

Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka



CENTAR ZA
DEMOKRATIJU

Politički život

Redakcija

Prof. dr Slaviša Orlović (glavni urednik)
Prof. dr Slobodan Marković

Programski savet

Prof. dr Vukašin Pavlović (predsednik), prof. dr Vučina Vasović,
prof. dr Cedomir Čupić, prof. dr Ilija Vujačić, prof. dr Ratko Božović

Izvršni urednici

Zorica Vidović Paskaš, mr Dušan Spasojević, Jelena Lončar

Izdavač

Centar za demokratiju, Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Za izdavača

Prof. dr Ilija Vujačić

Adresa

Jove Ilića 165, Beograd
e-mail: politickizivot@fpn.bg.ac.rs

Dizajn

Goran Ratković

Tehnički urednik

Jasmina Živković

Lektura i korektura

Ana Đukić, Iva Pivljaković

Tiraž

500 primeraka

Štampa

Čigoja štampa

CIP – Каталогизacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

32

POLITIČKI život : časopis za analizu politike / glavni urednik Slaviša Orlović. – 2013, br. 7 (mart) – . – Beograd (Jove Ilića 165) : Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka : 2013 – (Beograd : Čigoja štampa). – 24 cm

Tromesečno.

– je nastavak: Analiza politike = ISSN 2217-6233

ISSN 2217-7000 = Politički život

COBISS.SR-ID 186943756

07

Tema broja: Naši politikolozi u Evropi

Marko Vujačić Federalizam u doba krize:
modernizacija američkog federalizma od Građanskog rata
do Novog dogovora 9

Slobodan Tomić Kako objasniti varijaciju nezavisnih
centralnih banaka 21

Filip Brković *Fairtrade* sistem i Republika Srbija
– aktuelni trenutak, potencijali i izazovi 35

Sena Marić Fenomen tražilaca azila iz Srbije i Zapadnog Balkana:
uslovljenost politike vizne liberalizacije Evropske unije
i azilnih sistema njenih država članica 45

Milan Krstić Uloga istorijskih analogija u spoljnoj politici:
SAD, operacija *Deliberate Force* 1995. i vazdušni napadi
NATO na SRJ 1999. godine 55

Jelena Lončar Inkluzija strukturno diskriminiranih grupa
– o deskriptivnoj i suštinskoj predstavljenosti 65

Sanja Vico Da li koncept *aktivne medijske publike* ukazuje
na radikalnu promjenu odnosa moći između proizvođača
i potrošača medijskih sadržaja? 75

Prikaz knjige

Branislav Nešović Emma Mawdsley, *From Recipients to Donors:
The Emerging Powers and the Changing Development Landscape*
(*Od primaoca razvojne pomoći do donatora – Sile u usponu
i promena razvojne scene*) 85

Biografije autora

87

Issue theme: Our political scientists in Europe

Marko Vujačić Federalism in the time of crisis: modernization of American federalism from the Civil war to the New Deal	9
Slobodan Tomić How to Account for Variation in Central Banks' Independence	21
Filip Brković <i>Fairtrade</i> system and Republic of Serbia - actual moment, potentials and challenges	35
Sena Marić Asylum seekers from Serbia and the Western Balkans: correlation between the EU's visa liberalization policy and asylum systems of its member states	45
Jelena Lončar Inclusion of structurally discriminated groups - on descriptive and substantive representation	55
Milan Krstić The Role of Historical Analogies in Foreign Policy: USA, Operation <i>Deliberate Force</i> in 1995 and NATO Air Attacks on FRY in 1999	65
Sanja Vico Does the concept of active media audience shows the radical change of power relations between media content producers and consumers?	75
Book review	
Branislav Nešović Emma Mawdsley: <i>From Recipients to Donors: The Emerging Powers and the Changing Development Landscape</i>	85
Author biographies	87

**Tema broja:
Naši politikolozi
u Evropi**

UDC 342.24(73)

Federalizam u doba krize: modernizacija američkog federalizma od Građanskog rata do Novog dogovora

Sažetak



Period od kraja Građanskog rata 1865. do Velike depresije tridesetih godina XX veka smatra se periodom modernizacije američkog federalizma. Tri su glavna obeležja ovog razdoblja. Prvo je prevaga stanovišta o živom Ustavu, kao instrumentu koji se razvija, interpretira različito tokom vremena i prilagođava izmenjenim političkim i socijalnoekonomskim uslovima. Drugo je konsolidacija i nastavak jačanja moći federalne vlade u odnosu na nivo saveznih država. Ovo je omogućila ustavna konstrukcija samog federalnog sistema i nadmetanje oko nadležnosti između dva glavna nivoa vlasti, kao i izmenjeni socijalnoekonomski uslovi, koji uzrokuju formiranje novog tipa koalicija – od tradicionalnih biznis interesnih grupa koje pokrivaju obe strane političkog spektra ka stvaranju i jačanju klasnih koalicija. Tekst pokazuje i da se upliv federalne vlade u domen država naročito ubrzava u vremenima velikih ekonomskih šokova i kriza.

Ključne reči



Federalizam, SAD, kriza, modernizacija, nadležnost, ustav

Pitanje odnosa država prema federalnoj vladi stožerno je pitanje našeg ustavnog sistema. Na svakom koraku našeg nacionalnog razvoja suočili smo se licem u lice s njim, i nijedna definicija bilo državnika ili sudije nije ga nikad razrešila.

Vudro Vilson

Ustavna vlada Sjedinjenih Država, 1906.

Uvod

U ovom radu analiziraćemo period u istoriji američkog federalizma¹ od završetka Građanskog rata 1865. do Velike depresije iz tridesetih godina XX veka. Kako bismo to postigli, sprovedaćemo kraće istorijsko istraživanje radi identifikacije, istrage i objašnjenja glavnih faktora i okolnosti koji su doveli do promena u distribuciji moći i nadležnosti između federalnog i državnog nivoa. Pokušaćemo da identifikujemo koji su faktori i akteri u ovom periodu uticali na pojedinačne ishode.

Naša polazna pretpostavka jeste da je federalna vlada u političkom sistemu SAD imala tendenciju da akumulira moć. U ovom radu sugerisaćemo dve grupe razloga za *centralizaciju* moći na federalnom nivou: prva grupa se odnosi na ustavnu konstrukciju sistema, koja je bila plodno tlo za političko nadmetanje oko nadležnosti između dva glavna nivoa vlasti. Posledica takvih procesa, koji bi se dodatno intenzivirali za vreme velikih spoljnih šokova, kao što su ekonomske krize, proizvodilo je jačanje nadležnosti i ovlašćenja federalne vlade. Drugi je proces socioekonomskog razvoja koji je tokom godina zahtevao prilagođavanje federalnog sistema. Sugerisaćemo da su potrebe ekonomske modernizacije i ekonomske eksternalije uslovile prenos nadležnosti na više nivoe vlasti. Ovo je mahom sprovedeno posredstvom regulatornih politika (regulisanja

[1] Pojam „američki“ u ovom tekstu koristićemo kao prisvojni pridev za Sjedinjene Američke Države.

međudržavne trgovine, monopola, konkurentnosti, standardizacije itd.). Štaviše, politička i socijalna dimenzija regulatornih politika, narastanje posebnih poslovnih interesnih grupa i klasna politika sindikata kao protivteža tome, kao i potreba da se kanališu ovi uticaji, zahtevali su jači federalni odgovor i pogodovali rastu nadležnosti federalne vlade.

1. Formativni period i modernizacija američkog federalizma

Najveći broj autora smatra da se formativna faza američkog federalizma može smatrati periodom dvojnog ili dualnog federalizma.² Njega karakteriše striktnija i jasnija raspodela nadležnosti između federalne vlade i država, kompeticija između dva nivoa vlasti oko nadležnosti, te mala ili ograničena saradnja između dva nivoa. U SAD, periodom dvojnog federalizma smatra se vreme od Ustavnog konventa u Filadelfiji 1789. do Građanskog rata 1861–1865. godine. Edvard Pursel (Edward Purcell) preispituje ovakvo shvatanje o raspodeli nadležnosti. Prema njegovom mišljenju, Ustav SAD je radije stvorio strukturu u kojoj su dva nivoa vlasti u „inherentnoj tenziji jer su im dodeljene preklapajuće nadležnosti, delokruzi, i obaveze. On je omogućio da dva nivoa mogu donositi zakone za iste ljude na istoj teritoriji i, u velikoj meri, o istim pitanjima“ (Pursel, 2007: 17). Iskustvo tokom prvih decenija Ustava snažno podržava ovaj argument.

Osnovna pitanja koje je Ustav trebalo da razreši, ona o prirodi Unije, kao i o ulozi nacionalne vlade, ostala su upitna i nakon njegovog usvajanja. Doktrina o državnim pravima, potom doktrina o nulifikaciji, koje su se razvijale u državama skeptičnim prema jačanju centralne vlasti, kao i doktrina o implicitnim nadležnostima koju je razvio Vrhovni sud, vremenom su stvorile iscrpljujući antagonizam između federalnog i državnog nivoa, koji je konačno odveo u rat. Građanski rat 1861–1865. bio je veliki test za američki federalizam. Najpre, uloga nacionalne vlade jasno je razrešena u pravcu centralizacije. Pre Građanskog rata, argumentuje Judžin Bojd (Eugene Boyd), američki sistem vlade bio je decentralizovan (Boyd, 1997: 9). Već tokom rata ovakva situacija počela je da se menja. Nacionalna vlada preuzela je ulogu u obrazovanju; uvedena je federalna vojna obaveza; uspostavljena je kontrola nad valutom i bankarstvom; uvedena je federalna poreska vlast i u velikoj meri povećano federalno oporezivanje. Ove mere su po prvi put uvele jedinstvenu valutu koja je zamenila više od 7.000 tipova novčanica u optičaju koje su izdavale razne banke. Konačno, Proklamacija o emancipaciji od 22. septembra 1862. proglasila je sve robove na pobunjenoj teritoriji slobodnim, a stupila je na snagu 1. januara

[2] Videti: Robert Sutton, *Federalism*, (2002); Roger Burns, „Introduction“, u: *A More Perfect Union: The Creation of the United States Constitution*, (1986); Rudolf Hrbek, „(More) Federal Features for the EU?“, u: *Intereconomics*, (2003); Tanja Borzel, Madelene Hosli, „Brussels between Berlin and Bern: comparative federalism meets the European Union“, u: *Working Papers Political Science*, No. 2, (2002); ili Wen-Chen Chang, „Constructing Federalism - The EU and US Models in Comparison“, u: *EurAmerica*, Vol. 35, No. 4, (2005).

1863. godine. Sve ove mere doprinele su koncentraciji moći na nacionalnom nivou. Drugo, Građanski rat razrešio je pitanje prirode Unije. Koncept nacionalnocentričnog federalizma jasno je odneo prevagu, kao i shvatanje da su građani, a ne države, formirali Uniju. Ovaj rat takođe je potvrdio shvatanje o nedeljivosti Unije: države nisu imale pravo na secesiju.

Još najmanje dva zaključka mogu se izvesti iz federalnog iskustva u formativnoj fazi – Prvi, sistem dvojnog federalizma, zasnovan na sistemu dvojnog suvereniteta, stvara tenzije koje mogu da paralizuju ceo sistem. Pol Piterson (Paul Peterson) u svojoj analizi potvrđuje ovu tezu: „Rani federalizam, sa svojom doktrinom dvojnog suvereniteta, možda je inicijalno pomogao da se očuva sloboda, ali to je učinio po užasavajućoj ceni. Kao što se Hobs pribojavao, cena dvojnog suvereniteta bila je rat. Od okončanja Građanskog rata Amerikanci su zaključili da suverenitet mora biti koncentrisan u rukama nacionalne vlade“ (Peterson, 1995: 9). Prema drugom zaključku, vremena krize jesu snažni pokretač centralizacije vlasti. Ekonomska kriza u periodu koji je usledio nakon revolucionarnog rata za nezavisnost uzdrmla je Konfederaciju do pucanja. Kao odgovor usledilo je kreiranje jače federalne unije s većim ovlašćenjima nacionalne vlade. Slično tome, nakon izbijanja Građanskog rata, federalističko klatno pomerilo se dalje u pravcu jačanja centralne vlade.

Eru nakon Građanskog rata odlikuje nastanak kompleksnijih struktura vladavine. U nastavku ćemo se dotaći modernizacije američkog federalizma, uzrokovane transformacijom socioekonomskih uslova. Federalizam se nije zasnivao samo na principima vertikalne podele vlasti i ideji da svaka grana ima svoju nezavisnu sferu nadležnosti. Prema Bojdovom mišljenju, ovo je bio period „nestalnog ali rastućeg prisustva nacionalne vlade“ (Boyd, 1997: 10) u oblastima koje su prethodno u potpunosti bile u domenu država. Piterson argumentuje da je ovo bilo rođenje ere modernog federalizma, što „više nije značilo dvojni suverenitet i podeljene vojne kapacitete“ (Peterson, 1995: 10). Umesto toga, on naglašava da je to značilo „da svaki nivo vlade ima svoje samostalno izabrane političke lidere i svoj sopstveni kapacitet oporezivanja i potrošnje. Snabdeven ovim alatima kvazisuvereniteta, svaki nivo vlade mogao je da preduzme sve osim najnasilnijih koraka da odbrani svoj zabran“ (Peterson, 1995: 10). Prema ovom autoru, to je glavni pokretač takmičenja oko nadležnosti između dva nivoa.

Semjuel Bir (Samuel Beer) nudi drugačiji narativ, sugerišući da su procesi modernizacije, a ne američki federalizam *per se*, „glavni izvor promjenjive raspodele nadležnosti između nivoa vlasti“ (Beer, 1973: 51). On argumentuje da je u SAD, kao i u svakoj drugoj modernizujućoj naciji, „opšti istorijski proces ispisao centralizaciju“ (Beer, 1973: 52). Period između Građanskog rata i Velike depresije, kako smatra, imao je jasne centralizujuće tendencije: „Povećana međuzavisnost donosi spoljne uticaje u originalne zajednice, remeteći odmah njihovu solidarnost i vezujući preostale fragmente u sve veće sisteme. Ovi sistemi se sve više razlikuju, međuzavisni su i centralizovani“ (Beer, 1973: 53). Da bi se razumelo zašto međuzavisnost vodi ka centralizaciji, dodaje on, mora se okrenuti

ka politici i razumeti formiranje koalicija koje utiču na vladinu politiku i donose strukturne promene: „Kroz razvoj ekonomije, dok se protok međulokalnih i međudržavnih koristi i troškova povećava, koalicije imaju tendenciju formiranja u nacionalnoj političkoj areni, tražeći delovanje centralne vlade. Takve koalicije konstituišu veliki deo tipične aktivnosti interesne grupe u američkoj politici“ (Beer, 1973: 64). Poreklo ovih koalicija može biti objašnjeno teorijom ekonomskih eksternalija, koja opravdava intervenciju vlade u ekonomiji, i na taj način povećanje javnog sektora u odnosu na privatni sektor.

Bir uzdiže ovaj princip na nivo međuvladinih odnosa: „Dok se ekonomija razvija, koristi i troškovi aktivnosti u svakom lokalitetu prelivaju se na širu oblast. Ljudi u svim jurisdikcijama ili u njihovom najvećem broju imaju gubitke (ili se koriste) zbog ovih uticaja, ali je besmisleno za bilo koju jurisdikciju da preuzima akciju samostalno, jer će njena usamljena akcija malo postići. U tom smislu, dakle, postoje svi uslovi da se okrenete jurisdikciji koja ima vlast nad celom oblašću“ (Beer, 1973: 66-67). Ovaj proces je uzrok sve šire regulatorne aktivnosti nacionalne vlade. Mnoge interesne grupe, tzv. prelivajuće koalicije, šireći uticaj na obe glavne partije, dominirale su američkom politikom nakon Građanskog rata. Osnovni cilj njihovog delovanja bilo je izbegavanje negativnih posledica ekonomskih eksternalija i takmičenje oko vladinih beneficija. Ovakva aktivnost polako menja percepciju o mestu i ulozi federalne vlade.

2. Ruzvelt-Vilsonov federalizam

Povećana saradnja između dva glavna nivoa vladavine, federalnog i državnog, mogla se možda najbolje videti kroz uvođenje brojnih federalnih programa dodele pomoći (*grant-in-aid*). Iako su ovi programi inicijalno uvedeni kao odgovor na ekonomske probleme i izazove s kojima se suočava nacija, oni su postali toliko brojni da su trajno izmenili balans moći između federalne vladavine i vlada država: „Do 1920. jedanaest programa subvencija bili su napravljeni i finansirani s troškom od 30 miliona dolara“ (Boyd, 1997: 11). Ova tendencija išla je ruku podruku s promenjenom slikom o nacionalnoj vladi uopšte, a posebno o federalnoj izvršnoj vlasti: „U XX veku, serija aktivističkih predsednika reformatora – Teodora i Frenklina Ruzvelta, Vudroa Vilsona, Harija Trumana, Džona Kenedija i Lindona Džonsona – podsticalo je progresivce i liberale da pozdrave kao poželjnu jaku i energičnu izvršnu vlast“ (Purcell, 2007: 62). Tako je predsednik Teodor Ruzvelt 1910. inicirao program Novi nacionalizam, radi širenja uloge i nadležnosti nacionalne vlade.

Njegovo gledište bilo je da su nadležnosti suviše decentralizovane i fragmentirane. Program Novi nacionalizam, prema rečima T. Ruzvelta, „nestrpljiv je zbog nemoći koja izvire iz prevelike podeljenosti u nadležnostima vlasti, nemoći koja omogućava lokalne sebičluke ili pravnička lukavstva, koje unajmljuju bogati specijalni interesi, kako bi dovele nacionalne mere u ćorsokak“ (Roosevelt, 1910). Pursel objašnjava da je Ruzvelt unapredio gledište da je „predsednik 'narodni službenik’

koji poseduje ne samo autoritet već i dužnost da učini sve što zahteva narodno blagostanje, osim ukoliko je to eksplicitno zabranjeno Ustavom“ (Purcell, 2007: 123). Ruzveltov program uveo je prvi set mera koje su imale za cilj da se pozabave klasnim pitanjem – raskorakom između bogatih i siromašnih. On je verovao da jednakost u šansama ne treba da ostane fraza, već da koncept ima dalekosežne društvene implikacije (T. Roosevelt, 1910). Ruzvelt koristi ovaj argument da se založi za jaču nacionalnu vladu, jer je verovao da vlada mora biti slobodna od specijalnih interesa koji kontrolišu i korumpiraju metode vladavine: „Odsustvo delotvorne države imalo je tendenciju stvaranja male klase enormno bogatih i ekonomski moćnih ljudi, čiji je glavni cilj da zadrže i uvećaju njihovu moć... Ovo implicira politiku *mnogo aktivnijeg vladinog mešanja u socijalne i ekonomske uslove* u ovoj zemlji od onog koje smo imali do sad, ali mislim da moramo da se suočimo s činjenicom da je *takvo povećanje vladine kontrole sada neophodno*“ (Roosevelt, 1910).

Program Novi nacionalizam prigrlio je i predsednik Vudro Vilson, koji je razvio program Nova sloboda 1913. godine. Vilson nalazi najveće pretnje za slobodu na sličnom mestu kao i njegov prethodnik: „Koja je specijalna forma tiranije s kojom se sada borimo? Pod tiranijom, s kojom se danas borimo, mislimo na kontrolu zakona, donošenja zakona i presuđivanja, od strane organizacija koje ne predstavljaju narod, sredstvima koja su privatna i sebična... Vlada, koja je napravljena za narod, dospela je u ruke šefova i njihovih poslodavaca, specijalnih interesa. Nevidljivo carstvo postavljeno je iznad formi demokratije“ (Wilson, 1913). Iz ovih razloga Vilson se zalaže za jaču nacionalnu vladu, a posebno izvršnu vlast.

Predsednik Vilson argumentovao je da je Ustav uokviren prema njutnovskim teorijama iz XVIII veka, kao neka vrsta mehanizma ili mašine – s rigidnim, konzervativnim pravilima kontrole i ravnoteže (Wilson, 1913). Inspirisan devetnaestovekovnim teorijama evolucije, on sada zagovara progresivnije shvatanje Ustava: „Živi politički ustavi moraju biti darvinijanski u strukturi i u praksi. Društvo je živ organizam i mora poštovati pravila života, ne mehanike; mora se razvijati. Sve što progresivisti traže ili žele jeste dozvola – u jednoj eri kada su ‘razvoj’, ‘evolucija’, naučni izrazi – da interpretiraju Ustav u skladu s darvinijanskim principom; sve što traže jeste priznanje činjenice da je jedna nacija živa stvar, a ne mašina“ (Wilson, 1913). Ekonomski razvoj video je kao jedan od motora za koncentraciju više vlasti na nacionalnom nivou. On je pisao, 1908, da je ekonomski razvoj „izbrisao mnoge granice, učinio mnoge interese nacionalnim i zajedničkim, koji su do današnjeg dana bili razdvojeni i lokalni“ (Wilson, 1961: 180). Prema Bojdovom mišljenju, on je želeo aktivniju nacionalnu saradnju s ostalim vladama, pre svega onim lokalnim (Boyd, 1997: 12).

U Vilsonovoj eri transformacija američkog federalizma od dvojnog ka takozvanom kooperativnom federalizmu bila je u punom zamahu. Nacionalne politike dva uzastopna predsednika, Ruzvelta i Vilsona, postavile su temelj za velike promene u ravnoteži moći između nacionalnog i nivoa država koje je, pre svega, uzrokovala „jačina“ Velike depresije.

3. Federalizam u vreme Novog dogovora

Slom na Volstritu 29. oktobra 1929. (Crni petak) i Velika depresija koja je usledila, doneli su najveći pojedinačni rast nadležnosti nacionalne vlade u istoriji SAD. Mnogi autori slažu se da je ovo bila završna faza transformacije ka modernom federalizmu. Peterson ovo čini vrlo jasnim: „Transformacija u američkom federalizmu koja je proizvela moderan sistem rođena je tokom Novog dogovora (*New Deal*)“ (Peterson, 1995: 51). Ekonomska kriza koja je usledila nakon sloma na berzi bila je zapanjujuća i bez presedana. Juriš na banke uzrokovao je zatvaranje 5.500 banaka od 1929. do 1932; fabrike su smanjile proizvodnju jer su narudžbine prestale; to je sve prouzrokovalo velika otpuštanja i porast nezaposlenosti s oko pet na preko 20%.

Suočen s takvom ekonomskim pošašću, Frenklin Delano Ruzvelt (Franklin Delano Roosevelt) vodio je kampanju s porukom da federalna vlada mora da deluje snažno kako bi donela olakšanje. U inauguralnom govoru hvalio je Ustav kao „tako jednostavan i praktičan da je uvek moguće ispuniti vanredne potrebe *izmenama u naglašavanju i uređenju* bez gubitka suštinske forme“ (iz Sutton, 2002: 199). Iako se on nadao da je ravnoteža između izvršne i zakonodavne vlasti dovoljna da se izbori s ogovorom na krizu koji je planirao, on je ipak zaključio da namerava da deluje izvan onoga što se smatralo normalnom ulogom izvršne vlasti: „Može se desiti da zahtevi bez presedana i potreba za neodložnom akcijom mogu doneti pozive na *privremeno odstupanje* od uobičajene ravnoteže javnih procedura. Ja sam spreman da u skladu sa svojim ustavnim dužnostima preporučim mere koje napadnuta nacija usred napadnutog sveta može zahtevati“ (Sutton, 2002: 199–200). Ruzvelt je očigledno bio svestan da doktrina *privremenog odstupanja* nije bila ništa drugo nego poziv za mere federalne vlade koje bi neizbežno išle izvan nadležnosti navedenih u Ustavu.

U narednom periodu federalna vlada je uvela 16 novih programa pomoći. Velika zakonodavna aktivnost tokom 1933–1934. proizvela je ekspanziju federalnih ovlašćenja bez presedana. U 1933. Zakon o prilagođavanju poljoprivrede (Agriculture Adjustment Act) i Zakon o oporavku nacionalne industrije (National Industrial Recovery Act) uveli su federalnu pomoć za poljoprivrednike i radnike u fabrikama; uvedena je Uprava javnih radova (Public Works Administration) za izgradnju puteva, brana i javne stanogradnje; fiskalna pomoć gradovima došla je sa Zakonom o federalnoj hitnoj pomoći (Federal Emergency Relief Act); uspostavljena Vlast doline Tenesija (Tennessee Valley Authority) izgradila je seriju brana duž reke Tenesi koja je obezbedila električnu energiju za privredu i privatnu potrošnju s federalnom administracijom koja je kontrolisala proizvodnju i cenu električne energije. Godine 1934. kupovina stanova omogućena je radnicima iz srednje klase kroz federalne sheme osiguranja; Zakon o međudržavnim auto-putevima (Interstate Highway Act) omogućio je državnim i lokalnim vlastima pristup finansiranju puteva

i auto-puteva. U 1935. veliki značaj imao je Zakon o socijalnoj zaštiti (Social Security Act) koji je obezbedio federalnu pomoć za siromašne, hendikepirane, stare i nezaposlene (ali koji nije obuhvatao radnike na farmama i domaću poslugu, od kojih su većinu činili južnjački crnci), što je prema Robertu Satonu (Robert Sutton) bio „prvi ugovor između federalne vlade i građana“ i „osnova države blagostanja“ (Sutton, 2002: 189). Zbog toga Sandra Osborn (Sandra Osbourn) eru Novog dogovora naziva *geološkim procepom* u istoriji federalizma, posebno imajući u vidu federalno-lokalne odnose (Osbourn, 1982: 38).

Novi dogovor nije bio sproveden bez otpora. Doktrina *državnih prava* bila je življa nego ikad i testirana je još jednom u Vrhovnom sudu sastavljanom uglavnom od konzervativnih sudija: sedam od devet sudija postavili su Ruzveltovi konzervativni prethodnici (Peterson, 1995: 11). Vrhovni sud je uskoro proglasio zakone o oporavku industrije i prilagođavanju poljoprivrede neustavnim, zbog kršenja odredbe o međudržavnoj trgovini. Ruzvelt se pribojavao da je ovo bio jasan put za proglašenje Zakona o socijalnoj zaštiti neustavnim. U neobičnom manevru pokušao je da „napakuje sud“ imenovanjem šest novih sudija koji bi promenili ravnotežu u konzervativnom sudu, nakon njegovog ubedljivog reizbora 1936. godine. Inicijativa je propala. Ipak, Peterson argumentuje, „efekat na Vrhovni sud bio je primetan. Usred debate o pakovanju suda, sudije Čarls Hjujs i Oven Roberts, koji su glasali za [prethodne presude] promenili su mišljenje i glasali za opstanak Vagnerovog zakona, novog zakona koji je napravljen da olakša formiranje sindikata. Promena srca kod Hjujsa i Roberta nazvana je ‘preokretom u vremenu koja je spasila devetorku’“ (Peterson, 1995: 12). Od tog momenta pa nadalje, većina za Novi dogovor u Vrhovnom sudu bila je jasna. Peterson argumentuje da je od vremena ovog dogovora „definicija međudržavne trgovine nastavila da se proširuje... Sudovi su od tada uvek odbijali da preispituju nadležnost Kongresa o trošenju novca. Oni su, takođe, predali Kongresu pravo da doda bilo kakvu regulaciju bilo kakvoj pomoći koju odobrava Kongres“ (Peterson, 1995: 12-13).

Saton unapređuje ovaj argument i smatra da je Kongres dobio trajnu moć da reguliše nacionalnu ekonomiju što je, prema njegovom gledištu, bio „oštar i ključni rascep s tradicionalnim *laissez-faire* pretpostavkama koje su dominirale federalizmom u mirnodopsko vreme još od kraja Građanskog rata“ (Sutton, 2002: 194). Bir takođe primećuje da je period federalizma u doba Novog dogovora obeležio dalju modernizaciju federalizma od *prelivajućih koalicija* ka takozvanim *klasnim koalicijama*: „Klasa, ipak, nije samo interesna grupa kao što su to članovi prelivajuće koalicije... Klase imaju dalekosežniji zajednički interes zbog specijalnih okolnosti zajedničkih za sve. To je njihova pozicija moći u ekonomskoj organizacionoj jedinici“ (Beer, 1973: 70). On smatra da je klasa zapravo dominirala Ruzveltovim merama kao koalicija koja nije samo želela da unapredi slobodno tržište već i da ga zameni: „Klasna akcija donela je u sferu vladine regulacije oblasti koje su ranije bile prepuštene funkcionisanju slobodnog tržišta“ (Beer, 1973: 73-74).

I pored toga, Saton navodi da je najupečatljivija karakteristika Novog dogovora „bilo ograničenje nametnuto [federalizmu], opstajanjem ideja o državnim pravima i striktnoj ustavnosti. Posledično, umesto da Novi dogovor postane snaga radikalne promene, on je koristio očuvanju različitosti i razvoju koordinisane saradnje federacije i država“ (Sutton, 2002: 194). Bir je saglasan s ovakvim stavom i objašnjava da su nakon Novog dogovora države preuzele novu ulogu u američkom federalnom sistemu. „Iz ranijih vremena, države su već bile podstaknute da sprovedu nacionalnu politiku uz sredstva iz federalnih subvencija. Inovacija iz vremena Novog dogovora jeste da je ova praksa toliko povećana da se mogla praktično smatrati novom fazom federalizma. Prigodno novi termin, 'kooperativni federalizam', skovan je da okarakteriše ovu novu fazu“ (Beer, 1973: 73-74).

Analiza snažno sugeriše da je izmenjena priroda američkog federalnog sistema. Uspon modernog federalizma, u poređenju s formativnom fazom, zaključuje tranziciju od dvojnog ka kooperativnom federalizmu. Programi uvedeni nakon Drugog svetskog rata, najprimetnije u programu Veliko društvo predsednika Lindona Džonsona, iz sredine šezdesetih, doneli su više instrumentalne politike - okrenute rezultatima, više nego redistributivne. Na primer, takve politike uključivale su smanjenje siromaštva ili eliminaciju gladi. Pravac je, ipak, bio istovetan s onim iz ere Novog dogovora: nacionalna vlada ostvarivala je sve veći uticaj na funkcionisanje država i posebno lokalnih vlada (*mermer-torta federalizam*) i dalju akumulaciju moći na nacionalnom nivou.

Zaključak

Američki federalizam je dinamičan politički poredak koji se značajno izmenio od vremena kada je donet Ustav. Pojam *živog Ustava* usvojio je tokom ranog XX veka predsednik Vislon. To je instrument koji se razvija, koji može i treba da bude interpretiran različito tokom vremena i prilagođava se izmenjenim socioekonomskim i političkim uslovima. Tokom našeg istorijskog istraživanja identifikovali smo, istražili i objasnili glavne faktore i okolnosti koji su vodili izmenjenom razumevanju i tumačenju Ustava. Zauzvrat, ovo je umnogome uticalo na američki sistem federalne vlade. Analiza glavnih političkih i ekonomskih događaja koji su pokrenuli promene u federalnoj strukturi SAD sprovedena je s namerom da prevaziđe puki opis tih promena, na osnovu utvrđivanja stvarnih faktora i aktera koji su uticali na pojedinačne ishode.

Analiza je potvrdila inicijalnu pretpostavku da je federalna vlada SAD tokom vremena, postepeno, akumulirala više vlasti. Prvo, ovo je omogućila ustavna konsturkcija sistema. Iako je prilično jasno i rečito razgraničenje nadležnosti, gde ovlašćenja koja nisu eksplicitno poverena federalnoj vladi u teoriji ostaju u domenu država, ostale odredbe (klauzula *neophodnog i odgovarajućeg*, ili ona o *međudržavnoj trgovini*, kasnije i klauzule *jednake zaštite i neophodnog postupka*) omogućile su širenje moći federalne vlade.

Ovo je stvorilo stalnu tenziju između dva nivoa, gde su države obično bile u ulozi otpora merama federalne vlade. Takođe, moći i nadležnosti su se preklapale jer se federalna vlada tokom vremena mešala sve više u oblast politike. Ovo je stvorilo plodno tlo za stalno nadmetanje oko nadležnosti između vlada.

Drugo, analiza pokazuje da je proces socioekonomskog razvoja stvorio pritisak za promene u strukturi federalizma u pravcu jačanja federalne izvršne vlasti. Ekonomska modernizacija i rastuće potrebe industrije za pristupačnim transportom, električnom energijom i drugom infrastrukturnom robom stvorile su jake poslovne interesne grupe koje su zagovarale da vlada obezbedi više javnih dobara. Ova borba između interesnih grupa za ograničenim javnim resursima uzrokovala je transfer moći na više nivo, gde su velike javne investicije bile troškovno efikasnije. Štaviše, sve izraženije razlike u bogatstvu među građanima podstakle su formiranje sindikata i klasnih koalicija, koji su zahtevali smanjenje uticaja specijalnih interesa i ravnopravniju raspodelu dohotka. Takođe, analiza pokazuje porast uverenja da rastuće podele u društvu može rešiti samo jača federalna vlada. Velika depresija samo je ubrzala ove procese. •

Federalism in Times of Crisis: Modernization of the American Federalism from the Civil War until the New Deal

Abstract

▼
The era from the end of the Civil War in 1865 until the Great Depression in 1930s is considered to be a period of modernization of the American federalism. There are three main characteristics of this period. The first is the prevalence of the notion of a living Constitution, an instrument which continuously develops, is interpreted differently over time and adjusts to the changed political and socio-economic conditions. The second is the consolidation and further strengthening of the powers of the federal government in relation to the level of states. This was enabled by the constitutional structure of the federal system and inter-governmental competition over powers, as well as changed socio-economic conditions, which caused the formation of a new type of coalitions - from traditional business interest groups that covered both sides of the political spectrum toward the creation and strengthening of the class coalitions. Finally, the paper also demonstrates that the interference of the federal government in the state domain particularly accelerates in times of greater economic shocks and crises.

Key words

▼
Federalism, USA, crisis, modernization, powers, constitution

Literatura



- Beer, Samuel (1973), „The Modernization of American Federalism“, in: *Publius*, Vol. 3, No. 2.
- Borzel, Tanja and Madelene Hosli (2002), „Brussels between Berlin and Bern: comparative federalism meets the European Union“, in: *Working Papers Political Science*, No. 2.
- Boyd, Eugene (2006), „American Federalism, 1776 to 1997: Significant Events“, in: *Federalism: History and Current Issues*, Nova Science Publishers, pp. 1-21.
- Chang, Wen-Chen (2005), „Constructing Federalism – The EU and US Models in Comparison“, in: *EurAmerica*, Vol. 35, No. 4.
- Hrbek, Rudolf (2003), „(More) Federal Features for the EU?“, in: *Intereconomics*.
- Osborn, Sandra (1982), *Federalism: Key Episodes in the History of the American Federal System*.
- Peterson, Paul (1995), *The Price of Federalism*, Brookings Institution Press.
- Purcell, Edward (2007), *Originalism, Federalism, and the American Constitutional Enterprise, a Historical Inquiry*, Yale University Press.
- Roosevelt, Franklin Delano, „Speech of March 4, 1933“, in: Robert P. Sutton (2002), *Federalism*, Greenwood Publishing Group.
- Roosevelt, Theodore (1910), Speech: The New Nationalism: to.pbs.org/SmvMnH (datum posete: 11. februar 2013).
- Sutton, Robert (2002), *Federalism*, Greenwood Publishing Group.
- Wilson, Woodrow (1913), *The New Freedom – A Call for the Emancipation of the Generous Energies of a People*, New York and Garden City Doubleday, Page & Company, [bit.ly /SmvUDA](http://bit.ly/SmvUDA) (datum posete: 11. februar 2013).
- Wilson, Woodrow (1917), *Constitutional Government of the United States*, Columbia University Press, New York.

UDC 336.711:342.2

Kako objasniti varijaciju u nezavisnosti centralnih banaka

Sažetak



Ovaj članak odgovara na dva povezana pitanja. Prvo, kako objasniti proces širenja nezavisnih centralnih banaka širom sveta? Drugo, zašto su neke nezavisne centralne banke nezavisnije od drugih? Daću nekoliko objašnjenja kao odgovor na prvo pitanje. Dominantni funkcionalistički argument, zasnovan na racionalnom izboru, dopunjavam sociološkim pristupom – nezavisne centralne banke osnivaju se ne samo zbog „superiornosti“ ovog institucionalnog oblika već i zbog njegovog legitimiteta i poželjnosti na međunarodnoj sceni. U odgovoru na drugo pitanje – zašto su neke nezavisne centralne banke manje a neke više nezavisne, ističem značaj političkih varijabli. Argumentujem da nivo konflikta unutar političkog sistema značajno određuje koliko će centralna banka biti nezavisna. Politički konflikt je operacionalizovan kroz heterogenost biračkog tela, federalizaciju zemlje, ali i institucionalne mehanizme poslanika da kazne izvršnu vlast.

Ključne reči

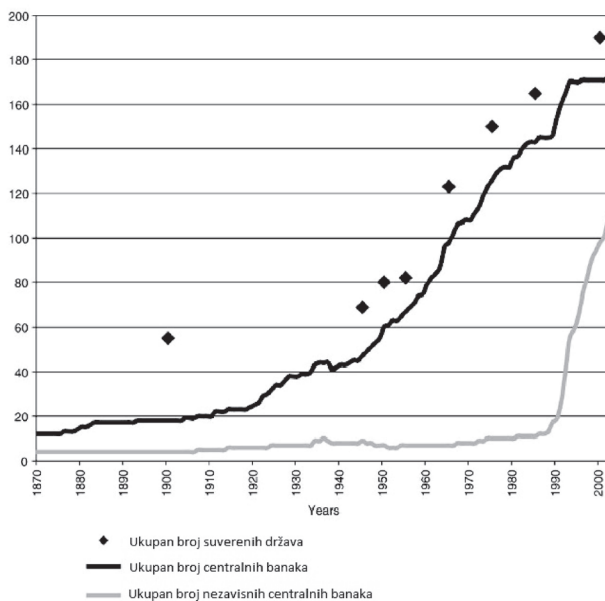


Centralne banke, političke determinante nezavisnosti

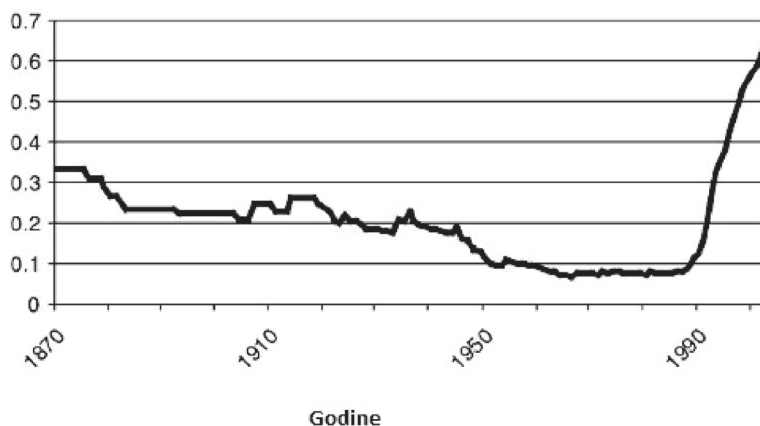
* Autor je doktorant i predavač-asistent na Londonskoj školi za ekonomiju i političke nauke.

I. Zašto nastaju nezavisne centralne banke

Druga polovina XX veka donela je ekspanziju nezavisnih centralnih banaka (grafikoni 1 i 2). Istovremeno, među nezavisnim centralnim bankama (NCB) javlja se i opstaje značajna varijacija u stepenu nezavisnosti od izvršne vlasti. Dakle, dok s jedne strane imamo konvergenciju ka istom institucionalnom modelu (NCB), s druge strane se javlja divergencija u pogledu nivoa nezavisnosti. Koji faktori su doveli do prvog, a koji do drugog fenomena? Rad teži da odgovori na ova pitanja kroz sintetizovanje nekoliko studija koje se bave ekspanzijom i nezavisnošću NCB.



Grafikon 1: Porast broja NCB u svetu (Marcussen, 2002: 904)



Grafikon 2: Procenat NCB u odnosu na broj država (Marcussen, 2002: 906)

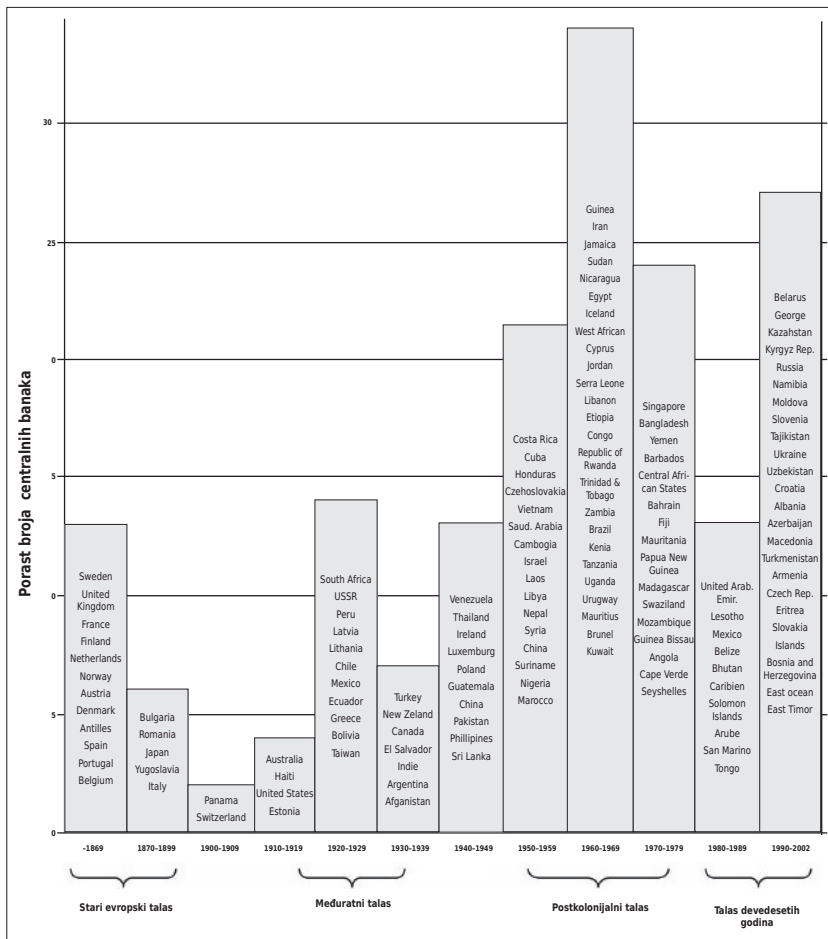
Glavni argument za davanje nezavisnosti centralnoj banci jeste efikasnost u obuzdavanju inflacije. Ako centralna banka nije nezavisna, monetarnom politikom upravlja ministarstvo i/ili vlada. Kroz tzv. privredno-političke cikluse (*political-business cycle*) izvršnoj vlasti je lakše da manipuliše monetarnom politikom zarad kratkoročnih izbornih benefita. Primera radi, to se može činiti kroz veštačko podizanje nivoa zaposlenosti, plata ili stimulisanje potrošnje nižim kamatnim stopama. Međutim, dugoročno ovakvi potezi bili bi štetni jer vode u jačanje inflacije. Da bi se izbegla mogućnost manipulacije vlasti zarad predizborne koristi, monetarna politika se delegira centralnoj banci, koja sada dobija *policy* mehanizme i garante nezavisnosti da bi sprovodila antiinflatornu politiku nezavisno od volje stranaka na vlasti. Ovo je suština funkcionalističkog argumenta: svako davanje nezavisnosti CB rezultat je racionalnog izbora koji vodi u bolje rezultate. Time se jača kredibilitet pred investitorima i „vezuju ruke“ političarima.

Međutim, mnoge zemlje se odlučuju za NCB iako su prethodno uspešno kontrolisale inflaciju uz pomoć vladinih mera. Primeri za to su Holandija, Francuska, Belgija, Luksemburg i mnoge druge zemlje koje su pet godina pre davanja nezavisnosti CB ostvarivale nisku inflaciju - uglavnom između 2,5% i 3,5% (za detaljan pregled pogledati McNamara, 2002: 71-75). Postavlja se pitanje zašto su ove države promenile dizajn svojih centralnih banaka, ako prethodno nisu imale probleme koji se navode kao ključni razlog davanja nezavisnosti CB.

Ako pažljivije sagledamo dinamiku širenja NCB u svetu, uočićemo više „talasa“ (Grafikon 3):

- ▶ Stari „evropski“ talas (do Prvog svetskog rata)
- ▶ Međuratni period (1920-1939)
- ▶ Postkolonijalni period (1960-1970)
- ▶ Posthladnoratovski period (devedesete godine XX veka)

Svaki od ovih talasa nosi specifičnosti koje su dovele do širenja NCB. Za razliku od „starog evropskog talasa“ kada su države osnivale NCB radi kredibiliteta i sprečavanja obezvređivanja novca kreditora, međuratni period karakteriše snažna promocija NCB od strane SAD. Tako je čuveni bankar Norman, u ime SAD, širom Evrope i Latinske Amerike promovisao i nametao NCB kao najoptimalniji model. U postkolonijalnom periodu novonastale države same su tražile rešenje za kontrolisanje inflacije po ugledu na razvijeni svet. Konačno, tokom devedesetih godina intenziviraju se međunarodni pritisci za osnivanje NCB u tranzicionim zemljama.



Grafikon 3: Dinamika osnivanja NCB (Marcussen 2002: 909)

Kada se veliki broj zemalja u kratkom periodu odluči za isti korak, onda se teško može govoriti o njihovoj izolovanoj i individualnoj proceni da je dati potez najoptimalniji. Drugim rečima, u slučaju NCB funkcionalistički uzroci nisu dovoljni da objasne gore prikazane „talase“. Stoga, dodatna

objašnjenja moraju obuhvatiti motive koji su čitave grupe zemalja naveli na „simultanu“ akciju. Ta objašnjenja se odnose na „ponudu“ centralnih banaka u međunarodnoj zajednici i stručnim krugovima. Za razliku od funkcionalističkog pristupa koji se zasniva na *cost-benefit* analizi, neko rešenje može da se usvoji i zbog „mita“ o njegovoj superiornosti. Ako država nema resurse (vreme, stručni kapacitet) da sama kreira rešenje, ili je uverena da već postoji dobra praksa koju treba usvojiti, ona će „kopirati“ datu instituciju/politiku bez dublje analize i procene efekata njenog rada. Ovakav proces politička nauka naziva mimetički izomorfizam. Njemu su pribegle vlade postkolonijalnih zemalja zbog preovlađujućeg mišljenja da će NCB doprineti borbi protiv akutnog domaćeg problema – visoke inflacije.

Pored mimetičkog, postoji i izomorfizam koji se vezuje za iznuđene poteze. Politike i institucije se neretko uvode kao rezultat pritisaka – otvorenih nametanja ili ekonomskih uslovljavanja. Međunarodne institucije, poput MMF-a nakon sloma bretonvudskog sistema, menjaju paradigmu i počinju s uslovljavajem primalaca kredita da svoje CB učine nezavisnim. Ovaj prinudni izomorfizam (*coercive isomorphism*) bio je ključni uzrok talasa širenja NCB u postsovjestkom svetu tokom devedesetih. Tim državama novac međunarodnih institucija bio je neophodan kako bi sprovele tranziciju i uverile investitore u politiku „zdravog novca“ (*sound money*) kroz osnivanje NCB.¹

Kod trećeg, tzv. profesionalnog izomorfizma, određena norma nameće se kao superiorna i akteri je prihvataju ne zbog nedostatku vremena/kapaciteta da pronađu svoje rešenje, već zbog konsenzusa da je data norma optimalna. Primera radi, Ugovorom iz Mastrihta države EU saglasile su se da osnuju NCB, po ugledu na nemačku Bundesbanku. Zahvaljujući odličnim rezultatima ove autonomne institucije, došlo se do konsenzusa da je upravo nezavisnost CB kvalitet koji dovodi do monetarne stabilnosti.

Da sumiramo, CB nisu dobijale nezavisnost samo zbog logike da taj potez dovodi do optimalnih monetarnih politika u praksi. Uzroci mogu biti i druge prirode. Nezavisnost centralne banke može biti posledica:

- ▶ spoljašnjeg nametanja;
- ▶ nedostatka vremena i kapaciteta da se razvije autohtona institucija; i
- ▶ „mita“ o superiornosti koji crpe legitimitet iz uzornog primera.

Uzroci osnivanja NCB mogu se podeliti i na sledeći način: s jedne strane su razlozi motivisani tražnjom (*demand-driven*), dok su na drugoj oni koji su podstaknuti ponudom (*supply-driven*). U prvu grupu spadaju funkcionalistički pristupi i jedan izomorfistički pristup – mimetički. Druga

[1] Međutim, praksa svedoči da je u mnogim nerazvijenim zemljama nezavisnost u velikom neskladu s formalnom, tj. *de iure* nezavisnošću (Cukierman, Webb i Neyapt, 1992). Izvršna vlast, naime, traži alternativni put da se umeša u monetarnu politiku uz pomoć pritisaka na rad institucije koja formalno ima autonomiju, ali neformalno ne mora da je uživa u punom obimu. Ovo potvrđuje izomorfističke, a ne funkcionalističke korene osnivanja NCB.

grupa banaka koje su osnovane zbog „pojačane“ ponude odnosi se na preostale dve vrste izomorfizma: profesionalni i prinudni.

Gore pomenuti mehanizmi retko se javljaju kao izolovani. Iako jedan uzrok dominira, on se često javlja u kombinaciji s drugim uzrocima. Tako, recimo, prinudni mehanizam često ide uz mimetički, dok je funkcionalistički pristup obično pojačan profesionalnim. Svakako, to ne poriče heurističku vrednost pojedinačnih mehanizama, koji u velikoj meri objašnjavaju proces širenja nezavisnih centralnih banaka.

II. Zašto su neke nezavisne centralne banke manje, a druge više nezavisne

Formalna nezavisnost nije binarna varijabla, već kontinualna. Drugim rečima, nije dovoljno utvrditi samo da li je određena banka nezavisna (ili nije), već i *koliko* je nezavisna. Dve NCB mogu preći donji prag koji ih kvalifikuje kao nezavisne, ali da se istovremeno znatno razlikuju po pitanju zakonskih osnova za autonomiju sprovođenja monetarne politike. Literatura predlaže nekoliko indikatora koji mere nezavisnost centralnih banaka (Grilli, Masciandaro, Tabellini, 1991; Alesina, Summer, 1993; Cukierman, 1992). Oni se izvode iz zakonom uređenih nadležnosti banke, instrumenata kojima NCB raspolažu, načina izbora i smene guvernera, stepena koordinacije s vladom kada je reč o pojedinim pitanjima, i sličnih odredbi.² Kako bih ilustrovao varijaciju u nezavisnosti između centralnih banaka širom sveta, prilažem komparativne indekse koji se najčešće koriste u literaturi. Nezavisno od toga da li uzimamo jedan ili drugi indeks kao merilo, zaključak je nedvosmislen: varijacija je značajna i očigledna.

Država	Indeks 1: Grilli, Masciandaro, Tabellini	Indeks 2: Alesina, Summers	Indeks 3: Cukierman	Modus nezavisnosti
Nemačka	0,87	1,00	0,66	0,84
Švajcarska	0,80	1,00	0,68	0,83
SAD	0,80	0,875	0,51	0,73
Kanada	0,73	0,625	0,46	0,61
Austrija	0,60	0,625	0,58	0,60
Holandija	0,67	0,625	0,42	0,57
Danska	0,53	0,625	0,47	0,54
Irska	0,47	0,625	0,39	0,49
Australija	0,60	0,50	0,31	0,47
Francuska	0,47	0,50	0,28	0,42

[2] Formalna, tj. *de iure* nezavisnost ne garantuje i praktičnu – bihejvioralnu nezavisnost. Zato se ovde diskusijom o formalnoj nezavisnosti ne prejudicira visok stepen autonomije NCB u praksi.

Velika Britanija	0,40	0,50	0,31	0,42
Japan	0,40	0,625	0,16	0,40
Norveška	0,44	0,50	0,14	0,40
Švedska	0,44	0,50	0,27	0,40
Belgija	0,47	0,50	0,19	0,39
Italija	0,33	0,45	0,16	0,33
Španija	0,33	0,375	0,21	0,31
Novi Zeland	0,20	0,25	0,27	0,29

Tabela 1: Indeksi nezavisnosti centralnih banaka u 18 razvijenih zemalja u periodu 1970–1990. (prema Bernhard 1998: 312)

Nemačka, Švajcarska, SAD, Kanada, Austrija, Holandija i Danska imaju najnezavisnije centralne banke. Razlika u načinu računanja ove varijable suštinski ništa ne menja. Jedan od retkih diskutabilnih primera, čija merena nezavisnost zavisi od toga koji indeks primenjujemo, jeste Irska. Sudeći prema indeksu Alesine i Samersa, Irska ima prilično nezavisnu centralnu banku (0,625), dok je Cukirman svrstava u red manje nezavisnih, iako i dalje znatno iznad donje trećine banaka. Slično najnezavisnijim bankama, i najmanje nezavisne, poput one u Španiji, Italiji i Novom Zelandu, zauzimaju istu poziciju kojim god načinom da računamo njihovu autonomiju. Proističe da su varijacije u nezavisnosti među centralnim bankama neupitne jer su potvrđene različitim indeksima.

Sada kada smo utvrdili varijaciju, nameće se pitanje njenih uzroka. Da li su gornje razlike posledica sistemskih faktora, ili su rezultat sticaja okolnosti? Konkretnije, da li specifični politički sistemi pospešuju ili sprečavaju veću nezavisnost centralnih banaka? Jedna od središnjih premisa političke ekonomije jeste da političke institucije determinišu ekonomske procese i ekonomske institucije. Zato je zanimljivo videti da li je ta pretpostavka održiva i u slučaju NCB. Ili se njihove međusobne razlike ne mogu objasniti političkim determinantama, već su rezultat drugih faktora?

U duhu poznate Lasvelove definicije da se u politici zapravo radi o tome „ko šta dobija i kada“ (Laswell, 1950), odluke u vezi s monetarnom politikom takođe vode i razrešavaju konflikta među različitim zainteresovanim stranama. Ako je ovo tačno, onda ni odluka da se jedna centralna banka učini manje ili više nezavisnom nije rezultat nepredvidljive volje izvršne vlasti, već strukturnih odnosa u samom društvu i političkom sistemu. Dodajem i drugu polaznu pretpostavku: zajednički ili tzv. opšti interes ne postoji ili se vrlo retko može definisati tako da pogoduje kompletnom društvu, tj. svim grupama unutar njega. Umesto opšteg, postoje partikularni interesi (pojedinih delova društva), koji su često u koliziji. Na primer, ako jedna odluka odgovara siromašnim slojevima, onda će neka druga grupacija biti na gubitku (na primer, uvođenje progresivnog oporezivanja šteti najbogatijima, a pogoduje najsiromašnijima).

Što je centralna banka nezavisnija, to je manja odgovornost izvršne vlasti za negativne efekte monetarne politike. Ako se složimo da su političari utilitaristički nastrojeni – sprovode politiku tako da budu reizabrani (*office-seeking*), onda će oni izbegavati politike koje pojedine društvene grupe smatraju štetnim po svoj interes. Kada je biračko telo homogenije, izvršna vlast nije u velikoj meri primorana na izbor koji bi jednima pogodio, a drugima štetio. Ona tada ima mogućnost da monetarnu politiku sprovodi tako da koristi velikom delu biračkog tela, jer „oštećene“ grupe nisu ni brojne, ni rasprostranjene. Međutim, što je biračko telo heterogenije, to je konflikt neizbežniji. Otuda i potreba da „oštećene“ društvene grupe kazne kreatora monetarne politike. Na osnovu svega ovoga možemo da zaključimo da heterogenija društva imaju nezavisnije centralne banke. Naime, kroz davanje veće nezavisnosti centralnoj banci izvršna vlast se distancira od odgovornosti za monetarnu politiku i time ublažava štetu koja može da nastane zbog revolta „pogođenih“. Homogenija društva, na drugoj strani, imaju manje nezavisne centralne banke.

U literaturi je već predložen indikator heterogenosti biračkog tela: takozvani Alfordov indeks (Alford, 1963). On odslikava u kojoj meri su preference biračkog tela podeljene ili ujedinjene oko monetarne politike. Stepenn konfliktu u tom smislu može značajno varirati među društvima, opet u zavisnosti od njegove strukture. Alfordov indeks, dakle, možemo uzeti kao nezavisnu varijablu kada merimo uticaj društvene heterogenosti na nivo nezavisnosti centralne banke. Suprotni argument bio bi često diskutovana težnja da se „vežu ruke“ naslednika u izvršnoj vlasti (McCubbins, Noll and Weingast, 1987), čime se sprečava mogućnost promene kursa politike nakon promene vlasti. Prema Gudmanu (Goodman, 1991), stranke koje preferiraju nisku inflaciju (ekonomski desničarske) delegiraju jače moći centralnoj banci kako bi sprečile eventualne levičarske sledbenike na vlasti da pogoršaju inflatorna kretanja podizanjem javne potrošnje. Sistemi u kojima dominiraju umerene levičarske partije trebalo bi da imaju zavisnije centralne banke jer mogućnost radikalne promene nije velika, pošto politička distanca sukcesora s obe strane spektra nije ogromna; na drugoj strani, polarizovani sistemi trebalo bi da se odlikuju nezavisnijim bankama jer je radikalna promena kursa izglednija nakon što akteri sa suprotnog pola u jednom trenutku preuzmu vlast.

Drugi faktor koji utiče na procenu vlasti da delegira manju ili već moć centralnoj banci tiče se jednodomnosti ili dvodomnosti njenog parlamenta – preciznije, u kojoj meri je jak njen bikameralizam. On je bitan iz dva razloga: zbog tajminga izbora koji nosi određeni rizik, kao i zbog strukture izbornih jedinica. Tamo gde se izbori održavaju u više faza – deo poslanika bira se na svake dve–tri godine,³ teže je izbeći štetu koja

[3] Ovo se odnosi kako na poslanike donjeg, tako i gornjeg doma. U nekim zemljama se „faznim“ glasanjem biraju samo poslanici donjeg doma, dok postoje i primeri gde se posredstvom regionalnih izbora gornji dom menja postepeno tokom vremena.

proističe iz loše monetarne politike. Razlog je jednostavan: monetarna politika može se podešavati tako da donese rezultate na kraći rok, ali će kroz nekoliko godina „stići račun“, te će se negativno odraziti na izborne šanse u narednom ciklusu. Za razliku od faznog glasanja, izbori koji se održavaju u jednom danu koji karakteriše ceo ciklus nose manji rizik za nosioca monetarne politike. Zato bi bikameralni sistemi trebalo da proizvode nezavisnije centralne banke jer se u ne isplati manipulirati monetarnom politikom zarad izborne dobiti.

Bikameralizam je jednostavno operacionalizovati kao varijablu. Kao što je Lajphart definisao (1984), (jake) bikameralne sisteme odlikuju dva doma približnih moći koji su birani na različit način. Tako, primera radi, Australija, Nemačka, Švajcarska ili SAD važe za bikameralne zemlje, dok Francuska ili Velika Britanija to nisu.⁴

Postoji još nekoliko potencijalno bitnih političkih determinanti. One se tiču mogućnosti obaranja vlade usled neslaganja dela poslanika s monetarnom politikom. Jedna takva varijabla jeste stepen polozacije partija u parlamentu: što je veća ideološka razlika među parlamentarnim grupama, to je manja mogućnost saradnje u obaranju vlade usled nepostojanja dodirnih tačaka među onima koji treba da se udruže u napadu na izvršnu vlast. Druga varijabla tiče se snage odbora: tamo gde su jači odbori, veća je mogućnost neposlušnosti poslanika koji pripadaju vladajućoj koaliciji. Pošto opozicija ima veću moć u propitivanju vladinih mera, to su i poslanici koalicione većine primorani da budu kritični prema vladi, jer je njihov trošak „držanja po strani“ veći. Konačno, treća varijabla odnosi se na strukturu koalicije: da li je vlada većinska ili koaliciona. Vlade sačinjene od jedne partije izložene su manjem riziku od raspada, dok kod koalicionih jedan partner može povući podršku i tako izazvati izbore.

Kod sve tri varijable očekivanja su ista: što je mogućnost obaranja vlade izglednija, to je centralna banka nezavisnija. Izmeštanjem monetarne politike u centralnu banku vlada štiti sebe od mogućeg obaranja, jer nezadovoljni poslanici neće moći da je pozovu na odgovornost zbog slabih monetarnih efekata. Kako operacionalizovati ove varijable? Polarizacija se može meriti indeksom koji je kreirao Pael (Powell, 1982). On meri nivo podrške ekstremnim partijama, što je indirektni pokazatelj same polarizovanosti. Isti autor učestvovao je i u kreiranju indeksa snage parlamentarnih odbora, koji se zasniva na njihovim moćima u pokretanju debate, blokiranju zakonodavnih predloga i sličnih ovlašćenja (Powell and Whitten, 1993). Podatke za treću varijablu (većinska ili koaliciona vlada) jednostavno je kodirati.

Tabela koja sledi prikazuje rezultate Bernhardove regresije (1992) u kojoj je ispitan uticaj navedenih determinanti na nivo nezavisnosti centralnih banaka. Uzorak obuhvata 18 razvijenih država koje se nalaze u Tabeli 1.

[4] Uprkos postojanju dvodomnog parlamenta, snaga između domova je disproporcionalna, čime ovi primeri odskoču od Lajphartove definicije.

MODEL I	
Konstanta	0,52 *** (0,07)
Alfordov indeks	-0,73* (0,27)
Bikameralizam	0,22 ** (0,06)
Polarizacija	-0,50 (0,33)
Koaliciona / većinska vlada	0,12 (0,11)
Snaga odbora	0,08 (0,08)
R ²	0,82

Tabela 2: Rezultati regresije - uticaj šest nezavisnih varijabli na nezavisnost centralnih banaka (prema Bernhard 1998: 317)

Rezultati su zanimljivi. Heterogenost i bikameralizam statistički su značajni i utiču na nivo nezavisnosti banaka. Heterogenost je obrnuto proporcionalna: što veća distanca među partijama u parlamentu (Alfredov indeks), to manja nezavisnost banaka. Bikameralizam je, na drugoj strani, direktno proporcionalan: ako su dva doma izjednačena po moći, onda je centralna banka nezavisnija. Ovi rezultati potvrđuju pretpostavku da strukturne odlike političkog sistema determinišu nezavisnost centralnih banaka.

Međutim, strah od obaranja vlade nije statistički značajan. Nijedan od tri elementa ove determinante: polarizacija, snaga odbora, koaliciona / većinska vlada - ne utiče na nezavisnost centralnih banaka. Pri tome, sam model ima znatnu eksplanatornu moć jer je koeficijent (R²) čak 0,82. Drugim rečima, heterogenost i bikameralizam objašnjavaju čak četiri petine varijacije u nezavisnosti centralnih banaka u 18 razvijenih zemalja.

Ali, ako redefinišemo model tako da objedinimo sve tri varijable koje se tiču mogućnosti obaranja vlade, onda dobijamo drugačije rezultate. Od polarizacije, snage odbora i koalicione / većinske vlade napravljen je jedinstven indeks koji se kreće od -1 do 1. On odlikava zbirni potencijal obaranja vlade. Kada ovim indeksom zamenimo tri zasebne varijable, rezultat je sledeći:

MODEL II	
Konstanta	0,40 *** (0,07)
Alfordov indeks	-0,74* (0,25)
Bikameralizam	0,25 ** (0,05)
Indeks kažnjivosti	0,09** (0,03)
R ²	0,82

Tabela 3: Rezultati regresije - uticaj četiri nezavisne varijable na nezavisnost centralnih banaka, od kojih je poslednja indeks kažnjivosti, kompozitni indeks polarizacije, snage odbora i većinska/koaliciona (prema Bernhard 1998: 317)

Indeks kažnjivosti je statistički značajan i direktno je proporcionalan nezavisnosti centralnih banaka. Sam model prolazi sve testove validnosti (Bernhard 1998: 317), pa je kompozitna varijabla indeks kažnjivosti relevantna za objašnjenje prakse delegiranja monetarne politike centralnim bankama. Pri tome, eksplanatorni opseg modela ostaje podjednako snažan ($R^2 = 0,82$). Da zaključimo, što veća mogućnost da se vlada obori ili sankcioniše u parlamentu, to će vlada delegirati više nezavisnosti centralnoj banci i time štititi svoj opstanak na vlasti.

III. Zaključak

Nezavisne centralne banke uspostavljane su ne samo radi potrebe izvršne vlasti za optimalnijom monetarnom politikom, već i usled međunarodne ponude ovog modela. On se može nametnuti uz pomoć direktnih pritisaka i uslovljavanja, kroz promociju samog rešenja kao najboljeg načina da se vodi antiinflatorna politika, ili usled nedostatka vremena i kapaciteta države da izradi model vođenja monetarne politike.

Jednom kad postanu nezavisne, centralne banke se i dalje mogu razlikovati po stepenu nezavisnosti. Uzroci ovakvih razlika, bar u slučaju razvijenih demokratija, leže u strukturi samog društva i političkih institucija. Heterogenost biračkog tela i bikameralizam jesu prediktori nezavisnosti centralne banke. Takođe, strah izvršne vlasti da bude osporena i oborena u parlamentu uzrokuje davanje većih moći centralnoj banci u vođenju monetarne politike.

How to Account for Variation in Central Banks' Independence

Abstract



The article deals with two questions: how to account for the proliferation of independent central banks worldwide and how to explain the variations among the independent central banks themselves. In addressing the former, predominant functionalist approaches are supplemented with "isomorphistic" ones – a central bank can be made independent not only because of rational anti-inflationary concerns, but also due to an increased "supply" of the model across the international community. As to various degrees of independence of central banks, which we have empirically observed, certain political factors prove to be relevant determinants. Specifically, bicameralism, social heterogeneity, as well as prospects of the opposition overthrowing a government – all impact upon how much a central bank will be independent. While stronger bicameralism and "overthrowing" likelihood are positively correlated with central banks' independence, social heterogeneity turns out negatively correlated with the dependant variable.

Key words



Central bank independence, variation, political determinants of Central banks

Literatura



- Alesina, Alberto and Jeffrey Sachs (1988), „Political Parties and the Business Cycle in the United States: 1948-1984“, *Journal of Money, Credit, and Banking*, 20(1), pp. 63-82.
- Alesina, Alberto and Lawrence Summers (1993), „Central bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence“, *Journal of Money, Credit, and Banking*, 25(2), pp. 151-162.
- Bernhard, W. (1998), „A Political Explanation of Variations in Central Bank Independence“, *American Political Science Review*, 92(2), pp. 311-328.
- Cukierman, Alex (1992), *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence*, MIT Press, Cambridge.
- Cukierman, A., S. B. Webb and B. Neyapti (1992), „Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes“, *World Bank Economic Review*, 6 (3), pp. 353-398.
- Di Maggio and W. Powell (1983), „The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields“, *American Sociological Review*, 48 (2), pp. 147-160.
- Goodman, John B. (199), „The Politics of Central Bank Independence“, *Comparative Politics*, 23(3), pp. 329-349.
- Grilli, Vittorio, Donato Masciandaro and Guido Tabellini (1991), „Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrialized Democracies“, *Economic Policy*, 10 (October), pp. 342-392.
- Marcussen, M. (2005), „Central banks on the move“, *Journal of European Public Policy*, 12(5), pp. 903-923.

- Maxfield, Sylvia (1997), *Gatekeepers of Growth: The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- McCubbins, Matthew, Roger Noll and Barry Weingast (1989), „Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies“, *Virginia Law Review*, 75(2), pp. 431-482.
- McNamara, K. R. (2002), „Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation“, *West European Politics*, 25 (1), pp. 47-76.
- Powell, G. Bingham (1982), *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*, Harvard University Press, Cambridge.
- Powell, G. Bingham and Guy Whitten (1993), „A Cross-National Analysis of Economic Voting Taking Account of the Political Context“, *American Journal of Political Science*, 37(2), pp. 391-414.

UDC 339.5(497.11)

Fairtrade sistem i Republika Srbija - aktuelni trenutak, potencijali i izazovi

Sažetak



U ovom radu ću govoriti o aktuelnom trenutku savremenog *fairtrade* sistema i prednostima koje pruža marginalizovanim, malim proizvođačima i radnicima iz zemalja u razvoju. Takođe, kritički ću analizirati trenutni položaj Republike Srbije u odnosu na ovaj sistem, kao zemlje koja pripada podgrupi ekonomija sa srednje-višim dohotkom čijim proizvođačima i radnicima je po trenutno važećim FLO International standardima onemogućeno da uđu u sistem i proizvode *fairtrade* proizvode. Na kraju, kritički ću se osvrnuti i na najčešće navodeno opravdanje ovog pristupa i ukazati na probleme koje on uzrokuje, kako za srpske marginalizovane male proizvođače i radnike, tako i za *fairtrade* sistem u celini.

Ključne reči



Fairtrade sistem, Republika Srbija

* Autor je doktorant Erasmus Mundus i istraživač na Vorik univerzitetu i Slobodnom univerzitetu u Briselu.

Uvod

Ideja o trgovini koja je fer i poštena nije nova. Kroz istoriju mnogi članovi akademske zajednice, kao i sami trgovci, bavili su se ovim pitanjem, pristupajući mu iz različitih uglova i perspektiva (Thompson, 1961, 1991; Fridell, 2003). Ipak, moderna forma poštene trgovine - *fer trgovina* - *Fair Trade*,¹ počela je da se razvija nakon Drugog svetskog rata. *Fair Trade* je koncept koji predstavlja trgovinsko partnerstvo između marginalizovanih, malih, pre svega, poljoprivrednih proizvođača i radnika iz zemalja u razvoju, s jedne strane, i potrošača, pretežno iz razvijenih zemalja Evrope, Severne Amerike, Istočne Azije i Australije, s druge strane. Zasnovan je na dijalogu, transparentnosti i poštovanju, i teži ostvarivanju veće ravnopravnosti u međunarodnoj trgovini (FLO i WFTO, 2011). Pionirski koraci fer trgovine i uopšte komercijalizacije proizvoda koji su nužno morali da budu produkt poštenog i dostojanstvenog rada, započeli su 1946, stvaranjem lanca za snadbevanje razvijenih zemalja „fer proizvodima“ koji su dolazili iz zemalja u razvoju (WFTO, 2012). Vođen sloganom: „Trgovina, a ne pomoć!“ (engl. *Trade not Aid!*), pokret za fer trgovinu, prepoznat od strane Ujedinjenih nacija i Evropske unije, nastavio je da se razvija i doveo do nastanka *Fairtrade* sistema, vodećeg *Fair Trade* pokreta u poljoprivredi i prehrambenom sektoru.

U ovoj analizi *fairtrade* sistema i položaja Republike Srbije, nakon uvodnog dela, prvo ću prikazati aktuelni trenutak i osnovne karakteristike samog sistema na globalnom nivou. Zatim ću se, koristeći kritičku analizu kao glavni istraživački metod,² usmeriti na položaj koji Republika Srbija trenutno zauzima u odnosu na *fairtrade* sistem, kao zemlja koja je deo

[1] Pojmove *fer trgovina* i *Fair Trade* koristiću kao sinonime.

[2] Više o kritičkoj analizi kao istraživačkom metodu videti u Matthews and Ross, 2010.

grupe ekonomija sa srednje-višim dohotkom,³ čiji marginalizovani, mali proizvođači i radnici, po trenutno važećim standardima ovog sistema ne mogu da mu pristupe. U trećem delu, koristeći isti metod, kritički ću se osvrnuti na najčešće navodeni razlog zašto je to slučaj, kao i na dva problema koje ovaj pristup uzrokuje.⁴ Rad ću završiti sumirajući raspravu i zaključujući da je izostavljanje marginalizovanih, malih proizvođača i radnika iz zemalja poput Republike Srbije pogrešan pristup kako za njih, zbog svih benefita koje *fairtrade* sistem pruža, a koje nisu u mogućnosti da iskoriste, tako i za sistem u celini, zato što ga čini manje globalnim i podložnijim kritikama da održava podelu Sever-Jug.

Aktuelni trenutak i prednosti koje pruža savremeni *fairtrade* sistem

Najznačajniji deo današnjeg *Fair Trade* koncepta jeste *fairtrade* sistem, vodeći *Fair Trade* pokret u poljoprivredi i prehrambenom sektoru koji se lako prepoznaje po zaštitnom znaku FAIRTRADE (Slika 1), koji je u vlasništvu Fairtrade Labelling Organizations International (FLO International). To je trenutno najveći sistem za etičku sertifikaciju na svetu i jedini zasnovan na ISO 65 standardu Međunarodne organizacije za standardizaciju. On se zasniva na pet osnovnih socijalnih, ekonomskih, radnih i ekoloških principa i dve glavne finansijske prednosti, *fairtrade* minimalnoj ceni i *fairtrade* premiji, koje su garantovane strogim sistemom pravila, propisa i standarda (FLO, 2011b).



Slika 1: FLO-ov FAIRTRADE znak za proizvode

Kada se govori o pet ključnih principa, prvo čemu *fairtrade* sistem teži jeste reforma globalnog ekonomskog sistema. Zato prvu grupu principa po kojima sistem funkcioniše čini obavezno pružanje finansijske, tehničke i organizacione podrške marginalizovanim proizvođačima i radnicima,

[3] U skladu s metodologijom Svetske banke - *World Bank Atlas Method* (World Bank, 2010a i 2010b) koju koristi i *fairtrade* sistem (FLO, 2011a: 2), ekonomije sa srednje-višim dohotkom jesu one čiji je bruto nacionalni dohodak (BND) po glavi stanovnika između 3.946 i 12.195 američkih dolara.

[4] U ovom radu ću govoriti o najčešće navodnom razlogu isključivanja i samo o dva problema koje ono stvara. Više o drugim razlozima isključivanja i izazovima koji nastaju kao posledica trenutnog postupanja *fairtrade* sistema prema određenom broju ekonomija sa srednje-višim dohocima, među kojima je i Republika Srbija, videti u Brković (2014, u pripremi).

podizanje svesti o poštenoj trgovini u razvijenim i zemljama u razvoju, i sprovođenje kampanja koje se zalažu za promene pravila i praksi konvencionalne međunarodne trgovine. Drugi set principa zasniva se na zalaganju za drugačiji način poslovanja. U *fairtrade* sistemu to se postiže insistiranjem na transparentnosti i odgovornosti, tretirajući proizvođače i potrošače s poštovanjem i pružajući pune informacije, posebno u vezi s kretanjem cena na globalnom nivou. Treće, ovaj sistem podržava bolje uslove trgovine preko plaćanja pravičnih naknada, omogućava pristup finansiranju pre žetve/proizvodnje, podržavajući dugoročna ulaganja i višegodišnju poslovnu saradnju kako bi se izbegla nepotrebna, neadekvatna i nepovoljna zaduživanja proizvođača. Isto tako, u fokusu ovog sistema jeste i osiguravanje prava proizvođača i radnika kroz obezbeđivanje društveno odgovornih, bezbednih i zdravih radnih mesta u skladu s nacionalnim zakonima i konvencijama Međunarodne organizacije rada (MOR). Na kraju, ovaj sistem promoviše održivi razvoj ne samo kroz podsticanje boljih ekoloških praksi već i kroz socijalno i ekonomsko jačanjem proizvođača i radnika, pokrivajući sva tri temena trougla održivog razvoja (FINE, 2001: 2-3).

Što se tiče finansijskih benefita koje *fairtrade* sistem pruža proizvođačima i radnicima, najpre je garantovana *fairtrade* minimalna cena, a potom, *fairtrade* premija. Ova minimalna cena pokriva troškove održive proizvodnje i ustanovljena je sa ciljem da proizvođačima i radnicima obezbedi dovoljne prihode koji će nadoknaditi troškove proizvodnje i života, naročito u situacijama u kojima su globalne cene ispod nivoa održivosti (Nicholls and Opal, 2005: 41). *Fairtrade* premija, druga finansijska beneficija, dostupna proizvođačima i radnicima koji su članovi *fairtrade* sistema, dodatna je isplata namenjena socijalnom i ekonomskom razvoju u lokalnim zajednicama proizvođača i radnika koja se koristi za unapređenje zdravstva, obrazovanja, socijalnih ustanova i produktivnosti. Oba oblika finansijskih beneficija takođe su deo *fairtrade* standarda i nalaze se pod neprestanom kontrolom (FLO, 2012a; FLO, 2011c).

Na ovakvim osnovama, *fairtrade* sistem nastavlja da se razvija čak i u godinama svetske ekonomske krize, beležići stabilan godišnji rast od 20 do 25 odsto, dok je vrednost godišnje prodaje u 2010. iznosila 4,4 milijarde evra (FLO, 2011d: 2). Iza navedenih statističkih podataka stoji najvažnija informacija koja ukazuje na to da ovaj sistem trenutno pruža mogućnost da sedam miliona marginalizovanih, malih proizvođača, radnika i njihovih porodica žive izvan siromaštva, poslujući održivo, bez ekonomske nesigurnosti (Lamb, 2008: 44). Samim tim, ne čudi zašto je *fairtrade* sistem, zasnovan na pet ključnih principa, dve glavne finansijske prednosti i postizanju konstantnih ekonomskih uspeha (stalan rast prodaje i razvoj proizvodnog asortimana), sistem pod čijem okriljem bi želeli da se nađu mali proizvođači i radnici iz zemalja u razvoju, i zašto uživa tako snažnu podršku potrošača iz razvijenih zemalja.

Fairtrade sistem i Republika Srbija

U drugom delu rada analiziraću trenutni položaj Republike Srbije u odnosu na ovaj sistem. Pre nego što se usredsredim na ovo pitanje, kratko ću predstaviti strukturu *fairtrade* sistema radi boljeg razumevanja specifične problematike s kojom se susreću neke od zemalja, uključujući i Republiku Srbiju.

Njegovu osnovu čine organizovani mali proizvođači i zaposleni radnici, sertifikovani prema relevantnom *fairtrade* standardu, koji proizvode *fairtrade* proizvode u zemljama koje su identifikovane kao „zemlje proizvođači”.⁵ Organizovani su u grupe zbog toga što su kao izolovani proizvođači ili radnici u nemogućnosti da „... promene svoju poziciju u globalnoj trgovini i da osiguraju fer i poštnu cenu“ (Lamb, 2008: 19). Nakon što su proizvedeni, proizvodi se prodaju *fairtrade* licenciranim kupcima koji danas čine skup od više hiljada *fairtrade* uvoznika širom sveta (Raynolds u: Nikolas i Opal, 2005: 190). Ove kompanije su sertifikovane od strane nacionalnih *fairtrade* inicijativa za licenciranje (engl. National Fairtrade Labelling Initiatives - LIs).⁶ One su odgovorne za „... *fairtrade* licenciranje, marketing, razvoj poslova i podizanje svesti na određenom geografskom području“ (FLO i WFTO, 2011: 1).

Ukoliko zemlja nema nacionalnu *fairtrade* inicijativu za licenciranje, onda je promocija *fairtrade* odgovornost lokalnih pro-*fairtrade* nevladinih organizacija, neformalnih grupa i pokreta, i u tom slučaju, FLO International je odgovoran za „direktno licenciranje kompanija koje uvoze i prodaju *fairtrade* proizvode za korišćenje FAIRTRADE sertifikacionog znaka“ (*ibid.*). Na kraju, celim sistemom upravlja FLO International (*ibid.*).

Prema opštem *modus operandi* ovog sistema, sve zemlje u razvoju (dakle ekonomije s niskim, srednje-nišim i srednje-višim dohotkom)⁷ dobrodošle su da se pridruže sistemu kao zemlje u kojima se *fairtrade* proizvodi proizvode i prodaju. Međutim, nakon pažljivog istraživanja FLO International dokumentacije, a posebno standarda koji reguliše politiku dozvoljenog geografskog porekla ovih proizvoda (engl. Geographical Scope Policy of Producer Certification for Fairtrade International (FLO, 2011a), identifikovao sam pet različitih podgrupa ekonomija sa srednje-višim dohotkom u odnosu na njihovu poziciju u *fairtrade* sistemu.⁸ U prvoj podgrupi nalaze se ekonomije koje su trenutno u sistemu i čiji proizvođači proizvode *fairtrade* proizvode (npr. Argentina, Brazil, Čile itd.). Međutim, one nemaju nacionalne inicijative za licenciranje i samim

[5] Zemlje proizvođači su ekonomije čijim je marginalizovanim, malim proizvođačima i radnicima dozvoljeno da proizvode i sertifikuju *fairtrade* proizvode po aktuelnim FLO International pravilima i standardima.

[6] Danas postoji 19 nacionalnih inicijativa za licenciranje i pridruženi član u Meksiku (FLO, 2012b).

[7] Klasifikacija Svetske banke – World Atlas Method (2010a i 2010b).

[8] Više o položaju pet različitih podgrupa ekonomija sa srednje-višim dohotkom u odnosu na njihovu poziciju u *fairtrade* sistemu videti u Brković (2014, u pripremi).

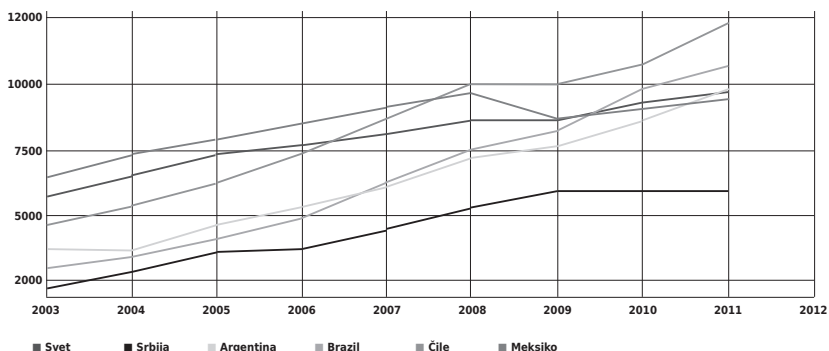
tim, ne poseduju mogućnost da licenciraju svoje uvoznike i prodavce *fairtrade* proizvoda, promovišu *fairtrade*, razvijaju poslove i podižu svest u svom geografskom području na odgovarajući način. Drugu podgrupu čine dve ekonomije – Meksiko i Južna Afrika, čiji proizvođači proizvode ove proizvode, a imaju i nacionalne inicijative koje mogu da licenciraju uvoznike i prodavce *fairtrade* proizvoda, što umnogome utiče na činjenicu da je prodaja znatno razvijenija nego u drugim ekonomijama sa srednje-višim dohotkom. Treća podgrupa sastoji se od zemalja koje mogu da uđu u *fairtrade* sistem i kao proizvođači i kao prodavci *fairtrade* proizvoda, ali su trenutno izvan sistema (Alžir, Panama, Venecuela itd.). U četvrtoj podgrupi nalazi se samo Litvanija, koja ima nacionalnu inicijativu za licenciranje, ali njeni proizvođači nemaju pravo da uđu u *fairtrade* sistem kao proizvođači, i ona predstavlja svojevrsan uvod za sledeću podgrupu. U poslednjoj podgrupi nalazi se 10 zemalja među kojima je i Republika Srbija.⁹ Ove zemlje nemaju nacionalne inicijative za licenciranje, pa je i pored pionirskih inicijativa (poput kompanije Delez, koja je među prvima predstavila nekoliko *fairtrade* proizvoda na srpskom tržištu), prodaja u ovim zemljama zanemarljiva. Međutim, ono što je posebno važno jeste da marginalizovani, mali proizvođači i radnici u ovim zemljama ne mogu da se priključe *fairtrade* sistemu kao proizvođači *fairtrade* proizvoda. U nastavku rada navešću najčešće navođen razlog zašto je to slučaj i dva problema koja ovaj pristup uzrokuje kako za proizvođače i radnike, tako i za *fairtrade* sistem u celini.

Kritička analiza trenutnog odnosa Republike Srbije i *fairtrade* sistema i aktuelni izazovi

Najčešće korišćeno objašnjenje zašto marginalizovani, mali proizvođači i radnici iz pretposlednje i poslednje podgrupe ekonomija sa srednje-višim dohotkom, uključujući i Republiku Srbiju, ne mogu da proizvode *fairtrade* proizvode po gore navedenim visokim *fairtrade* kriterijumima, ne uživaju finansijske prednosti članstva u sistemu – *fairtrade* minimalnu cenu i *fairtrade* premiju, i ostaju uskraćeni za pristup jednoj od tržišnih niša s najvišim procentom rasta u poslednjoj deceniji, jeste da su ove zemlje previše razvijene za *fairtrade* i da one „već imaju toliko toga“ (Fairtrade Foundation UK, 2012a; FLO, 2011a i Lamb, 2008). Međutim, na osnovu metodologije koju FLO upotrebljava za određivanje kriterijuma po kojima neka zemlja može ući u *fairtrade* sistem kao „proizvođačka zemlja“ – World Bank Atlas Method (World Bank, 2010a i FLO, 2011a: 2), isključivanje proizvođača iz gore navedenih zemalja, uključujući i Republiku Srbiju, logički je protivrečno. Nedoslednost u odabiru zemalja očigledna je ukoliko sledimo glavni indikator koji koristi FLO, odnosno, ukoliko uporedimo BND po glavi stanovnika, na primer, Argentine, Brazila, Čilea, Meksika i Južne

[9] Ostale zemlje su: 1) Albanija, 2) Belorusija, 3) Bosna i Hercegovina, 4) Bugarska, 5) Makedonija, 6) Crna Gora, 7) Rumunija, 8) Ruska Federacija i 9) Turska.

Afrike, čiji su proizvođači uključeni u *fairtrade* sistem i Republike Srbije, čiji su proizvođači i radnici izvan sistema (videti Grafikon 1). Ukoliko pratimo ovaj indikator koji sledi i FLO Internacional, vidimo da ekonomije čiji su marginalizovani, mali proizvođači i radnici već u *fairtrade* sistemu imaju značajno viši BND po glavi stanovnika od onih u Republici Srbiji, kojima je zabranjeno da proizvode *fairtrade* proizvode zato što je, navodno, Republika Srbija „previše razvijena“.



Grafikon 1: BND po glavi stanovnika: prosečno svet (■), Srbija (■ - daleko ispod proseka) i izdvojene ekonomije koje su već uključene u *fairtrade* sistem kao „zemlje proizvođači“ (u ravni ili daleko iznad proseka) (Svetska Banka, 2012).

Nakon dovođenja u pitanje najčešće navođenog opravdanja za isključivanje marginalizovanih, malih proizvođača i radnika iz zemalja poput Republike Srbije, kratko ću se osvrnuti i na dve posledice ove prakse.

Prvo, zbog ovog pristupa se od proizvođača i radnika u Republici Srbiji i ostalim „isključenim“ ekonomijama sa srednje-višim dohotkom prave dvostruki gubitnici. Prema podacima najnovijeg Popisa poljoprivrede (Republički zavod za statistiku, 2012), oni su daleko od održive proizvodnje u trenutnom agroekonomskom sistemu zemlje, a zbog gore navedene zabrane, oni ne mogu da se priključe ni *fairtrade* sistemu. Samim tim, postaju jedna od najugroženijih grupa, bez trenutne perspektive i očiglednog načina za izlazak iz krize.

Drugo, neki od najvećih pobornika pokreta, Nikols i Opal (2005) i Džefi (2007) upozoravaju na to da *fairtrade* sistem ubuduće mora da se pozabavi podelom Sever-Jug, odnosno podelom na „proizvođački Jug i potrošački Sever“ koji svojim ustrojstvom indirektno održava (Jaffee, 2007: xiv). Kako smatraju ovi autori, razvoj *fairtrade* prodaje u zemljama u razvoju, ali i *fairtrade* proizvodnje u već razvijenim zemljama jedan je od najvažnijih zadataka *fairtrade* sistema koji mu predstoji. Ovo se posebno odnosi na „isključene“ ekonomije sa srednje-višim dohotkom jer je neopravdanost, a samim tim i otvorenost za kritike samog sistema, ovde najvidljivija.

Zaključak

U prvom delu rada predstavio sam aktuelni trenutak *fairtrade* sistema i neke od prednosti koje pruža marginalizovanim, malim proizvođačima i radnicima. Osim poštovanja pet ključnih principa poslovanja i obezbeđivanja dve glavne finansijske prednosti, ovaj sistem predstavlja jednu od najuspešnijih niša na tržištu u smislu postizanja konstantnog ekonomskog uspeha – stalnog rasta prodaje i razvoja proizvodnog asortimana. U drugom delu osvrnuo sam se na trenutnu poziciju koju Republika Srbija i zemlje četvrte i pete podgrupe ekonomija sa srednjevišim dohotkom imaju u odnosu na *fairtrade* sistem, i kao jedan od glavnih izazova identifikovao problem nemogućnosti njihovih marginalizovanih proizvođača i radnika da uđu u sistem i posluju po *fairtrade* pravilima i standardima. U završnom delu analizirao sam na koji način *fairtrade* sistem opravdava trenutnu situaciju i izneo nekoliko argumenata koji opovrgavaju njihova stanovišta, paralelno ukazujući na dva problema koji nastavak insistiranja na ovom pristupu može da uzrokuje. Samim tim, zaključujem da je izostavljanje marginalizovanih, malih proizvođača i radnika iz pomenutih zemalja, uključujući i Republiku Srbiju, pogrešan pristup zbog svih benefita koje ovaj sistem pruža, a date zemlje nisu u mogućnosti da iskoriste, ali i za sistem u celini, zato što ga njihovo odsustvo čini manje globalnim i podložnijim kritikama da održava podelu Sever-Jug.

Fairtrade system and Republic of Serbia - actual moment, potentials and challenges

Abstract



In this article I will firstly present the current moment of the contemporary Fairtrade system and its benefits for marginalized, small-scale producers and workers from developing countries. Moreover, I will critically analyse the current position of the Republic of Serbia in relation to that system, as a country which belongs to a subgroup of upper-middle income economies whose producers and workers are excluded, and prevented from producing Fairtrade products by the current FLO International's rules, regulations and standards. Finally, I will critically reflect on the commonly cited justification of this approach and point out the problems that it causes, for both the Serbian marginalized small-scale producers and workers, and for the Fairtrade system itself.

Key words



Fairtrade system, Republic of Serbia

Literatura

- Brkovic, Filip (2014, u pripremi), „An Assessment of Possibilities for Inclusion of Upper-middle-income Economies in the Fairtrade System – Case Study Serbia“, Thesis (PhD), University of Warwick and Université Libre de Bruxelles.
- Fairtrade Foundation UK, 2012a, „Why doesn't the FAIRTRADE Mark apply to UK farmers?“ (online). Fairtrade Foundation UK Website. Dostupno na: www.fairtrade.org.uk/what_is_fairtrade/faqs.aspx (datum posete: 15. 2. 2013).
- FINE, 2001, „Fair Trade Definitions and Principles (online)“, FINE. Dostupno na: www.fair-trade-hub.com/support-files/fair-trade-definition.pdf (datum posete: 15. 2. 2013).
- FLO, 2012a, „Fairtrade Minimum Price and Fairtrade Premium Table“ (online). Bonn: Fairtrade Labelling Organizations International. Dostupno na: www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content/2009/standards/documents/2012-04-02_EN_Fairtrade_Minimum_Price_and_Premium_table.pdf (datum posete: 15. 2. 2013).
- FLO, 2012b, „National Fairtrade Organizations“ (online). Fairtrade Labelling Organizations International Website. Dostupno na: www.fairtrade.net/labelling_initiatives1.html (datum posete: 15. 2. 2013).
- FLO, 2011a, „Geographical Scope policy of Producer Certification for Fairtrade International“ (online). Bonn: Fairtrade Labelling Organizations International. Dostupno na: www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content/2009/standards/documents/2011-07-01_Geographical_Scope_policy_EN.pdf (datum posete: 15. 2. 2013).
- FLO, 2011b, „Fairtrade at a Glance“ (online). Bonn: Fairtrade Labelling Organizations International. Dostupno na: [www.google.co.uk/url?sa=t&rct=j&q=fairtrade%20offers%20farmers%20and%20workers%20in%20developing%20countries%20a%20better%20deal%20-%20the%20opportunity%20to%20improve%20their%20lives%20and%20plan%20for%20their%20future.%20fairtrade%20offers%20consumers%20a%20powerful%20way%20to%20reduce%20poverty%20and%20instigate%20change%20through%20their%20everyday%20shopping&source=web&cd=5&ved=0CEAQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.fairtradelabel.org.za%2Findex.php%3Fmodule%3DMediaAttach%26func%3Ddownload%26fileid%3D124&ei=_dOJT-rIHqGx0AXsrczECQ&usq=AFQjCNGNmOSMgW2htE9akDhM2\]vul1VJOW&cad=rja](http://www.google.co.uk/url?sa=t&rct=j&q=fairtrade%20offers%20farmers%20and%20workers%20in%20developing%20countries%20a%20better%20deal%20-%20the%20opportunity%20to%20improve%20their%20lives%20and%20plan%20for%20their%20future.%20fairtrade%20offers%20consumers%20a%20powerful%20way%20to%20reduce%20poverty%20and%20instigate%20change%20through%20their%20everyday%20shopping&source=web&cd=5&ved=0CEAQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.fairtradelabel.org.za%2Findex.php%3Fmodule%3DMediaAttach%26func%3Ddownload%26fileid%3D124&ei=_dOJT-rIHqGx0AXsrczECQ&usq=AFQjCNGNmOSMgW2htE9akDhM2]vul1VJOW&cad=rja) (datum posete: 15. 2. 2013).
- FLO, 2011c, „Standard Operating Procedure Development of Fairtrade Minimum Prices and Premiums“ (online). Bonn: Fairtrade Labelling Organizations International. Dostupno na: <http://www.share4dev.info/kb/documents/5098.pdf> (datum posete: 15. 2. 2013).
- FLO, 2011d, „Fairtrade International – Challenge and Opportunity – Supplement to Annual Review 2010-11 - 2010 Financials and Global Sales Figures“ (online). Bonn: Fairtrade Labelling Organizations International. Dostupno na: www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content/2009/about_us/FLO_Annual-Financials-Sales_2010.pdf (datum posete: 15. 2. 2013).
- FLO, 2010, „Fairtrade Labelling Organizations International - Growing Stronger Together - Annual Report 2009-10“ (online) Bonn: Fairtrade Labelling Organizations International. Dostupno na: www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content/2009/resources/FLO_Annual-Report-2009_komplett_double_web.pdf (datum posete: 15. 2. 2013).
- FLO i WFTO, 2011, „Fair Trade Glossary“ (online) Bonn: Fairtrade Labelling Organizations International and Netherlands: World Fair Trade Organization. Dostupno na: www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content/2009/about_fairtrade/Fair_Trade_Glossary.pdf (datum posete: 15. 2. 2013).

- Fridell, Gavin, 2003, „Fair Trade and the International Moral Economy: Within and Against the Market“ (online). *CERLAC Working Paper Series*. Dostupno na: dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/9911/1/Fair%20Trade%20and%20the%20International%20Moral%20Economy%20Within%20and%20Against%20the%20Market.pdf?1 (datum posete: 15. 2. 2013).
- Jaffee, Daniel (2007), *Brewing Justice: Fair Trade Coffee, Sustainability, and Survival*, University of California Press, California.
- Lamb, Harriet (2008), *Fighting the Banana Wars and Other Fairtrade Battles - How We Took on the Corporate Giants to Change the World*, Rider, London.
- Matthews, Bob and Liz Ross (2010), *Research Methods - A practical guide for the social sciences*, Pearson Education, Harlow.
- Nicholls, Alex and Charlotte Opal (2005), *Fair Trade: Market-Driven Ethical Consumption*, Sage, London.
- Republički zavod za statistiku (2012), „Popis poljoprivrede“ (online). Republički zavod za statistiku Republike Srbije. Dostupno na: popispoljoprivrede.stat.rs/ (datum posete: 15. 2. 2013).
- Thompson, E. P. (1961), *The Making of the English Working Class*, Vintage Books, New York.
- Thompson, E. P. (1991), *Customs in Common: Studies in Traditional Popular Culture*, Merlin Press, London.
- WFTO (2012), „Sixty Years of Fair Trade - Where did it all begin?“ (online). World Fair Trade Organization Website. Dostupno na: www.wfto.com/index.php?option=com_content&task=view&id=10&Itemid=17&limit=1&limitstart=1 (datum posete: 15. 2. 2013).
- World Bank (2012), „GNI per capita, Atlas method (current US\$) Graphs“ (online). World Bank Website. Available from: data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD?display=graph (datum posete: 15. 2. 2013).
- World Bank (2010a), „World Development Report 2010 - Development and Climate Change“ (online). Washington, DC: World Bank. Dostupno na: siteresources.worldbank.org/INTWDR2010/Resources/5287678-1226014527953/WDR10-Full-Text.pdf (datum posete: 15. 2. 2013).
- World Bank (2010b), „Country and Lending Groups“ (online). World Bank Website. Dostupno na: data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups (datum posete: 15. 2. 2013).

UDC 341.2

Fenomen tražilaca azila iz Srbije i Zapadnog Balkana: uslovljenost politike vizne liberalizacije Evropske unije i azilnih sistema njenih država članica

Sažetak



Fenomen naglog porasta tražilaca azila sa Zapadnog Balkana nakon vizne liberalizacije naveo je donosiocce odluka u EU da preispitaju uslove pod kojima će ove države moći u budućnosti da putuju bez viza. Eventualno ponovno uvođenje viza, koje bi usledilo kao posledica porasta neosnovanih zahteva za azil, jedna je od retkih odluka donesenih na nivou EU koja bi imala direktne i opipljive posledice po građane Srbije. Politika uslovljavanja, koja se do sada pokazala kao uspešno sredstvo EU u procesu evrointegracije, u ovom slučaju daje minimalne i kontraproduktivne rezultate, jer su za ovaj problem najviše krivi neadekvatni azilni sistemi pojedinih država članica. Sve dok ne nastane integrisana i harmonizovana azilna politika EU, upravljanje šengenskim prostorom imaće brojne probleme, dok će politika vizne liberalizacije, kao snažno spoljnopolitičko sredstvo EU, ostati ugrožena.

Ključne reči



Tražiocci azila, azilni sistem EU, suspenzivna klauzula, vizna liberalizacija, proces donošenja odluka EU, šengenski prostor, Zapadni Balkan

* Autorka je diplomirani politikolog.

Uvod

Od decembra 2009, od kada građani Srbije putuju bez viza u zemlje šengena, do danas, oko 50 hiljada njenih građana podnelo je zahtev za azil u državama Evropske unije (EU). Kada ovu cifru stavimo u kontekst, Srbija je u 2011. bila peta po broju zahteva za azil u celoj EU, dok je u 2012. u Nemačkoj bila na prvom mestu – ispred Sirije, Avganistana i Somalije. Procenat građana Srbije koji uspe da dokaže političku proganjanost je skoro nula – što je i logično, budući da je Srbija morala da ispuni niz uslova iz oblasti zaštite ljudskih prava kako bi dobila viznu liberalizaciju, i postala kandidat za članstvo u EU. Ipak, uprkos brojnim informativnim kampanjama o skoro nemogućem dobijanju azila, kao i ostalim preduzetim merama u protekle tri godine, broj tražilaca azila iz Srbije nije se smanjio – štaviše, njihov broj je kulminirao u 2012. godini. Postalo je jasno da apsolutnu većinu tražilaca azila zapravo čine ekonomski migranti koji koriste „rupe“ azilnih sistema razvijenih evropskih država za sticanje ekonomskih dobiti.

Fenomen naglog porasta tražilaca azila nakon vizne liberalizacije, kojim su obuhvaćene i preostale zemlje Zapadnog Balkana, naveo je donosioc odluka u EU da preispitaju uslove pod kojima će treće države moći u budućnosti da uživaju privilegiju bezviznog režima. Odredba kojom bi se omogućilo ponovno uvođenje viza trenutno je u zakonodavnoj proceduri. Eventualno ponovno uvođenje viza, koje bi usledilo kao posledica porasta neosnovanih zahteva za azil, jedna je od retkih odluka donesenih na nivou EU koja bi imala direktne i opipljive posledice po građane Srbije. Stoga je bitno razumeti kako se odvija proces donošenja ovakve odluke i ko su glavni akteri u tom procesu. Ovaj rad će u prvom delu pojasniti kako funkcionišu azilni sistemi država EU koje autor smatra osnovnim problemom. U drugom delu biće analiziran proces donošenja odluka u konkretnom primeru, i najzad razmotrena ponuđena rešenja za očuvanje bezviznog režima.

Kako se dobija azil u zemljama EU

Azilni sistemi država EU poznaju tri oblika međunarodne zaštite. Prvi je status izbeglice, definisan Ženevskom konvencijom Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica iz 1951. i Protokolom iz 1967. godine. Prema ovoj konvenciji, status izbeglice može dobiti osoba koja dokaže da je proganjana u zemlji porekla zbog svoje rase, vere, nacionalne pripadnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj političkoj grupi. Subsidiarna zaštita predstavlja sledeći oblik, koji se može dodeliti u situacijama koje nisu obuhvaćene pomenutom UN Konvencijom, kao što su osnovani strah od smrtne kazne ili pogubljenja, mučenja ili nehumanog ophođenja u zemlji porekla. Treća kategorija je zaštita iz humanitarnih razloga, koja može pokriti niz situacija, na primer, ukoliko je tražiocu azila potrebno lečenje od bolesti koje ne bi bilo moguće u njegovoj zemlji porekla.¹ Kada se pogledaju statistike za Srbiju, od oko 300 osoba koje su dobile azil u 2011. (1,5% od ukupnog broja) najveći broj je stekao to pravo upravo iz humanitarnih razloga.²

Treba naglasiti da su pravila i procedure država EU u oblasti azila daleko od harmonizovanih. Na nivou EU, politika azila je regulisana direktivama koje propisuju minimalne standarde u ovoj oblasti, a transpozicija u nacionalno zakonodavstvo i konkretna implementacija ostaju u rukama država članica. U uslovima zajedničkog šengenskog prostora, neharmonizovane azilne politike i postojeći pravni okvir uzrokuju brojne probleme i nelogičnosti. Naime, nepostojanje graničnih prelaza u okviru šengenskog prostora omogućava tražiocima azila da biraju u kojoj će zemlji podneti zahtev. Stoga, na primer, skandinavske zemlje, koje imaju brojnu stranu dijasporu i darežljive beneficije predviđene za tražioce azila, primaju neuporedivo veći broj zahteva od recimo Mađarske, koja čak ne ispunjava ni osnovne međunarodne standarde u ovoj oblasti.³ Ovakve situacije su bezuspešno sprečavane donošenjem pravila da će prva država EU u koju tražilac azila uđe, biti nadležna za ispitivanje njegovog zahteva (takozvana Dablin II regulativa). Međutim, to je dovelo do apsolutnog kolapsa azilnog sistema Grčke, budući da je ona prva država po broju ulazaka azilanata iz Azije i Afrike, što je dovelo do procvata krijumčarskih mreža koje imigrantima omogućavaju nesmetan prolaz do željene države odredišta.

Fenomen tražilaca azila sa Zapadnog Balkana potvrđuje jedan globalni trend. Naime, prema podacima UNHCR, u poslednjih nekoliko godina primećen je znatan porast disproporcije između broja tražilaca azila, kojih

[1] Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection, eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:EN:HTML

[2] Pogledati Eurostat datoteke, šifra: migr_asydcfsta. epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database?piref458_1209540_458_211810_211810.node_code=ef_pm

[3] Pogledati izveštaj UNHCR, 24 april 2012: www.unhcr.org/4f96852f9.html

ima sve više, i broja onih koji azil na kraju i dobiju. Većina današnjih tražilaca azila nisu prave izbeglice, niti se kvalifikuju za azil po ostalim kriterijumima, već su ekonomski imigranti koji napuštaju svoje zemlje jer u njima ne vide bolju budućnost, dok im sam proces prijavljivanja za azil u razvijenim zemljama otvara nove mogućnosti. Dok čekaju rešenje svog zahteva, tražioci azila u razvijenim zemljama imaju pristojan smeštaj, džeparac, medicinsku negu; mnogi od njih rade „na crno“. Zbog poteškoća razvijenih država da izađu na kraj s ogromnim brojem zahteva, stvara se rizik da pojedinci kojima je međunarodna zaštita zaista potrebna budu zapostavljeni.

Ne treba zaboraviti da tražiti azil nije nelegalno – na to svaki pojedinac ima pravo i to mu se ne može zabraniti (pomenuta UN Konvencija o izbeglicama, član 14). Drugo, dokle god se ne dokaže da je zahtev neosnovan, postoji pretpostavka da je tražiocu azila zaista potrebna zaštita. Čak i kad je pri intervjuisanju potpuno jasno da im pravi motiv nije dobijanje azila, tražioci azila ne mogu biti kažnjeni zbog same činjenice što su podneli zahtev.

S druge strane, ne postoji ograničenje koliko se puta može podneti zahtev. Ova činjenica otvara vrata mogućoj zloupotrebi. U Belgiji, na primer, apsolutni rekord drži jedan tražilac azila iz Srbije koji je čak 34 puta podnosio zahtev i svaki put bio odbijen.⁴ Na isti način, jedan tražilac azila može, nakon što mu je odbijen u jednoj državi, podneti zahtev u drugoj.

Na osnovu svega ovoga, dolazi se do zaključka da su postojeća pravila i procedure azilnih sistema EU neadekvatni u današnjim okolnostima, i to primer tražilaca azila s naših prostora najbolje potvrđuje. Da li je logično tretirati na isti način tražioce azila iz zemlje koja pregovara za članstvo u EU, kao što je Crna Gora, i recimo Sirije koja je pogođena građanskim ratom? Kako sprečiti zloupotrebu, a u isto vreme ne prekršiti osnovne međunarodne standarde?

Ako je ovaj rebus nemoguće rešiti na globalnom nivou, za zloupotrebu od strane azilanata sa Zapadnog Balkana postoji rešenje. Nažalost, umesto da rešenje traže u racionalizovanju svojih neefikasnih azilnih sistema, najpogođenije države EU pozvale su Evropsku komisiju da pronađe predlog koji bi omogućio ponovno uvođenje viza za građane Zapadnog Balkana, ukoliko broj tražilaca azila nastavi da raste. To je ona učinila aprila 2011. godine.

Na koji način može doći do ponovnog uvođenja viza

Donošenje odluka u oblasti vizne politike šengenskog prostora u podeljenoj je nadležnosti Evropskog parlamenta i Saveta.⁵ Drugim rečima, da bi Komisijin predlog stupio na snagu (podsetimo, Komisija je jedini organ ovlašćen da iznosi zakonodavne predloge), potrebno je obezbediti saglasnost oba organa, tačnije, prostu većinu poslanika Evropskog

[4] Interna dokumentacija Evropske inicijative za stabilnost (ESI).

[5] Član 77(2) Ugovora o funkcionisanju EU.

parlamenta i kvalifikovanu većinu u Savetu. Budući da je vizna politika u okviru šengena zajednička EU politika, nijedna članica EU ne može jednostrano da uvede vize trećoj državi, već se takva odluka donosi kroz regularnu zakonodavnu proceduru EU.

U našem konkretnom slučaju, Komisija je Parlamentu i Savetu predstavila predlog za izmene postojeće Regulative, koja sadrži „belu“ i „crnu“ šengen listu – listu zemalja kojima nije potrebna viza za ulazak u EU, odnosno onih kojima je viza potrebna.⁶ Za nas su važni amandmani koji se odnose na uvođenje takozvane suspenzivne klauzule. Prema odredbama Komisijinog predloga:

- Suspenzivni mehanizam se može primeniti, između ostalog, u situacijama kada jedna ili više država članica primeti nagli porast broja zahteva za azil od državljana koji se nalaze na „beloj“ šengen listi, čiji je procenat priznanja manji od 3 odsto. Porast mora biti 50 odsto ili više u poslednjih šest meseci, u poređenju s prethodnim šestomesečnim periodom;
- Pogođena država članica će o tome obavestiti Komisiju i navode potkrepiti dokazima.
- Nakon toga, Komisija će razmotriti situaciju, uzimajući u obzir broj pogođenih država članica, posledice novonastalih okolnosti na celokupnu situaciju koja se tiče migracija u okviru EU, izveštaje relevantnih agencija i država članica.
- Na osnovu podnetih dokaza Komisija može doneti odluku o šestomesečnoj suspenziji bezviznog režima prema trećoj državi. Odluka će biti doneta u periodu od tri meseca od kada je Komisija primila obaveštenje od pogođene države članice.
- Komisija će odluku o privremenom aktiviranju suspenzivne klauzule, odnosno privremenom ponovnom uvođenju viza, doneti kroz proceduru komitologije, to jest nakon pribavljanja kvalifikovane većine komiteta koji je sastavljen od predstavnika država članica (Saveta).⁷
- Neposredno pred istek šestomesečnog perioda važenja suspenzivne klauzule, Komisija će podneti izveštaj Parlamentu i Savetu, u kojem može da predloži trajno premeštanje treće države u pitanju, s „bele“ na „crnu“ šengen listu. U tom slučaju, suspenzivni mehanizam će biti automatski produžen za maksimalni period od devet meseci.⁸

[6] Pun naziv regulative je Council Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement.

[7] Lisabonski ugovor uvodi veliku reformu u oblast komitologije. U konkretnom slučaju, odluka o aktiviranju suspenzivnog mehanizma bi se donela u doneti u obliku takozvanog implementirajućeg akta (*implementing act*), kroz ispitivačku proceduru (*examination procedure*). Pogledati Regulativu (EU) 182/2011.

[8] Celokupan predlog se može naći ovde. Šifra: 2011/0138 (COD) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Council Regulation (EC) No 539/2001. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0290:FIN:EN:PDF>.

Osnovne zamerke Saveta i Parlamenta na Komisijin predlog ticale su se krute računice za aktiviranje suspenzivne klauzule.⁹ Oba organa su se načelno i neformalno dogovorila o krajnjoj formulaciji suspenzivne klauzule, ali su se pregovori odužili zbog odredaba regulative koje se ne tiču naše teme. Međutim, u decembru 2012. suspenzivna klauzula je ponovo otvorena na sastanku ambasadora (COREPER), na inicijativu jedne države, i to radi ublažavanja uslova za aktiviranje suspenzivne klauzule.¹⁰ Ovakva situacija otvara prostor za novi krug neformalnih pregovora u „trijalogu“, što dalje odlaže krajnje usvajanje celokupnog predloga Komisije.

Kako se odlučuje o uvođenju viza

Kad je u pitanju Parlament, Komisijin predlog se prosleđuje u relevantne odbore. U ovom slučaju to je Odbor za građanske slobode, pravdu i unutrašnja pitanja (LIBE) i Odbor za spoljna pitanja (AFET), koji ima savetodavnu ulogu. Odbori raspravljaju o predmetu na najmanje tri odvojene sednice. Najpre Komisija predstavlja predlog poslanicima – članovima odbora. Zatim se vodi rasprava o podnetim amandmanima. Ako su amandmani brojni, poslanici u odboru racionalizuju njihov broj dogovorom oko takozvanih kompromisnih amandmana. Nakon što su ustanovili krajnji broj amandmana, glasa se u odboru. Pre finalnog glasanja LIBE pribavlja mišljenje AFET-a, koji je u međuvremenu prošao kroz istu proceduru. Najzad, rezolucija odbora ide na glasanje na plenarnu sednicu u Strazburu. Budući da sastav poslanika u odboru odražava odnos snaga u plenumu, poslanici u plenumu glasaju po instrukcijama svojih političkih grupa predstavljenih u relevantnom odboru (LIBE-u).

Izvestilac je ključna osoba u procesu rasprave i glasanja o dotičnom predmetu. Njegova uloga je da, na osnovu rasprava u odboru, sastavi nacrt rezolucije na koju će se kasnije stavljati amandmani, i oblikuje je dok ne bude spremna za plenarno glasanje. On bi trebalo da do detalja poznaje dotičan predmet i stavove svih političkih grupa, i bude prvi kontakt s medijima i ostalim zainteresovanim akterima. Pored izvestioca, uticajna je i uloga izvestilaca u senci, kojih ima onoliko koliko i političkih grupa u Parlamentu. Imenovanje izvestilaca je stvar internog dogovora političkih grupa i ličnog angažmana poslanika.¹¹

[9] Pogledati zaključke ministara unutrašnjih poslova, 13 decembar 2011: europa.eu/rapid/press-release_PRES-11-491_en.htm?locale=en i nacrt izveštaja LIBE odbora u Parlamentu: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fN%2f%2fONSGML%2bCOMPARL%2bPE-475.760%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN.

[10] Prema našim saznanjima, francuski ambasador je insistirao na otvaranju dogovorene odredbe koja se tiče stope priznanja za azil. Da podsetimo, prema predlogu Komisije, da bi se aktivirala suspenzivna klauzula, stopa davanja azila u dotičnoj zemlji mora da bude manja od 3%, dok je u Francuskoj ona viša, posebno za državljane Albanije.

[11] Izvestilac za ovaj predmet jeste poslanik Augustin Diaz de Mera iz Evropske partije naroda (EPP). Najangažovaniji izvestilac u senci u ovom predmetu jeste poslanica Tanja Fajon iz poslaničke grupe socijaldemokrata (S&D).

Paralelno s opisanom procedurom u Parlamentu, odvija se razmatranje predmeta u Savetu. Nadležna formacija jeste Savet za unutrašnja pitanja, u kojem sede ministri unutrašnjih poslova EU. Oni se obično sastaju šest puta godišnje. U međuvremenu, njihove sastanke pripremaju mnogobrojne vertikalne formacije koje čine službenici relevantnih ministarstava država članica. Na najnižem nivou su radne grupe za specifična pitanja: vize, azil, granice itd., koje se obično sastaju jednom nedeljno. Strateški komitet za pitanja migracija, granica i azila (SCIFA) najstarija je od pomenutih radnih grupa koja nadgleda i koordiniše njihov rad. Sastancima radnih grupa predsedava predstavnik države koja trenutno predsedava EU, uz stalno prisustvo predstavnika iz Komisije koji je zadužen da daje odgovore na tehnička pitanja.

Pripremljen predmet koji je prošao kroz radne grupe odlazi na diskusije na višem nivou, u Antići (*Antici*) grupu. Nju čine pomoćnici i saradnici stalnih predstavnika odnosno ambasadora.

Komitet stalnih predstavnika (COREPER) jeste sledeća instanca. Nju čine ambasadori stalnih predstavništava država članica u Briselu.¹² Njihova uloga je da pripreme sastanke ministara unutrašnjih poslova, odnosno da usaglase stavove dokle god je moguće.

Ministri unutrašnjih poslova o predmetu glasaju kvalifikovanom većinom. S obzirom na to da Velika Britanija i Irska ne glasaju o ovom pitanju, jer nisu deo šengenskog prostora, potrebno je dobiti 229 od 309 ponderisanih glasova kako bi predmet bio usvojen u Savetu.¹³

Zakonodavni proces u oba organa obično traje po nekoliko meseci, a u ovom slučaju skoro dve godine. U interesu je legislatora – Parlamenta i Saveta – da predmet usvoje u prvom čitanju, stoga oni u međuvremenu održavaju niz neformalnih sastanaka radi približavanja međusobnih pozicija. To su takozvani trijalozji, na kome su predstavljeni zvaničnici triju institucija, kao i njihovi sekretarijati i pravne službe. Do pisanja ovog rada, paralelno s vođenjem trijaloga, sledeća predviđena etapa u Parlamentu jeste glasanje o kompromisnim amandmanima u LIBE odboru, dok je u Savetu predmet s COREPER-a „spušten“ na diskusije u radnim grupama.

Kakva god da bude krajnja formulacija suspenzivne klauzule, jasno je da će Srbija ispunjavati uslove da joj ponovo budu uvedene vize ukoliko se azilna statistika ne promeni. Dodatnu nepovoljnu okolnost predstavlja i činjenica da će Parlament, koji se do sada pokazao kao veliki zagovornik vizne liberalizacije, biti isključen iz procesa donošenja odluke o samoj aktivaciji suspenzivne klauzule.

[12] I ovde postoje dve formacije. COREPER II, kojeg čine ambasadori, nadležni su za pitanja pravde i unutrašnjih poslova, ekonomske teme, spoljne odnose i pripreme sastanaka Evropskog saveta. COREPER I čine zamenici ambasadora, i oni su zaduženi za ostale, „lakše“ teme. Dakle, COREPER II je zadužen za unutrašnje poslove, ali u tekstu koristimo izraz COREPER da bismo izbegli zabunu.

[13] Pogledaj glasački kalkulator Saveta: www.consilium.europa.eu/council/voting-calculator?lang=en.

Da ne bude zabune: Komisijin predlog koji uvodi suspenzivnu klauzulu treba da izglasaju i Parlament i Svet da bi se uopšte stvorila mogućnost za njenu aktivaciju, odnosno ponovno uvođenje viznog režima. Kada to jednom bude bilo moguće, uloga Parlamenta kao zakonodavca nestaje, budući da je predviđeno da se odluka donosi brзом procedurom komitologije i da Parlament u pregovorima nije uspeo da se izbori za veću ulogu.

Kako sačuvati bezvizni režim

Kao i kod svakog donošenja zakona, na njen proces utiču različite interesne grupe koje zagovaraju različita rešenja. Ako se većina glavnih aktera slaže da treba učiniti sve da vizna liberalizacija opstane, postoje različita viđenja o tome na koji način problem s azilantima s naših prostora može da se reši. Zvanični stav Evropske komisije jeste da je u rukama država Zapadnog Balkana da se izbore s ovim problemom. Mere koje je Komisija preporučila u svom redovnom izveštaju¹⁴, kao što su intenziviranje informativnih kampanja i suzbijanje fasilitatora koji obmanjuju građane, imaju krajnje ograničen domet.

S druge strane, poboljšanje položaja nacionalnih manjina, kao jedno od predviđenih mera, jeste dugotrajan i stalan proces koji neće dati brze rezultate.

Ovde se vraćamo na početak naše priče. Sve činjenice ukazuju na to da su neprilagođeni azilni sistemi država članica osnovni problem. Najglasnije i najlogičnije rešenje jeste da se skrate azilne procedure i ukinu socijalne beneficije za azilante s naših prostora. S druge strane, protivnici ubrzanih procedura ističu da se na taj način mogu ugroziti osnovna ljudska prava. Međutim, studija Evropske inicijative za stabilnost pokazala je da države s dugačkim azilnim procedurama, poput Nemačke i Švedske, imaju znatno manju stopu priznanja za tražioce s naših prostora nego države poput Austrije i Francuske, gde je broj zahteva znatno manji jer su i procedure kraće. Dakle, darežljive azilne procedure ne znače automatski i veću šansu za sticanje statusa izbeglice.¹⁵ U isto vreme, ubrzanje obrade zahteva nije u neskladu s međunarodnim standardima dokle god su ispoštovane osnovne proceduralne etape (lični intervju, pravo na pravnu pomoć, pravo na žalbu, princip *non-refoulement*).

Dokle god se azilni sistemi pogođenih evropskih država ne reformišu, teško će se brojevi tražilaca azila drastično smanjiti. Jedan od pravnih načina da se ubrzaju procedure jeste da se države koje su prošle kroz viznu liberalizaciju proglase „zemljama sigurnog porekla“. To je moguće učiniti ne samo u nacionalnim zakonodavstvima već i na nivou EU – na

[14] European Commission, Third Report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkan Countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010, COM(2012) 472 final, Brussels, 28 August 2012.

[15] European Stability Initiative, „Saving visa free travel“, 1 January 2013: esiweb.org/pdf/esi_document_id_132.pdf.

primer, uvođenjem takve odredbe u Direktivu o azilnim procedurama koja je trenutno u fazi pregovaranja.¹⁶

Zaključak

Cilj ovog rada jeste da pojasni i približi tematiku vizne liberalizacije i funkcionisanja azilnih sistema. Na osnovu svega što je izloženo, može se zaključiti da politika uslovljavanja, koja se do sada pokazala kao uspešno sredstvo EU u procesu evrointegracije Srbije i Zapadnog Balkana, u ovom konkretnom slučaju ima minimalan, a može se ispostaviti i kontraproduktivan efekat. Domet mera koje Srbija može da preduzme kako bi destimulisala svoje građane da traže azil neuporedivo je manji u odnosu na ono što mogu učiniti pogodene države EU. Najefikasnije bi bilo diferencirati proceduru za tražioce azila iz zemalja sigurnog porekla. O mogućim negativnim posledicama ponovnog uvođenja viza na proces evropskih integracija bespotrebno je govoriti. Dugoročno gledano, svfe dok ne postoji integrisana i harmonizovana azilna politika EU, upravljanje šengenskim prostorom imaće brojne probleme, a politika vizne liberalizacije biće ugrožena. •

Asylum seekers from Serbia and the Western Balkans: correlation between the EU's visa liberalisation policy and asylum systems of its member states

Abstract



Sharp increase of Western Balkans' asylum seekers in the EU following the visa liberalisation made the EU decision-makers reconsider of the conditions under which these countries could benefit from the visa-waiver in the future. Re-introduction of a visa requirement, which could follow as a consequence of the rising numbers of unfunded asylum claims, would be one of the rare EU decisions with direct consequences for Serbian citizens. The EU has so far successfully utilised conditionality as a method in Serbia's EU integration process - however, in this particular case, such approach would bring minimal, or even counterproductive results, as the real solution lies in the hands of the member states. As long as the EU does not have integrated and harmonised asylum policy, managing the Schengen area will remain flawed, while the visa liberalisation policy, as the EU's foreign policy asset, will risk of being sidelined.

Key words



Asylum seekers, asylum systems, suspension clause, visa liberalisation, EU decision-making process, Schengen area, Western Balkans

[16] Pogledati: 2009/0165/COD, Proposal for amending Directive 85/2005: ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=198716.

Korišćeni izvori i uputstvo za njihovu upotrebu

- Statistička agencija EU, Eurostat, ima odličnu onlajn datoteku u kojoj su dostupne poslednje statistike vezane za broj zahteva za azil, donete odluke, prelom po tipu odluka itd. Nakon što se pristupi sajtu www.ec.europa.eu/eurostat, treba ići na opciju „Statistics database“. Zatim na „Data navigation tree“, izabrati Population and social conditions, pa Population, pa International migration and asylum, pa Asylum. Kada se zatim, na primer, ode na Applications, pa na, recimo, Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex Monthly data (rounded), treba izabrati Select data da bi se suzio kriterijum pretrage. Stranica Pre-Lex služi za pristup dokumentima u toku procesa donošenja odluka, dakle pre nego što legislativa postane pravosnažna. Tu se može videti dinamika interakcije Saveta i Parlamenta, zaključci i opšte smernice Saveta, izglasani amandmani Parlamenta itd. Posetiti: www.ec.europa.eu/prelex.
- Evropski parlament je najtransparentnija od svih institucija jer su sednice odbora i plenuma javne, dakle moguće ih je pratiti uživo posredstvom video-linka s prevodom na 23 zvanična jezika EU (odnedavno i na hrvatskom). Pored video-snimaka, sajt Parlamenta sadrži usvojene nacрте amandmana. Ići na sajt Parlamenta, zatim na Committees. U našem konkretnom slučaju izabrati LIBE. Zatim ići na Documents, pa Search. www.europarl.europa.eu/committees/en/libe/home.html
- European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, amending Council Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, 24 April 2011: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0290:FIN:EN:PDF.
- European Commission, Third Report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkan Countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010, COM(2012) 472 final, Brussels, 28 August 2012: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0472:FIN:EN:HTML.
- Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:EN:PDF.
- European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council, on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection, Brussels, 21 October 2009: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0554:FIN:EN:PDF.
- Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:EN:HTML.
- Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011, laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:055:0013:0018:EN:PDF>.
- European Institute of Public Administration, „Delegated & Implementing Acts – The New Comitology“: December 2011. www.eipa.eu/files/repository/product/20111212085434_Comitology_Brochure4EN_web.df.
- European Stability Initiative, „Saving visa free travel – Visa, Asylum and the EU roadmap policy“, 1 January 2013: esiweb.org/pdf/esj_document_id_132.pdf.

UDC 327(73:497.6+497.11) „1995/1999“

Uloga istorijskih analogija u spoljnoj politici: SAD, operacija *Deliberate Force* 1995. i vazdušni napadi NATO na SRJ 1999. godine

Sažetak



U vreme donošenja odluke o otpočinjanju vazdušnih napada na Saveznu Republiku Jugoslaviju, marta 1999. godine, ključni odlučioци u spoljnoj politici SAD predviđali su kratko trajanje predstojeće operacije. Očekivali su (pogrešno) da će predsednik SRJ Slobodan Milošević pristati na sve njihove uslove rešavanja krize na Kosovu i Metohiji samo nekoliko dana, do maksimum nekoliko nedelja, nakon prvih vazdušnih napada. Ovaj tekst tvrdi da su pomenute pretpostavke bile bazirane na upotrebi analogija od strane odlučilaca u spoljnoj politici SAD, posebno na analogiji sa operacijom *Deliberate Force* u Bosni i Hercegovini 1995. godine. Tekst dodatno naglašava razlike između pomenutih situacija zbog kojih je analogija netačna, a koje su bile nedovoljno razmatrane od strane američkih odlučilaca.

Ključne reči



SAD, odlučioци, spoljna politika, NATO vazdušni napadi, SRJ, istorijske analogije, operacija *Deliberate Force*, Kosovo i Metohija

* Autor je student master studija na Londonskoj školi za ekonomiju i političke nauke.

Sredinom proteklog veka nekadašnji premijer Ujedinjenog Kraljevstva Vinston Čerčil rekao je kako Balkan proizvodi više istorije nego što može da potroši. Važnost kolektivnog istorijskog sećanja i uticaj koji ono ima na kreiranje društvenih tokova na Balkanu odavno su prepoznati kod inostranih intelektualaca, političara i diplomata koji su se bavili ovim regionom. Još više su važnosti ovog faktora svesni sami balkanski narodi, a naročito političari koji su često manipulisali istorijskim sećanjem i služili se primerenim i neprimerenim istorijskim analogijama radi mobilisanja podrške javnog mnjenja za sprovođenje njihovih strategija ili legitimizacije politika koje se već sprovode. No, iako se to u balkanskom regionu čini možda nešto češće, ovakvo (selektivno) korišćenje istorije široko je rasprostranjeno kod političara širom sveta i ne predstavlja isključivu odliku ovog prostora. Kod kreatora i sprovedilaca spoljne politike ovakav proces naročito je primetan prilikom donošenja određenih kontroverznih spoljnopolitičkih odluka, koje treba dodatno opravdati pred domaćom javnošću sudom javnosti, ali i kod drugih međunarodnih aktera. Dobar primer jeste primena ovakvog postupka pri kreiranju politike određenih država prema Balkanu krajem prošlog veka. Tako je administracija SAD, na čelu s predsednikom Bilom Klintonom, pokušavala da opravda vazdušne napade NATO na suverenu državu SRJ 1999, izvršene uprkos nepostojanju neophodnog odobrenja Saveta bezbednosti UN, između ostalog i pozivanjem na određene događaje iz skorije ali i davne istorije Balkana. Međutim, osim neospornog korišćenja istorijskih analogija zarad opravdavanja spoljne politike, postavlja se pitanje da li su one korišćene samo kao pogodno sredstvo za manipulisanje radi sticanja podrške javnosti, ili su pak ključni akteri bili pod uticajem određenih istorijskih analogija i prilikom donošenja odluka u fazi kreiranja spoljne politike? Za detaljniju analizu primene istorijskih analogija prilikom donošenja odluke o otpočinjanju napada na SRJ potrebno je mnogo više prostora. Stoga će ovaj tekst pokušati da pruži odgovor na pitanje u jednom konkretnom slučaju - da su tokom donošenja zaključaka o mogućem trajanju vazdušnih

udara na SRJ kreatori spoljne politike SAD bili pod uticajem analogije s NATO intervencijom u BiH 1995. i operacijom „Deliberate Force“, te ukoliko jesu, kakve su posledice takvog zaključivanja?

Uloga analogija u spoljnoj politici

Upotreba istorije kod donosilaca spoljnopolitičkih odluka veoma je česta pojava. Fenomenu zaključivanja primenom istorijskih analogija naročitu pažnju daje kognitivna škola u spoljnopolitičkoj analizi. Polazna pretpostavka jeste, kako to ističe Kong, da je ljudski mozak nesavršen i da ima ograničene kapacitete, pa se stoga pri obradi i skladištenju velikog broja svakodnevnih informacija služi različitim mehanizmima pojednostavljivanja (Khong, 1992: 25). Ovi mehanizmi, odnosno „prečice“, kako ih naziva Huton, zapravo su analogije i lekcije iz istorije koje pojedinac koristi (Hehir, 2006: 71). Ovaj metod pojednostavljivanja stvarnosti radi mogućnosti delanja s kompleksnim pojmovima i nepoznatim varijablama jeste opšta ljudska karakteristika. Stoga ga koriste i odlučioци u spoljnoj politici. Kong označava analogije kao kognitivna sredstva koja pomažu kreatoru politike u obavljanju određenih dijagnostičkih zadataka od suštinske važnosti za proces donošenja odluka u spoljnoj politici. Donosiocе odluke u spoljnoj politici pod uticajem istorijskih analogija Jakov Verčberger označava kao „praktično-intuitivne istoričare“ za razliku od naučnih istoričara koji se bave proučavanjem istorije naučnim metodama (Vertzberger, 1986: 224).

U ovom slučaju, ključni odlučioци u administraciji SAD jesu praktično-intuitivni istoričari, čiju upotrebu istorije mi proučavamo. Zanimljivo je da Kong ističe kako su američki zvaničnici od svih međunarodnih aktera „najskloniji zaključivanju uz pomoć analogija“ (Khong, 1992: 7). U ovom slučaju, veliki deo ključnih ljudi u oblasti kreiranja spoljne politike SAD bili su oni koji su već vodili široke debate o američkoj strategiji prema BiH, među njima i najvažniji – Bil Klinton i Madlen Olbrajt (Barthe & David, 2007: 4). Značaj BiH i američkog postupanja u datom slučaju bio je naročito veliki imajući u vidu neuspehe američke spoljne politike u godinama pre 1995, pre svega u slučajevima Somalije i Ruande (Buckwalter, 2002: 96). Stoga je izvesno da su događaji oko Bosne ostavili veliki trag na razmišljanje članova američke administracije. Postojali su neophodni preduslovi da kognitivni mehanizam pojednostavljivanja pomenutih zvaničnika u postupanju prema krizi na Kosovu i Metohiji napravi analogiju s već poznatom situacijom (u kojoj se delalo s istim akterom – Miloševićem, u istom regionu, samo nekoliko godina ranije) i pretpostavi da će Miloševićovo ponašanje biti ponovljeno i u ovom slučaju.

Pri ovakvom zaključku treba imati na umu dve dodatne činjenice. Prvo, sami donosioci odluka bili su svesni uticaja koji određeni istorijski događaji imaju na njih, odnosno na kreiranje njihovog *mind-seta*. Tako je Madlen Olbrajt, neposredno nakon što je postavljena na poziciju državnog sekretara, naglasila da je njen *mind-set* Minhen, dok je „za većinu

njene generacije to bio Vijetnam“, želeći pritom da naglasi i sopstvenu opredeljenost za aktivniju i intervencionistički orijentisanu spoljnu politiku SAD (Albright, 2003: 27). Drugo, povlačenje paralela sa sukobom u BiH u ovom periodu vrlo je primetno i u slučaju drugih zaključaka administracije SAD, najčešće radi opravdavanja američkog aktivnog delovanja prema krizi na KiM, naročito nakon otpočinjanja vazdušnih napada na SRJ. Paralele s BiH u svom govoru pred početak vazdušnih napada povlači Clinton (Clinton, 1999), a opravdanje za postupanje na KiM strahom od „nove Bosne“ podvlači u svojim memoarima i Madlen Olbrajt (Albright, 2003: 381). Izvesno je da je jedan od razloga za ovakve pokušaje opravdavanja i crno-bela slika o Srbima kao „lošim momcima“, i ostalim zemljama učesnicama kao isključivim žrtvama u raspadu Jugoslavije, koju su kreirali zapadni mediji, pa je igrati na kartu Bosne i pokušaja da se krvavi sukob ne ponovi preventivnim delovanjem protiv srpskog režima moglo da naiđe na veliku podršku javnog mnjenja. No, kako se ovaj rad ne bavi uopšteno proučavanjem motiva za otpočinjanje vazdušnih udara, nećemo se upuštati u razmatranje istinitosti njihovih tvrdnji kojima su pokušali da opravdaju sopstvene postupke. Ono što je ključno jeste da iz ovog primera vidimo u kolikoj meri je Bosna bila važna u tadašnjim razmatranjima, imajući u vidu sećanja koja je budila kod javnog mnjenja SAD, odnosno njenu intenzivnu upotrebu u diskursu kako predsedničke administracije, tako i medija. Takođe, različiti autori navode, na osnovu analiza brojnih izjava i delovanja aktera poput Madlen Olbrajt, Ričarda Holbruka i generala Veslija Klarka (svi su direktno učestvovali u bosanskoj krizi) da je i sama strategija „štapa i šargarepe“ u pregovorima s Miloševićem, na jesen 1998. i u Rambujeu 1999, bila prouzrokovana zaključivanjem na osnovu analogije – da će se Milošević ponašati kao u Bosni (Bathe & David, 2007: 4-6; Hehir, 2006: 74-76).

Prognoze o trajanju sukoba i operacija „Deliberate force“

Razmatrajući koliko će trajati potencijalni vazdušni napad na Srbiju, vojni krugovi ukazivali su na to da on sigurno neće biti kratak, a da na kratku kampanju ne treba računati poručio je dan pred početak napada i general Vesli Klark (Hehir, 2006: 77). Uprkos tome, mišljenje političkih odlučilaca SAD bilo je drugačije. Na dan početka napada, 24. marta 1999, državni sekretar Madlen Olbrajt poručuje kako akciju doživljava kao nešto ostvarljivo u kratkom vremenskom periodu (Daalder & O’Hanlon, 2000: 91). Na osnovu izjava brojnih vašingtonskih, ali i zvaničnika zapadnoevropskih administracija i NATO, može se zaključiti da je skoro postojao konsenzus oko očekivanog maksimalnog mogućeg trajanja kampanje – od dve do tri nedelje – s još izraženijim uverenjem da će, ipak, svega nekoliko dana biti potrebno da Milošević podigne belu zastavu (Daalder & O’Hanlon, 2000: 91). Imajući u vidu ovakvu pretpostavku, vojni planeri bili su ograničeni na stvaranje planova o napadima koji bi potrajali nekoliko dana (Owen, 2001: 68). Ova pretpostavka ispostavila se

kao krajnje pogrešna. Vazdušni napadi potrajali su punih 78 dana, a kao krajnji vid pritiska na SRJ, NATO je intenzivirao vazdušne udare i započeo planiranje kopnenog napada (Daadler & O'Hanlon, 2000). Kao jedan od najrelevantnijih odgovora autora koji su analizirali donosiocice ove odluke u SAD jeste da su oni povlačili paralele s ratom u Bosni, i izveli zaključak da će Milošević ubrzo nakon otpočinjanja kratkotrajnih vazdušnih udara pristati na sve postavljene uslove (Judah, 2006: 87; Hehir, 2006: 77; Alter, 1999; Herring, 2000: 355; Barthe & David, 2007: 4; Daadler & O'Hanlon 2000: 91, Owen, 2001: 69).

Naime, krajem avgusta 1995. NATO je započeo kampanju vazdušnih udara na položaje Vojske Republike Srpske u okolini tzv. zaštićenih zona, s ciljem da prekine njihovu opsade (naročito opsade Sarajeva). Svega 11 dana trajali su vazdušni udari, a zatim je već 14. septembra zaključeno primirje među zaraćenim stranama, a krajem godine postignut i Dejtonsko-Pariski mirovni sporazum kojim je okončan troipogodišnji građanski rat u BiH. Ovakav razvoj događaja naveo je na zaključak da su vazdušni udari imali presudnu ulogu u uveravanju Miloševića da je došlo vreme za zaključivanje mira, odnosno da je neophodno da izvrši pritisak na rukovodstvo Republike Srpske kako bi bio zaključen konačan mir, pod pretnjom daljih NATO napada, što je on i uradio i omogućio postizanje mirovnog sporazuma. Administracija SAD računala je na to da će se i u slučaju KiM Milošević ponašati kao i u Bosni, odnosno da će razvoj događaja biti isti. Britanski novinar Tim Džuda navodi u svojoj knjizi o ratu na KiM da je u to vreme bila popularna teorija kako je Miloševiću potrebno samo jedno „lakše bombardovanje“ kako bi opravdao pred domaćom javnošću svoje popuštanje i prihvatanje plana za KiM, povukao srpske i jugoslovenske snage i otvorio prostor za NATO (Judah, 2002: 22). Prema percepciji državnog sekretara Madlen Olbrajt, Milošević je ionako razumeo samo „jezik sile“, pa će, uz malo i kratkotrajno pokazivanja te sile u praksi, ubrzo odstupit (Daadler & O'Hanlon, 2000: 91). Oko mesec dana nakon početka vazdušnih udara, Klinton na konferenciji za novinare i direktno priznaje da je jedna od pretpostavki koja je uticala na adimistraciju SAD prilikom donošenja odluke o otpočinjanju vazdušnih napada bila i činjenica da su u Bosni napadiotrajali svega desetak dan. (Daadler & O'Hanlon, 2000: 92). Ova izjava predstavlja i najdirektnije priznanje ključnog aktera - predsednika SAD, da je povlačenje analogije a operacijom *Deliberate Force* u BiH i njenim ishodom veoma uticalo na donosiocice odluke.

Analogijucs ovom operacijoe pratila je još jedna analogija, u potpunosti komplementarna. U pitanju je paralela a oktobrom 1998. kada su, samo dva dana nakon odluke o aktivaciji NATO snaga za vazdušne udare u roku od 96 sati, Ričard Holbruk i Slobodan Milošević postigli sporazum kojim je Milošević načinio određene ustupke. On je tada, evidentno, ustuknuo pred pretnjom sile NATO. Upravo ovaj primer naveo je i Klinton u već pomenutom intervjuu kao jedan od događaja koji su uticali na donosiocice odluke o započinjanju vazdušnih napada na SRJ, odnosno na njihovu pretpostavku da postoje šanse da pretnja silom odvrati Miloševića

od neprihvatanja sporazuma pod američkim uslovima (Daadler & O'Hanlon, 2000: 92). Zaključak administracije SAD bio je, kako navodi Džejms Rubin, portparol državnog sekretara, da je iskustvo ukazivalo na to da će Milošević, ukoliko želi kompromis, učiniti to u poslednjoj sekundi. (Rubin 2000: 9, du Heihir: 76). Ova analogija j, pa, u potpunosti komplementarna a analogijom kojom se bavi ovaj tekst. Ona se zasniva na istovetnim viđenjima i percepciai Miloševića, kao i na krajnjem zaključku da će on oeoma brzo ustuknuti i pristati na sve što SAD budu zahtevale. Jedina razlika u zaključku jeste to što je u prvom slučaju bila potrebna i kratkotrajna demonstracija sile, dok je u drugom pretnja silom bila dovoljna (verovatno pod uticajem sile iz 1995. u operaciji *Deliberate Force*). Stoga ovu analogiju tumačimo kao dopuuu analogiji a operacijom *Deliberate Force*, jer je pretpostavka administracije SAD donesena na osnovu iskustva iz 1995D - da će biti potrebna kratka intervencija) ukoliko ona uopšte i bude potrebna, tj. ako sama pretnja silom ne bude dovoljna da Milošević prihvati sve što se od njega zahteva (pod uticajem oktobra 1998. I sporazuma Milošević Holbruk).

Posledice

Evidentno je, kao što je već navedeno, da su pretpostavke u vezi s trajanjea vazdušnih udara protiv SRJ kod spoljnopolitičkih odlučilaca u administraciji SAD bile pogrešne. Razlog za to nalazi se upravo u pogrešnom povezivanju događaja i analoškom zaključivanju koje nije odgovaralo realnosti. Naime, situacija u BiH i na KiM bitno su se razlikovale po svojim suštinskim pitanjima. Pre svega, pogrešna je bila pretpostavka na samom početku da su NATO bombe naterale Miloševića za pregovarački sto. Poznato je da je on promenio svoj odnos, a umnogome i politiku prema rukovodstvu Republike Srpske još 1994, upravo zbog odbijanja određenih mirovnih predloga koje je prihvatio. Stoga su oni izvršili samo dodatni pritisak na rukovodstvo Republike Srpske i pomogli Miloševiću da taj pritisak iskoristi za ono što je očigledno i sam priželjkivao, a to je da dobije odrešene ruke od rukovodstva RS za mirovne pregovore. Kao drugo, verovatno je i znatno veći pritisak od NATO udara na BiH predstavljala kopnena ofanziva Hrvatske vojske i Armije BiH na području Bosanske Krajine, koja je ugrozila Banja Luku i zapretila stvaranjem još jednog masivnog egzodusa srpskog stanovništva, samo nekoliko nedelja nakon etničkog čišćenja Kninske Krajine od strane hrvatske vojske. Sa druge strane, pritisak OVK ni u kom smislu ne može se uporediti a kopnenim pritiskom koji je postojao 1995. godine. Kao treće, AP Kosovo i Metohija predstavljaju sastavni deo Republike Srbije, tada u okviru Savezne Republike Jugoslavije, čiji je Milošević bio predsednik, odnosno deo njene suverene teritorije. Stoga je Miloševićev manevarski prostor u pregovorima ovoga puta bio znatno manji (imajući u vidu da se ipak radi o pitanju koje se može tretirati kao unutrašnja stvar suverene države) nego što je bio u Dejtonu, kada je pregovarao u ime jedne od strana u okončanom građanskom ratu u okviru

susedne države, čiji teritorijalni integritet SRJ nikada formalno nije osporila. Kao četvrto, treba imati u umu veliki simbolički, istorijski i mitski značaj koji Kosovo i Metohija imaju za srpski narod, ali i značaj ovog pitanja za politički uspon samog Miloševića i sticanje popularnosti, što takođe ukazuje na to da nije bilo realno očekivati jednaku popustljivost Miloševića kao u drugim slučajevima. Tome trebalo bi dati i pritisak tadašnjeg koalicionog partnera SPS-a Vojislava Šešelja i njegove Srpske radikalne stranke u pogledu politike nepopustljivosti i tretiranja KiM kao unutrašnjeg pitanja SRJ. Kao peto, za razliku od bosanskog rata u kome je Rusija imala prilično pasivnu ulogu, u pregovorima oko rešenja krize na KiM ona se bitno aktivirala pokušavši da povrati uticaj u regionu, što je bila izvor potencijalne podrške na koju je Milošević sada mogao dodatno da računa. Konačno, za razliku od intervencije u BiH, kada je NATO dobio neophodan mandat SB UN da deluje u skladu sa Glavom VII Povelje UN, ovoga puta taj neophodan preduslov nije ispunjen, pa su stoga NATO napadi predstavljali agresiju protiv suverene države SRJ, suprotnu međunarodnom pravu (koja se pokušala opravdati kao humanitarna vojna intervencija). Ova činjenica otvarala je dodatni prostor za potencijalni pritisak javnog mnjenja zemalja članica NATO-a protiv ovakve intervencije, kao i za pritisak Rusije i Kine, koji su mogli dovesti do njenog obustavljanje, na šta je Milošević potencijalno mogao da računa.

Ono što dodatno zbunjuje jeste Miloševićovo odstupanje pred pretnjom silom 1999e, imajući u vidu sve navedene razlike i faktore. Stoga je ova analogija, koja je u tekstu označena kao dopunjujuća, najverovatnije u velikoj meri pomogla i potkrepila i uverenje donosilaca spoljnopolitičkih odluka u administraciji SAD u ispravnost njihovog analoškog razmišljanja i percepcija da će se Milošević ponašati po već poznatom šablonu, koji nije pretrpeo veće promene još od građanskog rata u BiH. Ipak, ovde treba imati na umu bitnu razliku između sporazuma koji je Milošević prihvatio oktobra 1998. godine i predloženog sporazuma u Rambujeu. Dok je oktobarskim sporazumom povučen samo jedan deo jugoslovenskih i srpskih snaga bezbednosti, predlogom sporazuma iz Rambujea predviđeno je skoro potpuno povlačenje, a izuzetkom područja oko jugoslovenskih granica a Albanijom i Makedonijom. Međutim, i uprkos tome jugoslovenska delegacija u Rambujeu nagoveštavala je postizanje saglasnosti, u najvećem delu, a političkim odredbama sporazuma. Ono oko čega nije postojala spremnost da se popusti jeste karakter međunarodnog prisustva, odnosno dozvola NATO da se neometano i pod imunitetom kreće širom SRJ, kao i nejasne odredbe o načinu rešavanja konačnog položaja KiM po isteku trogodišnjeg period (Simić, 2000). Prethodnim sporazumom ustanovljeno je prisustvo samo Kosovske verifikacione misije OEBS i vazdušni nadzor od strane NATO. Milošević je ovakve predloge tumačio kao pretnje suverenitetu i nezavisnosti čitave SRJ. Ove suštinske razlike govore o slabosti analoškog zaključivanja i u ovom slučaju, imajući u vidu bitno izmenjene okolnosti u odnosu na slučaj a kojim se povlači paralela.

Zaključak

Na osnovu svih iznetih argumenata, zaključak ovog teksta jeste da su donosioci spoljnopolitičkih odluka u administraciji predsednika SAD Bila Klintonu upotrebom analogije izveli pretpostavku da će kratkotrajni vazdušni udari protiv SRJ biti dovoljni da Milošević prihvati sve što se od njega zahteva povodom budućeg rešenja za KiM, ukoliko to ne učini neposredno pred početak udara. Na ovakav zaključak navele su ih analogije a intervencijom NATO-a u BiH 1995, odnosno operacijom *Deliberate Force*, i Miloševićevim pristankom na sporazum u poslednjem trenutke 1998, kao komplementarnom (dopunjujućom) analogijom. Izvedeni zaključci bili su pogrešni i sukob je potrajao znatno duže nego što je bilo planirano.

Ovo je samo jedan od primera loše upotrebe istorije prilikom donošenja spoljnopolitičkih odluka SAD u njihovom odnosu prema Balkanu. Mnogi stereotipi i selektivno istorijsko pamćenje i dalje utiču, nažalost, na spoljnu politiku SAD prema Srbiji. Međutim, treba imati u vidu da su ovakvim pogrešnim zaključcima, u većoj ili manjoj meri, podložni donosioci spoljnopolitičkih odluka u svim zemljama, a ne samo u SAD. Ovakav zaključak, pa, ne treba da obeshrabri spoljnopolitičke aktere na Balkanu, a naročito u Srbiji. Uprkos nemogućnostima da promeni neke kognitivne procese tipične za sva ljudska bića, Srbija i dalje može da učini mnogo toga kako bi popravila sopstvenu sliku kod budućih donosilaca odluka u drugim državama, i na taj način poboljša svoj međunarodni položaj. •

The Role of Historical Analogies in Foreign Policy: USA, Operation *Deliberate Force* in 1995 and NATO Air Attacks on FRY in 1999.

Abstract



In March 1999, when the decision to start the air-attacks on FR Yugoslavia was made, the most relevant foreign policy decision-makers in United States were predicting short duration of the operation. They have (wrongly) expected that FRY president Milosevic would accept their conditions and solutions for Kosovo - Metohija crisis just several days, to maximum several weeks, after the first air-attacks. This paper argues that the mentioned presumption was based on the analogical reasoning of the US foreign policy decision makers, particularly the analogy with the operation *Deliberate force* in Bosnia and Herzegovina in 1995. The paper additionally emphasizes the differences between the two situations, which were insufficiently considered by the US decision makers.

Key words



US decision-makers, foreign policy, NATO air-attacks, FRY, historical analogies, Operation *Deliberate Force*, Kosovo - Metohija

Literatura

- Albright, Madeleine (2003), *Madam Secretary: A Memoir*, Macmillan, London.
- Alter, Jonathan (1999, 4 12), „The trouble with history“, *Newsweek*, 133(15), p. 41.
- Barthe, Sebastien & David Charles-Philippe (2008), „Kosovo 1999: Clinton, coercive diplomacy, and the use of analogies in decision making“, *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, pp. 85–101.
- Buckwalter, David T. (2002), „Madeleine’s war: Operation allied force“, in D. A. Williams (ed.), *Case studies in policy making and implementation* (6th ed.), Naval War College, Newport.
- Clinton, Bill, US President, (1999). *Address to the nation, 24. march 1999*. Retrieved from website: www.pbs.org/newshour/bb/europe/jan-june99/address_3-24.html.
- Daadler, Ivo & Michael O’Hanon (2000), *Winning ugly*, The Brookings Institution, Washington, D. C.
- Hehir, Aidan (2006), „The impact of analogical reasoning on us foreign policy towards Kosovo“, *Journal of Peace Research*, 43(1), pp. 67–81.
- Herring, Eric (2000), „From Rambouillet to the Kosovo accords: NATO’s war against Serbia and its aftermath“, *International Journal of Human Rights*, 4, pp. 225–245.
- Judah, Tim (2008), *Kosovo: What everyone needs to know*, Oxford University Press, Oxford.
- Judah, Tim (2002), *Kosovo: War and revenge*, Yale University Press, New Haven.
- Khong, Y. F. (1992), *Analogies at War*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Owen, Robert C. (2001), „Operation Deliberate Force: A Case Study on Humanitarian Constraints in Aerospace Warfare“, *Working Paper Workshop: Humanitarian Challenges In Military Intervention*, Harvard Kennedy School, CARR Center for Human Rights Policy, Cambridge, MA.
- Rubin, James (2000), „A Very Personal War“, *Financial Times*, 30 September, p. 9.
- Simić, Predrag (2000), *Put u Rambuje: Kosovska kriza 1995–2000*, NEA, Beograd.
- Vertzberger, Yaacov (1986), „Foreign policy decision makers as practical – intuitive historians: applied history and its shortcomings“, *International Studies Quarterly*, 30(2), pp. 223–247.

UDC 316.334.3:316.344

Inkluzija strukturno diskriminisanih grupa - o deskriptivnoj i suštinskoj predstavljenosti

Sažetak



Cilj ovog rada jeste da doprinese boljem razumevanju političke predstavljenosti strukturno diskriminisanih grupa. Polazi se od toga da se jednak tretman pojedinaca ne može smatrati pravednim ukoliko je određenim grupama suštinski onemogućen ili znatno otežan pristup predstavničkim telima. U tom smislu, ovaj rad prati glavni pravac teorije političkog predstavljanja grupa koji se zalaže za uvođenje mera afirmativne akcije radi povećanja prisustva marginalizovanih grupa u parlamentu. Povećanje deskriptivne predstavljenosti se, međutim, samo po sebi ne smatra adekvatnim oblikom političkog predstavljanja, već se tretira kao mera koja treba da omogući da se u parlamentu čuju i brane interesi marginalizovanih grupa, i utiče na promene politika kako bi se obezbedila ravnopravnost među građanima.

Ključne reči



Deskriptivno predstavljanje, suštinsko predstavljanje, marginalizovane grupe

* Autorka je asistentkinja i doktorantkinja na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu i student-istraživač na master studijama Univerziteta u Jorku.

Problem nedovoljne predstavljenosti žena i nacionalnih manjina aktuelan je širom sveta. Brazil se, na primer, trenutno suočava s dugo poricanim rasizmom i dubokim socijalnim, ekonomskim i političkim nejednakostima. Posledica takvog ponašanja je i nedovoljna predstavljenost Afrobrazilijanaca u brazilskom parlamentu. Uprkos tome što stanovništvo afričkog porekla čini 51% populacije, tek 8,5% članova Donjeg doma Kongresa i 2,4% senatora izjašnjavaju se kao Afrobrazilijanci (Meneguello *et al.*, 2012). Problem neravnomerne predstavljenosti socijalnih grupa prisutan je i u razvijenim zemljama. Tako je u Velikoj Britaniji nedovoljna predstavljenost žena i etničkih grupa značajno političko pitanje. Broj žena i predstavnika etničkih grupa povećan je na izborima iz 2010. u odnosu na prethodne izbore, ali se i dalje smatra da je napredak nedovoljan. Iako etničke manjine čine više od 10% stanovništva, u parlamentu ih ima manje od 5% (Cracknell, 2012). Udeo žena iznosi 22%, i to je za 2,5% više u odnosu na prethodni saziv parlamenta, i zapravo najveći broj žena u Donjem domu Britanskog parlamenta ikada do sada. Međutim, to je i dalje nedovoljno s obzirom na broj žena u ukupnoj populaciji (Mellows-Facer, 2010; McGuinness, 2012).

U Srbiji je, takođe, broj narodnih poslanika koji pripadaju nekoj od manjinskih grupa manji od njihovog udela u populaciji, iako nije lako utvrditi njihov tačan broj jer pored 14 poslanika koji predstavljaju političke stranke nacionalnih manjina, većina ostalih stranaka među svojim poslanicima ima i pojedine pripadnike nacionalnih manjina. Predstavljenost nacionalnih manjina u Srbiji olakšana je smanjivanjem izbornog cenzusa za političke stranke nacionalnih manjina, dok rodne kvote garantuju prisustvo 30% žena. Kvote se smatraju najefikasnijim mehanizmom obezbeđivanja predstavljenosti žena i usvojilo ih je više od 100 zemalja u svetu. Istovremeno, više od 30 zemalja rezervišu određeni broj mesta za predstavnike nacionalnih manjina ili etničkih grupa (Krook i O'Brien, 2010).

U većini zemalja u kojima se ove mere uvode ne postavlja se pitanje o njihovim efektima. Naprotiv, deskriptivno predstavljanje smatra se pozitivnim samo po sebi. S druge strane, teorija nudi veliki broj odgovora na ovo pitanje, polazeći od toga da su ove grupe strukturno diskriminirane u društvu i da njihovo veće prisustvo u reprezentativnim institucijama doprinosi smanjivanju nejednakosti među građanima. Ističe se da deskriptivno predstavljanje doprinosi većoj legitimnosti političkih institucija i političkih odluka, vraćanju poverenja građana u političke predstavnike i većem pouzdanju pripadnika diskriminiranih grupa u sopstvene sposobnosti za učešće u političkom odlučivanju. Dakle, deskriptivno predstavljanje mahom se razume kao dobro i poželjno pre svega zbog posledica koje su mu inherentne.

U ovom radu priznaje se simbolička korist od deskriptivnog predstavljanja, ali se ističe da ono samo po sebi nije dovoljno da obezbedi pravedniji odnos prema strukturno diskriminiranim grupama i smanjivanju nejednakosti, zbog čega se fokus stavlja na suštinsko predstavljanje i odgovornost poslanika. U prvom delu rada predstavlja se argumenti u korist deskriptivnog predstavljanja; u drugom delu teorija se dopunjava konceptom suštinskog predstavljanja grupa, dok se u trećem delu ukazuje na međusobni odnos dva modela političkog predstavljanja.

Deskriptivno predstavljanje grupa

Političko predstavljanje je ovlašćeno i mandatom ograničeno delovanje u interesu predstavljenih kojima je predstavnik odgovoran. Ova definicija se sastoji od tri elementa: ovlašćenja, odgovornosti i suštinskog predstavljanja. Suštinsko predstavljanje znači delovanje za predstavljene i u njihovom interesu. Političko predstavljanje je suštinsko kada predstavnik deluje u interesu svojih birača. Očekuje se da se politički predstavnik ponaša tako kao da će morati da odgovara za svoje postupke, zbog čega treba da ima valjane razloge za svoje odluke i stavove, i da bude spreman da ih obrazloži onima u čije ime deluje (Pitkin, 1967: 119).

S druge strane, u velikom broju država socijalne grupe poput žena i etničkih manjina postavljaju zahteve ne za bolje suštinsko predstavljanje već za veće prisustvo predstavnika ovih grupa u reprezentativnim telima. Ovi zahtevi skreću pažnju na drugi model političkog predstavljanja - deskriptivno predstavljanje. Ono podrazumeva da reprezentativno telo treba da se odnosi prema biračkom telu kao njegov odraz u ogledalu. Prema ovom shvatanju, struktura parlamenta trebalo bi da reflektuje razlike među biračima (Pitkin, 1967: 60). Deskriptivni predstavnik ne deluje u ime drugih, već ih predstavlja svojim prisustvom i karakteristikama koje ga čine sličnim biračima. Tako bi žene trebalo da predstavljaju žene, pripadnici manjinskih grupa građane koji se identifikuju s njima i slično.

Ovakvo razumevanje političkog predstavljanja ima mnogo nedostataka. Odsustvo odgovornosti predstavnika jeste jedan od najozbiljnijih. Ukoliko

je za dobrog predstavnika jedino važno da liči na svoje birače, predstavnici ne moraju da polažu račune za svoje aktivnosti i odluke u parlamentu. Deskriptivni predstavnici nisu odgovorni za svoje ponašanje, za svoj govor i stavove, već samo za sličnost s biračima. Samim tim što je poslanik žena, ona će umeti da predstavlja interese i stavove žena. Predstavljanje tada ne uključuje delovanje u interesu predstavljenih, zagovaranje određenih politika, pokušaj da se dođe do dogovora unutar parlamenta... Deskriptivni predstavnici ne mogu da deluju dobro ili loše, već mogu samo adekvatnije ili manje adekvatno da odražavaju odlike biračkog tela. Deskriptivno predstavljanje, u suštini, ne zahteva izbore. Imenovanje predstavnika metodom slučajnog uzorka moglo bi da obezbedi dovoljno precizan uzorak cele populacije (Pitkin, 1967: 73–75, Kymlicka, 1995: 139).

Imajući u vidu ove kritike, s pravom se može postaviti pitanje opravdanosti zahteva grupa za većim deskriptivnim predstavljanjem. Iako se u ovom radu političko predstavljanje definiše kao delovanje u interesu predstavljenih, zagovornici deskriptivnog predstavljanja nude ubedljive argumente koje je potrebno razmotriti.

Značajan deo literature, posebno u okviru studija roda, brani argument da su grupna prava, uključujući i grupnu predstavljenost, opravdana u slučaju strukturno diskriminiranih i potlačenih grupa kako bi se doprinelo uklanjanju istorijskih nepravdi i postigla ravnopravnost u društvu (Kymlicka, 1995; Young, 2000; Mansbridge, 1999; Williams, 1998; Phillips, 1995). Ovi teoretičari zaključuju da jednako pravo glasa ne obezbeđuje pravednu i jednaku predstavljenost ako su neke socijalne grupe isključene iz procesa donošenja odluka. Oni polaze od toga da se podele i razlike u socijalnim i ekonomskim pozicijama u većini demokratskih društava formiraju duž rasnih, etničkih, religijskih i rodničkih linija. Pripadanje nacionalnoj manjini ne mora da bude deo nečijeg identiteta. Štaviše, pojedinac može u potpunosti da ga odbaci, ali njegovo formalno članstvo u određenoj etničkoj grupi može da utiče na to kako ga društvo percipira i kategorizuje. Pojedinci su diskriminirani na tržištu rada ili u predstavničkim institucijama zbog boje kože, rodne ili etničke pripadnosti, a antidiskriminatorne politike često nisu dovoljne za suočavanje s ovim problemima (Young, 2000).

Uprkos tome što se zalažu za deskriptivno predstavljanje, njegovi zagovornici priznaju unutargrupne razlike. Članovi diskriminiranih grupa imaju zajedničke stavove i interese, i njihovi identiteti se konstruišu kroz različita životna iskustva, kontakte i članstvo u različitim društvenim i interesnim grupama. Međutim, članovi diskriminiranih socijalnih grupa dele slična diskriminatorna iskustva zbog boje kože, religije ili roda (Williams, 1998; Mansbridge, 1999; Phillips, 1995; Young, 1990). Ova iskustva čine osnovu deskriptivnog predstavljanja. Deskriptivni predstavnik, dakle, ne predstavlja grupu na osnovu sličnog identiteta ili zajedničkih interesa, već na osnovu iskustava diskriminacije koja su zajednička pripadnicima strukturno diskriminiranih grupa.

Ovde se postavlja pitanje zbog čega je predstavljanje ovih iskustava važno za članove diskriminiranih grupa, odnosno koji su efekti deskriptivnog

predstavljaja. Na ovo pitanje teorija nudi bar četiri odgovora. Prvo, ono omogućava da se stekne uvid u stavove različite od stavova privilegovanih grupa i javno legitimišu zahtevi ovih grupa (Young, 1990: 185). Pošto u donošenju odluka učestvuju i marginalizovane društvene grupe, odluke postaju legitimnije (Mansbridge, 1999: 628) i predstavničke institucije stiču veće poverenje građana (Williams, 1998: 172). Drugo, građani obično veruju da će ih bolje predstavljati predstavnici s kojima dele slična iskustva, nego oni koji dolaze iz privilegovanih grupa. Građani nemaju dovoljno vremena, iskustva, ni znanja da se bave svim pitanjima na političkoj agendi koja se odnose na njih i koja ih pogađaju, već moraju da se oslone na to da će ih zastupati predstavnici i boriti se za odluke koje su u njihovom najvećem interesu. Zbog toga je važno da u parlamentu budu i oni predstavnici koji će pristupiti s pozicije građana. U ovom slučaju, žene teže da veruju više ženskim poslanicima, a nacionalne manjine manjinskim (Phillips, 1995: 43). Treće, deskriptivno predstavljavanje može da služi kao uzor drugim članovima grupe i da podstakne njihovo poverenje u sopstvene sposobnosti za vladanje i učešće u politici (Guinier, 1995; Brito-Vieira and Runciman, 2008: 113; Mansbridge, 1999: 648-650; Alexander, 2012). Konačno, osim simboličke koristi, pojedini autori smatraju da je deskriptivno predstavljavanje značajno i zato što može da doprinese obezbeđivanju suštinskog predstavljaja (Mansbridge, 1999). Pitanje šta suštinsko predstavljavanje znači u kontekstu grupa i na koji način deskriptivni predstavnici mogu suštinski da predstavljaju svoju grupu biće tema u sledećem odeljku.

Suštinsko predstavljavanje grupa

Da li je suštinsko predstavljavanje grupa uopšte moguće ako imamo na umu da grupe ne mogu imati jedinstvene i jasne interese koje predstavnik može da zastupa? Pripadnici manjinske grupe mogu međusobno imati različite, često kontradiktorne interese i stavove. Kako jedna osoba može da se bori za sve njih istovremeno? Šta je zadatak predstavnika grupe ako predstavljavanje definišemo kao delovanje u interesu predstavljenih?

Evo odgovora. Uprkos unutargrupnim razlikama, moguće je identifikovati određene interese koji su zajednički pripadnicima strukturno diskriminiranih grupa. Kako ističe Karen Bird u svojoj analizi predstavljivosti vidljivih manjina: „Moguće je identifikovati set političkih pitanja koja verovatno imaju veliki značaj za većinu vidljivih manjina. Ona uključuju pitanja rase diskriminacije, multikulturalizma, imigracije i socijalno-ekonomskog statusa etničkih manjina. Razumno je očekivati da će poslanici koji predstavljaju izborne jedinice s velikom populacijom vidljivih manjina biti oprezniji prema ovim pitanjima“ (Bird, 2011: 215). Dakle, delovanje u interesu predstavljenih, u slučaju nacionalnih manjina i žena, značilo bi zagovaranje antidiskriminatornog zakonodavstva, podizanje svesti o strukturnim nejednakostima, kontrolu i nadzor nad implementacijom zakona koji se odnose na manjine, žene i tako dalje.

Moguće je očekivati da predstavnici iste grupe dele slične legislativne prioritete. Na primer, prema Vilijamsovoj (Williams) žene iz različitih političkih partija i s različitim ideološkim uverenjima obično pokazuju veće interesovanje za pitanja koja se odnose na žene, decu i socijalnu politiku od svojih muških kolega (Williams, 1998: 171). Pošto predstavnici grupa nemaju iste interese, mišljenja i ideološke poglede, njihovi predlozi i pristupi rešavanju pitanja koja su na dnevnom redu mogu da budu veoma različiti. Moguće je da će oni pokazati veće interesovanje za pitanja ravnopravnosti, socijalne politike, diskriminacije, ljudskih i manjinskih prava. Dakle, grupni predstavnici mogu se razlikovati prema tome kako bi pojedine odredbe zakona trebalo da izgledaju ili koje rešenje treba primeniti, ali bi, pre svega, trebalo da pokažu veliko interesovanje za ove zakone i da aktivno učestvuju u njihovom donošenju.

Pored zalaganja za interese grupe, u situaciji kada marginalizovane grupe nemaju poverenje u poslanike iz privilegovanih grupa, njihovi predstavnici mogu da poboljšaju komunikaciju između građana i predstavnika (Mansbridge, 1999: 641-643). Takođe, predstavnici strukturno diskriminiranih grupa mogu da utiču na to da se na dnevnom redu sednica nađu teme koje nikada ne bi došle na red da su samo predstavnici privilegovanih grupa prisutni u parlamentu (Phillips, 1995: 45). Suštinsko predstavljanje manifestuje se u javnom predstavljanju i zagovaranju potrebe za određenim politikama ili njihovim promenama (Young, 2000: 185; Mansbridge, 1999: 644). Zatim predstavnici grupa interpretiraju javne politike na drugačiji način od dominantnog i izazivaju pozicije privilegovanih grupa. Oni mogu da skrenu pažnju javnosti na to da su određeni interesi, koje privilegovani poslanici interpretiraju kao univerzalne, u suštini partikularni.

Možemo da zaključimo da deskriptivni predstavnici svoju grupu suštinski predstavljaju onda kada podstiču komunikaciju između predstavnika i birača, postavljaju pitanja relevantna za njihove birače, stavljaju nova pitanja na dnevni red, izazivaju dominantne diskurse i interpretacije i zalažu se za poštovanje ljudskih i manjinskih prava, kao i nediskriminatorne politike.

Ka većoj suštinskoj predstavljenosti

Nakon prikazivanja dva modela političkog predstavljanja, potrebno je da se posvetimo njihovom međusobnom odnosu. Koji od ovih modela ima prednost?

Argumenti u korist deskriptivnog predstavljanja ubedljivi su. Političko predstavljanje ne može se smatrati pravednim ako su određene socijalne grupe isključene iz javne deliberacije i odlučivanja. S druge strane, političko predstavljanje ne može da se svede na puko prisustvo predstavnika grupe. Zadatak poslanika jeste da deluju u interesu svojih birača i pokušaju da utiču na odnose privilegije i moći u društvu. Deskriptivno predstavljanje samo po sebi ne nudi mehanizme koji bi obezbedili odgovorno i efektivno delovanje poslanika. Kao što ističe Džejn

Mansbridž (Jane Mansbridge), deskriptivno predstavljanje može da zavara birače da misle da su njihovi interesi predstavljeni čak i kada to nije slučaj (Mansbridge, 1999: 640).

Ako je deskriptivno predstavljanje opravdano kao mehanizam ispravljanja strukturnih nejednakosti, onda ono treba da obezbedi i suštinsku korist. Međutim, En Filips (Anne Phillips) smatra da je deskriptivno predstavljanje značajno čak i ako ne utiče na to šta predstavnici čine: „Deskriptivno predstavljanje nije samo sredstvo za postizanje bolje suštinske predstavljenosti. Ono je značajno samo po sebi i za sebe. Deskriptivno predstavljanje značajno je zbog toga šta ono znači za nas u pogledu građanstva i inkluzije – šta nam poručuje o tome ko se računa, a ko ne, kao punopravan član društva“ (Phillips, 2012: 516–517).

Iako se slažem s Filipsovom kada je reč o simboličkim vrednostima deskriptivnog predstavljanja, smatram da korist koja nastaju kao njegova posledica, poput poverenja i legitimnosti, ne može biti dugotrajna bez suštinskog predstavljanja. Na primer, građani teže da više veruju članovima svojih društvenih grupa nego drugima, ali ako privilegovane grupe lako kooptiraju manjinske predstavnike i ako predstavnici grupe ne čine ništa da smanje socijalne i ekonomske nejednakosti, građani će vremenom izgubiti poverenje u deskriptivne predstavnike i politički sistem u celini. Malo je verovatno da će se identifikovati s neodgovornim poslanicima, neće ih doživljavati kao lični uzor, niti će imati više poverenja u svoje upravljačke sposobnosti i mogućnosti. Ako manjinski predstavnik ne predstavlja svoju grupu suštinski, simboličke koristi deskriptivnog predstavljanja ubrzo će izbledeti.

Sada bi bilo značajno postaviti pitanje da li, i u kom slučaju, deskriptivno predstavljanje dovodi do suštinskog predstavljanja, ali odgovor prevazilazi opseg ovog rada. Želim da skrenem pažnju na to da je ovo pitanje posebno značajno kada se razmatra uvođenje mera afirmativne akcije radi povećanja deskriptivne predstavljenosti manjina i marginalizovanih grupa. Rezervisana mesta, na primer, ne podstiču odgovorno ponašanje poslanika jer im je reizbor praktično zagarantovan. Dizajniranje izbornih jedinica tako da manjinske grupe u njima čine većinu takođe može negativno da utiče na suštinsko predstavljanje, iako obezbeđuje veće prisustvo manjina u parlamentu. U tom smislu, bolje bi bilo opredeliti se za mehanizme koji podstiču kompeticiju među predstavnicima grupa, ali primoravaju i druge kandidate da se zalažu za interese marginalizovanih grupa. Efikasan mehanizam treba, s jedne strane, da olakša ulazak manjinskih kandidata u parlament, a, s druge strane, da zahteva da građani u dovoljnom broju izađu na izbore i podrže kandidata čime se podstiče odgovorno ponašanje poslanika tokom mandata.

Zaključak

Sažeto su razmotreni odnosi između deskriptivnog i suštinskog predstavljanja strukturno diskriminiranih grupa. Prioritet se daje suštinskom predstavljanju, dok se deskriptivno predstavljanje smatra opravdanim tek ako obezbeđuje supstantivno delovanje predstavnika. Ukoliko se deskriptivni predstavnici suštinski ne zalažu za interese diskriminiranih grupa i ukoliko nisu odgovorni svojim biračima, simbolički efekti deskriptivnog predstavljanja biće kratkotrajni. Zbog toga se deskriptivno predstavljanje ne smatra adekvatnim oblikom političkog predstavljanja, već se tretira kao mera koja treba da omogući da se u parlamentu čuju i brane interesi marginalizovanih grupa, i utiče na promene politika kako bi se obezbedila ravnopravnost među građanima. Pri osmišljavanju mera za povećanje deskriptivnog predstavljanja, kreatori politika treba da imaju u vidu njihove posledice po suštinsko predstavljanje. Ukoliko mera afirmativne akcije ne podstiče suštinsko i odgovorno delovanje deskriptivnih predstavnika, ona se ne može smatrati opravdanom. Obim ovog rada nije dozvolio dublji ulazak u teorijsku debatu o ovim pitanjima. U tom smislu, treba ga razumeti tek kao osnovu za dublju i opsežniju analizu. •

Inclusion of structurally discriminated groups - on descriptive and substantive representation

Abstract



This paper aims to contribute to better understanding of political representation of structurally discriminated groups. It starts by acknowledging that equal treatment of individuals is not just if certain groups are denied access to representative institutions. In that sense, the paper follows the dominant line of the theory of group representation which advocates for the affirmative action measures in order to increase the presence of marginalized groups in the parliament. Descriptive representation is, however, not considered an adequate mode of political representation. It is, instead, treated as a measure which should help the interests of marginalized groups to be heard and defended in the parliament and it should influence policy changes in order to secure equality among citizens.

Key words



Descriptive representation, substantive representation, marginalized groups

Literatura

- Alexander, Amy C. (2012), „Change in Women’s Descriptive Representation and the Belief in Women’s Ability to Govern: A Virtuous Cycle“, *Politics & Gender*, Vol. 8, Iss. 4, December 2012, pp. 437–464.
- Bird, Karen (2011), „Patterns of substantive representation among visible minority MPs: Evidence from Canada’s House of Commons“, in: Bird Karen, Thomas Saalfeld and Andreas M. Wüst (ed.), *The Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, parties and parliaments in liberal democracies*, Routledge/ECRP Studies in European Political Science, New York, pp. 207–230.
- Brito Vieira, Monica i David Runciman (2008), *Representation*, Cambridge, Polity Press.
- Cracknell, Richard (2012), „Ethnic Minorities in Politics, Government and Public Life“, Standard Note SN/SG/1156, House of Commons Library.
- Guinier, Lani (1995), *The Tyranny of the Majority: Fundamental Fairness in Representative Democracy*, Free Press, New York.
- Krook, Mona Lena and Diana Z. O’Brien (2010), „The Politics of Group Representation: Quotas for Women and Minorities Worldwide“, *Comparative Politics*, April 2010, pp. 253–272.
- Kymlicka, Will (1995), *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, Oxford.
- Mansbridge, Jane (1999), „Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent ‘Yes’“, *The Journal of Politics*, 61, pp. 628–657.
- McGuinness, Feargal (2012), „Women in Parliament and Government“, Standard Note, SN /SG/1250, House of Commons Library.
- Mellows-Facer, Adam (ed.) (2010), „Key Issues for the New Parliament 2010“, House of Commons Library Research.
- Meneguello, Rachel (2012), *Mulheres e Negros na Política: estudo exploratório sobre o desempenho eleitoral em quatro estados brasileiros*, Centro de Estudos de Opinião Pública, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- Phillips, Anne (1995), *Politics of Presence*, Clarendon, New York.
- Phillips, Anne (2012), „Representation and Inclusion“, *Politics & Gender*, Vol. 8, Iss. 04, December 2012, pp. 512–518.
- Pitkin, Hanna Fenichel (1967), *The Concept of Representation*, Berkley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Williams, Melissa (1998), *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton University, Princeton, New Jersey.
- Young, Iris Marion (1990), *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Young, Iris Marion (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Oxford.

UDC 316.7

Da li koncept *aktivne medijske publike* ukazuje na radikalnu promjenu odnosa moći između proizvođača i potrošača medijskih sadržaja

Sažetak



Na talasu dubokih promjena koje se za relativno kratko vrijeme zbivaju u medijskoj sferi, došlo je i do značajnih transformacija medijske publike, kao i načina na koji ona koristi medije. Tenzija između sila kontrole i snage otpora – težnji za nadzorom i što većim i direktnijim uticajem na publiku, i, s druge strane, kreativnost publike i korišćenje hibridnih formata i tehnologije za suprotstavljanje, ili makar, aktivno učešće u produkciji i reprodukciji medijskih sadržaja – i dalje je aktuelna i poprima nove oblike i intenzitete. Stoga, iako predmet analize ovog eseja nije nov, smatram da nije izgubio značaj. Štaviše, nove okolnosti nameću nova pitanja, traže preispitivanje etabliranih teorija i pozivaju da se slična empirijska istraživanja ponovo sprovedu pod drugačijim uslovima.

Ključne riječi



Medijska publika, moć, procesi kodiranja i dekodiranja, participatorska kultura, semiotički otpor

* Autorka je master studentkinja na Londonskoj školi za ekonomiju i političke nauke.

Uvod

Tokom prve polovine XX vijeka fokus medijskih studija bio je usmjeren na analizu medijskih efekata. Teoretičari u ovoj oblasti prevashodno su se bavili tekstom – proizvodnjom medijskih sadržaja – i njegovim uticajem na publiku. Ovakva orijentacija bila je pod snažnim uticajem bihejvioralne socijalne psihologije i njenog linearnog modela procesa komuniciranja – podsticaj/odgovor, koji pretpostavlja direktan uticaj medijskih sadržaja na publiku¹ (McQuail, 1997). U širem kontekstu medijskih studija, isti period – od dvadesetih do pedesetih godina XX vijeka – obilježile su ideje frankfurtske škole i njenih mislilalaca, posebno Adorna i Horkhajmera, odnosno oštra kritika masovne kulture koja se smatrala *niskom*, jer za posledicu ima navodnu pasivizaciju svojih *potrošača*, te je stoga, u normativnom smislu, suprotstavljena *visokoj* kulturi. Industrija kulture smatrala se odgovornom za sveopšti proces komodifikacije – pretvarajući u robu ne samo medijske proizvode nego i publiku, gušeći na taj način svaku mogućnost otpora (Adorno i Horkheimer, 1972).²

U ovom miljeu, krajem prve polovine XX vijeka javlja se potreba za istraživanjem drugog kraja ovog spektra – medijske publike, odnosno recepcije medijskih sadržaja. Prva istraživanja, rađena u okviru teorije korisiti i zadovoljstva, demantuju stanovišta o pasivnoj publici, odbacuju ideju o direktnim efektima i uvode intervenišuću varijablu. „Odluke socijalnog života, koji 'se našao na putu' ovom modelu [linearnom], treba tretirati ili kao 'šum', intervenciju, ili kao iritirajuće neugodnosti u procesu mjerenja“ (McQuail, 1997: 89). Kakogod, prve studije o aktivnoj publici ostale su u domenu socijalne psihologije, tražeći introspektivne argumente za svoju

[1] Model komunikacije koji pretpostavlja direktan uticaja poznat je još i kao teorija *hipodermičke igle*.

[2] *Dijalektika prosvjetiteljstva* Adorna i Horkhajmera prvi put je objavljena 1944, a na engleski jezik prevedena je 1972. godine.

tezu. Od kraja sedamdesetih, pod snažnim uticajem Centra za savremene studije kulture Univerziteta u Birmingemu, dolazi do promjeranja ka kulturološkom pristupu publici, s obzirom na kulturni kontekst i društveno okruženje. Publika se, stoga, više ne posmatra izolovano – kao agregat individua, i fokus više nije na unutrašnjim potrebama.

Posebno značajno mjesto u studijama recepcije i za koncept aktivne publike ima djelo Stjuarta Hola (Hall, 1974, 1989). Stoga ću njegov koncept kodiranja i dekodiranja koristiti kao glavni teorijski okvir za analizuju teme ovog eseja i empirijskih podataka. Potom ću razmatrati argumente u okviru studija medijske publike koji idu u korist relativnoj moći publike i primjere koji ih potkrepljuju, a zatim ću na istim osnovama ispitati da li je došlo do radikalne promjene moći između onih koji proizvode i onih koji primaju medijske poruke. Zastupaću stav da nije došlo do takvog drastičnog obrta kakav je, između ostalog, predviđao Džon Fisk (Fiske, 1987). Pa ipak, neću negirati stav o aktivnoj publici, mada ću ga problematizovati, niti ću zagovarati ideje da je komodizacija publike jednaka pasivizaciji. Naprotiv. Kao što ni komodifikovana publika nije isto što i pasivna, a to ćemo pokazati u narednim primjerima, tako ni aktivna publika nije isto što i ona koja se suprostavlja dominantnim, poželjnim značenjima. U daljem tekstu nastojaću da opravdam ovakav stav razlažući argumente na tri nivoa: iniciranje procesa komuniciranja, relativna zatvorenost teksta i potreba za društvenom legitimacijom određenih medijskih navika.

Teorija koristi i zadovoljstva i Kodiranje i dekodiranje Stjuarta Hola

Dva su ključna teorijska pristupa konceptu aktivne publike – jedan je više psihološki, dok je drugi više sociološki. Reč je o teoriji koristi i zadovoljstva (UGT) koja se pojavljuje tokom ranih četrdesetih, ali posebno dobija na značaju tokom šezdesetih i sedamdesetih godina XX vijeka, i studijama recepcije koje se javljaju krajem sedamdesetih i početkom osamdesetih godina istog vijeka.

Empirijska istraživanja rađena u okviru teorija koristi i zadovoljstva bila su usmjerena na pronalazak matrice – potreba koje ljudi teže da zadovolje posredstvom medija. Studija Makvejlja, Blumera i Braona (McQuail, Blumler, 1972)³ ponudila je čitav spektar razloga – potreba za bjekstvom od rutine i problema, rasonoda, opuštanje, kompenzacija za društvo, osnaživanje postojećih vrijednosti i statvova novim argumentima, informisanje i nadzor, ali i potreba za empatijom.⁴ Takođe, studija Džona Džonstona o upotrebi medija među adolescentima (Johnstone, 1973) identifikuje dva motiva:

[3] Studija je rađena 1972, ali je knjiga izdata 1973. godine.

[4] Profesorka na LSE dr Shani Orgad, u svojoj knjizi *Media Representation and the Global Imagination* pravi razliku između empatije i saosjećanja i smatra da mediji zapravo „promovišu“ saosjećajnost a ne empatiju. Međutim, to nije tema eseja, zato o tome pogledati: S. Orgad (2012), *Media Representation and the Global Imagination*, Polity, Cambridge.

potreba da se zadrži kontakt sa stvarnošću ili da se pobjegne od stvarnosti i društvenog okruženja. Pa ipak, iako su prihvatili da je „... medijska potrošnja, bar djelimično, strukturirana društvenim okolnostima u kojima se pojedinac nalazi“, odnosno da je „... ponuda određenih medija izabrana jer je značajna za one koju su je izabrali“ (Johnstone, 1973: 35, 43), činjenica da je centar pažnje usmjeren na pojedinca i *matricu* medijske potrošnje, približava ovu tradiciju pozitivizmu prije nego kulturološkim studijama.

Cilj pronalaska manje ili više univerzalnog modela pretpostavlja, kao što je Eliot primjetio, da ove potrebe postoje „izvan vremena i prostora“ (Elliott, 1974: 251). A da nije tako pokazuje i relativna zastarelost empirijskih nalaza do kojih je Džonson došao sedamdesetih godina, koji pokazuju da samo slabo integrirani adolescenti intenzivno gledaju TV (Johnstone, 1973).

Da bi poruka uopšte imala nekog efekta, što možemo da tumačimo *da zadovolji potrebe*, prvo mora biti prihvaćena kao diskurs bogat značenjem i, sledstveno, dekodiran (Hall, 2003: 53, 55). Prema tome, za razliku od teorija koristi i zadovoljstva, Hol ističe značaj *okvira* unutar kojih publika razumije i tumači poruke. Takvi okviri postoje i na strani publike i na strani medija, i tu se odvija *borba značenja*, odnosno *interpretacija*, koja u sebi sadrži strukture moći. Publika je u tom smislu shvaćena kao „interpretativna zajednica“ (Gray, 1999: 30), sposobna za semiotički otpor prema dominantnim interpretacijama.

Nadmoć publike

Koncept aktivne publike može se razumjeti i posmatrati i na nivou znakova, odnosno interpretacije, dekodiranja diskursa [vidjeti Hall (1974, 1980); Morely (1992); Ang (1990); Allor (1988); Fiske (1988, 1990)], ali i na nivou prakse – participacije i *feedbacka* publike na određene medijske sadržaje. Uzmimo za primjer Dženkinsovu studiju (2003) *fan kulture*, ili Anstedovo i Oluglnovo (2011) istraživanje političke publike, tj. učešća korisnika tvitera u komentaranju jedne od epizoda BBC-jevog programa *Question Time*.

Proces komuniciranje, prema Holu, kružan je i sastoji se iz produkcije, distribucije, recepcije i reprodukcije. Svaki od elemenata neophodan je da bi komunikacija bila potpuna ali nijedan ne može *potpuno*⁵ da garantuje sledeći korak u komunikaciji, jer svaki element ima svoj uslov postojanja. Prema tome, kodiranje *dominantnih*, iliti *preferisanih* značenja u porukama ne može da determiniše kako će neko da ih dekodira. Od simetrije ta dva procesa zavisi razumijevanje poruka. Tako pojedinac može da koristi *opozicioni kod* time što će izmjeniti smisao poruka, te će, na primjer, svaku političku izjavu „nacionalni interes“ čitati kao „klasni interes“ (Hall, 2003: 63). Ili, može da interpretira poruku u okviru *dogovorenog koda*, što većina nas uglavnom i radi – to znači u načelu prihvatiti dominantni

[5] „Ne može *potpuno*“ ukazuje na to da ipak može do izvjesne mjere da usmjeri sledeći korak, ali ne može da ga uslovi.

kod ali zadržati mogućnost usvajanja alternativnog gledišta (Hall, 2003: 62). U tome se ogleda *potencijalna* moć publike.

Štaviše, Džejms Lal nas sve smatra *kulturnim programerima* koji grade svoje *nadkulture* (*supercultures*) uzimajući dijelice s različitih strana i tako stvaraju grupe s kojima se identifikuju (Lull, 2001: 132). *Fan kultura* je zgodan primjer toga. Dženkins je još naziva i participacijskom kulturom jer preispituje ideologije masovne kulture.

Fanovi odgovaraju na ove okolnosti sve *privatizovanije kulture* tako što tradicionalne prakse narodne kulture primjenjuju na masovnu kulturu, uzimajući film i televiziju kao da im nudi sirov materijal za saopštavanje njihove sopstvene priče i kao izvor za stvaranje njihove sopstvene zajednice, i [...] odbijaju ideju o definitivnoj verziji – proizvedenoj, autoritarizovanoj i regulisanoj od strane nekih medijskih konglomerata.

(Jenkins, 2003: 288, 289).

Međutim, Holov model je djelimično zastario za današnje uslove jer označava momente kodiranja i dekodiranja determinišućim, što znači da „sirov“ događaj mora da postane *priča* – da bude stavljen u određeni kontekst i da podlegne diskurzivnoj obradi – kako bi postao *komunikativan*, odnosno da bi mogao da bude emitovan na televiziji (Hall, 2003: 52). Evidentno je da je razvoj tehnologije, a posebno interneta i društvenih mreža, ovo demantuje. Televizijske stanice u određenim situacijama najpre emituju amaterski snimak postavljen, na primjer, na jutjubu, pa tek onda naprave priču.

Feedback možemo posmatrati s dva aspekta: u korist aktivnoj publici – kao mogućnost participacije i učešća u produkciji sadržaja – i na drugi način, u prilog tezi o nadmoći medija – kao sredstvu nadzora, kontrole i komodifikacije. U prvom slučaju *feedback* potvrđuje Holov kružni model komuniciranja, u kom su proizvodnja i percepcija medijskih poruka iako ne identične, ipak usko povezane, jer potrošnja predstavlja ujedno i reprodukciju značenja koja sledstveno biva integrisana u proizvodnju. S druge strane, čitava tradicija mjerenja gledanosti i praćenja gledalačkih navika publike može biti okarakterisana kao *panoptikum*. Za Fukoa, panoptikum je metafora za metod povećanja društvene moći putem nadzora (Ang, 1990: 86).

...Princip panoptikuma je tehnički postupak mjerenja publike: njegov glavni mehanizam i krajnji cilj jeste kontrola uz pomoć *vidljivosti* (kurziv u originalu). Mjerenje publike je, takođe, vid ispitivanja publike: cilj je da stavi televizijsku publiku pod stalni nadzor, da objasni njihova ponašanja i da ih tako pretvori u pogodno objekte za industrijsku praksu...

(Ang, 1990: 86).

Nasuprot tome, Angova ističe da metafora panoptikuma nije sasvim prikladna jer „gledaoci nisu zatvorenici već 'slobodni' potrošači“ (Ang, 1990: 87), te stoga praksa mjerenja ne može uvijek da vodi do željenog uticaja i kontrole.

Štaviše, razvoj tehnologije, posebno značaj interneta kao manje-više otvorene sfere za aktivno učešće građana, kao i porast broja i raznovrsnosti TV programa usled pojave digitalnog programa i satelitske mreže, proširili su polje slobode. Uzmimo za primjer već pomenuto istraživanje Ansteda i Oluglna. Gledaoci BBC-jevog *Qestion Timea*, emitovanog oktobra 2009, koristili su tvider da komentarišu i iznose svoje stavove u vezi s predmetom i tokom debate za vrijeme trajanja i neposredno nakon emitovanja programa. Ovaj fenomen Nik Ansted i Ben Olugln nazvali su pojavom kritičkog gledalištva (*viewertariat*), koje definišu kao gledaoce koji koriste onlajn platforme i društvene mreže za komentarisanje i interpretaciju TV emisije (Anstead i O'Loughlin, 2011: 441).

Pretpostavljeni kontraargument frakfurtovaca bio bi da veliki broj programa stvara *iluziju* izbora i tako mistifikuje nemoć publike, jer se uglavnom bira između istog, imajući u vidu koncentraciju medijskog vlasništva u svega nekoliko ruku. Kovergencija medija i stvaranje hibridnih žanrova, otvaraju mogućnost šireg aktiviranja građana. Teoretičari iz oblasti političke ekonomije medijskih studija ponovo bi postavili isto pitanje – ko kontroliše onlajn platforme, ko ima pristup, odnosno ko je u mreži, ko je izvan mreže. Sledeći pomenuti primjer, manjina ima nalog na tvideru, a još manji broj korisnika je aktivan – više od 50% svih tvitova dolazilo je od oko 20% tviteraša (Anstead i O'Loughlin, 2011: 449).

Semiotički otpor i participacija zapravo su isprepleteni, te je stoga njihovo razdvajanje u ovom tekstu više analitičko nego stvarno. Za primjer njihove povezanosti možemo se ponovo vratiti Dženkinsovoj studiji fan kulture (Jenkins, 2003). Fanovi filmova naučne fantastike prave sopstvene kreativne obrade tih filmova. To nam saopštava da *biti komodifikovan* nije u koliziji s *biti aktivan*, dok, s druge strane, kako Grej pokazuje, antifanovi koriste dominantne medijske diskurse da objasne svoj otpor. Konsekventno, ne samo da aktivna publika ne znači nužno da se ona suprotstavlja nego otpor ne podrazumeva nužno alternativna gledišta. „Opozicioni čitaoci u Holovoj terminologiji jesu jedna stvar, dok antifanovi ne moraju uopšte da budu gledaoci koji su gledali emisiju“ (Gray, 2003:71).

Štaviše, ne možemo očekivati da svi budu aktivni sve vrijeme – neko želi da bude pasivan. To vidimo u komentarima onih ispitanika koji objašnjavaju svoje medijske navike potrebom da „ne misle“, da „se isključe“ iz svakodnevne rutine itd., što se, takođe, može smatrati izborom i što još jednom potvrđuje tezu da publika može istovremeno *biti prevarena* i prepoznati prevaru.

Takođe, kada govorimo o fan kulturi i pasivnoj *versus* aktivnoj publici, uočićemo paradoks da ako gledaoci ne *gledaju aktivno*⁶ neki TV program, okarakterisani su kao pasivni, dok kada kreativno učestvuju u reprodukciji,

[6] Zaista, publika može na više načina da pokaže svoju aktivnost – kao što smo već naveli – i na nivou znakova i na nivou učešća.

identifikovani su kao dokoličari. „Prečesto, fanovsko prisvajanje i transformacija medijskih sadržaja bivaju marginalizovani i izopšteni, tretirani kao nešto što ljudi rade kada imaju previše slobodnog vremena pred sobom“

(Jenkins, 2003: 282).

Nadmoć medija

Prije svega, onaj ko je u poziciji *inicijatora*, odnosno ko proizvodi poruke, u poziciji je da uvede određene teme odnosno da stvara dnevni red debate (McCombs and Shaw, 1972), tako da i ako se publika suprotstavlja dominantnom diskursu u kom se pojavljuje određena tema, ona ipak uzima u obzir postojeći diskurs kao normu u odnosu na koju suprotstavlja svoje stavove, tj. značenja. Malo je verovatno da opoziciona gledišta izbjegnu da koriste iste oznake ili da potpuno zanemare određene debate koje su odredili dominantni mediji (Elliot, 1973: 262). To objašnjava činjenicu da svi mi, širom svijeta, više ili manje dijelimo iste teme, ticale se one aktuelnih događaja, zabavnih programa ili popularnih ličnosti (Alasuutari, 1999: 17). Anstedovo i Oluglnovo već pomenuto istraživanje pokazalo je da sadržaj debate koja se vodila na tvisiteru direktno korespondira sa sadržajem emisije, odnosno tvisiter korisnici su ponavljali stavove iznesene u emisiji. Mada su istovremeno kružili i drugi sadržaji koji su se odnosili na temu emisije, koji su je time dopunili i produbili (Anstead i O'Loughlin, 2011 :453).

Potom, kao što ističe i Hol, publika nema apsolutnu slobodu interpretacije – tekst je do izvjesne mjere zatvoren. Fisk je konceptom „semiotičke demokratije“ (Fiske, 1987: 236) prenio potpunu moć televizijskim gledaocima da sami upišu značenja medijskim proizvodima, zanemarujući strukture moći koje se upisuju prilikom kodiranja poruka. Međutim, Fiskova ideja pretstavlja ekstreman, utopijski vid aktivne publike, koji nema pokriće u praksi [vidjeti: Alasuutari (1999), Gray (1999), Hall (1980) itd.]. Publika nema apsolutnu slobodu interpretacije – ne samo da tekst nije potpuno otvoren nego je i publika ograničena kulturnim kontekstom. Fanovi takođe mogu postati antifanovi ako smatraju da je neka od epizoda neadekvatna, suprotna njihovim očekivanjima (2003: 73). „Iza svakog *nesviđanja /nenaklonosti*, najzad, postoje uvijek očekivanja – kako bi tekst trebalo da izgleda... Izučavati antifanove, stoga, znači baviti se time koja očekivanja i koje vrijednosti struktuiraju medijsku potrošnju“ (Gray, 2003: 73). Ovdje vidimo značaj grupnog identiteta koji služi kao rešetka kroz koji primamo medijske sadržaje, što potvrđuju brojni empirijski primjeri, pored ostalih, i istraživanje recepcije britanske publike o izvještavanju posle terorističkog napada 11. septembra (Gillespie, 2002).

Najzad, ljudi još uvijek često imaju potrebu da opravdaju i da objasne gledanje određenog programa, najčešće sapunica ili rijalitija. Primjere toga možemo naći kod Angovih ispitanica koje u svojim pismima objašnjavaju zašto vole da gledaju seriju *Dallas* (Ang, 1985). Iako to ne znači da je publika pasivna, ipak nam sugerise da je potrebno legitimisati dati vid medijske potrošnje, što upućuje na to da hijerarhija moći u tom pogledu istrajava.

Zaključak

Tenzija koja se javlja između publike i medija očekivana je i razložna s obzirom na kompleksnost medijske sfere i savremenog društvenog života. Kao što sam pokazala u tekstu, publika nalazi načine da učestvuje u medijskoj i kulturnoj proizvodnji. Oni su nekada u skladu s korporativnim interesima – primjeri koje sam navela jesu potreba za odgovorom publike, *feedbackom*, ali nekada su i suprotstavljeni – poput kreativnih rimejk filmova fan kulture koji često „ugrožavaju“ autorska prava velikih medijskih konglomerata, podrivajući tako njihove ekonomske i političke interese. Brojni primjeri pokazali su da je ideja o pasivnoj publici masovne medijske kulture mit, ali i da je koncept radikane promjene utopijski. Kao što sam pokazala, novi mediji i hibridizacija žanrova daju publici više moći, ali je ipak ne čine nadmoćnom. U suprotnom, zašto bismo se bavili pitanjem vlasništva u medijima ili medijske reprezentacije roda, etničkih grupa ili kriznih događaja. Očigledno je da nema jednosmjernog niti jednostavnog odgovora na ovu temu. Prema tome, ne treba ga ni tražiti, nego ispitati u kojoj mjeri mediji ili publika imaju moć i *pod kojim uslovima*.

Does the concept of *active media audience* shows the radical change of power relations between media content producers and consumers?

Abstract

As an impact of profound change that has been occurring within the media sphere for a relatively short time, the media audience has been undergoing significant transformations and the way we use media has been altering as well. The tension between the forces of control and resistance – a desire for control and a greater and a more direct influence over the audience, and, on the other hand, the creativity of the audience and the use of hybrid media formats as tools for resistance, or at least, active participation in the production and reproduction of media content – is still relevant and adopts new forms and intensities. Therefore, even though the topic of this essay is not new, I advocate it has not lost its relevance. Moreover, the new circumstances impose new questions, demand reconsidering established theories and call for the similar empirical research to be conducted under altered conditions.

Key words

The media audience, power, processes of encoding and decoding, participatory culture, semiotic resistance

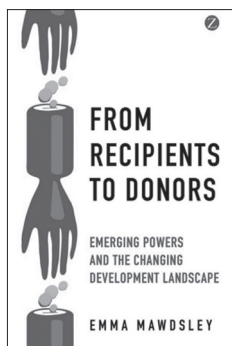
Literatura

- Adorno, Theodor and Max Horkheimer (1972), „The Culture Industry: Enlightenment as Mass Deception“, in: *Dialectic of Enlightenment*, Seabury Press, New York, pp. 120–167.
- Alasuutari, Pertti (1999), „Introduction: Three Phases of Reception Studies“, in: Pertti Alasuutari (ed.), *Rethinking the Media Audience*, SAGE, London, pp. 1–22.
- Allor, Martin (1988), „Relocating the Site of the Audience“, in: *Critical Studies in Mass Communication*, 5, pp. 217–333.
- Ang, Ien (1990b), *Desperately seeking the audience*, Routledge, London.
- Ang, Ien (1985/1989), *Watching Dallas: soap opera and the melodramatic imagination*, Routledge, London.
- Anstead, Nick & Ben O’Loughlin (2011), „The Emerging Viewertariat and BBC Question Time: Television Debate and Real-Time Commenting Online“, *International Journal of Press-Politics*, 16, pp. 440–462.
- Barton, K. M. (2009), „Reality television programming and diverging gratifications: The influence of content on gratification“, *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 53(3), pp. 460–476.
- Bird, S. Elizabeth (1980/2003), *The audience in everyday life: Living in a media world*, Routledge, New York.
- Blumler, G. Jay and Elihu Katz (1974), „Utilization of Mass Communication by the Individual“, in: G. Jay Blumler and Elihu Katz (eds), *The uses of mass communications: Current perspectives on gratifications research*, Sage, Beverly Hills, California, pp. 19–35.
- Elliott, Philip (1974), „Uses and Gratification Research: A Critique and a Sociological Alternative“, in: G. Jay Blumler and Elihu Katz (eds), *The uses of mass communications: Current perspectives on gratifications research*, Sage, Beverly Hills, California, pp. 249–269.
- Fiske, John (1987), *Television Culture*, Methuen, London.
- Gillespie, Marie (2002), *After September 11: TV news and transnational audiences*, BFI, London.
- Gray, Ann (1999). „Audience and Reception Research in Retrospective: The Trouble with Audiences“, in: Alasuutari, Pertti (ed.) *Rethinking the Media Audience*. SAGE, London, pp. 22–38.
- Gray, Jonathan (2003), „New audiences, new textualities: Anti-fans and non-fans“, *International Journal of Cultural Studies*, 6(1), pp. 64–81.
- Hall, Stuart (2003), „Encoding/decoding“, in: V. Nightingale & K. Ross (eds), *Critical readings: Media and audiences*, Open University Press, Maidenhead.
- Jenkins, Henry (2003), „Quentin Tarantino’s Star Wars? Digital cinema, media convergence, and participatory culture“, in: D. Thorburn & H. Jenkins (eds), *Rethinking Media Change*, MIT Press, Cambridge, Mass., pp. 281–311.
- Johnstone, W. C. John (1974), „Social Integration and Mass Media Use Among Adolescents: A Case Study“, in: G. Jay Blumler and Elihu Katz (eds), *The uses of mass communications: Current perspectives on gratifications research*, Sage, Beverly Hills, California, pp. 35–49.
- Livingstone, Sonia (1998), „Relationships between media and audiences: Prospects for future research“, in: T. Liebes & J. Curran (eds), *Media, Ritual and Identity: Essays in Honor of Elihu Katz*, Routledge, London, pp. 237–255.
- Lull, James (2001), „Superculture for the Communication Age“, in: James Lull (ed.), *Culture in the Communication Age*, Routledge, London, pp. 132–163.

McCombs, Maxwell and Donald Shaw (1972), „The Agenda-Setting Function of Mass Media“, *Public Opinion Quarterly*, 36, pp. 176–187.

McQuail, Denis (1997), *Audience Analysis*, SAGE, London.

Morley, David (1992), *Television, audiences and cultural studies*.



Emma Mawdsley

From recipients to donors - Emerging powers and the changing development landscape

Zed Books, London, 2012 (*Od primaoca razvojne pomoći do donatora
- Sile u usponu i promena razvojne scene*)

U poslednjih nekoliko godina, sada već možemo reći u poslednjoj deceniji, u oblasti međunarodnih odnosa i međunarodne ekonomije napisani su tomovi knjiga i stručnih članaka o promeni ravnoteže snaga kao posledici relativnog opadanja moći SAD i Evrope u odnosu na rastuće sile. Posebna pažnja posvećena je rastu Kine i njenom uticaju na promenu strukture međunarodnog sistema kako političkog, tako i finansijskog. U toj seizmičkoj promeni koja se dešava u geografiji moći i bogatstva, nakon okupljanja sila u usponu, Brazila, Rusije, Indije, Kine i Južne Afrike, u asocijaciju BRIKS (BRICS), kao i pojačanoj ulozi zemalja arapskog poluostrva kao donatora, počelo je da se postavlja i pitanje prekomponovanja međunarodnog sistema razvoja i razvojne pomoći, koji je od Drugog svetskog rata do danas bio pod apsolutnim uticajem zemalja tzv. globalnog severa: Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), razvojnih agencija zapadnih zemalja (USAID, DfiD i dr.) i institucija Breton Vudsa, kako ih je Ričard Pit nazvao, „ne-svetog trojstva“, Svetske banke, Međunarodnog monetarnog fonda i Svetske trgovinske organizacije.

Knjiga Eme Modslji (Emma Mawdsley), redovne profesorke na Univerzitetu Kembridž, *Od primaoca razvojne pomoći do donatora - Sile u*

usponu i promena razvojne scene (From recipients to donors – Emerging powers and the changing development landscape) predstavlja pravu multidisciplinarnu kritičku analizu razvojne pomoći i međunarodnog razvoja. U svom osvrtu na pojavljivanje/povratak velikog broja zemalja kao aktivnih donatora i razvojnih partnera, autorka daje odgovor na sledeća pitanja: kakav uticaj novi donatori i razvojni partneri imaju na ekonomski razvoj, političku strukturu, borbu protiv siromaštva, održivi razvoj, tj. razvoj u celini; kakav uticaj ovi donatori imaju na trenutnu arhitekturu razvojne pomoći i međunarodnog razvoja, dominantne institucije, praksu i norme tzv. mejnstrim donatora, multilateralnih institucija i nevladinih organizacija; kakvu ulogu međunarodna pomoć i razvojna saradnja imaju u sklopu širih ekonomskih i geopolitičkih promena; kakav izazov novi donatori i razvojni partneri predstavljaju za teoretizaciju razvoja kako u vidu dugotrajnih procesa, tako i u odnosu prema politikama i praksi međunarodnog razvoja. Kako bi odgovorila na ova pitanja, autorka koristi analitička sredstva međunarodnih odnosa, razvojnih studija, geografije, antropologije i međunarodne ekonomije.

Posebnu pažnju pridaje definisanju novih donatora kako bi pronašla pravi termin koji bi mogao da obuhvati tako raznoliku grupu zemalja, od zemalja BRIKS-a, arapskih zemalja izvoznika nafte, preko Turske, Venecuele i Kube kao razvojnih partnera, do Tajlanda i Indonezije. Ona ovu grupu zemalja terminološki suprotstavlja tradicionalnim donatorima okupljenim u Organizaciji za ekonomsku saradnju i razvoj, posebno u Komitetu za razvojnu pomoć (DAC – Development Assistance Committee), kao klubu zemalja koji normativno reguliše najveći udeo bilateralne razvojne pomoći. Stoga autorka nove donatore definiše tehnički pravilnim terminom „non-DAC“, dakle kao države koje nisu članovi Komiteta za razvojnu pomoć, ali terminom koji je rezidualan, jer definiše ove zemlje na osnovu onoga što nisu. Ipak njeno objašnjenje za to je snažno, jer okarakterisati ih samo kao nove ili rastuće donatore bilo bi varljivo jer su neke od ovih zemalja pružale razvojnu podršku ranije (pre svega Rusija u periodu SSSR-a i Kina tokom Maove vladavine). Sama autorka u razgovoru kaže da je naslov knjige nesrećno izabran jer nikako nije mogao da obuhvati svu raznolikost donatora na koje ona obraća pažnju, jer mnogi od njih nisu napravili jasnu tranziciju od primaoca pomoći do donatora, već su pre simultano i donatori i primaoci razvojne pomoći.

U svojoj analizi Ema Modslji nam pruža svu širinu debate o istraživanju razvojne pomoći sila u usponu (non DAC donatora) kao izazovu dosadašnjoj razvojnoj paradigmi tradicionalnih donatora, zasnovanoj na pravilima Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj. Razvojna pomoć tradicionalnih donatora, kako bilateralna tako i multilateralna, menjala se istorijski od pomoći produktivnim sektorima (poljoprivreda, industrija, energija i transport), ka podršci društvenim sektorima (zdravstvo, obrazovanje) koja se oličava u pomoći za smanjenje siromaštva i uslovljavanju pomoći promocijom principa „dobre vladavine“. Za razliku od tradicionalnih donatora, novi razvojni partneri (non DAC) više su

okrenuti pomoći produktivnim sektorima privrede, pre svega u oblasti infrastrukture i transporta. Kao deo svojih bilateralnih programa, novi razvojni partneri obezbeđuju grantove, direktne transfere sredstava, kreditne linije s kamatnim stopama od 1% ili koncesione kredite koji su osigurani dobrima iz zemalja prijema kao kolateralom. Prema definiciji Komiteta za razvojnu saradnju, ovakvi vidovi pomoći nisu deo razvojne pomoći. S druge strane, novi razvojni partneri uključeni su i u tradicionalne vidove pomoći, od humanitarne pomoći u hrani do tehničke podrške u vidu slanja lekara, stručnjaka, kao i stipendiranja studenata iz nerazvijenih zemalja, posebno zemalja podsaharske Afrike.

Autorka ističe još dve specifične razlike između pomoći netradicionalnih i tradicionalnih donatora. Jedna je nepostojanje političkih uslovljavanja kod nekih netradicionalnih donatora, iako to ne znači odsustvo pregovaranja ili nedostatak brige o dobroj vladavini i pitanjima korupcije. Druga razlika je konceptualno i praktično preklapanje između pomoći, trgovine i investicija, kao i zamagljivanje ovih razlika kroz korišćenje „vezane pomoći (mnogi od grantova vezani su za nabavku sredstava i usluga iz zemlje donatora) kao i mešanje mnogih instrumenata pomoći (predstavljanjem razvojno orijentisanih i komercijalno orijentisanih instrumenata kao paket bilateralne podrške). Ipak, i ovo nije konstanta. Neke od zemalja donatora, posebno arapske zemlje, ne uslovljavaju svoju pomoć kupovinom njihovih dobara i usluga, što je posledica islamskih normi.

Unutar ovih razlika kriju se i glavne kritike koje se čuju na račun netradicionalnih donatora. Na posebnoj meti kritike jeste pomoć Kine podsaharskoj Africi, jer mnogi tradicionalni donatori smatraju da Kina svojom pomoći podriva napore postignute u promociji principa dobre vladavine i u borbi protiv korupcije. Mnogi komentatori smatraju da ovakvi donatori nisu posvećeni razvoju kao takvom, već pre svega sopstvenim interesima – osiguravanju investicija, borbi za resurse i kupovini diplomatske solidarnosti oko pojedinih političkih pitanja na globalnoj sceni. Modsljeva prihvata ovakve kritike, ali s druge strane kritikuje i tradicionalne donatore, optužujući ih za licemerje, jer i oni istovremeno kroz razvojnu pomoć brane sopstvene interese, osiguravaju resurse i svoje investicije u nerazvijenim državama.

Autorka nas ovom knjigom podseća da na razvojnu pomoć kako tradicionalnih, tako i novih/netradicionalnih donatora moramo gledati s više različitih aspekata kako bismo obuhvatili njenu kompleksnost i povezanost s promenama ravnoteže snaga, političkim promenama u međunarodnoj zajednici kao posledici uspona novih sila, kao i promenama razvojne paradigme nakon dugogodišnje hegemonije globalnog severa u ovoj oblasti. Da je to tako možemo videti na osnovu vesti s poslednjeg samita BRIKS-a u Čonkingu u oktobru, neposredno nakon izlaska ove knjige, kada je postignut konsenzus o osnivanju razvojne banke čiji je cilj da upotpuni postojeće globalne finansijske institucije.

Studentima i stručnjacima u Srbiji ova knjiga može biti zanimljiva jer daje mogućnost za drugačije razumevanje povlačenja kreditnih linija iz

Rusije za obnovu železnice, kineskog kredita za most Zemun-Borča ili azerbejdžanskog kredita za auto-put Beograd-Čačak. Takođe, ono na šta ova knjiga podseća u svom istorijskom uvodu o razvojnoj pomoći jeste da je bivša Jugoslavija, kao deo pokreta nesvrstanih, bila duboko posvećena pomoći zemljama trećeg sveta i da je solidarnost i pomoć nerazvijenim zemljama bila deo Ustava SFRJ iz 1974. godine. Na svom putu ka Evropskoj uniji Srbija će morati da se usklađuje s propisima koji nalažu da kandidati i novi članovi moraju da se obavežu na 0,3% BDP-a razvojne pomoći, pre nego što dostignu ekonomski razvoj koji će im omogućiti da to povećaju na 0,7% BDP-a kao i sve zemlje članice Komiteta za razvojnu pomoć.

•
Branislav Nešović
student master studija na Univerzitetu Kembridž
(student autorke ove knjige)

istraživanja sprovodi na University of Warwick, Université Libre de Bruxelles i na Instituto Tecnológico Autónomo de México - ITAM i Univerzitetu Fudan.

Sena Marić je diplomirala na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Školovanje je nastavila na Koledžu Evrope u Brižu. Nakon završenih studija, bila je na praksi u Ambasadi Srbije u Parizu, u Evropskoj komisiji u Briselu, i potom radila kao analitičar u Evropskoj inicijativi za stabilnost (ESI) u Briselu. Povremeno piše za dnevni list *Danas*.

Jelena Lončar student-istraživač na master studijama Univerziteta u Jorku i doktorant na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Na istom fakultetu zaposlena je kao asistent. Članica je Udruženja za političke nauke Srbije.

Milan Krstić student master studija na Londonskoj školi za ekonomiju i političke nauke. Osnovne akademske studije završio je na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Za uspeh ostvaren tokom studija dobio je dva prestižna priznanja koja dodeljuje Fakultet: nagradu „Svetlana Lana Amadović“ i nagradu studenta generacije na svom smeru. Više puta je nagrađivan u besedništvu. Jedan je od osnivača i član Upravnog odbora Centra za društveni dijalog i regionalne inicijative iz Beograda.

Sanja Vico je završila Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Trenutno je na master studijama medija i komunikacije na Londonskoj školi za ekonomiju i političke nauke. Pohađala je program DAUS u Beogradskoj otvorenoj školi (BOŠ), kao i škole političke komunikacije koje organizuju Fakultet političkih nauka i Fondacija Konrad Adenauer. Stažirala je u Udruženju za političke nauke. Dobitnica je stipendije Fonda za mlade talente i Povelje student generacije na novinarskom smeru.

Program:

Word for Windows

Pismo:

latinica

Font:

Times New Roman

Veličina fonta:

12

Prored:

1,5 (1.5 lines)

Minimalni obim:

15.000 karaktera (uključujući i praznine, *with spaces*).

Maksimalni obim:

20.000 karaktera (uključujući i praznine, *with spaces*).

Svaki tekst treba da ima naslov, ime i prezime autora, naučno i/ili nastavno zvanje, naziv ustanove u kojoj je zaposlen (univerzitet, fakultet, ime i prezime).

Pri navođenju, strana imena prvi put pisati u originalu, a zatim ih transkribovati.

Svaka tabela i/ili grafikon treba da sadrže broj, naslov, izvor, kao i da pokažu svoju funkciju u tekstu.

U fusnote upisivati samo propratne komentare.

Na kraju citata otvoriti zagradu i u nju uneti prezime autora, godinu izdanja i stranu.

- jedan autor: (Beyme, 2002: 155)
- dva autora: (Evans i Whitefield, 1993: 548)
- slučaj kada se citira autor čija su dela navedena u spisku literature više puta a izdata iste godine: (Sartori, 2003 b: 143)

U spisku literature autore treba navesti po abecednom redu.

Red navođenja u slučaju knjiga: prezime, ime, godina izdanja, naslov knjige (kurzivom), mesto izdanja, izdavač.

Primer:

Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

Primer navođenja teksta u knjizi:

Lipset, Seymour Martin and Rokkan Stein, (1967). „Cleavage Structure, Party Systems and Voter Alignment: An Introduction“, u: *Party Systems and Voter Alignments Cross-National Perspectives*. New York: The Free Press.

Primer navođenja teksta iz časopisa:

Evans, Geoffrey and Whitefield Stephen, Identifying the Bases of Party Competition in Eastern Europe: *British Journal of Political Science*, Vol. 23, No. 4 (Oct., 1993), pp. 521–548.

Internet izvori:

Prezime, Ime, datum, „Naziv teksta“. Naziv institucije, <http://www.ipsa.org/publications/ipsr> (Datum posete: 05. 6. 2011)

Autori snose odgovornost za sadržaj, stavove i verodostojnost činjenica u tekstu.

Objavlivanjem teksta autor prenosi sva autorska prava na izdavača časopisa.

Godišnja pretplata na časopis

Godišnja pretplata na časopis
Politički život iznosi 1.500 dinara
za fizička i za pravna lica.

Za fizička lica u inostranstvu cena je
3.500 dinara, a za pravna lica
u inostranstvu 4.000 dinara.

Cena pojedinačnog broja je 500 dinara.

Naziv organizacije / ustanove / pretplatnika

Ulica i broj

JMBG

Broj pretplata

Ime i prezime (za pravna lica ime i prezime odgovornog lica)

Poštanski broj i mesto

PIB

Potpis (i pečat za pravna lica)

Broj telefona/telefaksa

E-pošta

Mesto i datum

Po prijemu pretplatnog listića dostavićemo vam predračun za plaćanje, a po primljenoj uplati i konačni račun.

