primer Srbije, Novi Sad
- V. Pavlović/Z. Stojiljković(prir.). 2008. SAVREMENA DRŽAVA, Beograd
- M. Podunavac. 2002. REVOLUCIJA I USTAV U POSTKOMUNIZMU: Slučaj Srbije, Zagreb
- M. Podunavac. 2006. POREDAK – KONSTITUCIONALIZAM – DEMOKRATIJA, Beograd
- M. Podunavac (ur.). 2010. DRŽAVA I DEMOKRATIJA, Beograd
- D. Radosavljević. 1998. AUTONOMIJA VOJVODINE U DOKUMENTIMA POLITIČKIH STRANAKA I ORGANIZACIJA, N. Sad
- D. Radosavljević. 2001a. AUTONOMIJA VOJVODINE – IZAZOVI I PERSPEKTIVE, u: OGLEDI O REGIONALIZACIJI, Subotica
- D. Radosavljević. 2001b. ELITE I TRANSFORMACIJA, Novi Sad
- D. Radosavljević. 2006a. TRAGANJE ZA VOJVOĐANSKIM POLITIČKIM IDENTITETOM, u: Vojvođanski identitet, Beograd
- D. Radosavljević. 2006b. DIJAGNOZA MEĐUETNIČKIH ODNOSA U VOJVODINI u: ETNICITET I MEDIJI, Spens media centar, Novi Sad
- D. Radosavljević. 2008. STO GODINA SAMOĆE: Autonomija Vojvodine i političke partije, 1990-2008, u: VASA STAJIĆ – MISAO I DELO, Novi Sad
- D. Radosavljević. 2010. DECENTRALIZACIJA I JAČANJE LOKALNE SAMOUPRAVE. Novi Sad
- N. Samardžić. 2009. DECENTRALIZACIJA, IDENTITET, EVROPSKA PERSPEKTIVA, Beograd
- R. Stepanov. 2009. NEIZLEČIVI NACIONALIZAM, Beograd
- Svenacionalni demokratski front Vojvodine. 1993. AUTONOMIJA VOJVODINE DANAS. Novi Sad

- TREĆA VOJVOĐANSKA KONVENCIJA. 2009. Novi Sad
- VASA STAJIĆ – MISAO I DELO. 2008. Novi Sad
- E. Vinsent. 2009. TEORIJE DRŽAVE, Beograd
- VOJVODINA I BUDUĆI USTAV SRBIJE – Zbornik izlaganja. 2003. Beograd
- Vojvođanski klub. 1995. KNJIGA O VOJVODINI, Novi Sad
- Vojvođanski klub. 2009. „JOGURT REVOLUCIJA“ 1988. Vojvodina od Ustava do Statuta VOJVOĐANSKI IDENTITET. 2006. Beograd
- L. Vrkatić. 2009. O KONZERVATIVNIM POLITIČKIM IDEJAMA, Novi Sad
- Zbornik tekstova. 2000. AUTONOMIJA I MULTIETNIČKA DRUŠTVA, Subotica

DOKUMENTA (PO GODINAMA DONOŠENJA):

- Ustav SFRJ, 1974
- Ustav SR Srbije, 1974
- Ustav SAP Vojvodine, 1974
- Ustav R Srbije, 1990
- Statut AP Vojvodine, 1991
- Ustav SR Jugoslavije, 1992
- Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine, 2002
- Ustav R Srbije, 2006
- Statut AP Vojvodine, 2009
- Deklaracija Vojvodina posle promena Demokratske stranke, 2000
- Program Demokratske opozicije Srbije, 2000
- Programska izjava DOS za Vojvodinu, 2000
- Demokratska stranka Srbije. 2001. OSNOVNA NAČELA ZA NOVI USTAV SRBIJE
- Platforma o ostvarivanju ustavnih nadležnosti i autonomije Autonomne Pokrajine Vojvodine sa načelima za buduće ustavno uređenje Pokrajine, 2001
- Predlozi zaključaka Radne grupe za koordinaciju rada Vlade Republike Srbije i IV AP Vojvodine, 2001
- Demokratska stranka. 2003. NACRT USTAVA SRBIJE
- European Parliament Resolution on the Defense of Multy-Ethnicity in Vojvodina. 2005. Strasbourg
- Platforma IV AP Vojvodine o položaju AP Vojvodine u novom ustavu R Srbije, 2006
- Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) – Mišljenje o novom Ustavu Srbije, br. 405. mart 2007.

Duško Radosavljević

VOJVODINA AND CONSTITUTIONAL IDENTITY OF SERBIA

Summary:

For more than 20 years, Serbia has been in the process of searching for optimal constitutional solutions, which would meet the needs of its state organisation but also acknowledge its objectively multiple complexity. On the other hand, Vojvodina, which is characterized by complexity as well, expects the constitutional solutions to recognize her subjectivity within Serbia – autonomy which will have real prerogatives ensured by this status. These processes, constitutional sufferings of Vojvodina and Serbia, are the subject of this analysis which calls for the establishment of the constitution in Serbia and Vojvodina, as a measure of harmonious development – a constitution compatible with European values and civil multicultural issues.

Key words: Constitution, Serbia, Vojvodina, autonomy, region, decentralization, suffering.

II DEO

**DEMOKRATSKA
TRANSFORMACIJA**

Capitalism & Democracy the Reversal of the Common Western Sequence

Summary:

Western democratic systems are more and more interested by a process of de-legitimation and degeneration, a phenomenon that imposes to reconsider the dynamic and progressive conception of democracy – the so called „common western sequence“ – that influenced many European and American scholars starting from the ,60 until the end of the 20th century. According to this vision the democratization processes are conceived as expansive, positive and necessary processes.

This paper considers some basic anomalies in the so called advanced democracies, starting from the conception of economic policies as independent from the level of the general development, and from the level of democracy. In the dis-advanced democracies the possibility to think a notion of general interest, connected to the fundamental rights, is not contemplated, the „common good“ is continuously cannibalized by the economy, and replaced by partial and personal interests. The „dis-advanced democracies“ are democracies without democracy, a form of authoritarianism very close to the non-democratic systems of the developing countries.

1. Western democratic systems are more and more interested by a process of de-legitimation and degeneration, a phenomenon that imposes to reconsider the dynamic and progressive conception of democracy – the so called „common western sequence“ – that so many European and American scholars has influenced, starting from the ,60 until the end of the 20th century. According to this

1 Professor, Sapienza University of Rome. E-mail: lorella.cedroni@uniroma1.it

vision, first, the democratization processes are conceived as expansive, positive and necessary; and second, democratization and the democratic culture precede and ultimately favor socio-economic development (Dahl 1997a: 535).

I want to criticize the first point and to discuss the second one.

It is not true that the democratic process is continuous and progressive, but it is true that a weak propensity for freedom favors a degeneration of democracy.

Robert Dahl argues that „the consolidation of democracy requires a strong democratic culture that provides adequate emotional and cognitive support for adhering to democratic procedures“ (Dahl 1997b). He focuses on two assumptions: first, all political systems, including democratic system, soon or later confront severe crises; and second, a robust democratic culture will help to carry a democratic country through its crises. Throughout a crisis, leaders supported by the public continue to adhere to democratic procedures even when the doing gets tough. Surviving a crisis may even deepen confidence in democratic procedures“ (Dahl 1997a: 34).

One interpretation of a great mass of evidence is that – according to Dahl – an advanced market economy is both a necessary and a sufficient condition for robust democratic culture. The close empirical link between twentieth-century democracy and the presence of an advanced market economy is beyond dispute. Despite the unquestionable validity of the empirical linkage, however, the exact nature of the relationship among socioeconomic modernization, democratization, and the creation of a democratic culture is almost as puzzling today as it was a quarter-century ago. „It is true – he says – that many systemic features of an advanced market economy and society are generally favorable to the development of a democratic culture. These include a stable legal system; considerable decentralization of economic decisions; wide use of information, persuasion, inducements, and rewards rather than open coercion to influence the behavior of economic actors; the creation of a middle class; access to fairly reliable information; and so on [...]. Nonetheless, to assume an advanced market economy either strictly necessary or sufficient to create a robust democratic culture, is a mistake“ (Dahl 1997a: 35).

Just as an advanced market society is not strictly necessary for the existence of a robust democratic culture, neither is it sufficient. For one thing, the belief systems integral to the structural features of market economies can also generate support for hierarchy and inequality, as they certainly have done in the past and continue to do, for example, in the internal governments of economic enterprises. Even more important there is no reason to suppose that, as a byproduct of socioeconomic modernization, a democratic political culture will somehow emerge automatically as a kind of political *deus ex machina*.

Also Larry Diamond, generalizing from the East Asian experience, rejects the idea that the *common western sequence* offers the only path to democratization. Although different from the *common Western sequence*, the *modernizing authoritarian sequence* has led to significant democratization in some countries (Diamond 1999: 543).

From the observation that a modern market economy is neither a necessary nor a sufficient condition for the existence of democracy, it is only a slight leap to the observation that no unique path links socioeconomic development, political regime, and democratic culture.

The historical evidence so far seems to be consistent with a number of possible paths. According to Dahl there are three possible paths:

1. A common Western sequence: democratization and a democratic culture precede and ultimately favor socioeconomic development.
2. An authoritarian-modernization sequence: socioeconomic development precedes and favors democratization and a democratic culture.
3. Democratization occurs incrementally as economic, social, and political developments mutually reinforce one another.

First, even though an advanced market society brings with it many structures and beliefs that are helpful to democratization, such a market society is neither strictly necessary nor sufficient for creating a political culture that will be robust enough to preserve democracy through its inevitable times of crisis and conflict.

Second, there is, in fact, no single path leading from a non democratic regime to the inauguration of democratic political institutions. Although different from the common Western sequence, the authoritarian-modernization sequence has led to significant democratization in several countries.

Third, because the institutional requirements for modern democracy are by now well known and do not need to be reinvented, the process of democratic transition and consolidation need not require as much time as it took to achieve these ends in most Western countries. Even with a faster rate of modernization, in a country with little or no previous democratic experience, the process is not brief.

If the political institutions of a country are not supported by a strong democratic political culture, they may give way to authoritarianism when the country faces a severe crisis. And sooner or later, virtually all countries face severe crises. That's the point.

The conclusions of Robert Dahl are sibylline: „Two culturally based practices are crucial to the survival of democracy though periods of crisis. First, the main public forces of organized coercion – the military and the police – must be firmly under the control of democratically elected leaders. A democratic

country is unlikely to make a safe passage through its times of crisis unless this norm is so deeply implanted that to civilian and military leaders alike the idea of a military coup is almost literally unthinkable. A second culturally based practice of crucial importance, and surely one of the most difficult to sustain in any country, is a tolerance of and, even more, firm legal protection for conflicting views and beliefs“ (Dahl 1997b).

Kenneth Arrow – a convinced assertor of the incompatibility of the market with any kind of political regime – gave us an important indication: politics and the economy speak two different languages; market is completely *indifferent* to democracy. He said that does not exist a perfect synchrony between the degree of development and the quality of democracy even if democracy constitutes the optimal political regime „for the market“; market and democracy stand on different principles: market, in order to work correctly, needs „atomized individuals“, while democracy is based on collective and common requests.

The fact that does not necessarily exist a positive correlation between market and democracy obligate to revise the heuristic validity of the *common Western sequence*. Such operation has involved an enormous proliferation of alternatives of the definition of democracy „with adjectives“, as Collier and Levitsky have stressed some year ago (1997). Let us consider, for example, the formula „associative democracy“ and „inclusive democracy“, coined at the end of the Nineties respectively by Hirst and Fotopoulos, and the formula of „economic democracy“ (Hirst 1996; Fotopoulos, 1997).

While associative democracy considers the state a public power absolutely necessary, but not primary, to guarantee the peace and to protecting the rights of the single individuals – inclusive democracy is based on a self-sufficient cooperation that prescind from the market economy. The economic democracy, instead, is a more recent formula and it is shaped as an economic-social system that intends to favor the development of the forms of participation of the workers to the decisional processes and the distribution of the profits.

The promoters of the economic democracy propose also a control of the politicians on the economy, indicating four economic rights to guarantee to all: have a decent economic condition, improving own condition, control the means of production and have a sort of „economic sovereignty“ in the territory where we live.

2. The introduction of new adjectives for democracy is always a delicate and complex task – as Giovanni Sartori emphasized – but the essential point is that democracy is not a luxury neither for the developing countries, neither for the advanced democracies (Sartori 1987). Democracy is a right, not a tool, like has recently stressed Sheyla Benhabib, and it constitutes an intrinsic value for the human development (Benhabib 2006).

In the last decades Western democracies are coming back to a phase that is similar to the pre-democratic age where – as Colin Crouch says – the procedural forms of the democracy are effective, but the politics and the governments return to the mercy of few privileged élites (Crouch 2004). Crouch calls this stage of democracy „post-democracy“, characterized from the entropy of democracy in which, we have gone beyond the idea of the „government of the people“. From long time we are assisting to the substitution of the public functions of government by the exchange between private actors, and more and more we experiment, cases in which the absolute freedom of private choice determines an effective reduction of the common goods, and subsequently, inequalities and discriminations.

Pierre Rosanvallon has coined the formula „contre-démocratie“ in order to indicate the general distrust that is interesting Western democracies, he has analyzed three questions: the issue of the electoral legitimacy, the entropy of the representation, that is to say the degradation of the relation between elected and constituents, and the passage from the representative and competitive democracy to the democracy that he defines „of imputation“ where is more and more difficult to individuate the responsible of a determined decision, and therefore is more and more frequent the proclivity to entrust itself to judicial organs (Rosanvallon 2006).

Jean-Paul Fitoussi some year ago, showed some analogies between the crisis of the development countries, and the advanced democracies: the first consists in the fact that the majority of the economic policies are independent from the level of development of the country; the second one, and more serious, is that the economic policies are considered independent from the democracy He has spoken about a „pacific regression“ of democracy (Fitoussi 2010).

3. I call „dis-advanced democracies“ those democracies in which politics is subordinate to the economy, and the attainment of the fundamental rights is compromised by the tyranny of market.

To speak about „dis-advanced“ democracies means to admit that exists a process of deconsolidation, and of submission of politics to the „needs of the market“. Dis-advanced democracies are characterized by the enormous public deficit that burns resources and undeceives expectations. Dis-advanced democracies are democracies „without democracy“, in which the progressive ‚marketization‘ of labor, health and education are creating a process of deconsolidation of democracy.

Samuel Eisenstadt, has pointed out the emergent contradictions of the constitutional democracies, explaining as the same nature of these systems cannot guarantee their reproduction automatically. The institutionalization

of the constitutional democracies not necessarily leads to the strengthening of the confidence towards the regime, but can create the conditions for the erosion of legitimacy and a weakening of the consent. The distrust regarding institutions, parties, and politicians, is an aspects of the democratic deficit, where the citizen is declassified to be a customer, and the politics reduced to mere administration (Eisenstadt 2002).

Pippa Norris has showed very well the reason behind the democratic deficit, including demand (rising public aspirations for democracy), information (negative news about government), and supply (the performance and structure of democratic regimes) (Norris 2011). Her last book provides cultural theories of democratization, using ‚thicker‘ conceptualization reflecting Dahl’s conception of liberal democracy „where the process of democratization is conceived as a continuous incremental process of a series of steps gradually expanding a range of fundamental freedoms and human rights, including, but not restricted to competitive electoral processes“. She stresses how „this conception is exemplified by the *Freedom House* continuous index, classifying regimes annually based on continuous scales“ (Norris 2011: 232).

In short, Norris shows as *societies with strong democratic aspirations provide the most favorable conditions for democratization*, and that „culture therefore cannot simply be reduced to patterns of societal modernization; instead, prior hopes for democracy play an independent role in helping to strengthen and sustain democratic regimes“ (Norris: 234).

Giving a look to the *Freedom House Index* we can see that in the last decades the democratic aspirations in Western democratic countries is diminishing, and the propensity for freedom is more and more weakening. If people – as Norris argues – „no longer feel that government policies are going to provide effective or well administered, then this could encourage neo-liberal attempt to transfer many public services from the state to the non-profit or private sectors“ (Norris: 234-235).

And this is precisely what is happening in what I have called „dis-advanced“ democracies, where the common good is continuously cannibalized by the economy, and replaced by partial and personal interests.

REFERENCES

- Benhabib S. and all. (2006). *Another Cosmopolitanism: Hospitality, Sovereignty, and Democratic Iterations*. Oxford: Oxford University Press.
- Collier D. and S. Levitsky (1997) *Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research*. World Politics - Volume 49, Number 3, April 1997, pp. 430-451.
- Crouch, C. (2004) *Post-democracy*, Malden MA: Polity, 2004.
- Dahl, R.(1997b). *Development and Democratic Culture*, in Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu, Hung-mao Tien (eds) *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore: John Hopkins University Press; pp. 34-39.
- Dahl, R. (1997a). *Toward Democracy: a Journey. Reflections 1940-1997*, voll. 2, Institute of Governmental Studies Press, University of California, Berkeley.
- Diamond, L., M. F. Plattner, Yun-han Chu, Hung-mao Tien (eds) (1997). *Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Diamond, L. (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Dworkin, R. (2006). *Is Democracy Possible Here?* Princeton: Princeton University Press.
- Eisenstadt, S.N. (2002). *Paradoxes of Democracy: Fragility, Continuity, and Change*, Johns Hopkins University Press.
- Fitoussi Jean-Paul and all. (2010): *After the Crisis: the Way Ahead*, Luiss University Press.
- Fotopoulos T. (1997). *Towards an Inclusive Democracy*. London/New York: Cassell Continuum.
- Keane J. (2009). *The Life and Death of Democracy*, London, Simon & Schuster.
- Kultgen J. and M. Lenzi (2006). *Problems for Democracy*, Amsterdam – New York: Rodopy.
- Hirst, P. and Khilnai Sunil. eds (1996). *Reinventing Democracy*, Oxford: Blackwell.
- Norris, P. (2011). *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rancière, B. (1995). *La Méésentente. Politique et Philosophie*. Paris: Editions Galilée.
- Rosanvallon, Pierre (2006). *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006.
- Salvadori, M. L. (2009). *Democrazie senza democrazia*, Roma-Bari: Laterza.
- Sartori, Giovanni (1987). *The Theory of Democracy Revisited*, Chatam: Chatam House.
- Swift, R. (2002). *The No-Nonsense Guide of Democracy*, Oxford: New International.
- Tilly, Charles (2007). *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lorella Cedroni

KAPITALIZAM I DEMOKRATIJA PREOKRET U „UOBIČAJENOM ZAPADNOM REDOSLEDU DOGAĐAJA“

Sažetak:

Zapadni demokratski sistemi su preokupirani procesima delegitimizacije i dezintegracije, pojavama koje nameću ponovno razmatranje dinamičke i progresivne koncepcije demokratije – takozvanog „uobičajenog zapadnog sleda događaja“ – koji je uticao na mnoge evropske i američke teoretičare počevši od 60-ih, pa do kraja dvadesetog veka. Prema ovom shvatanju, procesi demokratizacije su ekspanzivni, pozitivni i nužni.

U tekstu se razmatraju osnovni nedostaci takozvanih razvijenih demokratija, pre svega koncept ekonomskih politika koji se smatra nezavisnim od nivoa opšte razvijenosti i stepena demokratije. U nerazvijenim demokratijama sužena je mogućnost za promišljanje značenja opšteg interesa, povezanog sa osnovnim pravima, a javna dobra su neprestano kanibalizovana od strane ekonomije i zamenjena pojedinačnim ličnim interesima. „Nerazvijene“ demokratije su demokratije bez demokracije, forma autoritarizma veoma bliskog nedemokratskim sistemima zemalja u razvoju.

Hangover After the Transition Party: Democracy and Capitalism Misinterpreted in Post- Communist Slovenia

Summary:

Only one generation back historical changes of such dimensions occurred in Slovenia that Slovenians have hardly been able to grasp their extent as they were happening, let alone could they assess their impact. Under the influence of global „victory of democracy“ that was actually a victory of corporate neoconservative capitalism Slovenians almost overnight transformed their economic and political system and subsequently, the education and value systems as well as developmental approaches and visions.

In the last few years in particular, numerous fundamental misunderstandings on crucial political and societal concepts (in some cases simply too literal interpretations) have become more and more apparent in political and public (media) discourse that few had bothered to ponder on in the process of transition from previous social model to the current one. These misunderstandings have deepened if not caused the current complex crisis in the country that is actually a sum of several crises, from economic and financial to political and environmental including a crisis of the party system, of values and of developmental vision.

Several of these misinterpretations can be traced to traditional Slovenian (and in some cases, Communist) notions such as

egalitarianism, fervent nationalism, specific social networking in small closed societies, absence of democratic tradition and intolerant exclusiveness. Moreover, hastily adopted yet not internalized concepts have been transformed by local (political) culture, communication customs and institutional continuity to produce a hybrid „minimal democracy“ – a political system with free elections and political parties that is actually an oligarchy without influential civil society, independent media, professional bureaucracy and other attributes of mature democracies.

Key Words: Slovenia, Transition, Democracy, Capitalism, European Union

INTRODUCTION

This text is based on the assessment of almost two decades of transition from Communist political and economic system to democratic political system and market economy in post-Communist Europe in general and in Slovenia in particular. Importantly, the latter is also part of the group of countries that, following the collapse of Communist regimes, acquired independence as sovereign states for the first time in the historical record of their predominant ethnicities and have therefore gone through an additional and unprecedented political emancipation process.

While Central and Eastern Europe celebrated „the end of politics“, with democracy after 1989 scoring a „global victory“ and Communism landing at the landfill of history (with rare remaining exceptions), it was actually the neoconservative economic fundamentalism that won by optimizing and structurally instrumentalizing national economies and state interventionism at the global level so that now both serve the maximization of profit of global corporations. Three foundations of current contemporary world order - the states, the global media and the corporate capitalism - actually form a pyramid: global communications and state apparatuses are subordinated to neoconservative economic fundamentalism. For most, the states now „act as agencies that submit all social forces to the strongest capitalist interests in their territory and power is therefore increasingly concentrated and out of control as state apparatuses dispose of repressive and ideological instruments to act as substitute capitalists that destitute continuously and in advance the subordinate agents, from small and medium sized companies to public sector and abstract anonymous ‚taxpayers‘.“ (Vogrinč, 2009)

Since in Central and Eastern Europe the neoconservative economic model of the „minimal state“ was introduced right along democratic political reforms, „minimal democracies“ can now be observed in the region. This reductive model of democracy, Croatian colleague Damir Grubisa argues, has been limited to party pluralism and free elections, while we are still far from democratic societies where deliberative, direct and participative democracy would be in place.³

Grubisa argues for ‚minimal‘ Central and Eastern European democracies based not only on selective adoption of democratic attributes in the region but also on what he calls „political pathology“ in the region: a series of phenomena such as demagoguery, populism, hypocrisy, manipulation, corruption, paranoia and violence.⁴ Soon after independence of the Czech Republic its president of the time Vaclav Havel offered in a text entitled *Paradise Lost* a picture of consequences of the most recent social experiment in his country that corroborated Grubisa’s thesis:

We are witness to a bizarre state of affairs: society has freed itself but in some ways it behaves worse than when it was in chains. Criminality has grown rapidly, and the familiar sewage that in times of historical reversal always wells up from the nether regions of the collective psyche has overflowed into the mass media, especially the gutter press. But there are other, more serious and dangerous symptoms: hatred among nationalities, suspicion, racism, even signs of fascism; vicious demagoguery, intrigue, and deliberate lying; politicking, an unrestrained, unheeding struggle for purely particular interests, a hunger for power, unadulterated ambition, fanaticism of every imaginable kind; new and unprecedented varieties of robbery, the rise of different mafias; the general lack of tolerance, understanding, taste, moderation, reason. And, of course, there is a new attraction to ideologies, as if Marxism had left behind it a great, unsettling void that had to be filled at any cost. (Havel in Jacobson, 2004: 50)

The gap between political aspirations and reality i.e. the difference between „elective multi-party democracy“ and „democratic society“ that Havel is trying to draw attention to, can also be considered via Larry Siedentop’s three discourses on democracy: the simplistic discourse, the discourse on democratic

3 Damir Grubisa, excerpts from the debate at the Slovenian Political Science Days, Portorož, May 2009.

4 *Ibid.*

authority and the discourse on democratic society. (Siedentop, 2003) The discourse on democracy *simpliciter* rejects the supposed repression in the existing system without developing an alternative proposal and relies in particular on differentiation between Us and Them, what Siedentop named 'democratic demonology'. (*Ibid*: 78) Democratic authority on the other hand, is based on the 'discourse on citizenship' about solidarity and unconditional uncritical belonging of the individual citizen to the community that acquires access to citizenship under specific conditions.

This discourse, according to Siedentop, is rooted in hierarchic and aristocratic premodern societal model in which individualism is not an asset, while certain individuals are inflexibly excluded from citizenship or decisions making processes in public affairs. Under a militant democratic authority freedom is a privilege and certainly not an equal right. (*Ibid*: 87) Discourse on democratic society is set apart from the discourse on democratic authority in that the former is not based on the (ethnic) community but on the individual. Furthermore, it is founded on morally perceived equality, individual autonomy, human rights and social contract. (*Ibid*, 89)

With Siedentop's discursive classification applied to Central and Eastern European democracies today, it appears that after two transitional decades newly founded nation-states in the region in particular continue to base political action on the discourse of democratic authority, while parties in opposition often resort to Siedentop's 'democratic demonology' without presenting a viable alternative to widely criticized decisions of those in power. Based on a region-wide study in the mid-nineties, Katherine Verdery concluded that one of the first visible consequences of democratization in post-Communist Europe was the revival of 'ethno-national identities' that represented the key criterion for redistribution of citizenship and related constitutionally guaranteed rights in newly founded states, especially those issued from Communist federations such as Yugoslavia, Czechoslovakia and Soviet Union. Indeed, all these countries have numerous historical minority issues. Compared to the Communist era, the situation in the region of certain undesirable minorities such as the Roma has worsened or did not improve. Recent emigrants such as the Chinese are viewed with a suspicious eye, while the annual proportion of political asylum requests considered against requests granted has been in Slovenia for example 115:25 in 2010. (Internet 1, 2011)

According to Verdery, constitutionally legitimized nationalism (and not democracy) was the ideology to replace Communism, and not as the alternative of the latter, but rather as its continuation in a sense of more conservative collectivism. (Verdery, 1998: 294) Moreover, the enforcement of individualist mentality after the collectivist era was in the region limited to the private and

consumerist sphere, while newly legitimized state communities quickly identified the new Them as opposed to Us, in minorities and migrants and neighboring countries - a shift in mentality that, compared to the Cold War construction of the Enemy, made this new Enemy much more palpable and visible and closer and therefore more aggressively opposed. (Kurnik, 2009)

SLOVENIA

Considering all of the above and the current complex crisis on top, Slovenia is at present at the crossroads and waking up to reality after two decades of mostly illusions. In twenty years since emancipation and creation of an independent nation-state and a parliamentary democracy with market economy, Slovenia has not become a democratic society in a sense of true polity. On the contrary, social mechanisms have prevailed that make it not so much a nationalist society as a compact social class with expected leveling instruments and internal cohesion pressures.

The rather uniform domestic political discourse has remained based on historical polarization between conservatives and liberals, the so called *Kultur Kampf*, initiated by the Roman Catholic Church in the second half of the 19th century. The conflict between the two political orientations culminated in the course of a bitter civil war during World War II, when military units of the Resistance led by the Communist party⁵ opposed militias of Conservative collaborators with the Nazi and Fascist occupation regimes, supported by the Roman Catholic Church. Moreover, at the end of World War II Slovenian territory was the extreme limit over which Western Allies pushed back thousands of Nazi and Fascist soldiers that had fled westward from the Balkans to escape the Red army advancements. Subsequently, many of them were executed without trials in months following the armistice and their mass graves are still being uncovered all around Slovenia. (Ferenc, 2006) A taboo topic under the Communist regime, these mass killings 60 years ago have become a major theme in Slovenian political arena and an opportunity for Slovenian rightwing and leftwing parties to distinguish themselves during election campaigns in absence of distinguishable political programs and clear ideological orientations. The confusion of voters is all the greater since names chosen by political parties have often little relation to their ideological and policy orientations. Although the majority of Slovenian

5 Illegal in the pre-war Kingdom of Yugoslavia, the Communist party launched the resistance by aligning non-Conservative political actors, while the government in exile adopted a „wait and see“ attitude towards Nazi and Fascist occupation.

politicians were not even born at the end of World War II, the traditional *Kultur Kampf* thus continues between Conservatives and Liberals as a fundamental referential framework of Slovenian politics and public and in a way a return to normality after 50 years of Communist rule.⁶

General perception of the state and the European Union is that of something external and „not ours“; the responsible identification with the state as „Us“ is therefore hardly possible. Authorities for Slovenians have always been remote and alien, be it in Vienna, Belgrade and now, Brussels. Half a century of Communist rule cemented the conviction that „the State“ is to provide everything for everyone. Pseudobiological interpretation of the community is detectable in frequent references to anachronistic concept of „autochthonous“ community, open xenophobia and legitimation of racist discourse. (Šumi, Josipovič, 2008) In political reality this is reflected in intolerance to Slovenian citizens of Roma affiliation, the residents from former Yugoslav republic and migrants, while members of Italian and Hungarian minority that enjoy a special status based on World War peace treaties, continue to benefit from formalized positive discrimination.

As further evidence of Verdery's theses referred to earlier, the conception of the polity as essentially ethnic and not political has been particularly exposed in the case of „the Erased“, some 20.000 citizens of Slovenia from other Yugoslav republics that were erased from the population record of newly independent Slovenia, because they failed to apply for Slovenian citizenship on time or because they opposed Slovenia's secession. Several decisions by Constitutional Court concerning their rights have not been respected, several appeals to international human rights institutions have been neglected (Internet 2, 2008) and until very recently these people shared the destiny of Palestinians: no passports, no citizenship, and no rights.⁷ Equally telling is the legislation pertaining to the „Common Slovenian

6 The two most recent illustrations being the public scandals following the decision of the outgoing Social Democrat government to put the military commander of the Slovenian Resistance Franc Rozman Stane on one-Euro coin and the decision of the Constitutional Court to ban the use of name of Josip Broz Tito for streets, squares and public places. (Toplak, 2011).

7 The Erased were by no means a result of excessive bureaucratic zeal as this 1990 quote from the President of the winning coalition of the first Slovenian multi-party elections Demos Jože Pučnik demonstrates: „Let's not full ourselves that this is a national, when it is a social question ... Personally, I oppose any automatic legitimation of the situation as of the day of the plebiscite. If we are to provide a solid social structure in the Republic of Slovenia, we'll have to introduce some kind of criteria for the attribution of citizenship. Let's not go for some wannabe democracy, which would create unsolvable problems. We must be aware of what is possible to address in the context of Slovenia's social picture and what is not - the national issue is of secondary importance. We are

Cultural Space“, a concept from the Communist era that by affirming Slovenian ethnic territory beyond state borders (the concept encompasses Slovenian speaking citizens of the neighboring countries and the „global Slovenian diaspora“) recalls the ethno-national concept of the Great Serbia, the supposed principal reason for the dissolution of Yugoslavia. (Internet 3, 1996)

Considering social cohesion, the Slovenian polity has been traditionally hostile to elitism; with foreign rule having been the rule here for centuries, it has been difficult for Slovenians to accept that in an independent sovereign nation-state fellow citizens need be in positions of power. Those that were obstructed for having stood out have chosen to emigrate rather massively since the early 2000's in particular, and represent a worrisome brain drain trend for such a small society. (Bevc, Ogorevc 2010) Standing out, perceived as hostile to the collective, is also misinterpreted as undemocratic, which can be explained as a continuity of a historic survival mechanism of a permanently threatened ethnic community, almost exclusively composed of peasant population up until mid-19th century.(see Rotar, 2007; Perpar, 2011) The realization is tragically missing that a differentiated and diversified (tolerant) polity (be it financially, intellectually or ethnically) alone is a guarantee of continuous democratic dialogue and progress. On the other hand, many political figures consider it sufficient to ascend to an elected position to self-proclaim themselves „elites“ and join the elitist „tycoons“, managers of often partially state-owned companies that systematically drain those companies to become their owners in the name of some vague „national interest“ (with (in)direct assistance of political decision-makers competing for campaign support in return, and with disastrous results for Slovenian economy since the onset of the crisis). Legislators with inadequate legal expertise and publicly admitted partial interests (only very recently it has been possible to ban the Mayors of local communities from also serving as Members of the Parliament) produce constant situational adaptation

about to create a community here that needs to ensure from the start its living conditions and we have to be ready to make away with the heritage of the Yugoslav federation, be it in a regrettable manner ... Projections need be prepared - including demographic ones - what problems could result from this in five or ten years, including requests for cultural autonomy. Personally, I will stake all my influence in the Social Democrat party to prevent that one day Slovenia would have to deal with something like Knin. We do not want Knin in Slovenia and we have an opportunity today to solve this issue in a humane, social and legal democratic way. We should not allow for any rotten compromise or ‚meeting‘ democracy, which could create problems alike those that the English, French, Germans and other former colonial powers face. Slovenia must not take on additional burdens of this kind.“ (Pučnik, 1990) See Toplak, 2010 for more on Slovenian „economic“ nationalism and Slovenia's colonialist attitude towards the rest of Socialist Yugoslavia.

of uncoordinated legal norms, while state bureaucracy, often boycotting the efforts of those in power by their own political agendas, have become increasingly Kafkaesque. (Haček, Brezovšek, 2006)

Positioning and competencies of social sub-systems such as public education, public health system, scientific research sphere etc. have been displaced and misinterpreted: for example science has been equaled to technology while some humanities stubbornly cling to a 19th century ideologically corrupted stance of national awareness raising (that does get attention and funding however from conservative as well as liberal governments). The most threatening of these misunderstandings to a functioning democracy may be the refusal to recognize the judicial branch as the autonomous third power within separation of powers, and the treatment of judges as „public employees“ that renders Slovenia a doubtful rule of law or at least, a multi-tiered rule of law, depending on legal costs that one can afford. Returning again to the impact of tradition onto the newly introduced system, state institutions continue to be „domesticized“ into institutions of traditional moral judgment (with emerging exceptions however of the Ombudsman, the Freedom of Information Ombudsman, the Finance Court and the Anti-Corruption Committee).

The reason for detected systemic abnormalities in the state and society seems to be a still non-absorbed mentality shock brought about after half a century of Communism by simultaneous introduction of capitalism, market economy and democratic institutions, all foreign to Slovenian political culture and mentality. In thus created confusion and value vacuum, Slovenian media and public, to resume, self-evidently enough mistake law for justice, equality for biological sameness, democratic system for ethnic instead of political entity and analysis for moralizing. Democracy is further wrongly perceived as literal rule of the people i.e. everyone, regardless of education and skills. Capitalism is supposed to be a guarantee of prosperity for every citizen. Equality means biological sameness. Law stands for justice. Rule of law stops at adopted legislation. The State is an abstraction having nothing to do with the citizens and is frequently erroneously equaled with government in power. Authorities are automatically elites. Nationalism and patriotism have become synonymous. Judicial and legislative branch have been subjected into passive instruments of the executive. Every difference has become a threat. Competition is, paradoxically, a matter of consensus of competitors, while corruption is now almost the norm to get through life. Public institutions, with few exceptions, rise and fall with their key employees. The Roman Catholic Church has been „naturally“ reinstated as major political actor.

Such a (political) culture in contemporary Slovenia, increasingly publicly admitted yet accompanied with typical expressions of fatalist helplessness, has been amply documented in post-colonial societies and recently, in other

post-Communist countries. (see Mbembe in Jeffs, 2007; Best, Wenniger, 2010) Its tragic result is increasing social pathology, above all alcoholism, high suicide rate, epidemic and ignored family violence, reduced sense of security, greater dependence on traditional family structures in absence of deconstructed and privatized welfare state structures for the unemployed or blunt serfdom of immigrant workers from former Yugoslav republics that the bankrupt construction companies simply deported over the border denying them meager payment for months of hard work in inhuman conditions. (Medica et al, 2011)

The current crisis in Slovenia, characterized by total political blockage of the Social Democrat government in power, the first preliminary parliamentary elections in Slovenia's history and the absence of economic recovery, has magnified Slovenia's position at the crossroads: Slovenians may still replace their ethnocracy by a political community of citizens or surrender, as so many post-colonial societies did, to apathy and lack of ambition. Political thinking out of the box for a different future comes only second here to the absolute priority of confronting an objective evaluation, giving up past- and inward oriented discursive hypocrisy and resetting the visionary horizon of the society beyond mere survival.

CONCLUSION

In the last two decades, Central and Eastern Europe has gone through an intensive transformation process in which the adopted global neoconservative political-economic model, the specifics of the Europeanisation process⁸ and the traditionally non-liberal corporate political cultures in the region merged to produce hybrid political systems that bear many features of oligarchies and ethnocracies rather than democracies.

Too literal interpretation of democracy as the rule of the people and of capitalism as the guarantee of wellbeing for everyone, along with persistent egalitarianism, the revived nationalism and consideration of Brussels as the next Moscow or Belgrade as well as the lack of vision and corruption of national

8 Although Europeanization is promoted as a mutual process, it should be kept in mind that the European Union is after all and above all „a conservative power that authorizes, regulates and organizes obstructions to progress or uses progress only to its own benefit i.e. the benefit of its elites without ever achieving progress.“ (Vodovnik, 2010: 67) Establishment of nation-states in particular combined with ruthless 19th century form of capitalism in the 21st century is more of a regression than progress.

political elites have produced serious disillusionment that not only destabilizes national politics in post-Communist countries but also intensifies the clash of political cultures within the European Union.

Pursuing a neo-imperialist expansionist agenda (see Beck, 2009), the European Union went on with the Great Enlargement in 2004 and 2007 without waiting for the required adopted reforms to become actually implemented and internalized by the post-Communist European societies. Today, societies such as Slovenia are confronted with discredit of idealized democracy and of politics in general, while their political elites continue to use and further develop authoritarian power tools and go along with capitalist aberrations and abuses. Neoconservative capitalist economy contributed to dissolution of welfare state and in the absence of entrepreneurial mentality then left a vacuum with regard to employment, medical, educational and general security as well as with regard to the common value system that people will need at least a generation to adjust to. Societies without independent statehood tradition prior to the 1990s, such as Slovenia, first need to bridge a mentality gap of 150 and more years in comparison to modern European democracies before grasping what it means not only to rule themselves but to rule themselves according to the democratic and human rights standards of our times.

Although we are part of the same European Union, a disconcerting difference between the „old“ and „new“ EU Member States is that while in the former democracy seems to be taken for granted, a self-evident and obvious affair, a sort of „end of ideology“, in the latter it remains a vague ideal and the gap between theory, promises, and reality confusing. More dangerously, in Central and Eastern European politics, „democracy“ can quite easily turn into a daily combat with disproportionately powerful executive authority for rights granted yet not implemented and become considered only one (misinterpreted) ideological variety among many to choose from.

REFERENCES

- Alford, Fred C. (1985): The „Iron Law of Oligarchy“ in the Athenian Polis . . . and Today. Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique, Vol. 18, No. 2 (Jun., 1985), str. 295-312.
- Baecque, Antoine de. (1995): A History of Democracy in Europe. New York: Columbia University Press.
- Beck, Ulrich. Interview, *Mladina*, No 48, Dec 4 2009.
- Best, Heinrich, Wenniger, Agnieszka (2010): *Landmark 1989 : Central and Eastern European societies twenty years after the system change*. Berlin: Lit.
- Bevc, Milena, Ogorevc, Marko (2010): Brain drain of scientists from Slovenia after its accession to the European Union, conference paper, European Population Conference, Vienna, 2010. <http://epc2010.princeton.edu/download.aspx?submissionId=100325> (accessed on October 10 2011)
- Bofulin, Martina (2011): Migracije iz Ljudske republike Kitajske v Slovenijo: doktorska disertacija. Ljubljana: M. Bofulin.
- Cassinelli, C. W. (1953): The Law of Oligarchy. The American Political Science Review, Vol. 47, No. 3 (Sep., 1953), str. 773-784
- Državna volilna komisija. <http://www.dvk.gov.si/zgodovina/volitev>
- Eatwell, Roger (1997): European political cultures: conflict or convergence? London, New York: Routledge.
- Enyedi, Zsolt (2007): The ‘Europeanisation’ of Eastern Central European Party Systems, epsNet Kiosk Plus the NET Journal of Political Science, Vol. 5, No. 1, 65-75.
- Featherstone, Kevin in Radaelli, Claudio M (2003): The Politics of Europeanisation. New York: Oxford University Press.
- Ferenc, Mitja (2006): Ministry of culture and the register of hidden burial-grounds in the Republic of Slovenia: analysis of work completed between April 2002 and October 2004, *Varstvo spomenikov (Monument Protection), No 41, p. 100-128*.
- Furet, François (1998): Minule iluzije. Ljubljana: Mladinska knjiga.
- Haček, Miro, Brezovšek, Marjan (2006): Democratoc Values and Bureaucracy in Slovenia in Peters, Guy et al (2006): *Politico-administrative Dilemma: traditional problems and new solutions*. Bratislava: NISPAcee, p. 35-49.
- Haerpfer, Christian W. (2002): Democracy and Enlargement in Post-Communist Europe – The democratization of the general public in fifteen Central and Eastern European countries, 1991-1998. London in New York: Routledge.
- Internet 1(2011): V EU lani prek 250.000 prošenj za azil, *Delo*, 29.3.2011, <http://www.delo.si/novice/svet/v-eu-lani-prek-250-000-prosenj-za-azil.html> (accessed on October 10 2011)
- Internet 2(2008): Appeal to the International Institutions, Dealing with the Problem Of the Erased Persons in Slovenia. <http://www.izbrisani.org/Appeal%20to%20the%20international%20institutions.htm> (accessed on October 10 2011)

- Internet 3(1996): Resolucija Državnega zbora Republike Slovenije o položaju avtohtonih slovenskih manjšin v sosednjih državah. <http://www.skgz.org/resolucija-drzavnega-zbora-republike-slovenije-o-polozaju-avtohtonih-slovenskih-manjsin-v-sosednjih-drzavah> (accessed on October 10 2011)
- Jacobson, Norman (2004): *Escape from Alienation: Challenges to the Nation-State*, Representations 84, 2004, str. 50.
- Jeffs, Nikolaj, ed. (2007): *Zbornik postkolonialnih študij*. Ljubljana: Krtina.
- Kaase, Max, Newton, Kenneth (1999): *Zaupanje v vlado*. Ljubljana: Liberalna akademija in Znanstvena knjižnica FDV.
- Kenney, Pdraic (2007): *Breme slobode*. Zagreb: Srednja Evropa.
- Kurnik, Andrej (2009): Aktivistična raziskava, biosindikalizem in subjektiviteta migrantskih delavcev, *Časopis za kritiko znanosti*, p. 53-65.
- Lewis, Paul G. (2000): *Political Parties in Post-Communist Eastern Europe*. London, New York: Routledge.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven, London: Yale University Press.
- Lukšič, Igor (2006): *Politična kultura, političnost morale*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Mair, Peter (2000): The Limited Impact of Europe on National Party Systems, *West European Politics* 23 (4), 27-51.
- Medica, Karmen, Lukić, Goran, Kralj, Ana (2011): *Delovne in življenjske razmere delavcev migrantov v Sloveniji*. Koper: Univerza na Primorskem, Znanstvenoraziskovalno središče. http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/el2010_raziskava_razmere_delavcev_migrantov_250311.pdf (accessed on October 10 2011)
- Michels, Robert (1958): *Political Parties: a sociological study of oligarchical tendency of modern democracy*. Illinois: Free Press.
- Perpar, Jurij (2010): *Postkolonialna študija – slovenski primer*. Ljubljana, [J. Perpar]
- Rotar, Braco (2007): *Odbiranje iz preteklosti: okvirji, mreže, orientirji, časi kulturnega življenja v doigem 19. stoletju*. Koper: Univerza na Primorskem, Znanstvenoraziskovalno središče.
- Roux, Mathias (2009): *Vsi krivi, Le Monde diplomatique v slovenščini*, maj 2009.
- Siedentopf, Larry (2003): *Demokracija v Evropi*. Ljubljana: Študentska založba.
- Pučnik, J (speech quote) (1990), *Slovenia cannot wait any longer, too much bad has accumulated*, *Delo*, December 17th, p. 2
- Steiner, Jurg (1998): *European Democracies*, 4th edition New York: Longman.
- Šumi, Irena, Josipovič, Damir (2008): *Avtohtonost in Romi: k ponovnemu premisleku načel manjšinske politike v Sloveniji*, *Two Homelands*, No 28, p. 98-110.
- Toplak, Cirila (2010): *Prispevek k interpretaciji zgodovine političnih idej slovenofonega prostora : avtonomizem in unitarizem*. *Javnost (Ljubl.)* Vol. 17, Suppl., p. S33-S50.

- Toplak, Cirila (2011): Views from the capitals - Ljubljana: a euro storm in Slovenia's tea-cup stirs up old communist divisions. *Eur. World (Online)*. [Online ed.], 30. 5. 2011. http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/CommunityPosts/tabid/809/PostID/2543/language/en-US/Default.aspx. (accessed on October 10 2011)
- Verdery, Katherine (1998): Nationalism, Citizenship and Property: Eastern Europe since 1989. *American Ethnologist*, Vol, 25, No 2 (May, 1998), str. 291-306.
- Vodovnik, Žiga (2010): Balkanizovati Evropu!, *Zeničke sveske*, No 11, 2010.
- Vogrinc, Jože (2009): Leva? Desna! Leva? Desna!, *Mladina*, No 21, May 29 2009
- White, Stephen, Batt, Judy, Lewis, Paul G., ed. (1998): *Developments in Central and East European Politics 2*. London: MacMillan.

Cirila Toplak

MAMURLUK POSLE TRANZICIONE ŽURKE: POGREŠNO INTERPRETIRANA DEMOKRATIJA I KAPITALIZAM U POST-KOMUNISTIČKOJ SLOVENIJI

Sažetak

U Sloveniji su se, samo jednu generaciju unazad, odigrale istorijske promene takvih dimenzija da su Slovenci jedva bili u stanju da shvate šta im se desilo, a kamoli da procene njihove uticaje. Pod dejstvom globalne „pobede demokratije“, koja je, zapravo, bila pobeda korporativnog neokonzervativnog kapitalizma, Slovenci su, gotovo preko noći, promenili svoj ekonomski i politički sistem, a zatim i obrazovni i vrednosni sistem, kao i razvojni pristup i vizije.

Poslednjih nekoliko godina naročito, brojni fundamentalni nesporazumi o presudnim političkim i društvenim pojmovima (u nekim slučajevima previše bukvalna tumačenja) postali su sve očigledniji u političkom i javnom (medijskom) govoru, pa se nekolicina zapitala o procesu tranzicije iz prethodnog društvenog modela u ovaj aktuelni. Ovi nesporazumi produbili su, ako ne i izazvali, trenutnu kompleksnu krizu u zemlji, koja je, zapravo, zbir nekoliko kriza, od ekonomske i finansijske do političke i ekološke, uključujući i krizu partijskog sistema, vrednosnih i razvojnih vizija.

Neka od ovih pogrešnih tumačenja mogu se pripisati tradicionalnim slovenačkim (a u nekim slučajevima, komunističkim) predstavama, kao što su egalitarizam, strastveni nacionalizam, specifično društveno povezivanje u male zatvorene zajednice, odsustvo demokratske tradicije i netolerantna isključivost. Povrh toga, na brzinu usvojeni, ali ne i internalizovani koncepti, pretvoreni su od strane lokalne (političke) kulture, običaja komunikacije i institucionalnog kontinuiteta u hibridnu „minimalnu demokratiju“ – politički sistem sa slobodnim izborima i političkim partijama koji je, zapravo, oligarhija bez uticajnog civilnog društva, nezavisnih medija, profesionalne birokratije i ostalih atributa zrele demokratije.

Ključne reči: Slovenija, tranzicija, demokratija, kapitalizam, Evropska unija

Dr Zoran Stojiljković⁹

Politički kapital i kultura (ne)poverenja: slučaj Srbija¹⁰

Sažetak:

U radu autor nastoji da postavi dovoljne teorijske i methodske osnove i upute za jedno celovito i koherentno istraživanje političke dimenzije socijalnog kapitala građana Srbije . U fokusu analize je složen i višedimenzionalan odnos između političkog kapitala građana - njegovih različitih, ne retko i uzajamno suprotstavljenih dimenzija i nivoa, specifične konstelacije interesa i moći u društvu i delotvornosti institucija i šansi za konsolidovanje demokratije.

Ključne reči: socijalni i politički kapital, poverenje, participacija, demokratija, ideologija

„UPOTREBNA VREDNOST“ SOCIJALNOG I POLITIČKOG KAPITALA

U oslonu na radove Tokvila i Vebera, Robert Putnam društveni kapital određuje kao oblik efikasne društvene organizacije bazirane na jedinstvu tri svoje komponente:

1. moralne obligacije i normi;
2. društvenih vrednosti, posebno poverenja u aktere i institucije (trust in society) i
3. društvene mreže, pre svega dobrovoljnih civilnih i političkih udruženja (Putnam, 2003)

⁹ Vanredni profesor, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka.
E-mail: zoran.stojiljkovic@fpn.bg.ac.rs

¹⁰ Rad je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka, *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu*, (evidencioni broj: 179076), koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.

Kada govori o efektima socijalnog kapitala na demokratiju Patnam navodi da socijalni kapital olicen u društvenim mrežama građanskog društva, doprinosi demokratiji i to „spolja“ uticajem na širu zajednicu, ali i „iznutra“ uticajem na pojedince. Volonterske organizacije po Patnamu dozvoljavaju pojedincima da iskažu svoje interese i zahteve državnoj upravi i da se zaštite od zloupotrebe vlasti. U društvenim mrežama se diskutuje o javnom životu, o vitalnim društvenim pitanjima. Iznutra građanska angažovanost stvara naviku saradnje i društvenog duha kod pojedinaca. Volonterske asocijacije služe i kao prilika za učenje građanskih vrlina, poput aktivnog učešća u javnom životu, pouzdanosti i uzajamnosti. Patnam zaključuje da je „Politika bez društvenog kapitala (je) otuđena politika“ (Patnam, 2008:449-456).

U knjizi „Kuglati sam“ Patnam navodi nekoliko mehanizama pomoću kojih socijalni kapital stvara pozitivne efekte. Prvo, socijalni kapital omogućava građanima da lakše rešavaju kolektivne probleme. Drugo, socijalni kapital „podmazuje točkove“ koji zajednicama omogućavaju nesmetano napredovanje. „Kada ljudi imaju međusobno poverenje i kada su u stalnoj interakciji sa svojim sugrađanima, svakodnevnih poslovi i društvene transakcije prolaze lakše“ Treće, socijalni kapital pomaže širenje svesti o mnogim načinima na koje su naše sudbine povezane, pa zato društveno angažovani ljudi postaju tolerantniji, manje cinični i više empatični prema nevoljama drugih. (Patnam, 2008:378-380).

Frensis Fukujama smatra pak da je osnovna funkcija socijalnog kapitala, tj. prisustva visokog stepena poverenja - povećanje privredne efikasnosti društva uz istovremeno smanjenje „transakcionih troškova“. „U društvima sa visokim nivoom poverenja obavljanje posla manje košta, takvo društvo je sposobnije za organizacione inovacije, jer visok stepen poverenja omogućava egzistenciju velike raznovrsnosti društvenih odnosa. Nasuprot tome, ljudi koji ne veruju jedni drugima sarađivaće međusobno jedino pod sistemom formalnih pravila i regulacije, do kojih dolazi posredstvom pogađanja, sporenja, dogovaranja i čije se važenje katkad mora osnažiti i sredstvima prinude. Ovaj pravni aparat koji služi ka supstitut za poverenje, uključuje ono što ekonomisti nazivaju „transakcioni troškovi“.

Efekti socijalnog kapitala, naravno, nisu vezani samo za ekonomiju. Tako se socijalni kapital „pokazuje (...) kao neophodna pretpostavka za ispravno funkcionisanje (...) političkih institucija“ „Ako je socijalni kapital obilan, tada će i tržišna i demokratska politika imati uspeha...“ „Zemlja sa niskim stepenom socijalnog kapitala ne samo što bi verovatno imala male, slabe i neefikasne kompanije već bi takođe patila od sveprožimajuće korupcije njenih službenika i od neefikasne administracije.“ (Fukujama, 1997 : 333 - 353).

POLITIČKA KULTURA I POLITIČKO PONAŠANJE

Politički život svakog društva u velikoj meri određen je njegovom subjektivnom dimenzijom – političkom kulturom, odnosno karakterom i sadržajem dominantnih vrednosti i stavova ljudi o politici i njenim akterima. Istovremeno, odnos građana prema aktivizmu, rešavanju društvenih problema, interesovanje za politiku i pozitivno ili negativno vrednovanje tog polja predstavlja osnovnu pretpostavku akcionog potencijala i motivacije za političko i socijalno angažovanje.

U jednom celovitom istraživanju političke kulture treba slediti Almondovu sistematizaciju njenih različitih subdimenzija prema trima osnovnim objektima politike:

1. Kultura sistema, koja obuhvata sledeće empirijski proverljive dimenzije

- podržavanje (demokratskog) političkog i ekonomskog poretka,
- nacionalni identitet i nacionalni ponos,
- odnos prema transnacionalnim integracijama i transnacionalnim identitetima,
- sistem vrednosti – sloboda, jednakost, pravda, mir i sigurnost ljudska i politička prava i slobode,
- odnos prema političkom sistemu, problem političke hijerarhije i jednakosti, odnos prema vladavini prava,

2. Kultura procesa uključuje:

- politički interes,
- političko znanje i informisanost,
- političku komunikaciju, političku toleranciju, konsenzus i konflikt,
- političku efikasnost ili kompetenciju,
- socijalno i političko poverenje u različite druge (pojedinice i institucije),
- političku participaciju.
- stranački identitet i međustranačke odnose,
- političku ideologiju,

3. Kultura vladanja obuhvata sledeće komponente:

- svest o uticaju vlasti na procese življenja ljudi,
- svest o načinima vladanja,
- ocena efikasnosti vlasti na pojedinim područjima delovanja,
- očekivanja od vlasti, percepcija budućnosti (Vujčić, 2001)

U ovom radu bavim se sa tek tri pretpostavke i indikatora kulture procesa koje formativno uobličuju političku dimenziju socijalnog kapitala građana.

Prvu, najširu čini samoprocena građana o moći razumevanja političke scene i događaja, kao i nivou svog ostvarenog političkog uticaja.

Drugi indikator političkog kapitala čini sam stepen (ne) poverenja koji građani pokazuju prema drugim ljudima, kao i civilnim i političkim akterima i institucijama. Visok stepen poverenja govori o „dobrom zdravlju i kondiciji“, a nizak o bolesnom, slabom i konfliktnom društvu i nekredibilnim društvenim i političkim elitama.

Polazeći od Tokvilovog isticanja značaja civilnih i političkih udruženja u borbi protiv „tiranije većine“, ali i otuđenosti političkih institucija, treći pokazatelj socijalnog kapitala građana Srbije čini njihova aktivnost u političkim strankama i organizacijama i kampanjama.

ODNOS GRAĐANA PREMA POLITICI

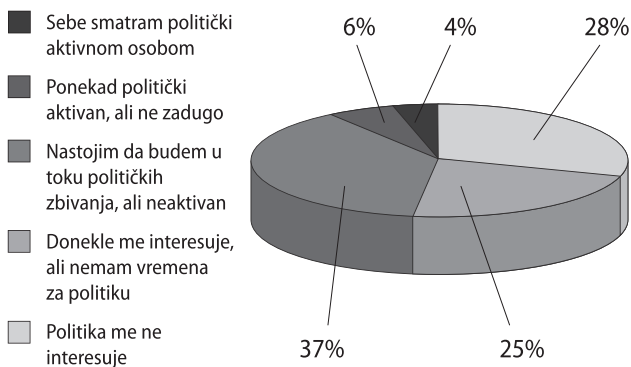
Kada je u pitanju zainteresovanost za politiku, CeSID-ovo istraživanje iz 2008. godine pokazalo je da je u Srbiji izvan zone politike gotovo trećina građana – njih 28 %, koje politika ne interesuje i ne dotiče (Mihailović, Vuković, Stojiljković, Mojsilović, 2008: 14). Od njih se, čak i u vreme najžešćih političkih konfrontacija, ne može očekivati ni izlazak na izbore.

Naredna četvrtina građana ima izvestan interes za politiku i svest o njenom značaju, ali nema ni vremena ni volje za sopstveno angažovanje. Radi se zapravo o tek povremenim participantima na izborima.

Političkim posmatračima - onima koji prate politička zbivanja, ali se u njih ne uključuju, pripada gotovo dve petine politički obaveštenih, ali pretežno neaktivnih.

Najzad, 6 % građana izjavilo je da je povremeno politički aktivno, dok trajno angažovanim u politici pripada 4 % građana.

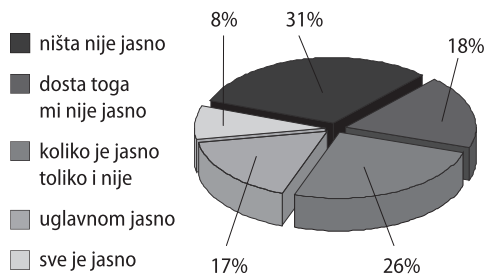
Grafikon 1: Odnos prema političkom angažmanu



POLITIČKA OBAVEŠTENOST I UTICAJ

Svojevrsnu potvrdu prethodnim predstavljaju i nalazi o razumevanju politike i uticaju na političku scenu. Smisao onoga što se dešava u politici dokučiv, čak jasan je četvrtini građana – u potpunosti za 8%, u velikoj meri za 17% njih. Nasuprot četvrtini koja se oseća politički kompetentnom, na drugoj strani stoji duplo više građana – polovina kojoj gotovo ništa ili baš ništa (trećina) nije jasno, odnosno politički-autsajderi i inferiorni posmatrači.

Grafikon 2: Razumevanje politike

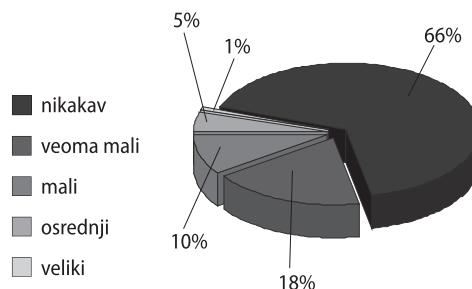


(CeSID, jesen 2007)

Očekivano, nadprosečno „ne kapira“ pozadinu i smisao vođenje politike grupa ravnodušnih i čak odbojnih prema politici (58%), dok su na nivou proseka pristalice radikala i socijalista.

Još gore stvari stoje sa procenjenim sopstvenim uticajem na politiku. Čak 84% ispitanika drži da nema nikakav (66%) ili ima tek neznatan uticaj na politiku i njene aktere (18%).

Grafikon 3: Politički uticaj



(CeSID, 2007)

Istovremeno znatan (5%) i veliki (1%) uticaj na politiku ima tek svaki šesnaesti-sedamnaesti građanin – njih 6%.

Logično sledi naredno pitanje: ako bar četvrtina razume šta se to dešava u politici a petina ima svest da treba da učestvuje u rešavanju društvenih problema zašto je tek svaki šesnaesti građanin koliko-toliko politički uticajan? Najbliže istini je izgleda stanovište o Srbiji kao „demokratiji niskog intenziteta“. Možemo zaključiti da „sila partijske teže“ kako-tako doseže do približno dve trećine izbornih participanata, a da je zona politike čvršće ukorenjena među četvrtinom politički kompetentnih, pri čemu tek svaki sedamnaesti može da u znatnijoj meri utiče na tok političkih događaja.

Na stav o učešću u politici najviše utiče partijsko-politička identifikacija. Tako je među politički nezainteresovanim i neaktivnim najviše onih koji su ravnodušni, ili čak alergični, kada su u pitanju stranke i politika, ali i 10-20 odsto stranačkih simpatizera. Kada je o obrazovanju reč, utvrđeno je da je stečeno visoko obrazovanje, ili bar posedovanje srednjeg stepena obrazovanja, ozbiljna pretpostavka za obaveštenost i uključenost u politiku, kao i za uvid u aktivnosti organizacija civilnog društva.

Na osnovu pitanja o razumevanju političkih događaja i odnosa prema svestu politike, kao i ostvarenom sopstvenom angažmanu i uticaju, CeSID-ov istraživački tim formirao je indeks političkog aktivizma građana Srbije.

Udeo politički aktivnih ne prelazi 5 %, odnosno krugu politički aktivnih pripada tek svaki dvadeseti ispitanik (Mihailović, Vuković, Stojiljković, Mojsilović, 2008: 15). Naredna jaka trećina građana pripada grupi politički obaveštenih, ali ne i stalno aktivnih u ovom polju. Zatim, krugu povremenih, i to tek izbornih participanata, pripada još masovnija grupa. Reč je o gotovo polovini građana koja je retko u politici. Na drugoj strani, svaki sedmi građanin Srbije potpuno je izvan politike, odnosno njih 14 % pripada grupi apolitičnih.

Fenomen apolitičnosti obuhvata stanje svesti, raspoloženja i ponašanja koja su obeležena ravnodušnošću i nezainteresovanošću pojedinaca i čitavih socijalnih grupa za politiku i za učešće u političkom životu (Stojiljković, 2008: 360).

Apolitične ljude po pravilu karakteriše zatvorenost, anksioznost, osećanje političke nekompetentnosti, a takvi ljudi često imaju rezervisan stav i prema drugim oblicima socijalnog aktivizma. Pritom, relativno trajna apolitičnost uglavnom je zasnovana na proceni pojedinca da politički aktivitet ne utiče na svakodnevni život i životne šanse, ali dobrim delom je i rezultat nepostojanja elementarnih pretpostavki za bavljenje politikom. Reč je pre svega o neraspodjeli dovoljnog količinom informacija, niskom stepenu obrazovanja, lošem materijalnom statusu i manjku slobodnog vremena. Takođe, veliki broj ljudi svoju nezainteresovanost za politiku opravdava stavom da „politika nije za časne ljude“ i da je to sfera u kojoj prevlađuju nehumani i nemoralni odnosi.

Češće od drugih, apolitičnost karakteriše, pre svega, niže društvene slojeve i mlade, grupe izmeštene iz tradicionalnog radnog odnosa.

RAZLOZI POLITIČKE PASIVNOSTI

Relativno velika politička i izborna apstinencija u Srbiji posledica je i nezadovoljstva građana društvenom perspektivom, neadekvatnom stranačkom i izbornom ponudom i celokupnom političkom elitom. Brojnu skupinu apstinencijata čine građani kojima se ne dopada nijedna od ponuđenih opcija na izborima. Razlog tome je nedoslednost političkih partija, nepoštovanje datih izbornih obećanja, poništavanje izborne volje građana, kao i sklapanje neočekivanih postizbornih koalicionih angažmana ili vođenje prljavih kampanja (Stojiljković, 2008: 368).

Taktičko-politička pomeranja, pregrupisavanja i podele unutar pojedinih stranaka i stranačkih koalicija, pokazuju da aktuelne partijske podele imaju krajnje nestabilan i privremen karakter. Takvo stanje mnoge zbunjuje i obeshrabruje, a posledica toga je pasivno ponašanje građana Srbije i prihvatanje stavova tipa „svi su oni isti“. Da bi se ovakva situacija promenila neophodno je jasnije profilisanje stranaka, kao i odgovornije ponašanje političkih elita.

Takođe, veliki broj građana smatra da formalno izabrani nisu i stvarni nosioci moći i vlasti, odnosno da iza njih stoje strani i domaći moćnici, iz čega proizilazi stav o besmislenosti izbora. Logično je da građani neće trošiti svoju energiju na informisanje o strankama i izlasku na izbore, ako procenjuju da samim činom glasanja ne ostvaruju nikakav uticaj u sferi politike.

Kao jak razlog za političku i izbornu apstinenciju, građani ističu i potpuno gubljenje poverenja u sve društvene institucije, a naročito u parlament. Na osnovu toga zaključuju da ni jedna institucija ne garantuje da će sprovesti potrebne demokratske reforme i zato ne vide smisao u davanju podrške bilo kojoj političkoj partiji.

Jedan od razloga političke i izborne apstinencije jeste i odsustvo ključnih društvenih promena, odnosno raširena neverica da politički akteri uopšte imaju moć i sposobnost da sprovedu reforme i reše probleme vezane za funkcionisanje države, ostvarenje nacionalnih interesa i ekonomski razvoj. Nizak životni standard, nezaposlenost, korupcija, mito i afere koji prate privatizaciju, predstavljaju ozbiljne razloge za neizlazak na izbore.

Istraživanja su naime potvrdila i činjenicu da je verovatnoća izlaska na izbore onih građana koji kvalitet svog života ocenjuju kao nepodnošljiv ili teško podnošljiv mnogo manja u odnosu na one koji ga ocenjuju osrednjim ili dobrim (Mihailović, 2007: 83). Primera radi, Nalazi CeSID-ovog istraživanja iz 2007. godine pokazuju da prema sopstvenoj oceni

teško podnošljivo i nepodnošljivo živi 29 % građana (Mihailović, Stojiljković, Vuković, Mojsilović, 2007: 22). Shodno tome, da bi se povećala izlaznost na izbore, između ostalog, neophodno je poboljšanje životnog standarda građana, do koga nije došlo.

Na drugoj strani, dobijeni podaci govore i o pravilnosti koje se tiču političke participacije, posredno i ukupnog socijalnog kapitala građana. Možemo konstatovati da što je viši nivo formalnog obrazovanja, to je veći i izlazak na izbore. Bogatija društvena interakcija i komunikativne veštine koje, po pravilu, poseduju građani s višim nivoom obrazovanja, kao i njihovo bolje razumevanje društvenih i političkih tokova predstavljaju moguća objašnjenja ovakvog nalaza.

Očigledna je i povezanost radno-svojniskog statusa sa izbornim aktivizmom. Dok privatnici i službenici u državnom sektoru u velikoj meri izlaze na izbore, kod nezaposlenih, učenika i studenata ovaj procenat je mnogo manji. (Stojiljković, 2008a: 369).

PROTESTNA PARTICIPACIJA

Brojne i različite forme građanske neposlušnosti, protesta i ukupne nenasilne akcije, predstavljaju značajan deo participacije građana. Protestni potencijal iskazuje se organizovanjem i direktnim učešćem na mitinzima, demonstracijama, u akcijama okupiranja prostora i objekata sa velikom praktičnom ulogom ili simboličnim značenjem, ili pak bojkotima i štrajkovima.

Pritom, izlaskom na ulicu, građani najčešće žele skrenuti pažnju javnosti na neki problem za čije rešenje su se institucionalizovane procedure pokazale nedovoljnim. Protestnoj akciji je natprosečno skloni mlado, obrazovano i urbano stanovništvo, lišeno straha, preterane rutine i konvencionalnosti.

Nakon velikog broja širih društvenih protesta i demonstracija koji su obeležili naše društvo devedesetih godina i nakon kulminacije socijalne energije 5. oktobra 2000. godine, izgleda da se socijalno tlo smiruje. Analize CeSID-ovih istraživanja iz 2008. godine pokazuju da manje od trećine građana Srbije prati rasprave i natpise o protestima i štrajkovima, a obaveštenost o ovim događajima je, naravno, osnovna pretpostavka za učešće u njima (Mihailović, Stojiljković, Vuković, Mojsilović, Ivković: 2005: 17).

Istraživanje je, međutim, pokazalo i to da ukoliko bi do političkih protesta i nemira došlo u njima bi učešće uzeo svaki osmi građanin Srbije, odnosno njih 12 %. I u ovom slučaju, u političkim protestima bi bile natprosečno spremne da učestvuju pristalice opozicionih i vanparlamentarnih stranaka - približno trećina, i to kako stranaka bivšeg režima SPS i SRS, tako i onih iz sastava demokratskog bloka - LDP i SPO.

Takođe, kada je u pitanju spremnost sindikata i zaposlenih na štrajk, koji je njihovo osnovno pravo, po sopstvenom iskazu, u poslednje tri godine u štrajkovima je učestvovala šestina zaposlenih, od kojih gotovo polovina dva i više puta (Stojiljković, 2008a: 276).

Osnovni motivi za učešće u štrajkovima bili su ugroženost prava i neodgovarajuće, male zarade. Relativno ograničeno učešće šestine, praćeno je pozitivnim odnosom i stavom o opravdanosti štrajkova i protesta čak tri četvrtine zaposlenih. Protesti su očito za veliku većinu zaposlenih opravdano i legitimno ali i praktično iznuđeno sredstvo koje se primenjuje tek kada se kroz dijalog nije moglo doći do, po zaposlene, prihvatljivog rešenja.

Iako zaposleni izražavaju natpolovičnu spremnost podrške i učešća u štrajkovima, pa i onima koji sadrže direktne političke zahteve, uključujući čak i zahteve za smenu vlasti i raspisivanje izbora, rašireni rizik od gubitka posla svakako da ima na zaposlene i sindikate veliko disciplinujuće dejstvo, posebno intenzivirano u situacijama privredne recesije.

Protestni potencijal i energija podrazumevaju i spremnost da se podnesu i očekivani rizici i troškovi sukoba. U Srbiji, međutim, postoji ogroman jaz između preko polovine građana koji su spremni da učestvuju u protestima i sukobima, ako za njih postoje opravdani razlozi, i tek desetine njih koji bi ušli u sukob čak i ako pritom nisu direktno ugroženi oni i njihove porodice.

Raširena neverica u pozitivan ishod protesta i sukoba, svakako je jedan od razloga nesprenosti građana da uzmu učešća u ovom vidu participacije.

Nedostajući resurs su i solidarnost i poverenje u druge učesnike, pre svega vodeće aktere. Ne čudi zato veoma raširena rezervisanost prema svakom obliku kolektivne protestne akcije, dok se na drugoj strani, velika većina građana orijentiše na privatne strategije snalaženja. Tako bi nešto više od tri četvrtine građana protestovalo i ušlo u sukob samo ako su neposredno ugroženi bezbednost i egzistencija njihove porodice.

Izvesni optimizam budi ipak nalaz da bi se malobrojnom jezgru protesta pridružila dalja četvrtina ispitanika ako proceni da je protest uspešan, masovan i dobro vođen, što govori da bi uz kreativno i uporno jezgro pokreta, efektom pridruživanja i sinergije mogli biti ostvareni, bar kratkoročni, pozitivni efekti protesta i štrajkova (Mihailović, Stojiljković, Vuković, Mojsilović, 2008: 17).

Protestnu energiju i potencijal građana Srbije bitno ograničava i strah od toga da će nakon protesta i sukoba stanje biti još gore. Trećina ispitanika, uz više od trećine neodlučnih, deli ovu vrstu rezervisanosti i straha. Na drugoj strani, manje od trećine građana nalazi smisao i veruje u pozitivan ishod protesta i štrajkova.

Može se zaključiti da u našem društvu postoji trend rastuće neverice da se protestima i štrajkovima stvari mogu bitnije promeniti, odnosno u poređenju sa

razgranatom mrežom građanskog otpora bivšem režimu, evidentna je činjenica da je nestalo entuzijazma za „promene“, koji je izvodio milionsku masu građana Srbije na ulice 1996/97. i 2000. godine. S druge strane, opravdanih razloga za proteste i sukobe, po mišljenju većine građana ima - od niskog standarda, visoke nezaposlenosti, radne i egzistencijalne nesigurnosti do nacionalnih i političkih tenzija. Stoga se nametnulo pitanje: zašto nezadovoljavajuća situacija nije podstakla novi građanski otpor? Jedan od mogućih odgovora na ovo pitanje, prema rečima Zagorke Golubović, jeste činjenica da je „motivacija za otpor diktatorskim režimima podsticajna za populaciju koja je demokratski orijentisana i logičnija je nego kada je u pitanju poredak koji se deklarise kao demokratski, a služi se populističkom retorikom koja je zavodljiva i odvrća od pobune. Povezano sa tim, devedesetih godina nastalo je očajanje iz osećanja da je „došlo do dna i morali smo reći ‚dosta‘“, dok je sada situacija ipak drugačija, jer „uprkos sve izraženijem nezadovoljstvu građana učincima „demokratske tranzicije“ u Srbiji, čini se da nije pređen onaj prag trpeljivosti koji bi mobilisao građane za masovniji organizovani otpor“ (Golubović, u:Lutovac, 2007:72-73).

POLITIČKO (NE) POVERENJE

Poverenje kao ključna dimenzija socijalnog kapitala predstavlja složenu i višedimenzionalnu pojavu oličenu u dinamičkoj celini niza elemenata podrške, pozitivnog stava, identifikacije i ugleda u odnosu građana prema socijalnim i političkim akterima i institucijama. Dakle reč je o jednoj od fundamentalnih kategorija svakog političkog poretka, koja je u neraskidivim vezama sa nizom drugih bitnih pojava, kao što su legalitet i legitimitet političkog poretka. Konceptija koja na temeljan način u političku analizu unosi nove dimenzije političke kulture koje se tiču poverenja ili nepoverenju građana u aktere i institucije, odnosno poverenje drži za konstitutivni element (participativne) političke kulture, je konceptija Roberta Dala.

Dal političku kulturu opredeljuje kao mrežu političkih orijentacija čije bitne komponente čine:

1. Orijehtacije ka političkom sistemu koje mogu biti prosistemske, ukoliko osećanja, stavovi i vrednovanja pripadnika društva favorizuju postojeći politički sistem, apatične ukoliko su stavovi osećanja i vrednovanja pre neutralni nego pozitivni i negativni i otuđujuće, ukoliko mreža političkih orijentacija pokazuje negativne konotacije;
2. Orijehtacija ka drugim ljudima ove orijentacije mogu u najopštijem smislu biti prožete poverenjem ili nepoverenjem ;
3. Orijehtacije ka kolektivnoj akciji u kojima je naglašen element kooperacije, i one koja ova obeležja nemaju ;

4. Orijentacije ka rešavanju problema koje mogu biti u najopštijem smislu pragmatičke ili racionalističke. Dok pragmatički mentalitet teži da akceptira realnost i nastoji da bude antidogmatičan i otvoren, racionalista se ne libi da se suprotstavi realnosti u cilju njenog preuređenja prema sopstvenoj ideji i osetljiviji na prethodno iskustvo (Dahl, 1966: 355).

Dalovi metodski uputi vezani za modele ponašanja značajno su uporište i za razumevanje uspostavljenih odnosa (ne)poverenja. Prosistemski stav i kooperativnost, kao i dominantni odnosi saradnje u društvu, u velikoj meri su rezultat formirane ocene o zadovoljavajućim učincima vodećih aktera, odnosno sposobnosti da rešavaju probleme i stvorenom imidžu o njihovoj odgovornosti, kompetentnosti i nekorumpiranosti. I obrnuto.

Na operativnoj, metodskoj ravni analize unutargrupno i međugrupno poverenje dobro ilustruju indikatori poput stepena bliskosti ili distance. Kada se radi o „vertikali poverenja“ – poverenju u socijalne i političke aktere i institucije, validnom i inspirativnom smatram analizu 5 međusobno uvezanih dimenzija ili tipova poverenja.

Prvi čini studij identifikacije i poverenja u samu političku zajednicu, najčešće operacionalizovan kroz osećaj ponosa zbog pripadanja naciji-državi, odnosno razlike između osećaja pripadnosti zajednici i (manjeg) prihvatanja aktuelnog režima.

Drugi nivo analize uključuje razmatranje mere prihvaćenosti ključnih načela i vrednosti poretka, kao i doživljaj i razumevanje koncepata poput demokratije, jednakosti ili poželjnog nivoa i formi građanskog aktivizma. Primera radi, početkom 2010. godine, među građanima Srbije je dve trećine jasno profiliranih pobornika pravne države, tri petine pristalica ljudskih prava i tolerancije (sa značajnim izuzetkom odnosa prema seksualnoj različitosti), relativna većina (dve petine) doslednih demokrata, uz prateći do kraja nedefinisan i konfuzan stav prema decentralizaciji i regionalizaciji (Cesid, februar, 2010).

Treći, izvedbeni nivo testira meru podrške konkretnim režimima i bavi se procenom njihove delotvornosti i uspešnosti u rešavanju konflikata i usmeravanju razvoja.

Četvrti nivo bavi se „rejtinom“ pojedinih državnih institucija i javnih ustanova. One se dalje, po prirodi svoje pozicije i delovanja, mogu razložiti na:

1. personalne i kolektivne nosioce vlasti (predsednik, vlada, parlament);
2. državne organe (vojska, policija, inspeksijske službe);
3. javne službe (obrazovanje, zdravstvo, socijalna politika);
4. institucije „četvrtе grane vlasti“ (antikoruptivna tela i organi), kao i
5. ustanove civilnog društva (mediji, zadužbine, crkvene organizacije) i
6. civilne i političke aktere, ali i međunarodne aktere i integracije (Norris, 1990).

U ovom radu akcenat je na poverenju prema akterima i institucijama.

„MERENJE“ POVERENJA

Institucije su stalno na ispitu legitimnosti. Bitan element legitimnosti institucija jeste „kultura poverenja „u njihovu svrsishodnost, način funkcionisanja i učinke. Poverenje se ne može svesti samo na psihološki odnos, ono je eminentno i politička, moralna čak i ekonomska kategorija.

U Srbiji, u poslednjih petanaestak godina nepoverenje u institucije društva, pogotovu u one političke, je, uz retke i kratkotrajne izuzetke, toliko visoko da otvara pitanje opstanka države, pa i samog društva. Dakle, kako društvo može da funkcioniše ako niko nikom ne veruje, ako niko nema kredibilitet?

Kao ilustraciju postojećeg stanja, krajnje sumarno ću navesti nalaze Cesidovog istraživanja iz 2005 godine, koje, pošto se bavi kako nivoom poverenja u aktere i institucije, tako i u učesnike u interpersonalnoj komunikaciji, može dati dovoljno preciznu sliku formiranih odnosa (ne)moći i nepoverenja.

Od 25 „objekata“ (ne)poverenja, građani u proseku imaju delimično poverenje u 10, a malo u 15 od njih. Od 10 „objekata“ u koje građani imaju znatno ili bar delimično poverenje, četiri su vezana za učesnike interpersonalnih odnosa (dobri poznanici, rođaci, ljudi iste nacionalnosti kao ispitanik, građani Srbije bez obzira na nacionalnost), tri za javne delatnosti (škole i fakulteti, lekari, SANU), dva za civilno društvo (za crkvu i sveštenike) i tek jedan na institucije vlasti (poverenje u vojsku u celini).

Podatak da trećina stanovništva ima poverenja samo u svoju (širu) porodicu, a dve trećine samo u svoje prijatelje deluje zabrinjavajuće. Veze unutar porodice i među prijateljima jesu deo socijalnog kapitala – povezujućeg (bonding) socijalnog kapitala, koji može imati negativne spoljne efekte. Takve veze karakteristika su postkomunističkih društava u kojima su stvarane kao način prevazilaženja teških situacija, a društva u kojima prevlađuje takav tip veza su pogodno tlo za korupciju.

„Autoritarna vlast... izaziva nepovjerenje i povlačenje građana u relativnu sigurnost odnosa unutar primarnih društvenih skupina“ (Maldini, 2008: 185).

Središnju poziciju sa odnosom u kome nepoverenje preteže nad poverenjem zauzimaju, po redosledu padajućeg poverenja: Predsednik Srbije, policajci, novinari, vojni vrh, štampa, sindikati, televizija, NVO i Evropska unija.

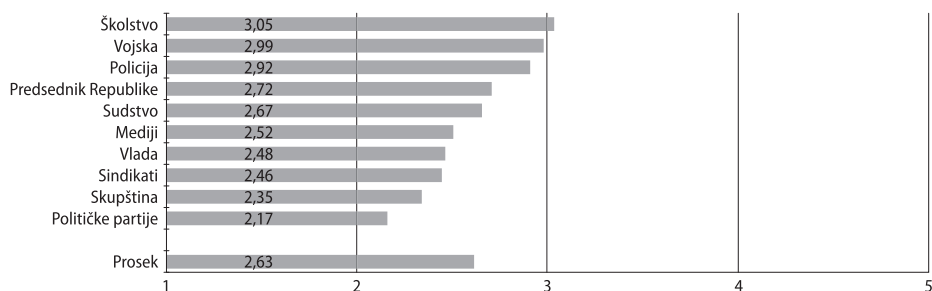
Tabela 1: Rang lista poverenja

Rang	„Objekt“ poverenja	Ima poverenje (%)	Nema poverenje (%)	Indeks poverenja
1	Dobri poznanici	84	12	3,36
2	Rođaci	82	15	3,28
3	Crkva	68	27	2,97
4	Ljudi iste nacionalnosti kao ispitanik	68	18	2,94
5	Škole i fakulteti	66	26	2,91
6	Lekari	66	31	2,86
7	SANU	64	21	2,80
8	Građani Srbije bez obzira na nacion	63	25	2,79
9	Sveštenici	59	34	2,73
10	Vojska u celini	52	39	2,64
11	Predsednik Srbije	42	50	2,33
12	Policijci	39	54	2,25
13	Novinari	38	53	2,22
14	Vojni vrh	36	53	2,22
15	Štampa	38	54	2,21
16	Sindikati	32	46	2,20
17	Televizija	39	57	2,19
18	NVO	32	46	2,18
19	Evropska unija	36	52	2,17
20	Predsednik vlade	35	57	2,13
21	Sudije	32	58	2,12
22	Vlada Srbije	30	62	2,01
23	Skupština Srbije	27	65	1,98
24	Političke stranke	26	64	1,92
25	Političari	20	74	1,78

Dno rang liste - šest „šampiona nekredibilnosti“ - zauzimaju institucije izvršne, zakonodavne i sudske vlasti: političari, političke stranke, skupština, vlada, predsednik vlade i sudije. (Mihailović i drugi Cesid, 2005).

Pet godina kasnije, 2010. godine u sred ekonomske i socijalne krize, očekivano je ključna moneta poverenja građana i dalje oskudno raspodeljena na socijalne i političke aktere i institucije. U istraživanju stavova građana o efektima ostvarenim u dve decenije tranzicije u Srbiji, civilni i politički akteri rangirani na sledeći način

Grafikon 4: Rang institucija prema ponderu (ne)poverenja građana



I u ovom rangiranju nakon decenije od promena iz 2000-te, najgore su prošle političke institucije i akteri. Političke institucije suočavaju se očito sa dubokom krizom legitimiteta budući da je prema svima njima bez izuzetaka nepoverenje građana daleko izraženije nego poverenje, pa se stanje može uporediti jedino sa drugom polovinom devedesetih godina prošlog veka, odnosno sa vremenom potpune delegitimizacije Miloševićevog režima.

Drugi podatak je da ni jedna od posmatranih institucija (izuzev školstva) ne uspeva da dosegne čak ni srednju vrednost 3, koja označava bar ambivalentan odnos građana prema njoj. Treći značajan podatak jeste da je poverenje u političke institucije – predsednika Republike, vladu, parlament i političke stranke, ukupno uzev, znatno niže (srednja vrednost 2,43) nego u institucije poretka - vojsku, policiju i sudstvo (srednja vrednost 2,86).

Naoko paradoksalno, oni koji ne uživaju poverenje nastoje (ne)uspešno da reformišu one aktere (vojska, policija, sudstvo) kojima građani kako-tako veruju. Analizirajući nalaze o poverenju Zoran Slavujević konstatuje da nije nikakva uteha to što se, recimo, institucija predsednika Republike nešto bolje kotira od drugih političkih institucija, budući da sama po sebi nema integrativne i mobilizacijske potencijale da predstavlja tzv. instituciju – lokomotivu promena.

Kako je odnos gotovo trećine građana prema ovim političkim institucijama ambivalentan, broj građana koji im iskazuju poverenje je gotovo simboličan – tek svaki peti građanin ima poverenje u vladu, svaki sedmi u parlament, a tek svaki deveti u političke partije.

Kada je o partijama reč, opravdano se otvara i pitanje zašto i sa kojom energijom većina, koja im ne veruje, ipak izlazi na izbore i glasa za određene partije?

Pritom, kada građani porede vlastito poverenje u političke institucije u različitim periodima, odnosno sistemima, izrazito najviše njih ocenjuje da su imali najviše poverenja u političke institucije u vreme socijalizma, odnosno za vreme vladavine Josipa Broza – Tita, zatim u znatno manjoj meri u vreme Z. Đinđića kao premijera Srbije, pa u vreme B. Tadića, dok je mali broj onih koji su imali najveće poverenje u institucije u vreme S. Miloševića i V. Koštunice. (Slavujević, 2010: 63-66).

RAZLOZI NEPOVERENJA U AKTERE POLITIKE

Dve teorijske tradicije različito objašnjavaju poreklo političkog poverenja i različito vide perspektive razvoja poverenja u demokratske institucije. Reč je o kulturalnom i o institucionalnom pristupu objašnjenju nastajanja poverenja.

S kulturalnog stanovišta, političko poverenje je produžetak interpersonalnog poverenja, naučenog u ranoj životnoj dobi i kasnije projektovanog na političke institucije, zbog čega određujuće utiče na mogućnosti institucionalne performanse.

Nasuprot tome, institucionalni pristup tvrdi da je političko poverenje politički endogeno zato što je rezultat političke i ekonomske performanse institucija i vlade, a ne ukorenjenih kulturnih normi. Poverenje u institucije je očekivano kad institucije deluju zadovoljavajuće, ono je posledica, a ne uzrok. Poverenje u institucije racionalno je utemeljeno, ono se nastavlja na građansku procenu institucionalne performanse. Institucije koje deluju dobro proizvode poverenje, dok nepouzdanе institucije proizvode skepticizam i nepoverenje (Maldini, 2008: 11-12).

Nalazi brojnih istraživanja potvrđuju stav da su i partijska identifikacija i bliskost strankama najčešće osnovni faktor u procesu odlučivanja i pružanja poverenja ne samo strankama i političkim institucijama nego, naravno u manjoj meri, i organizacijama civilnog društva, posebno onim usmerenim na „svakodnevni“ uticaj na politiku i promovisanje političkih vrednosti.

Kada je o poverenju reč, veoma je relevantan i odnos građana prema najbitnijim političkim pitanjima. Na taj način dolazi se do podataka koji nagoveštavaju raspoloženje birača na izborima. Dobijeni podaci pokazuju da poboljšanje životnog standarda, ekonomski razvoj, smanjenje nezaposlenosti i korupcije

i kriminaliteta predstavljaju najvažnija pitanja za građane Srbije. Prevazilaženje ili pak produbljanje ovih problema, utiče u velikoj meri na stepen (ne)poverenja građana prema političkim institucijama i akterima.

Pri tome verovanje i sklonost građana da se u instituciji vidi čovek, a ne institucija kao takva i uopšte svojevrsna nemoć da se razdvoji institucija od čoveka koji je vodi, najbolje se vidi na osnovu kretanja stepena poverenja u instituciju predsednika Republike.

Načelno posmatrano, tri grupe razloga : loše privredne vesti, interni sukobi i lična ograničenja i propusti nosilaca vlasti vode gubitku poverenja.

Dubinski niz razloga čini težina bremena nasleđa i njome uslovljena gorčina „tranzicionih lekova“ koje izborni poraz prvih postkomunističkih vlada čine nekom vrstom nepisanog pravila.

„Konjunkturu“ grupu razloga koja služi kao okidač čini proces delegitimiranja vlasti. Tačnije političkim ponašanjem i određenim konkretnim potezima poslata je neskrivena poruka da se vlast neće pridržavati obećanja o svom jedinstvu, odgovornosti, kompetentnosti i spremnosti za obračun sa korupcijom i kriminalom. Politička cena raznih afera, finansijskih skandala i uzajamnih optužbi u nizu, koji se ne razrešavaju, logičnim sudskim raspletom, ipak najviše ide na račun ključnih stranaka vlasti.

Prezentirani nalazi ukazuju da su veze između organa vlasti i građana u opasnom prekidu. Izlazak iz postojećeg stanja razornog deficita i rast poverenja zahteva promenu ponašanja vlasti , ali i samih građana i građanskih asocijacija.

UMESTO ZAKLJUČKA: GRAĐANI SRBIJE IZMEĐU APATIJE I AKTIVIZMA

U Srbiji je, nakon petooktobarskih promena, prisutan fenomen povlačenja građana iz javne sfere što svakako limitira i njihov uticaj i dalju demokratsku transformaciju društva Razloge za pasivizaciju građana treba tražiti, pre svega, u raširenom nezadovoljstvu tranzicionim promenama započetim 5. oktobra 2000. godine.

Politički sukobi unutar „reformskih“ političkih elita, kartelizacija politike i raširena raspodela političkog plena uz prateću korupciju, praćeni širim socijalnim razlozima - krizom i ponovnim uvećanjem siromaštva, nezaposlenosti i socijalne isključenosti u osnovi su anomalije i stvorenog osećaja dezorijentisanosti.

Posledica toga svakako je I sve prisutnije shvatanje građana da je uključivanje u bilo kakve forme aktivnosti beskorisno.

Reduciranje socijalne energije građana nije , međutim, samo rezultat krajnje limitiranog poverenja u političke i socijalne aktere i institucije, ili pak siromaštva i socijalne izolovanosti, već i delovanja širih socijalnih procesa.

Kao i u razvijenom svetu, tako i u (urbanoj) Srbiji danas je na delu proces stvaranja „postgrađanske generacije“. Faktori poput pritiska vremena i novca, kako u slučaju nezaposlenosti, tako i prezaposlenosti, promene posla i mesta boravka, uticaj pasivne zabave, ili ograničeni efekti širenja još slabih, virtuelnih internet mreža, su na delu i u Srbiji.

Kumuliranje ovih razloga, uz prateće slabljenje solidarističkih uverenja i prakse, kao i demokratskih političkih vrednosti, vodi dominantnom stanju duha po kome solidarnost, javni interes i dobro i filantropija čine u aktuelnom kontekstu „burazerskog ili tajkunskog“ kapitalizma tek romantičarsku iluziju i „žvaku za naivce“.

Primeru radi, gotovo endemski raširena korupcija je, po Rouz Ekerman, strategija preživljavanja u situaciji kada se u zvaničnike nema poverenja i kada se zna da su nepošteni. Paradoksalno, duboko korumpirani režim obično funkcionišu u situaciji visokog stepena recipročnog poverenja na bazi afekta. Pošto podmićivači i podmićeni rade van zakona, oni moraju imati poverenja jedni u druge u cilju održavanja njihovih odnosa. Korumpirani funkcioner je nepouzdan i nepošteni zastupnik javnog interesa, ali pouzdan prijatelj i rođak. Veze mogu da pomognu ljudima u teškim periodima njihovog svakodnevnog života, ali ne mogu doprineti dugoročnim reformama državne uprave ili konsolidaciji demokratskih struktura (Rouz-Ekerman, 2001:48)

Stompka navodi veći broj mogućih empirijskih pokazatelja nepoverenja: kockanje - popularnost igara na sreću, pojava kazino lanaca; širenje korupcije, nepotizma, favorizovanja; žudnja za paternalističkom negom - jak vladar i jednostavna rešenja ekonomskih problema, što sve otvara vrata za sve vrste populista i demagoga. Još uvek postoje očekivanja tipična za stari režim, da je država odgovorna za sve aspekte ekonomskog i društvenog života i, stoga, bi trebalo da reši sve naše probleme – da država kao neka vrsta tutora brine o nama - „ od kolveke pa do groba „. Možda najjači znak opšteg nepoverenja u održivost sopstvenog društva, jeste odluka da se emigrira. Fenomen srodan emigraciji, je povlačenje iz učešća u javnom životu (interna emigracija).

Na drugoj strani, Stompka navodi sedam kontekstualnih uslova za koje pretpostavlja da mogu da proizvedu generalizovano, difuzno poverenje. Prvi uslov je normativna sigurnost, a njegova suprotnost - normativni kaos, ili anomija. Drugi uslov je transparentnost društvenih organizacija, a njegova suprotnost - neprozirnost i tajnost. Treći uslov je stabilnost društvenog poretka, a njegova suprotnost je fluidnost. Četvrti uslov je odgovornost vlasti, a njegova suprotnost – proizvoljnost i neodgovornost. Peti uslov je donošenje (ozakonjenje) prava i obaveza, kao i njegova suprotnost - bespomoćnost. Šesti uslov je izvršenje dužnosti i odgovornosti, a suprotno - popustljivost. Sedmi, ključni faktor je priznanje i očuvanje dostojanstva, integriteta i autonomije svakog člana društva. (Sztompka, 1997: 12-13).

To bi istovremeno značilo da se mora stvoriti društvena klima i kultura u kojoj mreže kontakata, aktivnosti i uticaja-socijalni kapital, ne bi bili privilegija tek desetine stanovništva iz redova tranzicionih dobitnika. Skandinavske zemlje u kojima razvijen socijalni kapital i generalizovano poverenje u ljude idu ruku pod ruku sa blagostanjem i visokim nivoom jednakosti su možda najbolji primer i ilustracija.

DEMOKRATSKO OBRAZOVANJE

Dominantan utisak, u velikoj meri empirijskim nalazima potvrđen, je da je u Srbiji i među građanima i među političkim akterima, krizom samo ojačano, dominantno stanje mentalne raspolućenosti, političkog meteža i ideološke kofonije. Logično se otvara pitanje kako ukotviti i ojačati demokratske vrednosti i duh tolerancije i dijaloga?

Deo odgovora leži u opredeljenju da se, naravno uz izmenjeni kontekst i samu demokratsku praksu, promovišu i šire i bazične demokratske vrednosti. Programatsku osnovu, kao i metodsko uporište za ovu „prosvetiteljsku „ poziciju pruža uverenje da „u političkoj kulturi i njenim osnovnim vrednosnim sadržajima, valja tražiti same osnovne podsticaje političkog delovanja građana, u čemu se ogleda njen neprocenjiv značaj za ukupne političke i društvene procese“.

Za oblast političkog obrazovanja, ključne su tri dimenzije politike: odnos politike i demokratije, odnos građanstva i identiteta i shvatanje odnosa kohezije i različitosti u društvu (Vujčić, 2001).

Otvaranjem pitanja utemeljenja i razvoja demokratskog diskursa i pluralnog i dijaloškog, građanskog identiteta i kulture, kao i kritičkom renesansom i obnovom duha solidarnosti i socijalne kohezije Srbija i njeni građani i politički akteri sebi otvaraju šansu da izađu iz stanja letargije i duhovne, pa i političko-ideološke provincije.

Ujedno, time se i formiraju ozbiljne pretpostavke da se mogućim i operativnim učini bazični socijalni i politički konsenzus oko konstitucijskog, ustavnog opredeljenja za Srbiju kao evropsku - modernu, pravnu, demokratsku i socijalno odgovornu državu i društvo.

LITERATURA

- Dahl Robert, 1966. *Political Opozition in Western Democracies*, New Haven. Fukojama, Frensis, 2004. *Društveni kapital*, u: *Kultura je važna*, Plato, Beograd, 2004.
- Fukujama, Frensis, 1997. *Sudar kultura: Poverenje društvene vrline i stvaranje prosperteta*. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
- Fukuyama, Francis. 2000. *Social Capital and Civil Society*. IMF Working Paper, WP/00/74 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0074.pdf>
- Maldini, Pero. 2008. „Političko povjerenje i demokratska konsolidacija“. *Politička misao*, Vol. XLV, no. 1: 179–190.
- Offe, Claus, 1999, *Modernost i država*, Filip Višnjić, Beograd.
- Offe, Claus. 1999. „How Can We Trust Our Fellow Citizens?“. In: Warren, Mark E. (ed.), *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Patnam, Robert D. 2008. *Kuglati sam: slom i obnova američke zajednice*. Novi Sad: Mediterran Publishing.
- Putnam, Robert D. 2003. *Kako demokraciju učiniti djelotvornom: Civilne tradicije u modernoj Italiji*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
- Rose Ackerman, Susan. 2001. *Trust, Honesty, and Corruption: Theories and Survey Evidence from Post-Socialist Societies* - <http://www.colbud.hu/honesty-trust/rose/pub01.PDF>
- Slavujević, Zoran, 2007, *Izborne kampanje-pohod na birače*, IDN-FES, Beograd.
- Slavujević, Zoran, 2010, *O poverenju u institucije*, u: *Dve decenije tranzicije u Srbiji*, FES, Beograd
- Stojiljković, Zoran, 2008, *Partijski sistem Srbije*, Službeni glasnik, Beograd.
- Stojiljković, Zoran, 2008, *Konflikt i/ili dijalog*, Fakultet političkih nauka, Swiss Labour Assistance (SLA), Beograd
- Stojiljković, Zoran i drugi (2011) *Političko grupisanje u Evropi*, KAS, Beograd
- Sztompka, Piotr. 1997. *Trust, distrust and the paradox of Democracy*, Paper prepared for presentation at the XV World Congress of the IPSY, Korea, Seoul. 17-21 August 1997. <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/1997/p97-003.pdf>
- Šalaj, Berto. 2007. *Socijalni kapital: Hrvatska u komparativnoj perspektivi*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
- Šalaj, Berto. 2009. *Socijalno povjerenje u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Vujčić, Vladimir (2001) *Politička znanost i političko obrazovanje*, *Politička misao*, Vol. XXXVIII, br.1

ISTRAŽIVANJA

- Srećko Mihailović, Zoran Stojiljković, Đorđe Vuković, Žarko Paunović, Miloš Mojsilović i Marko Ivković, *Političke podele u Srbiji u kontekstu civilnog društva*, CeSID, Beograd, 2005.
- Srećko Mihailović, Zoran Stojiljković, Đorđe Vuković, Miloš Mojsilović i Marko Ivković, *Političke podele u Srbiji – pet godina posle*, CeSID, Beograd, 2005.

- Srećko Mihailović, Zoran Stojiljković, Đorđe Vuković, Dragan Popadić, Zoran Lučić, Marko Blagojević, Miloš Mojsilović i Marko Ivković, *Izgradnja proevropske demokratske kulture kroz jačanje kapaciteta kreatora javnog mnjenja*, CeSID, Beograd, 2006.
- Srećko Mihailović, Zoran Stojiljković, Đorđe Vuković i Miloš Mojsilović, *Identifikacijom problema do njihovog rešenja – jačanje kapaciteta javnih institucija za prevenciju potencijalnih sukoba*, CeSID, Beograd, 2007.
- Srećko Mihailović, Zoran Stojiljković, Đorđe Vuković i Miloš Mojsilović, *Socijalni i politički milje predsedničkih izbora*, CeSID, Beograd, 2008.
- Srećko Mihailović, Miloš Mojsilović, *Siromaštvo i socijalna izolovanost*, CeSID, 2009.
- Srećko Mihailović i drugi, *Vrednosti i identiteti građana Srbije u kontekstu evropskih integracija*, 1,2 i 3 - oktobar 2009–februar 2010.godine.
-

Zoran Stojiljković

POLITICAL CAPITAL AND CULTURE OF (MIS)TRUST: THE CASE OF SERBIA

Summary:

In this paper the author aspires to determine the theoretical and methodological grounds and guidelines for a complete and coherent research of the social capital of people of Serbia. The primary focus of this analysis is the complex relationship between the social capital of citizens – their different and often conflicted dimensions and levels, the specific constellation of various social interests and power and the effectiveness of institutions and chances for the consolidation of democracy.

Key words: social capital, trust, participation, identity, democracy.

Političari kao apsolutni drugi: kako građani Srbije opisuju profesionalne političke delatnike

Sažetak:

U radu su prikazani rezultati istraživanja društvenih klasifikacija u Srbiji danas, zasnovanog na metodu fokusgrupnih diskusija. Nasuprot očekivanjima, pokazalo se da uobičajena sociološka obeležja nisu česti kriterijumi markiranja međugrupnih granica i distance, već da su najčešći društveni „Drugi“ – profesionalni političari. Posle izlaganja i analize odabranih primera, u završnom delu rada raspravlja se o nekim mogućim implikacijama ovih nalaza po tok demokratske tranzicije u Srbiji.

Ključne reči: političari, građani, društvene klasifikacije, demokratska tranzicija, Srbija

U periodu transformacije političkog poretka i političke kulture, kakva je na delu u Srbiji posle 2000. godine, kada treba iznova definisati kolektivne identitete, rekoncipirati političku zajednicu, uspostaviti i ustaliti nova pravila igre, u takvim razdobljima veoma je važno – važnije no inače – kakav status, uključujući i simbolički, uživaju profesionalni političari. Njihov je posao da vode zemlju i donose odluke koje pogađaju sve; a prema svojoj društvenoj bazi oni moraju da stoje u (najmanje) dvostrukom odnosu – i da je zastupaju i polažu joj račune, ali i da od njenih stavova, želja i strasti odstupaju onda kada je to nužno. A da bi se (i) takve odluke poštovala i sprovodile, neophodno je da ova profesionalna

grupa uživa određeni ugled i autoritet u očima građana – uza svu zdravu kritičnost koja je na strani civilnog društva u demokratijama uvek dobrodošla. No, u Srbiji se, po svemu sudeći, nalazimo daleko od tog poželjnog stanja.

Ovaj rad koristi nalaze proistekle iz istraživačkog projekta „Socijalni i kulturni kapital u Srbiji“.¹² Projekt se bavi identifikacijom elemenata socijalnog i kulturnog kapitala kojima raspolažu pojedinci i društvene grupe u današnjoj Srbiji: kako njihove količine i srazmere, kao relativno objektivnih karakteristika, tako i njihove vrednosti na „tržištima“ zasebnih društvenih polja i društva u celini, što nužno uključuje i subjektivne percepcije i procene ispitanika, te (otvoreni ili prikriveni) sukob između tih različitih percepcija. U teorijskom pogledu, projekt se oslanja na tri uporišta. Tu je, najpre, Burdijeov sociološki pristup, čiju okosnicu sačinjavaju pojmovi kapitala, diferenciranog u različite tipove,¹³ habitusa, polja, strategije i društvenih klasifikacija (Bourdieu 1979, 1997, Burdije 1999, 2003). Drugo su postburdijeovska istraživanja društvene stratifikacije i reprodukcije nejednakosti u savremenim društvima putem kulturnih razlika (Bennett et al. 2009). Najzad, treća inspiracija bila je relativno nova tradicija istraživanja „društvenih granica“, koja se vezuje pre svega za ime Mišel Lamon i biće detaljnije prikazana u sledećem odeljku. Istraživanje je uključivalo kombinaciju kvantitativnih i kvalitativnih metoda, tako da su podaci prikupljeni anketom, fokusgrupnim diskusijama i intervjuima. U ovom tekstu, pažnja će biti usmerena na segment koji se zasnivao na fokus-grupama.

Za valjanu procenu nalaza koji će biti prikazani važno je odmah na početku istaći da projekt, uzet u celini ili u onom svom delu koji je ovde u žiži, nije bio tematski fokusiran na politiku: istraživački cilj nije bio da se opiše, diskutuje ili proceni politički život u Srbiji, njegovi profesionalni i drugi akteri, njegov opseg, institucionalna struktura i kvalitet, ili mogućnosti njegovog poboljšanja; u skladu s time, pitanja uključena u upitnike i vodiče primenjene u prikupljanju podataka nisu bila formulisana na taj način. Umesto toga, teme su bile sociološke u

12 Sprovodi ga Centar za empirijske studije kulture jugoistočne Evrope iz Niša, u okviru Regional Research Promotion Programme in the Western Balkans (RRPP), kojim rukovodi Univerzitet u Friburu, po ovlašćenju Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC). Stavovi izneti u ovom radu predstavljaju isključivo mišljenje autorke i ne moraju se poklapati sa mišljenjem SDC niti Univerziteta u Friburu. Analiza podataka iznetih u ovom tekstu ostvarena je u okviru projekta „Izazovi nove društvene integracije u Srbiji“ Instituta za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta u Beogradu (br. 179035), uz finansijsku podršku Ministarstva prosvete i nauke Republike Srbije.

13 U prvobitnoj formulaciji, Burdije razlikuje četiri osnovne vrste kapitala (ekonomski, kulturni, socijalni i simbolički), a u kasnijem razvoju teorije, pojam kapitala se čvršće vezuje za korelativni pojam „polja“, tako da tipova kapitala ima onoliko koliko se može razaznati zasebnih društvenih polja – što znači, potencijalno neograničeno.

užem smislu reči: društvene klasifikacije, kako se percipiraju obeležja društvenih grupa i granice među njima, kako se definiše „mi“ i „oni“. Utoliko više pada u oči u kojoj meri su se političke teme, odnosno, konkretno, „političari“ kao društvena kategorija, nametnuli, takoreći, sami od sebe. Upravo ispitivanju tog donekle iznenađujućeg nalaza posvećen je ovaj rad.

NEIZVESNE KLASIFIKACIJE: MORALIZAM KAO ODBRANA OD DRUŠTVENOG HAOSA

O sociološkom pravcu istraživanja „društvenih granica“ (Lamont, 1992; Lamont et al. 1996; Lamont and Molnar, 2002), treba ovde reći nešto više, jer je praktično nepoznat u našoj sociološkoj sredini, a neposredno je relevantan za temu ovoga teksta. Kako je sama Mišel Lamon to definisala, u jednoj od utemeljivačkih studija ovoga pravca, cilj je ispitati „prirodu kriterijuma koje ljudi upotrebljavaju da definišu i razluče vredne i manje vredne ljude, odnosno, „svoj tip ljudi“ i „one koje baš i ne vole“, zbog čega se pod lupu stavljaju „simboličke granice – tipovi linija koje pojedinci povlače kad kategorizuju ljude – i signali visokog statusa – ključevi naših evaluativnih razlikovanja“ (Lamont 1992: 1-2). Drugim rečima, nastoje se „osvetliti misaone strukture putem kojih ljudi ... organizuju (to jest, selektuju i hijerarhizuju) „sirove podatke“ koje stiču o drugima“ (Lamont 1992: 3-4).

Moglo bi se reći da je čitav pravac „društvenih granica“ nastao u nekoj vrsti kritičkog dijaloga sa Burdijeovom idejom „kulture distinkcije“, odnosno, šire, udela kulturnih razlikovanja i simboličkih klasifikacija u reprodukciji društvenih nejednakosti. U lamonovskoj tradiciji ispitivanja društvenih granica, cilj je očuvati izvornu Burdijeovu ideju o značaju društvenih klasifikacija – razvrstavanja ljudi, grupa, osobina, objekata i praksi, razvrstavanja koja su uvek ujedno i vrednujuća, hijerarhizujuća – za ukupno funkcionisanje i dinamiku društva, a naročito njihovu spregnutost sa raspodelom moći i, često neprimetnim, oblicima ugnjetavanja i „simboličkog nasilja“ koji otud proističu; ali, istovremeno, ne slediti Burdijea u svim njegovim nalazima, pogotovo onima koji su bili, uprkos njegovoj nespремnosti da to prizna, najtešnje vezani za konkretni empirijski kontekst kojim se on istraživački bavio, naime, francusko društvo između 1960ih i 1980ih godina. Upravo na tom tragu, nalaz Lamon koji je njena najdirektnija kritika Burdijea, a ujedno je i najvažniji za temu ovoga teksta, odnosi se na relativnu težinu posebnih vrsta kriterijuma u ukupnom povlačenju granica među društvenim grupama. Najpre, Lamon je ustanovila da su se, u njenoj uporednoj studiji američkih i francuskih „praksi klasifikovanja“, *kulturne* granice pokazale kao manje krute u SAD nego Francuskoj (Lamont 1992: 6), a i da je njihov ukupan značaj bio manji no što im ga je Burdije pripisivao.

Drugo, Lamon konstatuje da je *moralna* dimenzija društvenog diferenciranja snažno prisutna i djeluje kao nezavisan faktor, u oba društva. Za razliku od Burdijeovog ignorisanja moralnosti, odnosno svodenja na „lažnu svest“ sitne buržoazije u opadanju, Lamon definiše svoj osnovni predmet, „simboličke granice“, kao trojstvo aspekata: socioekonomskih, kulturnih i moralnih.

U projektu čiji se rezultati ovde prikazuju, diskursi društvenih klasifikacija proučavani su putem fokus-grupnih diskusija, njih ukupno osam, organizovanih u proleće 2011. godine u četiri grada u Srbiji.¹⁴ Namera je bila identifikovati diskurse statusnog diferenciranja koji postoje danas u Srbiji, ispitati njihovu kristalizovanost i doslednost, rekonstruisati kako naši ispitanici sagledavaju, vrednuju i rangiraju sebe same i druge ljude, te koje kriterijume pri tom primenjuju. Kvalifikacije, i pozitivne i negativne, dobijane su ponajviše kroz diskusiju koja se razvijala na podsticaj relativno direktnih pitanja, kao što su „S kakvim ljudima nikad ne biste saradivali?“ ili „Koji je vaš tip ljudi?“, ali i kroz druge delove grupnog razgovora, prividno sasvim nepovezane s prethodnim („Šta nikad ne biste radili da ostvarite svoje ciljeve?“, „Šta je danas na ceni u Srbiji?“).¹⁵ Upravo ova tematska razlivenost diskurzivnih konteksta u kojima se spontano pojavljivala figura „političara“ važna je za dalje izlaganje i predstavlja jedan od prvih nalaza koje ovde vredi pomenuti.

Ukupno uzev, rezultati do kojih se došlo analizom podataka dosta su interesantni:¹⁶ pokazalo se da su neke početne pretpostavke istraživanja – recimo, da će postojati jasno prepoznatljive *socijalne* granice, te da će moći da se uspostavi smisljena veza između kapitalâ kojima pojedini ispitanik raspolaže (ekonomski, kulturni, rezidencijalni itd.), odnosno, grublje rečeno, njegovog društvenog položaja, i njegovih diskurzivnih strategija društvenog diferenciranja – bile

14 Gradovi su odabrani tako da odlikuju regionalne razlike (Novi Sad, Beograd, Novi Pazar i Niš), a u svakome su održane po 2 fokus-grupe, jedna sastavljena od ispitanika sa visokom ili višom školskom spremom, a druga sa srednjom školom ili manje. Učesnika je bilo ukupno 57 (29 muškaraca i 28 žena), 5-9 po grupi. Ispitanici su bili različitog socijalnog porekla, profesionalnih biografija, porodičnih statusa i ličnih iskustava. Diskusije su organizovane tokom marta 2011. godine, a svaka je trajala 1,5-2 sata.

15 Osnovna struktura protokola za fokusgrupne diskusije izgledala je ovako: 1) Šta je danas na ceni u Srbiji? A šta bi po Vašem mišljenju trebalo da se ceni? 2) Kome je danas dobro? Šta je recept za uspeh u Srbiji? Da li je to isto kao u drugim zemljama, ili različito? Šta nikad ne biste radili da ostvarite svoje ciljeve? Šta je Vama bilo najveća prepreka da ostvarite svoje ciljeve? 3) Kakve ljude vidite kao slične sebi, i zašto? S kime se nikada ne biste družili? 4) Kako danas i ovde treba vaspitavati decu, čemu ih treba naučiti? 5) Šta bi priključenje EU donelo životu običnih ljudi u Srbiji?

16 Glavni nalazi istraživanja izloženi su u tekstu: Spasić, Birešev (2011).

neosnovane. Nasuprot očekivanju, koje je utemeljeno na dosadašnjim istraživanjima (tu se Burdije i Lamon slažu), da će dominantne granice među društvenim grupama, onako kako ih ispitanici uspostavljaju svojom diskurzivnom obradom društvene stvarnosti, biti sociološki definisane granice: da će se distanca pokazivati prema društvenim grupama koje su od govornika različite po nekoj objektivnoj sociološkoj karakteristici, kao što su materijalni status, obrazovanje, etnička pripadnost, društveno poreklo, mesto boravka (selo/grad) – ovi kriterijumi imali su ili malu, ili nikakvu ulogu. Češće se događalo da ih ispitanici eksplicitno negiraju, tvrdeći da svoje prijatelje i poznanike *ne* biraju prema takvim karakteristikama. Umesto toga, daleko su preovlašivali sudovi zasnovani na individualnim, psihološkim i subjektivnim kriterijumima, a sama ocena ljudi i praksi bila je iskazana pretežno u jednom moralnom i moralizatorskom ključu.¹⁷ Kako oni koji se doživljavaju kao „svoji ljudi“, tako i oni koji se odbacuju, kao „Drugi“, opisivani su prevashodno u moralnim kategorijama.

Kao posledica, uglavnom nisu dobijene neke *društvene grupe* u užem smislu reči, već pre agregati pojedinaca, koji su se zajedno našli samo usled svojih ličnih osobina (pošteni, dosledni, ispravni, iskreni, topli, otvoreni itd. / pohlepni, prevrtljivi, dvolični, bezosećajni, beskičmenjaci, s negativnom energijom itd.). Postoji, međutim, asimetrija: dok se na strani pozitivnih procena ne može prepoznati baš nikakav realni sociološki referent, na negativnoj se razaznaje jedna definisana grupa: najčešći društveni „Drugi“ bili su u prvom redu *političari*.

POLITIČARI – UNIVERZALNI LOŠI MOMCI SRPSKE TRANZICIJE

U praktično svakoj fokus-grupi, bez uočljivih razlika među gradovima, ili karakteristikama učesnika, ako je ijedna društvena skupina izričito imenovana kao neko prema kome se želi napraviti jasna distanca, to su bili političari. Za njima slede, nešto ređe navođeni, *tajkuni* i *estradne zvezde*.¹⁸ Vredno je pažnje to da su se političari našli baš u ovakvom društvu, i to ponekad eksplicitno s ovima povezani.¹⁹

17 Nesrazmeran udeo moralnih klasifikacija u uobičajenim diskursima u Srbiji već je konstatovan u jednom ranijem istraživanju (Spasić 2006).

18 U jednom malom broju odstupajućih slučajeva, „Drugi“ su bili definisani i ideološkim kriterijumima (mada ne u smeru koji bismo očekivali, s obzirom na sve što znamo o današnjem srpskom društvu): odbacivani su „desni ekstremisti“, „fašisti“ i „verski fundamentalisti“.

19 Uzgred, političari nisu „isplivali“ ni u jednom sličnom istraživanju, obavljenom u drugim zemljama. Tamo su prepoznavani bogati i siromašni, crnci i belci, provincijalci i žitelji metropole, primitivci i kultivisani; no, čak i kada su moralna merila izbijala u prvi plan, klasifikacije nisu uključivale izdvajanje „političara“ kao zasebne grupe.

Opisi političara koje su učesnici u diskusijama iznosili bili su dosta drastični. Važno je reći još jednom: niti je politika bila izričito tematizovana pitanjima za diskusiju, niti su moderatori političare pominjali. Opisi koji slede dolazili su spontano, bez podsticaja, „ničim izazvani“. Ocrnjivanje političara, pri tom, davano je u tonu samorazumljivosti, običnosti, nečega što ne treba posebno dokazivati, što „svi znaju“. Malobrojni disonantni tonovi morali su, naprotiv, da se pravdaju i obrazlažu.²⁰

„[Političari] su uništili ovu državu, a množe se kao paraziti. Znači, to se širi na sve strane kao karcinom.“

„Ja mislim politikom ako se čovek bavi aktivno, da su u njemu stvarno pomešana ljudska merila do te mere da on u sebi nema gram duše. Sve što se radi u politici, sve je van nekih ljudskih merila, moralnih, da bi se došlo do cilja.“

„Političari ... to je katastrofa koja nema kraja.“

„Šta se ceni? Ja bih izokrenula pitanje, pa da pričamo o onima koje ne bi trebalo da cenimo, a vladaju ovom Srbijom.“

„Recite mi samo, gde ima nekorumpiranih političara? Retki su. Ako takav i jeste u politici, on tamo lepi plakate.“

„Ne može u politiku onaj koji ne može da te laže, da ti obeća svašta a posle ne uradi ništa.“

Političari su jedini koji se dobro snalaze u našem današnjem društvu: na pitanje „Kome je danas dobro“,

„Dobro je jedino političarima i ljudima oko njih.“

„Da bi došao do bilo čega, do bilo kojeg mesta, moraš da se baviš politikom ili da budeš mafijaš.“

„Naravno, političarima“

„Samo politici, političarima, samo njima, ništa drugo.“

„Političarima, lopovima, tajkunima.“

„Dobro je i poziciji i opoziciji.“

„Dobro je oligarhiji, vladajućoj – političkoj i finansijskoj.“

20 Bilo je, tu i tamo, iskaza kojima se izražava određeno razumevanje za položaj političara i relativizuje distanca prema njima, kao na primer: „Ja nemam nešto mnogo ni protiv tih političara, ne vidim toliki razlog. *Ali nisam stranački opredeljena.*“; „Ima mnogo stvari koje mi obični ljudi i ne znamo. Tako na primer kažemo za političare, lažu nas, pričaju nam ovo i ono, a odjedanput saznamo neke stvari“; „*Iako ni meni oni nisu omiljeni*, nađe se i među njima neki koji gleda ipak i taj opšti interes“; „Ne mogu da krivim ja političara, kako, kad nisam bio na njegovoj poziciji? Možda on čovek mora da bira između dve loše stvari, pa odabere onu manje lošu“ (kurziv dodat). Pri tom, treba imati na umu da su ovo pojedinačni iskazi, koji ne moraju značiti govornikovo generalno neslaganje sa opšteprihvaćenim mišljenjem o „političarima“.

Kao što ukazuju poslednji navodi, političari se rutinski stavljaju u isti koš sa tajkunima i lopovima, ponekad i sa raznim TV likovima – folk pevačima i pevačicama, starletama, učesnicima rijalitija:

„Deca već jako mala, kada im predočite da je obrazovanje važno, onda oni ukažu na vaš materijalni status i upoređuju vas sa, recimo, estradnim ličnostima ili političarima. I tu sad više nemate šta da kažete.“

„Ja mogu [da se družim] s većinom ljudi. Ali, s tajkunima ne mogu. Političari, isto.“

„Da li će neko da se učlani u stranku, ili će da se prijavi za ‚Zvezde Granda‘...“

Bavljenje politikom je antipod kvalitetu:

„Vi ako ste završili fakultet i doktorirali, vi se nećete baviti ni prevarom, ni politikom, ni tako nekim stvarima.“

„Šta znači biti dobar političar? To znači: danas sam dao jednu izjavu, a posle pet minuta sam je porekao. A nas ubedi da je nisam dao.“

„Ja mislim da je najbolja definicija Balkanca – autoritarni submisionista, oni najbolje prolaze u politici, a retki su oni koji na osnovu svojih vrednosti, obrazovanja i sposobnosti mogu da napreduju.“

„To je strašno, ne daj bože nikom.“

Političari su često prvi izbor u odgovoru na pitanje s kime ispitanici ne bi saradivali, kad bi mogli da biraju:

„Uopšte sa političarima bih imao problem da radim.“

„Ne bih s ... političarima.“

Ulazak u politiku i pridruživanje nekoj od partija predstavlja se kao najveći zamislivi greh koji čovek može da počini: poneko će priznati da bi se „učlanio u partiju, ako bi tako dobio posao“, ali većinsko raspoloženje iskazala je jedna Novopazarka, koja je na pitanje „Šta nikad ne biste radili da ostvarite svoje ciljeve“, *prvo* rekla da „partijski špil ne dolazi u obzir, jer bih tako izgubila sebe“, sa čime se horski složio ostatak njene grupe.

Političari ne rade za boljitak zemlje i društva:

„Zašto smo došli do izmenjenog sistema vrednosti... zato što je toj eliti političkoj trebala ovakva država i ovakav narod. Njima ne trebaju obrazovani, samosvesni, finansijski nezavisni ljudi.“

„Što bi rekli moji u selu: motka, i to znate kakva, i onda gore one u Beogradu što se svađaju tamo po Skupštini...“

Naprotiv, oni su prepreka ostvarenju vrednih ciljeva, kolektivnih, pa čak i ličnih:

„Pa ti političari, jedino to [su mi prepreka u životu]. Ovako, nemam neke prepreke.“

„Koje su mi prepreke? Političari, sistem.“

Političke stranke nisu inicijatori promene u društvu:

„Kad bih znao da kroz neku partiju ja mogu da menjam društvo, ja bih se učlanio.“

„Ovo što se sad zove politika, to nije ni P od politike.“

„Stranke funkcionišu kao interesne grupe, kao mafijaški sindikati. ... Sve se svodi na to da budete njihov stranački vojnik.“

„Naši političari uopšte nemaju nikakve volje da sami nešto pokrenu. ... Oni su naš izraz, trebalo bi da mi kroz njih iskažemo naša očekivanja, ali toga uopšte nema.“

U jednom periodu – misli se na period devedesetih i oko promene režima 2000. godine – političari su nešto značili, građani su u njima gledali neke svoje ideale i identifikovali se s njima, ali sada više ne (ovo indicira klimu političkog razočaranja, na koju ću se vratiti kasnije):

„Bilo je neko vreme gde su ljudi cenili političare, što danas ne cene. Jedni su cenili borce za nacionalnu stvar, drugi su cenili borce za promenu društva ili ljudska prava ili antiratne. I to je bilo nekoliko godina zaista značajno. A to se kasnije urušavalo da bi došli do ovde gde smo danas.“

Ni u jednoj fokus-grupi nije predlagano osnivanje nove neke nove partije, čak ni pokreta, kroz koje bi se iskazivalo, inače konsenzualno, nezadovoljstvo postojećim stanjem; potpuno je izostajala bilo kakva ideja o političkoj mobilizaciji, a lični angažman na društvenoj promeni, ukoliko je preporučivan, određivan je u individualističkim i psihologizirajućim okvirima: da svako od nas radi koliko može, da budemo dobri u svom poslu, da ne padamo u depresiju, da pomognemo sebi pa ćemo tako i društvu i tome sl.

Nadalje, među strankama se ne vidi razlika – naprotiv, mnogo puta je, u različitim formama, isticano da su „svi oni isti“:

„Kao dva advokata na sudu, a posle popiju piće. Tamo se sukobljavaju, bila je predstava za narod, a u stvari ovamo se slažu.“

„To je onaj klasični prilaz politički, nećemo da se svetimo, jer sutra ti kad dođeš na vlast, ti se nećeš svetiti meni, zato što ćeš isto to da radiš.“

„Ljudi ne govore da su oni protiv ove ili one stranke, nego su protiv svih stranaka. Jer sve više ljudi shvata o čemu se ovde u stvari radi.“

„Mi u startu jedan drugog poštujemo, i smejemo se posle svađe neke u parlamentu, zato što ćemo sutra to isto da radimo, idemo u krug. Jedan će da ode, drugi će da dođe. Familija se povećava, dolaze unuci...“

„Bez obzira na stranku, svi su isti. Samo gledaju svoje političke interese, uopšte im nije stalo do javnog interesa.“

Najsažetije je to iskazao jedan Novosađanin, kroz priču vezanu za TV emisiju, u kojoj su gostovali Velimir Ilić i Nenad Čanak:

„I onda su pitali Gorčina Stojanovića, da li su to te dve Srbije o kojima se priča, ova proevropska i ova tradicionalna? I onda je on rekao - ne, uopšte se ne radi o tome. Oni su jedna Srbija, a vi i ja smo druga Srbija.“

Očigledno je da učesnici percipiraju političare pre svega kao otuđenu, zasebnu „klasu“ sa vlastitim interesima i jasno odvojenu od „naroda“, a ne kao specijalizovane delatnike u jednoj značajnoj društvenoj sferi, kojoj je svrha da artikuliše različite svetonazore i zastupa interese pojedinih delova društva. Oni su međusobno „svi isti“, i duboko različiti od „nas“. Indikativno je takođe da nijedan učesnik nije sebe, niti nekog drugog o kome bi govorio pojedinačno, pozicionirao u partijsko-političkom smislu; jeste bilo ideološkog i vrednosnog opredeljivanja, ali nijedna stranka nije pojedinačno pomenuta kao nosilac bilo kakve smislene političke pozicije, prema kojoj se možemo orijentisati – čak ni negativno, kao prema protivnicima.

DISKUSIJA I IMPLIKACIJE

Ovaj bogati izbor navoda iz materijala, i pored svoje razigranosti, najvećim delom upućuje u jednom te istom pravcu. On svedoči o snažnoj želji građana Srbije da markiraju, obrazlože i slikovito dočaraju svoju distancu prema profesionalnim političkim delatnicima. Umesto društvene grupe koja obavlja određenu vrstu posla, i na osnovu toga stiče svoje mesto u društvu, političari se pretvaraju u zasebnu sortu ljudi, s kojom niko ne želi da ima nikakva veze – a ako i ima, pristojnost nalaže da se zbog toga, takoreći, izvinjava. Šta nam to kazuje o stanju srpske demokratske tranzicije, danas, deceniju posle rušenja Miloševićevog režima?

U istraživanju „Politika i svakodnevni život“, zasnovanom na intervjuima s običnim ljudima, obavljenom na samom početku postautoritarne transformacije srpskog društva (Golubović, Spasić i Pavićević /ur./ 2003), već je konstatovan nastajući jaz između građana, nedugo pre toga probuđenih velikom mobilizacijom iz 2000. godine, i političara, koji su – u tom trenutku još uvek novi na svojim položajima – ostavljali prostora za nadanja da neće ponavljati greške prethodnika. Tada je izneto predviđanje da će, ukoliko vlasti ne uzmu za ozbiljno krhki pakt uspostavljen između njih i građana zajedničkom borbom, koja ih je i dovela tu gde jesu, kapital „5. oktobra“ biti poništen, a otuđivanje političara od „baze“, a građana od politike, nastaviti da se produbljuje (*ibid.*: 287-293). U kasnijim nastavcima navedenog projekta vrlo brzo su se mogli prepoznati plodovi tog procesa, u vidu razočaranja i rastućeg pesimizma. Preokret, sa spremnosti na strpljenje i svesnog suzdržavanja od preoštrog suda dok se nove demokratske vlasti ne konsoliduju, na malodušnost i apatiju, detektovan je u istraživačkom talasu iz 2005. (Golubović 2005; Spasić 2005), a potvrđen i zaoštren dve godine kasnije (Golubović /ur./ 2007). Greenberg (2010) isto tako otkriva sveprisutnu i rutinizovanu političku apatiju – tačnije rečeno, depolitizaciju kao neku vrstu svesne strategije – među mladima u Srbiji.

Tako i u ovde prikazanim fokusgrupnim diskusijama: političke stranke, kao što je pokazano, ne vide se kao mesto gde se artikulišu razne svetonazorne pozicije, pa ni različiti društveni interesi, već kao ogoljeno interesne organizacije partikularnih individua i klika. Nasuprot samoj svojoj definiciji, partije se ne sagledavaju ni kao mesto gde bi čovek željan javnog angažmana mogao da se ostvari, da dâ svoj doprinos promeni društva nabolje, u skladu s vlastitim uverenjima i vrednostima.

Veoma je naglašeno nepoverenje u „političare“ kao grupu – oni se manje percipiraju kao vršioци neke društvene funkcije, pogotovo korisne funkcije, a više kao zasebna klasa, klika, ili čak osobeni humani *tip*. Njega od običnog čoveka, kakvima sebe vide naši ispitanici, deli dubok i sve dublji jaz. O tome kazuje kvazimetafički rečnik kojim se ta razlika opisuje, recimo, kada se proces postajanja političarom, „ulazak u politiku“, predstavlja kao neka vrsta ontološke transformacije, kojom se osoba, koja je dotad bila „čovek“, pretvara u nešto drugo: sintagme kao što su „gubitak sebe“, „gubljenje duše“, „odsustvo svakog morala“, „ne daj Bože nikom“ nisu tek uobičajena građanska kritičnost.

Ovakvi nalazi daju kvalitativnu dopunu, ili neku vrstu narativnog „mesa“ na kostur kvantitativnih podataka o (ne)poverenju građana Srbije u političke i društvene ustanove, koji su već godinama kontinuirano obeshrabrujući. Na osnovu istraživanja iz 2010, Slavujević (2010: 62) zaključuje da se, budući da je poverenje građana dostiglo najniži nivo od uvođenja višestranačja, „institucije političkog sistema suočavaju sa najdubljom krizom legitimiteta do sada“. ²¹ Možda je najtužniji primer Narodne skupštine, koja se, umesto poštovanja dostojnog najvišeg zakonodavnog tela pretvorila, kako smo videli, u predmet sprdnje, mesto gde se „oni tamo svađaju“. ²²

No, ne treba pohitati ka zaključku da je ova crna slika još jedna od onih stvari koje postoje „samo kod nas“. Loše mišljenje o profesionalnim političarima i uobičajenoj institucionalnoj politici nije specifično za Srbiju, i treba se odupreti iskušenju samoegzotizacije i pretendovanja na kolektivnu izuzetnost, makar i u negativnom obliku. Razočaranje, depolitizacija, otuđenost od etabliranog sistema predstavničke demokratije u razvijenom zapadnom svetu

21 Prema svim institucijama uključenim u upitnik iskazano je veće nepoverenje od poverenja, pri čemu daleko najgore stoje, rangirani prema ponderu na skali 1-5 (gde 1 označava potpuno nepoverenje), političke partije (2,17), za kojima slede Skupština (2,35), sindikati (2,46), Vlada (2,48) i mediji (2,52). Nije iznenađujuće da autor na takve brojke zavapi: „Na kakvim to temeljima počiva država?“ (Slavujević 2010: 63, 66). Još jedan pregled rezultata sondaža iz druge polovine 2000ih može se naći u: Komšić (2010: 340-341).

22 Up. kao interesantan komplement analizu „otvorenosti“ srpskog parlamenta u: Pavlović (2011).

– iskazani, recimo, kroz malu izlaznost na izborima, opadanje stranačkog članstva ili rastuće nepoverenje u postojeće partije – čest je predmet savremenih teorijskih diskusija i analize političke prakse (v. npr. Alonso, Keane and Merkel /eds./ 2011). Formulišu se novi predlozi za radikalnu izmenu načina na koji se u zapadnim demokratijama artikulišu politička htenja i donose kolektivne odluke.²³ No, reklo bi se da je dubina crnila kojim građani oslikavaju svoje političke predstavnike ovde veća, otuđenost od politike snažnija, a zgađenost nad samom idejom bilo kakvog angažmana beznadežnija.

Istovremeno, treba imati i jednu metodološku ogradu na umu. Ne može se, naime, tvrditi da je ovo što je dobijeno „tačan“ portret srpskih političara, u nekom objektivnom smislu, pa čak ni da možemo biti apsolutno sigurni da građani *zaista* tako misle o političarima. Fokus-grupni intervjui kao metod ne služe tome da se dobije reprezentativni presek mnjenja u populaciji, niti raspolaže instrumentima da kontroliše iskrenost ispitanika.²⁴ Cilj je, naprotiv, da se prikupi što šira lepeza raznolikih stavova, opisa i vrednovanja, uopšte načina izražavanja o određenim pitanjima (Đurić 2007). Takođe, fokus-grupe treba shvatiti kao specifičnu interaktivnu situaciju, u kojoj se manja grupa ljudi, mahom međusobnih neznancica, navodi, u jednom polujavnom, poluformalnom okruženju, na raspravu o pitanjima koja umeju da budu i delikatna. To znači da će učesnici biti neprekidno svesni ostalih prisutnih kao svojevrsne publike i, hteli to oni ili ne, upustiće se u „samopredstavljanje“ i neki oblik „baratanja utiskom“ (Gofman 2000). Neki će prema reakciji okoline biti ravnodušniji, neki će se i rado posvađati, ali globalno uzev, pritisak ka izražavanju u okvirima postojeće kulturne i psihološke prihvatljivosti biće relativno snažan. Fokus-grupe, prema tome, treba shvatiti kao pogodan forum u kojem učesnici verbalno ispoljavaju ono što se u njihovom društvu, u datom trenutku, računa kao „normalno“, uobičajeno, u redu.

Iz tog ugla posmatrano, postaje zapravo nebitno da li ispitanici *stvarno, u dubini duše* o političarima misle ono što kažu: činjenica da se danas u Srbiji smatra savršeno prihvatljivim o njima tako govoriti, već je podatak dovoljan da se nad njime zamislimo. I ne samo to: stiće se utisak da ovo izuzetno negativno portretisanje političara igra, paradoksalno, ulogu interaktivnog cementa – onog najbenignijeg, najbezopasnijeg zajedničkog terena na kojem se možemo konverzaciono susresti s neznancima s kojima smo, sticajem okolnosti, prinuđeni da

23 Pregled nekih od njih može se naći u: Kursar (2011).

24 Pitanje je da li *ijedan* metod u društvenim naukama raspolaže takvom mogućnošću, ali to je jedna sasvim druga rasprava.

provedemo dva sata svog života. Ono što je za Engleze razgovor o vremenskim prilikama, za Amerikance rutinska razmena pitanja „zdravo, kako si, kako porodica?“, za građane Srbije je, izgleda, blaćenje političara. Nije baš ohrabrujući kapital za budućnost srpske demokratije.

LITERATURA

- Alonso, Sonia, John Keane and Wolfgang Merkel (es.). 2011. *The Future of Representative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bennett, Tony, Mike Savage, Elizabeth Silva, Alan Warde, Modesto Gayo-Cal and David Wright. 2009. *Culture, Class, Distinction*, London and New York: Routledge.
- Bourdieu, Pierre. 1979. *La Distinction. Critique sociale du jugement*, Paris: Les Editions de Minuit.
- Bourdieu, Pierre. 1997. *Méditations pascaliennes*, Paris: Seuil.
- Bourdieu, Pierre. 2004. *Raisons pratiques: sur la théorie de l'action*, Paris: Editions du Seuil.
- Burdije, Pjer. 1999. *Nacrta za jednu teoriju prakse*, Beograd: ZUNS.
- Burdije, Pjer. 2003. *Pravila umetnosti: geneza i struktura polja književnosti*, Novi Sad: Svetovi.
- Đurić, Slađana. 2007. *Fokus-grupni intervjui*, Beograd: Službeni glasnik.
- Gofman, Erving. 2000. *Kako se predstavljamo u svakodnevnom životu*, Beograd: Geopoetika.
- Golubović, Zagorka. 2005. „Rezultati demokratske tranzicije kroz prizmu građana Srbije“, *Filozofija i društvo Filozofija i društvo* 2(27): 13-44.
- Golubović, Zagorka, Ivana Spasić i Đorđe Pavićević (ur.). 2003. *Politika i svakodnevni život: Srbija 1999-2002*, Beograd: IFDT.
- Golubović, Zagorka (ur.). 2007. *Politika i svakodnevni život III: Probudene nade – izneverena očekivanja*, Beograd: Fondacija Heinrich Böll.
- Greenberg, Jessica. 2010. “There’s Nothing Anyone Can Do About It’: Participation, Apathy, and ‘Successful’ Democratic Transition in Postsocialist Serbia”, *Slavic Review* 69(1): 42-64.
- Komšić, Jovan. 2010. „Paradoksi tranzicije države i demokratije u Srbiji“, u: Milan Podunavac (ur.), *Država i demokratija*, Beograd: Službeni glasnik/FPN, str. 331-352.
- Kursar, Tonči. 2011. „Sporna demokracija: novi doprinosi raspravi“, *Političke perspektive* 1: 85-97.
- Lamont, Michèle. 1992. *Money, Morals, and Manners: The Culture of the French and American Upper-Middle Classes*, Chicago and London: University of Chicago Press.
- Lamont, Michèle, John Schmalzbauer, Maureen Waller, and Daniel Weber. 1996. “Cultural and moral boundaries in the United States: Structural position, geographic location, and life-style explanations”, *Poetics* 24: 31-56.
- Lamont, Michèle and Virág Molnár. 2002. „The study of boundaries in the social sciences“, *Annual Review of Sociology* 28:167-95.

- Pavlović, Dejan. 2009. „Otvorenost parlamenta Republike Srbije“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka* 3(3): 325-336.
- Slavujević, Zoran Đ. (2010). „Institucije političkog sistema ”, u: S. Mihailović i drugi, *Kako građani Srbije vide tranziciju: istraživanje javnog mnjenja tranzicije*, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, str. 59-86.
- Spasić, Ivana. 2005. „Politika i svakodnevni život u Srbiji 2005: odnos prema političkoj sferi, promena društvenog poretka, javnost“, *Filozofija i društvo* 2(27): 45-74.
- Spasić, Ivana. 2006. „Distinkcija na domaći način: diskursi statusnog diferenciranja u današnjoj Srbiji“, u: M. Nemanjić, I. Spasić (ur.), *Nasleđe Pjera Burdijea*, Beograd: IFDT/Zavod za proučavanje kulturnog razvitka, str. 137-171.
- Spasić, Ivana and Ana Birešev (2011). „Social classifications in Serbia today between morality and politics“, u: Predrag Cvetičanin et al., *Social and Cultural Capital in Serbia*, Niš: Center for Empirical Cultural Studies of South-East Europe.

Ivana Spasić

POLITICIANS AS ABSOLUTE OTHERS: HOW SERBIAN CITIZENS DESCRIBE PROFESSIONAL POLITICAL ACTORS

Summary:

The paper is based on a study of social classifications in Serbia today, employing the method of focus group interviews. Contrary to expectations, the usual sociological variables proved not to be relevant criteria for marking group boundaries and establishing distance. Instead, the most frequent social „Others“ were professional politicians. After presenting and analyzing selected examples from the data, in the closing section of the paper some implications of these findings for the future of Serbian democratic transition are discussed.

Key words: politicians, citizens, social classifications, democratic transition, Serbia

Dr Nebojša Vladislavljević²⁵

Demokratija, konsolidacija demokratije i primer Srbije²⁶

Sažetak:

Pojam konsolidacije demokratije unosi pojmovnu zbrku u oblast gde već postoji široko prihvaćeni konceptualni aparat i otežava empirijska istraživanja savremene demokratizacije. Jak teleološki naboj ovog pojma stvara nerealna očekivanja da će doći do podizanja kvaliteta demokratije u pojedinim zemljama u kratkom roku, a neispunjavanje takvih očekivanja proizvodi razočaranje i preuveličavanje razlika između starih i novih demokratija. Alternativa jeste razvijanje tipologija savremenih demokratija na osnovu njihovih pozitivnih obeležja i istraživanje činilaca koji omogućavaju pojedinim zemljama da pređu iz jednog oblika demokratije u drugi. U Srbiji danas postoji demokratski režim imajući u vidu činjenicu da su izbori slobodni i poštenu, da se slobode govora, štampe i udruživanja uglavnom poštuju i da nema „rezervisanih domena“ koji bi ograničili moć državnih funkcionera izabranih na demokratskim izborima. Ipak, reč je o demokratiji u kojoj je poštovanje ustava i zakona uglavnom ograničeno na ove oblasti a u ostalima je ponašanje ključnih učesnika u političkom životu uglavnom u skladu s neformalnim pravilima, kao što su klijentelizam i korupcija.

Ključne reči: demokratija, konsolidacija demokratije, demokratizacija, nove demokratije, Srbija.

25 Vanredni profesor, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka.
E-mail: nebojsa.vladislavljevic@fpm.bg.ac.rs

26 Rad je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka, *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu*, (evidencioni broj: 179076), koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.

Pojam konsolidacije demokratije, odnosno demokratske konsolidacije, dominira većim delom novije empirijski utemeljene literature o demokratizaciji. U literaturi ne postoji čak ni minimalna saglasnost o njegovoj sadržini što proizvodi pojmovnu zbrku u proučavanju demokratizacije. Uže određenje pojma konsolidacija demokratije je suviše jer se preklapa s široko prihvaćenim proceduralnim određenjem demokratije, a šire određenje ovog pojma postavlja previsok prag za nove demokratije, idealizuje stare demokratije i otežava empirijska istraživanja demokratizacije. U ovom članku se ukratko osvrćem na noviju literaturu o demokratizaciji i izlažem niz nedostataka teorijskih pristupa koji koriste pojam konsolidacije demokratije. Na osnovu ove kritike dajem sažetu ocenu stanja demokratije u Srbiji danas i njenim dometima u poređenju s dometima drugih novih demokratskih režima.

LITERATURA O DEMOKRATIZACIJI

Novija empirijski zasnovana literatura o demokratizaciji razvijala se u više talasa podstaknutih razvojem demokratizacije u svetu tokom i posle tzv. trećeg talasa. Raniji, teorijski utemeljeniji pristupi, kao što su teorije modernizacije, uglavnom ostaju po strani, verovatno i zbog njihovih izrazito pesimističkih praktičnih implikacija. Naime, ova literatura naglašava postojanje značajnih društvenih i ekonomskih pretpostavki za uspostavljanje i održanje demokratije koje nastaju modernizacijom zemlje u dužem razdoblju. Uspešan ekonomski razvoj proizvodi značajne promene u stavovima pojedinaca i društvenoj strukturi koji odgovaraju demokratiji: omogućava pripadnicima nižih društvenih slojeva da steknu nijansirana i dugoročno usmerena shvatanja politike i tako otkazuju podršku strankama radikalne leve i desnice; širi i ojačava srednju klasu koja navodno brani demokratiju; i stvara udruženja i organizacije koje sprečavaju dominaciju države nad društvom. Usporedne kvantitativne studije potvrđuju osnovne postavke teorije da je na višem nivou ekonomskog razvoja, shvaćenog u obliku industrijalizacije, urbanizacije, razvoja obrazovanja, transporta i komunikacija, verovatnije da će se demokratski režim održati (Lipset 1959; Lipset 1983).²⁷ U određenoj meri, ove teorije su odražavale opšti pesimizam u svetu krajem pedesetih i tokom šezdesetih da bi moglo doći do uspostavljanja demokratije u zemljama s nedemokratskim režimima.

Prvi talas novije literature o demokratizaciji izvire iz pokušaja da se objasni nagli uspon demokratizacije u svetu, tj. pad nedemokratskih režima i uspostavljanje demokratije u više zemalja Južne Evrope, Latinske Amerike i Istočne

27 Za novu verziju teorije modernizacije vidi npr. Przeworski (2002).

Azije sedamdesetih i osamdesetih godina prošlog veka, mada ima i značajne akademske prethodnike (Rustow 1970). Literatura o uspostavljanju demokratije, ili demokratskoj tranziciji, naglašeno je ateorijska i usmerena na političke, a ne šire društvene i ekonomske činioce. Demokratija nastaje svesnom odlukom vođstva starog režima i opozicije da stvore mehanizam za regulisanje političkih sukoba koji će zaustaviti političku nestabilnost i omogućiti im iste ili slične šanse da dođu na vlast u bližoj ili daljoj budućnosti (Rustow 1970). Tokom demokratske tranzicije preovlađuju neizvesnost i pometnja. Usled toga, glavni uticaj na politički život nemaju društvene, ekonomske i političke strukture kao u normalnim vremenima, već pojedinci i male grupe učesnika u političkom životu: čvrstorukaši i mekša linija u vlasti, s jedne strane, i umerene i radikalne opozicione grupe, s druge strane. Ne postoje bitni društveni i ekonomski preduslovi za uspostavljanje demokratije što čini ovaj pristup optimističkim u pogledu perspektive demokratizacije u svetu (O'Donnell and Schmitter 1986). Druga varijanta ovog pristupa ističe da je demokratiju lakše uspostaviti danas nego početkom dvadesetog veka jer glavni činilac demokratizacije više nije njen postepeni razvoj unutar svake zemlje posebno, već širenje od nekih zemalja ka drugima. Pošto nedostaju prihvatljive alternative, demokratija se sve više vidi kao mehanizam za zaštitu od artibrarne i nepodeljene vlasti i kao način za ublažavanje i regulisanje sukoba (Di Palma 1990). Demokratiju je dakle moguće stvoriti i bez demokrata.

Prvi talas novije literature o demokratizaciji gubi zamah početkom devedesetih, posle pada evropskih komunističkih režima. Veliki broj novih demokratija nastalih od sredine sedamdesetih sada se suočava s problemima održanja i učvršćenja demokratije pa se ove tendencije odražavaju i na akademsku literaturu. Drugi talas ove literature dakle govori o konsolidaciji demokratije, ili demokratskoj konsolidaciji, i dominira poslednjom decenijom dvadesetog veka. Akademske knjige, članci i poglavlja u zbornicima o ovoj temi čine ubedljivo najveći deo literature o demokratiji i demokratizaciji u poslednjih pola veka a pojam demokratske konsolidacije postaje pomodni pojam u društvenim i političkim naukama (vidi dole). Međutim, dvehiljaditih nove okolnosti dovođe do bitnih promena usmerenja u akademskoj literaturi o demokratizaciji. S jedne strane, sve više se piše o produblivanju demokratije, tj. poboljšanju njenog kvaliteta, u onim zemljama u kojima je demokratski režim nastao i učvrstio se tokom trećeg talasa (Diamond and Morlino 2005). S druge strane, očigledno opstajanje autoritarnog vođstva i politike u uslovima u kojima postoji formalno demokratski institucionalni okvir nalaže proučavanje tzv. mešovitih ili hibridnih režima (Levitsky and Way 2002; 2010; Schedler 2006). Ovaj talas literature o demokratizaciji još traje mada se uporedo veliki broj akademskih pisaca koncentriše na proučavanje autoritarnih režima (Brownlee 2007; Gandhi 2008; Slater 2010; Svoblik 2009).

POJAM KONSOLIDACIJA DEMOKRATIJE I NJEGOVI KRITIČARI

Literatura o konsolidaciji demokratije pokriva veoma široko područje. Postoji veliki broj radova o pojedinim političkim ustanovama ili delovima političkog života u novim demokratijama, kao što su izborni i stranački sistem, ili sistem interesnog predstavljanja i građansko društvo, u čijem se naslovu ili uvodu pominje izraz demokratska konsolidacija iako se u tekstu detaljno ne analizira. Pošto ovi radovi samo veoma posredno dotiču pojam konsolidacije demokratije, ne treba ih analizirati iz ovog ugla.²⁸ S druge strane, ozbiljni akademski pisci pod pojmom konsolidacije demokratije podrazumevaju veoma različite stvari: obezbeđenje novih demokratija od brze ili postepene propasti; poslednje korake tokom uspostavljanja demokratije, tj. dovršenje demokratske tranzicije; produbljivanje demokratije, odnosno poboljšanje njenog kvaliteta; i organizovanje demokratije kroz razvoj pojedinih sklopova političkih ustanova (Schedler 1998: 92-95).

Ovako širok konceptualni prostor može se pojednostaviti ispitivanjem dometa užeg i šireg shvatanja konsolidacije demokratije. Uže, tj. minimalno određene ovog pojma podrazumeva da su nove demokratije ranjive i da ih treba učvrstiti kako se ne bi pretvorile u neki oblik nedemokratskog režima. Novim demokratskim režimima ponekad preči neposredna, brza i konačna propast. To su ona stanja u kojima postoje snažni antisistemski činioci, tj. snage koje ne prihvataju demokratski sistem i spremne su da aktivno deluju protiv njega. Npr. deo vojnog rukovodstva ili srednjeg oficirskog ešalona, deo civilnog rukovodstva, nedemokratske opozicione stranke koje uživaju značajnu podršku u biračkom telu ili široki nedemokratski društveni, revolucionarni ili secesionistički pokreti. Demokratska konsolidacija dakle uključuje njihovo uklanjanje iz političkog života, neutralisanje ili kooptiranje (Schedler 1998: 95-96, 103-104; Diamond 1999: 67-68). Pretnje novim demokratskim režimima u različitim svetskim regionima zavisile su uglavnom od političke tradicije i oblika prethodnog nedemokratskog režima. Tako u Latinskoj Americi, pa i Južnoj Evropi tokom i posle trećeg talasa demokratizacije, glavnu pretnju činili su delovi represivnog aparata i nedemokratski nastrojeni predsednici, dok su u Evropi između dva svetska rata glavni uzroci propasti demokratskih režima, osim vojnog činioca i monarha, bili široki nedemokratski pokreti. Post-komunističke zemlje suočavaju se, između ostalog, i sa secesionističkim pokretima koji uživaju široku podršku svojih sunarodnika.

28 Pomodarstvo je u ovom slučaju samo nastavak trenda koji je počeo u radovima o demokratskoj tranziciji kada se ovaj popularni izraz često upotrebljavao u tekstovima koji gotovo da nisu imali dodira s ozbiljnom akademskom analizom uspostavljanja demokratije.

Pored toga, demokratija može nestati i postepenim urušavanjem demokratskih ustanova, tj. postupnim isticanjem demokratske sadržine iz formalno demokratskog okvira. Umesto radikalnog prekida s demokratskim sistemom i uspostavljanja punog autoritarizma dolazi do sporog i teže primetnog preoblikovanja demokratije u jedan od oblika mešovitoг režima. Primeri urušavanja demokratije jesu često mešanje vojnog vrha, službi bezbednosti i drugih vanustavnih činilaca u političko odlučivanje, neregularna upotreba sile od strane države protiv dela građana, urušavanje ustanova koje obezbeđuju poštene i slobodne izbore, zloupotreba javnih resursa i mas-medija od strane vladajućih stranaka i koalicija koja krši čak i minimalne demokratske standarde, kao i ozbiljnije ograničavanje prava građanstva. Dakle, ovo određenje konsolidacije demokratije odnosi se na uklanjanje postepenih i dugoročnih pretnje demokratskom obliku vlasti, tj. održanju demokratskih ustanova. Obe varijante užeg shvatanja konsolidacije demokratije označavaju, dakle, isključivo očekivanje o kontinuitetu režima. Konsolidovana demokratija je ona za koju se očekuje da će trajati u budućnosti (Schedler 1998: 97-98, 103-104).

Mada jasno određeno, ovo shvatanje konsolidacije demokratije je suvišno jer obuhvata elemente koji su već obuhvaćeni pojmom demokratije (O'Donnell 1996: 37-38). Većina savremenih autora koji pišu o demokratiji i demokratizaciji iz empirijskog ugla prihvataju proceduralno određenje demokratije koje počiva na Dalovom pojmu poliarhije. Demokratiju tako čine slobodni, poštene i takmičarski izbori; univerzalno pravo glasa odraslih; i široka zaštita osnovnih sloboda građana, kao što su sloboda govora, štampe i udruživanja. Pored toga, savremeni autori navode i dodatno merilo: odsustvo „rezervisanih domena“ ili neizabranih tela koja sprečavaju izabrane funkcionere da kontrolišu ključne poluge vlasti (Dahl 1989: 221; Schmitter and Lynn Karl 1996: 55-6; O'Donnell 1996: 35; Collier and Levitsky 1997; Diamond 1999: 7-15; Levitsky and Way 2010: 5-6). Pri tom, slobodni i poštene izbori i kontekstualizovane slobode vide se kao institucionalizovane u realnom životu. Dakle, o zadovoljavanju ovih merila može se govoriti tek onda kada ključni učesnici u političkom životu i birači očekuju da će ovakva situacija postojati i u budućnosti. Nije dakle reč o taktičkom ustupku vlasti opoziciji – onom koji se uvek može povući – već o pravilima igre koja se u velikoj meri poštuju u dužem razdoblju, svakako dužem od jednog ciklusa izbora.

Kritika minimalnog koncepta konsolidacije demokratije ne znači da neposredne i konačne, kao i postepene i dugoročne, pretnje tek uspostavljenim demokratskim režimima nisu ozbiljne i da ih ne treba proučavati. Naprotiv, ovaj koncept upravo otežava relevantna empirijska istraživanja dodavanjem još jednog, suvišnog nivoa teorijske analize jer već postoji dovoljno razvijen i široko prihvaćen konceptualni aparat u ovoj oblasti. Slična je i kritika onog shvatanja

konsolidacije demokratije koji podrazumeva kompletiranje institucionalnog paketa demokratije, odnosno dovršenje demokratske tranzicije, npr. ukidanjem „rezervisanih domena“. Naime, ne može se govoriti o konsolidaciji demokratije u onim slučajevima gde demokratija još uvek nije uspostavljena. Ova oblast spada u proučavanje uspostavljanja demokratije i ne treba je mešati sa istraživanjem demokratskih sistema (Schedler 1998: 98-99, 103).

S druge strane, šire, tj. maksimalno shvatanje demokratske konsolidacije postavlja dodatna, veoma zahtevna merila za ocenu da li se u pojedinim slučajevima može govoriti o konsolidovanom demokratskom režimu. Ovde nije reč o očuvanju demokratije, već o značajnom poboljšanju njenog kvaliteta ili temeljnom organizovanju njenih posebnih institucionalnih sklopova pri čemu se obično ukazuje na bitne razlike između novih demokratija nastalih tokom „trećeg talasa“ i starih demokratija Zapadne Evrope i Severne Amerike. Osim osnovnog institucionalnog paketa demokratije, zahteva se postojanje vladavine prava, dodatnog paketa prava i sloboda, razvijenih institucionalnih sklopova unutar demokratskog sistema – kao što su stranački sistem i sistem interesnog predstavljanja – razučeno i razigrano građansko društvo, participativna politička kultura, efikasnost državne uprave ili neka druga obeležja, dakle sve ono što navodno krasi „napredne“ ili „zrele“ demokratije Zapada nasuprot „nerazvijenim“ novim demokratijama (Diamond 1999: 64-116; Linz and Stepan 1996; Gunther, Puhle, and Diamandouros 1996; Schmitter 1996). Verovatno najpoznatiji primer maksimalnog određenja konsolidacije demokratije govori o više arena konsolidacije demokratije, uključujući građansko društvo, političko društvo, ekonomsko društvo, vladavinu prava i visok kapacitet državne uprave u obavljanju svojih poslova, pored jasno određene teritorije države i stanovništva koje prihvata njen legitimitet (Linz and Stepan 1996: 5-37).²⁹

Ovo određenje konsolidacije demokratije postavlja previsok prag za nove demokratije i idealizuje stare demokratije koje se i same bitno razlikuju na osnovu ovih merila. Primetan je snažan teleološki naboj većine ovih pristupa:

29 Moguće je pristup Linca i Stepana tumačiti i drugačije. Npr. da koncept konsolidacije demokratije postavlja istovremeno na dva nivoa: minimalnom i maksimalnom. Prvi je očigledan iz određenja ovog pojma kao onog stanja u kojem je demokratija postala „jedina igra u gradu“ i objašnjenja da se radi o ponašanju ključnih učesnika u političkom životu i stavovima većine građana koji su u skladu s ovim pravilima igre. Drugi se sastoji iz detaljnog ispitivanja uslova koji su neophodni da se takvo stanje uspostavi – arena demokratske konsolidacije. Element koji spaja ova dva nivoa je ustavna komponenta situacije u kojoj je demokratija postala „jedina igra u gradu“ a koja je podrazumeva da su svi učesnici u političkom životu u potpunosti prihvatili da se sukobi rešavaju u okviru posebnih procedura i ustanova potvrđenih novim demokratskim procesom. Vidi Linc i Stepan (1996: 5-15).

čim neka od novih demokratija ne ispunjava ove zahteve smatra se problematičnom, defektnom ili dugoročno nekonsolidovanom. Pretpostavlja se da postoje određeni činiooci koji deluju ka konsolidaciji, pa tako i prepreke koje guše promene koje bi inače delovale neometane ka punoj konsolidaciji. Empirijski posmatrano, mnoge nove demokratije se u ovom stanju nalaze jednu ili više decenija, a to može postati i njihovo trajno obeležje. Dakle, politika u ovim zemljama se određuje u negativnom smislu, iz ugla obeležja koja im nedostaju, što bitno otežava njihovu empirijsku analizu (O'Donnell 1996: 38-39; Schedler 1998: fn. 9). Nedostaju i jasna merila na osnovu kojih se ovi režimi mogu razlikovati od nedemokratskih režima.³⁰

Drugo, koncept produblјivanja demokratije (*democratic deepening*) nije jasno određen i različiti pisci pod njim podrazumevaju veoma različite stvari. Tako bilo koji skup obeležja koje neko smatra značajnim postaje ključno merilo konsolidovane demokratije. Treće, poistovećivanje učvršćenja demokratskog režima s razvojem, to jest institucionalizacijom, pojedinih „parcijalnih režima“ nepotrebno spaja dva nivoa analize. Stanje u kojem nema značajnih pretnji novouspostavljenim demokratijama je moguće i onda kada npr. stranački sistem i sistem interesnog predstavljanja nisu razvijeni, kao što se mogu urušiti ili propasti oni demokratski režimi u kojima su ovi „parcijalni režimi“ institucionalizovani. Pored toga, svako značajnije preoblikovanje nekog od ovih pod sistema u konsolidovanom demokratskom režimu trebalo bi da označi i njegovu dekonsolidaciju što ne mora imati veze s stvarnim stanjem demokratije u datoj zemlji (Schedler 1998: 104). Štaviše, moguće je da ovakve promene izazovu upravo suprotni rezultat.

Alternativa, prema O'Donelu, jeste razvijanje tipologija demokratskih režima – na osnovu njihovih pozitivnih, a ne negativnih obeležja – koje će olakšati empirijsku analizu političkih ustanova i političkog života u ovim mišljima.³¹ U većini starih zapadnih demokratija ključni učesnici u političkom

30 Ovde se može povući paralela s literaturom o uspostavljanju demokratije. Mnogi pisci pojedine režime nazivaju režimima u demokratskoj tranziciji, čak i onda kada u njima i posle deceniju ili dve od pada prethodnog autoritarnog režima nisu uspostavljene demokratske ustanove. Produktivnije je istraživati ih iz ugla autoritarnih ili mešovitih režima, imajući u vidu njihove pozitivne karakteristike. Pisci koji su pokrenuli literaturu o uspostavljanju demokratije nisu upali u ovu teleološku zamku i ističu da se tranzicija iz nekog oblika autoritarne vladavine može okončati uspostavljanjem demokratskih ustanova ali i nekim oblikom autoritarnog ili mešovitog režima. Vidi O'Donel i Šmiter (1986).

31 Šedler, s druge strane, smatra da i pored značajnih nedostataka pojam konsolidacije demokratije ne treba odbaciti već ga shvatiti u užem smislu, dakle, ograničiti ga na sprečavanje nagle propasti, ili postepenog urušavanja, demokratije (1998: 103-104).

životu uglavnom se ponašaju u skladu s demokratskim procedurama koje su jasno precizirane u ustavu i zakonima. U mnogim novim demokratijama, nasuprot tome, ponašanje ključnih političkih igrača najčešće nije u skladu s formalnim pravilima igre, osim onih koja regulišu izbore u širem smislu i, dakle, spadaju u osnovni institucionalni paket demokratije. Prvi tip demokratije se može označiti kao formalno institucionalizovan, a drugi neformalno institucionalizovan jer se u njemu učesnici u političkom životu pre svega rukovode neformalnim pravilima, kao što su klijentelizam i korupcija. Ne postoji, dakle, jasna granica između javne i privatne sfere. Treba imati u vidu da sve stare demokratije nisu formalno institucionalizovane – Japan i Italija se često pominju u ovom kontekstu – kao i da se neke od novih demokratija zasnivaju u velikoj meri na poštovanju formalnih pravila igre, npr. Čile i Češka (O'Donnell 1996: 39-40). Postoje i značajne razlike unutar zemalja koje važe za stare demokratije u ovom pogledu. U Italiji, na primer, postoji velika razlika između severnog i južnog dela zemlje (vidi Putnam 1993).

Ključna posledica ovakvog stanja jeste da je vertikalna odgovornost izabranih funkcionera građanima u velikoj meri prisutna – izražena kroz održavanje redovnih, slobodnih i poštenih izbora, kao i kontekstualizovane slobode – ali da horizontalna odgovornost između pojedinih grana vlasti i regulatornih agencija nedostaje. Izvršna vlast uglavnom ignoriše ustavna ograničenja i dominira parlamentom, pravosuđem i različitim agencijama horizontalne odgovornosti, i tako proizvodi arbitrarnu i neefikasnu vladavinu, ugrožavajući dugoročne šanse za ekonomski rast i demokratski razvoj (O'Donnell 1998). Sve u svemu, pretpostavku da su formalno institucionalizovane demokratije trajnije od drugih treba empirijski potvrditi. Teorija o tome zašto i kako nove demokratije mogu postati formalno institucionalizovane može se razviti upravo na proučavanju pozitivnih obeležja relevantnih političkih režima (O'Donnell 1996: 39).

DEMOKRATIJA U SRBIJI DANAS

Ova kritika pristupa konsolidaciji demokratije pruža i osnovne elemente za sažetu ocenu političkog života u Srbiji danas iz ugla dometa demokratskih promena u poređenju s demokratskih promenama u drugim novim demokratijama, naročito u susednim zemljama.³² Imajući u vidu široko prihvaćeno proceduralno određenje demokratije, navedeno u prethodnom odeljku, Srbija je danas demokratska zemlja. Prvo, izbori su slobodni, jer praktično nema izborne

32 Ovaj deo teksta se delimično oslanja na analizu demokratije u Srbiji iz Vladislavljević (2011).

krađe i zastrašivanja birača, i poštenu poštu gotovo da nema ograničenja stranačkog takmičenja u kampanjama, nema represije, maltretiranja ili sistematskog sprečavanja pristupa medijima ili drugim resursima značajnim za stranačku utakmicu pojedinim poslaničkim kandidatima. Nezavisni domaći i strani posmatrači izbora više puta su potvrdili da su izbori bili slobodni i poštenu (CESID 2007: 137; OSCE 2007: 1; 2008a: 1; 2008b: 1-2). Još veću težinu ima činjenica da stranke koje su gubile izbore nisu imale značajnije primedbe na izborni proces. Čak i veoma tesna pobeda predsednika Borisa Tadića nad opozicionim kandidatom Tomislavom Nikolićem na predsedničkim izborima 2008. godine (50,31 nasuprot 47,97%) posle oštre izborne kampanje nije izazvala sukobe o prirodi izbornog procesa. Niz proceduralnih i drugih neregularnosti opstaje i danas ali one uglavnom izviru iz odsustva stručnosti i drugih resursa na lokalnom nivou i nezainteresovanosti relevantnih državnih organa, a ne iz izborne krađe i nemaju bitan uticaj na rezultate izbora.

Drugo, zaštita sloboda građana značajno je unapređena u poslednjoj deceniji, delom i zato što se krenulo od veoma niskog nivoa, tj. arbitrarne i represivne Miloševićeve vlasti. Izveštaji uglednih međunarodnih udruženja koja redovno procenjuju domete demokratizacije ukazuju da zaštita slobode govora, slobode štampe i slobode udruživanja odgovara nivou zaštite ovih sloboda u Bugarskoj, Rumuniji i Hrvatskoj, susednih zemalja koje su članice Evropske unije, ili su pred ulaskom u ovu organizaciju (Freedom House 2011). I poslednjih godina bilo je bilo više primera kršenja sloboda građana, ali ona nisu bila sistematska i nisu ozbiljno podrila kapacitet opozicije da se suprotstavi vlastima.

Treće, državni funkcioneri izabrani na izborima u potpunosti kontrolišu glavne poluge vlasti i nema „rezervisanih domena“ koji bi ograničili delovanje demokratski izabrane vlasti. Tvrdnje i glasine o širokoj političkoj moći članova represivnog aparata, naročito Miloševićevog kadra umešanog u ekstremna kršenja ljudskih prava tokom devedesetih koji je naknadno promenio poslodavce, sugerišu da ova oblast još uvek nije reformisana a ne da se Srbija nalazi ispod praga demokratije. Uticaj ovih grupa proističe iz oslanjanja sadašnjih visokih državnih funkcionera na stare načine zloupotrebe državnih resursa u privatne i stranačke svrhe i protiv političkih protivnika, a ne iz nezavisnih izvora političke moći pojedinih članova represivnog aparata i njihovog nadzora nad demokratski izabranim funkcionerima.

Srbija je dakle napravila odlučujući otklon od autoritarizma i prešla prag demokratije. Slična je starim demokratijama po tome što danas postoji vertikalna odgovornost izabranih funkcionera građanima putem slobodnih, poštenih i takmičarskih izbora. U ovoj oblasti dostignuti su demokratski standardi, mada ostaje još prostora za napredovanje (Freedom House 2011). Ipak, bitno se razlikuje od ovih demokratskih zemalja jer, kao i mnogim drugim novim

demokratijama u postkomunističkim zemljama i u drugim regionima, politički život se uglavnom odvija izvan formalnih pravila igre, kao što su ustav i zakoni, osim kada se radi o izborima i osnovnim slobodama građana. Vladavina prava ne stanuje ovde, a neformalne ustanove, kao što su klijentelizam i korupcija, dominiraju. Izvršna vlast dominira svim aspektima političkog života, ignoriše ustav i zakone i poigrava se zakonodavnim telom i pravosuđem, kao i novouspostavljenim regulatornim agencijama. Prirodno, ovakvo stanje proizvodi političku nestabilnost, usporava ekonomski razvoj i negativno utiče na dugoročne perspektive demokratije u zemlji. Primeri takvog oblika demokratije u našem regionu su Rumunija, Bugarska, Hrvatska, Bosna i Hercegovina i Makedonija.

Usled ovakvog stanja nije realno očekivati velike iskorake u demokratskom razvoju Srbije u narednim godinama. Približavanje članstvu u Evropskoj uniji se često, i s puno nade, navodi kao glavna poluga pritiska na vođe naših ključnih političkih stranaka da prihvate demokratske standarde. Na žalost, prioriteta koje ključni funkcioneri ove organizacije postavljaju pred naše državne rukovodioce, kao što su uspostavljanje dobrosusedskih odnosa u regionu, saradnja s Haškim tribunalom i „napredak“ oko pitanja Kosova – mada značajni u širem smislu – nisu u neposrednoj vezi s uspostavljanjem demokratskih standarda koji se razmatraju u literaturi o demokratizaciji. S druge strane, pitanja koja neposredno negativno utiču na demokratizaciju zemlje – kao što su dominacija izvršne vlasti nad ostalim granama vlasti, široko rasprostranjeni klijentelizam i korupcija, kao i donošenje zakona i drugih propisa koji bar delimično ograničavaju već dostignuti nivo prava i sloboda – po pravilu se ne nalaze na spisku prioriteta funkcionera Evropske unije kada je reč o njihovom odnosu prema Srbiji, osim u retoričkom smislu. Zato je neophodno usredsrediti se na ona pitanja gde je moguće postići napredak oslanjajući se na sopstvene snage, kako u onim delovima ključnih političkih stranaka i građanskih udruženja koji su zainteresovani za demokratski razvoj zemlje, tako i u široj javnosti.

ZAKLJUČAK

Pojam konsolidacije demokratije više ometa nego što olakšava razumevanje demokratizacije dodavanjem još jednog, suvišnog nivoa teorijske analize. Osim što se nepotrebno stvara pojmovna zbrka u oblasti gde već postoji široko prihvaćeni konceptualni aparat, otežavaju se empirijska istraživanja savremene demokratizacije. Jak teleološki naboj pojma konsolidacija demokratije stvara nerealna očekivanja da će doći do podizanja kvaliteta demokratije u pojedinim zemljama u kratkom roku a neispunjavanje takvih očekivanja, koje neizbežno sledi, proizvodi razočaranje i preuveličavanje razlika između starih i novih demokratija, kao i problema s kojima se ove druge susreću. Alternativa jeste

razvijanje tipologija savremenih demokratija na osnovu njihovih pozitivnih obeležja i istraživanje činilaca koji omogućavaju pojedinim zemljama da pređu iz jednog oblika demokratije u drugi. U Srbiji danas postoji demokratski režim imajući u vidu činjenicu da su izbori slobodni i poštenu, da se slobode govora, štampe i udruživanja uglavnom poštuju i da nema „rezervisanih domena“ koji bi ograničili moć državnih funkcionera izabranih na demokratskim izborima. Ipak, reč je o demokratiji u kojoj je poštovanje ustava i zakona uglavnom ograničeno na ove oblasti a u ostalima je ponašanje ključnih učesnika u političkom životu uglavnom u skladu s neformalnim pravilima, kao što su kljiteljizam i korupcija. Imajući u vidu zatečeno stanje, nije realno očekivati velike iskorake u pogledu demokratskog razvoja zemlje u narednim godinama.

LITERATURA

- Brownlee, Jason. 2007. *Authoritarianism in an Age of Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CESID (2007) „Izveštaj CESID-a o izborima za narodne poslanike u Narodnoj skupštini Republike Srbije, januar 2007. godine“ u Srećko Mihajlović, ur., *Oko izbora 15: Parlamentarni izbori u Republici Srbiji 21. januara 2007*, CESID, Beograd.
- Collier, David, and Steven Levitsky. 1997. Democracy with Adjectives: Conceptual Innovations in Comparative Research. *World Politics* 49 (3):430-451.
- Dahl, Robert. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Di Palma, Giuseppe. 1990. *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*. Berkeley: University of California Press.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry et al., and Leonardo Morlino, eds. 2005. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Freedom House (2011) *The Freedom in the World 2011 Country Reports*, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=21&year=2011> (pristupljeno 3.7.2011).
- Gandhi, Jennifer. 2008. *Political Institutions under Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gunther, Richard, Hans-Jurgen Puhle, and P. Nikiforos Diamandouros. 1996. Introduction. In *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, edited by R. Gunther, P. N. Diamandouros and H.-J. Puhle. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Levitsky, Steven, and Lucan A. Way. 2002. The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy* 13 (2):51-65.

- Levitsky, Steven, and Lucan A. Way. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linz, Juan, and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin. 1959. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review* 53:69-105.
- Lipset, Seymour Martin. 1983. *Political Man: The social bases of politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1996. Illusions About Consolidation. *Journal of Democracy* 7 (2):34-51.
- O'Donnell, Guillermo. 1998. Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy* 9 (3):112-126.
- O'Donnell, Guillermo, and Philippe C. Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- OSCE (2008a) *Republic of Serbia Presidential Election 20 January and 3 February 2008: OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report*, Warsaw (29 August), <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/33214> (pristupljeno 3.7.2011).
- OSCE (2008b) *Republic of Serbia Early Parliamentary Elections 11 May 2008: OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report*, Warsaw (29 August), <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/33212> (pristupljeno 3.7.2011).
- OSCE (2007) *Republic of Serbia Parliamentary Elections 21 January 2007: OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*, Warsaw (26 April), <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/24806> (pristupljeno 3.7.2011).
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, Jose Antonio Cheibub, and Fernando Limongi. 2002. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rustow, Dankwart. 1970. Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model. *Comparative Politics*.
- Schedler, Andreas. 1998. What is Democratic Consolidation? *Journal of Democracy* 9 (2):91-107.
- Schedler, Andreas. 2006. The Logic of Electoral Authoritarianism. In *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, edited by A. Schedler. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Schmitter, Philippe C. 1996. Organized Interests and Democratic Consolidation in Southern Europe. In *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, edited by R. Gunther, P. N. Diamandouros and H.-J. Puhle. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Schmitter, Philippe C., and Terry Lynn Karl. 1996. What Democracy Is . . . and Is Not. In *The Global Resurgence of Democracy*, edited by L. Diamond and M. F. Plattner. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

- Slater, Dan. 2010. *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Svolik, Milan. 2009. Power-sharing and Leadership Dynamics in Authoritarian Regimes. *American Journal of Political Science* 53 (2):477-94.
- Vladisavljević, Nebojša. 2011. Serbia's October and Its Aftermath: A Coup, Revolution or Democratization? Paper read at the Annual Convention of the Association for the Study of Nationalities (ASN), 14-16 April 2011, at Columbia University, New York.

Nebojša Vladisavljević

DEMOCRACY, DEMOCRATIC CONSOLIDATION AND THE CASE OF SERBIA

Summary:

The concept of democratic consolidation creates conceptual confusion and complicates empirical research in the field in which there is a widely accepted conceptual framework. Its strong teleological flavour produces unrealistic expectations that a strong improvement in the quality of democracy will occur, which once unfulfilled create frustration and the exaggeration of differences between old and new democracies. One alternative is to build typologies of contemporary democracies on the basis of their positive features and to explore factors that enable states to move from one type of democracy to another. Serbia today is a democracy since there are free and fair elections, the broad protection of freedoms of speech, press and association and the absence of „reserved domains“ that restrict the power of elected officials. Still, the formal rules are followed in these areas only, while the behaviour of key political players in other areas unfolds largely in line with the informal rules, such as clientelism and corruption.

Key words: democracy, democratic consolidation, democratisation, new democracies, Serbia.

Vrednosna, moralna obeležja savremenog političkog realiteta

Sažetak:

Rad pokušava da aktualizuje potrebu uvođenja vrednosnih i moralnih postulata u političke procese i javno delovanje. Seriozno rešavanje nagomilanih, složenih problema sadašnjeg društvenog realiteta, odnosno države Srbije; nalaže da se u nužnoj rekonstrukciji aktera i subjekata vlasti afirmišu temeljne društvene vrednosti i moralna načela, posebno u političkom procesu. Srbija kao društvo, država je upućena da se neminovno suoči sa recidivima neposredne prošlosti i (za sada) neuspele tranzicije.

Ključne reči: vrednosti, moral, solidarnost, socijalna pravda, kriza, građanin, vladavina prava, politički proces

VREDNOSNA, MORALNA OBELEŽJA SAVREMENOG POLITIČKOG REALITETA

Kriza savremenosti, koja izrazito traje od poslednje decenije prošlog veka do danas, još uvek ne može da se prevladava od strane nosioca moći i vlasti, ma koliko bili organizovani i razvijeni. Ova kriza nije za sada postala „spasonosni kairos“, nije proizašla kritika i smišljeni organizovani protesti masa, koji mogu da pokrenu ozbiljne radikalne promene postojećeg. Sa dominacijom globalizacije, nanovo su se otkrivale tamne strane kapital načina proizvodnje. Kao da ova matrica rada i življenja ne može bez krize. Političke arene i njeni glavni akteri u ovom razrovanom, konfrontiranom i (ne)razvijenom svetu, postaju nemoćni

33 Redovni profesor, Univerzitet Singidunum – Fakultet za evropske pravno-političke studije, Novi Sad. E-mail: boskokovacevic@fepps.edu.rs

u nalaženju, osmišljavanju, specifikovanju ozbiljnih puteva prevazilaženja postojeće matrice proizvodnje života. Usavršavanje moći i sile, odnosno vladanja otvara nove prostore dominacije, porobljavanja i sve većeg jaza između bogatih i siromašnih, između razvijenih i nerazvijenih. U globalnom ozračju sudaraju se, prepliću, te demokratski nadmeću ideje konzervatizma u širokom rasponu, ideja i intenziteta, ali i (levog) liberalizma i socijaldemokratije.

Iole ozbiljna sagledavanja sadašnjeg stanja i procesa, kako na makro, tako i na mikro nivou društava, pokazuje da je potrebno temeljno, kritički propitivati ukupne društvene odnose, a posebno generatore političkog praxis-a. On se danas najčešće svodi na samoodržanje postojećeg, državnog, administrativnog sistema, na kozmetičke promene u društvu. Menjanje, razgrađivanje i potiskivanje generatora krize koja izvire iz dominacije kapital načina proizvodnje života, naprosto, za sada, nije moguće uočiti, niti pak podsticati. Komunističke i anarhističke ideje i organizovanja su gurnute duboko na marginu istorije i savremenosti. „Revolucionarna smena“ sa novim subjektima istorije i proizvodnje života nije na dnevnom redu. Aktuelni su razni vidovi „hoda kroz institucije“, reforme i transformacije, vladajućeg modela proizvodnje života.

Savremeni (post)moderni svet, sve prepoznatljivije afirmiše principe zasnovanosti na individualizmu i pluralizmu. Kriza razuma, izvesnosti življenja, razvoja i demokratije postaje sve očitija. Ovako postulirana demokratija postaje demarkacija, iza koje se odvija bezočno bogaćenje i vladanje, te ponavlja „dijalektika sluge i gospodara“. Sve više se istavlja nalog za vraćanje ljudskim suštinskim moćima, radi dolaženja do smislenijih odgovora u vladanju i odlučivanju, radi uspostavljanja individualnog i socijalnog dostojanstva, za što veći deo stanovništva. Ovi nalozi se teško mogu ostvariti ako se u društvu, poretku potiskuju, marginalizuju i negiraju univerzalne vrednosti i istine. Sadržaji vrednosti i morala postaju s vremena na vreme javna i politička retorika i imaju za sada mali, ne mnogo značajan uticaj na društvo, na kreiranje politike, a posebno ešalone vladanja. Realno se otvaraju problemi političke i ekonomske specifikacija modela proizvodnje i društvenosti na zadatosti ostvarenja socijalne odgovornosti kapitala. Da li će savremene društvene konstelacije izbaciti socijalnu pravdu, solidarnost kao nove institucionalne aranžmane, ne ponavljajući matricu socijalne države – ostaje otvoreno? U sadašnjem društvenom ambijentu, uloga politike, odnosno mehanizama posredovanja, u realizaciji interesa, svodi se na tehniku. Kada se mutira ili potire, ignoriše vrednosni stub društva, onda se nameću razni vidovi dominacije, manipulacije, potčinjavanja, bezočnog sticanja, etc.

Politička delatnost i procesi, poslednjih decenija, kao da sve uočljivije gube svoju vrednosnu i moralnu zasnovanost. Sve više se politički razum i delatnost svode na veštinu, proračunatost, efikasnost i proceduru. Pritom se gube i mutiraju vrednosna, humanistička obeležja. Politički proces je ipak nešto više od tehnike.

On, iznad svega, zahteva od aktera i subjekata mudrost, traganje za optimalnim rešenjima koja će zadovoljavati interese većine stanovništva, da ne kažem građanstva. Traganje za najmanje lošim rešenjima u ostvarivanju interesa nije moguće potvrđivati bez vrednosne i moralne zasnovanosti. Ako se ima u vidu da će savremeni svet ubuduće trebati više politike nego danas (I. Valerstin), onda se tek nameće imperativ da politika i politički proces mora imati daleko veću, nego do sada, sazdanu i artikulisanu vrednosnu, moralnu zasnovanost.

GRAĐANIN KAO VREDNOSNI ORIJENTIR

Globalni uticaji i uslovljavanja sve više se prikazuju i iščitavaju u lokalnom miljeu, u svakodnevlju. Neposredno okruženje oscilira u amplitudama raznih naponskih polja i konflikata, otpora, nezadovoljstva, inata rezignacije i nadasve sve očitijeg računčuzijskog egoizma. Politička ideologija, vrednovanje i delanje se potiskuje u lokalnim koordinatama, a politički život se trabantizuje i svodi na voluntarizam produženih ruku centara moći. Ma koliko globalni, planetarni uticaji moćnih sistema vladanja određuju život pojedinca, uvek postoji prostor u kojem se može iskazivati njegova posebnost, autentičnost i kreativnost. „Biti u vremenu“, sa agendom znanja i delovanja, postaje pozicija građanina, odnosno njegovog aktivizma. Svaki čovek trebao bi da ima nalog, da ima mogućnost izbora, ali i odgovornosti u sopstvenom životu, kao društveni i politički delatnik. Pasivizam i društvena anomija nisu vesnik progresivnih mena postojećeg društvenog momenta.

Aktualizovanje vrednosnih obeležja društva, neosporno može dovesti do novog postuliranja političkog procesa. Stari sistem vrednosti, ideologizovan u socijalističkoj matrici društva, svakako je sve manje, korespondentan sa novim konstelacijama, sa novim promenjenim društvenim realitetom (?). Ako ne postoji vrednosna okosnica političkog delovanja, ako se ona mutira i (zlo)upotrebljava onda se otvaraju pitanja izvesnosti, pravde i pravičnosti, budućnosti, ali i sadašnjosti svakog društva. Marx razlikuje upotrebnu i razmensku vrednost, vezujući prvu za čoveka kao bića potrebe, koji je u procesualnosti u nastajanju, a drugu za razna posredovanja. Horizonti ovakvog poimanja se baštine na poštovanju čoveka kao čoveka, na prevazilaženju i sopstvenom uspostavljanju od pojedinačnosti i posebnosti, do opštosti. Univerzalnost u čovekovoju društvenosti tek treba da se potvrdi. (M. Kangrga). U toj emancipatorskoj misiji (samo)oslobađanja, važno je da država i društvo budu u građanskoj matrici kao vrednosni orijentir. Ovim se potiskuje nacionalni identitet kao vid ljudske posebnosti, kao prvorazredan i vrednosni cilj. Čovek/građanin je ta vrednost koju valja potvrđivati u političkoj sferi, u društvu u celini. Stoga je nalog svakog ozbiljno fundiranog političkog poretka sadržan u konstituisanju sistema

vrednosti kao kolektivne, društvene svesti, a potom specifikovane u političkim okvirima i afirmisane u svakodnevlju. Očito je da zazivanje morala u politici predpostavlja vladavinu prava, solidarnost, socijalnu pravdu, poštovanje različitog/drugog, tolerantnu i dijalošku atmosferu, etc. Veoma je važno da se u pluralnim društvima ne živi po logici jedan **pored** drugog, trećeg, već jedan **sa** drugim, trećim. To je naprosto imperativ za socijalne i političke aktere da afirmišu ove vrednosti i da ih ugrađuju u političko delovanje, posredovanje, kompromise, koji su nužni u realizaciji interesa. Traženje i definisanje mere između individualnog, grupnog i kolektivnog predstavlja veliki izazov za svaki društveni realitet, odnosno politički aktivizam. Očito je da se uvek iznova postavlja pitanje nosioca protagonista vrednosnog stuba društva. To su nesporno elite, političke stranke i država sa svojom infrastrukurom. Vrednosni stub društva ne bi trebalo da podleže promenama, kada se menjaju akteri vlasti, kada se menjaju partije u vlasti ili opoziciji. Političke stranke su naprosto upućene, kod konstituisanja i vršenja vlasti, da imaju prepoznatljivu vrednosnu obojenost i da ne padaju na nivo političke pragmatike po svaku cenu, na nivo „ratnih štabova“ prema drugim, različitim.

Osmišljavanje i planiranje održivog razvoja društva, sredine, lokalne zajednice na ekološkim i humanističkim polazištima, odnosno kulturom i vrednosnim postulatima; svakako govori u prilog artikulacije vrednosnih kriterija i sadržaja. U osnovi se potencira da razvoj društva, da investiranje u proizvodnu i duhovnu strukturu ima smisla ako doprinose kvalitetu života građana u konkretnoj sredini. To je nesporno kvalitativni iskorak koji daje drugačiji smisao proizvodnji i ulaganjima. Ova zalaganja i ideje još uvek se teško probijaju kroz guste mreže eksploatacije prirode (radi sirovina), kroz guste mreže profita, koji je sam sebi dovoljan i podleže isključivo logici prinude i uvećanja. Valjalo bi u projektovanju (održivog) razvoja stremiti ravnoteži tržišta i demokratije i stvaranju što veli Ž. Atali „hiperdemokratiji, relacionim preduzećima i transhumanizmu“.

POLITIKA, PRAVO I MORAL

Dakle, živimo u političkom društvu i sa tim realitetom valja računati. Problem je samo koliko se pojedinac suočava i koliko je (ne)spreman da prihvati ove izazove. Ma šta se govori, misli i piše o politici, ona bi u najboljem smislu trebala biti rezultanta razuma, mudrosti, veštine i delovanja. Politički poslovi su, iznad svega, društveni, interesni, sa odlikama kompromisa. Oni bi morali biti povereni duboko moralnim osobama, a ne manipulantima, fah-idiotima, nezalicama i profiterima. Mora se biti načisto da nije politika mesto gde se kvare ljudski karakteri, već loši karakteri kvare i zloupotrebljavaju političke sadržaje i poslove. Dobar stolar, ekonomista, inženjer ne mora da bude i dobar čovek, ali

dobar političar mora da bude dobar čovek. Dakle, u tom moralnom smislu do-brog, koje je antipod zlu, ispoljava se (ne)delovanjem, od onog šta čovek jeste, ka onom što tek treba da postane. Čovek, ako ne saznaje, ne razume, ne dela - (ne) namerno postaje zao.

Ne bez razloga, kod umnih ljudi ovog vremena prepoznaje se zalaganje da je važno konstituisati „svetski etos“, da je važno proučavati etiku ljudskog roda, solidarnosti, razumevanja (H. Kung, E. Moren i dr.) da je veoma važno da se otvore procesi moralizovanja moći, odnosno politike (J. Racienger). Na ovom fonu se zagovara „nova politika čoveka“, odnosno „civilizacijska politika“ (S. Nair). Očito je da nema ključeva koji će otvarati vrata bolje budućnosti, već se ta vrata otvaraju u hodu, ili pak zaključavaju. Iz tih razloga se posebno potencira uloga obrazovanja za budućnost, ali i kultivisanja političkog praxisa.

Sve se očitije vidi apsurdnost i bezizlaz u ponavljanju stereotipa kapital-ske proizvodnje života, na polazištima (modernizovane) prvobitne akumulacije kapitala. Iz tih razloga valja artikulirati ideje, teorije, inicijative i organizovanja koja nadilaze postojeće matrice i konstelacije, posebno u političkoj sferi. Vredi se ovde podsetiti na M. Veberovo akcentiranje povezivanja „etike ubeđenja“ i „etike odgovornosti“, kod političkih delatnika. Ova približavanja će smanjivati naponska polja između političkog subjekta i političkog procesa. On veli da je potrebno da se etika ubeđenja i etika odgovornosti dopunjuju i da rade na formiranju čoveka koji ima poziv za politiku. „Samo onaj ko je siguran u tome šta je svet, posmatrano sa njegovog stanovišta, da li previše glup ili previše pokvaren za ono što on želi da mu ponudi, samo onaj ko je u stanju da na sve to kaže **ipak**, samo on ima poziv za politiku.“

Pokazalo se na primeru raspada, urušavanja Jugoslavije, da „ponavljanje istorije“ (I. Bibo) postaje jedna od alternativa tranzicije. U toj veoma složenoj transformaciji i rekonstrukciji društva, intelektualne, političke i ine elite očito su, ponavljali istoriju, svesno, ciljno ili pak iz neznanja. Ne samo da se poseglo za ratom, etničkim čišćenjem, ratnom ekonomijom, već se posledično razgranao proces socijalnog raslojavanja, rapidnog siromašenja stanovništva i nadasve bezočna krađa i prodavanje, u bescenje, društvene imovine. Ti procesi su veoma brzo dobili svoje protagoniste, podržane političkim enklavama moći i vlasti. Sanacija ovih retrogradnih, društvenih procesa ide veoma sporo, uz ne male otpore i relativizovanja, u ne mala politička opstruiranja.

PRETPOSTAVKE ZA TEMELJNE PROMENE

U iole postojanoj i delatnoj analizi i kritici ovog društva, države, namešta se niz veoma složenih rezova, koje valja izvesti, a ne potiskivati i „gurati pod tepih“. U zadatosti da Srbija postaje, bude organizovano i uređeno društvo sa

vrednosnim postulatima, koje će determinisati javne i političke poslove i aktivnosti; valja se pre svega suočiti sa realnim stanjem, resursima i ljudskim, političkim kapacitetima. Za svaki seriozni politički angažman veoma je važna selekcija tema koja ulazi u političku optiku. Počesto marginalna i manje važna pitanja mogu da potroše podosta vremena, a u ovim prostorima ga ima premalo. Zaostajanje za svetom, okruženjem je sve očitije.

Politički i javni akteri ovog društva, naprosto su upućeni da se suoče sa kapacitetima, resursima i kvalitetom intelektualne elite, koja dobrim delom generira političku, stranačku, nomenklaturu, ali i državno vođstvo. S druge strane, očito je da postoji problem funkcionisanja države ne samo zbog nekompetentnosti državne aparature i administracije, dominacije partokratije, već i drugih daleko važnijih razloga. Ova država, uz svu mimikriju i prikrivanja iza Jugoslovenske armije, doživela je ne samo ratni poraz na projektu Velike Srbije. Ona još uvek nije apsolvirala, niti definisala teritoriju, ali i granice sa susedima. Dakle, to su elementarne pretpostavke od kojih valja polaziti, da bi se otvorio proces saniranja, odnosno razvoja ovih prostora.

Ključ koji otvara brave „pristojnog društva“ ipak je u rukama političkih elita i države, ali i sinergetskom delovanju ostalih aktera, posebno ešalona iz privrednog, uslužnog biznisa, te raznih vidova (samo)organizovanja i javnog delovanja građana, odnosno svih aktera civilnog društva. Srbija ima smanjen prostor samostalnog, neregovanog delovanja. Uslovljavanja ekonomske i političke naravi od strane međunarodne zajednice su očita. I pored toga postoje prostori za zasnivanje autentičnog političkog aktivizma, koji će dovesti do boljeg, sigurnijeg i izvesnijeg življenja za najveći deo stanovništva.

U gami neapsolviranih tema; svakako je konstituisanje (novog) nacionalnog identiteta, koji ne počiva samo na mitu, religijskom moralu i „slavnoj prošlosti“, već na vrednosnim postulatima progresivnog, humanističkog, civilizacijskog projekta. Nacionalni, identitet većinske nacije i regulacija položaja manjinskih zajednica predstavlja okosnicu dobrosusedskih odnosa i međunarodnog položaja. Na fonu vrednosnog postuliranja političkih procesa svakako je nužno izvesti liniju razgraničenja sa „starim“ fašizmom, ali i prema savremenom „mikrološkom fašizmu“ (M. Onfre). Srbiji je stoga potrebna nacionalna katarza, jednako kao i vrlo dosledna rekonstrukcija političkog sistema, sa naglašenom ugradnjom vladavine prava. Notorno pravilo uspešnog političkog i javnog delovanja, posebno kada su u pitanju mehanizmi vladanja; sadržano je u zahtevu da se unutar društva, države zna šta se hoće, kada, kako i s kim.

Dakle, u agendi otvorenih pitanja ovog društva, koji i dalje generiraju negativne i destruktivne procese, nalaze se teme i sadržaji političke, ekonomske, socijalne i kulturne naravi. Srbija još uvek slovi kao neuređeno društvo i provizorna država, sa niz otvorenih, složenih problema i sukoba. Socio-patološka

produkcija u javnim i političkim tokovima, pod manjim ili većim blagoslovom države, naprosto preti da zarobi celinu društvenosti.

Dakle, ne radi se o nužnoj promeni političke tehnologije, već o suočavanju i apsolviranju krupnih, gradivnih sadržaja rada i življenja. Okretanje ka uvođenju i afirmaciji vrednosnih i moralnih načela političkog praxisa i društvenosti može biti jedan od puteva izlaska iz sadašnjih lavirinata beznada, nemoći i ponavljanja već viđenog.

LITERATURA:

- Đ. Šušnjić: Nedovršen razgovor; Čigoja štampa, Beograd 2008
- E. Moren: Odgoj za budućnost; Educa, Zagreb 2002.
- I. Bibo: Beda malih istočnoevropskih država, IK Z. Stojanović, Novi sad 1996.
- I. Volerstin: Utopistika; Republika, Beograd 2000.
- J. Racinger: Evropa; Novoli, Beograd 2010.
- K. Neš: Savremena politička sociologija, Službeni glasnik, Beograde 2006.
- M. Kangrga: Spekulacija i filozofija, Službeni glasnik, Beograd 2010.
- M. Weber: Poziv za politiku, : „Kritika kolektivizma“, F. Višnjić, Beograd 1988
- M. Životić: Čovek i vrednosti; Prosveta, Beograd 1969.
- Ž. Atali: Kratka istorija budućnosti; Arhipelag, Beograd 2010.

Boško Kovačević

VALUE, MORAL CHARACTERISTICS OF CONTEMPORARY POLITICAL REALITY

Summary:

This paper attempts to actualize the need for introducing the value oriented and moral postulates into political processes and public space. A consistent approach to resolving complex and serious concerns of the societal reality in Serbia implies reaffirmation of fundamental social values and moral principles through inevitable reconstruction of governance actors engaged in the political process. Both Serbian society and the state are inevitably facing the challenges of the recent past and of the transition (so far) unsuccessful.

Key words: Values, morale, solidarity, social justice, crisis, citizen, rule of law, political process.

Dr Čedomir Čupić³⁴

Antropološko- kulturološki razlozi za nadzor i kontrolu vlasti

Sažetak:

Tri uzroka i razloga za nadzor i kontrolu vlasti: problematičnost ljudske prirode, obrasci kulture, mešavina korisnog i poštenog. Kantova žudnja za moći. Tri opasna svojstva moći u okviru vlasti: častohleplje, vlastohleplje i gramzivost. Pretpostavke za dobru i efikasnu kontrolu: prihvatanje normi i zakona, zakonodavstvo i vladavina prava. Šta posebno treba da podleže kontroli: predlozi i donošenje zakona, izvršna vlast, finansiranje političkih partija, osetljivi državni organi (bezbednosne službe i tužilaštvo, poreske, inspeksijske i carinske službe), državna i javna administracija, javne nabavke, zdravstvena zaštita, državne institucije i mediji. Uloga kazni u nadzoru i kontroli.

Ključne reči: nadzor, kontrola, častohleplje, vlastohleplje, gramzivost, korisno, pošteno, vladavina prava, kazne.

TRI UZROKA I RAZLOGA ZA NADZOR I KONTROLU VLASTI

Tri su uzroka i razloga za nadzor i kontrolu vlasti: prvi je problematičnost ljudske prirode, drugi proističe iz obrazaca kulture jednog naroda i treći iz problema koji stvara mešavina korisnog i poštenog.

S prvim organizovanim zajednicama iskrasao je problem: kako ih urediti da budu i korisne i dobre i pravedne za sve članove. Iz tog problema proizišao je sledeći: da li je bolje upravljati zajednicom pravlima u obliku zakona ili to prepustiti ljudima, posebno onima koji su se pokazali i dokazali da su sposobni, mudri i razboriti. Tako se Platon u početku, u delu *Država*, zalagao da političkom zajednicom

34 Redovni profesor, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka.
E-mail: cedomir.cupic@fpn.bg.ac.rs

upravljaču najbolji – mudraci (filozofi). Posle sopstvenog rđavog iskustva sa učeničkom, tiraninom Dionizijem iz Sirakuze na Siciliji, opredelio se za pravila, odnosno zakone. Zaključio je da i najbolja ljudska volja može lako da završi kao neograničena samovolja i da samo zakoni to mogu da spreče i da uredi zajednicu. U delu *Zakoni*, iz njegovog poznog stvaralačkog perioda, upozorava da u državi u kojoj „zakon zavisi od vlasti upravljača, i gde on sam nema snage, ja vidim da je spremna propast. A u državi gde je zakon gospodar upravljača, i gde je vlast potčinjena zakonima, ja dobro vidim da postaje spas i sreća i sve blagodeti koje bogovi dadoše državama“.³⁵ Na Platona iz *Zakona* naslanja se Aristotel pitanjem: „Da li je korisnije potčinjavati se najboljem čoveku ili najboljim zakonima?“³⁶ Aristotel u odgovoru ističe da „zakon nema osećanja koja bi se obavezno našla u svakoj ljudskoj duši“.³⁷ To je razlog zbog kojeg se Aristotel zalaže za vladavinu zakona, a ne vladavinu upravljača (najboljih i najmudrijih ljudi).

Temeljne razloge za vladavinu zakona, odnosno vladavinu prava, daće Imanuel Kant, koji ljudsku prirodu karakteriše *žudnja za moći*. Ona u pojedinačnoj upotrebi može da daje i dobre i rđave rezultate. Opasnost od nje pretila kada se ostvari u okviru vlasti. Pomoću nje razvija se sposobnost sticanja uticaja na druge ljude. Prema Kantu, „dobiti u svoju vlast sklonost drugih ljudi kako bi se moglo upravljati njihovim namjerama i određivati ih gotovo je isto što i biti u *posjedu* drugih, kao puko oruđe njihove volje. Nije nikakvo čudo što težnja za takvom *sposobnošću* posjedovanja uticaja na druge postaje strast“.³⁸

Prema Kantu, sposobnost uticaja na druge ljude sadrži trostruku moć: čast, vlast i novac. On je ukazao da se pomoću njih, „ako ih imamo, svakom čoveku, ipak može priteći u pomoć i upotrebiti ga za svoje namjere“.³⁹ U okviru vlasti, kada te moći postanu strasti, nastaju tri opasna svojstva: *častohlepljivost*, *vlastohlepljivost* i *gramzivost*.⁴⁰

35 Platon, *Zakoni* (715 A), BIGZ, Beograd, 1971, str. 145.

36 Aristotel, *Politika* (1286 a), Kultura, Beograd 1970, str. 104.

37 Op. cit. str. 104.

38 Immanuel Kant, *Antropologija u pragmatičnom pogledu*, Breza, Zagreb, 2003, str. 151.

39 Op. cit. str. 151.

40 „Častohleplje je slabost ljudi kojom se na njih može imati utjecaj u njihovom *mnijenju*, vlastohleplje, slabost kojom se na njih može utjecati zbog njihovog *straha* a gramzivost slabost kojom se na njih može utjecati zbog njihovog vlastitog *interesa*. – Posvuda ropski osjećaj zahvaljujući kojom, kada ga se dočepa netko drugi, on ima sposobnost da ga putem njegovih vlastitih sklonosti upotrebljava u svoju korist. – Ali svijest o toj sposobnosti u sebi i o posjedovanju sredstava zadovoljavanja svojih sklonosti potiče strast još više nego njihova upotreba“. (Op. cit. str. 151 – 152).

Za razliku od častoljublja, koje proizilazi iz unutrašnjih vrednosti, posebno moralne i gde drugi cene i daju značaj, *častohlepljivost* je „težnja za *glasom časnosti*, gdje se zadovoljava prividom“. ⁴¹ Prema Kantu, častohlepljivost je bahata. ⁴² Ona traži od drugih ulazištvo (privijanje i savijanje) i licemerstvo. ⁴³

Kant smatra da je *vlastohleplje* nepravedno, kao i vlastoljublje. Ono nastaje iz straha da ne padnemo u vlast drugih. Zbog toga se usmeravamo da vremenom steknemo „vlast nad njima“. ⁴⁴ Prema Kantu, to je „loše i nepravedno sredstvo korišćenja drugih ljudi za svoje namjere“. ⁴⁵ Vlastohlepljem se pribavlja naklonost drugih tako što se oni upotrebljavaju kao sredstva. Onaj koga vlastohleplje zahvati traži od okoline stalnu potvrdu privrženosti i divjenje i u ime toga u stanju je da upotrebi sva sredstva da bi stalno održavao vlastoljubljivo stanje. Vlastohleplje vodi nepravdi i neslobodi.

Gramzivost je zgrtačka strast. Prema Kantu, ona „sadrži moć za koju se vezuje da je dovoljna da zameni nedostatak svake druge“. ⁴⁶ Gramzivost je rđava i u

41 Op. cit. str. 152.

42 Prema Kantu, bahatost je „promašena žudnja za čašću koja djeluje protiv svoje vlastite svrhe i ne može se promatrati kao namjerno sredstvo da se druge ljude (koje on odbija od sebe) upotrebljava za svoje svrhe; naprotiv, bahat je čovjek instrument bitange, zvan budala. Jednom me je jedan uman, čestit trgovac upitao: *zašto je bahat čovjek uvijek i podlac?* (on je naime iskusio: da onaj tko se hvali svojim bogatstvom kao nadmoćnom trgovačkom silom, prilikom kasnije propasti njegove imovine uopće nije dvojio da se ulizuje). Moje je mišljenje bilo to: da, budući da je bahatost zahtijevanje od drugih da *preziru* sami sebe u usporedbi s njom, ali da takva misao ne može pasti na pamet nikom drugom nego samo onome tko se i sam osjeća spremnim na niskost, bahatost po sebi navješćuje bez pogreške niskost takvih ljudi“. (Op. cit. str. 152).

43 Rečju licemer Kant označava „prevaranta koji ističe svoju *pobožnu* poniznost pred mnogo moćnijim duhovnicima pomoću *navirućih suza* što mu se miješaju u njegov govor“. (Op. cit. str. 152).

44 Op. cit. str. 153.

45 Op. cit. str. 153.

46 Op. cit. str. 153. „Novac je riješenje i onaj kome je naklonjen Plut (Bog bogatstva – primedba ČČ), pred njim se otvaraju sva vrata koja su zatvorena manje bogatima. Izum tog sredstva, koje inače nema nikakvu upotrebljivost (barem ne smije imati) osim samo za razmjenu ljudske marljivosti, a time i da ono sve fizički – dobro služi među njima, naročito po tome što se reprezentira kovinom, stvorilo je gramzivost koja na poslijetku i bez uživanja u pukom posjedu, pa i s odricanjem (škrtog čovjeka) od svake upotrebe, sadrži moć za koju se vjeruje da je dovoljna da zamijeni nedostatak svake druge. Ova sasvim duha lišena, ali ne uvijek i moralno loša, no ipak samo mehanički vođena strast, koja je poglavito vezana za starost (kao zamjena za njezinu prirodnu nemoć) i koja je onom općem sredstvu zbog njegova velikoga utjecaja priskrbila naprosto *i ime imovine*, jeste jedna takva strast koja, kada nastupi, ne dozvoljava nikakvu promjenu iako se prva od tri strasti *mrzi* a druge se *boji*, ova se kao treća *prezire*“. (Op. cit. str. 153, 154.).

privatnoj i u ličnoj upotrebi, a izuzetno je opasna kada se razvija u organizovanom delu društvenog i političkog života. Posebno je štetna kada se toleriše u okviru vlasti. Tek se korišćenjem položaja u vlasti vide njene razorne posledice. Kada se pojavi u okviru vlasti ona se kao virus širi. Podstiče je još jedna rđava strast i osećanje – zavist. Gramzivci jedni drugima zavide i jedni druge mrze, a povezuje ih isključivo interes. Ta vrsta zavisti ne sprečava već širi gramzivost. Logika je sledeća: *kad može on i oni, mogu i ja i mi*. Gramzivost podstiče, a ne zaustavlja apetite gramzivih. Gramzivi u vlasti skloni su zloupotrebi i upotrebi svih sredstava da zadovolje tu strast. Gramzivost je neograničena i beskonačna. Ona je najčešće uzrok korupcije i kriminala u okviru vlasti. „Đavolske“ je prirode – iskušava, podstiče i nagovara. Ona je istovremeno i gutačke prirode. Za gramzivost je karakteristična nezasićenost. Zato je tu opaku strast potrebno stalno nadzirati i kontrolisati.

Drugi razlog za uspostavljanje nadzora i kontrole vlasti radi funkcionisanja vladavine prava je kulturološke prirode. Poznata je činjenica da je menjanje obrazaca kulture i navika u zajedničkom životu izuzetno teško, sporo i opterećujuće. Obrasci kulture i navika spadaju u obrasce i navike dugog trajanja koje, kad se uspostave u zajednici, porobljavaju ljude. Istorijski je dokazano da su ljudi najčešće robovi obrazaca kulture i navika. Ako nisu postojala pravila, norme i zakoni kada su ti obrasci formirani, oni se kasnije sporo i teško uključuju, primaju i opstaju. Iz toga proizilazi da se vladavina zakona, odnosno vladavina prava u takvom kulturološkom miljeu sporo i teško prima ili se uopšte ne prima. Nesrećne istorijske okolnosti po zajednice, posebno ropstvo, ostavljaju dug trag. U novim okolnostima, povoljnijim, odnosno kada se izlazi iz pokornosti i ropstva, oni se s otporom i postepeno ugrađuju. Činjenica je da ropstvo dugo ostavlja ožiljke koji se teško isključuju iz kolektivne memorije. Ti ožiljci najčešće se ponavljaju u okviru poniznosti i poslušništva, ali i pritvornosti, podlosti, neiskrenosti, nepoverljivosti, do surovosti i nasilništva. Kod njih je na delu svojevrsna ropska moralna mimikrija.⁴⁷

47 Ovo je kod nas sjajno opisao još početkom XX veka Jovan Cvijić. Pod moralnom mimikrijom Cvijić podrazumeva „uticaj surovosti i nasilja gospodara na mentalitet... stanovništva ili posledice podražavanja... gospodarima. Poslušnost i napor robova da se ugodi željama i ukusu gospodara bili su glavni činioci... preobražaja... Od moralnih osobina se usled mimikrije najpre razvije poniznost prema... nasilnicima...“. Prema Cvijiću, ljudi koji se služe moralnom mimikrijom „postaju pritučljivi, skriveni, nepoverljivi, i podmukli, naviknu se na pretvaranje i na podlost, jeri m to pomaže da mogu živeti i da se sačuvaju od nasilja“. Cvijić, takođe, ističe da moralna mimikrija pokazuje „nedostatak iskrenosti i otvorenosti, odsustvo junačkoga ili viteškog duha“. Prema njemu „u teškoj borbi za život“ kod onih koji žive život moralne mimikrije razvijaju se „osećanja zavisti, mržnje, kadkad i pakosti“. Cvijić zaključuje da podjarmljenost i robovanje uvek i svuda prouzrokuju iste posledice. (Jovan Cvijić, *Balkansko Poluostrvo*, Sabrana dela, knj. 2, Srpska akademija nauka i umetnosti, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Književne novine, Beograd, 1991, str. 409-410).

U oslobađanju od fizičkog ropstva ustoličili su se i njegovi obrasci u obliku hajdučije (sačekivanja), uskočije (uskakanja u nečije živote) i socijalne šizofrenije (koja je posledica ropških i ideoloških vladavina).

Primeri „hajdučkog“ (sačekivačkog) i „uskočkog“ (uskakajućeg) obrasca kulture manifestuju se u funkcionisanju savremene države. To se ispoljava tako što vlast stalno izbegava da objavi svoje namere i što ih ne stavlja na proveru građanima. Naravno, potrebno je u dobro uređenom poretku da vlast sve namere obrazloži i temeljno argumentuje. Pošto to ne čini, u građane se useljava sumnja koja se izražava moralnom mimikrijom. Primeri tog izražavanja posebno su povezani s porezima i raznim taksama i uplatama čije se trošenje precizno ne obrazlaže i gde se novčani tokovi kojima se nešto finansira ne znaju, niti se mogu proveriti za šta su i na koji način utrošeni. Bez jasnoće i vidljivosti zaštita se novac iz budžeta izdvaja, kao i bez procedura bitnih za izdvajanje, ali i za korišćenje, stvara se uverenje građana da ih vlast stalno sačekuje ili im uskače u njihove lične ili privatne budžete (džepove). Građani to doživljavaju kao iznudu i zloupotrebu. Pošto nemaju političku kulturu koja bi kod njih izazvala građansku neposlušnost, oni se iz te sumnje i nepoverenja prema vlasti na razne načine dovijaju da izbegnu obavezna plaćanja, posebno poreze. Tako počinju da praktikuju moralnu mimikriju prema vlasti koja se doživljava kao savremena hajdučija ili uskočija, a obavezna plaćanja kao samovoljni harač. I jedna i druga strana (vlast i građani) na taj način sprečavaju da se vladavina prava uspostavi ili je urušavaju ako je formalno uspostavljena. Tako nastaje obrazac sumnjičenja, nepoverenja i obostrane prevare.

U uspostavljanju vladavine prava nije dovoljno samo doneti dobre zakone već ih i primenjivati na dosledan način. To podrazumeva potpunu javnost u primeni. Za donošenje zakona i primenu treba da stoje ne samo nabrojane zakonske odredbe već i temeljna obrazloženja sa valjanom i boljom argumentacijom. Posebno su i vlast i građani osetljivi na raspodelu budžetskih sredstava. Ona vlast koja u potpunosti uključi javnost u namere i trošenje sredstava stvara poverenje građana. Drugim rečima, to znači poverenje u državu, odnosno u vlast. Zbog toga je, da bi obrazac nepoverenja i moralne mimikrije bio sveden na minimum ili iskorenjen, potrebno da vlast budžet potpuno osvetli. Budžet treba da za građane bude „stakleni džep“⁴⁸ u koji se uvek može pogledati i

48 Džep je onaj deo ljudske odeće u koji čovek stavlja stvari koje su mu potrebne, a za spoljašnji svet najčešće nevidljive. U toj upotrebi džep je pitanje slobode i prava privatnosti. Za razliku od ličnog džepa, opšti džep služi svima i zbog toga treba da bude od materijala koji dopušta vidljivost. Za to je najbolje providno staklo – dovoljno da zaštiti sadržinu, ali i da je učini vidljivom za sve.

videti s čime se raspoláže i za šta se upotrebljava.⁴⁹

Često se izriču sudovi da je naš obrazac kulture mentalitetskog karaktera. Na taj način se zaključuje da je to nešto što dugo traje, što je nepromenljivo i što će uvek da nas prati, posebno da će dolaziti do izražaja kada se pojave novine koje treba da modernizuju zajednički život pa i da utemelje vladavinu prava. Tačno je da mentalitet porobljava i mnogo toga zadržava i otežava, ali nije tačno da nije promenljiv. Oni na vlasti koji mentalitet koriste kao alibi i opravdanje za svoja nečinjenja, kada se ne ponašaju onako kako nalazu norme, zakoni i propisi i prema obećanjima koja su građanima dali u predizbornoj kampanji zbog kojih su i dobili njihovo poverenje, time pokušavaju da prikažu da je mentalitet uzrok njihovog nelegalnog ponašanja i sklonosti koruptivnim radnjama.⁵⁰

49 Dobar primer je budžet Švedske. Svaki građanin u Švedskoj može da preko interneta poseti sajt Ministarstva finansija i dozna koliko novca ima, koliko u toku dana pristiže, gde je planiran utrošak i šta se trenutno realizuje od planiranog. Građani mogu i da uđu u sajt javnih nabavki gde mogu da vide podatke o tome šta se nabavlja, šta se trenutno gradi, kako je obavljen tender za nabavku i gradnju, ko je dobio na tenderu, a potom da na licu mesta provere da li se to obavlja i da li je u skladu sa standardima propisanim i odobrenim na tenderu. Na primer, ako se gradi autoput da se sazna koliko je sredstava izdvojeno za određenu deonicu, ko izvodi radove, kako ih je na tenderu dobio i potom da na licu mesta ustanovi da li se primenjuju uslovi iz tendera. Da li je debljina asfalta onolika kako stoji u tenderu. Ako građanin ustanovi da se odstupa od uslova i standarda u gradnji, on to prijavljuje nadležnim inspekcijским organima. Ukoliko ti organi ustanove da je prijava tačna, izvođači radova gube posao i odgovaraju za učinjenu štetu kao što odgovaraju i oni koji su bili dužni da nadziru i kontrolišu radove. Za kontrolu javnih nabavki, od lokalnih do centralne vlasti u Švedskoj, zadužena je Revizorska institucija kao nezavisni kontrolni organ države. Na lokalnom nivou u Švedskoj postoji 2.300 revizora raspoređenih po opštinama, od kojih su 300 stručni a 2.000 partijski, koji pre toga prolaze obaveznu revizorsku obuku. Na nivou centralne državne vlasti postoji još 400 stručnih revizora. Takvu revizorsku mrežu teško iko može da zaobiđe kada su u pitanju javne nabavke i trošenje budžeta, odnosno da se upusti u bilo koju vrstu nelegalnosti ili koruptivnog delovanja.

50 Problem mentaliteta u zajedničkom životu razrešio je Maks Veber u *Protestantskoj etici i dubu kapitalizma* kada je pokazao da je on podložan promenama, posebno kada se ljudima ponude viši i kvalitetniji standardi života, odnosno ako im se ponudi red, sigurnost i stabilnost. U tom slučaju mentalitet nereda, zapuštenosti, ravnodušnosti i nemoći brzo se gubi. Ako se dobro ljudima garantuje lako se dovodi u pitanje ono loše što ih je okivalo i zaustavljalo. Ako se ljudima u socijalnom životu ponudi bolje, pravednije, sigurnije i stabilnije brzo napuštaju mentalitet neurednosti, nelegalnosti, koruptivnosti i prepuštenosti nepovoljnim životnim okolnostima. U našoj nedalekoj prošlosti, kada se iz Srbije krajem šezdesetih i početkom sedamdesetih godina XX veka odlazilo na rad u Nemačku (ekonomska migracija), upravo su odlazili oni iz privredno i kulturno najnerazvijenijih i najzaostalijih krajeva. Često su ti ljudi bili formalno nepismeni ili polupismeni. Njihov mentalitet je pripadao onom što se može označiti kao zapuštenost. U Nemačkoj, gde su mnogi od njih naučili i kako da higijenski održavaju telo, osposobili se za mnoge poslove i gde ih je sačekala urednost, ugovori i na osnovu njih izmerene radne norme i plaćanja, brzo je nestajao prethodni mentalni obrazac i sve ono što pripada mentalitetu. Ti ljudi su i na godišnjem odmoru u svojim krajevima pokazivali vidne i skokovite promene u ponašanju – sve veću urednost, disciplinu, odgovornost, kultivisanost i civilizovanost. Što je vreme odmicalo ostajalo je sve manje prethodnog mentaliteta.

Ono što je kod ljudi trajnije jeste karakter. Kao filozof morala i utemeljivač filozofije liberalizma, Kant je pridao veliki značaj vaspitanju za formiranje karaktera. Prema njemu, „čovjek samo vaspitanjem može postati čovekom“.⁵¹ Da bi vaspitanje za dobar karakter uspelo, „čovjeka može vaspitavati samo čovjek koji je vaspitan“.⁵² Za dobar karakter bitno je da se još u detinjstvu, a kasnije i u mladosti, uz pomoć vaspitanja i obrazovanja, ugrade u ličnost univerzalne ideje, vrednosti i principi kao što su istina, pravda, dobro, ljubav, lepota, sloboda, solidarnost, ljudsko dostojanstvo, ravnopravnost. Sve to ugrađeno u karakter čini čovjeka moralno kulturnim, odnosno čovečnim. I to je ono trajno što je za ljude poželjno. Moralni karakter dopušta promene u ličnosti na osnovu novih znanja i iskustava. To je ono što je promenljivo i što je poželjno u okviru karaktera ličnosti. Ali potpuna promena ličnosti sa stanovišta moralnog karaktera je opasna. Ona pokazuje da kod jedinike (čovjek kao biološko biće) nije utemeljena moralna kultura, odnosno izgrađena ličnost. Teške su, često i nemoguće, promene rđavih karaktera. Zato se oni u dobro uređenom društvu i poretku drže pod nadzorom i kontrolom da se ne bi otrgli i zavladao zajednicom i državom. Tamo gde oni ovladaju nastaje pakao za normalan život. Iz tog razloga je važno da se vodi računa o tome kakvi se karakteri u jednom društvu formiraju. Za ozbiljna i odgovorna društva to je prvo i najbitnije strateško pitanje.

Treći uzrok i razlog za nadzor i kontrolu vlasti proizilazi iz problema koji nastaje kada se izmešaju *korisno* i *pošteno*. Postavlja se pitanje da li je sve ono što je korisno istovremeno i pošteno? Iskustvo pokazuje da najčešće nije ujedno i pošteno sve što je korisno. Pošteno je uvek korisno, a korisno ne mora da bude pošteno. Nesporno je da neke koristi mogu biti i poštene. U praktičnom životu, ako ljudi svoja delovanja i ponašanja podrede samo koristi, mogu lako da završe u upotrebi svih sredstava da ih ostvare. Sredstva su ta koja karakterišu ostvarenje koristi. Upotreba mnogih sredstava u ostvarenju koristi sukobljava se s poštenjem. Drugim rečima, ne bi se smela upotrebiti sva moguća sredstva u ostvarivanju koristi, već samo ona koja podležu poštenom odnosu, odnosno istini, dobru i pravdi. Zato je potrebno kod ljudi u zajednici, kako je preporučivao Mišel Fuko, „pospešiti i oživetiti interes za korisno i pošteno“.⁵³ Jer, kad taj interes slabi slede nelegalnosti pa i zločin.⁵⁴

51 Imanuel Kant, *Vaspitanje dece*, Beta, Beograd, 1997, str. 11.

52 Op. cit. str. 11.

53 Mišel Fuko, *Nadzirati i kažnjavati*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad, 1997, str. 104.

54 „Kada krade, kleveće, otima ili ubija, zločinac je izgubio osećanje poštovanja za vlasništvo – za vlasništvo nad bogatstvima, ali i nad čašću, slobodom, životom. Treba mu, dakle povratiti to osećanje“ (Op. cit. str. 104).

Lična korist, ako nije zasnovana na poštenju, dobija egoističku karakteristiku, odnosno predstavlja zadovoljenje potrebe za njom po bilo koju cenu. Egoizam je patološka pojava kod ličnosti, ona ličnost vraća i svodi na jedinku (biološku činjenicu). Za jedinku važi logika – preživeti. To je organsko stanje koje urušava čovečnost. Posebne koristi, ako nisu usklađene s opštom, takođe su izvor raznih vrsta uzurpacija određenih grupacija. One pospešuju neravnopravnost, iskorišćavanje, podelu društva na mali broj osiono i oholo bogatih i veliki broj siromašnih i bednih. Posebne koristi u društveni život mogu da unesu neravnotežu, na jednoj strani mali broj prebogatih koji se guše u luksuzu i veliki broj siromašnih i bednih koji su na ivici egzistencijalnog opstanka.

Lična i posebna korist dobijaju posebno mesto u ideologijama pragmatizma, utilitarizma i instrumentalizma. Pragmatičnost nije po sebi ni rđava ni dobra, ali ako ona postaje ideološko sredstvo onda završava u ogoljenom pragmatizmu. Ogoljeni pragmatizam je nemilosrdan u svojim namerama i realizaciji, jer poseže za svim sredstvima u ostvarivanju ciljeva. Na žalost, društva bez demokratske tradicije, kada počinju da promenama uspostavljaju demokratsku vladavinu, često bivaju žrtve ogoljenog pragmatizma. Ti ogoljeni pragmatici u početku promena u društvima brzo se pojave na sceni, iako ih u vreme prevrata nigde nije bilo ili su bili nevidljivi. Izlazeći iz nevidljivosti, oni pokazuju spretnost i spremnost da se uključe u tokove promena koji omogućavaju veliku korist. Poput većih cirkuskih mađioničara nametnu se društvenoj sceni. Kada se dokopaju bitnih mesta i uloga u društvu i politici, pokažu pravu prirodu – egoističnu (sebičnu), grupnointeresnu, s ogromnom voljom da iskoriste situaciju pometnije koja prati svaku promenu da svoje potrebe i interese zadovolje ne birajući sredstva. Goli pragmatici su beskonačni i beskrupulozni gramzivci. U politički život ulaze kao gliste; odsećete im jedan deo oni ga se odriču i nastavljaju sa onim što imaju. Njihova logika je – snađi se i preživi. Iskustvo je pokazalo da se oni uvek prvi snađu i da omogućavaju sebi veliku gramzivost bez ikakvog osećaja za druge koji za njih vremenom postaju smetnja. Zloupotrebljavajući liberalne ideje, oni ističu da su svi koji im smetaju nesposobni i škart, kojega se treba osloboditi. U blažem obliku nekako bi ih poslali na put bez povratka (trajnu ekonomsku migraciju) ili u svojoj iskrenosti izbacili na neko društveno smetlišće. Goli pragmatizam u savremenosti završava kao novi varvarizam.⁵⁵

55 Iza frazeologije „neoliberalna“ u zemljama u kojima su u toku promene sistema krije se goli pragmatizam koji se stavlja u službu opravdanja bogatstva stečenog na brzinu, najčešće na osnovu raznih oblika nelegalnosti: od monopolskih pozicija, ratnog profiterstva, finansijskih mahinacija, prevara, otimačina i lopovluka, kriminalnih radnji i poslova, uticaja na donošenje selektivnih zakona i uredbi ili zakona koji su nepotpuni („rupe u zakonu“), odnosno rđavi. Stečeno bogatstvo na taj način nije poželjno bogatstvo već je to gomilanje materijalnih stvari stečenih prevaram. Bogatstvo dolazi od reči Bog – što znači simbolički težnju da se podražava stvoritelj tako što se

Ovaj treći uzrok i razlog za nadzor i kontrolu vlasti proizvod je događanja u savremenoj stvarnosti. Suočavanje s pojavama koje ona proizvodi, kao i njihovo zaustavljanje, preispitivanje i nalaženje pravednih rešenja, bitno je za uspostavljanje sigurnosti i stabilnosti u društvu i državi.

LITERATURA

- Aristotel, *Politika*, Kultura, Beograd, 1970.
- Čivjić, Jovan, *Balkansko poluostrvo*, Sabrana dela knj. 2, Srpska akademija nauka i umetnosti, Zavod za užbenike i nastavna sredstva, Književne novine, Beograd, 1991.
- Čupić, Čedomir, *Politika i odgovornost*, Udruženje za političke nauke Srbije, Čigoja štampa, Beograd, 2010.
- Čupić, Čedomir, *Politika i poziv*, Jugoslovensko udruženje za političke nauke, Čigoja štampa, Beograd, 2002.
- Fuko, Mišel, *Nadzirati i kažnjavati*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad, 1997.
- Hajek, Fridrih, A., *Pravo, zakonodavstvo i sloboda*, Službeni list, CID, Beograd, Podgorica, 2002.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich, *Osnovne crte filozofije prava*, Veselin Masleša, Svetlost, Sarajevo, 1989.
- Kant, Imanuel, *Vaspitanje dece*, Beta, Beograd, 1997.
- Kant, Immanuel, *Antropologija u pragmatičnom pogledu*, Breza, Zagreb, 2003.
- Kant, Immanuel, *Um i sloboda*, Ideje, Beograd, 1974.
- Lukić, Radomir, *Uvod u pravo*, Naučni knjiga, Beograd, 1968.
- Platon, *Zakoni*, BIGZ, Beograd, 1971.
- Rols, Džon, *Teorija pravde*, Službeni list, CID, Beograd, Podgorica, 1998.
- Stanovčić, Vojislav, *Vladavina prava i izgradnja pravne države*, rukopis.
- Šušnjić, Đuro, *Drama razumevanja*, Čigoja štampa, Beograd, 2004.
- Weber, Max, *Protestantska etika i duh kapitalizma*, Veselin Masleša, Sarajevo, 1989.

svojim sposobnostima i rukama stvara na legalan i pošten način. Sticanje bogatstva van toga je nepoželjno i nasilno. Obogatiti se u vremenu kada je većini građana rdavo nije ništa drugo nego monstrozno zločin. Onima za koje je pravo vreme nevreme svih u zajednici – zveri su i zločinci. Na kulturnom planu novi varvarizam se manifestuje kao urušavanje istinskih vrednosti i forsiranje dominacije estradizacije i „intimizacije kao bestijalizacije“ na javnoj sceni. Na taj način sve je ogoljeno u bukvalnom značenju. Jeftina, surova i nehumana javna zabava ide na ruku dominaciji rdave periferije, marginalaca, kriminalaca i ljudi sumnjive prošlosti na društvenoj sceni.

Čedomir Čupić

ANTHROPOLOGICAL-CULTURAL REASONS FOR SUPERVISION AND CONTROL OF POWER

Summary:

Three causes and reasons for oversight and control of the authority: problematic human nature, patterns of culture, mixture of useful and honest. Kant's longing for power. Three dangerous features of power within authority: vanity, power-greed and greed. Preconditions for good and efficient control: acceptance of norms and laws, legislation and rule of law. What should in particular be subject to control: draft laws and legislative process, the executive power, political parties financing, sensitive state authorities (security services and prosecution, tax, inspection and customs authorities), state and public administration, public procurement, healthcare, state institutions and media. The role of punishment in oversight and control.

Key words: oversight, control, vanity, power-greed, greed, useful, honest, rule of law, punishment.

III DEO

**IDEOLOGIJA
I JAVNE POLITIKE**

Dr Miroslav Ružica

Budućnost Evropske Socijal-Demokratije

Pan-Evropska Debata 2009-2011

U poslednjih trideset godina (...), kada se upitamo da li da podržimo neki predlog ili inicijativu, mi se ne pitamo da li je to dobro ili loše. Umesto toga, mi razmišljamo: Da li je to efikasno? Da li je produktivno? Da li će to doprineti bruto domaćem proizvodu? Hoće li doprineti ekonomskom rastu? Ova sklonost da zanemarujemo moralne dimenzije, da se ograničavamo na teme profita i gubitka – ekonomske teme u najužem smislu – nije prirodna za ljudsku situaciju. To je stečeni ukus.

(Tony Judt, *What is living and what is dead in social democracy*, 2009)

Sažetak:

Već više od dve godine traje velika pan-evropska debata o *Budućnosti evropske socijal-demokratije* (2009-2011) kao pokušaj odgovora na izazove globalne krize, ali i na duboku i dugotrajnu krizu same socijal-demokratije. Dok su tokom 2000. godine socijal-demokrati bili na vlasti u većini evropskih zemalja (11 od 15 članica EU), danas vladaju u samo nekoliko perifernih zemalja Evrope (4 od 27 članica EU u 2011). Iako u nekoliko velikih zemalja još uvek privlače 20-30% birača, odnosno poseduju koalicioni kapacitet i za osvajanje vlasti, ipak je marginalizacija ključni trend. Radi se ne samo o izbornim porazima, već i o gubljenju članstva i veza sa sindikatima, civilnim društvom i specifičnim grupama, kao i ideološkom vakumu i odsustvu alternativnog programa u trenutku kada se urušava neoliberalizam i traga za novom formulom. U traganju za vlastitim identitetom, novom paradigmatom i atraktivnim programom, pan-evropska debata otvara i problematizuje ključne teme i izazove naše civilizacije, kao što su globalizacija, logika kapitalizma i njegove moguće reforme, smisao i značaj Evropske Unije i uloga države u odnosu na tržište. Ova debata ponovo vraća u javni diskurs i niz ključnih koncepata

na kojima se gradi zamisao o ‚dobrom društvu‘, kao što su društvene vrednosti (jednakost, solidarnost, socijalna pravda), kultura, značaj srednje klase, prosperitet i ekološka i socijalna održivost.

Ključne reči: socijal demokratija, globalizacija, globalna kriza, levi-
ca, država, jednakost, srednja klasa.

Već više od dve godine traje velika pan-evropska debata o *Budućnosti evropske socijal-demokratije* (2009-2011) kao pokušaj odgovora na izazove globalne krize, ali i na duboku i dugotrajnu krizu same socijal-demokratije. Dok su tokom 2000. godine socijal-demokrati bili na vlasti u većini evropskih zemalja (11 od 15 članica EU), danas vladaju u samo nekoliko perifernih zemalja Evrope (4 od 27 članica EU u 2011). Iako u nekoliko velikih zemalja još uvek privlače 20-30% birača, odnosno poseduju koalicioni kapacitet i za osvajanje vlasti, ipak je marginalizacija ključni trend. Radi se ne samo o izbornim porazima, već i o gubljenju članstva i veza sa sindikatima, civilnim društvom i specifičnim grupama, kao i ideološkom vakumu i odsustvu alternativnog programa u trenutku kada se urušava neoliberalizam i traga za novom formulom. U traganju za vlastitim identitetom, novom paradigmom i atraktivnim programom, pan-evropska debata otvara i problematizuje ključne teme i izazove naše civilizacije, kao što su globalizacija, logika kapitalizma i njegove moguće reforme, smisao i značaj Evropske Unije i uloga države u odnosu na tržište. Ova debata ponovo vraća u javni diskurs i niz ključnih koncepata na kojima se gradi zamisao o ‚dobrom društvu‘, kao što su društvene vrednosti (jednakost, solidarnost, socijalna pravda), kultura, značaj srednje klase, prosperitet i ekološka i socijalna održivost.

Ovaj tekst je deo veće studije koja analizira glavni tok pan-evropske debate o budućnosti evropske socijal-demokratije (ESD). Našu analizu ovde započinjemo ključnom temom ove debate: zašto je ESD u krizi. Prethodno ćemo samo kratko identifikovati ključne aktere, kao i definisati prostor i vremenski okvir ove analize. Nakon toga se fokusiramo na sažete prikaze nekih ključnih tema i problema.

AKTERI, PROSTORNI I VREMENSKI OKVIR

Globalna kriza iz 2008. uzdrmala je neoliberalizam kao okvir orijentacije, paradigmu i način upravljanja ekonomijom. Nakon inicijalne kakofonije šoka i iznenađenja, započele su debate o alternativnim formulama za izlazak iz krize i upravljanje budućom konjunkturom. Već krajem 2008. evropska socijal-demokratija se samoorganizuje i promišlja novi kontekst i moguće recepte. Sunder Katwala, GenSek gotovo zaboravnog Fabijanskog Društva, upozorava

da prevazilaženje krize nije samo ekonomski projekat, već naglašava potrebu za vizijom, političku dimenziju, socijalnu pravdu i internacionalizam. To ponavljaju i socijal-demokrati Nemačke, Holandije ili Partija Evropskih Socijalista u svom Manifestu iz 2009.

Fokus naše analize je klasična socijalna-demokratija („reformaska levica“) i debata o njenoj budućnosti. To je politički blok koji u reformama i upravljanju kapitalizmom vidi svoju misiju i koji je dominirao evropskom scenom nakon Drugog svetskog rata, u periodu nazvanom zlatno doba države blagostanja (1945-1970). U zavisnosti od kulturno-političkog nasleđa nazivaju se i socijalisti, a često i progresivci. U evropskom prostoru, socijal-demokrati su udruženi u Partiju evropskih socijalista (PES), kao krovnu organizaciju.

Time iz analize isključujemo politički blok koji se nakon 1989. organizuju kao „Evropska Levica“ („demokratska levica“), ali i druge radikalnije grupe levice. Jezgro današnje Evropske Levice, takođe krovna organizacija, čine (reformisane) komunističke i evro-komunističke partije („demokratski socijalizam“), kao i više vladajućih partija iz bivšeg socijalističkog bloka od pre 1989. Ove partije su decenijama posmatrale kapitalizam isključivo u ključu imanentne propasti i moguće zamene. Tako su i agendu države blagostanja videle ostvarivu samo s one strane kapitalizma, a uglavnom kao prepreku na tom putu. I zato je ovaj tip levice uvek svesno bio pasivan u svakom projektu stabilizacije i prosperiteta kapitalizma, stalno umanjujući njegova ostvarenja, sposobnost adaptacije, ulogu tržišta i dramatični porast životnog standarda (Berman, 2009).

U kontekstu naše studije, važno je razlikovati ova dva bloka, kao i naglasiti da je klasična evropska socijalna demokratija konstitutivni element Evropske porodice političkih partija danas. Evropska Levica je zbog svoje istorije politički marginalna i u traganju za svojim novom identitetom. I zato se evropska debate na levcici vodi u dva paralelna okvira. U realnosti, međutim, individualni autori, političke grupacije i aktivisti obe strane vidljivo se mešaju, uključuju i doprinose dubini i kvalitetu debate. Mnogo toga se promenilo nakon 1989, naravno, i otvara važno pitanje šta je to (evropska) levica danas. O tome nešto kasnije.

Kada je u pitanju prostorno-institucionalni okvir, ova analiza se usmerava na ključne teme koje se tiču Evrope, odnosno Evropske Unije, dakle evropskog prostora i perspektive, a ne posebnih evropskih država i njihovih socijal-demokratskih partija. Što se tiče vremenskog okvira, naš izbor je da studija pokrije samo period od izbijanja globalne krize u 2008, uz nekoliko manjih izuzetaka. Naravno da je bilo ozbiljnih rasprava o budućnosti (i krizi) socijal-demokratije i ranije, ali globalna kriza mnogo oštrije postavlja pitanja o prirodi kapitalizma i njegovim protivurečnosti i tako unosi novu dinamiku u analizi. Sada se mnoga stara pitanja, dileme i predlozi prelamaju u novoj svetlosti, a podmakla globalizaciju i dubina krize nude drugačiju perspektivu.

Ono što razlikuje ovu debatu od ranijih je masovna upotreba moderne informacione tehnologije. Važni časopisi započinju online izdanja kao glavnu medijsku formu, a većina aktera pretvara svoje websites u prave razvojne projekte, u kojima se ne samo nude i čuvaju autorski prilozi i dokumenti, već započinju nove inicijative, pod-projekti, tematski blogovi, kao i prenose dokumenti i tekstovi iz različitih izvora. Nedavno uključivanje tzv. društvenih mreža, kao što su Facebook, Twitter, YouTube i Vimeo, proširuje broj potencijalnih učesnika do neslučenih visina. Mnogobrojni *think tanks*, časopisi i fondacije okupljaju važne intelektualce i aktiviste u traganju za novom agendom. To su, pre svih, Social Europe Journal (www.social-europe.eu) i Policy Network iz Londona (www.policy-network.net), kao i Foundation For European Progressive Studies (www.feps-europe.eu), a posebno Friedrich Ebert Stiftung, odnosno njene kancelarije u Londonu (www.feslondon.org.uk) i New Yorku (www.fes-globalization.org). (Vidi detaljniji opis aktera i njihovih projekata u Aneksu).

ZAŠTO JE EVROPSKA SOCIJALNA DEMOKRATIJA U KRIZI

Za ovu temu svih tema, inicijalni ton za debatu dao je Ralf Dahrendorf još u 1990tim svojom tezom o 'kraju socijal-demokratske ere' u Evropi jer su njeni ključni zadaci ostvareni, tako da je postala žrtva vlastitog uspeha, a njen je portfolio ključna matrica svih političkih partija. Tradicionalnu teritoriju socijal-demokratije sada nastanjuju i drugi (Maass i drugi, 2010). Slična je i teza Normana Birnbauma da se evropski socijalizam rutinizovao upravo vlastitim uspehom (Birnbaum, 2009). Tako je, po rečima Tonija Judt-a, socijal-demokratija postala proza savremene evropske politike i niko ne dovodi u pitanje njene ključne postulate u vezi programa države blagostanja. Konsekventno tome, socijal-demokratija nema ništa posebno da ponudi (Judt, 2010).

Tako dolazimo i do druge ključne teze o krizi identiteta socijal-demokratije koju prati ideološki vakum (Amsterdam Process, 2009). Drugim rečima, socijalna-demokratija je bez alternativnog pogleda na kapitalizam, ekonomiju, kao i bez vlastite ekonomske teorije - ukratko bez vlastite paradigme. Zbog toga i nema odgovora na izazove globalne krize, 2008-2011, ali i na mnoge druge evropske, lokalne i globalne probleme.

Treća teza za krizu socijalne-demokratije je njeno dugo izbegavanje (*politics of evasion*) da se odredi prema ključnim izazovima nove ekonomije, globalizacije, promenama društvene strukture i vlastitog delovanja u poslednjih trideset godina (Cramme, Diamond, Liddle, 2009). Svet se zaista promenio, a socijalna-demokratija je propustila da to temeljno analizira i gradi alternativne programe i savezništva. Došlo je, pre svega, do drastičnog opadanja tradicionalne radničke klase koja u većini zapadno-evropskih zemalja sada čini

ispod 20% ukupno zaposlenih. To je dovelo da sindikati rapidno gube članstvo, a i do njihove fragmentacije, kao i pomeranje članstva ka javnom sektoru. Industrijski radnici i njihovi sindikati bili su konstitutivna osnova klasične socijal-demokratije i temelj njenog okvira orijentacije i delovanja. Preobražaj socijalne strukture menja konfiguraciju socijalnih grupa i uvodi srednju klasu, kao i novi diskurs o identitetu, tj, specifičnim kulturnim, etničkim, religioznim i drugim preferencijama, kao temeljne teme.

Rastakanje tradicionalnog pristupa, ali i nesposobnost za novu paradigmu, dovodi postepeno do adaptiranja i prihvatanja neoliberalizma kao opšteg okvira orijentacije (‘treći put’, ‘neue mitte’), a time i do suodgovornosti za njegove posledice (nejednakosti, inherentne neizvesnosti i nesigurnosti, kao i direktno proizvođenje globalne krize u 2008). To se, pre svega, tiče globalizacije i njenih posledica, privatizacije i rastakanje programa socijalne politike, nesigurnosti i dislokacije zaposlenja, opadanje kvaliteta poslova i stagnantnih ili opadajućih prihoda za nižu srednju klasu i radništvo. Jednostavno, njeni apeli, ponude i programski dokumenti nedovoljno su specifični, nisu ubedljivi i ne nude alternative. Dakle, socijal-demokratija se ne vidi kao garant programa države blagostanja ili akter koji nudi alternative.

Njeni programi i platforme vide se kao projekti kosmopolitske elite - visoko obrazovane, mobilne, stabilno i lukrativno zaposlene, a ne kao masovne partije i ne kao socijalni pokret. Za mnoge, socijal-demokratija je previše inovativna ali u specifičnom kontekstu *multikulturalnosti*: političko-kulturne orijentacije, ljudska i manjinska prava, post-materijalne vrednosti i internacionalizam. Polako se pretvara u ono što Kirchheimer formuliše kao *catch-all thesis*, tj. socijal-demokratija traži podršku u svim društvenim grupama, a njen program postaje apstraktan, sve-obećavajući i neodređen. To dovodi i do pojave malih, *one-issue-parties*, koje se fokusiraju na preferencije, a prevashodno na probleme identiteta, specifičnih grupa. Ove partije - ‘zeleni’, primera radi - u nekim zemljama postaju pravi rivali socijal-demokratiji.

Istovremeno, socijal-demokratija nema odgovore na promene svoje tradicionalne baze (radnička klasa i sindikati), ali ni na položaj i integraciju migranata. Vidljiva je i oštra polarizacija u kontekstu ‘three I-complex’, tj. imigracije, integracije i islama koja nameće socijalne i kulturne tenzije i sukobe kao dominantne (Policy Network, 2011). Položaj i problemi nove niže srednje klase i agregacija i artikulisanje njenih interesa tako biva marginalizovano. Na kraju, po Dennis-u McShane, evropska leвица ima politiku i programe za žene, decu, ljude različite seksualne orijentacije, umetnike, ali ne i za radničku klasu. Ali šta je radnička klasa danas? Veliki deo nje pretvorio se u ‘precariat’ (igra reči sa ‘proletarijat’), odnosno u armiju zaposlenih u ekonomiji usluga (niska primanja, nesigurnost zaposlenja, bez socijalnih prava) u kojoj dominiraju migranti.

BEZ KORMILA I KORMILARA

ESD u svom vremenu i prostoru

Sve ovo treba posmatrati u širem kontekstu, a tiče se erozije i fragmentacije političkog centra u Evropi, koji tradicionalno zauzimaju socijalna-demokratija i hrišćansko-demokratske partije. Ako tome doprinosi *politics of evasion* kada je u pitanju socijal-demokratija, onda bi za demo-hrišćane to bio oportunistički, odnosno sposobnost da privlači resurse onih sekcija društva sa jakim interesom za status kvo (Rowlands, 2010). Posledice toga postaju vidljive već niz godina. Svedoci smo, naime, da radikalna desnica širi prostor vlastitog delovanja. Njen populizam postaje prijemčiv za široke slojeve koji žive u kulturnoj neizvesnosti i dezorijentisanosti, kao i strahu od gubitka posla i niskih prihoda. Jačaju i politički akteri sa specifičnom agendom –kao što su „Zeleni,“ koji postaju respektibilna snaga sa kojom se moraju praviti savezništva. Stabilne su i uticajne i liberalne partije koje predstavljaju kosmopolitsku elitu velikih evropskih metropola. Sve to sužava prostor za delovanje, ali i ukazuje da nema dominantne orijentacije i dominantnih aktera koji svojom paradigmom i kapacitetom utvrđuju smer i instrumente akcije. Rene Cuperus to metaforički konstatuje: nema nikog za kormilom, nema ni kormila (Cuperus, 2010).

I tako dolazimo do onog što Alain Toraine formuliše kao ‚odsustvo civilizacijskog projekta,‘ odnosno projekta budućnosti koji bi bio alternativa postojećim ekonomskim i političkim aranžmanima. Kako je u tradiciji Evrope levica bila ta koja je nudila alternativne projekte budućnosti, ozbiljna je dilema šta je levica danas i kakve projekte nudi. Drugo, postoji li jedinstvena levica ili treba govoriti o levicama, kao i da li ESD spada u levicu. To je, međutim, složena tema i nije predmet ove analize. Kako je ipak važna da bi se razumeo intelektualni i socijalni kontekst u kome se vodi debata o budućnosti evropske socijal-demokratije, samo nekoliko bitnih napomena.

EVROPSKA LEVICA ILI LEVICE

Da li je SD levica?

Nakon 1989. evropska levica se nalazi u temeljnoj krizi koja se ne tiče samo njenog legitimiteta, već i postojanja alternativne vizije, kao i strategija i platformi da se ova ostvari. Konceptualno govoreći, situacija evropske levice mogla bi se sažeti na četiri ključna procesa: fragmentacija, opadanje, pluralizacija i mutacija (Hildebrandt, 2011, Rousset, 2005, March and Mudde, 2005).

Fragmentacija

„Porodica“ evropske levice danas uključuje raznovrsne političke partije, ne-partijske organizacije, kao i subkulturne grupe. Tu su komunističke, komunističke-reformisane, socijalističke, „zeleno-leva“ partije, kao i različiti (radikalni) savezi i pokreti, uz neke „parija grupe“ (trockisti, maoisti, anarhisti). Neke su radikalne – dakle teže sistemskoj promeni (anti-kapitalizam, novi ili alternativni model društva), druge ekstremne – teže istom cilju, ali metodi su različiti, treće se zalažu za reforme unutar kapitalizma. Razlikuju se i po odnosu prema prošlosti (vlastitoj, ali i prema staljinizmu), poreklu, ali i uticaju prelomnih godina (1968, 1980-te, 2000-te).

Opadanje

Opadanje se tiče gubljenja članstva ali i uticaja. Tradicionalna radnička klasa i alternativni socijalni milje (uglavnom omladina i studenti) su oslonac i baza levice, ali analize pokazuju da partije levice, posebno radikalna leвица, ne mogu istovremeno računati na podršku obe ove socijalne grupe, pa se izbor sužava na jednu od njih. Značajan broj levičarskih partija učestvuje samo na regionalnim i lokalnim izborima, pa i to utiče na njihovo opadanje. Dodatno, iako izlaze na izbore, jedan broj partija ne želi da učestvuje u vlasti, pa tako smanjuje svoju vidljivost i uticaj.

Pluralizacija

Tiče se preformulisanja nekih temeljnih pristupa i stvaranja nove agende. Tako se koncept revolucije sada tiče dugoročnog stvaranja idejne i političke hegemonije, a ne brze i temeljne promene. Glavni akter više nije u ključu „avangarde“ koja tumači, unosi i kontroliše promene, već „prvi među jednakim“ koji u savezu sa drugima, putem javnog diskursa i kroz institucije menja društvo. Unutrašnja partijska demokratija nije više u kontekstu zabrane frakcija, već pluralizma. Iznenada ideja „pravne države“ postaje zaštitni znak levice. Tiče se, između ostalog, i straha od već vidljive pojave „security state“ – dakle, zajednice u kojoj su red i poredak, kontrola i lojalnost ključni okviri.

Mutacija

Tiče se ponajviše kapaciteta koji vodi adaptiranju i promeni identiteta. To se ponajbolje vidi kod „Evropske Levice“ u pomeranju težišta od anti-kapitalizma ka kritici neoliberalizma. Očito je traganje za novim identitetom – dakle između

tradicije i zahteva za otvorenošću i obnovom. Menja se i politički jezik: nismo avangarda radničke klase, već glas naroda; partija smo malih i/ili običnih ljudi; baza konflikta je ‚moralni narod‘ protiv korumpirane elite (‚anti-nacionalna‘, ‚neoliberalna‘). To ponegde klizi ka modelu ‚populističkih protestnih partija‘ i vodi ka napetosti između partikularizma (nacionalizma) i internacionalizma.

Ovako opisani trend marginalizacije vodi, posebno nakon izbijanja globalne ekonomske krize, ka delovanju levice/a koje bi se moglo nazvati ‚defanziva‘. To se u stvarnosti svodi na *reagovanje*, dakle ne na aktivizam u kontekstu programskog delovanja, već u formuli protiv čega smo, tj. na protest i protestno samooorganizovanje u suočavanju sa socijalnim implikacijama globalne krize. To se, pre svega, odnosi na suprotstavljanje nejednakostima, austerity measures, gubljenju i nesigurnosti posla, kao i očuvanju programa države blagostanja. Da li to vodi ka artikulisanju novog ‚socijalnog pitanja‘, tj. platformi koja artikulise teme i probleme, pa mobilizacijom stvara konsenzus i široku podršku, još se ne vidi.

JEDNA HIPOTEZA O RAZUMEVANJU I PROSPEKTIMA ESD

Rečju, erozija i fragmentacija političkog centra u Evropi, uz jasnu marginalizaciju evropske levice, deo je šireg konteksta za tumačenje krize evropske socijal-demokratije. Dugotrajno odsustvo alternativnih vizija i projekata je opšta dijagnoza našeg vremena. Takva situacija nam nameće da sugerišemo generalnu hipotezu o položaju i prospektima evropske socijal-demokratije danas. Ukratko, sve dok se (negde u svetu) ne porodi alternativna vizija postojećim ekonomskim i političkim aranžmanima – dakle vizija koja se utemeljuje u nečemu što je realni socijalni trend, a usmeravaju ju je akteri sa paradigmom i realnim kapacitetima, ka nečemu što je drugačiji kapitalizam, novi tip kapitalizma ili post-kapitalizam—teško da možemo da sistematski kritikujemo i dovodimo u pitanje socijal-demokratiju.

Ako ništa drugo, ona je *predvorje i katalizator* koji kreira prostor i ideje za razne ili nove levičarske opcije. Upravo ova pan-evropska debata o budućnosti ESD postavlja niz temeljnih pitanja o prirodi kapitalizma i stvara konceptualni prostor, intelektualnu sinergiju i savezništva o mogućoj transformaciji kapitalizma. To je stvarno predvorje u smislu drevnog *čuvara vatre* – iz čije baštine, kao i riznice, ali i uloge moćnog posrednika, mogu nastati nova javna agenda, artikulacija novih paradigmi i nova savezništva u dugotrajnom procesu stvaranja alternativnog modela i političkog bloka za novu hegemoniju.

Ipak, situacija kakva jeste daje nekima povode da govore da je socijal-demokratija u terminalnoj krizi, odnosno da joj je budućnost da bude potpuno marginalizovana ili se rastoči u male intelektualne kružoke. Ima i onih koji,

međutim, smatraju da i ne bi ni trebalo govoriti o sistemskoj krizi socijal-demokratije, već o prostom političkom ciklusu u kome neke druge političke opcije privremeno dominiraju (Wessels, 2010).

Većina pak smatra da kriza postoji, ali vidi prostor za manevre, tj. za obnovu i buduću hegemoniju. I tako dolazimo do novog paradoksa: prema ispitivanjima javnog mnjenja, većinsko stanovništvo i dalje veruje u tradicionalne ideale socijal-demokratije, kao i želi da živi u egalitarnim društvima tipa Švedska, ali i ne i ESD- programe i kapacitete da ih ostvaruje (Eppler, 2010, Wilkinson and Pickett, 2009). U tom kontekstu relevantna je teza Immanuela Wallerstein-a da socijal-demokratije predstavlja danas više kulturnu preferenciju, ali ne i relevantni socijalni pokret (Wallerstein, 2010). Većina učesnika u debati, naime, razloge za optimizam i obnovu nalazi upravo u onom što Immanuel Wallerstein definiše kao kulturna preferencija. Dakle, program koji se zasniva na bazičnoj matrici, ali koji je drugačiji i inovativan i koji se temelji na jasnom razumevanju stvarnosti, novih socijalnih, ekonomskih i kulturnih tema i problema. I drugo, isto važno, teza je da socijalna demokratija mora ponovo postati socijalni pokret - dakle, komunicirati i korespondirati sa širokim slojevima društva kroz složene forme saradnje i razmene sa civilnim društvom, srednjom klasom, drugim političkim opcijama i drugim kulturama. Javljaju se, naravno, i skeptici kada se nagovešćuje nova i alternativna paradigma sa tezom da to i ne mora biti za samu socijal-demokratiju već, za neke druge klince i opcije. 'Upravo ta metaforička ali i realna uloga *čuvara vatre*, održava ESD kao trajno i aktivno jezgro evropske levice, iako joj to mnogi u porodici žestoko osporavaju.

Nakon rasprave o vlastitoj krizi, pan-evropska debata se fokusira na mnoge temeljne teme naše civilizacije, ponovo promišlja neke vlastite ideje, kao i pokušava da nagovesti obrise nove vizije, platforme i nova savezništva. Zbog ograničenog prostora, samo ćemo skicirati neke od ovih tema.

GLOBALNA KRIZA

Izbijanjem globalne krize u 2008, pojavio se optimizam da je to trenutak da socijal-demokratija preuzme inicijativu, formuliše vlastiti program i postane dominantna. To se, međutim, nije dogodilo. Izborni rezultati tokom 2009. i 2010. bili su razočaravajući i socijalna-demokratija je vidljivo marginalizovana. U započetoj debati, mnogi su dali razložna objašnjenja. Andrew Gamble obrazlaže da su u prošlosti recesije obično jačale desnicu. I obrnuto, istorija sugerise izraženu volju i spremnost na rizike da se glasa za levicu u vremenima optimizma u vezi budućnosti (Gamble, 2009). Drugim rečima, teške ekonomske okolnosti i recesije povećavaju atraktivnost *radikalnim* ponudama ekstremne desnice (ali i radikalne levice). Ili kako kaže Dennis McShane „kada su građani zaplašeni za

svoje poslove i primanja ili za budućnost vlastite dece, oni glasaju defanzivno i podržavaju konzervativce (red i poredak, "laka i brza rešenja, 'traganje za 'žrtvenim jagnjetom' - danas su to migranti) (McShane, 2009). U tom kontekstu, Wouter Bos upozorava: „Mi uvek želimo da verujemo da su izbori zbog tema i politika, ali to oni nikad nisu.“ I podseća da nas eksperti iz većine zemalja uveravaju da su izbori uvek oko socijalno-ekonomskih problema (zaposlenje, primanja, distribucija). Ali šta se desilo 2009. i 2010. (izbori za evropski parlament u Holandiji, ali i lokalni izbori tamo i u drugim zemljama)? Pobednici su bile stranke koje su kao platformu imale anti-elitizam, anti-evropeizam, anti-islamizam i protivljenje leviци (Bos, 2010). Kako socijal-demokratija nema alternativni politički program kada se kopni poverenje u neoliberalizam, globalna kriza je, izgleda, nova propuštena prilika i vodi daljoj marginalizaciji.

Na delu je, međutim, i specifična evolucija globalne krize: od krize finansijskog sektora ka krizi realne ekonomije, a tokom 2010 ka ozbiljnoj javnoj zaduženosti i budžetskom deficitu u ključnim evropskim zemljama. Dakle, Keynesova formula je uspešno upotrebljena da se zaustavi propast finansijskog sektora i ovaj se stabilizuje. To je uticalo i na obuzdavanje recesije realnog sektora, kao i njegovo krhko i simbolično oporavljanje, ali mahom nemačke izvozne privrede. Pojavila se, međutim, preteća javna zaduženost i veliki budžetski defцитi koji postaju ključna javna agenda tokom 2010 i 2011. U suočavanju sa njima, većina vlada najavljuje ili već primenjuje drastične *austerity measures*. Oni uvek znače smanjivanje javnih programa (zdravstvo, obrazovanje, penzije, socijalne transferi), kao i drastično manje sredstava za investicije a time i novu zaposlenost, ali i otpuštanje zaposlenih.

Započinje i dinamična debata o *austerity policies* unutar socijal-demokratije. Rasprava, pre svega, služi da se stvori platforma i savezništva za suprotstavljanje ovim programima, ali i za preispitivanje njihove ekonomske logike, kao i stvaranju alternativne ekonomske strategije. Pojavljuju se poznati političari i analitičari –na primer, jedan ministar iz Klintonove administracije, kao i podsekretar iz Bušovog tima. Suština stavova većine učesnika mogla bi se svesti na poznatu Keynesovu formulu: smanjij deficit u periodu obilja, a u recesiji troši. Ukratko, smatra se da je u vremenima smanjene potražnje i zaposlenosti kontra-produktivno smanjivanje javne potrošnje; takva politika je pro-ciklična (dakle smanjuje agregatnu tražnju i zaposlenost) umesto da je kontra-ciklična (utiče na povećanje tražnje i zaposlenosti). Smanjivanje javne potrošnje utiče i na smanjivanje poreskih prihoda, kao i na pad BND, tj. ekonomske aktivnosti. Pa kako do konsolidacije? „Nema konsolidacije bez ekonomskog rasta. Nema ekonomskog rasta bez stimulusa za povećanje agregatne tražnje (Heise, 2010).“, Robert Reich to potvrđuje: profiti rastu u američkoj privredi, ali nema kupaca za robe i usluge. Stoga umesto smanjivanja javne potrošnje, „bolje je stavljati novac u džepove prosečne radne porodice; sve

dok oni ne počnu ponovo da troše, neće ni kompanije da počnu da zapošljavaju (Reich, 2011).⁴ Ove ideje su još ne samo fragmenti bez sistematskog i ubedljivog utemeljenja, nego i ostaju u getu socijal-demokratije. Izgleda da ih većina vlada ignoriše i svoje *austerity measures* i dalje vidi kao panaceju za budžetske deficite. Očito je da su ova dva paralelna bloka autistični jedan prema drugom, kao i što su vladajuće evropske koalicije prema upozorenjima ekonomista, tako da je moguće da ‚ulična demokratija‘ u vidu masovnih protesta i demonstracija utiče na izbor *prave strategije*. U kontekstu naše studije, međutim, važno je naglasiti da i ova debate oko *austerity measures* otvara čitav niz strateških pitanja o logici kapitalizma i mogućnosti temeljnih reformi. O tome u sledećem poglavlju.

REFORMA KAPITALIZMA

Započela je i debata oko reforme kapitalizma. Mnogi misle da socijal-demokratija i nema svoju ekonomsku paradigmu, kao i da ne razume kako kapitalizam funkcioniše (Desai, 2009). Time se otvara i stara dilema o misiji socijal-demokratije i karakteru i granicama reformi kapitalizma, a tiču se ambicija da se kapitalizam potpuno ukroti i transformiše. Neki analitičari upozoravaju da je to ne samo stara, već i opasna iluzija. Granice socijal-demokratije jesu da ona samo donekle ograničava kapitalizam, reguliše njegove bazične okvire i/ ili mu se parcijalno suprotstavlja. Radikalno kroćenje i preobražavanje bili su uvek mit (Gilbert, 2009). Drugim rečima, unutrašnja granica je uvek bila ista: upravljanje kapitalizmom i zaštita kapitalizma od njega samog. Bilo da imamo u vidu klasični kapitalizam u okvirima nacionalnih država ili današnji planetarni kapitalizam. Takav *socijalistički kapitalizam* je, kako je to davno nazvao Michael Harrington, temeljna granica socijal-demokratije.

PRIMARNOST POLITIKE

Započeta rasprava najavljuje nove teme i nagoveštava zaokret o samoj ideji reforme. Koncept reforme u kontekstu neoliberalizma svodio se, naime, na akcije kojima se uklanjaju pravne i institucionalne smetnje za slobodno delovanje tržišta, kao i na smanjivanje (fiskalnih) tereta i reduciranje javnih troškova, naročito troškova socijalnih sistema. Dok je nekada zaštita od arbitrarnog otpuštanja zaposlenih bila važna reforma, danas je fleksibilnost radne snage – dakle *hire-and-fire rules*, ključ koji treba da podupre ekonomski dinamizam i rast (Eppler, 2010).

Ideja vodilja socijalne demokratije za reformu kapitalizma je, kao i uvek, *primacy of politics*, dakle, legitimnost javne intervencije u ekonomiji, ali i nužnost demokratske procedure, javne rasprave o strateškim temama, aktivne participacije građana i zaposlenih... Razložni kritičari sugerišu da socijal-demokratija mora

svoj tradicionalni fokus o redistribuciji da upotpuni i produkcijom, tj. na upravljanje ekonomijom i koegzistenciju sa tržištem. Gabriele Michalitsch sugerise da se moraju praviti veze između produkcije, reprodukcije i potrošnje jer one vode ka daljem ali ključnom pitanju: šta je smisao prosperiteta ako ga stavimo u širi kontekst značenja za ljudski život. Možda razgovor o *dobrom društvu* treba da započne debatom o *dobrom životu* (Michalitsch, 2009). U tom kontekstu zanimljiva je teza Roberta Skidelsky-a da se Zapadna civilizacija pojačano doživljava kao nezadovoljavajuća i okupirana podsticajima reduciranim samo ka akumulaciji bogatstva, ali da to podriava kapacitete građana da u njemu uživaju, čak i da ga koriste. Kapitalizam se pokazao uspešan u prevazilaženju elementarne oskudice, ali šta biva kada imamo obilje (bar na Zapadu). Njegova alternativa dugo je bio socijalizam, ali ispada da je i ovaj bio samo njegov specifičan produžetak. Da bi bio naslednik, socijalizam ili dizajn dobrog društva ne mora eksproprijirati bogate od njihovog vlasništva, već da ponudi motive i podsticaje za delovanja koji nisu usmerena na sticanje bogatstva (Skidelsky, 2011).

Debata se nastavlja i o nizu važnih sistemskih i konkretnih tema. Tako se traga za balansom između *otvorenosti*, tj. slobodnog protoka roba, kapitala i radne snage, ali i okvira koji nude bazičnu sigurnost u zapošljavanju, platama i javnim uslugama. Debata najavljuje ideje o *novom kapitalizmu* za koji *socijalne investicije* treba da su jednako važne kao i kapitalne investicije u ekonomiji i u kome se kombinuju privatno vlasništvo sa državnim i kooperativnim. Promišlja se i predlaže nova evropska industrijska politika, koja bi bila fokusirana na očuvanje ključnih industrija i zaposlenosti, kao i na konkurentnost u globalnom takmičenju i to u inovacijama, vrhunskoj tehnologiji i istraživanjima. Najavljuje se i regulacija finansijskog sektora kako bi ovaj služio potrebama realne privrede, a ne da i dalje opsesivno i spekulativno investira u samog sebe, tj. u *društveno beskorisne operacije*. 'Ukratko, tržište i tržišna ekonomija moraju se ponovo ugraditi u jedan širi društveni kontekst, a to uključuje u moderno društvo, ekonomiju znanja, ograničavanja nejednakosti i u nove forme kontrole biznisa (Hassel, 2009). Postaje potpuno jasno, postuliraju Mehdi Hasan i Jonathan Derbyshire, da socijal-demokrate ne smeju sebi više dopustiti da budu centristički tehnokrati u ključu fokusa na tehnološki razvoj, ekonomski rast i socijalni inženjering. Moraju, pre svega, da rekonceptualizuju a onda i prošire svoje razumevanje progressa i prosperiteta (Hasan i Derbyshire, 2010).

REVIZIJA KONCEPTA EKONOMSKOG RASTA?

Pokrenuta debata kritički problematizuje i ključne ekonomske koncepte u traganju za alternativnom ekonomskom platformom. Tako Ernst Hillebrand smatra da su moderne evropske socijal-demokratske partije načinile fetiš o

neophodnosti kontinuiranog ekonomskog rasta; porast produktivnosti i tehnološke inovacije vide se jednostavno samo kao *instrumenti* koji služe tom cilju, a ne kao instrumenti za uvećanje ljudske slobode. Tom potrošačkom obećanju sreće, mora se suprotstaviti alternativna vizija društva (Hillebrand, 2009). Oživljavaju se i postavke Karla Polanya i njegove čuvene, *Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time* iz 1944. da ljudi više teže za društvenim priznanjem nego za bogatstvom, kao i da kultura ograničava čisto komercijalnu razmenu i da su koncepti reciprociteta i uzajamnosti u ljudskom ponašanju u stvari dominantni. Drugim rečima, ljudi su bazično *gift-exchanging animals* i u suštini traže uzajamno uvažavanje više nego ogoljene materijalne dobitke (Pabst, 2010). Poziva se i na radove Richarda Layard-a i na njegovu ključnu tezu da težnja ka materijalnom ne vodi sreći. Individualna sreća je velikim delom nezavisna od akumulacije dobara i novca. Ono što je važno jeste osećanje da dobijamo pravičan deo u procesu raspodele materijalnih i simboličnih dobara. Siguran posao, dobro fizičko i mentalno zdravlje, društveni odnosi koji daju doživljaj pripadanja, viđenje sveta u kome živimo kao pravednog (*meaningful*), kao i netaknuta priroda i političke slobode su glavne odrednice za zadovoljstvo i sreću (Hillebrand, 2009).

Zato je fokus na ekonomskom rastu po svaku cenu, ali bez debate o njegovoj distribuciji koja treba da prethodi, bitno uticao na distorziju i umanjivanje značaja socijal-demokratske politike, tako da treba početi izgradnju nove vizije i raspravom o samom konceptu ekonomskog rasta. Nobelovci Amartya Sen i Joseph Stiglitz ukazuju na ograničenja koncepta ‚BNP, tj. bruto nacionalni proizvod‘ kao indikatora, ne samo ekonomskih performansi, već i ‚socijalnog progressa‘ takođe (Stiglitz, 2008). Oni tvrde da BND nije dobra mera za ‚blagostanje ljudi.‘ Merenje ekonomskih rezultata i produktivnosti je jedna stvar, a merenje kvaliteta života sasvim drugačija (Hasan i Derbyshire, 2010). Kako naglašava Yusuf Isik, u traganju za alternativnim konceptom rasta, BNP treba da ostane ključno merilo, ali i da uključi druge kriterijume kao što su održivost, socijalni progres i pravičnost, inkluziju, kao i koncept ‚ljudskog blagostanja‘ (Isik, 2010). Prema Petri Pinzler, novije studije jasno pokazuju: više materijalnog bogatstva ne vodi automatski ka sve više zadovoljnim društvima. Britanci su ohrabreni istraživanjima fokusiranim na *sreću građana*, kao i istraživanjima koja naglašavaju blagostanje, distribuciju, prirodnu okolinu i ekonomska pitanja (Pinzler, 2010). Ovakve rasprave dovode i do nacionalnih inicijativa kakva je Komisija za rast, prosperitet i kvalitet života, koju je osnovao nemački Bundestag u novembru 2010. To dovodi i do druge teze da ključ nije samo ‚koliko ekonomskog rasta,‘ već ‚šta treba da raste.‘ Ukratko, da li upotreba fosilnih goriva treba da raste ili opada i šta znači, primera radi, ‚zeleni ekonomski rast?‘ Štagod da ograničava klimatske promene treba dopustiti da raste, a posebno kada su u pitanju dugoročni i održivi procesi. Slično važi i za ekonomski rast koji unapređuje ili

ugrožava kvalitet života ljudi. Manje brinuti da li je ekonomski rast veći za jedan ili dva procenta, već da li je neophodan, bezopasan ili štetan (Eppler, 2010).

Reforma kapitalizma više ne može biti nacionalni ili regionalni projekat. Svet se promenio i postao globalizovan u kontekstu tokova kapitala, roba, znanja i radne snage. Dosadašnja faza globalizacije u smislu transfera kapitala i tehnologije ili tokova trgovine iz jednog šireg središta ka zemljama u razvoju privodi se kraju. Ne samo da se pojavljuju novi akteri na globalnoj sceni, već neočekivano globalizacija pokazuje svoje Janusovo lice i samom jezgru iz koga je potekla i lojalno mu služila.

BUMERANG GLOBALIZACIJE

Tako dolazimo do jedne ključne teme zbog koje evropski socijalisti ne mogu da se jasno opredele i načine zajedničku platformu za reformu kapitalizma. U pitanju je globalizacija - dakle da li da joj se suprotstave, vide kao neutralnu ili kako pristupiti ekonomskom takmičenju među evropskim zemljama, a posebno na globalnom planu i naročito sa novim agresivnim ekonomijama (Kina, Istočna Azija, Indija, Brazil...). Pojednostavljeno, svaka opcija podrazumeva jasne implikacije za radništvo i nižu srednju klasu, tj. njihove tradicionalne glasače, odnosno (verovatno) gubljenje poslova u korist rivala sa nižim troškovima proizvodnje. To je tema zbog koje su socijal-demokrati gotovo paralizovani, a njihovi manifesti i najave programa mlaki. Oni jednostavno ne mogu da prihvate da bi fabrike u Evropi mogle stati i radnici biti masovno otpušteni, niti da se obavezu da će zaustaviti i/ili preobraziti u novi podsticajni okvir proces globalizacije (Economist, 12 Nov 2008). Da pojednostavimo: evropske socijal-demokrate su blokirane na temu kako zaštititi zaposlenost. S druge strane, u dubini duše radnici, političari i menadžeri znaju da što god (kratkoročno) uradili, proizvodnja i radna mesta će nastaviti da se sele negde drugde. Drugim rečima, ekonomski rast Kine (Indije, Brazila) se kao bumerang vraća Americi i Evropi. Globalizacija se otela i novi akteri polažu pravo da je usmeravaju i formulišu obrasce ponašanja. Ne uspevajući da se opredele prema globalizaciji i uklope je u novu paradigmu i tako budu inovativni, socijal-demokrate još uvek ne mogu da formulišu jasnu strategiju. Istina je da se u mnogim autorskim radovima i zvaničnim dokumentima pojavljuju ideje i skice o kontroli u usmeravanju globalizacije, ali nema koherentne i šire obrazložene platforme.

EVROPSKA I GLOBALNA VIZIJA

Globalno proizvedeni problemi mogu se rešavati samo globalno. Očito je da su ključni ekonomski tokovi izvan kontrole bilo koje suverene vlade, kao i da se pojavljuju novi i ne-državni akteri, kao što su multinacionalne kompanije,

izvoznici energije, terorističke grupe, moćni mediji. Dakle, globalna moć multinacionalnih kompanija i finansijskog i drugih sektora može se parirati samo izgradnjom političke protivteže koja se zasniva na globalnim institucijama, regulaciji i demokratskoj kontroli.

PROMIŠLJATI I DELOVATI GLOBALNO

Po Martinu Show-u, socijalna demokratija je bila i ostala evropski pokret, ali unutar nacionalnih država. Tek krajem dvadesetog veka njena specifična uloga postaje da demonstrira kako ekonomsko i socijalno blagostanje može da bude internacionalizovano kao deo procesa evropske integracije. Još uvek, međutim, nije globalni pokret i jedva da postoji u Americi ili izvan zapadnog kruga. Zato ako socijalna demokratija hoće da postane stvarno globalni akter, ona mora ne samo da uvažava i interese većine u drugim delovima sveta, već i da mobilizuje njihovu podršku.

Iz te perspektive proizilaze i dve ključne uloge:

1. Socijalna demokratija mora postati najkonzistentniji zagovornik ,demokratske agende,‘ koja uključuje najmanje tri dimenzije:

- a) Podržavanje i širenje demokratskih institucija i ljudskih prava u svim regionima sveta,
- b) Radikalne i ambiciozne mere za reduciranje i nadzora oružanih sukoba, koji su glavna opasnost za demokratiju u svetskim razmerama,
- c) Razvoj legitimnih globalnih institucija (političkih, administrativnih, vojnih), povećavajući njima reprezentativnost planetarne zajednice i kapacitete za zaštitu žrtava agresije i nasilja.

2. Socijalna demokratija se mora zalagati za prepoznatljivu ,socijalnu agendu‘ u okvirima globalne demokratije. To mora da uključi razvijanje okvira za globalne politike za suočavanje sa dubokim strukturalnim podelama:

- a) eliminisanje najdrastičnijih oblika siromaštva u okvirima precizno utvrđenih rokova,
- b) institucionalizovanje globalnog okvira za social welfare (ne samo bilateralnu pomoć),
- c) institucionalizuje globalni okvir za mobilnost radne snage, utemeljenjem i jačanjem prava migranata,
- d) razvijanjem globalnih režima zaštite prirode (a posebno zaštita ugroženih grupa u prirodnim katastrofama) (Show, 2002).

To je, naravno, veliki izazov za socijalnu demokratiju jer je prevashodno fokusirana na nacionalne i evropske okvire i time ograničena da demonstrira

istorijsku imaginaciju za radikalne promene svetske situacije danas. Dakle, da ponudi okvir da se globalizam shvati kao naša zajednička situacija, koja uključuje i drastične razlike između Zapada i drugih, bogatih i siromašnih, onih koji žive u bezbednosti ili bez nje, demokratskih i onih društava koje tek započinju demokratizaciju. Sve to traži posebnu vrstu promišljanja, doslednosti i epohalne odgovornosti. I zato, samo kada napusti udobni kutak evropske politike, socijal demokratija može postati istinski globalna i samo tako promišljati svoju veoma drugačiju ulogu u veoma različitom svetu.

GLOBALNA SOCIJAL-DEMOKRATIJA?

Time stižemo i na novu temu i novu grupaciju koja sebe naziva *Globalna socijalna demokratija* (GSD). Ona se tek polako institucionalizuje i diskretno prožima i integriše sa evropskim socijal-demokratama. Još uvek ih od njih razdvaja glavni fokus ali i polje delovanja. GSD zagovaraju ljudi kao sto su J. Stiglitz, J. Sachs, David Held, Paul Krugman, Friedrich Ebert Fondacija ili *think thanks* kao što su Oxfam V. Britanija ili Project Syndicate. GSD je fokusiran na svet u celini, a posebno na mogućnost upravljanja globalizacijom, a naročito da zemlje trećeg sveta budu uključene u dobrobiti globalizacije. Neki već najavljuju da nas očekuje 'socijalna demokratizacija globalizacije.' Za sada, međutim, evropske socijal-demokratske partije globalizaciju samo problematizuju, a trećem svetu nude uglavnom deklarativnu podršku i solidarnost.

GSD je pak proaktivan, nudi svoje ideje i polazi od sledećih premisa:

- da ekonomski rast i pravednost mogu biti u konfliktu;
- liberalizacija trgovine verovatno nije dugoročno na dobrobit svih, odnosno većine;
- zalažu se za temeljne promene globalnih institucija i pravila (STO, MMF, *Trade Related Intellectual Property Agreement*)
- za njih je globalizacija neophodna i temeljno prihvatljiva, i ako *managed well*, donosi koristi svima; sebe vide kao spasioce globalizacije od neoliberalizma;
- potrebne su globalne inicijative koje vode socijalnoj integraciji sveta, smanjivanju nejednakosti (oprost dugova; povećanje službene pomoći zemljama u razvoju na 0.7% BNP, podržavanje Milenijumskih ciljeva UN)

Globalna kriza dovodi do njihove aktivizacije na globalnom planu. Na sastanku u Beču 3/11/2008 Komisija Socijalističke Internacionale, dakle i socijal-demokrate, uspostavlja Prezidijum Socijalističke Internacionale i predlaže stvaranje nekoliko međunarodnih fondova i institucija. Joseph Stiglic je autor *Principa socijal-demokratije za stvaranje nove finansijske arhitekture* (Stiglitz, 2008). Ujedinjene Nacije, Međunarodna organizacija rada, Friedrich Ebert

Fondacija, kao i evropski socijalisti pozitivno reaguju na njihove ideje, uključuju ih u svoje forume i intenzivno se konsultuju.

VARVARI PRED VRATIMA

U kontekstu mogućeg preusmeravanja globalizacije, zanimljiva su i podsticajna zapažanja i sugestije Pascal Lamy-ja, Generalnog direktora Svetske trgovinske organizacije. Kada su u pitanju antropološki temelji tržišnog kapitalizma, po Lamy-ju, dolazi vreme da se ovi temeljno preispitaju sa pojavom na lokalnoj ili internacionalnoj sceni populacija koje nisu Zapadnog porekla. Duga Zapadna filozofska *genetička sekvenca* koja vodi od separacije tela i duše do neprekinutog sukoba između individua sa neograničenim apetitima, a koja je dovela do ekonomske teorije o samo-regulaciji, sada je proizvela drugačiju verziju nevidljive ruke. Različite filozofije se pojavljuju u drugim delovima sveta, a koje se ne grade na kapitalističkom antropološkom kodu po kome je čovek čoveku vuk. Ukratko, novi i temeljni konceptualni okvir mora uključiti mislioce i profesionalce daleko izvan kruga zapadnih think tanks i seminara. U kontekstu naše teme, Lamy sugerše da Evropska partija socijalista mora da kao svoj prioritet započne stvaranje zajedničkog političkog fronta sa Kongresnom partijom Indije, Radničkom partijom Brazila i Komunističkom partijom Kine. „Naš zadatak je da gradimo novi politički prostor u svetu koji će morati da se *de-westernize* i da se izloži projektima drugih naroda, drugih civilizacija, drugim senzitivitetima (Lamy, 2010).“

GLOBALNA VIZIJA, EU PROGRAM

Kako stvari stoje, ključni fokus evropske socijal-demokratije ostaje Evropska Unija, koja je i sama najambiciozniji odgovor na izazove globalizacije. Gotovo sve inicijative i svi tekstovi u pan-evropskoj debati vide budućnost socijal-demokratije, pre svega, u okvirima EU. Ima, međutim, i analitičkih radova koji *EU projekat* u današnjem obliku vide više kao ograničavajući, nego podsticajni okvir za socijal-demokratsku agendu. „Mnoge socijal-demokrate ne identifikuju sebe sa EU videći u njoj krucijalni ekonomski liberalizam (Maass i drugi, 2010).“ Gerassimos Moschonas, na primer, analizira EU institucionalnu strukturu ali i samu logiku EU i vidi ih kao ekonomski projekat koji višeslojno utiče na socijal-demokratiju (Moschanas, 2009). EU kao ekonomski projekat uglavnom je usmerena ka tržišnoj kompetitivnosti na globalnom planu (nivo plata i socijalnih programa, fleksibilnost radne snage) u ključu neoliberalizma. Time ograničava prostor za socijal-demokratsku agendu (redistribucija, kvalitet života, regulacija tržišta) ne samo u okvirima unije, već i na nacionalnom planu.

S druge strane, međutim, autonomno funkcionisanje EU-institucija ograničeno je načelom ‚saglasnosti i dogovora‘ zemalja –članica. Dakle, ključne odluke i strateška opredeljenja iniciraju se lokalno i kroz pregovore i kompromise vlada nacionalnih država. Time EU postaje spora i komplikovana struktura u oblikovanju i sprovođenju strateških i tehničkih odluka. Istovremeno EU nema prave ‚socijalne agende‘ niti većih nadležnosti ili instrumenata za njeno sprovođenje. Time su ponajviše ugrožene socijaldemokrate jer su supstancijalno ograničene u svojoj ključnoj agendi: redistribucija, uloga države, socijalna kohezija. Zato i je i vidljiva indiferentnost prema EU politikama ili čak i kritička distanca (Francuska, Austrija). Tek pojavom globalne krize iz 2008 i saznanja da se globalizacija kao bumerang vraća Evropi, socijal-demokrate polako prevladavaju svoju ambivalentnost prema EU. Brzo se pretvaraju u ključne zagovornike prerastanja EU u pravu federaciju unutar koje bi nacionalne partije prerasle u evropske i borile se za hegemoniju. Glavni su zagovornici za i ‚evropsku hrabrost,‘ odnosno za gradnju evropske vizije i strategija, kao i za njihovo ugrađivanje u vlastite programe. U stvaranju autonomne federalne mreže institucija vide veće izgleda za socijal-demokratsku agendu, ali i na sposobnost EU da utiče na kontrolu i usmeravanje globalizacije, kao i reforme kapitalizma.

U tom kontekstu, veoma je relevantan nacrt „*Osnovnog programa za Partiju evropskih socijalista*“, koji iz nemačke perspektive, tj. pozicije Socijal-demokratske partije Nemačke predlaže jedan pro-EU i ujedno federalistički pristup. Ovaj pristup se fokusira na dalju evropeizaciju, suočavanje sa globalizacijom, kao i obnovu socijal-demokratije u evropskim okvirima (Hacker and Maass, 2010). Polazi se od stava da Evropa predstavlja oblik državnosti u transformaciji u kojoj se nove forme međudržavnih, kosmopolitских i društvenih akcija iniciraju i odvijaju. Stoga se i nova socijal-demokratska platforma mora graditi na sledećim temeljima.

- Demokratska zajednica vrednosti (sloboda, jednakost, pravda, održivost, solidarnost; politička participacija)
- Evropska federalna država (demokratski konstituisana federacija, vlada zasnovana na parlamentarnoj odgovornosti i evropskom ustavu, podeli nadležnosti između unije i članica)
- Dalja ekonomska integracija: regulisana kompetitivnost u odnosu na najniže poreske stope, plate i indirektno troškove radne snage, kao i minimalne standarde u mnogim oblastima; uz to, socijalno ujednačavanje je važan cilj, politika plata putem institucionalizacije socijalnog partnerstva.
- Ekološka održivost : EU kao internacionalni lider u suočavanju sa klimatskim promenama; zajedničke kvantitativne kvote (emisije gasa, energetska efikasnost, obnoviva energija; razvoj koncepta novog ‚socijalnog‘ rasta; razvoj bazične ekološke industrije)

- Jačanje socijalne dimenzije: 1) European Social Union kao jednako važna ekonomskoj i monetarnoj uniji (standardizacija sistema socijalne sigurnosti), 2) Evropa otvorena ka svetu (koordinisanje imigracija i socijalna integracija migranata)
- Stvaranje Socijal-demokratske Evropske Konvencije (kao platforma za socijal-demokrate za dijalog i zagovaranje njihove zajedničke agende).

Pojavljaju se, naravno, i skeptici (Roddik, 2011) koji obrazlažu zašto je stvaranje globalnih institucija dalek i neizvestan cilj, kao i da će nacionalne države i njihovi pregovori i kompromisi još dugo obeležavati suočavanja sa globalizacijom. Većina, međutim, i dalje smatra da globalna kriza i zahtevi za reformom kapitalizma u kontekstu poodmakle globalizacija dodatno komplikuju zadatak socijal-demokratije. To su po sebi problemi za koje socijal-demokratije tek naslućuje odgovore. Pored toga, ove teme i problemi postaju okviri unutar kojih socijal-demokratija mora da situira svoje tradicionalne teme kao što su uloga države i jednakost, kao i neke skorašnje kao što su nova srednja klasa i održivost. O tome u sledećim poglavljima.

DRŽAVA KAO AKTER

Po mišljenju Sheri Berman, građani više ne prepoznaju socijal-demokratiju kao posebnu ideologiju. Vide je kao razvodnjenu verziju socijalizma ili proširenu varijantu neoliberalizma. Tako ne uspevaju da razumeju šta je njeno intelektualno i ideološko jezgro. A to je, pre svega, *primacy of politics* u odnosu na tržište i ekonomiju. Drugo, to je uloga države kao šampiona građana, a ne neke posebne klase (Berman, 2009). Dakle, baština socijal-demokratije je da državu vidi kao neutralnu i natklasnu i tako ključnu agenciju i instrument reformi. Poštujući i šireći parlamentarnu demokratiju, stvarala je konsenzus oko važnih socijalnih i strateških pitanja. Nije dirala u temelje kapitalizma i ekonomiju je prepustila vlasnicima i tržištu. Fokus je postao redistributivna uloga države. Prihvatanjem *trećeg puta*, tj. adaptiranjem na neoliberalizam i njegov tip globalizacije, međutim, ideja države kao ključnog aktera pretočila se u koncept *of good governance*. Ovaj koncept nameće da država svodi svoju ekonomsku funkciju na stvaranje poslovnog ambijenta za bolje funkcionisanje tržišta. Sve ostalo se prećutno prepušta tržišnoj regulaciji. Time se uloga države reducira na tehnokratski koncept upravljanja. Res publica, odnosno javni poslovi, učešće javnih aktera u formulisanje strateških tema i rasprava o kontroli javnih institucija postaju tako sekundarni.

Socijal-demokrati su svesni, naravno, da njihov zadatak nije da promovišu ili projektuju državu kao takvu, već da osiguraju da će država raditi u opštem interesu, a ne kao podrška nekim specifičnim (elitnim) interesnim grupama. Tako ulogu države vide kao ključnog pružaoca i garantora javnih usluga, ali i instancu

koja podržava egalitarne vrednosti socijal-demokratije (Cramme, Diamond i Liddle, 2009, Quiggin, 2009). Svesni su i opasnosti ovakvog pristupa o ulozi države. Albert Hirschman je već poodavno ukazao da je najbolji način da se zadozije podrška za kolektivnu akciju u javnom interesu je da se naglasi da državna intervencija može imati nenameravane posledice i da, drugim rečima, treba definisati granice državne moći. U skladu sa Keynesovim tezama, socijal-demokratija ne treba da gradi veliku i skupu državu, već sposobnu i stratešku državu koja može usmeravati i intervenisati u sve složenijim mrežama i institucijama globalizovane ekonomije i društva. Dakle, ideje ‚of deliberative democracy,‘ odnosno o različitim procedurama, modelima i instrumentima participacije građana nude se kao protivteža modelu reprezentativne demokratije u kojoj se učešće građana često svodi na glasanja. Druga teza tiče se delegiranja odgovornosti na niže organe vlasti (decentralizacija), kao i uloge privatnog i neprofitnog sektora u implementaciji javnih usluga i programa.

Socijalna demokratija je jedini politički blok koji zagovara primarnu ulogu države, ali je zanimljivo da nema razvijene teorije o državi i njenoj ulozi u vezi tržišta, javnog sektora, kao ni obećavajućeg okvira za suočavanja sa imanentnim trendom širenja državne administracije i njene mreže službi, a time i stalnog porasta javnih troškova. Postoje naravno uspešni eksperimenti u smanjivanju troškova ili efikasnijem delovanju javnih programa, ali u pitanju su uglavnom manje sektorske reforme. I zato je iznenađujuće da pokrenuta debata o budućnosti socijal-demokratiji nije temeljno pristupila ovoj temi. Debata je ograničena na normativni pristup, tj. zalaganja za ključnu ulogu države i javnog sektora, kao i identifikovanje tema i problema na koje javna intervencija treba da se fokusira. O inherentnom rastu troškova, javnih obaveza, potiskivanju drugih aktera ili potrebnim mehanizmima monitoringa i kontrole, postoje samo fragmenti.

U pokušaju problematizacije uloge države i važnosti ove teme, sledi sasvim kratki prikaz nekih zanimljivih pristupa i analiza.

Erik Liu i Nick Hanauer u svom tekstu ‚The ‚more what, less how‘ government,‘ dele socijal-demokratsku poziciju o primarnoj ulozi države, ali pokušavaju da problematizuju ovu temu, a potom normativno sugerišu drugačiji model. Ukratko, svesni su trenda skleroze efikasnosti i širenja administracije, a time i gušenja motivacije, inicijativa i projekata građana i civilnih aktera, oni ukazuju i na jednu paradoksalnu posledicu. Kako su, naime, socijal-demokrate (tj. ‚progresivni‘ u SAD) jedini zagovornici o primarnosti države, oni polako postaju ‚odeljenje za žalbe,‘ dakle dežurni krivci za sve njene ekscese, birokratizaciju i neefikasnost. I zato, u skladu sa svojom formulom u naslovu teksta ‚more what, less how,‘ autori predlažu sledeći model: ključna uloga države u formulisanju nacionalnih ciljeva i namera, ali znatno reducirana uloga u njihovoj implementaciji. Dakle, postavljanje ciljeva i strategija, ali i pomaganje građanima u gradnji

njihovih kapaciteta, kao i u građenju poverenja koje ohrabruje saradnju. I dodatno, država mora podržavati konkurenciju među akterima, ali i da spreči koncentraciju bogatstva i moći, posebno kada nisu zasluženi i kada teže samo-reprodukciji. Druga i reducirana funkcija države u implementaciji se sažima u formulu ‚radically realocate,‘ tj. da delegira implementaciju na niže organe vlasti, privatni i neprofitni sektor, kao i na različite građanske inicijative. Sve to mora biti praćeno transparentnošću, jasnim kriterijumima, standardima i procedurama, kao i odgovornošću. Posebno naglašavaju značaj primera *dobre prakse* i raznih građanskih inicijativa za koje država mora da pokaže poseban interes kreirajući specifične podsticaje, podršku i specifičnu infrastrukturu za raspravu, eksperimentisanja i dokumentovanje (Liu and Hanauer, 2011).

U svom nedavnom ‚Specijalnom izveštaju o budućnosti države,‘ The Economist je mnogo skeptičniji u vezi mogućeg zaustavljanja širenja države, odnosno brzo rastućih javnih troškova. Umesto normativnog poziciranja u vezi budućnosti države, The Economist vrši analizu uloge države u Kaliforniji, Singapuru i Kini. Zaključuje da će ova tema dominirati u ovoj dekadi, kao i da će kratkoročno teško biti zaustaviti rast troškova i regulacije, ali da se ‚Leviathan‘ može učiniti efikasnijim. Ukazuje se da se zemlje razlikuju u kvalitetu i efikasnosti svojih administracija (Švedska i Singapur na vrhu, Kina i Kalifornija znatno zaostaju), kao i da razni eksperimenti čine uštede i donose efikasnost. Generalno, dobra centralna administracija i njene službe su ključni agenti za ukupni ekonomski uspeh nekih zemalja (Švedska, Singapur); kreiranje dobrog poslovnog ambijenta i ‚pravne države‘ su glavni doprinosi države. I na kraju, delegiranje odgovornosti na niže organe u domenu implementacije, odnosno outsourcing ka privatnom i neprofitnom sektoru su put kojim treba ići (The Economist, March 19, 2011). Očito je da pred socijal-demokratijom stoje ozbiljni izazovi da kreira sistematsku i kredibilnu paradigmu o ulozi države i to ne samo u odnosu na tržište i nacionalne okvire, već i u konteksti evropske integracije, a posebno globalizacije.

POVRATAK JEDNAKOSTI?

Nakon mnogo godina ideja jednakosti vraća se u evropski javni diskurs. U poslednjih trideset godina svako iniciranje razgovora o jednakosti bilo bi delegetimizirano kao marksizam ili nostalgija za socijalizmom. Zato se kao prvi zadatak vidi obnova legitimnosti same teme. To podrazumeva i napor da se debata o jednakosti izvede iz *geta levice* i unese u glavni tok javne rasprave. Zato se u debati zalaže za zaokret, kao i da se ideja jednakosti integralno posmatra u kontekstu slobode i društvene pravde. Ideja jednakosti u ovom kontekstu, pre svega, znači univerzalni pristup nizu javnih usluga (zdravstvo, obrazovanje, energija, transport). To takođe implicira odgovarajuće distributivne i redistributivne

politike čiji su eksplicitni ciljevi da preveniraju reprodukciju ekstremnih nejednakosti. Nakon toga treba re-evaluirati različite forme intervencionizma, tj. programe redistribucije, a tiču se poreske politike, programa socijalne inkluzije, socijalne kohezije, kolektivnih ugovora o platama. Izvestan broj analitičara reducira temu (re)distribucije na uspostavljanje novog i progresivnog oporezivanja, ali većina misli da je to samo manji segment ovog kompleksa. U tom kontekstu, postoje i zalaganja za zaokret, tako da primarna distribucija postane fokus, a programi redistribucije sekundarni instrument (Hillebrandt, 2011). Primarna distribucija tiče se direktnog suočavanja ‚kapitala‘ i ‚rada,‘ uz posredovanje države, koji putem ‚socijalnog dijaloga‘ odlučuju o nivoima plata i prihoda. Eksplicitna ideja predlagачa je da bi se time neposredno uvećao nivo plata i prihoda kako u GDP-u, tako i u nivou životnog standarda; rezultat bi bio i smanjivanje ‚socijalnih troškova‘ za koje država ubire poreze, a time i prenamaglašena, skupa i neefikasna državna intervencija.

Povratku jednakosti kao teme u centar javne debate neočekivano i snažno doprinela je jedna knjiga. To je „The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger“— Richarda Wilkinsona i Kate Pickett, koja se pojavila u martu 2009. Brzo je izazvala veliki interes i burna reagovanja. Socijaldemokrati i druga leвица su je odmah prihvatili kao snažnu podršku svojoj kritici neoliberalizma, ali i kao utemeljenje za gradnju nove platforme. Desnica i konzervativci su knjigu izložili žestokoj kritici. Da je knjiga izazvala izuzetnu i globalnu pažnju, svedoči i informacija da su tokom 2009 i 2010 autori održali 350 predavanja širom sveta u povodu svoje knjige.

Zašto je ova komparativna studija, koja se zasniva na analizi stotine i stotine autorskih tekstova i izveštaja, izazvala salve odobravanja, ali i žestokih kritika?

Knjiga se zasniva na statističko-komparativnoj analizi 23 najrazvijenije zemlje sveta, ali i na analizi 50 država-članica unutar SAD. Prihodi zaposlenih služe kao ključni indikatori za nejednakost. Gini koeficijenti, odnosno razlike u prihodima 10% ili 20% grupa sa najvećim i najmanjim prihodima su baza za svrstavanje u grupe egalitarnih ili nejednakih društava. Zatim se ovakva hijerarhijska lista statistički korelira sa 10 zdravstvenih i socijalnih indikatora preuzetih iz dokumenata UN, WHO ili Svetske banke. Dobijene korelacije se grafički prikazuju tako što horizontalne linije pokazuje zemlje svrstane po nejednakosti prihoda, a vertikalne daju zastupljenost izabраних zdravstveno-socijalnih pokazatelja. Ovi grafovi ukazuju na korelaciju između stepena (ne)jednakosti i određenih socijalnih problema.

Polazeći od 10 izabраних indikatora, ključni nalaz *The Spirit Level*-a je da su egalitarnija društva fizički i mentalno zdravija, da imaju niže stope ubistava, manju upotrebu droga, niže stope rađanja maloletnih majki, bolje rezultate u takmičenjima u matematici i kulturi, više standarde u blagostanju dece, manje

bullying-a u školama, niže stope ekstremne gojaznosti, kao i manju zatvorsku populaciju. I dodatno, egalitarnija društva takođe su kohezivnija, solidarnija, a uzajamno poverenje je izraženije.

Njihova druga i izuzetno važna, ali i provokativna teza je da su egalitarna društva bolja za sve građane, uključujući i većinu privilegovanih članova. Kada se upoređuju grupe ljudi *iste klase iz različitih zemalja*, dakle, istog nivoa prihoda ili obrazovanja, autori navode da oni iz egalitarnijih društava žive bolje. Dakle, kvalitet života biće bolji i za siromašne, kao i za imućne referentne grupe ako žive u egalitarnijem društvu. Autori to objašnjavaju delovanjem naprednih socijalnih politika, koje se u jednom dužem periodu usmeravaju ne samo na neke specifične populacione grupe, već načelno na sve građane. To, naravno, uključuje tezu da treba kreirati programe i usluge za sve građane, tako ih građani doživljavaju bez stigme. Zato, primera radi, školski sistem koji daje jednake šanse neprivilegovanim grupama, po kvalitetu mora da je jednak onom za privilegovane; potreban je jedan univerzalni zdravstveni sistem a ne dva paralelna - za bogate i/ili siromašne; vrhunski javni transport za sve, jer je to ujedno i prostor u kome se sve društvene grupe sreću i komuniciraju, itd. I na kraju, međunarodna evidencija potvrđuje da građani manje veruju svojim vladama u društvima koja su više nejednaka. Velike društvene nejednakosti su uvek pretnja demokratiji i stabilnosti, zaključuju autori.

Ukratko, SAD, Velika Britanija i njene bivše kolonije, ali i Portugalija su zemlje velikih nejednakosti, ali i negativnih pokazatelja kada su u pitanju pomenuti socio-zdravstveni indikatori. Na drugoj strani su skandinavske zemlje i Japan, kako u kontekstu egalitarnosti prihoda, tako i dobrih socio-ekonomskih pokazatelja. Ovde se mora, međutim, navesti jedna važna metodološka napomena. Ovde se ne radi o uobičajenim statističkim prosecima kojima se upoređuju različite zemlje, već o pokazateljima koji se tiču prihoda i socio-ekonomskih indikatora unutar pojedinih zemalja – dakle različitih grupa i slojeva. Teza je, dakle, autora da je (ne)jednakost prihoda unutar društava taj aktivni faktor koji utiče na stvaranje važnih socio-ekonomskih problema. Dakle, ekstremne nejednakosti proizvode i preteće socijalne probleme.

Osnovna teza o korelaciji između nejednakosti u приходima i opadajućih vrednosti socio-ekonomskih indikatora ubedljiva je i statistički proverljiva. Kvalitet i raspoloživost pouzdanih činjenica su naravno nejednaki i ne pokrivaju sve domene, ali su na nivou realnih trendova neosporni. Teorijsko objašnjenje uzročnih veza nejednakosti i socijalnih problema, međutim, veoma je inovativno, ali i predmet žestoke kritike. Autori, naime, tumače da nejednakost nameće ljudima da se fokusiraju na socijalni status i vlastitu poziciju u društvenoj hijerarhiji izgleda i prestiža. Takva opsednutost, sa svoje strane, stvara anksioznost, nepoverenje i socijalnu izolaciju koja podiže nivoe psihološkog stresa.

A stres, kao što je poznato, ima svoju cenu. Stres slabi imuni sistem i tera ljude u loša konpenzacijska ponašanja, kao što su preterivanja u jelu ili agresivnost prema drugima. Na ovaj način nejednakost postaje negativni faktor za svakoga. Ukratko, autori ubedljivo tvrde da je neuroendokrinalni stres ključ, provociran percepcijom da drugi uživaju viši status od nas, time urušavajući vlastito samopoštovanje. Anksioznost u vezi statusa i doživljaj nepravde nagriza ljude i čine da se nejednakost duboko uvlači pod svačiju kožu.

Ako ovde zanemarimo uobičajene ideološke i političke argumente, mnogi od kritičara fokusiraju se na metodološke probleme. Ukazuju, naime, na svodenje nejednakosti na razlike u prihodima, na selektivnu upotrebu statistike, kao i preteranu i neutemeljenu upotrebu metoda korelacije. Glavni prigovor, međutim, tiče se reduciranja tumačenja na psiho-socijalnu ravan (percepcija, stres, imuni sistem). Uprkos mana, međutim, knjiga ostaje ambiciozni, sistematski i inovativni master piece koji temu jednakosti vraća u javni diskurs na velika vrata.

SREDNJA KLASA KAO KLJUČ

Tako dolazimo i do jedne zanemarene teme, a to je važnost srednje klase za socijal-demokratiju. Bivši lider Holandske radničke partije – Wouter Bos upozorava da je ključni problem ESD nerazumevanje uloge i značenja srednje klase. Iz toga proizilaze i problemi između elita i masa, kao i za stvaranje snažnih i pobjedničkih koalicija. Došlo je, međutim, do velikih promena u socijalnoj strukturi, ali i samoj srednjoj klasi. Wouter Bos tvrdi da obično zaboravljamo da se većinski deo moderne radničke klase pretače u srednju klasu danas. Iz toga proizilazi da oni jednostavno i bukvalno mogu mnogo toga da izgube. Nastavljamo da razmišljamo o radničkoj klasi kao *‘have-nots’*, koji imaju velika očekivanja od državne intervencije, ali tokom vremena oni su postali *‘haves’*, tako da počinju da brinu i o svemu što mogu izgubiti. Treće, nama se dopada da verujemo da svako razume pravičnost (*‘fairness’*) demonstriranjem solidarnosti. Ali bivša radnička klasa i nova srednja klasa smatraju da su oni na strani onih koji plaćaju, a ne dobijaju u procesu solidarnosti i stoga postaju veoma frustrirani... I oni nastavljaju da bivaju još kritičniji pa se ustežu da pokažu solidarnost sa svojim sugrađanima, pogotovo kada se ovi sve više razlikuju po svojoj kulturi ili religioznoj i etničkoj osnovi. Četvrto, skloni smo da verujemo da svako razume elementarnu pravičnost kada se radi o kriterijumima za dobijanje novčanih transfera. Ali srednja klasa to doživljava da će morati sve više da plaća danas ili u budućnosti i to joj se ne sviđa. Peto, obično se misli da srednja klasa ne mari da li se javni fondovi domaćinski koriste, ali to je pogrešno. Oni znaju da je dobro upravljanje vlastitim sredstvima njih dovelo do statusa srednje klase i zato očekuju da će država, koriste i njihova sredstva ubrana porezom, uraditi isto (Bos, 2010).

Privatizacija države blagostanje, tj. glavnih programa socijalne politike nakon 1980, ukazala je i na još jednu dimenziju važnosti srednje klase za socijal-demokratsku agendu. Ubrzana privatizacija penzionih sistema, zdravstva, obrazovanja i raznih socijalnih usluga pretvara krug korisnika u kategoriju potrošača, a time implicitno i srednju klasu lišava nekih važnih javnih uloga. Srednja klasa je, naime, jaka lobby grupa, ali i nadproporcionalno zastupljena u administraciji, izvršnoj vlasti i javnim službama, a kada je reč o akademskim, profesionalnim i medijskim krugovima, njena dominacija je potpuna. Dok su programi države blagostanja javni i univerzalni, srednja klasa ima vitalni interes, ali i realnu moć, da ih podržava, širi i unapređuje. Besplatne ili jeftine usluge u obrazovanju, zdravstvu i drugim sektorima direktno uvećavaju standard, nude stabilnost, sigurnost i predvidljivost upravo srednjoj klasi. Time se srednja klasa pretače u ključni stub koji podržava kvalitet i održivost javnih programa. Privatizovani programi socijalne politike usmeravaju se na srednju klasu i ova postaje njihov ključni korisnik. Time srednja klasa čini jaku lobby grupu za pregovore sa privatnim sektorom, ali javni sektor ostaje bez ključnog potpornog stuba i lagano se pretvara u servis za *underclass*, odnosno građane drugog reda, dakle za one koji su bez kapaciteta da efektivno zaštite i/ili razvijaju ove programe. Toga su postali svesni lideri socijal-demokratije i rigorozno se zalažu za obnovu javnih programa, njihovu univerzalnost i kvalitet. I zato Wouter Bos naglašava da socijal-demokrate moraju da prodube razumevanje i probleme srednje klase i videti može li se graditi novi profil na tome. Moraćemo da istražujemo i nove okvire da razvijamo da bismo bili fiskalno odgovorni, ali i fer, upozorava Bos. Dakle, trošiti u granicama raspoloživog, ali da se ekonomski dobiti ili gubici pravičnije raspodeljuju. Zatim kako graditi politike na moralu, ali da se ne zapadne u staromodni paternalizam; graditi na ideji *'dobrog društva'* ali ne kliznuti na klasične i autoritarne nacрте i modele; stvarati visoko kvalitetne javne usluge ali uz visoku javnu etiku; i na kraju, moramo razbijati monopol koji imaju konzervativci a tiče se poverenja, identiteta, sigurnosti i dostojanstva koji postaju važni ponovo (Bos, 2010).

IDEJA 'DOBROG DRUŠTVA'

Implicitno ili eksplicitno, deklarativno ili prećutno svaki program, širi projekat ili javna akcija gradi se na nekakvoj predstavi o *dobrom društvu*. Obris ili odrednice o dobrom društvu utvrđuju specifičnu konfiguraciju osnovnih društvenih vrednosti, njihovu hijerarhiju, ali i setove pretpostavki, smernica, normi i standarda kao okvira orijentacije u ostvarivanju individualnih i kolektivnih ciljeva i uloga. Drugim rečima, ključne društvene vrednosti ne treba razumeti kao konkretne ciljeve akcije, već više kao kriterijumi pomoću kojih izabiramo ciljeve, projektujemo određene zamisli, usmeravamo i ocenjujemo društvenu praksu (Ružica,

1985). Ukratko, debata o *dobrom društvu* je traganje socijal-demokratije za vizijom društva koja u sebi objedinjuje, moralno utemeljuje, nudi smernice za ostvarivanje ciljeva, ali i daje okvire orijentacije za kolektivnu i individualnu akciju. Vizija sugerira ne samo specifične ciljeve i njihove prioritete, već nudi i obrasce kooperacije, predlaže set institucionalnih aranžmana, kao i mehanizme usmeravanja, samokorekcije, učenja i komunikacije. Ukratko, nudi zajednički okvir, doživljaj misije i set vrednosti, a pre svega kakav tip države i kakvu ekonomiju hoćemo, kao i koliko jednakosti u konceptu građanstva smo spremni da zagovaramo.

JEDNA SKICA

Nije slučajno da rasprava o obnovi i budućnosti evropske socijal-demokratije započinje programskim dokumentom nazvanim „*Building the Good Society (BGS)*“, čiji su autori Jon Crudas i Andrea Nahles. To je istinski pan-evropska debata na internet stranici Social Europe Journal -a koja je počela krajem 2009 i u kojoj učestvuju stotine učesnika i traje celu 2010 i nastavlja se u 2011, ali sa pomeranjem težišta na srodne teme.

Building the Good Society (BGS) je programski dokument koji formuliše i sugerira normativnu matricu za novu strategiju evropske socijalne demokratije koja treba da integriše, daje okvir orijentacije, nudi strateški izbor tema i pravce delovanja, kao i da mobilise za dalju raspravu, ali i delovanje. Započinja jednostavnim stavom da je to nacrt vizije o progresu koji se bazira na ideji pravde (čiji je moralni temelj jednakost), održivosti i konceptu sigurnosti – dakle zamisli *dobrog društva* slobodnog od siromaštva, zasnovana na egalitarnoj ekonomiji i koja gradi sigurniju, 'zelenu' i pravedniju budućnost.

Ideja '*dobrog društva*' tiče se solidarnosti i socijalne pravde. Sloboda se gradi na osećanju sigurnosti, doživljaju pripadnosti i iskustvima samopoštovanja i poštovanja drugih. Solidarnost izražava temeljnu međuzavisnost ljudi, a u globalizovanom svetu je bez granica. Ideja '*dobrog društva*', ali i '*dobrog života*' uključuje decent work, pravo na obrazovanje, opštu dostupnost zdravstvenih usluga, univerzalnu socijalnu sigurnost, participaciju u javnom životu i sl. Sve se to uokviruje u kontekstu ekološke ('zeleno') održivosti. Mi tragamo i za novim tipom ekonomije koja se bazira na vrednostima i institucijama '*dobrog društva*' – dakle, mešovita privreda, ekonomska participacija i drugačije poimanje koncepta ekonomskog rasta. Rečju, zalaže se da '*kvalitativni ekonomski rast*', tj. na tehnološkom razvoju, ali u kontekstu smislenog i obogaćenog koncepta rada, kao i stvaranja obilja (pravedno distribuiranog) i kvaliteta života. Država mora da ostane u kontroli ključnih javnih usluga, kao što su transport, pošta, banke. Država mora da se menja od '*tržišne ka civilnoj*' i mora se obnoviti koncept '*primacy of politics*' u odnosu na tržište, a naročito

na finansijski sektor. Ali to se mora činiti i na globalnom nivou - dakle, gradeći globalna savezništva i aranžmane. To se tiče i formulisanja nove industrijske politike tako se da se ključne industrije modernizuje i očuvaju u Evropi, kao i da međunarodna trgovina postane balansirana. Primera radi, mamutska izvozna privreda Nemačke proizvodi ozbiljnu asimetriju u odnosu na istočnu Evropu. Komparativne prednosti Evrope uvek su bile inovacije, visoka tehnologija i istraživačka praksa, pa se predlaže veće investiranje da bi se dobili high added products, kao i vrhunski istraživački rezultati, ali i da se univerziteti moraju odreći marketizacije i komercijalizacije; druga komparativna prednost su vrhunske javne usluge (obrazovanje i trening, zdravstvo i socijalne usluge) i tu Evropa mora da održi a cutting edge.

Evo i preliminarnih, ali ključnih teza koje treba da posluže za građenje koncepta ‚dobrog društva‘:

- obnavljanje ideje o ‚primacy of politics‘ i time odbijanje da se sfera politike subordinira ekonomskim interesima;
- preobražavanje odnosa države i individua kroz demokratsko partnerstvo;
- stvaranje demokratske države koja je odgovorna i transparentnija, uz jačanje demokratskih institucija na svim nivoima, uključujući ekonomiju
- proširenje i odbrana individualnih građanskih sloboda
- ponovno naglašavanje značaja javnog dobra, kao što je obrazovanje, zdravstvo, transferi i usluge socijalne politike u odnosu na tržišne kriterijume;
- redistribucija rizika, bogatstva i društvene moći koji se vezuju za klasu, rasu(!) i rod u cilju stvaranja egalitarnijeg društva;
- priznavanje i poštovanje razlika među rasama, religijama i kulturama
- stavljanje potreba ljudi i naše planete iznad profita.

Za većinu u debati ova skica je poziv za intelektualnu obnovu socijal-demokratije koja je sama sebe svojim pragmatizmom dovela do zatvorenog kruga. Suočavanje sa globalnim kapitalizmom traži, pre svega, ogromni utopijski potencijal. To je poziv za budućnost koja, prema Jenny Andersson, ne sme biti spašavanje sistema, već building place to be (Andersson, 2009). Po Zygmuntu Baumanu, za to su neophodna dva uslova. Prvi je snažno osećanje da se ovaj svet urušava i da ga treba popravljati. Drugi je pouzdanje da postoje ljudski kapaciteti za takav zadatak. Dakle, uverenje da ‚mi to možemo.‘

KAKVA PLATFORMA I KAKO DO NJE

Izgradnja zajedničke platforme, tj. okvir orijentacije koji artikuliše osnovnu matricu, nudi odgovore, postavlja konfiguraciju i hijerarhiju ciljeva, operacionalizuje strategije, taktike i instrumente, kao i daje smer delovanja, dug je i

neizvestan poduhvat. I kada pođmakne kao proces, biće uvek nepotpun i nesavršen i stalni predmet osporavanja ili prerade. No i tako nesavršen, ako je u matrici inovativan, kvalitetan i ubedljiv, postaje konceptualni i mobilizacioni okvir za promišljanje i delovanje. Ukratko, pan-evropska debate još uvek više postavlja pitanja i dileme ili parcijalno nudi neke ideje, nego što pruža jedan sistematski i podsticajni odgovor za budućnost kapitalizma, njegove reforme, globalizaciju, uticaj društvenih promena, kao i vlastitu paradigmu i tok akcija.

POVRATAK KEYNESA?

U debati se uverava da je Keynes-ova bazična formula da je balansirani i održivi rast ostvariv dugoročno, ali samo uz odgovarajući porast prihoda građana, tj. kupovne moći, i dalje je relevantna. To implicira zahtev za dualnu strategiju koja se tiče a) efikasne regulacije finansijskog i drugih sektora, ali i b) promocije pravednije distribucije prihoda. Ovoga puta, međutim, to se mora činiti na globalnom, ali i regionalnom planu (EU, na primer). On je s pravom upozorio da ekonomski rast, vođen samo logikom nacionalnih interesa pojedinih zemalja, vodi u obični merkantilizam, tj. prebacuje teret razmene i nezaposlenosti na slabije partnere. Dakle, to podrazumeva da su potrebne nova međunarodna finansijska arhitektura, nove institucije i nova paradigma upravljanja globalizacijom. Ta je agenda implicitno prihvaćena od svih međunarodnih aktera, ali koliko ozbiljno - ostaje da se vidi. I konačno, Keynes je odlučan u tome da je neophodna specifična demokratska kontrola dugoročnog ciklusa investiranja; demokratske institucije moraju biti jasni filtri za ključne investicije u javnu infrastrukturu, vitalne delatnosti, energiju, zdravlje, obrazovanje i slično. U svom pismu Predsedniku Roosevelt-u iz 1938, Keynes je postulira da je kapacitet za kolektivno pregovaranje esencijalan (Perez, 2010). Dakle, *„povratak politici“* je neophodan umesto tehnokratskog upravljanja

IT IS ALSO CULTURE, STUPID.

Dugo se unutar socijal-demokratije verovalo da su kulturne tenzije i konflikti samo simptomi ili refleksija duboko ukorenjenih socijalno ekonomskih problema i nepravdi. Ako razrešavamo socio-ekonomske probleme na pravi način, odgovori na kulturne probleme sami se nameću. Ovakav pristup nije nikada, međutim, uspevao da objasni veze kulture, morala, identiteta i ponašanja glasača. Kulturne i moralne vrednosti, kao i aspiracije i socio-ekonomska sigurnosti, očito su podjednako važni. I zato socijal-demokrate moraju bolje da razumeju težinu i anksioznost unutar evropskih društava u vezi morala i socijalnog urušavanja.

To se može videti implicitno i eksplicitno u mnoštvu priloga i dokumenata u debati i polako dolazi i do pomeranja ove teme u središte debate. Tako je nedavno Policy Network, kao deo svog projekta Amsterdamski proces, organizovala seminar sa simptomatičnim naslovom: „IT'S ALSO CULTURE, STUPID: The Cultural Challenges to Social Democracy“. Nekoliko teza iz agende za seminar ilustruju važnost i delikatnost socijalno-kulturne situacije u Evropi.

Strukturalne promene i promene vrednosti u poslednjim dekadama, prema ovom dokumentu, stvorile su nove izgleda ali i rizike za koje su ljudi nejednako sposobni da kontrolišu ili pretaču u dobrobiti. Društva su postala mnogo sekularnija, heterogena, raznovrsna, individualistička i post-materijalistička. Ovi trendovi su prouzrokovali dramatične promene u posle-ratnim tradicijama i institucijama i proizvele su *dobitnike* i *gubitnike*, a to se manifestuju u pre-strojavanju unutar leveice između kosmopolitskog i komunitarnog pogleda na svet, odnosno u jazu između onih koji podržavaju globalizaciju i onih koji joj se suprostavljaju, a okvir orijentacije vide u vlastitoj zajednici. Populizam preteće raste u Evropi. I levi i desni populisti zauzimaju tradicionalni prostor socijal-demokratije i eksploatišu strah, nezadovoljstva, anti-elite i anti-migrantske sentimente. Socijalna kohezija je, takođe, podrivena kao rezultat dubokih socijalnih i ekonomskih promena u Evropi. Novi multi-kulturalizam (*diversity*), oličen u fokusu na *identitet* (etnički, verski, grupno-specifični) koji je uspeo da prevlada tradicionalni jaz između leveice i desnice (klasna solidarnost), ozbiljno polarizuje politički prostor i predstavlja stvarnu pretnju socijal-demokratiji kao (dominantnoj) ideologiji. Kako to slikovito reče Dennis Mcshane: ‚U prošlosti je leвица raspravljala o budućnosti. Danas nam je tema identitet.‘ Zanimljivo je da i socijalne-demokrate i demo-hrišćani kritikuju *multi-kulturalizam*, ali svako iz svog ugla. Za hrišćanske demokrate karakterističan je populizam i podilaženje masama, kao i njihov tradicionalistički i konzervativni *Weltanschauung*. Za socijal-demokrate situacija je mnogo složenija. Njihov internacionalizam, politički liberalizam i kulturološki pluralizam podrazumevaju koncept jednakosti u pristupu raznolikim manjinama. S druge strane, multikulturalizam podriva ne samo klasičnu klasnu solidarnost, već otežava i bilo kakvu formulu opšte solidarnosti, opšte mobilizacione platforme, kao i stvaranje zajedničkog ‚civilizacionog projekta budućnosti.‘ Kako, dakle, da se socijal-demokrate ponovo aktiviraju u premošćivanju izbornih i kulturnih napetosti i suprotstavljanja. Kako se, na primer, suočiti sa anti-modernim, anti-emancipatorskim obeležjima radikalnih islamista, ali bez da se podhranjuju islamofobične tendencije u društvu, kao i da se ne podrije sloboda izražavanja i sloboda religijskih uverenja.

U upravo objavljenom zborniku sa ovog seminara „Exploring the Cultural Challenges to Social Democracy (Policy Network, 2011a), produbljuju se neke od tema najavljenih u agendi. Tako se smatra da *diversity*, ako se adekvatno

ugradi u ključnu orijentaciju socijal-demokratije, može postati moćna snaga za naša društva. Ali socijal-demokrate moraju prvo da na nov način osnažuju zajedničke veze i temelje zajedničkog života u 21-om veku: dakle, traganje za idejama koje povezuju i integrišu, kao i premošćuju socio-ekonomske napetosti i nesigurnosti. Drugo, ukazuje se na rastuće napetosti između visoko obrazovane srednje klase i radničke klase u vezi glasačkih opredeljenje („građanski rat unutar levice“). Kosmopolitska srednja klasa se očito *de-nacionalizuje*, dok nacionalna država ostaje ključ kolektivnog identiteta radništva i pitanje je kako *nation building* ponovo uključiti u socijal-demokratsku naraciju. Neki sugerišu da pomeranje ka fokusu na identitet ne mora biti izraz ličnog nezadovoljstva, već percepcije problema u široj zajednici, tj. pomeranja ka kulturnim i simboličkim domenima (integracija, fair play, zajednička svrha). Drugim rečima, zalažu se da koncept *diversity* treba manje da ukazuje na razlike među ljudima, već da naglašava da svi ljudi kao građani deluju u javnoj sferi kao jednaki; da stalno ukazuje na *shared citizenship* koji se bazira oko zajedničkih socijalnih i kulturnih realnosti, ali osnaženi jasnim pravima i obavezama. Prema Dilsi Demirbag Sten, promocija prava građana kao individua u odnosu na grupna prava je bolji način da prevaziđemo negativne posledice politike identiteta, kao i da gradimo egalitarnija društva. S druge strane, kao posledica globalizacije, raznoliki i višeslojni identiteti postaju deo permanentnog procesa promena (Sten, 2011).

KA PUTU KOJIM SE JOŠ NIJE IŠLO

Uprkos trendovima i procesima koji su preteći, sveopšta je saglasnost da postoji prostor za manevrisanje da se inovira i redefiniše socijal demokratski projekat u novim okolnostima.

Rene Cuperus vidi tri ključne opcije za budućnost evropske socijal-demokratije.

Prva je jasan izbor da prosvetljena profesionalizovana srednja klasa bude naša najvažnija izborna i partnerska baza. Ona reprezentuje budućnost ekonomije znanja, rastući je segment društva, koncentrisana je u velikim urbanim centrima. Ona je nosilac jednog optimističnog, liberalnog i kosmopolitskog pogleda na internacionalizam, multikulturalnu integraciju i evropsku unifikaciju. Takav izbor bi tražio koalicije i čak tesnu saradnju sa drugim liberalno-levim partijama, kao što su Zeleni i socijalni-liberali. To bi se ticalo zajedničkog projekta oko modela tržišta radne snage, evropske političke integracije, *zelenih inovacija*, individualne autonomije i stimuliranja vrhunskih talenata. To bi bilo kulturološko nastavljanje *trećeg puta*, ali ovoga puta socijalno-ekonomski orijentisanog. Usputno, ova opcija bi zadobila i podršku feminističkih, migrantskih i drugih grupa.

Druga opcija bi bila izbor onoga što se naziva ‚socijal-demokratija straha‘ (Tony Judt). Bila bi usmerena da ponovno zadobije podršku tradicionalne, ali i nove fluktuirajuće, radničke klase i nove niže srednje klase, kao i onih koji zavise od javnih programa, programa socijalne sigurnosti i socijalne zaštite. Ova opcija bi se borila za zaštitu i sigurnost koju je klasična država blagostanja obezbeđivala. Bila bi ekstremno kritična o tržištu, posebno njegovom ugrađivanju u javni sektor, ali i o EU, tj. o njenom tržišnom fundamentalizmu kakav danas postoji. Bila bi okrenuta aktivizmu i više lokalno utemeljenja. Ovakav izbor bi nametao tešnju saradnju sa populistima na lewici (Die Linke u Nemačkoj, Socijalistička Partija u Holandiji). To bi takođe obnovilo tešnju saradnju sa sindikatima.

Treću opciju Rene Cuperus opisuje kao *Houdini-act* (ironična metafora na čuvenog mađioničara Houdinija), kojim se oslobađamo granica uslova u kojima živimo danas i stvaramo široku koaliciju radničke klase i srednje klase, dakle i fluktuirajućih i nestalnih radnika u sektoru usluga, sa akademski obrazovanim profesionalcima u novoj ekonomiji znanja, kao i sa prosvetljenim preduzeticima i u sindikate udruženim industrijskim radnicima (Cuperus, 2010).

Ove tri opcije koje sintetizuje Rene Cuperus sadržane su i prepoznatljive u najvećem broj priloga u pan-evropskoj debati u traganju za strateškom platformom i ključnim savezništva za obnovu i budućnost socijal-demokratije. Predlozi se razlikuju po fokusu za jednu ili drugu opciju, za ovu ili drugu vrstu koalicija, po imaginaciji autora ili nekim specifičnostima, ali su uglavnom u okvirima onoga što Cuperes sažima, sistematizuje i uopštava iz debate.

OBRISI I KONTURE

Ukratko, u pitanju je traganje za programom koji povezuje materijalističke inovacije, fair play, decent work, šanse za socijalno napredovanje, socijalnu i fizičku sigurnost – sa post-materijalističkom ili kulturološkom perspektivom o slobodi, održivoj okolini, otvorenosti za svet oko nas, kao i za prihvatanje kulturne različitosti, ali bez reduciranja na prazni multikulturalizam. Program koji zagovara ne samo promenu, već i kontinuitet, tj. očuvavanje programa države blagostanja (Judt, 2009, Amsterdam Process (b), 2010).

Takav program bi se suprotstavljao centrifugalnim snagama u ekonomiji, kulturi i političkom domenu: rastućim nejednakostima, zaoštrenim kulturnim konfliktima i linijama razdvajanja u vezi poverenja i pasivnosti u demokratskom procesu. Ovakav program bi blokirao komercijalizaciju javnog dobra; umesto toga, jačao bi *res publica* unošenjem morala i okvira orijentacije i u privatni i treći sektor. Takođe bi dizajnirao agendu skromnosti, samo-ograničavanja i

umerenosti, građenju ekološke, socijalne i kulturne *održivosti* u protivstavu sa hiper-potrošačkom trkom u našim društvima. Ovo se može videti i kao obnova koncepta kvaliteta života u novom pakovanju.

Društvene vrednosti su moralna kičma političkog pokreta, postulira Alfred Gusenbauer. Socijal-demokrate ih moraju redefinisati kako bi korelirale savremenom dobu. Dakle ne samo da nude set uverenja, nego da služe i razumevanju vremena u kome živimo, da se na njima grade ciljevi, kao i načini ostvarivanja ciljeva. Naš prioritet i ključne vrednosti su solidarnost, jednakost, demokratija i mir (Gusenbauer, 2009). Slično postulira i Poul Nyrup Rasmussen, Predsednik FES-a, i naglašava da je solidarnost uvek bila usmeravajući princip socijal-demokratske porodice; socijal-demokratske vrednosti i ideje, nastavlja Rasmussen, su utemeljene i nastaviće da budu utemeljenje na stvaranju kvalitetnih radnih mesta, adaptiranju na ekološke potrebe, istinsku jednakost polova, respektu za državu blagostanja, obavezivanju na temeljnu reformu finansijskog sektora, tako da ovaj služi realnoj ekonomiji (Rasmussen, 2009).

Social-demokratija je uvek bila socijalni pokret. Započela je stvaranjem radničkog pokreta sa jakim vezama sa sindikatima, pružaocima socijalnih usluga, emancipatorskim pokretima, studentskim savezima, mirovnim inicijativama. Danas se suočava sa temom kako da ponovo uspostavi takve veze i saradnju i neutrališe mnoge predrasude iz skore prošlosti. Transformisanjem vlastite agende socijal-demokrate moraju da za sebe definišu koje su to posebne grupe i organizacije koje oni pokušavaju da reprezentuju i zagovaraju njihove interese (Gusenbauer, 2009).

U tom kontekstu, Poul Nyrup Rasmussen sažima okvire jedne dinamičke i ka akciji orijentisane platforme socijal-demokratije:

- pojačan angažman naših aktivista, kao i naše (izborne) baze
- vođstvo koje je spremno da podrži vrednosti pokreta, tako što živi u skladu sa njima
- obnovljen osećaj političke hrabrosti da se definiše politički temeljni okvir
- koordinisani naponi diljem kontinenta da se Partija evropskih socijalista uspostavi kao zaista evropska partija (Rasmussen, 2010).

UMESTO ZAKLJUČKA

Debata još traje, ali jedan od njenih preliminarnih zaključaka je veoma važan. U stvari, radi se o upozorenju da i ne treba očekivati 'veliku ideju', tj. nacrt novog civilizacijskog projekta, odnosno paradigmu koja uspešno interpretira svet u kome živimo i daje jasan pravac za promene (Crabtree, 2010). I u prošlosti su se velike ideje i veliki projekti stvarali sporo, generacijama, uz nejasne vizije i stavljanjem fokusa na ovu ili onu ideju... Dešavalo se, istina, da

su pojedini projekti dobijaju brzu i široku podršku, ali se na levisi to često pokazivalo kao dead-end opcija, dakle nešto neplodno i neostvarivo, ali i razočaravajuće i opako u implementaciji.

Druga i veoma važna teza je da možda ovoga puta i ne treba nuditi gotove recepte, blueprints i ambiciozne programe koje prave pojedinci ili male grupe. Oni uvek nose opasnost kada prosvেćeni pojedinci i male grupe sugerišu teme i okvire, jer često ne korespondiraju onome sto druge važne grupe i slojevi smatraju relevantnim; njima se unapred daju interpretacije i okviri razmišljanja i time kanališu i ograničavaju drugi akteri. Drugim rečima, možda ovoga puta smisao debate i predloga treba da bude da probudi energije građana, iz čega bi neke ideje i inicijative mogle da zaokupe maštu građana i socijalnih pokreta... I tako da se stvori prostor za pojedince i male grupe: da evaliraju, promišljaju, artikulišu, sistematizuju i ponude operacionalizovane okvire za tumačenje, mobilizaciju i tok akcije.

ANEKS

AKTERI, INICIJATIVE

Nakon inicijalnog započinjanja pan-evropske debate o budućnosti socijal-demokratije u nekoliko središta, pojavljuje se više ključnih mobilizatora i katalizatora rasprave, naročito uključivanjem blogosfere i socijalnih mreža. Ovde se, međutim, ograničavamo na vrlo selektivan prikaz onih aktera i inicijativa koje se tiču zajedničkog evropskog prostora, tema i ideja.

Prava pan-evropska debata započinje na web stranici **SOCIAL EUROPE JOURNAL (SEJ)** tokom 2009. To je prvi evropski časopis u celosti posvećen, progresivnima u Evropi i šire, tj. socijal-demokratiji, a osnovan je 2004 (www.social-europe.eu). Koncipiran je kao forum za debate i inovativno promišljanje ne samo o socijal-demokratiji, već uzima koncept SOCIAL EUROPE kao okvir za analizu globalizacije, političke ekonomije, industrijske politike i međunarodnih odnosa. Pojavljuje se kao pionir u stvaranju nove forme evropske javne sfere, a tiče se direktnog učešća građana u raspravama o temeljnim pitanjima. Na njegovoj web stranici prikazane su vrlo različite aktivnosti: blogovi, kolumne, debate, recenzije knjiga i video materijali sa raznih konferencija, okruglih stolova i predavanja, kao i svi brojevi časopisa od 2005. Tokom 2010 SEJ proširuje svoju logistiku uključivanjem društvenih mreža (Facebook, Twitter, YouTube, Vimeo), posebno u debatu o 'dobrom društvu.'

Ključna rasprava otvara se sa 'Debatom o dobrom društvu', koju organizuje SEJ zajedno sa FES-om, kao i časopisima Soundings i Compass. Predložak za raspravu bio je **'Building the Good Society'**, autorski i programski tekst Jon

Cruddasa i Andreje Nahles, 2009 (www.compassonline.org.uk). U raspravu se uključilo više stotina evropski relevantnih aktivista, funkcionera i analitičara. Do početka 2010 registrovano je 22,000 internet-čitalaca. Tokom 2010 i 2011 debata se račva u niz specifičnih tema, kao što su Politička ekonomija za dobro društvo, austerity measures, jednakost i drugo.

Compass je uticajna britanska grupa za pritisak sa oko 40 000 članova fokusirana na ideje i akcije. Demokratija, jednakost, održivost su ključni vrednosni okvir, a politički cilj je stvaranje široke koalicije oko svojih ideja. Bliska je Laburistima, a i okrenuta ljudima koji hoće da postanu članovi ove partije. Tokom 2003 sačinjena je politička platforma : „A vision for democratic Left“ sa ciljem da se razvije radikalniji program za progresivnu vladu. Očite ambicije su da pospeši „krovno grupisanje“, da bude strateški politički glas, kao i organizaciona snaga, ali i grupa za pritisak na Laburističku partiju. Iako je primarno fokusirana na UK, značajan je akter i na evropskom planu (www.compassonline.org.uk).

Soundings je časopis koji izdaje Lawrence and Wishart, izdavač i drugih levičarski orijentisanih magazina, kao što su Renewal, New Formations, Anarchist Studies, Twentieth Century Communism. Soundings je jedan od ključnih inicijatora debate o budućnosti socijal demokratije, posebno između 2005 i 2009 godine. Zanimljiv je i njihov tematski broj posvećen u celosti ideji „Dobrog društva“, ali u kontekstu Velike Britanije (46/2010). Na njegovoj web stranici ima važnih priloga o situaciji i izgledima evropske socijal-demokratije, kao i lokalno obojenih tema i ideja, ali relevantnih i za širi evropski prostor. Njegovi saradnici su česti učesnici u evropskoj debati o budućnosti socijal-demokratije (www.soundings.org.uk).

Drugi ključni akter, koji polako preuzima dominantnu ulogu je **POLICY NETWORK**. To je međunarodni think tank iz Londona fokusiran na promociju progresivnih politika i obnovu socijal-demokratije. Bavi se istraživanjem, produkcijom knjiga i policy papers; organizuje konferencije, okrugle stolove, seminare i debate (www.policy-network.net). Na web stranici Policy Network vidi se čitava lepeza raznovrsnih aktivnosti. Iza naslova *Observatorija socijalne demokratije* kriju se političke analize, komparativne i analize javnog mnjenja. Tu su raznovrsne tematske oblasti i prilozima stotine i stotine autora: Šta čitamo, Fakti i Brojevi (18 zemalja), Ideje i Debate, Stanje Levice. Primera radi, samo podgrupa „Ideje i Debate“ ima sledeće rubrike: Budućnost misli socijal-demokratije, Uzajamnost i socijal-demokratija, Progresivne koalicije za fragmentisanu levicu, Klasici socijal-demokratije, Povratak internacionalizmu, Sindikati i socijal-demokratija. Sve su to mali projekti sa svojim programskim okvirom i manjim ili većim brojem priloga.

Postoje ipak dva ključna projekta:

1) **OBNOVA SOCIJAL-DEMOKRATIJE** (Renewal of Social Democracy) ili Amsterdamski proces (Amsterdam Process) po gradu u kome je iniciran u novembru 2009. Projekat je započeo programskih dokumentom „Challenging the Politics of Evasion.“ Glavna delatnost su tematske konferencije, manji seminari u različitim zemljama i online prilozi autora iz različitih evropskih zemalja. Održane se i tri važne konferencije: Traganje za ekonomskom kompetentnošću, Madrid, Decembar 2010, zatim Kulturni izazovi za socijal-demokratiju (Berlin, januar 2011), kao i Društveni progres u 21-om veku, London, mart 2011. Bilo je i više seminara, a za našu temu je svakako najvažniji „Ideološka obnova evropske socijal-demokratije: Novi revizionizam za 21. vek,“ održan u Amsterdamu, 30 juni-1 juli, 2010.

2) **Mreža za progresivno upravljanje** (Progressive Governance Network), koju čine šefovi država i vlada iz celog sveta sa ciljem da se raspravlja o ključnim temama našeg globalizovanog sveta (<http://progressive-governance.net/>). Od početka globalne krize u 2008, održane su tri važne konferencije: Inkluzivna globalizacija: Promocija prosperiteta za sve, London, 2008; Odgovori na globalnu krizu: Trasiranje progresivnog puta, Chile, 2009; Radna mesta, industrija i izgledi: Strategija rasta nakon krize, London, 2010.

Treći ključni akter, a izgleda i a driving force ove pan-evropske debate je **FRIEDRICH EBERT STIFTUNG**. Pojavljuje i svojim direktnim inicijativama, ali i kao logistička i finansijska podrška drugim projektima, kakav je Building Good Society Debate. Posebno su aktivne njegove kancelarije u Londonu (www.feslondon.org.uk), fokusirana na Evropu, odnosno u New Yorku (www.fes-globalization.org), fokusirane na globalizaciju. FES-ova centrala u Nemačkoj je od posebne važnosti. Tu se nalazi njihova bogata e-biblioteka (<http://library.fes.de>), kao i projekti kao što su FES Social Democratic Monitor i International Policy Analysis (www.fes.de/ipa/inhalt/pub_monitor_en.php). Poseban broj čuvenog časopisa Internationale Politik und Gesellschaft posvećen je krizi evropske socijal-demokratije uz pomoć FES-a u 2010 (engleska verzija)(http://www.fes.de/ipg/index_e.htm)

Vidljiva je i **Foundation for European Progressive Studies** (FEPS). To je politička fondacija iz Brisela i bliska je Partiji evropskih socijalista, ali formalno nezavisna. Fokusirana je na Evropu kao celinu i okuplja mrežu od 40 drugih političkih grupa i think tanksa (www.feps-europa.eu). Glavno glasilo joj je „Queries“, on line naučni časopis. U poslednje dve godine ovaj se časopis vidno uključuje u debatu temama kao što su „European Left in Crisis“ (S. Katwala and S. Steter, editors) (1/2010) i „The next global deal“ (2011), (www.feps-europa.eu/queries). FEPS-ov glavni doprinos debati ipak je pan-evropska grupa „Next Left Focus Group“ (zajedno sa Karl Renner Institutom) i njihova

platforma „Renewing Social Democracy“ (Alfred Gusenbauer, urednik), kao i tri nedavna skupa: „Next Left: Our Values in a Changing World (8/6/2010), zatim „Social Democracy for a New Generation (12/9/2010), kao i „The Next Global Deal“ (April, 2011).

Fabian Society je već više od 100 godine centralna agencija u razvijanju političkih ideja i javnih politika za levi-centar u Velikoj Britaniji. Inicirano je mnoštvo predloga reformi, kao i programa za progresivno upravljanje društvom, ali pre svega Velike Britanije, ali u širem evropskom kontekstu. Kao i mnogi drugi akteri, Fabian Society se okrenuo modernoj tehnologiji i njihov Next Left – A Fabian Society Blog okuplja veliki broj učesnika. (www.nextleft.org). I njihovo uticajno glasilo-Fabian Review- ima svoje elektronsko izdanje (www.fabians.org.uk).

LITERATURA

- Amsterdam Process (2009), The ideological renewal of European Social Democracy-A new revisionism for the 21st century, u Policy Network's The Amsterdam Process (www.policy-network.net)
- Amsterdam Process (b) (2010), Revitalising social democracy, u Policy Network's Amsterdam proces discussion note (www.policy-network.net)
- Andersson, Jenny (2009), Social Democracy without a Future,? Social Europe Journal, 18/12/2009 (online www.social-evrope.eu)
- Berman, Sheri (2009), Sheri Berman-Interview with Policy Network, 06/11/2009 (www.policy-network.net)
- Birnbaum, Norman (2009), The European Left and the Crisis of Capitalism (online)???
- Bos, Wouter (2010), Where We Stand an What Should We Do, u www.policy-network.net 30/06/2010
- Cramme, Olaf, Diamond, Patrick, Liddle, Roger (2009), Challenging Politics of Evasion: The only way to renew European social democracy, u Policy Network Paper, Dec 2009 (www.policy-network.net)
- Crudas, Jon and Nahles (2009), Building the Good Society: The Project of the Democratic Left, Compass (www.compassonline.org.uk)
- Cuperus, Rene (2010), The Three Options for Social Democracy, u Social Europe Journal, 09/09/2010 (online).
- Desai, Meghnad (2009), Is there a future for social democracy after crisis,? Asian Age (www.asianage.com), 12/11/2009
- Eppler, Erhard (2010), Dawning of a New Era. On the Need to Construct Social Democracy in Europe, u International Politics and Societies, No.4/2010, pp.23-39 (online www.fes.de/ipg)
- Gamble, Andrew (2009), The Spectre at the Feast: Capitalist Crisis and the Politics of Recession (citirano po Olaf Cramme i drugi (2009), Challenging the politics of evasion)
- Gilbert, Jeremy (2009), There is no third way: why social democrats must be anticapitalist, in Social Europe Journal (online)
- Hacker, Bjorn i Gero Maass (2010), A Fundamental Programme for the PES- A German Perspective on What is Still under Construction, Common Ground and Key Objectives, Friedrich Ebert Stiftung: International Policy Analysis, Dec 2010 (www.fes.de/ipa/inhalt/pub_monitor_en.php)
- Hasan, Mehdi i Jonathan Derbyshire (2010), After Growth: The Future of Social Democracy, Social Europe Journal (online), 25/10/2010
- Hildebrandt, Cornelia (2011), Fragmentation Heiseand Pluralism of Leftist parties in Europe, Rosa Luxemburg Stiftung (www.rosalux.de)
- Hillebrand, Ernst (2009), A Society of Empowered Citizens: Outline of a social democratic project for the twenty-first century, Friedrich Ebert Stiftung: International Policy Analysis, Dec 2009 (www.fes.de/ipa/inhalt/pub_monitor_en.php) .

- Crabtree, James, *Fabian Review* Winter 2009/10, Vol.12 No.4. ?
- Gusenbauer, Alfred (2009), *Renewing Social Democracy- Designing a New Political Vision*, u Stetter,
- Isik, Jusuf (2010), *New Growth Prospects*, *Social Europea Journal* (online), 19/10/2010
- Heise, Arne (2011), *Austerity policies and fiscal consolidation in Europe*, in *Social Europe Journal*, 17 Feb 2011.
- Judt, Tony (2010), *Ill Fares the Land*, Penguin Books
- Judt, Tony (2009), *What is Living and What is Dead in Social Democracy*, *The New York Review of Books*, vol. 56, No. 20, Dec 17 (www.nybooks.com/articles/23519)
- Lamy, Pascal (2010), *Speech by Pascal Lamy, director-general of the WTO, Progressive Governance Conference, London February 19, 2010* (www.policy-network.net)
- Liu, Eric and Hanauer, Nick (2011), *The ‚More What, Less How‘ Government*, in *Democracy Journal*, Winter, pp.25-35.
- MacShane, Denis (2009), *Time for a twenty-first century social democracy*, in *Social Europe Journal* (online), 21/12/2009
- Maass, Gero, Mross, Carina and Engles, Jan N. (2010), *After the European Elections: Why we need a more European Social Democracy*, in *Social Europe Journal* (online), 8/01/2010
- March, Luke and Mudde, Cas (2005), *What’s left of the Radical Left*, in *Comparative European Politics*, Vol.3, 2005, pp.23-49.
- Michalitsch, Gabriele (2009), *A Good Society and a Good Life*, in *Social Europe Journal* (online), 21/12/2009
- Moschonas, Gerassimos (2009), *When Institutions Matter: the EU and the identity of social democracy*, u *Renewal*, Vol.17, No.2, 2009, pp.11-20 (www.renewal.org.uk)
- Quiggin, John (2009), *Agenda for Social Democracy*, April 2009 (www.whitlam.org/publications)
- Pabst, Adrian (2009), *A paradoxical politics: The Great Transformation and the Future of Social Democracy*, (www.policy-network.net)
- Perez, Carlota (2010), *Full globalization as Positive-Sum Game- Green Demand as an Answer to the Financial Crisis* (A LSE Lecture, 18/05/2010) (www.carlotaperez.org/download/LSEPEREZMiliband.pdf)
- Pinzler, Petra (2010), *New Numbers for Progress: Alternative Growth*, in <http://de.indymedia.org> , 20/12/2010
- Policy Network (2011), *It’s also culture, stupid! The cultural challenge to social democracy Anti-migration populism, identity and community in an age of insecurity*, Amsterdam Process Seminar-20/21, 2011 January, Berlin (www.policy-network.net)
- Policy Network (2011a), *Exploring the Cultural Challenge to Social Democracy*, www.policy-network.net (March 16, 2011)
- Rasmussen, Poul Nyrup (2010), *10 Theses on the Future of Social Democracy in Europe*, *International Politics and Society*, No.4/2010, pp.13-22 (online www.fes.de/ipg)

- Rasmussen, Poul Nystrup (2009), A new directions for progressive societies, u Stetter, Ernst, Duffek i Skrzypek, Ania – NEXT LEFT: Renewing Social Democracy, Brussels: Foundation for European Progressive Studies (predgovor) (www.feps-europe.eu)
- Reich, Robert (2011), Why the coming debate over spending cuts has nothing to do with reviving the economy, in *Social Europe Journal*, 14 Feb 2011.
- Rousset, Piere (2005), The Evolution of the European Radical Left, in *International Viewpoint* (online magazin IV 370, Sept)
- Rodrick, Dani (2011), New Rules for the Global Economy, u www.project-syndicate.org
- Rowlands, Carl (2009), Broken by Design: Europe's core and periphery, in *Social Europe Journal* (online), 20/12/2009.
- Ružica, Miroslav (1985), SOCIJALNA POLITIKA: Kritika teorijskih osnova, Beograd: VSSR
- Shaw, Martin (2010), The Deep Challenge of Global Social Democracy, in www.editiondesign.com/fgf/forum/article001.html
- Skidelsky, Robert (2011), Life after Capitalism, in *Social Europe Journal* (online), 21/01/2011
- Sten, Dilsa Demirbag (2011), Social Democracy and the Fall-out from Multicultural Collectivisation, in *Exploring the Cultural Challenges to Social Democracy, Policy Network* (online), March 2011.
- Stiglitz, Joseph (2008) (13/10/2008) www.feps-europe.eu
- Wallerstein, Immanuel (2010), Does Social-Democracy Have a Future,? U www.iwallerstien.com/does-social-deminocracy-have-a-future/ 01/10/2010
- Wessels, Bernhard (2010), Is there any truth in thesis of the end of Social Democracy, FES, International Policy Analysis (www.fes.de/ipa)
- Wilkinson and Pickett (2009), *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*, Bloomsbary Press.

Miroslav Ružica

FUTURE OF EUROPEAN SOCIAL DEMOCRACY

Pan-European Debate, 2009-2011

Summary:

This is a third year of the pan-european debate on the future of European Social Democracy (ESD). This debate is a response to the challenges of global economic crisis, but also to the deep crisis within the ESD. While the social democrats were in power in the majority of European countries in the year 2000 (11 of 15 EU members), they are ruling parties in only few peripheral countries in 2011 (4 of 27 EU countries). Although they are still able to attract 20-30% of voters, and together with their partners are even able to form governments in some countries, their marginalization is a major trend. This is not only because of electoral defeats, but it is also due to the membership decline, broken ties with trade unions, lack of an alternative program in a situation when neoliberalism is being shaken and political actors have been searching for new formulae. In a search for their own identity, new paradigm and attractive program, pan-european debate critically analyze key issues and challenges of our civilization, such as globalization, nature of capitalism and its possible reforms, meaning and importance of the EU, the role of government regarding markets. This debate has brought back into public discourse many important concepts that constitute the idea of 'good society,' such as social values (equality, solidarity, social justice), but also importance of culture, middle class, and social and environmental sustainability.

Key words: social democracy, globalization, global crisis, Left, equality, middle class, the role of state.

Predstavljenost srpske nacionalne manjine u političkoj eliti Hrvatske²

Sažetak

Cilj ovoga rada je prikaz zastupljenosti predstavnika srpske nacionalne manjine u političkoj eliti Hrvatske na nacionalnoj razini u tijelima zakonodavne i izvršne vlasti od 1990. do 2000 godine. Prema popisu stanovništva iz 2001. godine u Hrvatskoj su nacionalne manjine činile 7,47% stanovništva, a od toga je najbrojnija srpska manjina sa udjelom od 4,54%. S obzirom na povijesni i geografski kontekst, ratna zbivanja početkom devedesetih godina i današnji utjecaj na unutarnje-politička prilike, bilateralnu i regionalnu suradnju čini se važnim prikazati tko su (bili) predstavnici srpske manjine u političkim institucijama na nacionalnoj razini u Hrvatskoj.

Ključne riječi: nacionalna manjina, politička elita, Hrvatska, Srbi, konsolidacija demokracije, pozitivna diskriminacija

UVOD

Članak analizira uključenost predstavnika srpske nacionalne manjine u političku elitu Hrvatske na nacionalnoj razini od prvih višestranačkih izbora početkom 1990-tih godina .

U Hrvatskoj su priznate 22 nacionalne manjine: Albanci, Austrijanci, Bošnjaci, Bugari, Crnogorci, Česi, Mađari, Makedonci, Nijemci, Poljaci, Romi, Rumunji, Rusi, Rusini, Slovaci, Slovenci, Srbi, Talijani, Turci, Ukrajinci, Vlasi i

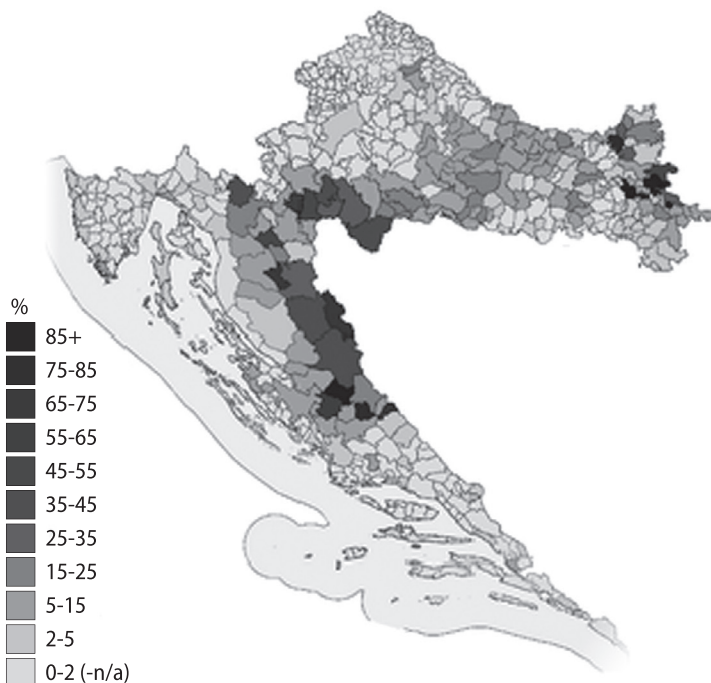
1 Davorka Budimir je doktorski kandidat na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu.

2 Izlaganje na Naučnoj konferenciji „Država i demokratija u procesu Evropeizacije Srbije“ , Beograd, 27.- 29 maj 2011.

Židovi. Nacionalne manjine čine 7,47% ukupnog stanovništva Hrvatske, a od toga je najbrojnija srpska sa 4,54% (201.631)³.

Danas srpska manjina u nekim sredinama čini etničku većinu (neke općine u središnjoj i istočnoj Lici, Kordunu, Banovini, Kninskoj krajini, Bukovici, zapadnoj i istočnoj Slavoniji, te Baranji).⁴

Slika br.1. Gustoća naseljenosti srpske manjine prema popisu stanovništva iz 2001. godine



Izvor: Državni zavod za statistiku

http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/Census2001/Popis/Graphs/narbars_body.html

3 Prema Popisu stanovništva iz 1991 godine Srba u Hrvatskoj je bilo 12,2% (581.663), a deset godina ranije 1981. godine 11,5% (531.502), dok se jedan dio stanovništva izjašnjavao kao Jugoslaveni.

4 Srpska manjina najbrojnija je u sljedećim naseljima: a.) Vukovarsko- srijemska županija: Negoslavci (96,5%) Trpinja (90,76%), Borovo (86,56%); b.) Šibensko-kninska: Ervenik (94,93%), Biskupija (77,29%), Cviljane (68,61%) i Kistanje (57,14%); Osječko-baranjska: Šodolovci (84,55%), Jagodnjak (64,72%) i Erdut (53,91%); Karlovačka: Krnjak (61,55%), Ličko-senjska: Donji Lapac (73,56%); Sisačko-moslavačka: Dvor (60,96%) i Gvozd (58,03%). Izvor: www.dzs.hr. pristupljeno 20.10.2011.

Ustav RH jamči nacionalnu ravnopravnost i zabranu diskriminacije na temelju nacionalnog porijekla, a međunarodnim aktima⁵ Hrvatska se, kao članica UN-a, obvezala na visoke standarde zaštite ljudskih prava; od prava pojedinaca do zaštite prava pripadnika manjinskih skupina.

Nacionalnu manjina definiram kao grupu stanovništva koja ne pripada većinskom narodu s kojim živi u zajedničkoj državi, već etnički čini sastavni dio drugog naroda u drugoj državi, a koncentrirana je u pojedinim područjima u dovoljnom broju tako da se može koristiti priznatim posebnim pravima na javnu upotrebu materinjeg jezika, te smije slobodno izražavati svoje nacionalne specifičnosti (Politička enciklopedija, 1975: 604).

Posebna pravna zaštita nacionalnih manjina unutar višenacionalne države omogućava manjinskim narodima očuvanje jezika, kulture, vjere i identiteta kako bi se osigurala ravnopravnost sa većinskim narodom.

Krajem 1991. godine hrvatski parlament je izglasao *Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima nacionalnih i etničkih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj* (NN 65/91), koji je bio preduvjet za međunarodno priznanje Hrvatske 15.1.1992. godine.

Nakon međunarodnog priznanja nastao je problem zato što su pripadnici srpskog naroda, koji su u okviru SFRJ bili konstitutivni narod, postali nacionalne manjina unutar Hrvatske⁶, te su zahtijevali osiguranje političke autonomije, na onim područjima gdje su činili većinu stanovništva.

U svibnju 1992. godine je usvojen *Zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima nacionalnih i etničkih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj* (NN 27/92), a potom u lipnju 1992. godine novi *Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima nacionalnih i etničkih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj* (NN 34/92) kojim je, uz ostalo, bilo predviđeno i proporcionalno sudjelovanje u predstavničkim i drugim tijelima, te politička autonomija.

5 Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Deklaracija o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama, Europska konvencija za zaštitu prava i temeljnih sloboda, Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima, okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, Zaključni dokumenti iz Kopenhagena o zaštiti manjina, Dokumenti srednjeeuropske inicijative za zaštitu manjinskih prava, Amsterdamski ugovor iz 1997, Smjernice EU o primjeni načela jednakog postupanja prema svim pojedincima bez obzira na rasno ili etničko porijeklo (*Race Equality Directive 2000/43/EC*).

6 Iste je problem sa svim narodima koji su živjeli unutar SFRJ za vrijeme socijalističkog sustava. Raspadom SFRJ postali su nacionalne manjine izvan granica nekadašnjih teritorijalnih republika. Prema popisu stanovništva iz 2001. godine u Hrvatskoj je bilo najviše Srba (4,54%), te od ostalih naroda koji su živjeli unutar SFRJ bilo je: Bošnjaka (0,47%), Albanaca (0,44%), Slovenaca (0,3%) i Crnogoraca (0,11%).

Pravo na političku autonomiju bilo je zajamčeno nacionalnim manjinama na područjima (kotarevima s posebnim statusom) u kojima su one činile natpolovičnu većinu stanovništva prema popisu stanovništva iz 1981. godine.

Nakon druge mirne smjene vlasti, početkom 2000. godine, Vlada RH je izradila novi nacrt Zakona o pravima nacionalnih manjina, a zatim je donijela još nekoliko zakona koji su se odnosili na zaštitu prava nacionalnih manjina (Zakon o jezicima i obrazovanju manjina, Zakon o obnovi i Zakon o područjima posebne državne skrbi).

Danas su nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj zaštićene *Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina* (NN 155/02) donesenim krajem 2002. godine, a koji je definirao nacionalnu manjinu kao „*skupinu hrvatskih državljanina čiji pripadnici su tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a njeni članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja* (čl.5. Zakona).

Politička prava manjina zajamčena su kroz „zastupljenost...uzimajući u obzir udio pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu „, tako da se u parlament može izabrati od 5 do 8 zastupnika (čl.19.) u posebnim izbornim jedinicama. Pri čemu srpska manjina ima pravo na 1–3 zastupnika, a ostale manjine na ukupno njih 5.

Nakon parlamentarnih izbora 2003. godine, a na temelju *Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor* (NN 69/03), izabrano je 8 zastupnika nacionalnih manjina, a od toga su 3 mjesta bila zajamčena za predstavnike srpske manjine.

Posljednjim izmjenama Zakona o pravima nacionalnih manjina (NN 80/10) omogućeno je da se sva tri zastupnička mjesta u hrvatskom parlamentu, koja se odnose na predstavnike srpske manjine, popune na temelju općeg biračkog prava na stranačkim listama te manjine ili listama koje predlože birači te manjine.

Izmjene Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN 145/10), uz ostalo, su posebno regulirale izbor zastupnika srpske manjine i to tako što su u postojeći članak 40. Zakona nadopunili novim člankom 40.a. koji predlaže da tri zajamčena zastupnička mjesta osvaja ona lista koja je ostvarila najveći broj glasova na izborima u svim izbornim jedinicama.

Osim toga članak 38. Zakona propisuje da „*Političke stranke i birači srpske nacionalne manjine svoje kandidacijske liste predlažu u svih deset izbornih jedinica s istim kandidatima na kandidacijskim listama*“

Za potrebe ovog rada u nastavku donosim definiciju političke elite. *Politička elita* je skup pojedinaca na ključnim upravljačkim pozicijama u nekom društvu, ona posjeduje političku vlast i moć za donošenjem i provođenjem obvezujućih odluka za sve članove zajednice, na pozicije dolazi

temeljem izbornog uspjeha, pri čemu se glavni selekcijski postupci provode u političkim strankama. Najčešće se u nju ubrajaju pojedinci koji s obzirom na svoju poziciju obnašaju visoke političke funkcije ili su na pozicije izabrani političkim odlukama.

Iskustva zaštite nacionalnih manjina i modeli uključivanja u političko odlučivanje su različiti u pojedinim državama. Liberalni modeli smatraju da nije potrebno dodatno predstavljanje nacionalnih manjina, jer se i kroz političke stranke, tj. njihovu otvorenost, može osigurati predstavništvo, ako se na kandidacijskim listama osiguraju mjesta i mogućnost izbora (Kymlika, 2003: 193).

Drugi je model onaj koji prava manjina štiti kroz dodatno predstavljanje, kako bi se osiguralo sudjelovanje u donošenju političkih odluka koje se odnose i na pripadnike manjinskih zajednica.

Od 2003. godine je u Republici Hrvatskoj pripadnicima nacionalnih manjina osigurano političko predstavljanje kroz osam zajamčenih mjesta u parlamentu, od čega su tri namijenjena pripadnicima srpske manjine. Političko predstavljanje nacionalnih manjina predviđeno je i na nižim, lokalnim razinama (čl.20. Ustavnog Zakona NN 155/02), ali ono nije predmet analize ovog članka.

PREDSTAVLJENOST SRPSKE NACIONALNE MANJINA U ZAKONODAVNOJ VLASTI OD 1990. DO 2000 GODINE

Period od 1990. do 2000. godine, prvih deset godine hrvatske samostalnosti, analiziram kao cjelinu iz više razloga: prvi, on je započeo izbornom pobjedom Hrvatske demokratske zajednice (HDZ-a), a završio se krajem 1999. godine, najprije smrću prvog hrvatskog predsjednika i predsjednika HDZ-a dr. Franje Tuđmana, a potom i gubitkom parlamentarnih izbora 3.1.2000. godine kada je na vlast došla koalicija lijevih stranaka. Prema indeksima *Freedom Housea* Hrvatska je tada označavana „djelomice slobodnom“ državom. „*Jasni su uzroci toga: sukob oko državne neovisnosti, vojna obrana tek stečene suverenosti, građanski rat, predsjednik Tuđman koji je u to vrijeme vladao autoritarnim sredstvima, vojska kao država u državi, te problemi teritorijalnog integriteta koji su konačno prevladani tek 1998. godine*“ (Merkel, 2011: 1).

HDZ je u tom periodu, kao vladajuća stranka, utjecao na horizontalnu i vertikalnu organizaciju vlasti, kreirajući političke institucije prema svojim potrebama, često mijenjajući politička pravila i izborne modele. U prvih 10 godina u Hrvatskoj su provedena tri ciklusa parlamentarnih izbora (1990, 1992 i 1995. godine), predsjednički izbori 1992. i 1997. godine, te lokalni izbori 1993. i 1997. godine. Period između 1991. i 1995. godine bio je obilježen ratnim zbivanjima, a do mirne reintegracije Podunavlja 1998. godine politička vlast nije bila moguća na cjelokupnom teritoriju RH.

U tom povijesnom kontekstu analiziram tko je predstavljao interese srpske manjine u Hrvatskoj? Kako su predstavnici srpske manjine, kao najbrojnije nacionalne skupine, uključeni u najviše zakonodavne i izvršne funkcije? Pitanje odnosa prema toj manjini bitno je povezano sa bilateralnim odnosima između država Hrvatske i Srbije. Na koji su način predstavnici Srba birani u parlament, te da li su i kako obnašali najviše izvršne dužnosti na nacionalnoj razini? Koje su političke stranke zastupale interese srpske manjine? Tko su bili pojedinci na najvišim političkim pozicijama?

Izbori, koji igraju tako ključnu ulogu u demokratskom poretku, mogu omogućiti dominantnim elitama u multietničkim demokracijama da suze političku participaciju etničkih manjina. To se dogodilo i u Hrvatskoj nakon prve mirne smjene vlasti 1990. godine, uz napomenu da se tada istovremeno odvijao proces tranzicije iz nedemokratskog u demokratski poredak, na političkoj razini, gospodarska preobrazba iz planske u tržišnu privredu i razdruživanje iz velike višenacionalne zajednice kakva je bila SFRJ, u nacionalnu državu. Svi ti procesi odvijali su se istovremeno sa ratom u prvih 5 godina nakon promjene vlasti.

U jednostranačkom komunističkom sustavu do 1990. godine, političko djelovanje je bilo moguće samo unutar 5 društveno-političkih organizacija (Savez komunista, Socijalistički saveza radnog naroda, Saveza sindikata, Saveza udruženja boraca NOR-a i Saveza socijalističke omladine), kroz piramidalnu strukturu, na teritorijalnom principu, uz stalni nadzor onih iznad i strah onih ispod u hijerarhijskoj shemi.

Demokratizacijski procesi započeli su za vrijeme bivšeg sustava tijekom 80-tih godina dvadesetog stoljeća. Osim dobne i spolne, vodilo se računa i o nacionalnoj zastupljenosti na političkim pozicijama. Posljednji Predsjednik Centralnog komiteta Saveza komunista Hrvatske (CK SKH) u mandatu 1986.-1989. godine bio je Srbin rođen u Daruvaru, Stanko Stojčević.

Od 27 članova CK SKJ iz Hrvatske (mandatno razdoblje 1986.-1989.) njih 5 (18%) izjašnjavali su se kao Srbi, a još 1 (4%) kao Jugoslaven. Od 114 članova CK SKH (1986.-1989.) njih 77 (67%) izjasnili su se kao Hrvati, 20 (17%) kao Srbi, 14 (12%) kao Jugoslaveni, a po 1 (0,75%) kao Crnogorci, Muslimani i neopredjeljeni.

Posljednji izbori za CK SKH, u prosincu 1989. godine bili su neposredni tako da je cjelokupno članstvo glasalo o kandidatima koji su došli na liste za izvršne stranačke funkcije. Na tom popisu kandidata za članove CK SKH bilo je 767 imena, na glasački listić je dospjelo njih 114, a biralo ih se 75. Od 75 izabranih njih 65 (86%) su bili Hrvati, 8 (10%) Srbi, a 2 (4%) Jugoslaveni.

Prije prvih višestranačkih izbora u Hrvatskoj 1990. godine bile su registrirane tri srpske političke stranke, najranije je, 17.2.1989. godine, sa sjedištem

u Kninu, osnovana Srpska demokratska stranka⁷, na čelu koje je bio Jovan Rašković. Druga stranka, Stranka Jugoslavena na čelu sa Antom Ercegovićem, osnovana je 21.2.1990. godine, a treća, Socijalno-demokratski savez Hrvatske/Socijalno-demokratski savez Jugoslavije na čelu sa predsjednikom Miloradom Pupovcem⁸ 26.2.1990. godine u Zagrebu. Sve tri stranke su bile registrirane u Registru političkih stranaka RH 6.3.1990. godine.

Prvi višestranački izbori bili su provedeni u proljeće 1990. godine, a 31.5.1990. je konstituiran Sabor Socijalističke republike Hrvatske, trodomno zakonodavno tijelo na temelju Ustava SFRJ iz 1974. godine. U tri Vijeća izabran je 351 zastupnik, od toga ukupno 37 (10,54%) zastupnika srpske nacionalnosti. U Društveno-političkom vijeću (DPV)-u izabrano ih je 9 (11%) od 80 zastupnika. U Vijeću općina bilo je 18 (15,6%) zastupnika srpske nacionalnosti, a u Vijeću udruženog rada 10 (6,4%) od ukupno 156 zastupnika. Od 37 izabranih zastupnika njih 4⁹ (0,81%) bili su zastupnici iz redova SDS-a, a ostatak su bili Srbi iz SKH-SDP-a. Nakon izglasavanja Ustava RH 22.12.1990. godine 26 izabranih zastupnika srpske nacionalnosti prestalo je dolaziti na saborske sjednice.¹⁰

U Zagrebu je 18.5.1991. godine osnovana Srpska narodna stranka (SNS)¹¹, za predsjednika je bio izabran Milan Đukić iz Donjeg Lapca, a zamjenika Verglaš Milan iz Karlovca. Stranka je upisana u Registar političkih stranaka 28.5.1991. godine.

7 SNS se tijekom 1991. godine podijelila na SDS Bosne i Hercegovine (kasnije Republike Srpske), SDS Hrvatske (kasnije Republike Srpske krajine) i filijalu u SRJ (kasnije Srbiji i Crnoj Gori) krovna organizacija je bila SDS Srpskih zemalja čiji je predsjednik do 1996. godine bio Radovan Karadžić.

8 Milorad Pupovac je u svojoj dvadesetogodišnjoj karijeri promijenio nekoliko političkih stranaka. Bio je jedan od vodećih ljudi UJDI-a, a Udruženja za jugoslavensku demokratsku inicijativu, potom vođa Lige socijaldemokrata i čelnik Socijaldemokratskog saveza Hrvatske/Socijaldemokratskog saveza Jugoslavije, te član Srpske demokratske stranke. Osnivač je Srpskog demokratskog foruma, a početkom 1995. godine je sudjelovao u osnivanju Samostalne srpske stranke (SSS), a sa osnivanjem Akcije socijaldemokrata (ASH) i njihovim ulaskom u parlament postao je saborski zastupnik 1995. godine kao kandidat srpske manjine u 5. Posebnoj izbornoj jedinici. Samostalna srpska stranka (SSS) se spojila sa srpskim političkim strankama koji su od 1991. do 1997. djelovale na području istočne Slavonije, Baranje i zapadnog Srijema, te su 19.3.1997. promijenili naziv u Samostanu demokratsku srpsku stranku (SDSS) i preselili sjedište iz Zagreba u Vukovar.

9 U prvom sazivu Sabora (S)RH 1990. godine iz SDS-a su bili: u DPV-u su bio Jovo Opačić, u VO-a Ratko Ličina i Dušan Zelenbaba, a u VUR Radoslav Tanjga.

10 Miloš Petrović bio je zastupnik u VUR-u, izabran na listi SKH-SDP, po nacionalnosti Srbin iz okolice Gline. Nije napustio Sabor nakon izglasavanja Ustava 22.12.1990., kasnije je imenovan potpredsjednikom Sabora 17.4.1992. godine.

11 Skraćeni *Zapisnik sa osnivačke skupštine SNS-a 18.5.1991.* <http://www.sns.hr/dokumenti/zapisnik-osnivanje.pdf>,

Na drugim parlamentarnim izborima, u kolovozu 1992. godine biralo se ukupno 138 zastupnika¹². Srpska narodna stranka izašla je sa svojom listom, na čelu sa Milanom Đukićem, ali nije osvojila niti jedan mandat. Od ostalih parlamentarnih stranaka predstavnika srpske manjine je bilo u Hrvatskoj narodnoj stranci (2), Socijaldemokratskoj partiji Hrvatske (9; na stranačkoj listi između 10.-tog i 30.-tog mjesta), Socijalističkoj stranci Hrvatske (2) i Socijaldemokratskoj stranci Hrvatske (1).

Na izborima SNS nije ostvarila niti jedan saborski mandat. Predstavnik srpske manjine bilo je na nekoliko državnih lista (najviše na listi SDPH-SDP-a, njih 9¹³). Posebnom odlukom Izborne komisije RH u Zastupnički dom je izabrano 13 zastupnika srpske manjine, koji su bili kandidati političkih stranaka na državnim listama. Sa liste Socijaldemokratske partije Hrvatske-Stranke demokratskih promjena izabrano je 8 zastupnika¹⁴: Milan Stojanović, Živko Juzbašić, Željko Tomić, Miloš Petrović, Rade Jovičić, Milan Tepšić, Milanka Opačić i Snježana Biga-Friganović. Sa državne liste Hrvatske narodne stranke izabran je Mirko Tankosić, a preostala tri kandidata su izabrana sa državne liste Srpske narodne stranke i to Milan Đukić, Veselin Pejnović i Dragan Hinić, prva tri kandidata sa stranačke liste. Nakon konstituiranja Zastupničkog doma Sabora RH 7.9.1992. godine Milan Đukić izabran je za potpredsjednika parlamenta.

Kako bi se osigurala predstavljenost nacionalnih manjina u parlamentu, od jeseni 1995. godine uvedene su posebne liste. Za srpsku manjinu su bila osigurana 3 mjesta u 5. posebnoj izbornoj jedinici, a kandidate su istaknuli uz SNS, Akcija socijaldemokrata Hrvatske (ASH-a)¹⁵, te 2 nezavisna kandidata. Kandidati SNS-a su bili : Milan Đukić (zamjenik Dragan Hinić), Veljko Miljević (zamjenik Radovan Vukelić) i Veselin Pejnović (zamjenik Branislav Vorkapić). Kandidati ASH-a: Živko Juzbašić (zamjenik Rade Jovičić), Milorad Pupovac (zamjenik Miodrag Milošević) i Nedeljko Višić (zamjenik Zdravko Radonić). Nezavisni kandidati su bili Mile Stojsavljević (zamjenik Radovan Vojvodić) i Boško Vujnović (zamjenik Nenad Vukadinović).

12 60 zastupnika biralo se po teritorijalnom načelu u jednoj zbrojnoj jedinici, 60 na temelju stranačkih lista i razmjernom modelu, dok je 5 mjesta bilo osigurano za predstavnike nacionalnih manjina i još 13 za srpsku manjinu.

13 Od 9 SDPH- ovih kandidata jedino nije bio izabran prof. Nedjeljko Tomić iz Novog Vinodolskog.

14 5 zastupnika izašlo je iz SKH-SDP, te su postali nezavisni zastupnici.

15 ASH je osnovana 22.10.1994. u Zagrebu, kao pravni sljednik Socijalističke stranke Hrvatske (odnosno Socijalističkog saveza- Saveza socijalista Hrvatske osnovanog 2.6.1990. godine), a njen predsjednik je bio Miko Tripalo jedan od vođa „Hrvatskog proljeća“.

Od 174.611 birača srpske nacionalne manjine, glasovalo ih je samo 31,51,% (55.013), a najviše glasova su osvojili Milan Đukić (27,05%), Veselin Pejnović (22,3%) iz SNS-a i Milorad Pupovac (15,70%) iz ASH, a koje je potvrdila Izborna komisija RH, te ih imenovala zastupnicima na temelju čl.58a. Zakona o izborima zastupnika u Sabor RH.¹⁶

Nakon trećih parlamentarnih izbora, krajem 1995. godine u Zastupničkom domu Sabora RH je bilo 5 zastupnika srpske nacionalnosti, 2 iz SNS-a (Milan Đukić i Veselin Pejnović), 1 iz ASH (Milorad Pupovac), 1 iz redova SDP-a (Snježana Biga-Friganović) i 1 iz HNS-a (Srećko Bijelić).

U periodu od 1993.-2001. godine Hrvatski parlament je bio dvodoman donji dom je bio Zastupnički, a gornji Županijski.¹⁷ U prvom mandatu od 1993.-1997. godine u tom tijelu nije bio niti jedan predstavnik srpske manjine, iako je SNS istaknuo svoje kandidate u 4 županije (primorsko-goranskoj, požeško-slavonskoj, osječko-baranjskoj i gradu Zagrebu).

U drugom mandatu od 1997.-2001. godine bila su 2 predstavnika srpske manjine, imenovani posebnom odlukom Predsjednika RH (koji je imao pravo osobno imenovati do 5 uglednih građana), bili su to Jovan Bamburač i Vojislav Stanimirović¹⁸.

16 Odluka Izborne komisije RH Ur. Broj 56605-95-504 od 14.11.1995. je objavljena u *Izvješću o provedenim izborima za zastupnike u Zastupnički dom Sabora RH*.

17 Županijski dom je imao ulogu kontrole zakonodavnih funkcija Zastupničkog doma putem suspenzivnog veta, a odluke je mogao donositi javno, većinom prisutnih članova. Samo u nekoliko slučajeva je za pravovaljanost odluke bila predviđena većina svih zastupnika i to kada se odlučivalo o poslovanju, te kada je Dom sam sebe mogao raspustiti. Županijski dom je imao pravo raspravljati o svim temama iz djelokruga Zastupnički dom, a svoje mišljenje je mogao dati ukoliko je to smatrao potrebnim. Prema Ustavu njegovo prethodno mišljenje je bilo obvezatno prilikom donošenja Ustava, te zakona kojima su se razrađivala nacionalna prava, ustavne slobode i prava građana, izborni sustav, ustrojstvo djelokrug i način rada državnih tijela i lokalne samouprave. Županijski dom je predlagao suce Ustavnog suda, te predsjednika i članove Republičkog sudbenog vijeća. U njega su se birala neposredno 3 zastupnika iz 20 županija, te 3 zastupnik iz grada Zagreba, a do 5 zastupnika osobno je mogao imenovati predsjednik države.

18 Imenovanje Jovana Bamburača, uglednog Srbina iz Zagreba i člana Srpskog demokratskog foruma, nije bilo prihvaćeno sa odobravanjem, zato jer je tim imenovanjem prekršen dogovor da će obje osobe biti iz područja koje je tada bilo pod UNTAES-om. Srbi iz Istočne Slavonije su očekivali da će Franjo Tuđman prihvatiti kandidate koji su sami predložili (uz Stanimirovića bio je predložen i Špiro Lazinica iz Baranje), a ne da će predlagati „bilo kojeg pripadnika srpskog naroda u RH“ (*Večernji list*, 13. 5. 1997: 5).

PREDSTAVLJENOST SRPSKE NACIONALNE MANJINA U IZVRŠNOJ VLASTI OD 1990.-2000 GODINE

Pobjeda na prvim višestranačkim izborima 1990. godine omogućila je Franji Tuđmanu, kao predsjedniku države i predsjedniku najjače političke stranke HDZ-u kreiranje političkih institucija prema vlastitim kriterijima i prioritetima. Nakon prvih višestranačkih izbora HDZ je preuzeo postojeće institucije iz bivšeg socijalističkog sustava, te ih je postepeno prilagođavao svojim potrebama, često tako da ih je kreirao prema afinitetima pojedinaca koje je imao na raspolaganju. Ta dvostruka uloga Franje Tuđmana, posebno nakon uvođenja polupredsjedničkog sustava, osigurala je ulazak pojedinaca u političku elitu i napredovanje unutar nje prema nedemokratskim kriterijima i bez jasnih pravila, koja su kasnije proizvodila usporavanje demokratske konsolidacije i demokratske deficite. Često je kriterij napredovanja bila subjektivna procjena Franje Tuđmana ili njegovih najbližih suradnika, a ne demokratski procesi u unutarstranačkom nadmetanju.

Predstavnik srpske manjine u Predsjedništvu (S)RH od 1990. godine do predsjedničkih izbora 1992. godine bio je Milojko Vučković, ujedno i član Komisije za organizaciona i kadrovska pitanja (1990.), te predsjednik Komisije za pomilovanje Predsjedništva S(RH).

Nakon predsjedničkih izbora 1992. godine Franjo Tuđman je postepeno konstituirao svoja savjetodavna tijela, u kojima je uvijek bio netko od lokalnih predstavnika srpske manjine. U prvom predsjedničkom mandatu od 1992.-1997. godine njegov posebni savjetnik za vanjsku politiku bio je Đorđe Pribičević. Kasnije je imenovao i neke povremene članove Predsjedničkog vijeća: Mirko Tankosić (prebjeg iz HNS-a u HDZ), za državnu upravu i lokalnu samoupravu; Marijan Petrović, za demografsku politiku i povratak stanovništva; Đorđe Pribičević, za gospodarstvo.

U periodu od 1990. do 2000 godine Hrvatska je imala 6 Vlada. U tih 10 godina na ministarskim pozicijama bila su samo 2 predstavnika srpske nacionalnosti na ministarskim pozicijama Živko Juzbašić¹⁹ imenovan u 3. Vladu

19 U trenutku ulaska u 3. Vladu Živko Juzbašić je imao 68 godina i bio je nestranačka osoba. U Zastupnički dom je izabran 1992. godine posebnom odlukom kao predstavnik srpske manjine na listi SKH-SDP. Bio je sudionik NOB-a. Franju Tuđmana je poznao iz Instituta za historiju radničkog pokreta, gdje je od 1962.-1963. godine bio pomoćnik direktora. Od 1963.-1967. Bio je predsjednik Skupštine općine Petrinja, poslanik u Saveznoj skupštini SFRJ (1963.-1965.) i zastupnik u Saboru SRH (1965.-1969), te generalni direktor mesne industrije „Gavrilović“ iz Petrinje (1967.-1973.). 1973. godine podnio je ostavku zbog neslaganja sa poljoprivrednom politikom, te se politički aktivirao tek sa demokratskim promjenama.

„Demokratskog jedinstva“ koju je vodio Franjo Gregurić, na poziciju ministra bez resora. U 4. i 5. Vladi RH na ministarskoj poziciji je bio samo Čedomir Pavlović, također ministar bez resora.

Obojica visokopozicioniranih dužnosnika, Juzbašić i Pavlović, zapravo su obnašali marginalne dužnosti u izvršnoj vlasti. Nije nevažno da su obojica bili dio komunističke političke elite, Juzbašić, kao komunistički direktor i Pavlović, kao komunistički „funkcioner“ koji je imao i federalne dužnosti u vrijeme prvih višestranačkih dužnosti. Zaključno, u deset godina i 6 mandata hrvatskih vlada ušla su samo 2 ministra, bez konkretnih zadataka u ministarskim resorima.

Tablica br.1. Pregled ministara srpske nacionalnosti od 1990. do 2000. godine u Vladi RH

Vlada	Mandatno razdoblje	Predsjednik Vlade	minister srpske nacionalnosti	resor
1.	30.5.1990.-24.8.1990.	Stjepan Mesić	-	-
2.	24.8.1990.-17.7.1991.	Josip Manolić	-	-
3.	17.7.1991.-12.8.1992.	Franjo Gregurić	Živko Juzbašić	minister bez resora
4.	12.8.1992.-3.4.1993.	Hrvoje Šarinić	Čedomir Pavlović ²⁰	minister bez resora
5.	3.4.1993.-7.11.1995.	Nikica Valentić	Čedomir Pavlović	minister bez resora
6.	7.11.1995.-27.1.2000.	Zlatko Mateša	-	-

ZAKLJUČAK

Cilj ovog članka bio je pokazati kakva je bila predstavljenost srpske manjine u političkoj eliti Hrvatske, od prvih višestranačkih izbora 1990. godine do druge mirne smjene vlasti 3.1.2000. godine. Iako je Hrvatska homogena država

20 Čedomir Pavlović je neposredno prije prvih višestranačkih izbora bio zamjenik Saveznog sekretara za saobraćaj na razini SFRJ (1989.-1991.), a na to je mjesto došao kao pomoćnik predsjednika Republičkog komiteta za saobraćaj SRH (1985.-1989.). Prije ministarske pozicije bio je savjetnik ministra i načelnik u Ministarstvu prometa Republike Hrvatske (1991-1992), te predstojnik Ureda za međunacionalne odnose (1992-1994), član Vijeća za telekomunikacije (1994-1995).

u kojoj je dominantan hrvatski narod (92%) stanovnika, u njoj je preko 7% ostalih nacionalnih manjina, a najviše otpada na srpsku manjinu (4,5%).

Mnogi znanstvenici su ukazivali na veliku ulogu političke elite, jer je njeno ponašanje „ključna varijabla“ za uspjehe i neuspjehe demokratizacijskih procesa (Burton, Gunter, Higley, 1992.) u periodu transformacije iz nedemokratskih u demokratske poretke.

Zaštita i uključivanje predstavnika manjinskog naroda u zakonodavna i izvršna tijela je nužna kako bi se osiguralo sudjelovanje u kreiranju i provođenju zaštite manjina i integriranja sa većinskim narodom. Pitanje srpske manjine je specifično, zato jer je povezano sa načinom izlaska iz bivše zajedničke države, te izgradnjom Hrvatske kao nacionalne države. Taj je proces bio obilježen ratnim sukobima, velikim brojem žrtava, raseljavanjem stanovništva i dugogodišnjom nemogućnosti uspostave punog suvereniteta unutar međunarodno priznatih granica. Evidentno je da se do izbora za hrvatski parlament 2003. godine postotak srpskog stanovništva računao prema popisu stanovništva 1991. godine, prema kojem je Srba bilo više od 11% .

Iako su predstavnici srpske manjine djelovali kroz političke stranke, na početku demokratskih promjena se SKH-SDP, reformirana komunistička stranka, nastojao prikazati kao stranka u kojoj se nalazi mnogo predstavnika srpske manjine. Prvi višestranački izbori bili su pretkonstitutivni tj. na njima su izabrani zastupnici prema Ustavu SFRJ iz 1974. godine , a i institucionalni ustroj je bio preuzet iz bivšeg sustava. Većina izabranih predstavnika srpske manjine napustila je parlament nakon izglasavanja Ustava krajem 1990. godine.

Izbori u ljeto 1992. godine za Sabor RH i Predsjednika RH bili su provedeni prema novom Ustavu, donesenom 25.12.1990. godine. Tada u parlament nije ušao niti jedan predstavnik srpske manjine, a da je bio izabran na izborima. Posebnom Odlukom izabrano je 13 zastupnika srpske manjine, sa državnih lista ostalih političkih stranaka (3 mjesta su dobili predstavnici Srpske narodne stranke, koja je tako postala parlamentarna stranka). U izborima 1995. godine 3 zastupnika srpske manjine izabrana su u 5. posebnoj izbornoj jedinici.

U izvršnoj vlasti, zbog dominantne prevlasti HDZ-a u parlamentu, te obnašanja predsjedničke dužnosti Franje Tuđmana, koji je bio predsjednik stranke i predsjednik države, bila je vrlo mala mogućnost da na dužnost bude izabran netko izvan HDZ-a, osim u vrijeme 3. Vlade „Demokratskog jedinstva“, kada je na ministarsku poziciju došao prvi predstavnik srpske manjine, ali na dužnost ministra bez resora. Imenovani predstavnici srpske manjine često su regrutirani iz Ureda predsjednika, gdje su bili članovi raznih povremenih savjetodavnih tijela.

Prvo desetogodišnje demokratsko iskustvo pokazalo je da se predstavljenoš predstavnika nacionalnih manjina može ostvariti samo ako su one pozitivno diskriminirane u odnosu na dominantnu naciju. Njihova stvarna uključenost

biti će moguća tek kroz veću zastupljenost na odgovornim ministarskim pozicijama. Za srpsku nacionalnu manjinu to znači bolju predstavljenost kroz više manjinskih političkih stranaka. U analiziranom periodu istakla su se samo dva pojedinca, koji dominantno predstavljaju srpsku manjinu u Hrvatskoj do danas: Milorad Pupovac i Vojislav Stanimirović. Posebno je zanimljiva politička biografija Milorada Pupovca koja pokazuje da je moguće političko egzistiranje u političkoj eliti Hrvatske, neprekidno više od 20 godina i to kroz različite političke opcije i izborne modele.

LITERATURA

- Been, J. E., 2001.: *Citizenship, Nationality and Access to Public Service Employment: The impact of European Community Law*, Europa Law, Publishing
- Đikić, Ivica, 2004.: *Domovinski obrat. Politička biografija Stipe Mesića*, VBZ, Zagreb
- Grdešić, Ivan/ Kaspović, Mirjana/ Šiber, Ivan/Zakošek, Nenad, 1991.: *Hrvatska u izborima '90*, Naprijed, Zagreb
- Ivanković, Nenad, 2000.: *Predsjedniče, što je ostalo?*, TIVA, Varaždin
- Juzbašić, Živko, 2009.: *Srpsko pitanje i hrvatska politika Svjedočanstva i dokumenti*, Prometej, Zagreb
- Kapetanović, Sanja, 2005.: Malo je dugovječnih, *Vjesnik*, 7. i 8. 5.2005.:24.
- Kasapović, Mirjana, 2003.: *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb
- Krstulović, Boro, 1993.: *Politički vodič kroz Hrvatsku 1993: tko je tko u državnoj upravi i hrvatskoj politici*, Lexis i Hrvatski sabor, Zagreb
- Krstulović, Boro, 1995.: *Politički vodič kroz Hrvatsku 1995: tko je tko u državnoj upravi i hrvatskoj politici*, Lexis i Hrvatski sabor, Zagreb
- Krstulović, Boro, 2002.: *Politički vodič kroz Hrvatsku 2002/3: tko je tko u državnoj upravi i hrvatskoj politici*, Lexis i Hrvatski sabor, Zagreb
- Kymlika, Will, 2003.: *Multikulturalno građanstvo – liberalna teorija manjinskih prava*, Jesenski i Turk, Zagreb
- Lalović, Dragutin, 2000.: O totalitarnim značajkama hrvatske države (1990.-1999.), *Politička misao* (37)1:188-204
- Lazić, Mladen, 1986.: *Reprodukcija društvenih grupa u Hrvatskoj*, Institut za društvena istraživanja Sveučilišta u Zagreb, Zagreb
- Lazić, Mladen, 2005.: Autoritarnost i nacionalizam kao mobilizacijske pretpostavke sukoba na području SFRJ, u: Fleck, Hans-Georg i dr. 2005.: 37-55
- Merlel, Wolfgang, 2011.: *Transformacija političkih sustava: Uvod u teoriju i empirijsko istraživanje transformacije*, FPZ, Zagreb
- Mijatović, Anđelko, 2000.: *Deset godina Hrvatske demokratske zajednice: 1989.-1999.* spomen knjiga, Hrvatska demokratska zajednica, Zagreb

- Mijatović, Anđelko, 2001.: *Pregled političkog i državnog rada dr. Franje Tuđmana 1989.-1999.*, Zaklada hrvatskog državnog zavjeta, Zagreb
- Plećaš, Dušan, 2000.: *Deset godina Socijaldemokratske partije Hrvatske: 1990. - 2000. Dokumenti*, Socijaldemokratska partija Hrvatske, Zagreb
- Politička enciklopedija, 1975.: Savremena administracija, Beograd
- Race Equality Directive 2000/43/EC*
- Stanovčić, Vojislav, 2008.: Pojam nacionalne manjine i tretiranje individualnih i kolektivnih prava, *Godišnjak FPN*, Beograd
- Tatalović, Siniša, 1997.: *Manjinski narodi i manjine*, Prosvjeta, Zagreb
- Tatalović, Siniša, 2005.: *Nacionalne manjine u Hrvatskoj*, STINA, Split
- Tatalović, Siniša, 2006.: Nacionalne manjine i hrvatska demokracija, *Politička misao* 43 (2): 159.-174.
- Tatalović, Siniša/Jakešević, Ružica/Lacović, Tomislav, 2010.: Funkcioniranje vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, *Istraživačko izvješće*, FPZ, Centar za međunarodne i sigurnosne studije
- Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, Zagreb
- Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima nacionalnih i etničkih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, NN 65/91, Narodne novine, Zagreb
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, NN 154/02, Narodne novine, Zagreb
- Večernji list*
- Vukas, Branko, 2003.: Opća i posebna međunarodna zaštita manjina, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 53 (2), 291-309.
- Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, NN 69/03, Narodne novine, Zagreb
- Zapisnik sa osnivačke skupštine SNS-a 18.5.1991.* <http://www.sns.hr/dokumenti/zapisnik-osnivanje.pdf>, pristupljeno 20.10.2011.

Davorka Budimir

REPRESENTATION OF SERBIAN NATIONAL MINORITY IN CROATIAN POLITICAL ELITE

Summary:

The paper is aimed at presenting the national-level representation of Serbian national minority in the political elite of Croatia in legislative and executive authorities from 1990 to 2000. According to the census of 2001, national minorities in Croatia made 7.47% of population, with Serbian minority being the most numerous, with 4.54% share. Considering historical and geographical context, war in early 1990s and today's influence on internal political circumstances, bilateral and regional cooperation, it seems important to show who were/are the representatives of Serbian minority in political institutions at national level in Croatia.

Key words: national minority, political elite, Croatia, Serbs, consolidation of democracy, positive discrimination

Dr Rade Veljanovski²¹

Medijska politika Srbije kao segment njene evropske politike²²

Sažetak:

Od demokratskih promena, krajem dvehiljadite godine, Srbija nastoji da se na svim poljima približi evrointegracijama. To pretpostavlja izgradnju pojedinačnih segmenata državne politike u skladu sa evropskim iskustvom i standardima. I u oblasti medija nužno je projektovati takvu politiku razvoja koja uvažava evropske standarde i evropski regulatorni okvir. Proces transformacije medijskog sistema, međutim, tekao je nedovoljno osmišljeno i konzistentno, sa protivrečnim rešenjima koja je upravo generirala država. Ovaj rad analizira odnos države i njene zakonodavne inicijative u oblasti medija, ukazujući na protivrečnosti koje govore o tome da se u ukupnoj politici Srbije, teško može izdvojiti jasan proevropski pogled.

Ključne reči: mediji, tranzicija, država, zakoni, protivrečnost, strategija

Srbija je ne samo geografski već i istorijski i kulturno deo Evrope, što se mora imati u vidu i kada je medijska sfera u pitanju, ne samo zato što integrativni procesi Evrope odavno obuhvataju i ovu oblast u nastojanju stvaranja jedinstvenog informativnog prostora i medijskog tržišta, već još više zato što Srbija institucionalno potvrđuje aspiracije za ulazak u Evropsku uniju. To bi trebalo da znači postojanje društvenog konsenzusa o potrebi i nameri evropeizacije

21 Vanredni profesor, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka. E-mail: rade.veljanovski@fpn.bg.ac.rs

22 Rad je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka, *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu*, (evidencioni broj: 179076), koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.

domaćeg medijskog prostora, odnosno prihvatanja i implementacije onih standarda i iskustava koji u toj oblasti u Evropi dominiraju. Bilo bi sasvim logično da zemlja koja želi da se uključi u konkretnu zajednicu država prihvati one oblike ponašanja koji su u razvijenijem delu te zajednice unapređivali, dajući rezultate koji mogu biti uzor i drugima.

Kada je o medijskoj politici reč, međutim, nužno je već na početku napomenuti dve činjenice koje praksa potvrđuje: medijska politika, kao deo integrativnih procesa u Evropi postoji već decenijama, dok se u Srbiji, o takvoj politici, kao institucionalizovanoj i osmišljenoj, može govoriti sa velikom rezervom. Nekih naznaka i nagoveštaja ima, ali to je još daleko od konzistentne i sistematizovane politike.²³

U analizama koje su pravljene tokom poslednje decenije o tranziciji medijskog sistema u Srbiji, više puta je konstatovano nekonzistentno ponašanje vlasti prema ovom procesu. Tako profesor prava Jovica Trkulja, 2006. godine zaključuje: „ne treba da iznenađuje činjenica da je šest godina od petooktobarskog prevrata u Srbiji i dalje neregulisan odnos države, vlasti i nosilaca javnih funkcija, s jedne strane, i medija, sa druge strane“ (Trkulja 2006:16).

Pokušaj da se posle deset godina društvenih promena u Srbiji i isto toliko dugom periodu transformacije medijskog sistema, konačno dođe do zajedničke platforme: šta se hoće u ovoj oblasti, bio je, svih ovih godina, opterećen izostankom bilo kakvog zvaničnog stava vlasti. I kada je postalo potpuno očigledno da je to problem za projektovanje bilo kakvog daljeg razvoja medija i unapređenje javne sfere, nadležno ministarstvo, Ministarstvo kulture, konačno je je, u dogovoru sa medijskim i novinarskim organizacijama, pristupilo izradi Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine. Radna grupa je osnovana sredinom maja 2011. sa zadatkom da za mesec i po dana napravi strategiju, a da ni tada nije imala nikakav početni orijentir koji bi nagoveštavao volju vlasti.

S druge strane, Evropa je deo sveta u kome je opšti pogled na medijsku sferu, na njen značaj za demokratski razvoj, na spektar ljudskih prava koji se kroz ovu oblast definiše i ostvaruje, na razrađenost svih segmenata, od prava na slobodno izražavanje mišljenja i slobodnog protoka informacija do uvođenja novih tehnologija, na najsystematičniji i najcelishodniji način uobličen u javnu politiku koja na veoma snažan način ilustruje međunarodni konsenzus o ovim pitanjima. Nigde u nekom drugom delu sveta nema tako jasno artikulisane medijske politike, tako precizno definisanog regulatornog okvira i konkretne

23 Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine, usvojena je 28. Septembra 2011. dakle u vreme kada nastaje ovaj tekst.

razmene medijskih proizvoda na međunarodnom planu. „Među zemljama članicama EU postoje razlike, ali u celini gledano, snabdevanje medijskim proizvodima i njihova potrošnja veoma su raznovrsni. Takva ocena ne odnosi se samo na ‚stare‘ zemlje ranije Evropske zajednice, već i na skandinavske zemlje, kao i na bivše komunističke zemlje istočne i centralne Evrope i bivše autoritarne južne države na obalama Atlantika (Portugal) i Sredozemnog mora (Španija)“. (Rooke, 2009:3)

Važno je napomenuti da ta zajednička politika državama ne nudi definitivna rešenja za svaki konkretan slučaj, ali veoma jasno naznačuje pravce kojima je poželjno da ide svaka zemlja koja istinski želi da doprinese sopstvenom demokratskom razvoju, a koga bez demokratizacije javne sfere, pa time i sfere medija – nema. Razume se, postoje i obavezujući dokumenti, uglavnom u obliku konvencija i direktiva, koji time postaju deo domaćeg zakonodavstva svake pojedinačne države, kao što je Evropska konvencija o ljudskim pravima, čiji je član 10. temeljni osnov za nacionalna medijska zakonodavstva. Sličan status imaju i revidirana Konvencija o prekograničnoj televiziji, kao i Direktiva o audiovizuelnim medijskim servisima.

Postoji još čitav niz dokumenata, koji su usvojeni od strane Saveta Evrope, pa se očekuje da i njih Srbija ima u vidu kada kreira sopstvenu politiku za razvoj medija i njihovu ulogu u javnoj sferi i društvu uopšte, jer iako nije članica Evropske unije jeste članica Saveta Evrope. Još jači razlog je želja Srbije da bude deo evropskih integracija pa se harmonizacija propisa u svim oblastima podrazumeva.

NASTANAK I OSNOVNI CILJEVI EVROPSKE MEDIJSKE POLITIKE

Medijska politika je u Evropi uobličavana u poslednjih šest decenija, različitom dinamikom i širinom ciljeva. Oslanjajući se na Član 19. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, koju su Ujedinjene nacije usvojile 1948. godine, i koji predviđa da „Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što obuhvata i pravo da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obaveštenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice“, Savet Evrope je 1950. usvojio Evropsku konvenciju o ljudskim pravima čiji je Član 10. postao temeljni osnov evropske medijske politike. Ova odredba, u prvom stavu takođe govori o pravu na informisanje i slobodno izražavanje mišljenja, kao osnovnom ljudskom pravu, „bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice“, što je suštinski isto kao i u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima, ali unosi novinu koja je evropska specifičnost, a ona se odnosi na mogućnost država da: „zahtevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća“. Ova razlika je veoma bitna jer ona odražava osnovnu osobenost razvoja

medijskih sistema na tlu Evrope u oblasti radiodifuzije, po čemu se medijski model, kao model javne službe, razlikuje od komercijalnog modela, dominantnog u Americi i drugim delovima sveta.

Od donošenja Evropske konvencije o ljudskim pravima, narednih skoro četrdeset godina usvojeno je veoma malo evropskih dokumenata koji konstituišu evropski medijsko-regulatorni okvir. To su Rezolucija o pravu na odgovor²⁴ i Deklaracija o slobodi izražavanja i informisanja²⁵. Političko-istorijski kontekst na evropskom tlu i u širim razmerama doprineo je da se od kraja osamdesetih godina prošlog veka znatno dinamizira uobličavanje evropskih stavova o mnogim pojedinačnim pitanjima iz medijske oblasti. Jedan od najboljih poznavalaca procesa nastajanja evropske medijske politike, Karol Jakubovič smatra da je evropska medijska politika nastala upravo u to vreme: „Tek je 80-tih – kada je satelitska televizija predstavila transnacionalnu dimenziju u televizijskom emitovanju i demonopolitizacijom i pojavom komercijalne televizije oblast dobila na ekonomskoj važnosti – zajednica počela da kreira sistem audiovizuelne regulative.“ (Jakubovič, 2005:128)

Pad Berlinskog zida i urušavanje socijalizma u svim evropskim zemljama, nekim pre, nekim kasnije, bio je istorijski signal da se mnogi principi, od kojih su neki već postojali u iskustvu razvijenih demokratskih zemalja Evrope, normativno artikulišu u obilju međunarodnih pravnih dokumenata. Tako su 1989. godine usvojena dva izuzetno značajna dokumenta: Direktiva televizija bez granica²⁶ i Evropska konvencija o prekograničnoj televiziji²⁷. Iz sadržaja ovih dokumenata vidljivo je da se oni, pored toga što treba da važe za ceo evropski prostor, ipak pre svega mogu smatrati nekom vrstom pravila i uputstava za kreiranje medijskih reformi u bivšim socijalističkim zemljama koje su se, započevši sveopštu tranziciju, opredeljivale za evropski put razvoja u svim oblastima, pa i u medijskoj. Od Direktive televizija bez granica, kasnije je nastala Direktiva o audio-vizuelnim medijskim servisima, koja je menjana i prilagođavana novim okolnostima 1997. i 2007. godine. Danas je to najvažniji regulatorni dokument Evropske unije koji definiše razvoj, pre svega televizije, ali i ostalih elektronskih medija u novom tehnološkom dobu. Konvencija o prekograničnoj televiziji je

24 Rezolucija (74) 26, usvojio Komitet ministara Saveta Evrope

25 Deklaracija o slobodi izražavanja i informisanja, usvojio Komitet ministara Saveta Evrope 1982. godine

26 Direktiva televizija bez granica, usvojio Evropski parlament 1989. godine

27 Evropska konvencija o prekograničnoj televiziji, usvojio Komitet ministara Saveta Evrope, 1989. godine

takođe dva puta menjana, 1998. i 2002. godine. Ključna reč u oba dokumenta u njihovom izvornom obliku, a to se nije ni kasnije promenilo, jeste ostvarivanje slobodnog protoka informacija i ostalih sadržaja bez obzira na državne granice, što je dosledno ostvarivanje načela iz Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Šta su najvažnija načela i standardi evropske medijske politike?

„Kada se sublimiraju svi stavovi nekoliko evropskih deklaracija, konvencija i mnogih preporuka u oblasti medija, može se uočiti da su najvažniji sledeći standardi:

- distanciranje celokupnog medijskog sistema od uticaja vlasti, politike i ostalih centra moći;
- uvođenje dualnog modela vlasništva;
- uspostavljanje medijskog tržišta;
- slobodno osnivanje štampanih medija bez ikakvih dozvola;
- ustanovljavanje nezavisnog regulatornog tela za oblast radiodifuzije;
- osnivanje radio i televizijskih stanica uz zakonom propisana pravila;
- transformacija državne radio-televizije u javni servis;
- vlasnička transformacija (privatizacija) medija u državnoj/društvenoj svojini. (Veljanovski, 2009: 32)

Moglo bi se reći da su to standardi koji determinišu osnove evropske medijske politike i otvaraju mogućnost za dalju implementaciju demokratskih načela koja nisu ništa manje važna, ali ako u javnoj sferi, na primer, postoji monopol države, biznisa ili nekog trećeg entiteta, onda nema smisla govoriti o nezavisnosti i autonomiji uređivačke koncepcije medija, što je, takođe, jedan do standarda. Ostali, ne manje važni principi evropske medijske politike, su: razvoj medijskog pluralizma; postojanje dualnog modela vlasništva, što podrazumeva samo dva oblika državno i privatno, pri čemu državno vlasništvo može biti samo nad javnim radiodifuznim servisima, a privatno ima dva podoblika: komercijalnu i neprofitnu varijantu; javnost vlasništva nad medijima i sprečavanje nedozvoljene medijske koncentracije; dekriminalizacija, ili kako bi pravnici rekli, depenalizacija klevete; posebne obaveze medija u periodima predizbornih kampanja.

Uz ova pravila i standarde tu je i čitav niz konkretnih ljudskih prava koja se u ujedinjenoj Evropi sistematično štite u sferi medija. Radi se o pravima svih pojedinaca i svih društvenih grupa posebno svih manjinskih grupa, zaštititi dece i omladine od štetnih sadržaja, zabrani govora mržnje, pretpostavci nevinosti, poštovanju institucija ispravke i odgovora. Ne bi bilo ni malo pogrešno iz onoga što se o evropskoj medijskoj politici zna, izvući i zaključak da ona nalaže konzistentnu, sistematizovanu, jedinstvenu medijsku regulativu u svakoj državi, što

pre svega znači usaglašenost zakona i izbegavanje svake protivrečnosti među njima. Ovo je nužno napomenuti upravo zbog pojava koje se mogu uočiti u dosadašnjoj regulatornoj praksi u Srbiji, posle dvehiljadite godine.

Nema sumnje da neka od ovih načela zvuče prilično utopijski i provociraju pitanje, koje političari u tranzicionim zemljama vole da postavljaju: a gde je to ostvareno? Ali to jeste evropski pogled na stvari i na njegovom ostvarivanju se, ne bez teškoća, ali uporno i sistematično, ipak radi.

STVARANJE MEDIJSKIH PRAVILA U SRBIJI I ODUSTAJANJE OD NJIH

Posle petooktobarskih promena država Srbija je vrlo brzo pokazala da nema nikakvu politiku, nikakav odnos prema transformaciji i razvoju medijskog sistema, što je paradoksalno s obzirom na to koliko je tema medija bila užarena devedesetih godina i koliko su demokratske snage tada vapile za pukim prostorom u većim i uticajnijim medijima, a razume se i za objektivnim i nediskriminatornim tretmanom. Da ne pominjemo pritisak na novinare i medije, kazne, zatvaranje medija, Šešeljev zakon o javnom informisanju, ometanje i zabrane rada. I političke partije i institucije vlasti jednostavno su potisnule tu temu. Dobra strana tog nedefinisanog odnosa političkih aktera prema medijima i medijskom sistemu bilo je prećutno dopuštanje, ne svesna odluka ili namera, civilnom sektoru da on preuzme inicijativu. I to se, srećom, dogodilo pa je civilni sektor pokrenuo ne samo inicijativu kreiranja pravila samoregulacije, već i zakonodavnu inicijativu. Može se, dakle, konstatovati da je pokušaj stvaranja medijske politike u Srbiji, posle demokratskih promena, rezultat aktivnog odnosa demokratskih snaga iz civilnog sektora, koje su, s jedne strane dobro osećale nepravilnosti, nepravdu i pritisak prethodnog režima, a s druge, imale jasnu predstavu o pravcima demokratske i profesionalne transformacije medijskog sistema po evropskim uzorima. Među organizacijama koje su se naviše u tom smislu angažovale bili su: Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS), Asocijacija nezavisnih elektronskih medija (ANEM), Beogradski centar za ljudska prava i Jugoslovenski komitet pravnika za ljudska prava (JUKOM).

Na inicijativu pomenutih organizacija, eksperti koje su one odabrale, uz stalnu staranju sa evropskim stručnjacima, pisali su zakone koji su donosili evropski duh u Srbiju. To se pre svega odnosi na Zakon o radiodifuziji²⁸ i Zakon o javnom informisanju²⁹, koji su prvi sistemski medijski zakoni usvojeni

28 Usvojen u julu 2002. godine

29 Usvojen u aprilu 2003. godine

u Srbiji u periodu posle dvehiljadite. Već kod donošenja ovih zakona pojavile su se ozbiljne razlike u pristupu od strane eksperata koji su pisali radene verzije zakona i predstavnika vlasti. „Demokratska, dakle institucionalna transformacija medija u Srbiji inicirana je usvajanjem dva važna zakona, ali pojedine intervencije Vlade u njima i njihovo neprimenjivanje, u potpunosti su blokirali dalji tok događaja.“ (Veljanovski, 2004: 250)

Pisci zakona smatrali su da treba da ih koncipiraju prema evropskom iskustvu i standardima. Zato je u tekstu Zakona o radiodifuziji, predviđeno ustanovljavanje prvog nezavisnog regulatornog tela za oblast radiodifuzije, osnivanje javnog RTV servisa, uvođenje dualnog vlasništva, regulisanje oglašavanja i nedozvoljene medijske koncentracije. „Uprkos sukobima u trouglu političari–novinari–pravnici, tekst Zakona je uvažio četiri ključna evropska standarda: 1) formiranje nezavisnog regulatornog tela, 2) transformacija državne televizije u javni servis, 3) uređivanje reklamiranja i 4) zabrana medijske koncentracije.“ (Trkulja, 2006: 20)

Kako je koja važnija odredba novog zakona razmatrana u organima vlasti i kasnije zatražila svoju praktičnu primenu, tako se počelo da pokazuje da politički akteri, i oni koji su zakone usvajali, nisu sasvim bili svesni kakve to obaveze iziskuje i kakve posledice proizvodi. Tako je, neposredno pred usvajanje Zakona o radiodifuziji, u Vladi izmenjena struktura Saveta regulatornog tela RRA, koje, po modernim shvatanjima, treba da bude najviši organ vlasti u oblasti radiodifuzije. Umesto petnaest članova, odlučeno je da ih bude devet i tako je postignuta prevaga uticaja na njihov izbor u korist državnih organa, a na štetu civilnog društva. Ovakav trend nastavljen je i izmenama zakona 2006. godine, kada je usvojena odredba po kojoj čak tri člana Saveta predlaže Odbor za kulturu i informisanje Narodne skupštine, a ukoliko predstavnici medijskih udruženja ili nevladinih organizacija ne mogu da se dogovore o svojim kandidatima, onda i njih predlaže isti skupštinski odbor. Odredba po kojoj je pri prvom izboru, zbog asimetričnih mandata, trebalo da se žrebom odluči koja će trećina članova Saveta da bude birana na dve, koja na četiri, a koja na šest godina, izmenjena je tako da su na šest godina birani oni koje predlaže država, a na dve godine oni koji su najkompetentniji, predstavnici medijskih organizacija.

To su bili tek početni otpori vlasti onome što treba da liči na evropska rešenja, a kasnije ih je bilo još mnogo. Dovoljno je pomenuti imenovanje generalnog direktora javnog servisa RTS, aprila 2004. godine, od strane Vlade Srbije, što je bio potpuno nezakonit čin. Zakon predviđa da Republička radiodifuzna agencija bira članove Upravnog odbora RTS, a odbor, putem javnog konkursa, bira generalnog direktora. Prenebregnuvši zakonske odredbe, Vlada je direktno imenovala generalnog direktora na način kako se to radilo devedesetih i u vreme socijalizma.

U sprovođenju Zakona o radiodifuziji kasnilo se po dve, tri godine sa početkom transformacije državne radio-televizije u javni servis i u konstituisanju Republičke radiodifuzne agencije i njenog Saveta, što je stvaralo nove probleme i otežavalo promene. Odredbe o nedozvoljenoj koncentraciji vlasništva nisu primenjivane, o reklamiranju samo površno i sporadično, a zakonom obavezna privatizacija započeta je selektivno i nedelotvorno, a zatim prekinuta. Prilikom prvog izbora članova Saveta RRA tri člana su nezakonito izabrana greškama državnih organa. U radu Saveta kasnije je dolazilo do takvih propusta da su njegove odluke morale da budu anulirane od Vrhovnog suda i Ustavnog suda. Osnovni problem u radu ovog organa bilo je svesno popuštanje političkim pritiscima, umesto zalaganja za nezavistan rad. Ovakvu pojavu komentarisao je i profesor prava Vladimir Vodinelić: „Savetu nije do toga da na taj način postane jak organ (četvrte) vlasti, nego da ima jaku poziciju u jednom drugom organu jedne druge (izvršne) vlasti (negde u vladi). Da li se iza njihove izdaje prava, koja s time ide nužno pod ruku, i izdaje osnovne ideje o samostalnosti Saveta, krije neka praktična stvar? Kako da ne, jer zna se gde se vlada u ovoj zemlji.“ (Vodinelić, 2006:56)

Zakon o javnom informisanju takođe je primenio važna načela demokratiskog sveta, pre svega ona o slobodnom protoku informacija, zabrani cenzure, slobodi distribucije, slobodnom osnivanju medija, zabrani govora mržnje, zaštiti ličnih prava, pre svega dece, pretpostavci nevinosti, novinarskoj tajni i pravu na ispravku i odgovor. Ovaj zakon sadrži ključnu odredbu koja treba da doprinese razvlašćivanju države u oblasti informisanja i medija, jer precizira ko može, a ko ne da bude osnivač i time i vlasnik medija.

„Osnivač pravnog lica koje je osnivač javnog glasila može biti svako domaće ili strano pravno ili fizičko lice, u skladu sa zakonom.

Osnivač javnog glasila ne mogu biti, ni posredno ni neposredno, država i teritorijalna autonomija, kao ni ustanova, preduzeće i drugo pravno lice koje je u pretežnom delu u državnoj svojini ili koje se u celini ili pretežnim delom finansira iz javnih prihoda, osim ukoliko je to predviđeno posebnim zakonom kojim se uređuje oblast radiodifuzije.“³⁰ Jasno je, dakle, da država, odnosno vlast, ni na kom nivou, ne može biti osnivač medija, osim javnog RTV servisa, što je u potpunosti evropski standard. Međutim i ovde se dogodilo da predlog ekspertske grupe, koja je pisala tekst zakona, bude izmenjen u Vladi tako da je pomenuti član zakona dobio i treći stav: „Izuzetno od stava 2. država može posebnim zakonom osnovati novinsku agenciju“.³¹ Ovo je dobra ilustracija nepristajanja države na potpuno razvlašćivanje

30 Zakon o javnom informisanju, član 14, stavovi 1. i 2.

31 Isto, stav 3.

u oblasti medija i nastojanja da se dotadašnja državna novinska agencija i dalje zadrži u svojim rukama. Ovakve agencije su inače, decenijama u socijalističkim zemljama služile kao oficijelni informativno-propagandni instrument vlasti, kojim je ona javnosti plasirala svoje poruke. Ostala glasila nisu smela da se ogлуše o informacije zvaničnog servisa, u ovom slučaju, agencije Tanjug.

Problem sa ostvarivanjem Zakona o javnom informisanju pokazao se još izrazitije u pogledu obaveze da se privatizuju mediji koji su nekada bili državna, odnosno društvena svojina, što je nalagao i Zakon o radiodifuziji. U praksi je odredba sadržana u članu 14. Zakona o javnom informisanju, sve više dovođena u pitanje: „Poznato je koliko je otpora ovom principu iskazano kada je u primeni Zakona shvaćeno da ne mogu postojati ni opštinski niti regionalni javni servisi“, odnosno, da mediji nacionalnih manjina ne mogu imati osnivače u liku države, pokrajine ili lokane samouprave. Ukoliko nosioci inicijativa da se Član 14. ne primeni dosledno, i njihovi argumenti imaju podršku i opravdanje, nužno bi bilo da oni svoje aktivnosti usmere na izmenu ovog rešenja. Međutim, pošto Član 14. sledi evropski standard, realna je opasnost da se u narednim rundama pregovora radi priključivanja EU ponovo vratimo na opisano rešenje.“ (Radojković, 2007:30/31)

Primedba na koju je ukazao profesor Miroljub Radojković pokazala se posebno aktuelnom kada je država odlučila da odustane od privatizacije medija na lokalnom i regionalnom nivou, opravdavajući to opasnošću da jedan broj medija, među kojima su i mediji nacionalnih manjina, nestane. Naime, neorganizovano započeta privatizacija, za šta su u krajnjoj liniji odgovorni država i lokalni organi vlasti, pokazala je i svoju lošu stranu. Jedan broj medija kupili su novi bogataši kojima do informativne delatnosti nije uopšte stalo ili to nisu umeli da rade. Pojave loše uređivačke koncepcije, otpuštanja zaposlenih ili potpunog gašenja medija uz promenu namene postojećem prostoru i opremi, nisu bile retkost. Umesto da se ti problemi savlađuju u okvirima postojećih zakona, država je posegnula za rešenjima koja su dovela do potpune konfuzije i zakonske protivrečnosti.

Uprkos Zakonu o radiodifuziji i Zakonu o javnom informisanju, i uz njih Zakonu o privatizaciji, koji su nalagali vlasničku transformaciju medija, država je u decembru 2007. godine donela Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o glavnom gradu Beogradu koji omogućavaju da organi vlasti na lokalnom i regionalnom nivou mogu da osnivaju medije. Dve godine kasnije u avgustu 2009. usvojen je i Zakon o lokalnoj samoupravi koji je dopustio nacionalnim savetima nacionalnih manjina da osnivaju medije na jezicima narodnosti. Sve to potpuno je suprotno opredeljenju da „osnivač javnog glasila ne mogu biti, ni posredno ni neposredno država i teritorijalna autonomija ili pravno lice koje se u celini ili pretežno finansira iz javnih prihoda“. Nacionalni saveti, po načinu izbora, uticaju manjinskih stranaka na taj izbor i po načinu finansiranja, su paradržavne

organizacije koje Zakon o javnom informisanju, kao najopštiji pravni akt u ovoj oblasti, isključuje iz mogućnosti osnivanja medija. Tako se dogodilo da u Srbiji postoje tri zakona koji nalažu privatizaciju nekadašnjih državnih medija i tri koji tu privatizaciju zaustavljaju. I danas su svi na snazi.

Nekonsekventan odnos države prema medijskom vlasništvu, dokazuju i primeri da je država vlasnik 50 odsto lista „Politika“, i isto toliko novosadskog „Dnevnika“ i 30 odsto lista „Večernje novosti“, što je potpuno nezakonito i nema osnova ni u protivrečnoj regulativi. Ovi primeri, kao i zaustavljena privatizacija u lokalnim i regionalnim medijima, dokazuju da država nije spremna da promeni svoju poziciju u odnosu na medije već da želi da zadrži uticaj na njih, što je u suprotnosti sa najvažnijim standardom evropske medijske politike.

Još u dva slučaja država je pokazala da vidljivo i potpuno svesno odstupa od evropskih trendova. Kada je završena radna verzija Zakona o nedozvoljenom objedinjavanju i javnosti vlasništva u medijima, uprkos obavljenoj javnoj raspravi i pozitivnoj oceni evropskih eksperata, ovaj tekst zakona, nikada nije ušao u proceduru usvajanja. Obaveza države da obezbedi javnost svojine u medijima i ne dozvoli prekomernu koncentraciju vlasništva, ostala je neostvarena kao i u slučaju odredbi o medijskoj koncentraciji u Zakonu o radiodifuziji. Ovo se dogodilo na očigledan pritisak predstavnika medijske industrije koji su u sprezi sa vlašću onemogućili donošenje zakona, uprkos ukazivanjima na netransparentnost vlasništva u medijima. „Nejasno je, recimo, koji su mediji privatni i ko im je vlasnik... Nije, takođe, mnogo jasniji ni pravni status mnogih domaćih uticajnih štampanih medija, koji očitó nisu u privatnoj svojini, jer su i tu na delu mnogi nejasni odnosi između pojedinih banaka, same države ili javnih i državnih preduzeća...“ (Nikšić u Trkulja, 2006:16)

Još drastičniji primer suprotstavljanja evropskim principima bilo je usvajanje Zakona o izmenama Zakona o javnom informisanju³². Uprkos argumentima domaćih i stranih eksperata i ekspertiza međunarodnih organizacija koje se bave medijima i medijskim pravom, po hitnom postupku i uz nepoznato autorstvo teksta zakona, usvojene su izmene Zakona o javnom informisanju koje su uvodile drastične novčane kazne za novinare i urednike, postavljale uslov za osnivanje štampanih medija i omogućavale gašenje javnih glasila. Posle godinu dana ovaj zakon je od strane Ustavnog suda Srbije proglašen neustavnim, ali postoje mišljenja da je on delovao u dovoljnoj meri da odvrati novinare i urednike od bavljenja delikatnim društvenim temama, od čega ostaju štetne posledice po demokratizaciju javne sfere i društva uopšte.

32 Zakon o izmenama Zakona o javnom informisanju usvojen u avgustu 2009. godine

MEDIJSKA STRATEGIJA ILI LEGITIMISANJE KONFUZIJE

Kao što je već rečeno, prvo detaljnije izjašnjavanje države o daljim promenama u medijskoj sferi dogodilo se tek početkom jeseni 2011. godine. Vlada Srbije usvojila je Strategiju razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine. Iako je ovakav dokument bilo logičnije doneti na samom početku tranzicionog perioda on i posle jedanaest godina može da bude osnov usaglašavanja sa evropskom medijskom politikom. Očekivalo se da će ovaj pogled vlasti na okolnosti u medijskom sistemu, obuhvatiti objektivnu ocenu dosadašnjeg stanja, markirati greške i propuste i projektovati savremena i demokratska rešenja za njihovo prevazilaženje. To se, međutim, u velikoj meri nije dogodilo.

Analiza stanja u oblasti javnog informisanja u republici Srbiji, kojom počinje Strategija, ni jednom rečju ne govori o ponašanju države, odnosno vlasti, niti ukazuje na greške, protivzakonito ponašanje i generiranje zakonskih protivrečnosti. U nabrojaju najvažnijih dokumenata evropskog regulatornog okvira, za koje se smatra da treba da budu osnov i domaćeg zakonodavstva, izostavljene su tri važne preporuke Saveta Evrope: o garantovanju nezavisnosti javnog servisa radiodifuzije³³, o nezavisnosti i funkcijama regulatornih organa u oblasti radiodifuzije³⁴ i o medijskom pluralizmu i raznovrsnosti medijskog sadržaja³⁵. Iako deklarativno predviđa bolje usaglašavanje medijskih zakona, koji su međusobno protivrečni, Strategija, zapravo, verifikuje zatečenu konfuziju jer predviđa da bude ozakonjena mogućnost da država i lokalne i regionalne samouprave mogu da osnivaju medije. Deo Strategije koji govori o tome, koji je sam unutar sebe protivrečan, ne ostavlja mesta sumnji čemu se, zaprao, teži.

„Opredeljenje države je da ne bude vlasnik javnih glasila.

Država, teritorijalna autonomija i jedinica lokalna samouprava, kao ni ustanova, preduzeće i drugo pravno lice koje je u celini ili delimično u državnoj svojini ili koje se u celini ili pretežnim delom finansira iz javnih prihoda, prema zakonu kojim se uređuje oblast javnog informisanja, ne može biti, ni posredno ni neposredno, osnivač javnih glasila.

Da bi se osigurao javni interes na području javnog informisanja, država može biti osnivač nacionalnih, pokrajinskih i regionalnih javnih radio-televizijskih servisa.

33 R (96) 10

34 R (2000) 23

35 R (2007) 2

Država može biti osnivač javnog glasila na srpskom jeziku za potrebe stanovništva Kosova i Metohije.

Država može biti osnivač specifičnih glasila koja su u funkciji bližeg informisanja i upoznavanja građana s radom državnih organa i javnih preduzeća (internet portal, skupštinski kanal i dr.).

Nacionalni saveti nacionalnih manjina mogu biti osnivači javnih glasila na jeziku nacionalne manjine za koju su osnovani.³⁶

Na početku ove doredbe vidljivo je izjašnjavanje da država ne bude vlasnik medija, a drugi stav, praktično je preuzet iz Člana 14. Zakona o javnom informisanju. Međutim u nastavku se navodi čitav niz medija koji mogu da budu osnovani od države, lokalne samouprave ili organizacija koje se finansiraju iz javnih prihoda, što je direktno suprotno načelima iz prva dva stava iste odredbe. Po ovakvom opredeljenju, država će, uz republički i pokrajinski javni servis, moći da bude osnivač još nekoliko desetina medija, što po važećim zakonskim odredbama nije moguće. Treba li posebno naglašavati da će Srbiju to udaljiti od evropske medijske politike?

Otvaranje mogućnosti za osnivanjem regionalnih javnih servisa, što se opravdava „osiguravanjem javnog interesa“, zapravo je udovoljavanje lokalnim oligarhijama vladajućih političkih stranaka koje ne žele da ispuste iz ruku mogućnost medijskog uticaja, odnosno prihvatanje takozvane „Kragujevačke inicijative“. U jednoj verziji Strategije bili su pomenuti gradovi u kojima ovi servisi treba da budu osnovani, pa je to izbrisano, jer su se pojavili apetiti političkih stranaka da se broj gradova poveća. U konačnoj verziji teksta Strategije ostalo je da će regionalnih servisa biti šest i to van područja Vojvodine. Zašto šest i zašto ne i u Vojvodini, za to se ne navode nikakvi argumenti. Ideja da se oni osnuju „javnim konkursom“ nema baš nikakvo uporište u iskustvima drugih zemalja, bilo gde u svetu.

I u slučaju osnivanja medija od strane nacionalnih saveta, Strategija ne uklanja postojeće protivrečnosti i nelogičnosti, već otvara mogućnost za legitimisanje rešenja koje nije u skladu sa evropskim iskustvom.

Pored toga što i danas u programima političkih stranaka mogu da se nađu sasvim sporadični, površni i apsolutno nedovoljni stavovi o razvoju medijskog sistema, najteža posledica nedostatka konzistentne politike u ovoj oblasti jeste činjenica da je država često kršilac medijskih zakona i najveći generator regulatorne konfuzije. Kako u svetlu (više u mraku) ovih činjenica nazreti medijsku politiku Srbije kao segment njene evropske politike? Za poslednjih deset godina, u ovoj oblasti, više smo se udaljavali od evropskih standarda i iskustva,

36 Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine, III Ciljevi Strategije, član 4.

nego što smo se približavali. Vlast pokazuje da nije spremna da, u ime demokratije i napretka, sebe razvlasti tamo gde je to nužno. To i inače nije lako i ne ostvaruje se jednostavno ni u demokratski razvijenijim društvima, ali se ipak dešava. Upravo usvojena medijska strategija pre potvrđuje negativne trendove nego što ih opovrgava. Pomenute nedoslednosti i protivrečnosti, sasvim sigurno, negativno utiču na slobodan protok informacija i ostvarivanje ostalih prava u medijskoj oblasti, što je štetno po ukupan demokratski razvoj.

Kada je početkom 2011. godine obimni upitnik sa mnogo pitanja, na koja je Srbija trebalo da odgovori da bi pokazala svoje kapacitete za pristupanje Evropskoj uniji, stigao u Brisel, našoj javnosti je preneto nekoliko detalja o tome šta nije zadovoljilo evropske analitičare. Uglavnom je pominjano Kosovo, hapšenje ratnih zločinaca i korupcija. Tek je kasnije procurilo, ali nekako skriveno, na sajtovima medijskih organizacija, da ni medijska oblast nije dobila prelaznu ocenu. To je ilustracija našeg usuda da neka važna pitanja ne uspevamo ni da stavimo na političku agendu jer postoje još važnija pitanja. Nažalost, ima indicija da će i Evropa biti spremna da zažmuri na nekonekventnosti u medijskom sistemu iz istih razloga. Ali to neće biti dokaz da Srbija ima evropsku medijsku politiku.

LITERATURA

- Jakubovič, K. (2005) Audio-vizuelna politika Evropske unije u *Srpska pravna revija*, Pravni forum, Beograd
- Radojković, M. (2007) Osvrt na Zakon o javnom informisanju u *Medijski zakoni u Srbiji*, Fondacija "Konrad Adenauer" i Centar za podršku demokratskim inicijativama
- Rook, R. (2009) *European Media in the Digital Age*, Pearson Longman, Essex
- Trkulja, J. (2006) Odnos medija i vlasti u Srbiji u *Heretikus*, 1-2, CUPS, Beograd
- Veljanovski, R. (2009) *Medijski sistem Srbije*, Čigoja, Beograd
- Veljanovski, R. (2004) Demokratska i profesionalna transformacija medija u *Uslovi i strategije demokratizacije*, Jugoslovensko udruženje za političke nauke i Fakultet političkih nauka, Beograd
- Vodinečić, V. (2006) Pravno (z)bunilo: O pravnom stilu RRA u poslu sa nacionalnim TV frekvencijama
- Zbornik pravnih instrumenata Saveta Evrope u vezi sa medijima* (2006), Savet Evrope, Beograd

DOKUMENTI:

Evropska konvencija o ljudskim pravima

Evropska direktiva o audio-vizuelnim medijskim servisima

Zakon o radiodifuziji

Zakon o javnom informisanju

Zakon o lokalnoj samoupravi

Zakon o glavnom gradu Beogradu

Zakon o Izmenama Zakona o javnom informisanju

Zakon o nacionalnim savetima

Radna verzija Zakona o nedozvoljenom objedinjavanju i javnosti vlasništva javnih glasila

Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine

Rade Veljanovski

SERBIA'S MEDIA POLITICS AS A PART OF ITS EUROPEAN POLITICS

Summary:

Since the democratic changes at the end of 2000, Serbia has strived to bring itself closer to the euro-integrations in every field. This presumes a development of each individual part of the state politics in accordance with European experience and standards. In the media sphere also, it is necessary to design a kind of developing politics which follows European standards and European regulatory frame. The transformation process of the media system however, has gone insufficiently planned and consistent, with contradictory solutions which were generated precisely by the state. This paper analyzes the relation between the state and its legislative initiative in the media sphere, pointing out the contradictions which indicate that in the overall Serbian politics it is difficult to single out a clear pro-european point of view.

Key words: media, tranzition, state, laws, contradictions, strategy

Transformacija političkih partija pod uticajem medija

Sažetak:

U evoluciji političkih partija veoma značajnu ulogu je imao razvoj medija. Partije su tokom svoje istorije koristile medije za različite svrhe svoga delovanja. Pod uticajem medija menjala se i unutrašnja organizacija partija i način komunikacije sa biračima. Partije su vremenom bile prinuđene da osnuju pres službe i informativne službe, da imenuje portparole, da se bave istraživanjem javnog mnjenja, odnosno, da angažuju konsultante i agencije. Profesionalizacija političkih kampanja - ogleda se u orijentisanosti, prvenstveno na medije, personalizaciji politike, slabljenju važnosti partijskih programa i vođenju permanentne kampanje. Uticaj medija na partije vodio je i promenama u tipologiji partija ka izborno-profesionalnoj partiji u kojoj glavnu ulogu imaju profesionalci koji obavljaju specijalizovane poslove. Ove partije se ne oslanjaju na mišljenje izbornog tela u njoj dominiraju nosioci javnih funkcija, finansiranje ovih partija ne ide od članarina (sindikata i sl.) već iz javnih fondova (državno finansiranje) i od strane interesnih grupa, dok ideologija i programski stavovi gube na značaju, a od primarnog značaja je uspeh na izborima. Programi i politički sadržaji se više, ne samo prezentuju i prenose, već se i stvaraju u medijima. Partije nastoje, da istovremeno oblikuju javno mnjenje ali i da ga slede, vodeći računa o tome šta je „u trendu“. Partije su izgubile bitku od medija u kontroli političke agende. Razvoj i korišćenje interneta vodi ka „umreženoj partiji“, ali i Cyber-partiji, pri čemu su partije gotovo neodržive bez korišćenja web sajtova, društvenih mreža i mejling listi. Savremena

37 Vanredni profesor, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka.
E-mail: slavisa.orlovic@fpn.bg.ac.rs

medijska partija je vođena profesionalnim upravljanjem političkim komunikacijama, podređivanjem ličnosti i sadržaja medijskoj logici, dominacijom centra u odlučivanju, povećanom fleksibilnošću političkih pozicija i gubitkom značaja i uloge masovnog članstva za predizborne kampanje

Ključne reči: Političke partije, mediji, tipologija partija, izborne kampanje, programi, internet

Političke partije više nisu ono što su nekada bile. U evoluciji političkih partija veoma značajnu ulogu je imao razvoj medija. Partije deluju na javnoj sceni, one su subjekt i objekt javnog mnjenja, i u odnosu na političku javnost ponašaju se ambivalentno. S jedne strane, sva politička aktivnost, promocija ideja i ljudi, okrenuta je ka javnosti i odvija se u javnoj sferi. Politička kompeticija partija, odnos prema konkurenciji, reakcija na okruženje i ukupni odnosi sa javnošću imaju sve značajniju ulogu. Sa druge strane, koliko god partije žele da imaju upliva u javni život i u medije, toliko žele biti zatvorene za bacanje svetla i stavljanja lupe na procese unutar nje same. Partije su tokom svoje istorije koristile medije za različite svrhe svoga delovanja kao što su: komunikaciju sa članovima, pristalicama i biračima, prezentacija programa, mobilizacija birača, edukacija, javno zagovaranje i lobiranje, komercijalizacija izborne ponude, kao i usmerenost partijskih i izbornih utakmica na medije. Mediji su postali glavni medijatori, komunikacioni kanali, ali i arena za partijske gladijatore. Mediji su tačka oslonca svake vlasti. Partije imaju svoje medije i svoje novinare. I partije i mediji idu tamo gde je većina. Na taj način dolazi do transformacije partija kao jednih od glavnih subjekata politike, ali i transformacije politike i političkih sadržaja.

PROMENA ULOGE I FUNKCIJE PARTIJA

U obavljanju svojih osnovnih funkcija kao što su artikulisanje i predstavljanje interesa, kao i u oblikovanju političke volje, partije su gotovo nezamislive bez medija. Sa jedne strane, mediji su posrednička struktura u oblikovanju politike, dok se sa druge strane oni postaju aktivni akter. Partije u posredovanju između državnih organa i javnosti imaju posebnu komunikativnu funkciju.³⁸ U izbornoj

38 Ulrich Sarcinelli, (2011), *Partije i prenošenje političkih ideja: Od partijske do medijske demokratije?*, u: *Menadžment političke komunikacije, osnove i koncepti*, uredili: Ansgar Zerfaß i Mirosljub Raojković, Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, str. 163.

areni, stranke su ekskluzivni akteri, dok u široj društvenoj areni deluju sa drugim organizacijama i udruženjima, posredujući između društva i države. Strankama je važna saradnja sa intermedijarnim organizacijama koje daju impuls društvenim interesima, njihovoj važnosti i prioritetima. Svojom utemeljenošću u civilnom društvu, političke partije zajedno sa drugim akterima, kao što su udruženja građana (NVO), društvene grupe, pokreti, građanske inicijative, sindikati, atrikulišu interese i oblikuje političke odluke koje su im primerene. U tom smislu, partije, ne samo da posreduju i prevode mišljenja i interese u državne odluke i u javne politike, već vrše i komunikativnu funkciju ka polju javnosti. Te intermedijarne organizacije su od posebnog značaja za partije. Ranije su njihove veze bile čvršće isprepletene i bile primerenije socijalnom kontekstu, više vezane za socijalne slojeve i grupe, odnosno za okruženje u kojem deluju. Kao posledica slabljenja socijalnih veza političkih partija i njihovog odvajanja od društvene strukture, su slabljenje partijske identifikacije birača sa partijama, smanjenje broja članova, spremnost birača da poverenje poklone nekoj drugoj partiji, ali i smanjenje stepena poverenja u partije.

Promena u medijskoj sferi je promenila i ambijent delovanja partija. Okvir kompeticije se prenosi primarno u medijskoj sferi i polju javnosti, odnosno virtuelnoj realnosti. Razvoj medija je podstakao i promene u društvu. Razvojem elektronskih medija, pre svega televizije, biračko telo je postalo sofisticiranije.³⁹ Političke veštine i resurski publike su se promenili. Ovaj trend su Ronald Inghart (1990) i Russel Dalton (1984) nazvali kognitivna mobilizacija. To znači bar dve stvari. Prvo, cena dolaženja do informacija je opala. Drugo, mogućnosti publike su se uvećale. Radi ilustracije, možemo navesti sledeći primer. Sredinom 1950-ih, polovina američkih domova je imala televizore, manje od 10% Britanaca i Francuza i manje od 5% Zapadnih Nemaca. Ekspanzija vlasnika televizora u naredne dve decenije je išla paralelno, sa porastom uloge televizije kao izvora političkih informacija. Na američkim izborima 1952. godine, 51% građana je koristilo televizijske vesti kao izvor informacija. Od 1960-ih ova slika se povećala na 90%.⁴⁰ Danas TV igra centralnu ulogu u kampanjama. Ona je glavni izvor informacija. Uprkos nekim kritikama (zabava, negativni sadržaji), TV pomaže boljem razumevanju politike, omogućava uvid u skupštinske rasprave, a samim tim i pomaže

39 Dalton Russel J., (2002) *Citizen Politics, Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies* (Third edition), Chatham House Publishers, Seven bridges press, llc, New York, London, str. 18-19.

40 Dalton Russel J., (2002) *Citizen Politics, Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, str. 21

diskurzivnot i deliberativnost politike. Umnožili su se kanali političke komunikacije. Komercijalizacija je dovela do orijentisanosti ka tržišnim uslovima, a to znači prema ukusu publike i medijskoj potražnji. Javni sektori su pritisnuti konkurencijom koja dolazi iz privatnog sektora a koja se nameće zabavnim sadržajima. Pristup medija je olakšan, ali publika postaje fragmentiranija. Sve je više medija, ali je sve manje onih koji se masovno gledaju, slušaju i čitaju. Tiraži i piplmetri postaju univerzalno merilo uspeha.⁴¹

PROMENA UNUTRAŠNJE ORGANIZACIJE

Pod uticajem medija menjala se i unutrašnja organizacija partija i način komunikacije sa biračima. Partije su vremenom bile prinuđene da osnuju pres službe i informativne službe, da imenuje portparole, da se bave istraživanjem javnog mnjenja, odnosno, da angažuju konsultante i agencije. Prihvatljivost vodećih kandidata u medijima je osnov njihove prihvatljivosti i u strankama. Klasična pozicija stranaka koje unutar svoje organizacije debatuju i filtriraju stavove ka spolja, sada postaje prespora za dinamizam diskursa medijske komunikacije, kao i za kompeticiju sa ostalim akterima. Aktualnost i nestrpljenje publike zahtevaju od stranaka da budu „agencije za brzo reagovanje“.

Partije koriste medije za internu i eksternu komunikaciju. U internoj komunikaciji unutar svoje organizacije, partije koriste medije za komunikaciju sa biračima, za oblikovanje politike i konačno za evaluaciju njenih učinaka.⁴² U internoj komunikaciji partije ne samo da prenose ideje, već i tumače događaje, stvaraju ideološku distancu prema političkim protivnicima specifikujući svoje programske sadržaje. Olakšavaju razumevanje delovanja partije, ali i instrumentalizuju angažman članstva demonstrirajući moć unutar partije. Za masu članstva, masovni mediji ostaju i sve više postaju osnovni način za sticanje informacija o delovanju svoje partije. U eksternoj komunikaciji, partije se takmiče sa drugim akterima u privlačenju pažnje i sticanju poverenja. Potreba za permanentnim prisustvom u javnosti je neizbežna i neodložna. Partije doziraju u otvorenosti spolja i zatvaranje iznutra. Bez profesionalizovanja odnosa sa javnošću, partije gube bitku. U odnosima sa javnošću koriste se razne forme kao što su: konferencije za štampu, saopštenja, bilteni, partijski listovi, web-sajtovi i organizovanje medijskih događaja (*event*).

41 Ulrich Sarcinelli, (2011), *Partije i prenošenje političkih ideja: Od partijske do medijske demokratije*, str. 165

42 Ulrich Sarcinelli, (2011), *Partije i prenošenje političkih ideja: Od partijske do medijske demokratije*, str.168–171

Pod uticajem medija, menjala se uloga partijskog članstva. Interna komunikacija unutar partije koja se sve više odvija uz pomoć medija potvrđuje da su neposredni kontakti sa biračima sve manje neposredni. Oni su posredovani preko medija, što je delom oslabilo mobilizacijsku i socijalizacijsku ulogu stranaka. Oslabila je spremnost građana da provode vreme u stranci. Informisani mogu biti i bez toga, a slobodno vreme mogu ispuniti mnogim drugim aktivnostima. Kao jedan od razloga manje veze sa članstvom, navodi se i porast finansiranja stranaka iz državnog budžeta. Ipak, obzirom da je prevashodan cilj partija maksimalizovanje glasova kako bi maksimalizovale vlast, za tu svrhu je potrebno organizovano članstvo. Osim toga, članovi su uvek u povlašćenijem položaju u selekciji kandidata. Granice između članova i birača nisu više tako oštre kao ranije.⁴³ Za stranke ostaje da važi pravilo; možete da gubite članove samo nemojte da gubite birače, ali ako gubite članove, ko kaže da nećete izgubiti i birače.

PROMENE U VOĐENJU IZBORNE KAMPANJE

Razvoj medija nužno se odrazio i na promena u načinu vođenja izborne kampanje. U doba medijski orijentisanih kampanja (*electioneering*), menja se uloga partija, jer se sve više angažuju konsultantske firme i eksperte. Ono što može da bude važno za izbornu odluku birača posredovano je izbornom kampanjom. Profesionalizacija političkih kampanja - ogleda se u orijentisanosti, prvenstveno na medije, personalizaciji politike, slabljenju važnosti partijskih programa i vođenju permanentne kampanje. David M. Farrel i Paul Web identifikuju tri faze u profesionalizaciji izborih kampanja.⁴⁴ One korespondiraju sa kulturnim i institucionalnim uslovim i okolnostima, na nivou sistema i na nivou partija. Prvu fazu obeležilo je nekoliko dimenzija. Najpre, tehnički aspekt kampanje obeležili su slaba i sporadična komunikacija putem partijske štampe, plakata, masovnih skupova i agitovanja. Drugo, u pogledu resursa, kampanja je bila oslonjena na volontere aktiviste, fokusirane na lokalnom nivou sa slabom centralizacijom i koordinacijom. Teme su uglavnom bile oblikovane za događaje vezane za lokalne lidere na javnim okupljanjima. Ciljana je određena socijalna kategorija publike, a više se radilo o mobilizaciji (*mobilization*), nego o ubeđivanju (*persuasion*). Politička komunikacija je više imala

43 Beyme Klaus Von, (2002), *Transformacija političkih stranaka*, FPN, Zagreb, str. 103

44 David M. Farrel and Paul Web, *Political Parties as Campaign Organisations*, in: *Partie without Partisans, Political Change in Industrial Democracies*, ed. by, Russel J. Dalton and martin P. Wattenberg, Oxford: Oxford University Press, str. 105-106

oblik propagande. Druga faza profesionalizacije izbornih kampanja je više bila vezana za ulogu televizije. Najpre je kampanja pažljivije pripremana u specijalizovanim timovima. Drugo, došlo je do profesionalizacije partijske administracije (Panebianko, 1988), uvodeći postepeno marketinške i medijske stručnjake. Treće, stavljen je naglasak na partijskog lidera sa fokusirajući poruku na nacionalnom nivou putem vesti. Partije su se obraćale biračima iz različitih socijalnih slojeva. Treća, glavna faza, koincidira sa dolaskom novih telekomunikacionih tehnologija (kablovska i satelitska televizija i internet) i njihovo inkorporiranje u kampanje. Prvo, došlo je do uvođenja koncepta permanentne kampanje koja se oblikuje u etabliranim odeljenjima koja se time bave. Veći akcenat je na direktnijim oblicima komunikacije kakvi su televizija i internet. Kampanje se organizuju od strane profesionalaca. Sve je ekstenzivnije angažovanje savetnika, konsultanata i agencija. Treće, veća pažnja se posvećuje poruci, često nazvanoj „*narrowcasting*“ (i *netcasting*), koja se prilagođava konkretnoj publici. Kampanja je okrenuta konkretnom korisniku (*consumer-oriented*). Ove tri faze su, očigledno, menjale tehnička sredstva, resurse i teme, pri čemu je svaka od njih imala konsekvence po partije.⁴⁵ Uticaj medija je bio značajan na unutrašnju organizaciju partija, programske sadržaje, kao i na njenu ulogu u političkom sistemu.

PROMENE U TIPOLOGIJI POLITIČKIH PARTIJA

Uticaj medija na partije vodio je i promenama u tipologiji partija. Mnoge od tipologija partija bile su zasnovane na istorijskom iskustvu zapadno-evropskih demokratija tokom prvih šest decenija XX veka. Među njima ne postoji konzistentan set kriterijuma ni u pristupu, ni u kategorizaciji partija. Iako nema univerzalno prihvaćenih kriterijuma tipologija partija, ipak se one izdvajaju prema tome koji autor uspostavlja određenu tipologiju, koji tip stranke preovladava u određenom trenutku i koji su kriterijumi preovladavali. I pored svega, ostaje da se govori o „idealnim tipovima“, kako bi se „stekao imunitet na empirijske prigovore“.⁴⁶ U različitim partijskim sistemima, različiti tipovi partija često egzistiraju jedni pored drugih. Granice između pojedinih tipova partija ponekad nisu tako čvrste pa se pojedini tipovi mogu međusobno preklapati. Kako primećuju Richard Gunther i Larry Diamond različite tipologije su zasnovane

45 David M. Farrel and Paul Web, *Political Parties as Campaign Organisations*, str. 108

46 Klaus Von Beyme, *Transformacija političkih stranaka*, str. 19

na različitim kriterijumima.⁴⁷ Tako su neki od njih, na primer, Neumann 1956, Kitschelt 1989, Katz i Mair 1995, svoje kategorizacije bazirali na funkcionalnim kriterijumima, drugi, kao Duverger 1954, Kitschelt 1994, Panebianko 1988, na organizacionom kriterijumu - razlikama u organizacionoj strukturi partija, dok ostali, kao što su Michels 1911, Eldersveld 1964, na sociološkim kriterijumima. Neki, kao na primer, Kirchheimer mešaju sva tri kriterijuma. Ove tipologije uglavnom identifikuju distinktivne karakteristike među partijama i ovi kriterijumi nisu inherentno eksplanatorni. Kadrovske partije su tipične za SAD, kao i konzervativne i liberalne partije Zapadne Evrope; masovne partije su tipične za radničke (*working-class*) partije. Smatra se da je u procesu transformacije partija pojedini tip preovladavao u određenom trenutku. Odnos pojedinih tipova stranaka posmatra se na relaciji rukovodstvo, članstvo i birači. Četiri tipa stranaka su se ipak izdvojile i u izvesnom smislu bile inovativne u određenom periodu vremena, bar kada je reč o značajnom delu evropskih zemalja. Katz i Mair (1995) razlikuju četiri faze u razvoju stranaka u Evropi. To su elitne stranke u 19. veku, masovne stranke (1880.-1960.), narodne stranke (*catch-all-party*) (od 1945) i kartelske stranke (od 1970-ih). Period do opšteg biračkog prava obeležile su elitne (kadrovske) stranke. Krajem 1950-ih godina razvile su se narodne stranke. Najpre je taj izraz bio pogrdan da bi mu kasnije neke stranke same pribegle kao hrišćansko-demokratska unija (CDU) koja je koristila izraz „velika narodna stranka“.

Jedan od prvih autora koji je ukazao na promenu tipologije partija sa značajnim uticajem medija je Panebianko Angelo (1988).⁴⁸ Za njega se vezuje novi tip partija kao izborna-profesionalnih organizacija. Ona se razlikuje od sveobuhvatnih partija (*catch-all-party*), pre svega, u tome što je ova kva organizacija popunjena osobljem profesionalaca i konsultanata, pre nego partijskim birokratama. Nastanak izborna-profesionalne stranke uslovljen je promenama u društvenoj strukturi, odnosno promenom ambijenta u kojem deluju partije, ali i tehnološkim razvojem. Smanjenjem broja radnika

47 Richard Gunther i Larry Diamond, *Types and Functions of Parties*, u: *Political Parties and Democracy*, edited by Larry Diamond and Richard Gunther, Baltimore and London: The John Hopkins University Press, str. 3- 34 Oxford University Press, Eddited. by Gunther Richard, Jose Ramon Montero and Juan J. Linc str. 13-14

48 Panebianko Angelo: „Stranke kao demokratske diskurzivne i odlučivačke zajednice brojnog članstva sa obaveznom delatnom orijentacijom svojih političkih predstavnika mogu još dugo zadržati stara pravila, procese i rituale, kao da je sve ostalo po starome; ali, po svojim stvarnim mogućnostima delovanja one dospevaju iz središta na rub političkog procesa u medijskoj demokratiji“. *Political Parties: Organization and Power*, 264 i d.

zaposlenih u industriji i povećanjem broja zaposlenih u nemanuelnim delatnostima - takozvanom tercijalnom sektoru, došlo je do promene u socijalnoj stratifikaciji zapadnih društava. Samim tim, došlo je do promene vrednosnih stavova i orijentacija pojedinih socijalnih slojeva i grupa. Drugu grupu razloga koji su uslovlili oblikovanje izborno-profesionalnih partija jesu tehnološke promene. Razvoj elektronskih medija a pre svega televizije, oblikovao je prirodu izbornih kampanja. Televizija sada više posreduje između partija i birača nego članovi partija i aktivisti. Koje su karakteristike ovog tipa partija? Prvo, za razliku od masovnih partija, gde glavnu ulogu imaju partijski činovnici, kod izborno-profesionalnih partija njihovu ulogu zauzimaju profesionalci (ekspetri, stručnjaci) koji obavljaju specijalizovane poslove; drugo, ove partije se ne oslanjaju na partijske činovnike sa jakim vertikalnom organizacijom i centralizovanom partijom, već se pre svega oslanjaju na mišljenje izbornog tela (*opinion electorate*); treće, za razliku od sveobuhvatnih - masovnih stranaka, gde dominiraju stranačke vođe, kod ovog tipa partija dominiraju nosioci javnih funkcija; četvrto, finansiranje ovih partija ne ide od članarina (sindikata i sl.) već iz javnih fondova (državno finansiranje) i od strane interesnih grupa; i peto, ideologija i programski stavovi gube na značaju, a od primarnog značaja je uspeh na izborima. Glavnu ulogu igraju eksperti, karijeristi i interesne grupe unutar partije.⁴⁹ Nekoherentne izborno-profesionalne partije više nemaju monopolsku ulogu u obavljanju pojedinih društvenih funkcija, kao što su integracija i selekcija. Sada deo tih poslova, umesto njih, obavljaju porodica, škola, interesne grupe i državna administracija. Politički preduzetnici, kao glavni nosioci ovih partija, zastupaju interese pojedinih privremenih grupa u zamenu za izbornu podršku i novac. Ovom pristupu blizak je i Klaus Von Beyme. Po Baymeu, četvrti stadijum kartelske stranke ima manjkavost slabog razlikovanja, pa je za njega prihvatljiviji izraz koji je uveo Paneibianko (1988.) „profesionalno biračka stranka“ (ili izorno profesionalna stranka). Reč je pre svega o promeni karaktera vođstva stranke 1990-ih.⁵⁰ Bayme ovaj

49 Paneibianko Angelo, (1988), *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, str. 264

50 Bajme: „Reprezentativni menadžeri u koordinacijskoj demokraciji dobivali su sve veću pomoć stožera i stručnjaka. Kako se nastavila profesionalizacija elita na pojedinim poljima politike i vođstvo je moralo izgraditi vlastite koordinacijske sposobnosti. Novi tip vođstva bio je „izabrani politički menadžer“, ali ne bezuvjetno „reprezentativni birokrat“, prema Paneibiankovoj klasifikaciji“, *Transformacija političkih stranaka*, str. 26; „U Velikoj Britaniji za Thacherove moglo se govoriti o kartelu zbog duge prevlasti konzervativaca. No, laburisti i liberalni demokrati osnovali su protukartel“, *Transformacija političkih stranaka*, str. 27

proces transformacije stranaka i promene tipologije opisuje na sledeći ančin: „Stranke pokušavaju pronaći organizacijske odgovore na te tendencije, poput fleksibiliziranja *policy*-orijentacije, komercijalizacije izbornih borbi i medijske orijentacije stranaka“.⁵¹

Kod promena i transformacije partija važno je napomenuti da nijedan tip partije nije obuhvatao celu jednu epohu, niti sve važne zemlje, odnosno, sve njihove stranke. Kada se počnu kidati veze koje partije uspostavljaju između države i društva, nameću se nove alternativne organizacije i postaju uticajne kao što su svoju šansu iskoristili Zeleni i desni populisti. Zeleni su proizašli iz novih društvenih pokreta ali su izgradili svoju organizaciju i akomodirali se u partijski sistem, dok su desni populisti izazvali i krize partijskih sistema kao na primer u Danskoj 1973., u Italiji 1992.-1994. i u Austriji 1999.-2000. U odnosu na te izazove jača usredsređenost na birače, profesionalizacija rukovodstava, podržavljenje finansiranja partija, prevaga predstavljanja mišljenja u odnosu na predstavljanje društvenih slojeva i grupa. Na transformaciju partija utiču još i ženske kvote, fragmentacija stranačkih sistema, konkurencija društvenih pokreta i pojačavanje konkurencije, odnosno, približavanje *policy*-pozicija. Mediji su nesumnjivo smanjili ulogu masovnih stranaka, kao subjekata diskursa u javnom životu. I same političke partije idu sve više ka sveobuhvatnim partijama ili izbornu profesionalnim organizacijama gde medijske marketinške kuće imaju sve značajnu ulogu u životu političkih partija.

Novi tip partije postaje hibridan u skladu sa trendovima njene evolucije. Ona je više usmerena na državu (kartel partija), obraća se širim slojevima (*catch-all-parties*), dominacija profesionalnih političara „izbornu-profesionalna organizacija“ (Panebianko), „partija profesionalnih političara“ (Beyme, 2001), uspon profesionalnih eksperata i medijski usmerena aktivnost i komunikacija (medijska stranka). Ovo je, istovremeno i prilagođavanje političkih partija stepenu i dinamizmu promena u društvu, kao i njihova strategija preživljavanja u odnosu na konkurente.

51 Klaus Von Beyme: „Istraživanje *party-change* (promene partija) jest polje s mnogo hipoteza i malo sigurnih rezultata. Razvoj profesionalne biračke stranke još je prekratak, a u mnogim zemljama i organizacijama nije ni dovršen. Nijedan od četiri obrađena tipa nije nikad obuhvatao celu epohu i sve važne zemlje i njihove stranke. Transformacija stranaka je složen proces na više razina. Socijalna promjena - kao što su individualizacija i oslobađanje pojedinaca od sociokulturnih odrednica, nastanak društva usluga i medijskog društva - povratno utječe na deideologizaciju i slabljenje povjerenja u elite i identifikaciju sa strankama do porasta izborne apstinencije i fluktuacije glasova na razini birača. Stranke pokušavaju pronaći organizacijske odgovore na te tendencije, poput fleksibiliziranja *policy*-orijentacije, komercijalizacije izbornih borbi i medijske orijentacije stranaka“. *Transformacija političkih stranaka*, str. 184

PROMENA ULOGE PROGRAMA PARTIJA

Pod uticajem medija menja se i uloga programa partija. Klasična primarna uloga partija kao ideoloških i programskih organizacija gubi na značaju. Programi i politički sadržaji (*policies*) se više, ne samo prezentuju i prenose, već se i stvaraju u medijima. Politika se u demokratiji legitimiše u polju javnosti, saglasnošću i prihvatanjem od strane građana koji je percipiraju kao saglasje sa njihovim interesima. Iznova se aktuelizuje stav Anthony Downs-a: „Stranke formulišu politiku kako bi pobedile na izborima, a ne pobeđuju na izborima kako bi formulisale politiku“.⁵² Menja se uloga programa partija, jer faktički, partije više posvećuju pažnju imidžu (*Image-building*), ugledu i utisku koji ostavljaju u javnosti nego i samom programu. Partije sve više postaju „preduzeća za pružanje usluga“, odnosno, „agencije za zapošljavanje“. Motivacija za učlanjenje i angažovanje u partiji, sve manje je ideološka dimenzija, a sve više koristoljublje i lični interesi. Otuda je vernost i vezanost, koja se ogleda u stepenu partijske identifikacije, sve manja. Medijska prezentacija neminovno teži da podilazi ukusu šire publike, korišćenjem svih oprobanih formi, *talk show*, *celebrity*, *entertainment*, *infotainment*, kako bi prezentacija bila zanimljivija i kako bi se zadržala pažnja, bez promena na daljinskom upravljaču. Verziranost u medijskom nastupu ide pod ruku sa personalizacijom politike. Ključne osobe preko koje se identifikuju partije, koje predstavljaju ideje i sadržaje biračima moraju ovladati korišćenjem medija. Partijski vrh, uz pomoć savetnika, eksperata i timova, neposredno komunicira sa najširim krugom pristalica, dok srednji ešaloni sve više gube na značaju.⁵³ Politički uspon medijskih zvezda ipak, mora da bude praćen i unutarpartijakim odobravanjem u suprotnom ima problem sa potencijalnim neskladom ove dve pozicije. Dakle, ta takozvana videopolitika utiče i na naše izbore, bitno ih redukuje i nameće i to je jedno opšte mesto. Marketing je zamenio programe i ideologije. Umesto same politike u prvi plan izlaze spin-doktori, PR-timovi i imidž-mejkeri. Uloga stranaka je i u predstavljanju programskih alternativa, ali i u regrutovanju i nadziranju osoba koje imaju zadatak da te programe sprovedu i realizuju. Mediji se javljaju neizbežnim i neophodnim u obe dimezije, i u diskurzivnoj „tvorbi volje“ i u garantovanju sprovođenja programa.⁵⁴

52 Downs Anthony, (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row, str. 28

53 Ulrich Sarcinelli, (2011), *Partije i prenošenje političkih ideja: Od partijske do medijske demokratije*, str.177

54 Thomas Meyer podseća da se, prema članu 21. Temeljnog zakona Nemačke, od stranaka se očekuje da učestvuju u stvaranju i oblikovanju političke volje. *Mediokracija, Medijska kolonizacija politike*, Zagreb: Fakultet političkih nauka, str. 17.

PARTIJE KAO KREATORI ILI SLEDBENICI JAVNOG MNJENJA

Postavlja se pitanje da li političari, političke partije slede ili kreiraju javno mnjenje? Oblikovanje i sprovođenje politike, kao i vođenje izbornih kampanja, vremenom se sve bazira na istraživanju javnog mnjenja. Javno mnjenje podrazumeva slobodnu igru različitih mišljenja naoružanih argumentima, koji jedni drugima protivteže u javnim diskusijama, raspravama i dijalozima. Partije su slobodne da deluju na javnoj sceni, ali je partijsko članstvo, pa čak i rukovodstvo više vezano partijskim stegama u javnim nastupima. Teren političke borbe je postao sve klizaviji. Partijska disciplina i partijska borba unutar i između partija redukuje slobodnu utakmicu na etablirane partijske okvire. Čovek partije i pored slobode javne reči, čak i kada su mu dostupni i otvoreni mediji i govornice, suočava se sa problemom da sve osim apologije partije može biti tumačeno kao kleveta partije ili odstupanje od partijske pravovernosti. Ova činjenica ljudima partije zatvara usta. Ako se odvaži da iskažu svoje mišljenje koje je potencijalno u suprotnosti sa partijskim, rizikuju da trpe konsekvence. Kada pojedini članovi, zbog neslaganja sa partijskom politikom ili sa stavovima rukovodstva svoje partije, prizovu u pomoć političku javnost, i kada se okuraže da iskažu kakav protest ili kritiku, neminovno postaju žrtve. Za ovakve istupe sledi partijska kazna u vidu kritika, isključenja iz partije, izolacije ili kakvog žešćeg obračuna. Ostali članovi koji se prećutno slažu sa iznetim primedbama od uzdržanosti i tolerancije zla postaju „saučesnici u zlu“.

Mediji pomažu partijama u oblikovanju javnog dobra i artikulisanju javnog interesa. U polju javnosti javljaju se javno-mnjenjske rasprave i deliberacije političkih pitanja sa ciljem da se demokratski oblikuje javno polje i proces učini demokratskim, a to znači sve šire dostupnim. Televizije sa nacionalnom pokrivenošću su omogućile kampanje koje su slale poruke publici u prostoru koje su pokrivala. Stranke imaju motiva da same montiraju priloge i šalju televizijama.⁵⁵ Televizija je pomerila stvari od moći reči do nadmoći slike. Vizuelna dopadljivost je pobedila diskurzivnu debatu kao put do istine. Racionalno-kritički diskurs se povlači pred dominacijom slike i vizuelizacije informacija. Kako ističe Thomas Meyer, „Njezine su slike tako bliske i tako žive kao događanje za kućnim stolom i

55 Thomas Meyer: „Raste sklonost političkih aktera da vlastito medijsko posredovanje, ako je moguće, režiraju sami, s vlastitim osobljem i s vlastitom suverenošću u odlučivanju, tako da se važan deo medijskog sistema integriše u politički sistem. Politika, pritom, gaji nadu utemeljenu na iskustvu da će tim putem steći nadzor nad vlastitom slikom u medijima“, *Mediokracija, Medijska kolonizacija politike*, str. 42.

više se ne vidi da su uvek neizbežno hotimice inscenirani umetnički proizvodi“.⁵⁶ Iako se od publike očekuje da kritički iskaže svoj sud, to se ne dešava. Bar ne uvek. Nameće se pitanje da li je partijski rejting jedini kriterijum u vođenju politike. Partije nastoje, da istovremeno oblikuju javno mnjenje ali i da ga slede, vodeći računa o tome šta je „u trendu“. Iz tih razloga često se dešava da javno podržavaju ono što je popularno iako se sa tim ne slažu, ili da kritikuju ono za šta smatraju da je ispravno.⁵⁷ Uz pomoć medija se može oblikovati javno mnjenje i samim tim uticati na volju birača. Prema Zoranu Slavujeviću: „Neprestanim oslušivanjem javnog mnjenja, političar prestaje da bude subjekt politike i postaje puki realizator njegovih raspoloženja“.⁵⁸ Kao što je J. Naisbitt rekao za Regana „jaše konja u smeru u kojem je već krenuo“. U opsednutosti političara i partija rejtingom, postoji jedan veći problem. To je pitanje da li je marketinško vođenje politike uvek i najdelotvornije. Da li je za političare važnije da podilaze biračima ili da rade ono u šta su uvereni da je ispravno, pa makar bilo nepopularno? Sa jedne strane, pravi političari ne prilaze većini, većina prilazi njima. Sa druge strane, uspešni političar svoju moć duguje činjenici da se kreće unutar prihvatljivog okvira mišljenja i njegov zadatak u demokratiji je da otkrije koja mišljenja vladaju među velikim brojem ljudi. Nekada se sledi ukus javnosti, ali se on medijski može i oblikovati, kao što se u ekonomiji putem reklama podstiče potražnja za određenim proizvodima. Za Jozefa Šumpetera je i volja naroda proizvod: „Način na koji se problemi i volja naroda stvaraju potpuno je jednak načinima trgovinske reklame“.⁵⁹ Političari u demokratiji treba da otkriju koja mišljenja vladaju većim brojem ljudi i do koje mere da puštaju u opticaj nove ideje, koje bi u dogledno vreme postale gledište većine. Političari ne bi smeli samo podilaziti ukusu i očekivanjima publike, jer „ko na brdu, ak' i malo stoji, više vidi no onaj pod brdom“. Rejmon Aron je rekao: „vlastodršci treba da vode računa o sklonostima građana ali ne i da popuštaju

56 Thomas Meyer, *Mediokracija, Medijska kolonizacija politike*, str. 59.

57 Friedrich fon Hajek: „Za praktičnog političara koji se bavi posebnim pitanjima, ova ubeđenja su doista nepromenljivi pokazatelji za sve namere i svrhe. Skoro da je nužno da on ne bude originalan, da svoj program uobličava mnenjima kojih se drži veliki broj ljudi. Uspešni političar svoju moć duguje činjenici da se kreće unutar prihvaćenog okvira mišljenja, da misli i govori obično. Političar koji bi bio vođa u polju ideja, skoro da bi sam sebi protivrećio. Njegov zadatak u demokratiji je da otkrije koja mišljenja vladaju među velikim brojem ljudi, a ne da pušta u opticaj nova mišljenja koja bi u nekoj dalekoj budućnosti mogla da postanu gledišta većine“, *Poredak slobode*, str. 102.

58 Zoran Slavujević, (1999), *Politički marketing*, Beograd: Fakultet političkih nauka, str. 210.

59 Jozef Šumpeter, (1998), *Kapitalizam, socijalizam i demokratija*, Plato, Beograd, str. 292.

svakoj bučnoj manjini“.⁶⁰ Ako je političar državnik, on mora da vodi politiku nezavisno od rejtinga. Norberto Bobio smatra da se veština političara sastoji u poznavanju ukusa javnosti i možda u tome da ih usmeri.⁶¹

PERSONALIZACIJA POLITIKE

Proces modernizacije političke komunikacije doveo je do povećanja personalizacije politike. Personalizacijom politike, Zoran Slavujević naziva „punu identifikaciju određene politike sa određenim političarem, odnosno dovođenje u neraskidivu vezu određenog političkog programa, stanovišta ili akcije za jednu ili više sasvim konkretnih ličnosti, kao njihovim nosiocima“.⁶² Mnogo je lakše komunicirati preko ličnosti nego kroz diskusiju ili raspravu pomoću kompleksnih ideja ili apstraktnih političkih pitanja. Ona se iskazuje u dvostrukom smislu. Sa jedne strane, postoji stalna težnja partijskih lidera da se u potpunosti identifikuju sa partijom („Partija to sam ja!“), a sa druge strane, prisutna je težnja građana da prepoznaju partiju najpre u liku njenog predsednika, ali i da u njemu vide otelotvorenje kompletnog partijskog programa. To je od osamdesetih godina dvadesetog veka i svetski trend (Tačer, Regan). Ovome je doprinela moć elektronskih, pre svega vizuelnih medija. U „lovu na glasače“ sam lider je simbol, poruka i program. Partijski lideri su najvećim delom nosioci najvažnijih izbornih poruka. Ličnost je uvek medijski atraktivnija. Ličnost više privlači novine i TV, od apstraktnih programa i ideologija. Pojedinci, a ne organizacije, daju intervjue, pojavljuju se u emisijama na televiziji.⁶³

Personalizacija politike je tesno povezana takozvanom amerikanizacijom izbornih kampanja. TV debate, koje su bile osobenost američkih predsedničkih izbora (od R. Niksona i J. F. Kenedija 1960. do Obame i McCeina 2008.), danas su gotovo nezaobilazne i na parlamentarnim izborima (Angela Merkel - Grhard Šreder, Angela Merkel - Valter Štajnmajer, Romano Prodi - Silvio Beluskoni, čak i u Velikoj Britaniji, Gordon Braun-Dejvid Kamerun-Nik Klejg). Smatra se da je TV duel na parlamentarnim izborima u Velikoj Britaniji 2010. godine odveo Liberalne

60 Aron Rejmond, (1997), *Demokratija i totalitarizam*, Sremski Karlovci - Novi Sad: „Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića“, str. 176.

61 Norberto Bobio, *Budućnost demokratije*, str. 13.

62 Zoran Slavujević, *Politički marketing*, Fakultet političkih nauka, 1999, Beograd, str. 77.

63 O ovom esmo pisali u: Orlović Slaviša, (2006), *Liderstvo u političkim partijama Srbije* (str. 137-171), u *Političke stranke i birači u državama bivše Jugoslavije*, Urednik Zoran Lutovac, Institut društvenih nauka i Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, str. 162-166.

demokrate u Vladu. Kampanje su medijski događaji gde potencijalni kandidati za premijere završavaju kampanju sa finalnim TV duelom. Personalizovani karakter predsedničkih izbora čini mogućim, naročito u odsustvu jakog partijskog sistema, da na vlast dođu „autsajderi“ (*outsider*). To može imati, potencijalno destabilizirajuće efekte. Mediji olakšavaju nastup i učesće na predsedničkim izborima kandidatima koji nisu identifikovani, niti podržani od bilo koje partije. Ponekad, oni mogu biti bez ikakvog vladavinskog ili političkog iskustva. Njima je lakše da vladaju na populistički i antiinstitucionalan način sa odbojnošću prema partijama i političarima.⁶⁴ Takve kandidature mogu da kapitalizuju frustracije birača i njihove nade u „spasioca“ (Karić) ili vojnim liderima (Hidenburg, Ajzenhauer). Scott Mainwaring ukazuje da je na svakom od 4 predsedničkih izbora između 1945. i 1960. u Brazilu, jedan ili oba najbolje plasirana kandidata bio visoki oficir koji pre toga nije imao političkih iskustava.⁶⁵ Ovakve kandidature, bez partijske podrške su moguće danas više nego juče. U prošlosti je bilo teško voditi kampanju i dopreti do svakog birača bez logističke podrške partije. Danas, pre svega, zahvaljujući televiziji, to je moguće. Posredovanje partija u vođenju kampanje, prikupljanju novca, predstavljanju kandidata, podršci, između kandidata i partija, nije kao pre. Kandidat se može kandidovati sam bez partije. Postoje jednake mogućnosti nastupa u medijima ili prema utvrđenoj medijskoj regulativi ili prema sporazumu o TV-nastupu. Sredstva za kampanju idu kandidatu a ne partiji. Sve to čini partije manje važnim u predsedničkim izborima. Osim toga, kako kaže Huan Linc, ljudi su slobodni da traže njihov sopstevni novac i ličnu promociju u kandidaturi. Ovome ide na ruku i kriza a ne kraj ideologije. Partije gube tradicionalnu identifikaciju posredovanu preko klasnog i(li) religijskog identiteta, čime veze sa partijama postaju labavije.⁶⁶ Primer takve kandidature je Ros Pero u SAD, koji je na predsedničkim izborima 1992. osvojio 19 procenata glasova usled nezadovoljstva građana partijama.⁶⁷ U institucionalizovanom partijskom sistemu manje su šanse za kandidaturu autsajdera.

64 Huan J. Linc, (1994), *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, u *The Failure of Presidential Democracy*, Linz Huan J., Arturo Valenzuela, Ed.(1994), (Volume 1), The John Hopkins University Press, Baltimore and London, str. 26.

65 Scott Mainwaring, *The Dilemmas of Multiparty Presidential Democracy: The Case of Brasil*, Kellogg Institute Working Paper 174, University of Notre Dame, 1992, prema Linc, isto, str. 26, i fusnota 37, na str. 79.

66 Huan J. Linc, (1994), *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, str. 27-28

67 Linc navodi citat US Walter Mondale: „Za razliku od parlamentarnih sistema, ne poznajemo kandidata, on ne prolazi nikakav test“, Huan J. Linc, (1994), *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, str. 28.

KONTROLA POLITIČKE AGENDE

Partije su izgubile bitku od medija u kontroli političke agende. Partije i mediji su postali kompetitivni u utvrđivanju političke agende i definisanju tema (*issue*). I partije i publika su počeli da zavise od medija. Televizija nam ne kaže šta da mislimo, ali nam nameće o čemu da mislimo. Oni koji su u prilici da odlučuju o utvrđivanje agende, oni neminovno utiču na ishode odluka (*outcome*).⁶⁸ Televizija određuje teme za raspravu (*agenda setting*), daje prednost nekim temama nad drugim (*priming*) i interpretira događaje čime neposredno utiče na njihovo shvatanje, prihvatanje ili osudu.⁶⁹ Mediji fokusiraju našu pažnju na pitanja koja neko već selektuje. Širenje ideja je lakše, ali je teže snalaženje u obilju ponude. Sa jedne strane, svedoci smo života u otvorenom društvu u kojem „svako ima onoliko informacija koliko želi“, ali sa druge strane, institucije masovne komunikacije su kontrolisanije od strane vlasnika, dok mediji postaju izvor i instrument moći. Publika postaje sofisticiranija i za nju se bore i partije i mediji, isporučujući sadržaje koji treba da ispune očekivanja. U parlamentarnoj demokratiji, „vladavina pomoću diskusije“ se polako izmešta iz parlamenta, kao jedinog ovlašćenog mesta za javnu deliberaciju kao način dolaženja do opšteobavezujućih odluka. Kako ističe Sarcinelli, „regulativnu i autoritativnu politiku potrebno je još više podupreti akcionim planovima, zasnovanim na kooperaciji, participaciji, motivaciji, komunikaciji i podsticanju prihvatljivosti“.⁷⁰ Političke ideje se nalaze u konkurentskom i pregovaračkom procesu, koji doprinosi demokratiji. Dobra vladavina je danas razapeta između kreiranja publiciteta i zadržavanja elementarnog stepena diskrecije, između interne i eksterne komunikacije.

POLITIČKE PARTIJE I NOVI MEDIJI

Nove tehnologije i novi mediji vode ka promeni načina funkcionisanja političkih partija. Doba televizije (*Television Age*) smenilo je i Digitalno doba (*Digital Age*), koje uključuje satelite, digitalni signal i internet. Kako primećuju David M. Farrel and Paul Web, „Internet popunjava komunikacioni jaz i povezuje političare

68 Richard D. McKelvey, *Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control*, Journal of Economic Theory 12 (1976): 472-82.

69 D. Weaver, (2007) Thoughts on Agenda Setting, Framing, and Proming, Journal of Communication 57,(1): 142-147, prema Viktorija Car, *Politika i političari: Glavna tema i glavni junaci televizijskih vijesti*, Anali hrvatskog politološkog društva, Godište VII, Zagreb, 2011, str. 194.

70 Ulrich Sarcinelli, (2011), *Partije i prenošenje političkih ideja: Od partijske do medijske demokratije*, str.166.

i birače“.⁷¹ Internet je jeftiniji, kombinuje personalne, grupne i informativne forme komunikacije. Internet je prvi multimedij, zato što su u njemu razvijene mogućnosti zamene ili obuhvatanja klasičnih medija (štampe, radija, televizije, knjige, filma, telefona). Internet doveo do nastanka elektronske agore, većeg i lakšeg umrežavanja ljudi, elektronske demokratije i virtuelnih političkih zajednica.

Internet vodi ka „umreženoj partiji“, ali i Cyber-partiji (*Cyber Parties*).⁷² Jedan, itekako značajan vid partijske kompeticije odvija se na Internetu i/li putem Interneta. Ovaj medij pruža neslućene mogućnosti za komunikaciju sa članstvom, pristalicama i internom organizacijom. Glavna karakteristika Cyber partija, prema Helen Margetts je korišćenje web tehnologija za jačanje veza između birača i partije, u odnosu na tradicionalnu ulogu članstva. Tehnološke inovacije ukazuju na trend smanjenja broja članova. Individue mogu imati bolju web prezentaciju od organizacija, manje partije mogu sa manje novca, u odnosu na velike partije, predstaviti svoje programe. Mogućnosti bržeg učlanjenja, ušesće u oblikovanju politike, *ad hoc* ankete, sve do kompjuterskog glasanja na kongresima partije. Zeleni su održali partijski *online*-kongres u pokrajini Baden-Vitenberg.⁷³ Internet je značajno smanjio troškove partijama, koje su iziskivali telefonski razgovori, poštarine, štampanje materijala, što zamenjuje e-mail (elektronska pošta). Na sajto-vima partija su dostupni programi i statuti. Potrebno je poznavati broj i strukturu korisnika Interneta, kako bi se primerenije obliovali sadržaji.

Danas je **web sajt** postao nezaobilazan u životu organizacija, pa čak i poje-dinaca. U prvim godinama E-kampanje politički veb-sajtovi bili su zapravo elektronske brošure, u kojima se mogao naći sadržaj identičan onima na političkim lecima, flajerima i sl. Na političkim veb-sajto-vima uglavnom su bile postavljene biografije kandidata i navedeni njihovi stavovi o izbornim temama. Na nekoliko sajto-va bili su postavljani celokupni govori kandidata na političkim mitinzima. Sajto-va su se retko ažurirali, dok su tek u narednim godinama postavljane vesti iz kampanje. Na primer, devet miliona birača posetilo je sajt Džordža Buša tokom predsedničke kampanje 2000. godine, dok je isti sajt u kampanji 2004. godine posetilo šesnaest miliona birača. U kampanji 2000. godine sedam miliona ljudi posetilo je sajt Ala Gora, dok je Kerijev sajt u kampanji 2004. godine posetilo dvadeset miliona ljudi.

71 David M. Farrel and Paul Web, *Political Parties as Campaign Organisations* str. 111.

72 Margetts, Helen. „Cyber Parties.“ *Handbook of Party Politics*. 2006. SAGE Publications. 3 Apr. 2010. <http://www.sage-ereference.com/hdbk_partypol/Article_n46.html

73 Ulrich Sarcinelli, (2011), *Partije i prenošenje političkih ideja: Od partijske do medijske demokratije*, str. 184.

Danas više nije samo pitanje da li su partije na Internetu, već da li i u kojoj meri koriste **društvene mreže** (*MySpace, Facebook i Twitter*). Internet u celini, veb sajtovi, emailovi, ali i društvene mreže mogu u velikoj meri da pomognu političarima u kontaktu sa biračima, u širenju ideja, popravljanju imidža, u opipavanju pulsa javnosti, i sve više u prikupljanju sredstava za kampanju. Tokom kampanje dnevno se mogu ažurirati sadržaji slikama, porukama i video snimcima. Video klipovi (spotovi) sa Youtube su postali nezaobilazni. Pojedine forme i same sebe potiskuju. Kao što je internet integrisao ostale medije (štampu, radio i TV), tako i društvene mreže (*MySpace, Facebook i Twitter*) potiskuju email (*yahoo, gmail, hotmail* i drugi). Poruke su brže i kraće, vesti se brže razmenjuju i šire. To iziskuje potrebu za postojanjem timova koji će voditi računa o inoviranju sadržaja i o odgovorima na pitanje i na teme. Ove nove forme komunikacije imaju svoje ogromne prednosti, ali i određene mane. Kada je reč o prednostima, na različitim lokacijama u isto vreme okupljaju se i povezuju milioni međusobno povezanih surfera, potencijalnih klijenata ili birača, partnera, kupaca, potrošača, pa i konkurenata. Velika prednost je mogućnost interakcije sa biračima. Blogeri mogu nametnuti teme. Ključno je vreme (*timing*), komunikacija, kreativnost, povezanost i uključenost. Na ovaj način se štede mnogi resursi, novac i vreme. Za postizanje uspeha, potrebno je i malo strpljenja i osmišljavanja strategije jer se ne može postići ugled preko noći, pa ni na internetu. Kada je reč o kritikama, postoji izvestan rizik da stvari ne izmaknu kontroli. Grupe mogu formirati ne samo njihovi „fanovi“ već i „antifanovi“, koji su samoinicijativno kreirali stranice sa njihovim imenima. Društvene mreže, potencijalno čine ljude manje društvenim jer *Facebook* zamenjuje *face to face* komunikaciju. Ljudi se virtuelno sreću i komuniciraju, umesto da se sretnu uživo. Tako su manje prisni i manje prisutni. Ipak, ima više prednosti nego mana biti u takvoj mreži.

Verovatno se prvom pravom E-kampanjom može smatrati kampanja Hauarda Dina, vođena tokom predsedničkih izbora u Americi 2003. na 2004. godinu. Nekadašnji malo poznati guverner Vermonata, Hauard Din, početkom 2003. godine imao je svega 400 pristalica i gotovo nikakva sredstva za kampanju. Ipak, do kraja 2003. godine, Din je zahvaljujući uspešnoj kampanji sakupio više od pola miliona pristalica širom zemlje, kao i 40 miliona dolara, što je činilo osam puta veću sumu od one koju je imao njegov protivkandidat Džon Keri. Ova kampanja je bila prva politička kampanja u kojoj je kombinovano onlajn i oflajn okruženje. E-kampanja Hauarda Dina poslužila je kao primer Džonu Keriju i Džordžu Bušu, protivkandidatima na narednim predsedničkim izborima u Americi 2004. godine. Na Kerijevoj Internet prezentaciji uveden je blog i diskusioni forum. Više od trećine sakupljenog novca za kampanju, Keri je dobio putem svog sajta (82 miliona dolara). Bušov tim je putem Interneta targetirao svoje ciljne grupe među biračima, kao što su zaposlene majke. Bušov štab se u

E-kampanji usredsredio i na mejling liste, na koje se prijavilo oko šest miliona birača. Tokom predsedničkih izbora u Americi 2004. godine, E-kampanja postala više interaktivna u odnosu na one iz prethodnih godina, i to pre svega zahvaljujući velikoj popularnosti blogova. Huard Din je prvi koristio blogove u svojoj promociji. Predsednički izbori u Americi 2004. godine smatraju se prekretnicom u razvitku E-kampanje. Naime, tokom trajanja kampanje te godine, 75 miliona Amerikanca (37% odrasle populacije, 61% američkih korisnika Interneta) koristili su Internet kako bi se informisali, diskutovali o kandidatima i izbornim temama ili učestvovali direktno u političkom procesu prijavljivanjem za volontiranje u kampanji ili davanjem novca kandidatima.

Na predsedničkim izborima u Americi novembra 2008. godine, odlučujuću ulogu u pobedi kandidata Baraka Obame odigralo je korišćenje Interneta.⁷⁴ E-kampanja Baraka Obame se u stručnim krugovima širom sveta navodi kao najuspešnija politička kampanja te vrste do sada („Obamanija“, ili *Obama everywhere!*). Obama je prvi političar koji je strategiju svoje kampanje zasnovao na kombinaciji tradicionalnih metoda političkog marketinga i promocije putem novih informacionih tehnologija. Navodi se da je Obama u kampanji koju je vodio putem Interneta imao oko 8.000 sledbeničkih grupa, 750.000 volontera i čak 1.276.000 donatora. Obamina E-kampanja trajala je dvadeset jedan mesec i vođena je na različitim vrstama Internet platformi. Bile su uključene mejling liste, sajtovi, društvene mreže, blogovi, forumi, sajtovi za razmenu multimedijalnog sadržaja, mobilna telefonija. Tokom trajanja kampanje, tri miliona građana je putem Interneta doniralo čak pola milijardi dolara, od čega je 93% donacija imalo iznos manji od 100 dolara (prosečan iznos je bio 80 dolara). Barak Obama je u znalajnoj meri koristio **mejling liste**. Na Obaminoj mejling listi bilo je čak trinaest miliona elektronskih adresa. Poređenja radi, četiri godine ranije senator Džon F. Keri je na svojoj mejling listi imao tri miliona adresa, a senator Huard Din 600.000. Navodi se da je tokom trajanja Obamine kampanje poslato više od milijardu propagandnih mejlova, koji su imali 7.000 različitih sadržaja. Ljudima sa mejling liste je stizao najmanje jedan imejl dnevno. U svakom imejlu je postojao link putem koga je građanin mogao da elektronskim putem donira novac za Obaminu kampanju.

74 U Obaminom timu za E-kampanju bila je nekolicina ljudi koji su učestvovali u uspešnoj E-kampanji senatora Huarda Dina četiri godine ranije. Bili su tu još i Erik Šmit, izvršni direktor kompanije *Google*, Kreg Njumen, osnivač velike centralizovane mreže virtuelnih zajednica *Craigslist*, Kris Hju, 24-godišnji koosnivač *Facebooka*, Kevin Malover, nekadašnji direktor uspešne onlajn turističke agencije *Orbitz* i Julijus Genačovski, IT stručnjak i Obamin dugogodišnji prijatelj. Mnogi od njih su se nakon Obaminog prezimanja dužnosti predsednika države zaposlili u Beloj kući u sektoru za tehnologiju.

Najaktuelniji primer korišćenja Interneta u svrhe političkog marketinga su poslednji izbori u Velikoj Britaniji. Na zvaničnim veb portalima Konzervativaca, Laburista i Liberala moglo se videti koliko je dato na značaju ovom vidu marketinga. Dobro integrisani linkovi ka društvenim mrežama nalaze se na vidnom mestu. Ono što je još zanimljivije na ovim izborima jeste i učešće Youtube-a i Facebook-a koji su udružili snage kako bi napravili kampanje ovih stranaka što transparentnijim i u tu svrhu kreirali Digital Debate *kanal*.

Korišćenje novih komunikacionih tehnologija u politici uslovljeno je brojnim činiocima, kao što su ekonomski i tehnološki razvoj zemlje, nivo informatičke pismenosti stanovništva, vrsta političkog sistema, vrsta medijskog sistema i politička kultura. Za Internet možemo reći da je umanjio moć političke elite tako što je doprineo porastu političkog aktivizma kod ljudi. Pod uticajem Interneta, danas se sve više govori o E-demokratiji, e-governmentu (e-vladi) i netokratiji.

ZAKLJUČAK

Partije su adaptibilne organizacije ne samo na društvene, već i na tehnološke promene. Legitimitet partije se sve više oblikuje u medijima nego unutar organizacije. Bez milosti medija nema ni milosti birača, a samim tim ni izgleda na uspeh u politici. Mediji vrše i pritisak na politiku. Opasnost, koja se krije u ukusu koji nameću mediji jeste latentni populizam kao mera ukusa masovne publike. Savremena medijska partija je vođena profesionalnim upravljanjem političkim komunikacijama, podređivanjem ličnosti i sadržaja medijskoj logici, dominacijom centra u odlučivanju, povećanom fleksibilnošću političkih pozicija i gubitkom značaja i uloge masovnog članstva za predizborne kampanje.⁷⁵ Sve manje nastoje da „prodaju sebe biračima“ koliko teže da sebe kao produkt prilagode njihovim potrebama. Razvoj medija je doveo u pitanje kapacitete političkih partija da kontrolišu političku agendu (*agenda-setting capacity*). Kao rezultat ovih kretanja i tendencija, političke partije su se u značajnoj meri prilagodile i postale drugačije nego što su bile nekoliko decenija ranije. Po David M. Farrel-u and Paul Web-u, prvo, partije teže da budu centralizovanije i profesionalizovanije. Drugo, partije su postale senzitivnije na mišljenja i zahteve građana, i treće, imidž partija, a naročito lidera je postao najznačajniji u kampanji.⁷⁶ Partijsko članstvo je i dalje

75 Ulrich Sarcinelli, (2011), *Partije i prenošenje političkih ideja: Od partijske do medijske demokratije*, str. 180.

76 David M. Farrel and Paul Web, *Political Parties as Campaign Organisations*, str. 123.

važno, ali ono nema onu ulogu koju je imalo ranije. Političke partije su postale manje principijelne, a više oportunističke organizacije koje teže vlasti, a nude manje jasan izbor biračima. Partije kreiraju, ali i slede javno mnjenje. Jačanjem uloge imidža, partijska kompeticija se trivijalizuje. Racionalniji i promišljeniji braći ipak vode računa no *policy* - paketima, odnosno o ponudi javnih politika. Na tim pitanjima i ispunjavanju obećanja se stiče kredibilitet i poverenje, gradi reputacija i kompetentnost, ali i testira odgovornost.

Političke partije se odnose prema masovnim medijima krajnje instrumentalno - kao sredstvu uz pomoć kojeg mogu lakše promovisati ideje (programme) i kandidate, steći, sačuvati i uvećati podršku, širiti politički uticaj, obezbediti prihvatanje određenih nepopularnih odluka. Mediji su sredstvo demokratizacije ali istovremeno i propagande i manipulacije. Vlasništvo nad medijima je ohrabrilu vlasnike da osnuju političke partije. Svetski primer je najbolji Forza - Italija, a u Srbiji bleđa kopija je PSS BK. U Italiji su partije na vrhuncu partokratije podelile televizijske stanice. Krajem 1960-ih je javni radio-televizijski servis bio predmet kritike da je postao instrument vladajuće Demohrišćanske stranke. Već 1975. godine je uveden sistem po kojem su najvažnije političke stranke podelile upravljanje kanalima državne televizije. Demohrišćani su dobili RAI 1, čiji je program ostao opšti ali sa naglaskom na porodišnim vrednostima, katoličanstvu, a posebnu pažnju posvećivao je papi i Vatikanu. RAI 2 su dobili socijalisti, a kada je 1979. godine osnovana RAI 3, ova televizija je poverena komunistima⁷⁷ U SAD se zna da je *New York Times* Demokratski a *Washington Post* Republikanski. U Britaniji je list *Guardian* naklonjen Laburistima, dok je *The Times* - list naklonjen konzervativcima.

Razvoj sredstava masovnog komuniciranja primorao je partije i političare da mnogo više brinu o svom imidžu (*image* - predstavi koju drugi imaju o njima), da vode računa o odnosima sa javnošću (*public relation*). Sve je to stavilo u prvi plan potrebu sve osmišljenijeg javnog nastupa i komercijalnog oglašavanja (*commercial advertisement*). Ove tendencije su se i te kako odrazile na način rada i delovanja političkih partija. Time su jedan deo poslova partija preuzele marketinške agencije, ili su same partije unutar svojih podela poslova, počele time da se bave. Zakup veoma skupocenog prostora (vremena) u elektronskim medijima, pre svega na televiziji koja je najuticajnija, enormno je povećao troškove kampanje, a samim tim i potrebe za većom količinom novca u politici. Značaj novca, a često i njegovo sumnjivo poreklo, dovelo je do povećanja korupcije u političkom životu čime se ugrožavaju vrednosti demokratije. Sa razvojem

77 Prema, Viktorija Car, *Politika i političari: Glavna tema i glavni junaci televizijskih vijesti*, Anali hrvatskog politološkog društva, Godište VII, Zagreb, 2011, str. 197-8 .

informaciono-komunikacionih sredstava (*ICT – information and communication technology*), sa povećanjem značaja masovnih medija a naročito televizije, povećava se mogućnost promocije političkih subjekata, (njihovih programa, stavova, ideja) i mogućnost formiranja i oblikovanja javnog mnjenja a naročito političkog. Ove tendencije i procesi nose i izvesne opasnosti. Kada se pomešaju „pipmetri“ ružičastih televizija, „tiraži“ tabloida i „kvazi“ istraživanja javnog mnjenja, dobijamo naduvane rejtinge, političke glumce, folirante i manipilatore. Partije bez programa, političare bez ideje i karaktera i politiku bez sadržaja. Umesto marketinga - propagandu, umesto kampanje-laži, umesto programa - demagogiju, umesto kandidata - megafone i eksponente posednika sumnjivog novca. Reč je o tihom medijsko-markentiškom ubistvu politike.

LITERATURA:

- Aron Rejmond, (1997), *Demokratija i totalitarizam*, Sremski Karlovci - Novi Sad: "Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića"
- Beyme Klaus Von, (2002), *Transformacija političkih stranaka*, FPN, Zagreb
- Bobio Norberto, (1990), *Budućnost demokratije*, Beograd: „Filip Višnjić“
- Car Viktorija, (2011), *Politika i političari: Glavna tema i glavni junaci televizijskih vijesti*, Anali hrvatskog politološkog društva, Godište VII, Zagreb
- Dalton Russel J., (2002) *Citizen Politics, Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies* (Third edition), Chatham House Publishers, Seven bridges press, llc, New York, London
- Downs Anthony, (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row
- Farrel David M. and Web Paul, *Political Parties as Campaign Organisations*, in: *Partie without Partisans, Political Change in Industrial Democracies*, ed. by Russel J. Dalton and martin P. Watterberg, Oxford: Oxford University Press
- Gunther Richard i Diamond Larry, *Types and Funktions of Parties*, u: *Political Parties and Democracy*, edited by Larry Diamond and Richard Gunther, Baltimore and London: The John Hopkins University Press, str. 3- 34 Oxford Univearsity Press, Eddited. by Gunther Richard, Jose Ramon Montero and Juan J. Linc
- Hajek Friedrih fon, (1988), *Poredak slobode*, Novi Sad: Global book
- Linc Huan J., (1994), *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, u *The Failure of Presidential Democracy*, Linz Huan J., Arturo Valenzuela, Ed.(1994), (Volume 1), The John Hopkins Universisty Press, Baltimore and London
- Margetts, Helen. "Cyber Parties." *Handbook of Party Politics*. 2006. SAGE Publications. 3 Apr. 2010. <http://www.sage-ereference.com/hdbk_partypol/Article_n46.html
- Meyer Thomas, (2003), *Mediokracija, Medijska kolonizacija politike*, Zagreb: Fakultet političkih nauka

- McKelvey Richard D., *Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control*, *Journal of Economic Theory* 12 (1976): 472-82
- Orlović Slaviša, (2006), *Liderstvo u političkim partijama Srbije* (str. 137-171), u *Političke stranke i birači u državama bivše Jugoslavije*, Urednik Zoran Lutovac, Institut društvenih nauka i Friedrich Ebert Stiftung, Beograd
- Panebianko Angelo (1988), *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge: Cambridge University Press
- Sarcinelli Ulrich, (2011), *Partije i prenošenje političkih ideja: Od partijske do medijske demokratije?*, u: *Menadžment političke komunikacije, osnove i koncepti*, uredili: Ansgar Zerfaß i Miroljub Raojković, Beograd: Konrad Adenauer Stiftung
- Slavujević Zoran, (1999), *Politički marketing*, Beograd: Fakultet političkih nauka
- Šumpeter Jozef, (1998), *Kapitalizam, socijalizam i demokratija*, Beograd: Plato

Slaviša Orlović

TRANSFORMATION OF POLITICAL PARTIES UNDER THE INFLUENCE OF THE MEDIA

Summary:

Evolution of political parties has been significantly influenced by media development. Parties used media for different purposes during their history. Media influence changed the internal party organization and party communication with voters. Parties were pressured to found press and information offices, to name spokespersons, to deal with public opinion surveys, and to hire consultants and experts agencies. Professionalization of electoral campaigns is reflected by party media orientation, personalization of politics, decreased level of party program importance and introduction of permanent campaigns. Media influence on political parties change party typology by introducing electoral-professional party which is lead by professionals dealing with specialized tasks. These parties do not rely on constituency opinion, they are dominated by incumbents, most of their finances are public (state budget finances) in opposition to membership fees (e. g. trade unions), their ideologies and programs has less relevance, while electoral success counts as primary goal. Party programs and political contents are not only presented and disseminated, but also shaped and created by media. Parties are trying to shape and to follow public opinion at the same time. They lost battle against media when it comes to agenda setting. Development and usage of internet produced „network parties“ and „Cyber parties“, while web sites, social networks and mailing list become unavoidable in modern political party. Contemporary media party is lead by professional management of political communication, subjection of persons and content to logic of media, domination of party center in decision making, increased flexibility of political position and decreased importance of role and importance of mass membership for electoral campaigns.

Key words: political parties, media, party typology, electoral campaigns, party programs, internet.

Dr Snežana Đorđević⁷⁸

Reforma lokalne uprave u Srbiji⁷⁹

Sažetak:

Ovaj članak se bavi pitanjem reforme lokalne uprave u Srbiji. Prvi deo je posvećen smislu reforme uprave uopšte kao i dometima sistemskih reformi u Srbiji. Drugi deo se bavi rezultatima istraživanja sprovedenog u leto 2009. godine na uzorku 110 opština i gradova u Srbiji. Rezultati ovog istraživanja ukazuju lokalna uprava nije reformisana te je u narednom period treba menjati po principu depolitizacije (prekinuti sa praksom partokratije), demokratizacije (zapošljavanje, napredovanje i nagrađivanje prema merit principu), profesionalizacije i modernizacije u radu.

Ključne reči: državna uprava, javna uprava, lokalna uprava, administracija, načelnik, menadžer, nagrađivanje, vrednovanje, merenje rezultata, benčmarking, merit sistem,

Ovaj članak se bavi pitanjem reforme lokalne uprave u Srbiji. Prvi deo je posvećen smislu reforme uprave uopšte kao i dometima sistemskih reformi u Srbiji. Drugi deo se bavi rezultatima istraživanja sprovedenog u leto 2009. godine na uzorku 110 opština i gradova u Srbiji. Rezultati ovog istraživanja ukazuju lokalna uprava nije reformisana te je u narednom period treba menjati po principu depolitizacije (prekinuti sa praksom partokratije), demokratizacije (zapošljavanje, napredovanje i nagrađivanje prema merit principu), profesionalizacije i modernizacije u radu.

78 Redovna profesorka, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka. E-mail: snezana.djordjevic@fpn.bg.ac.rs

79 Rad je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka, *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu*, (evidencioni broj: 179076), koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.

Reforma uprave je važan deo reformskih procesa jedne zemlje jer se kroz taj proces podižu kapaciteti države i lokalnih vlasti kao i svih drugih aktera u javnom sektoru za pružanje kvalitetnih usluga građanima. Ovaj proces se slikovito naziva prelaskom iz stanja države kao mehanizma vladanja ljudima, u uslužni servis građana, čime se ukazuje na velike demokratske potencijale ove promene.

Posebno bitan aspekt predstavlja modernizacija lokalne uprave, jer je ona najbliža građanima i modernizacija njenog rada podiže kvalitet života građana.⁸⁰ Pored toga, reforma lokalne uprave podrazumeva da je odnos u upravnoj grani vlasti sa strogo birokratske i hijerarhijske, prešao u partnerski tip odnosa i saradnje svih nivoa vlasti i prema oblikovanju jedne funkcionalne celine.

U Srbiji je usvojena strategija reforme državne uprave i usvojeni su Zakon o državnoj upravi i Zakon o državnima službenicima.⁸¹ Ovi zakoni afirmišu profesionalizam, demokratske principe organizacije i funkcionisanja kao i opštu modernizaciju uprave. Zapošljavanje, napredovanje i nagrađivanje službenika se zasniva na principima sistema zasluga (merit sistem), čime se sistemski isključuje voluntarizam i politička pripadnost kao kriterijum. Reforma je, međutim, zaustavljena na nivou države, ostavljajući reformu lokalne uprave za neke naredne korake.

Ovi reformski i zakonski sadržaji su u praksi, u velikoj meri dovedeni u pitanje partokratijom ojačanom modelom izbornog sistema, neprimerenim jačanjem izvršne grane vlasti i koncentracijom moći odlučivanja u centar (prevažno vladajuće) političke stranke.

Brojna istraživanja ukazuju na ozbiljne systemske slabosti u Srbiji. Tako BTI Indeks (the Bertelsmann Transformation Index, BTI)⁸² i broјčano identifikuje da je u našoj zemlji slabo razvijen sistem podele i ravnoteže vlasti, da su institucije slabe i da je slaba pravna država.

80 Patricia W. Ingraham, Barbara S. Romzek and Associates (1994): *New Paradigms for Government - Issues for the Changing Public Services*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, strana 15-40.

81 Videti Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik 79/05, Zakon o državnima službenicima Službeni glasnik 79/05. Sam naziv *državna* uprava umesto javna ukazuje na ograničene potencijale reforme. U grupu zakona koji detaljnije regulišu ovu oblast bi spadali i Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, Službeni glasnik 62/06, Zakon o privremenom smanjivanju plata u državnoj administraciji i javnom sektoru, Službeni glasnik 31/09 kao i Zakoni o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u republičkoj i lokalnoj administraciji, oba izašla u Službenom glasniku 104/09.

82 BTI Indeks ima statusni indeks i indeks menadžmenta i oba su zasnovana na dubinskoj proceni stanja u 125 zemalja uključujući i Srbiju. Videti na www.bertelsmann-transformation-index.de, posećeno 3.11.2011.

Za kvalitet reforme javnog sektora je bitno istaći nedostatak partnerskih odnosa između države i lokalnih vlasti i još uvek dominantan odnos hijerarhije, da je slaba koordinacija rada organa vlasti i uprave, da postoji nedostatak strateškog planiranja, da je slab kvalitet kreiranja i primene javnih politika, da se slabo uči iz ovih procesa kao i da je slaba participacija građana u procesima odlučivanja.

Indeks upućuje na nedovoljno jako civilno društvo, na prenatlaženu ulogu političkih partija (partokratija, koja se može identifikovati kao osnovni sistemski problem) što sve ima za posledicu slab kvalitet funkcionisanja sistema. U Srbiji je slaba efikasnost u korišćenju sredstava dok je korupcija na visokom nivou (sa indeksom 3,5 ona je u situaciji da od 180 zemalja u svetu, njih 96 je manje korumpirano).⁸³

Proces korigovanja ovih slabosti traži demokratsku i posvećenu političku elitu i vreme za promene.

SMISAO REFORMI

Reforme svuda u svetu podrazumevaju da se demokratizuje način rada uprave, da se u procesu zapošljavanja ali i napredovanja u radu primenjuje kriterijum stručnih vrednosti, što znači profesionalizaciju i depolitizaciju. Reforme koje obuhvataju novi javni menadžment podrazumevaju modernizaciju rada i uvode neke principe kao što su: timski rad, vlast koja kreira misije tako da svi organi, službe pa i korisnici usluga saraduju. U ovom procesu se uvode standardi, stalno se prati kvalitet rada, koriguju se greške i identifikuju ostvareni rezultati celine rada vlasti tj. lokalne vlasti.⁸⁴

Pored ukupnih rezultata i pojedinačni rezultati postaju vidljivi i moraju se adekvatno vrednovati kako novčanom nadoknadom tako i napredovanjem. Važan deo reformskih sadržaja predstavlja sistem praćenja, merenja i vrednovanja rezultat rada (standardizacija, benčmarketing itd).⁸⁵

83 Indeksi se kreću od 0 kao ocena stanja maksimalne korumpiranosti do 10 kao ocene stanja bez korupcije. Radi bolje predstave, zemlje sličnog stepena korupcije su: . Albanija 3,3, koja je korumpiranija, zatim Grčka sa 3,5 čime je na istom stupnju korupcije sa Srbijom, dok su ostale zemlje manje korumpirane: Bugarska sa 3,6, Rumunija 3,7, Hrvatska i Makedonija 4,1, Slovačka 4,3, Češka 4,6, Mađarska 4,7 itd.

84 Donald F. Kettl (2000), *The Global Public Management Revolution*, Brookings Institution Press, Washington, D. C. strana 34, 53-55. Videti posebno efekte po ekonomski razvoj i blagostanje: Laura Reese & Raymond Rosenfeld, (2002) :*The Civic Culture of Local Economic Development*, Sage Publications,

85 Benčmarketing predstavlja sistem fleksibilnog merenja efekata pružanja usluga građanima

Reforme širom sveta su posvetile veliku pažnju stalnom procesu obuka i obrazovanja službenika koji uče nove veštine i sadržaje bitne za kvalitet rada. Važan instrument modernizacije rada uprave je horizontalna i vertikalna pokretljivost. Horizontalna pokretljivost znači da službenik(ca) menja oblasti rada (finansije, kultura, ekonomija, obrazovanje itd) čime se smanjuje jednodimenzionalnost poslova, službenik(ca) stiče bolji uvid u celinu poslova uprave, uvećava svoja znanja i kompetentnost, povećava sposobnost za timski rad i kreativnost. Vertikalna pokretljivost znači da službenik(ca) tokom karijere radi na raznim nivoima vlasti (opština, grad, okrug, region, država) čime se upoznaje sa specifičnostima svakog od ovih nivoa. Kroz ovo iskustvo, službenici shvataju dinamiku prenošenja poslova (subsidijaritet) i prednosti saradnje u radu.

STANJE U LOKALNOJ UPRAVI U SRBIJI - REZULTATI ISTRAŽIVANJA

U leto 2009. godine u Srbiji je realizovano istraživanje stanja u lokalnoj vlasti u pogledu kvaliteta uprave i potencijala za podsticanje ekonomskog razvoja.⁸⁶ Rezultati istraživanja ukazuju da lokalna administracija i uprava u velikoj meri trpe sve slabosti sistema koje se prelamaju kroz nju: i to od radnog statusa službenika (zapošljavanje i napredovanje) preko kvaliteta rada administracije u celini i konačno do kvaliteta usluga koje građani dobijaju od lokalne uprave.

Status službenika

Većina službenika u lokalnoj upravi se prima preko oglasa (konkursa) ali ispitanici ukazuju da pri prijemu dominantan značaj ima, partijska pripadnost ili lična poznanstva i rodbinske veze a ne stručnost.

Shodno postojećem pravnom režimu radnih odnosa i zaštite službenika, u slučaju otpuštanja sudovi ih, po pravilu, vraćaju na posao. Interesantno je da većina ispitanih smatra da režim otpuštanja zaposlenih iz opštinske / gradske uprave treba „liberalizovati“ kao i da efikasniji i „radikalniji“ sistem kažnjavanja može pozitivno uticati na njihovu radnu disciplinu i produktivnost.

od strane lokalnih vlasti uz stalno poređenje ostvarenih rezultata. Videti obimnu studiju: David N. Ammons (2000): *Municipal Benchmarks – Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*, Sage Publications, Inc. USA, strana 15.

86 Istraživanje je deo projekta Podrška strategiji reforme javne uprave – druga faza i sprovedeno je od strane Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, FPN (Centar za demokratiju) a finansirano je od strane UNDP tokom leta 2009. godine. Videti na www.drzavnauprava.gov.rs/?change_lang=ls&cid=, posećeno 21.03.2011.

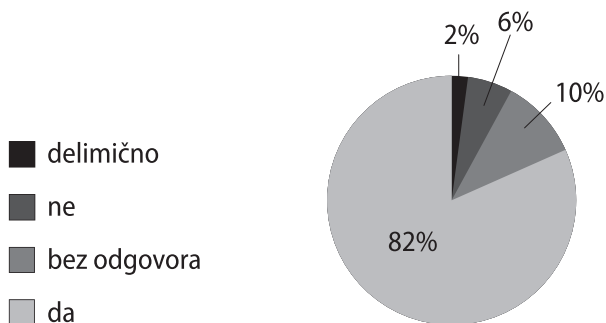
Kreiranje dobrog sistema nagrađivanja i kazni će predstavljati poseban izazov i trebalo bi da bude tesno povezan sa uvođenjem standarda, stalnim praćenjem i vrednovanjem kvaliteta rada.

Način rada

Između službi i organizacionih jedinica u opštini ili gradu ne postoji razvijena saradnja u smislu kreiranja misije rada u određenom periodu (4 godine, jedna godina, mesečni pregled) niti postoji svest o tome da sve službe zajedno treba da kreiraju strategiju i operativne planove rade. Ipak, i u postojećim uslovima je prisutan neki vid međusobne upućenosti i saradnje, što je dobar znak za dalje promene.

Analiza odgovora ispitanika ukazuje da **stalna saradnje i razmena informacija između službi u upravi** varira tako da je ona najintenzivnija prilikom realizacije operativnih poslova (91%) i projekata (89%) a nešto manja pri kreiranju strategije (82%) dok je najslabija pri kreiranju sektorskih politika (73%). Ove ocene ukazuju da su operativni poslovi i realizacija projekata veoma prisutni i zahtevaju saradnju, dok kreiranje strategije često ne aktivira sve službe jer se strategija često kreira i od strane spoljnih aktera. Što se sektorskih politika tiče, smatramo da je to oblast koju tek treba razvijati te da će vremenom lokalnim vlastima postati jasno da je optimalan mehanizam kreiranja sektorskih politika uključivanje svih službi pa i građana kao korisnika.

Grafik 1: Pregled stepena saradnje službi u lokalnoj upravi

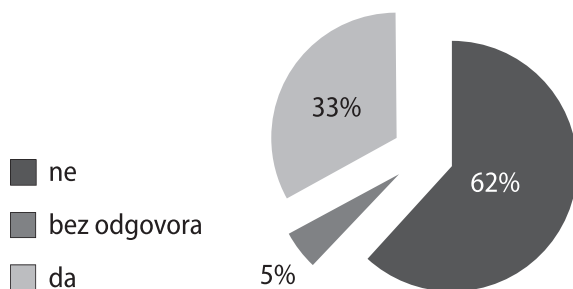


Interesantno je da veliki broj ispitanika ne identifikuje **postojanja problema odvojenosti i izolovanosti svakog od delova upravne organizacije** u opštini / gradu, što upućuje na privikavanje na način rada podeljenih poslova svakom od sekretarijata i neobučenosť u pogledu značaja timskog načina rada. Ipak mnogi

smatraju da će prihvatanje transparentnosti u radu, sistema korporativnog planiranja koji uključuje sve bitne socijalne aktore i uvođenje elektronske uprave značajno doprineti povezivanju svih organizacionih jedinica u funkcionalnu cečinu (Varvarin). Jedan broj opština smatra da je rešenje u boljoj organizaciji i rukovođenju (Šid itd). U Sremskoj Mitrovici ističu da je depolitizacija opštinske uprave preduslov dobroj organizaciji a u Somboru, Čupriji, Čoki ali i drugim opštinama, ističu da su bolja kadrovska rešenja najvažniji činilac prevazilaženja izolovanosti organizacionih jedinica.

U lokalnoj upravi se ne kreiraju standardi koji predstavljaju mogući nivo i kvalitet pružanja usluga u datoj oblasti. Ova delatnost je veoma bitna jer omogućava da se prati kvalitet rada, da se koriguju slabosti, obezbeđuje bolji rezultat u radu i viši kvalitet usluga i da se adekvatno vrednuje lični doprinos svakog službenika.

Grafik 2: Postojanje zajedničkih standarda rada



Na pitanje da li su za neku *službu ili oblast rada utvrđeni standardi* (na primer, komunalna delatnost: standard čiste ulice, finansije – standard transparentnosti budžeta, ekologija – standard čistog vazduha, vode, tla, standard bezbedne ulice, standard zdravih stanova, itd) 76% lokalnih vlasti uopšte nije dalo odgovor. To je razumljivo jer lokalne vlasti do danas u Srbiji nisu imale prilike da razgovaraju o standardima i njihovom sistemskom i reformskom potencijalu. Otuda lokalne vlasti i nisu obraćale posebno pažnju na ovaj aspekt rada.

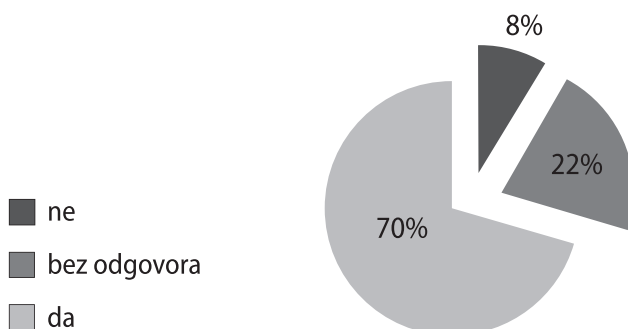
Ipak, sprovođenje projekata u nekim oblastima koje su reformski prioritet, dovelo je do primene standarda, pa su otuda predstavnici opština i gradova naveli da su standardi uvedeni u oblasti:

- **finansija** sa uvođenjem poreske uprave i sa uvođenjem principa transparentnosti,
- **uprave** modernizacijom sistema, uvođenjem elektronske uprave – na primer, primenom ISO 9001 (Palilula, Pančevo ali i brojne druge opštine), zatim
- **ekologije** sa projektima kreiranja lokalnog ekološkog akcionog plana (LEAP - Mionica, Tutin, Požarevac itd) itd.

- Posebno se ističe primena standarda u realizaciji svih *donatorskih projekata* (Crna Trava i druge opštine), kao i u
- oblasti *javnih nabavki* (Tutin).

Sedamdeset procenata (70%) ispitanih lokalnih vlasti su iskazale spremnost da u slučaju postojanja viška zaposlenih, idu na svojevrsnu *racionalizaciju, spajanjem poslova* uz povećanje plate zaposlenima, smatrajući da bi ovakva mera doprinela efikasnom radu.

Grafik 3: Spremnost na racionalizaciju poslova u upravi



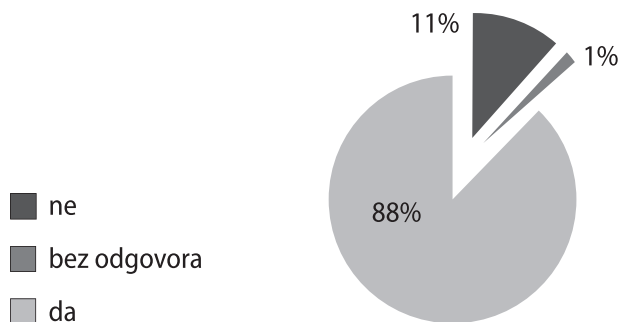
U funkcionalnom smislu lokalne vlasti u Srbiji pate od slabosti arhaičnog načina uređenja, organizacije i načina funkcionisanja. Organizacione jedinice lokalne uprave rade dosta izolovano, svaka za sebe. Saradnja je češća u operativnim poslovima i u slučajevima nagomilanog posla nego što se shvata kao funkcionalna pretpostavka u kreiranju strategija i sektorskih politika.

TIMSKI RAD, PRAĆENJE I OCENJIVANJE RADA ZAPOSLENIH

Lokalne vlasti u Srbiji sistemski nisu uvele timski način rada ali se sa pojavom niza, posebno komplikovanih projekata afirmisao i ovaj način rada. 88% ispitanih navodi da se timski radi u sledećim poslovima: pri izradi *strategije održivog razvoja, sektorskih strategija*, pri izradi i realizaciji *projekata*, ali i u radu odbornika i službenika u skupštinskim komisijama ili u praćenju rada službe. Pored toga jedan broj opština posebno ističe da se timski rad koristi pri izradi budžeta i kreiranju lokalnih poreza, pri realizaciji *javnih nabavki* ili u realizaciji *tendera i licitacija*. Ispitanici ističu da se timski rad najčešće koristi u realizaciji komplikovanijih projekata kao, na primer, kulturnih projekata i manifestacija, urbanističkih projekata, u radu uslužnog

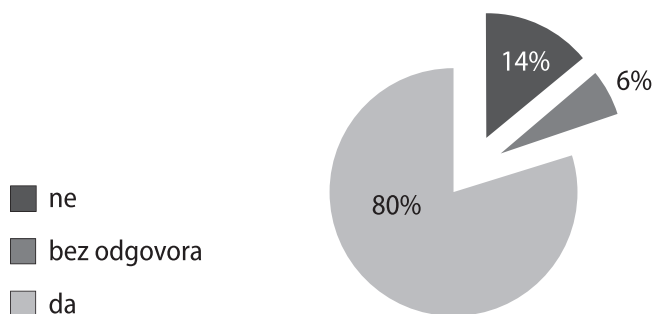
centra ili u radu inspekcijske službe (Kikinda). Ipak, treba imati u vidu da je timski način rada kompleksan i zahteva reformisan sistem u celini, da bi davao optimalne rezultate.

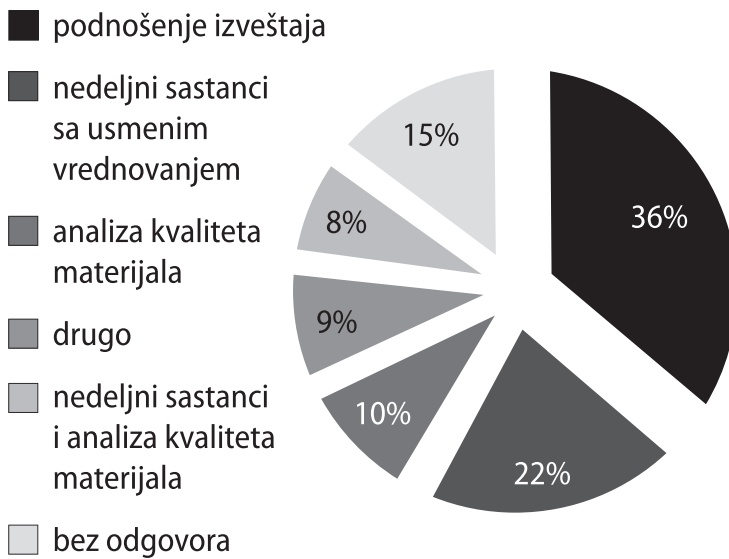
Grafik 4: Prisutnost timskog rada službenika u lokalnoj upravi



Obaveza praćenja rada službenika postoji formalno (čak 80% ispitanih to konstatuje) ali treba naglasiti da nije razvijen celovit sistem sa paletom standarda kao i indikatora za stalno praćenje i merenje rada. Interesantno je da u 36% slučajeva službenici redovno podnose izveštaj o radu, u 22% slučajeva se održavaju nedeljni sastanci u službi na kojima se usmeno vrednuje rad službe i pojedinaca, u 10% slučajeva se radi analiza kvaliteta materijala, a u 8% slučajeva je to kombinacija nedeljnih sastanaka sa analizom kvaliteta materijala. Na osnovu ovih podataka moglo bi se zaključiti da lokalne vlasti imaju dobru osnovu za dalji razvoj sistema praćenja rada kao i nagrađivanja prema radu.

Grafik 5: Obaveza praćenja rada službenika



Grafik 6: Forma praćenja rada službenika

U Aleksandrovcu ističu da program za kancelarijsko poslovanje (Opis) obezbeđuje odličan uvid u stanje i kretanje predmeta kroz program a time i u kvalitet rada službenika, što predstavlja dobre indikatore koji se koriste u oceni i vrednovanju rada zaposlenih. S obzirom da ovaj program postoji u mnogim opštinama, smatramo da bi bilo veoma korisno analizirati njegove pokazatelje kao indikatore za kvalitet rada službenika.

Većina ispitanika s pravom ističe da bi praćenje i ocenjivanje rada zaposlenih **obezbedilo rukovodiocu (načelniku i sekretarima) bolji uvid u kvalitet rada uprave** (93%). Lokalne vlasti (načelnici) iskazuju svest o smislu i značaju reformskih procesa, sadržaju reformi i iskazuju spremnost da se i sami aktivno uključe u ove procese.

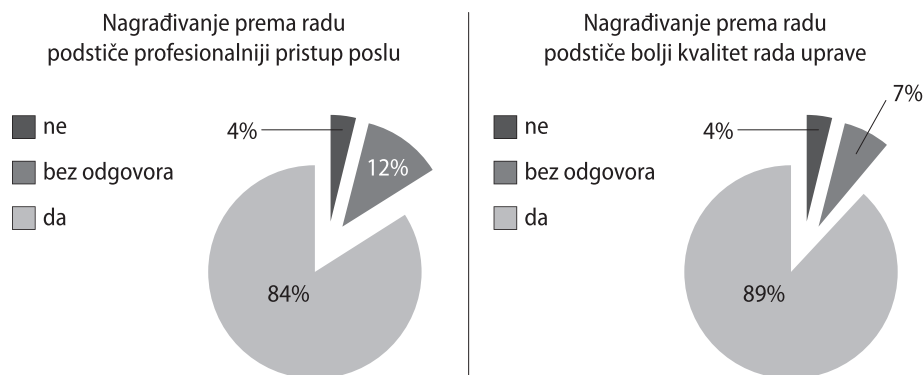
U Srbiji nisu sprovedene reforme javnog sektora, ali opštine koriste deo reformskih instrumenata, najčešće realizacijom pojedinih projekata. To su timski način rada, uključivanje građana, transparentnost načina rada, praćenje rezultata rada i merenje doprinosa svakog od zaposlenih. Primena informacione tehnologije i nekih od aplikativnih programa (na primer Office program za kancelarijsko poslovanje, ili na primer programa koji povezuje rad JKP i opštine „Sistem 48“ itd) povećava kvalitet rada, transparentnost i posredno unosi indikatore kvaliteta rada svakog od službenika.

NAGRAĐIVANJE

Shodno odgovorima ispitanih, plate u lokalnoj administraciji nisu zadovoljavajuće i trebalo bi ih povećati. Adekvatno materijalno nagrađivanje je važan deo unapređenja sistema javne uprave i kvaliteta rada administracije. U sistemskom smislu postoji problem zakonskog ograničenja visine fonda plata u opštini (gradu), što bi se moralo potpuno ukinuti. Ispitanici takođe ističu da je sistem platnih razreda demotivišući (69%) pa je očito da čitav sistem treba reformisati uvođenjem standarda, stalnog merenja kvaliteta rada pojedinaca te nagrađivanja prema radu, sa čime se slaže čak 84% ispitanih. Oni ističu da bi sistem fleksibilnih plata (obavezan fiksni i promenljivi dodatni deo) bio podsticajniiji za službenike a u službi ojačao profesionalniji pristup poslu.

Komentarišući izvodivost ovog dela reforme ispitanici su ukazali na neke prepreke kao što su: siromaštvo opština, mogući konflikti među službenicima, opasnost od neobjektivnosti i favorizovanja pojedinaca po partijskoj ili ličnoj osnovi. Ispitanici smatraju da ovaj deo promena mora ići postepeno, uz pomoć Ministarstva i davanju šanse službenicima da se obuče za nove uloge. U većini opština (kao na primer u Užicu, Subotici, Trgovištu itd) ispitanici smatraju da bi ove promene povećale kvalitet i efikasnost rada službenika i uprave kao celine.

Grafik 7: Uticaj nagrađivanja prema radu na pristup poslu i kvalitet rada



Ispitanici smatraju da su finansijski stimulanasi (plata i nagrade), zatim napredovanje u karijeri kao i stalno usavršavanje i šansa da se usvoje neka nova znanja i veštine bitni instrumenti *nagrađivanja zaposlenih*.

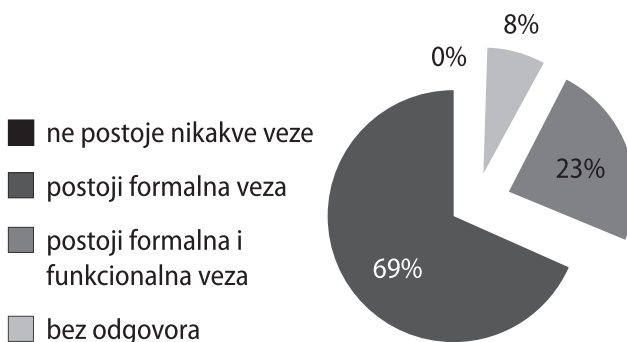
JEDNOŠALTERSKA SLUŽBA

U Srbiji svega polovina opština i gradova ima jednošaltersku službu kao instrument modernizacije rada. Ova služba se koristi za: izdavanja dokumenata, vođenja predmeta i pružanja usluga građanima, privrednicima i investitorima uopšte. Posebno se ističe značaj ovog instrumenta u oblasti rada *lokalne poreske administracije*, svih poslova vezanih za *malu privredu, preduzetnike i investicije* kao i u oblasti rada *urbanizma, građevine* i izdavanja dozvola. Za ovu poslednju oblast se ističe da bi uvođenje geografskog informacionog sistema (GIS) bilo veoma bitno. Dodatno, kao oblast od posebnog značaja se navodi *oblast socijalne zaštite* jer su projekti često vrlo kompleksni (socijalna pomoć, dečja zaštita, boračka zaštita itd) kao i pružanje *komunalnih usluga*, jer u toj oblasti primena informacione tehnologije ima odlične rezultate (jedan broj opština i gradova je uveo sistem 48, putem koga je olakšana kontrola pružanja kvaliteta usluga građanima od strane javno komunalnih preduzeća).

ODNOS OPŠTINSKE I DRŽAVNE UPRAVE

Između države i lokalnih vlasti u upravnoj grani vlasti postoje odnosi hijerarhije, nema partnerskih odnosa a često je i funkcionalnost sistema dovedena u pitanje. U proceni mere do koje državna uprava i opštinska uprava čine efikasnu i efektivnu funkcionalnu celinu, lokalne vlasti su ukazale da je veza među njima formalna (69%), da postoji i formalna i funkcionalna veza (23%) i svega 8% nije dao odgovor. Nijedan ispitanik nije mišljenja da ne postoji nikakva veza.

Grafik 8: Ocena funkcionalne povezanosti lokalne i državne uprave



Interesantno je videti procenu kvaliteta saradnje lokalne i državne uprave u vezi sa nekim važnim sadržajima kao što su kreiranje strategije, razmena informacija, obuke, principi rada, horizontalna i vertikalna pokretljivosti i nagrađivanje.

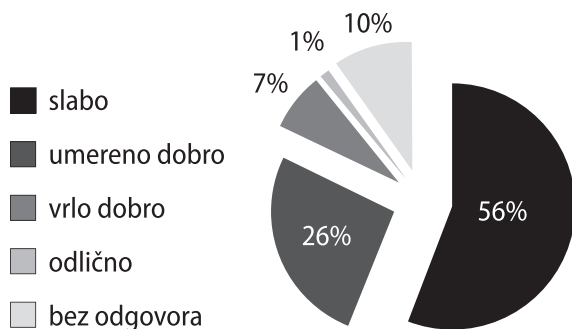
Zajednički principi i standardi su bitan činilac razvoja celine sistema jer svim akterima (a pre svega lokalnim vlastima) daju mogućnost poređenja i učenja iz iskustva. Rezultati ovog istraživanja pokazuju da ovaj sistem nije razvijen (normativno, proceduralno, vrednosno i u praksi) te da ovo mora ubuduće biti važan reformski sadržaj.

Ispitanici su ukazali da je saradnja po pravilu vrlo slaba. Ona je najbolja kod razmene informacija (ocenjena je od strane 54% ispitanika kao umereno dobra), slabija u oblasti kreiranja zajedničke strategije (44% smatra da je umereno dobra) i kod postojanja zajedničkih principa rada (36% umereno prisutno).

Načelnici opština i gradova su naime, ocenili da zajednički principi u oblastima kao što su: zapošljavanje, napredovanje i nagrađivanje prema radu, zatim timskom radu i konačno u postojanju zajedničkih standarda u praćenju, vrednovanju i merenju kvaliteta rada službenika, skoro da ne postoje a da bi bilo jako poželjno da se razviju.

U oblasti praćenja, merenja i vrednovanja rada zaposlenih u državnoj i u lokalnoj upravi postojeći principi su osnova sistema horizontalne i još pre vertikalne pokretljivosti. Kako u našem sistemu nije razvijan sistem pokretljivosti, otuda načelnici ispitanici ocenjuju postojeće stanje kao slabo (56%), umereno dobro (26%) a kao vrlo dobro sa svega 7%.

Grafik 9 Zajednički standardi države i lokalnih vlasti u oblasti merenja, praćenja i vrednovanja rada službenika



Timski rad je veoma slabo razvijen kao stalan princip rada administracije, mada je ponekad u realizaciji nekih donatorskih projekata razvijan kao bitna reformski instrument.

HORIZONTALNA I VERTIKALNA POKRETLJIVOST

U Srbiji administracija retko radi na horizontalnoj pokretljivosti službenika kao načinu da podignu kvalitet znanja u raznim oblastima, steknu uvid u specifičnost svake od javnih politika i time dobiju bolji pregled celine gorućih problema građana i celine kvaliteta usluga koje im se daju. Smatramo da ispitanici ni sami nisu bili svesni punog smisla i značaja ovih instrumenata jer su ipak dali ocenu da je horizontalna pokretljivost umereno dobra (38%).

Slično je sa vertikalnom pokretljivošću, koja u Srbiji nije deo sistema napredovanja i građenja karijere po profesionalnim kriterijumima i prilika da službenici uvide specifičnost svakog nivoa vlasti u pogledu kapaciteta pružanja usluga građanima, već se „napredovanje iz opštinskih ka državnim organima“ odvija po političkoj podobnosti i ličnim vezama. Ispitanici su vertikalnu pokretljivost ocenili kao umereno prisutnu u 27% slučajeva.

Ovaj važan princip rada administracije i način građenja karijere službenika treba ozbiljno sistemski razvijati, te reforma mora biti vođena, koordinirana i praćena od strane Ministarstva. Ona je osnova za stalne procese obuka i treninga.

Obuke i treninzi administracije nisu sistemski vođeni, ali kao povremeni događaji praćeni su izvesnom saradnjom tako da oko 60% ispitanih ocenjuje ovaj vid saradnje dobrim (37 % ocenjuje da je umereno dobra i 22% vrlo dobra).

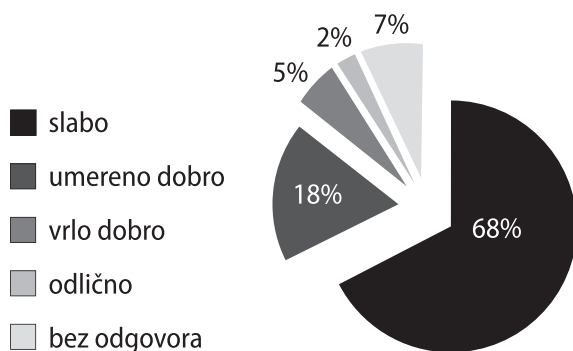
NAGRAĐIVANJE PREMA RADU

Bitno pitanje je postojanje zajedničkih standarda državne uprave i lokalnih uprava u pogledu nagrađivanja prema radu. Trenutno u Srbiji zakon ograničava fond plata za službenike u lokalnoj administraciji čime su lokalne vlasti sputane da samostalno, kvalitetno i racionalno uredi ovu oblast. Kako fond zavisi od broja zaposlenih, dugo je posledica bila da je zapošljavan što veći broj službenika, bez obzira na realne potrebe. Sa krizom (2008) je došlo do ograničenja broja zaposlenih, ali se ova pitanja ne mogu kvalitetno urediti zabranama i administrativnim merama od strane države.⁸⁷ Pitanje kvaliteta i broja službenika spada u

87 Videti Zakon o privremenom smanjivanju plata u državnoj administraciji i javnom sektoru, Službeni glasnik 31/09 kao i Zakoni o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u republičkoj i lokalnoj administraciji, oba izašla u Službenom glasniku 104/09.

suštinska pitanja reforme i ono opredeljuje stepen njene uspešnosti. Lokalne vlasti otuda moraju biti važan akter ove reforme, a u funkcionalnom smislu moraju autonomno urediti ovu oblasti sledeći profesionalne standarde.

Grafik 10 Nagrađivanje prema radu kao zajednički princip državne i lokalne uprave



Zajednički principi nagrađivanja prema radu su danas u Srbiji, sudeći po ocenama načelnika lokalnih uprava, veoma slabo (68%) ili tek umereno dobro razvijeni (18%). Tek njih 5% smatra da su vrlo dobro, 2% da su odlično razvijeni a 7% je ostalo bez odgovora.

ZAKLJUČAK

Srbiji tek predstoji reformisanje uprave u celini a posebno lokalne uprave. Na nacionalnom nivou je neophodno korigovati sistem u pravcu jačanja sistema podele i ravnoteže vlasti, jačanje pravne države, podizanja kapaciteta institucija a u oblasti uprave nadalje afirmisati zakonske principe merit sistema. U tom smislu je presudno važno da se eliminiše partokratija i ojača profesionalnost, a doslednije sprovede depolitizaciju i demokratizaciju sistema.

Na nivou lokalne uprave je neophodno doneti Zakon o lokalnoj upravi i lokalnim službenicima koje će principe zasluge (merit system) primeniti na način organizovanja i rada ove grane vlasti. Trenutno (jesen 2011) je u javnoj raspravi Zakon o lokalnim službenicima i njegova rešenja idu dobrim delom u tom pravcu.

Između države i lokalne samouprave treba uspostaviti partnerske odnose saradnje koji podrazumevaju stalnu, efikasnu i efektivnu razmenu informacija. Posebno je bitno da postoji povratna informacija od strane države (Vlade,

Ministarstava) prema lokalnim vlastima, što je do sada stalno bio problem. U narednom periodu treba saradnju posebno razvijati u oblasti kreiranja strategija razvoja i u kreiranju javnih politika, s obzirom da lokalne vlasti nisu skoro nikada bile pozvane da budu aktivni partneri u ovim procesima.

Najvažniji deo reforme bi značio uvođenje upravljanje misijama i rezultatima rada, multisektorski kao i timski način rada kako na nivou države tako i na nivou lokalne administracije.

Da bi proces sprovođenja usvojenih javnih politika i projekata bio uspešan, treba otpočeti sa uvođenjem standarda u svaku od oblasti jer je to osnova za praćenje kvaliteta rada kako same uprave, svake od upravnih jedinica tako i svakog pojedinca. Ovaj sistem je dobra podloga za dalju praksu stalnog praćenja, merenja, vrednovanja rada kao i nagrađivanja prema radu.

Sistemski važno pitanje je mesto načelnika kao šefa administracije, koji bi, pored klasičnih funkcija pravnog nadzora nad zakonitošću akata, morao da podigne kvalitet menadžerskih znanja i veština. Postoje ideje da se opet afirmiše institut opštinskog / gradskog menadžera koji bi sada, pored dosadašnje funkcije projektnog menadžmenta, dobio čitavu lepezu izvršnih funkcija (finansijski, budžetski, menadžment ljudskim resursima itd).

Od velikog značaja u modernizaciji sistema javne uprave je uvođenje horizontalne i vertikalne pokretljivosti službenika tokom karijere. Za lokalne vlasti bi bilo od velikog značaja da upoznaju komparativne modele i iskustva drugih zemalja a posebno da vide primere dobre prakse.

Da bi se reformisao čitav sistem, pored važnog mesta u sprovođenju reforme koji ima država, Vlada, Ministarstva i naravno lokalne vlasti, treba razviti mrežu socijalnih aktera i institucija zainteresovanih za razne aspekte razvoja sistema. Među najbitnije spada SKGO kao asocijacija lokalnih vlasti, civilno društvo koje radi na identifikaciji potreba, izradi projekata, Univerzitet koji obrazuje studente raznih nivoa stručnosti i profila, formirati Institut za razvoj javne uprave pri Vladi ili resornom Ministarstvu itd. Posebno je bitno ojačati obrazovne programe u oblasti liderstva i menadžmenta (budžetskog, finansijskog, menadžmenta ljudskih resursa, projektnog i menadžmenta IT) i održavati stalnu vezu državnih i lokalnih organa vlasti i obrazovnih institucija radi dobrog uvida u postojeće probleme i njihovog pravovremenijeg i kvalitetnijeg rešenja (učenje iz prakse).

LITERATURA

- Patricia W. Ingraham, Barbara S. Romzek and Associates (1994): *New Paradigms for Government - Issues for the Changing Public Services*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco,
- Donald F. Kettl (2000), *The Global Public Management Revolution*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Laura Reese & Raymond Rosenfeld, (2002) :*The Civic Culture of Local Economic Development*, Sage Publications,
- David N. Ammons (2000): *Municipal Benchmarks – Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*, Sage Publications, Inc. USA,

ZAKONI

- Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik 79/05,
- Zakon o državnima službenicima Službeni glasnik 79/05.
- Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, Službeni glasnik 62/06,
- Zakon o privremenom smanjivanju plata u državnoj administraciji i javnom sektoru, Službeni glasnik 31/09
- Zakoni o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u republičkoj administraciji, Službeni glasnik 104/09
- Zakoni o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u lokalnoj administraciji, Službeni glasnik 104/09

WEB STRANE

www.bertelsmann-transformation-index.de

Istraživanje Kapaciteti lokalne uprave u Srbiji (2009) videti na:
www.drzavnauprava.gov.rs/?change_lang=ls&cid=

Snežana Đorđević

LOCAL SELF-GOVERNANCE REFORM IN SERBIA

Summary:

This article focuses on the reform of local administration in Serbia. First part is dedicated to the reform of administration in general, as well as the extent of system reform in Serbia. The second part took care on results of research taken in summer 2009 on the sample of 110 municipalities and cities in Serbia. The results of this research points out that local administration has not yet been reformed and therefore, in forthcoming period, it has to be reformed on the principles of depolitisation (eliminate practice of partocracy), democratization (appointment, upgrading and remuneration on merit principles), professionalization, and modernization.

Key words: state administration, public administration, local administration, chief administrative officer, manager, remuneration, evaluation, measurement of results, benchmarking, merit system

CONTENTS

PART I

Miodrag Jovanović	
On constitutional identity – the case of Serbia.....	9
Milan Podunavac	
Constitutional identity and construct of „other“.....	31
Dragica Vujadinović	
European political identity and Serbia	45
Radmila Vasić	
Constitutionalization of the principles of the rule of law	61
Alpar Lošonc	
Constitutional relations between majority and minority	75
Jovan Komšić	
Crisis and regionalism - European and Serbian parallel tendencies	93
Duško Radosavljević	
Vojvodina and constitutional identity of Serbia	115

PART II

Lorella Cedroni	
Capitalism & democracy	
The reversal of the common Eastern sequence	139
Cirila Toplak	
Hangover after the transition party: democracy and capitalism	
misinterpreted in post-communist Slovenia.....	147
Zoran Stojiljković	
Political capital and culture of (mis)trust: the case of Serbia	161
Ivana Spasić	
Politicians as absolute others: how Serbian	
citizens describe professional political actors.....	181

Nebojša Vladislavljević	
Democracy, democratic consolidation and the case of Serbia	195
Boško Kovačević	
Value, moral characteristics of contemporary political reality	209
Čedomir Čupić	
Anthropological-cultural reasons for supervision and control of power	217

PART III

Miroslav Ružica	
Future of European social democracy Pan-European debate, 2009-2011	229
Davorka Budimir	
Representation of Serbian national minority in Croatian political elite	269
Rade Veljanovski	
Serbia's media politics as a part of its European politics.....	285
Slaviša Orlović	
Transformation of political parties under the influence of the media.....	299
Snežana Đorđević	
Local self-governance reform in Serbia	323

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

316.334.3(497.11) (082)
321.7(497.11) (082)
342.4(497.11) (082)
341.217.02(4-672EU:497.11) (082)

МЕЂУНАРОДНА научна конференција „Држава и демократија у процесу европеизације Србије“ (2011 ; Београд)

Ustav i demokratija u procesu transformacije : zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije „Država i demokratija u procesu evropeizacije Srbije“, Beograd, 27-29. maj 2011. godine / uredio Milan Podunavac. - Beograd : Fakultet političkih nauka : Udruženje za političke nauke Srbije, 2011 (Beograd : Čigoja štampa). - 339 str. : graf. prikazi, tabele ; 24 cm

„Zbornik je realizovan u okviru naučno-istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu - Fakulteta političkih nauka ,Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu` [...]“ --> impressum. - Radovi na srp. i engl. jeziku. - Tiraž 300. - Str. 5: Uvod / Milan Podunavac. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija uz svaki rad. - Summaries.

ISBN 978-86-84031-52-7

a) Политичка култура - Србија - Зборници
b) Демократија - Србија - Зборници c)
Уставност - Србија - Зборници d) Европске интеграције - Србија - Зборници e) Србија - Транзиција - Зборници
COBISS.SR-ID 188358668