

# SRPSKI IZAZOVI

## u svetlu globalnih trendova treće decenije 21. veka

ZBORNIK RADOVA

UREDNICI

Jovan Komšić

Aleksandra Popović



 KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG

 ŠKOLA  
POLITIČKE  
EKOLOGIJE  
ZASAVICA



---

SRPSKI IZAZOVI  
U SVETLU GLOBALNIH TRENDOVA  
TREĆE DECENIJE 21. VEKA

Zbornik radova  
Škole političke ekologije



Fondacija Konrad Adenauer

u saradnji sa



Školom političke ekologije Zasavica  
Sremska Mitrovica

---

IZDAVAČI

Fondacija Konrad Adenauer

Autor projekta

ZA IZDAVAČE

Norbert Bekman-Dirkes

Jovan Komšić

UREDNICI

Prof. dr Jovan Komšić

Aleksandra Popović

RECENZENTI

Prof. dr Dubravka Stojanović

Prof. dr Vladimir Goati

© 2021, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd

SVAKA DALJA UPOTREBA – UMNOŽAVANJE, PREVOĐENJE, SNIMANJE NA MIKROFILM  
KAO I ČUVANJE I OBRADA NA ELEKTRONSKIM UREĐAJIMA – NIJE DOZVOLJENA BEZ PRISTANKA  
FONDACIJE KONRAD ADENAUER

---

# SRPSKI IZAZOVI

u svetlu globalnih trendova  
treće decenije 21.veka

ZBORNIK RADOVA

PRIREDILI

Jovan Komšić

Aleksandra Popović

FONDACIJA KONRAD ADENAUER

Beograd, 2021.



---

# SADRŽAJ

PREDGOVOR .....	9
UVODNE NAPOMENE. O globalnim trendovima, srpskim izazovima i svrhama ove knjige	11
Izjava zahvalnosti .....	23
 <b>SRBIJA NA PUTU KA DEMOKRATIJI</b>	
Dr LATINKA PEROVIĆ Šta ideolozi i akteri političkog pluralizma u Srbiji nisu imali u vidu, i zašto – posle sloma komunističkog monizma na globalnom planu .....	27
Prof. dr SLAVIŠA ORLOVIĆ Političke partije u Srbiji između partokratije, evropeizacije i demokratizacije .....	38
Doc. dr DESPOT KOVAČEVIĆ Uticaj internih partijskih odnosa na demokratiju .....	52
Prof. dr IRENA PEJIĆ Parlamentarizam u Srbiji: semantika između norme i realnosti .....	64
Dr DEJAN BURSAĆ Izborni sistem kao prepreka na daljem putu Srbije ka demokratiji .....	75
Prof. dr ZORAN PAVLOVIĆ Obeležja i perspektive političke kulture u Srbiji .....	87
NIKOLA LAZIĆ Stepen obrazovanja narodnih poslanika Narodne skupštine Republike Srbije: analiza saziva od 2000. do 2020. godine .....	105
Prof. dr ČEDOMIR ČUPIĆ Politika ili antipolitika .....	119
STEFAN MILOSAVLJEVIĆ Srbija kao nedovršena država: problem suverenosti? .....	135

## EVROPSKA PERSPEKTIVA SRBIJE – SPOLJNI, UNUTRAŠNJI I POLITIČKOSISTEMSKI ASPEKTI

Prof. dr JOVAN TEOKAREVIĆ	
Srbija i Zapadni Balkan u Evropskoj Uniji: priča bez kraja? . . . . .	149
NEMANJA PURIĆ	
Trajni zamor politike proširenja Evropske unije prema Zapadnom Balkanu . . . . .	165
Prof. dr MILAN JOVANOVIĆ	
Politički sistem Srbije – reformski izazovi . . . . .	176
Prof. dr JOVAN KOMŠIĆ	
Izazovi evropeizacije i decentralizacije Srbije – kakvi su izgledi za podelu i ravnotežu vlasti u Srbiji? . . . . .	193
ANDRIJANA LAZAREVIĆ	
Modernizacija i demokratizacija jedinica lokalne samouprave u Srbiji – izazovi i preporuke . . . . .	222
Prof. dr MIROSLAV HADŽIĆ	
Bezbednosna razmeđa Srbije . . . . .	235
<b>PRETPOSTAVKE MODERNIZACIJE I ODRŽIVOG RAZVOJA SRBIJE</b>	
Prof. dr LJUBOMIR MADŽAR	
Onespokojavajući impulsi sveobuhvatne globalizacije – Srbija u sukobu sa svojom budućnošću . . . . .	257
Dr MILENA LUTOVAC ĐAKOVIĆ . . . . .	
Ključni izazovi nove industrijske politike Srbije u svetlu globalnih trendova . . . . .	281
Prof. dr MARIJANA PAJVANČIĆ	
Ekološka prava u svetlu međunarodnih standarda i komparativne ustavnosti. . . . .	295
Prof. dr FUADA STANKOVIĆ	
Univerziteti u 21. veku? . . . . .	307
IVANA BERIĆ . . . . .	
Iskustva uspešnih obrazovnih sistema i mogućnosti za implementaciju u Republici Srbiji – rešenja dualnog obrazovanja . . . . .	319
Prof. dr VLADAN IVANOVIĆ	
Slobodom do razvoja u Nemačkom modelu socijalno-tržišne privrede . . . . .	332
Doc. dr FILIP BOJIĆ	
Kolektivna prava zaposlenih u svetlu globalnih trendova . . . . .	343



## KA MODERNOM, OTVORENOM I INOVATIVNOM DRUŠTVU SRBIJE

Prof. dr RATKO BOŽOVIĆ	
Od zločina do katarze .....	361
Prof. dr BOŠKO KOVAČEVIĆ	
Vlast u izazovima trona i oltara .....	380
Doc. dr MARKO VEKOVIĆ	
Versko-politički izazovi spoljne politike Srbije u XXI veku .....	390
Prof. dr ALEKSEJ KIŠJUHAS	
Izazovi modernizacije u Srbiji: od tradicionalne zajednice ka modernom društvu ...	401
Dr JOVANKA MATIĆ	
Medijska politika države u kvaru: onemogućavanje političke alternative .....	411
SUZANA VASILJEVIĆ .....	
Izazovi medijske scene Srbije u kontekstu svetskih trendova .....	427
SERBIAN CHALLENGES – Abstracts .....	433



---

## PREDGOVOR

*„Pogled u prošlost ima smisla  
samo ako služi budućnosti.“*

Konrad Adenauer  
savezni kancelar i predsednik CDU  
(Hrišćansko-demokratske Unije)

Konrad Adenauer, po kome je naša Fondacija dobila ime, izrazio je ovom kratkom rečenicom suštinu političkog i društvenog promišljanja i delovanja. Politika i nauka nalaze se u najpogodnijoj situaciji, ukoliko je reč o oblikovanju budućnosti jednog društva, kada su u međusobnom odnosu žive razmene. Osnovne vrednosti kao što su sloboda, ljudsko dostojanstvo, solidarnost i tolerancija žive su samo ukoliko su zastupljene u javnom diskursu, i ako ih ostvaruju demokratski obrazovani ljudi. Ovaj proces se ne podrazumeva sam po sebi, potrebno mu je neprekidno političko obrazovanje. Naročito se ovo odnosi na demokratske države u tranziciji, na šta nam vrlo jasno ukazuju primeri nakon pada gvozdene zavese, kao i procesi formiranja država nakon raspada Jugoslavije.

U zborniku koji se nalazi pred nama suočavaju se nakon 30 godina razvoja demokratije u Srbiji naučno-analitičke retrospektive, ali i modeli i ideje za buduće oblikovanje politike. U ovoj zbirci radova možemo naći priloge iskusnih naučnika i publicista zajedno sa priložima mlađih akademski obrazovanih stručnjaka: ova-ko objedinjeni ukazuju nam na inkluzivni potencijal politike, političkog promišljanja i analize. Ovu publikaciju možemo shvatiti kao intelektualni radni materijal koji može poslužiti daljem razvoju srpskog društva.

Istorijsko svrstavanje, uporedne analize političkih i institucionalnih mehanizama i ukazivanje na suštinske elemente demokratije, kao što su parlamentarizam, podela vlasti, stranačka demokratija, medijske slobode i politička kultura čine smernice za savremeno posmatranja politike, i sve se to može pronaći u ovom zborniku.

U sagledavanju procesa evropskih integracija Srbije ova zbirka radova nudi iznijansirane poglede na političke procese tranzicije i reformi. Opisana je, mimo

toga, i posebna uloga Srbije kao središnje države i ekonomske pokretačke snage regiona.

Ova publikacija pruža raznorodan, kritički i delimično kontroverzan pogled na srpsku politiku.

Našu zahvalnost upućujemo svim autorkama i autorima koji su pružili svoje vredne doprinose ovoj zbirci. Promišljeno su pozivi upućeni i mlađim autorima kako bi se na taj način ukazalo na kontinuitete i alternative političkog i naučnog promišljanja.

*Norbert Beckmann-Dierkes*  
Direktor Fondacije  
Konrad Adenauer u Srbiji

---

## UVODNE NAPOMENE

### O globalnim trendovima, srpskim izazovima i svrhama ove knjige

Umesto uobičajenih novogodišnjih stereotipa u obraćanjima političkih zvaničnika „Gradu i svetu“ (*Urbi et Orbi*), što u atmosferi sveopšte krize usled koronavirusa (*Covid 19*) bude posrnuli optimizam masovnog publikuma, nagoveštavajući povratak „normalnostima“ relaksirane ekonomsko-političke i socijalno-zdravstvene svakodnevnice, globalnu medijsku scenu obeležila su, prvih dana nove 2021. godine, pre svega dramatična zbivanja u kolevcu najdužeg, neprekinutog republikanskog demokratizma moderne epohe. Suluda, srećom neuspela avantura nasilnog prekida demokratske igre smenjivosti upadom „anti-establišment“ gomile u Kongres SAD – po svemu sudeći inspirisanim sa samog vrha izvršne vlasti SAD<sup>1</sup> – bacila je u duboku senku niz drugih događaja i tema, strateški mnogo značajnijih od minulih prizora sa Kapitol Hila.

Kao što Ivan Krastev (*Ivan Krastev*) zapaža, da brzo zaboravljamo pandemije, a intenzivno se sećamo ratova i revolucija,<sup>2</sup> i u slučaju globalnih odjeka diletantske, trampističke izvedbe nama dobro znane pošasti „događanja naroda“ – sa političko-marketinškim brendom „antibirokratske revolucije“ – desilo se da čovečanstvo marginalizuje sve sudbonosnije izazove početka kataklizmičnih prirodnih procesa. Očigledno je da bez obzira što sve i zadugo menjaju, takve nevolje ni približno ne uzbuđuju publiku, kao što to čine predstave sa većitim zaplitanjima i saplitanjima političkog „dobra“ i „zla“.

Premda izrazito većinski segment političara, puke transakcione naravi – sa njihovom menadžersko-vlasničkom i medijsko-ideološkom bratijom – meri sve tri dimenzije ljudskog postojanja isključivo prezentom i količinom svoje moći i zadovoljstava i, tako, na javnoj sceni uspešno relativizuje svekolike ekološke rizike, ipak se promaljavu pukotine u moćnim strategijama zaslepljivanja masa. Kao odgovor na vapijuću potrebu razumevanja uzroka sve razornijih prirodnih nepogoda, na globalnom planu sve prisutniji je opominjujući glas razboritog i odgovornog segmen-

---

<sup>1</sup> Piter Bejker, „Rulja i pukotina u demokratiji: Kraj Trampove ere“, *The New York Times / International Report (Nedeljnik*, br. 64, januar 2021, str. 3); Richard Haass, „Donald Trump's Costly Legacy“, *Project Syndicate*, Jan 11, 2021, preuzeto 19.01.2021; <https://www.project-syndicate.org/commentary/donald-trump-costly-legacy-three-failures-by-richard-haass-2021-01>; (prevod: Ričard Has, „Trampova skupa zaostavština“, *Danas*, 18. januar 2021, str. 13).

<sup>2</sup> Ivan Krastev, „The Pandemic of fear“, *Project Syndicate*, Jan 15, 2021; preuzeto 19. 1. 2021; <https://www.project-syndicate.org/onpoint/the-pandemic-of-fear-introduction-by-ivan-krastev-2021-01>; (prevod: Иван Крастев, „Један страх, један свет“, *НИИ*, 6. јануар, 2021. бр. 3654, стр. 48–49).

ta naučne i umetničke zajednice, medija, građanskih udruženja i uglednih pojedina. Nije reč samo o naporima da se suzbije pandemija i osmisle instrumenti saniranja posledica ove velike krize, već i o upozorenju da čovečanstvo još nije na adekvatan način suočeno sa poslednjom šansom da predupredi veliki civilizacijski zločin iz nehata.

Sumirajući kratku istoriju čovečanstva, u knjizi objavljenoj na početku prošle decenije (2011), do 2019. te prevedenoj na 60 jezika i prodatoj u više od 12 miliona primeraka, istoričar Juval Noa Harari (*Yuval Noah Harari*) konstatuje da smo na pragu sticanja „ne samo večne mladosti, nego i božanske moći stvaranja i razaranja”.<sup>3</sup> Međutim, ističe on, takav porast moći uopšte „ne znači neizbežno i poboljšanje životnog kvaliteta pojedinačnih sapijensa, a najčešće nanosi neizmerne patnje drugim životinjama”. Sejući propast u našoj i njihovoj sredini, „moćniji smo nego ikad, ali pojma nemamo šta da radimo s tolikom moći”.<sup>4</sup>

Stanje je, u međuvremenu, utoliko promenjeno što, šokirani pandemijom i bolnom spoznajom da smo ipak „slamka među vihorove”, danas ne znamo šta da radimo sa sopstvenim strahovima i neizvesnostima sutrašnjeg dana. Kako bilo, svi su izgledi da će ljudska vrsta, politički, socijalno-ekonomski i kulturološki pocepana, na svoj „suvereni” način teritorijalizovana i organizovana u kapitalne multinacionalne korporacije, kao i u sve manje autoritativne i solidarne regionalne i globalne asocijacije, još jedino u trećoj-četvrtoj deceniji ovog veka raspolagati sa kakvim-takvim mogućnostima da se spreči pogubna krađa budućnosti naših potomaka.

Nije tajna da najdublji uzroci takvog posrnuća izviru iz sinergije pohlepe i neznanja bogatih i moćnih sa posledničnim materijalnim siromaštvom i kulturom bede većinske populacije svetske periferije. Za bolje informisan, moralno odgovoran, ali difuzno rasut i nedovoljno moćan segment čovečanstva belodano je da skoro nezaustavljivo srljamo preko granice održivosti prirodnih i humanih sistema, ka ireverzibilnom ekološkom sunovratu planete i razaranju samih temelja moderne, demokratske civilizacije.

Stoga, filozofi biologije i evolucije raspoznace tek u korekciji imena naše vrste pokazatelj stvarnog „uzimanja u pamet”. Ugledni britanski profesor biologije Predrag Slijepčević podseća da je čovek „evoluciono previše mlad da bi mogao biti mudar”.<sup>5</sup> Nadmeno je moderan svet ignorisao drevnu spoznaju – iskazanu rečima indijanskog poglavice Sijetla – da „čovek nije ispleo mrežu života, on je samo jedna njena nit. Sve što radi mreži radi samom sebi”. U tom smislu, pomenuti autor zaključuje da smo upravo zbog antropocentričnog uverenja kako smo jedini i sve-mogući na ovom svetu, postali „opasnost ne samo za biosferu, nego i za nas same”. Ne čudi onda što kompetentni znalci predlažu da se, umesto *Homo sapiens sapiens*, ljudsko biće egzaktnije označi kao *Homo insapiens* (Čovek nemudri).<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Juval Noa Harari, *Sapijens – Kratka istorija čovečanstva*, (Beograd: Laguna, 2019), 535–536.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Predrag Slijepčević, „Čovjek je evoluciono previše mlad da bi mogao biti mudar”, (*Danas – Nedelja*, 16–17. januar, 2021), VII.

<sup>6</sup> Ibid; vidi i: Intervju: Predrag Slijepčević, „Tamo gde nema ljudi, život procveta”, (*Novi magazin*, br. 491, 24. 9. 2020), str. 48–51.

Ipak, i sam Slijepčević misli da još nije kasno za novi početak. U političko-filozofskom smislu, nakon Drugog svetskog rata – na zgarištu vekovne mržnje najvećih evropskih suseda (Nemačke i Francuske), i većitih sukoba svetskih sila – takvo seme optimizma posejao je i jedan od očeva-osnivača Evropske unije, Žan Mone (*Jean Monnet*). Primetio je da, paralelno sa razaranjima, kriza rađa i šansu pretvaranja nevolje u vrlinu. Jer, „ljudi prihvataju promenu samo kada su suočeni sa nužnošću, a prepoznaju nužnost samo kada se suoče sa krizom”.<sup>7</sup>

Valja nam u tom kontekstu razumevati razloge da 11. januara ove godine, na pariskom onlajn samitu „Jedna planeta” (*One Planet Summit*), francuski predsednik Emanuel Makron (*Emmanuel Macron*) upozori kako „naša budućnost i budućnost naše planete zavisi od toga šta radimo ovde i sada”. Upućujući na posledice narušavanja ekološkog sistema, dodatno uvećane Kovid-19 krizom, slično je konstatovao i Generalni sekretar UN, Antonio Gutereš (*António Guterres*).<sup>8</sup>

Godinu dana ranije, reflektujući globalne teme, kao i dileme „mikrokosmosa” kontinuirano kriznih tokova trodecenijske, puzajuće postsocijalističke tranzicije Srbije, jedna mala čestica našeg društva, satkana od tridesetak istaknutih, proevropski orijentisanih intelektualaca (naučnika, univerzitetskih nastavnika, medijskih i kulturnih poslenika, civilnih aktivista), takođe je – na vrlo specifičan način – povezala razloge svog društvenog angažmana sa univerzalnom svrhom „očuvanja prirode”.

U slučaju „Škole političke ekologije” (osnovane 29. novembra 2019. godine, u Specijalnom rezervatu prirode „Zasavica”, kod Sremske Mitrovice), reč je o nastojanju da se, na tragu maksime o „naturalizaciji čoveka i humanizaciji prirode političke moći i vlasti”, u pojmovima i sadržajima „demokratije” očuvaju izvorni, emancipatorski kapaciteti ideja slobode, jednakosti i bratstva među ljudima.

O kakvim teškoćama i izazovima navedene, „političko-ekološke” dekonstrukcije (zlo)upotrebe moći je reč, svedoče ideje mnogih, evropski i svetski uglednih autora. Već nekoliko decenija upozorava se na „opštu metastazu vrednosti”,<sup>9</sup> na krizu znanja i delovanja, praćenu „cirkularnim lovom na veštice” i „trijumfom gluposti”.<sup>10</sup> Pritom, najopasnije je što na samim počecima velikih transformacija – kao što je slučaj sa srpskom tranzicijom – i pod neumerenim opterećenjima simultanih preobražaja svih društvenih podsistema, „... skoro sve može da iskoči iz kolo-seka i da krene krivim putem”.<sup>11</sup>

U predvečerje prošlogodišnjih izbora za Evropski parlament, trideset vrhunskih evropskih intelektualca (Milan Kundera, Salman Ruždi, Orhan Pamuk, Agneš Heler, Đerđ Konrad, Klaudio Magris, Adam Mihnjik, Herta Miler, Ljudmila Ulicka, Mario Vargas Ljosa, i drugi), koji sebe opravdano deklarišu sintagmom „evropskih patriota”, našlo je razlog da u proglasu „*Ideja Evrope je u opasnosti*” dramatično upozore na

<sup>7</sup> Prema: Dezmon Dinan, *Sve bliža unija – uvod u evropsku integraciju*, (Beograd: Službeni glasnik, 2009), 32.

<sup>8</sup> *Danas*, 13. januar 2021, str. 20; preuzeto 14. 1. 2021; <https://www.danas.rs/svet/u-parizu-poceo-samit-jedna-planeta-o-biodiverzitetu/>.

<sup>9</sup> Žan Bodrijar, *Prozirnost zla*, (Novi Sad: Svetovi, 1994), 7–14.

<sup>10</sup> Đovani Sartori, *Demokratija – šta je to?*, (Podgorica: CID, 2001), 101, 157, 162, 230–232, 262–264.

<sup>11</sup> *Ibid*, 298.

ksenofobno-populistički izazov liberalnoj demokratiji i njenim vrednostima – „veći od bilo kojeg još od tridesetih godina prošlog veka”.<sup>12</sup>

Nesporno je da su vrhunske vrednosti humanističke kulture i demokratske civilizacije postale univerzalni, teško osporivi principi i najšire potrebe modernog doba.<sup>13</sup> Hantington (*Samuel P. Huntington*) u tom kontekstu konstatuje da su ključni činioci stabilnosti i širenja demokratije *ekonomski razvoj* i *političko vodstvo*.<sup>14</sup> Upravo zbog toga – budući da se ideje i procedure poretka slobode nalaze pod virulentnom opsadom modifikovanih, ali jednako snažnih vlastodržačkih poriva za što manje spoznatom i kontrolisanom moći – perspektive savremene politike nipošto nisu jednoznačne.

To ne previđa ni pomenuti autor, pa zato, na samom kraju svoje čuvene studije, devedesetih godina prošlog veka – u momentu najvećeg talasa „globalne demokratske revolucije” – upozorava na mogućnost narastanja „nove plime autoritarizma” u liku „trećeg reverzivnog talasa”. Naprosto, „demokratija će se proširiti u svetu u meri u kojoj to žele oni koji u svetu i pojedinačnim zemljama poseduju vlast”.<sup>15</sup>

Kao nikada do sada, porasle su mogućnosti građanske javnosti da shvati i locira izvorišta i koruptivne mehanizme sebičnog političkog preduzetništva, demagoški skrivenog iza konstrukcija „državnog razloga” (*Raison d'État*) svih vrsta. S druge strane, u ambijentu globalno rastućeg uticaja nekontrolabilnog korporativnog kapitala i informatičkih revolucija (četvrta digitalna) – sa medijskim „mećavama”, svakovrsnim umrežavanjima i, istovremeno, istorijski neviđenim kapacitetima kontrole naše svakodnevnice – umnoženi su, u istoj, možda i u većoj meri, kapaciteti represije novog tipa.

Ogoljena, brutalna negacija čovekovih prava na život, slobodu, imovinu i traganje za srećom, nije više glavni alat za demonstraciju legalne moći, kao ni za uzurpaciju javnog dobra. Na sceni je sve raznovrsniji repertoar lukavog, *misaonog nasilja*. Još pre dva veka, Tokvil (*Alexis de Tocqueville*) zapazio je da „u demokratskim republikama tiranija ne postupa tako; ona pušta telo i *ustremkuje se pravo na dušu*”.<sup>16</sup> Krastev, pak, sledstveno primećuje kako su danas pokidane veze između lične slobode pojedinca i kolektivne moći birača. Koristimo svoja prava, ali osećamo da gubimo mogućnost istinskog političkog izbora. „Naša prava su... podređena logici finansijskog tržišta i postojećim ustavnim uređenjima”, pri čemu je gotovo nemoguć uticaj građana na ekonomsku politiku.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Pismo evropskoj javnosti trideset evropskih pisaca, filozofa i istoričara, objavljeno najpre u *Liberasionu* i *Gardijanu*; preuzeto 05.02.2019, <https://www.danas.rs/kultura/borite-se-za-evropu-inace-ce-je-rusitelji-unistiti/>.

<sup>13</sup> Šarl Senjobos, *Upporedna istorija evropskih naroda*, (Beograd: Dereta, 2013).

<sup>14</sup> Samjuel P. Hantington, *Treći talas – Demokratizacija na izmaku dvadesetog veka*, (Zagreb: Politička kultura, Podgorica: CID, 2004), 215–241.

<sup>15</sup> *Ibid*, 240.

<sup>16</sup> Aleksis de Tokvil, *O demokratiji u Americi*, (Sremski Karlovci: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Titograd: CIID, 1990), 222. (italic J. K.).

<sup>17</sup> Ivan Krastev, *S verom u nepoverenje*, (Beograd: CLIO, 2013), 11–12, 20–21.



U ambijentu „tržišne demokratije“, dominacija i autoritativna raspodela dobara obezbeđuje se sofisticiranom osmozom vladajuće ideologije sa organizaciono-institucionalnim hijerarhijama državnog i privatno-svojinskog monopola. Čitav svet postao je arena velikih rizika i sve surovijeg takmičenja pojedinaca, ekonomskih subjekata, nacija i raznorodnih organizacija.<sup>18</sup>

Na strani razvijenog, Prvog sveta, dejstvom globalizovane ekonomije – koju ekonomski mislioci zovu „finansijskim kapitalizmom“ (Koen),<sup>19</sup> a sociolozi potenciraju njegove „ekstremne“ komponente (Turen)<sup>20</sup> – značajno je redukovan portfolio socijalnih prava, nasleđen iz posleratne epohe „industrijskog kapitalizma“ i „države blagostanja“. Umesto pohvale pravilima „socijalne ekonomije tržišta“, kao drugog imena za saradnju rada i kapitala, od '50. do '80. godina prošlog veka, danas vlasnici velikih kompanija ne kriju zadovoljstvo ogromnim benefitima od deregulacije radno-pravnih odnosa, porasta nejednakosti i „menadžmenta pomoću stresa“.<sup>21</sup> Istovremeno, na drugim stranama naše planete, naročito u njenom, doskora nerazvijenom azijsko-pacifičkom bazenu Trećeg sveta, dešava se istorijski neviđen trend ekonomskog rasta i uzlazne, klasno-socijalne pokretljivosti stotina miliona ljudi.<sup>22</sup>

Kao što Branko Milanović argumentovano konstatuje, globalnu igru interesa sada opredeljuje žestoko takmičenje dva modela kapitalizma. Prvi je *liberalno-meritokratski* sistem. On „koncentriše veći deo proizvodnje u privatni sektor, koji naoko omogućava iskazivanje talenta i koji pokušava da garantuje jednake šanse svima, kroz mere poput besplatnog školstva ili poreza na nasleđe“.<sup>23</sup> Drugi model konsolidovan je režimom *političkog kapitalizma*, sa državom kao vodećim akterom ekonomije i društva uopšte. Pored Kine, kao njegovog središta, na ovaj ili onaj način ispoljava se u i u drugim delovima Azije (Mjanmar, Singapur, Vijetnam), Evrope (Azerbejdžan, Rusija) i Afrike (Alžir, Etiopija, Ruanda). Autor zapaža da „ovaj sistem na prvo mesto stavlja veći ekonomski rast i ograničava individualna politička i građanska prava“.<sup>24</sup>

Mnogo toga govori da će ova velika utakmica opredeliti budućnost ne samo globalne ekonomije, već i prirode političkih procesa na svim, mikro i makro planovima. Kada je o politici reč, moguće su tri opcije: a) u smeru liberalne, predstavničke demokratije; b) odricanja od manjeg ili većeg seta demokratskih prava i kompetitivnog pluralizma, zarad većih plata i sigurnosti, kao i c) plutokratske konvergen-

<sup>18</sup> Ulrich Bek, *Rizično društvo*, (Beograd: Filip Višnjić, 2001).

<sup>19</sup> Danijel Koen, *Homo economicus – Zabludeli prorok novih vremena*, (Beograd: CLIO, 2014), 37.

<sup>20</sup> Alen Turen, *Nova paradigma – za bolje razumevanje savremenog društva*, (Beograd: Službeni glasnik, 2011), 29–31.

<sup>21</sup> Koen, *Homo economicus*, 37–38, 46–48.

<sup>22</sup> Branko Milanovic, "The Clash of Capitalisms – The Real Fight for the Global Economy's Future", *Foreign Affairs*, January-February 2020; preuzeto 30. 9. 2020; <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2019-12-10/clash-capitalisms>; prevod: B. Milanović, "Sukob dva kapitalizma", (*Nedeljnik*, 23. Januar, 2020), 40–45.

<sup>23</sup> *Ibid*, 40.

<sup>24</sup> *Ibid*, 41.

cije meritokratskih komponenti liberalnih sistema sa obrascima političkog kapitalizma, semidemokratskog, ili, pak, čisto autoritarnog profila vlasti.<sup>25</sup>

U poslednjem slučaju, sa još većom osecima ionako „uvenule“ socijaldemokratije, dalekosežnijim stapanjem ekonomske i političke moći, čvršćom homogenizacijom privilegovane manjine i obrnuto proporcionalnim deficitom resursa, volje i umeća srednjih i nižih klasa da spreče redukovanje politike na puko sredstvo obezbeđivanja ekonomskih benefita više klase, stvorili bi se uslovi da bogatstvo definitivno rastera iz sistemskih „odaja“ preostale sadržaje demokratske politike. Takvu opciju „plutokratskog kapitalizma“, kao krajnje tačke oba sistema, Milanović opisuje kao „pobedu ekonomske moći nad politikom“ i široko polje za „beskonačnu reprodukciju“ privilegovanih elita.<sup>26</sup> Nažalost, nešto slično se „iza brda valja“.

Razmišljajući o implikacijama pandemije, ovaj autor predviđa promene globalnih lanaca proizvodnje i još snažniju *globalizaciju rada*, sa znatno većim šansama kompanija da zapošljavaju radnu snagu tamo gde je jeftinija. Raspoznatljiv biće i nastavak *zaoštavanja nejednakosti* na unutar-državnim razinama, kao i između razvijenog i nerazvijenog dela sveta.<sup>27</sup> Zbog činjenice da globalizacija prevashodno pogoduje azijskim zemljama, Milanović konstatuje da je srednja klasa razvijenih, demokratskih zemalja Prvog sveta najveći gubitnik tekućih procesa.<sup>28</sup>

U tom svetlu, Trampovu vladavinu, sve sa pratećim oznakama nove vrste populizma („trampizam“), moguće je sagledavati samo u smislu manje uobičajene, robusnije i živopisnije artikulacije sistemskog nasleđa. „Naše gore list“, ekspert Svetske banke, američki profesor i jedan od najuglednijih ekonomista današnjice čini to ovako: „Tretirajući Ameriku kao neku vrstu sopstvenog preduzeća, on je na jedan ekstrem, drastičan način pokazao ono što je postojalo i pre njega. Otkrio je da se vlada upotrebom laži, neistina, u interesu najbogatijih, na nepotistički način... Tramp je pokazao kako se politička vlast koristi za sticanje profita otkrivajući razmere korupcije u središtu politike i biznisa. Vlast se smatra kao jedan od legitimnih načina bogaćenja i Tramp je to ogolio“.<sup>29</sup>

Razume se, među brojnim analizama bliskih, post-kovid perspektiva, mogu se uočiti i nešto optimističniji tonovi. Recimo, Marijana Macukato (*Mariana Mazzucato*), profesorka na londonskom Juniverziti koledžu i globalno afirmisani zagovornik preduzetničke države,<sup>30</sup> zamišlja svet 2023. godine „kao tačku preokreta, ka novom svetu, koji će biti zeleniji, održiviji i inkluzivniji. Početak svega moraju da budu pokreti koji će zahtevati od vlada da svaka pomoć bude uslovljena održavanjem lič-

<sup>25</sup> Ibid, 44–45.

<sup>26</sup> Ibid, 45.

<sup>27</sup> Бранко Милановић, *Бојаџиашу и сиромаси – Крајња и необична историја глобалне неједнакости*, (Београд: Службени гласник, 2012).

<sup>28</sup> Intervju: Branko Milanović, „Iluzija da će Srbiju primiti u EU“ (*Vreme*, br. 1564, 24. decembar 2020), 14–17.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Marijana Macukato, *Preduzetnička država – Rušenje mitova o sukobu privatnog i društvenog sektora*, (Novi Sad, Akademska knjiga, 2020)

nog dohotka, obezbeđivanjem minimalne cene rada, zaustavljanjem kupovine deonica i omogućavanjem da se radnici uključe u rad bordova direktora”.<sup>31</sup>

Sve u svemu, evidentno je da su višedecenijsku fazu tzv. Novog svetskog poretka, u liku *Pax Americana*<sup>32</sup> i globalne dominacije neoliberalnog modela ekonomije (tzv. Vašingtonski konsenzus),<sup>33</sup> pratile velike društvene promene, šokantni trendovi, geo-politički potresi i paradoksalna zbivanja. U tom mozaiku složeni su: a) implozija sveta real-socijalizma<sup>34</sup> i post-komunistička komponenta trećeg talasa demokratizacije;<sup>35</sup> b) ekspanzija integracijskog procesa i veliko proširenje EU, u liku „zajednice država”, „Evrope građana”, „Evrope regija”, „Evrope manjina”;<sup>36</sup> c) četvrta, automatizovana (post)industrijska, informatičko-digitalna revolucija (AI); d) raspad socijalnog, cepanje društva, prekid veze sistema i aktera, razdvajanje ekonomije i društva;<sup>37</sup> e) kriza predstavljanja;<sup>38</sup> f) nacionalizam i altermondijalizam, i mnogo toga drugog.

Ne mali broj autora piše o „opsadi” demokratije od strane struktura kojima ona ne može da upravlja, pa zato „vladavinu većine”, kao demokratski princip moći, smatraju fikcijom. „Većina je proizvod novca, organizacije i medija”, upozorava u tom smislu Volin (*Sheldon S. Wolin*).<sup>39</sup> Sledom Hantingtonovih analiza „sudara”, odnosno „sukoba” civilizacija,<sup>40</sup> ne prestaju debate o renesansi inženjeringa „zamišljenih zajednica” svih vrsta, religioznih, etno-nacionalnih, regionalnih...<sup>41</sup> Tragajući za paradigmom boljeg razumevanja promena, Turen (*Alain Touraine*) raspravlja o nastaloj političkoj praznini, koju popunjavaju identitetske strategije i kulturološki konflikti. U tom smislu, tvrdi da jačaju sile „... koje su iznad društva kao što su rat, tržišta, zatvaranje u zajednice, lično i međusobno nasilje”.<sup>42</sup>

<sup>31</sup> Ališa Hardisani Gupta, „Ideje ove ekonomistkinje uzdrmale su svet”, *The New York Times / International Report (Nedeljnik, br. 64, januar 2021, str. 13; italic. J. K.)*

<sup>32</sup> Christopher Layne, „The End of Pax Americana: How Western Decline Became Inevitable”, *The National Interest*, April 26, 2012; preuzeto 18. 1. 2020; <https://www.theatlantic.com/international/archive/2012/04/the-end-of-pax-americana-how-western-decline-became-inevitable/256388/>.

<sup>33</sup> O tome: Danilo Šuković, „Institucije – ključna poluga reformi”, u: ur. Veselin Vukotić i dr, *Tranzicija i institucije*, (Beograd: Institut društvenih nauka – Centar za ekonomska istraživanja, Friedrich Ebert Stiftung, 2002), 23–30.

<sup>34</sup> Jovan Komšić, *Teorije o političkim sistemima – demokratija i autoritarizam*, (Beograd: Institut društvenih nauka, 2000), 579–642.

<sup>35</sup> Hantington, *Treći talas*, 11–29.

<sup>36</sup> Dinan, *Sve bliža unija*.

<sup>37</sup> Turen, *Nova paradigma*, 17–104.

<sup>38</sup> Šeldon S. Volin, *Politika i vizija – kontinuitet i inovacija u zapadnoj političkoj misli*, (Beograd: Filip Višnjić, Službeni glasnik, 2007), 751–762.

<sup>39</sup> *Ibid*, 756.

<sup>40</sup> Семјуел П. Хантингтон, *Сукоб цивилизација и преобликовање свејскеј њоретјка*, (Подгорица: ЦИД, Бања Лука: Романов, 2000).

<sup>41</sup> Benedikt Anderson, *Nacija: zamišljena zajednica*, (Beograd: Plato, 1998), 16–19; Erik Hobsbaum, *Nacije i nacionalizam od 1780 – Program, mit, stvarnost*, (Beograd: Filip Višnjić, 1996), 91–113; Antoni D. Smit, *Nacionalni identitet*, (Beograd: Biblioteka XX vek, 1998), 269–271; Jovan Komšić, „Demokratska tranzicija i identiteti”, u: ur. Sonja Biserko, *Potka srpskog identiteta*, (Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, *Ogledi* br. 17, 2016), 11–53.

<sup>42</sup> Turen, *Nova paradigma*, 23–39, 100–102.

Na kulturološko-medijskom planu savremenih društava, procese formiranja mišljenja odlikuju paradoksalni ishodi uvećanja pismenosti i obrazovanosti populacije, kao i gustine komunikacija. Umesto humanističkih ideala i prakse modernizacije<sup>43</sup> – posredstvom pravno garantovanih sloboda, sveobuhvatnog školstva, racionalizacije, razvoja nauke, deliberativne razboritosti demokratskog postupka,<sup>44</sup> raširenosti istinitih informacija, rezonovanja i dijaloške kulture, kao i transparentnosti upravljačkih procesa i lakše kontrole vlasti – danas su u svekolikoj ofanzivi sablasti, činilo se daleke prošlosti.

Do savršenstva su unapređene tehnike intelektualno-političkog „umrtvljavanja“ građana, kao i indukovanja netolerantnog, stereotipno-predrasudnog mišljenja, otpornog na dejstvo najtemeljnije argumentovane istine.<sup>45</sup> Sve to znači da „video-politike“ i „tele-demokratije“ savremenih poredaka uopšte nisu imune na uspostavljanje tajnih kondominijuma vlasti i pojedinih medija. Naprotiv.

Sve prisutnija praksa sofisticiranog, celodnevnog plasmana svakakvih poluistina, „postistina“ i tzv. plemenitih, „patriotskih laži“ (Platon)<sup>46</sup> – u velikotiražnim glasilima, na frekvencijama najslušanijih i najgledanijih elektronskih medija, kao i na Internet mrežama – opominje da prirodu društvenih komunikacija i transakcija opredeljuju iznimno mali troškovi tabloidno-političkog falsifikovanja života i slobode, s jedne strane, i veliki profiti „u džepovima“ vladajućih političko-medijskih nomenklatura, s druge strane. U novim demokratijama to je posebno zabrinjavajuća pojava.

Najlakše se u post-konfliktnim, siromašnim društvima i „zarobljenim“ državama (*State capture*)<sup>47</sup> lična i grupna uzurpacija javnog dobra kamufliraju iza takmičarskih procedura pseudo-izborne demokratije i drugih tehnika demagoškog pribavljanja masovne podrške populusa. Zato mnogi, demokratiji privrženi mislioci shvataju sudbonosni značaj adekvatnog i delotvornog odgovora na pitanje: „Kako da se spreči da demokratska titularnost vlasti ne postane paravan i legitimizacija autokratskog vršenja vlasti“?<sup>48</sup>

\* \* \*

Iz navedenih i drugih razloga, prva rasprava u okviru *Škole političke ekologije* (na Zaslavici, novembra 2019), bila je posvećena problemima savremene demokratije i javne uprave. Kao osnova za dijalog poslužila je tek objavljena knjiga prof. dr Jovana Komšića: „*Demokratija i dobra (samo)uprava – Uvod u osnovne ideje, institucije i procedure*“.

<sup>43</sup> Talcott Parsons, *Moderna društva*, (Niš: Gradina, 1992); Čarls Tejlor, *Doba sekularizacije*, (Beograd: Albatros Plus, Службени гласник, 2011)

<sup>44</sup> Frenk Kaningam, *Teorije demokratije – Kritički uvod*, (Beograd: Filip Višnjić, 2003), 271–302.

<sup>45</sup> Jovan Komšić, *Demokratija i dobra (samo)uprava*, (Beograd: Dan-Graf, 2019), 74–76.

<sup>46</sup> Platon, *Država*, (Beograd: Dereta, 2017), 54, 59.

<sup>47</sup> European Commission, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS – A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, Strasbourg, 6. 2. 2018 COM(2018) 65 final; preuzeto 18. 1. 2020, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf), pp. 3–5.

<sup>48</sup> Sartori, *Demokratija – šta je to?*, 101.

Tom prilikom pokrenuta su mnoga pitanja koja ishode iz interakcije naše države i društva sa regionalnim i evropskim okruženjem, uključujući i najšire, globalne trendove. Dogovoreno je, stoga, da tematska okosnica sledećeg godišnjeg susreta bude upravo materija sročena u naslovu i sadržaju ovog zbornika radova.

Zahvaljujući senzibilnosti menadžmenta beogradske kancelarije Fondacije Konrad Adenauer, na čelu sa direktorom, Norbertom Beckmann-Dierkesom i Aleksandrom Popović, koordinatorkom projekta, za ovakav angažman našeg pro-evropski opredeljenog „tima” – koji je uključivao izradu knjige, okrugli sto na Zasavici, medijsku promociju, kao i određen broj javnih tribina – dobili smo preliminarnu podršku Fondacije. Naravno, kao i sve ostale planove naših života, pandemija je poremetila i realizaciju ovog projekta. Na momente, tokom 2020. godine, činilo se da ga je definitivno zaustavila.

Srećom, podrška Fondacije nije izostala. To je omogućilo da autori priloga za ovu knjigu – osim što su redovno prali ruke i u susretu s drugima bili zamaskirani i na propisanoj distanci – u „samoizolacijama” daju svoj doprinos civilizaciji, i na način na koji su to radili svih prethodnih godina i decenija. Svojim uvidima i ponudama za razumnu artikulaciju javnog dobra, oni su naprosto, od misli, reči i knjiga, tkali svoju pređu, itekako svesni univerzalno onespokojavajućih posledica svekolike krize, rastućih konfuzija i polarizacije našeg i drugih savremenih društava.

Promišljajući narupele proizvoljnosti postmodernog doba, za koje neki misle da su blažene, dok druge ne napušta utisak o sveopštoj haotičnosti, uključujući negaciju normalne komunikacije svakojakim isključivanjima i „posramljivanjima”,<sup>49</sup> dvadeset sedam autora priloga (kao i urednici ove knjige) ipak računaju na pozitivnu recepciju razborite javnosti Srbije. U njihovim analizama, pored teorijske kompetentnosti i egzaktne utemeljenosti, lako se mogu prepoznati i varijacije one latinske o „najboljim namerama” – *Dixi et salvavi animam meam* („Rekoh i spasoh dušu svoju”)?

Ne sumnjam ni da će ne malom delu čitalaca ovog zbornika, posle „susreta” sa nekim, nimalo nežnim anamnezama i dijagnozama aktuelnog „stanja naše nacije”, ostati gorak ukus u ustima. Dvoumim se da li je uopšte moguće izbeći rizik i od dobronamernih zamerki da nismo baš mnogo pomogli da se relaksiraju teški osećaji beznađa i apsolutne nemoći onog segmenta nacije koji ishodišta svog identiteta i smisao svog života prevashodno nalazi u pravu na izbor, u kulturi i poretku građanskih sloboda. Štaviše, možda će se ova knjiga površno čitati i u nekim krugovima simplifikovano poimati kao rekvijem demokratskom „nedonoščetu” u Srbiji!?

Nesumnjivo je da poneki slojevi predočenih misli i nalaza podsećaju na one, s kraja milenijuma poznate „gorke osećaje” da smo „crna rupa na karti sveta”, s tim što danas rastu zebnje da zaista opet možemo postati ona zlokobna, sa starih, opozicionih adresa ekstremno desne političke opcije nagoveštavana „rupa na evropskom ćilimu”. Nije, nažalost, isključeno ni da neka netransparentna agit-propovska koordinacija „tvrde” i „meke” moći pošalje instrukciju svojim, dobro plaćenim „izvođačima medijskih radova” da sa naslovnica najtiražnijih tabloida i najgledanijih ekrana ra-

<sup>49</sup> O tome i: Wolfgang Merkel, „Neprijateljske teritorije: O rekodiranju političkih sukoba”, (Nedeljnik, 18. februar, 2021), 30–31.

znoraznih „jutrenja“ i „pomračenja“ ospu baražnu vatru po autorima necenzuriranih refleksija srpskih izazova. Uostalom, dugo godina svedočimo da se čitav arsenal perfidnih nebuloza o „kvazi-elitističkoj otuđenosti od našeg sveta i veka“, o „autošovinizmu“, kao i o povampirenju „drugosrbijanskih, evrofanatičnih zabluda“ koristi za kampanje okrepljivanja jednodušnosti i homogenizacije naroda, crkve i države.

Za razliku od kreatora ovakvog tipa lažno-patriotske propagande, dobronameran i razborit čitalac prepoznaće da su dominantni slojevi autorskih analiza posvećeni kreativnom traganju za pretpostavkama deblokade sve dramatičnijih zastoja u demokratizaciji države i društva u Srbiji. Znaju autori ove knjige da ne mogu biti mesije koje nude sigurni čamac za spasavanje nacije od novog strmoglava u ponornice nacionalističkih iluzija, zarobljene države, sputanih medija i onemoćalog društva. Imaju i implicitno i eksplicitno pozitivan odnos prema činjenici da je na tržištu ideja i dalje legitimno pisati knjige, kako one sa pro-evropskim i kosmopolitskim vrednosnim opredeljenjima, tako i one sa neskrivenom ambicijom njihovih „nacionalno svesnih“ autora da budu najbolje pozicionirani na putu ka tvrdo omeđenom, „srpskom stanovištu“.

Međutim, nedvosmisleno se prepoznaje nepristajanje autora da, mimo demokratskih procedura i elementarnih etičkih normi, bilo koji pojedinac i interesna skupina rezerviše za sebe ekskluzivno pravo da bude ortocentar svih društvenih odluka, čuvar nekakvog etno-nacionalnog pečata i jedini subjekt kreacije i interpretacije nacionalnog stanovišta. Neskrivena je privrženost ideji da, ako hoćemo postati moderna, demokratska nacija-država, onda, do tog cilja možemo dospeti jedino punom istinom. Ne samo spoznajom o tuđim, već i o sopstvenim doprinosima post-jugoslovenskom (regionalnom i nacionalnom) sunovratu. Upečatljiva je poruka da društvo Srbije mora naći snage da odoli danajskim darovima revizionističkog „hiper-patriotizma“, „satanizovanja drugosti“ i „začaranog kruga uzajamnog nasilja“.

Iz tih razloga, shodno izreci da „nije važno naći najboljeg pastira, nego se osposobiti da prestanemo biti ovce“, valja zahtevati pre svega od intelektualnog korpusa Srbije, kao posednika elitnih znanja i informacija, da se usaglasi oko svrhe i propozicija civilizovane, tolerantne i odgovorne javnosti i, pritom, pronađe pravu meru harmonizacije odnosa između kulture sećanja i kulture pomirenja. Jedino tako, bez mržnje prema „drugosti“ i bez „duha psovke“ – što su ovde, nažalost, često pretvarani u alate „preporoda“ ka nekakvoj „demokratiji istosti“ – a na temeljima verodostojne implementacije univerzalnih, ljudskih principa mira, tolerancije, otvorenog društva i poretka neotuđivih, prirodnih prava na život, slobodu, imovinu i traganje za srećom, moguće je dospeti do nacionalnog stanovišta, primerenog vrlinama demokratske civilizacije.

Ova knjiga, dakle, nudi raspoznatljiv, specifičan kôd za razumevanje savremene interakcije nauke, morala i demokratije. Ne pristajući na manir etno-nacionalističke zavodljivosti i razmetljivosti, izbegava rizik da njene ideje levitiraju između poslovičnih „prekjuče“ i „prekosutra“. Uronjena u „zavičaj“ stvarnih problema aktuelnog trenutka, tragajući za najfunkcionalnijim rešenjima vrlo traumatičnog momenta tranzicije, knjiga nastoji da osvetli zatamnjeno. Jer, svaka moć skriva, manje ili više, svoje stvarne namere. Iz tih razloga, ima smisla podsetiti na jedno stanovište mudrog Maksa Vebera (*Max Weber*).

Naime, ravno pre 102 godine, u jednom, današnjim zbivanjima sličnom momentu nacionalne i opšte-evropske krize, ovaj velikan društvenih nauka naglasio je da, na području nauke, ličnosti potvrđuju svoju kompetenciju i ugled, ukoliko služe „samoj stvari“.<sup>50</sup> Takvu „stvar“ opredeljuje i identifikuje sposobnost „unošenja reda u kaos onih činjenica koje smo uvukli u krug naših interesa“.<sup>51</sup> Potvrđuje je egzaktno sređivanje zbilje u smislu nepristrasnog „znanja o značenju željenoga“ – sa svrhom *oslobađanja sveta od začaranosti svih vrsta*. Zato, fenomen „intelektualizacije“ i proces „racionalizacije“ klasik sociološke nauke sažima imperativom: „Trebalo sačuvati hladnu glavu nasuprot vladajućim idealima, čak i idealima veličanstva, u smislu osobne sposobnosti da, ako ustreba, ‘pliva protiv struje’“.<sup>52</sup>

Na tragu izložene misli, u slučaju naše knjige, makar je moguće primetiti da se susretom analiza i predloga vrhunskih univerzitetskih nastavnika i naučnika Srbije, sa idejama mlađeg starosnog segmenta naše pedagoške i teorijske scene, već afirmisanih saradnika Fondacije Konrad Adenauer i autora priloga za ovaj zbornik, ne izneveravaju etički postulati intelektualnog poziva, ne falsifikuju zbilja i, na taj način, potvrđuju se neprolazne istine o značaju slobodne i nepotkupljive kritičke misli.

Knjigu *Srpski izazovi – u svetlu globalnih trendova treće decenije 21. veka* čine četiri poglavlja: 1) „Srbija na putu ka demokratiji“; 2) „Evropska perspektiva Srbije – spoljni, unutrašnji i političko-sistemske aspekte“; 3) „Pretpostavke modernizacije i održivog razvoja Srbije“, i 4) „Ka modernom, otvorenom i inovativnom društvu Srbije“. Autorski prilozi omogućavaju da se multidisciplinarno sagleda priroda krajnje izazovnog momenta naših transformacija. Kritički sagledavajući elemente za celovitiji odgovor na pitanja: gde smo danas, kuda idemo i gde možemo biti sutra, istoriografske, politikološke, socijalno-psihološke, bezbednosne, ekonomske, pravne, pedagoške, kulturološke, sociološke i komunikološke analize, nude i viđenja daljih pravaca i modaliteta modernizacije, konsolidacije demokratije i evropeizacije Srbije.

Aktuelne okolnosti „zamrznutih“ EU-integracija Srbije i čitavog regiona Zapadnog Balkana; sužavanja raspoloživih opcija u globalnom, geo-političkom i ekonomskom paralelogramu sila, kao i još neotklonjenih nedoumica u kojem smeru nas – sa pratećim preferencijama demosa – zapućuje vladajuća politička klasa Srbije, naročito potenciraju jednu potrebu, od opštedruštvenog značaja. Posredi je verodostojno iniciranje širokog javnog dijaloga o Srbiji u Evropi 2030. Evropi nepotrošenih nada i Srbiji nepotrošenih šansi. Autori i urednici ove knjige imali su nameru da tome daju svoj doprinos.

Koliko smo i uspeli u navedenoj nameri, sudiće kompetentni segmenti stručno-političke javnosti Srbije, šira čitalačka publika i, naravno, tokovi politike i ukupnog života, naredne deceniju-dve.

U Banoštoru, marta 2021.

Prof. dr Jovan Komšić  
Predsednik Saveta  
Škola političke ekologije, Zasavica

<sup>50</sup> Max Weber, *Metodologija društvenih nauka*, (Zagreb: Globus, 1989), 253–282.

<sup>51</sup> Ibid, 69, 76.

<sup>52</sup> Ibid, 24–29, 250, 261–265.





---

## IZJAVA ZAHVALNOSTI

Pored zahvalnosti menadžmentu Konrad Adenauer Fondacije za podršku čitavom projektu, kao i autorima priloga za zbornik – koji su u nimalo naklonjenim vremenima za pomenuto „očuvanje hladne glave“ i konstruktivni, javni kritički iskaz, ipak našli dovoljno inspiracije i energije da realizuju početnu, pre-kovid 19 ideju – rađuje činjenica da je koncept *Škole političke ekologije* naišao na tako zdušnu, nesebičnu podršku Pokreta gorana Sremska Mitrovica i „Specijalnog rezervata prirode, Zasavica“, na čelu sa upravnikom Slobodanom Simićem. Očekujemo, u tom smislu da će se, počev od letnjih meseci ove godine, u predivnom ambijentu Zasavice, kao i u drugim sredinama Vojvodine i Srbije, steći uslovi za neposredne susrete i rasprave o temama pokrenutim u ovoj knjizi.

Najzad, ne i najmanje važno, zahvaljujemo Biljani Simurdić i Stanki Parać-Damjanović, za engleski prevod jednog dela sažetaka, zatim, članovima Saveta *Škole političke ekologije*, prof. dr Marijani Pajvančić, prof. dr Slaviši Orloviću i Zoranu Panoviću, kao i recenzentima, prof. dr Dubravki Stojanović i prof. dr Vladimiru Goatiću na doprinosu da ova knjiga zakorači u stručnu i širu javnost Republike Srbije, kao i čitavog, srodno-jezičkog regiona.

Beograd, maj 2021.

Urednici knjige  
Prof. dr Jovan Komšić  
Aleksandra Popović



---

# SRBIJA NA PUTU KA DEMOKRATIJI



---

Dr Latinka Perović<sup>1</sup>

## ŠTA IDEOLOZI I AKTERI POLITIČKOG PLURALIZMA U SRBIJI NISU IMALI U VIDU, I ZAŠTO – POSLE SLOMA KOMUNISTIČKOG MONIZMA NA GLOBALNOM PLANU

### SAŽETAK

Autorka u tekstu obrazlaže sledeću tezu: Ideolozi i akteri postkomunističkog, političkog pluralizma u Srbiji nisu imali u vidu istoriju pojave, a nisu ni mogli, jer ona nije ni temeljno proučena, ni napisana. Zato se ovaj prilog fokusira na istorijski okvir političkog organizovanja u Srbiji i njegovog razvoja, koji karakterišu prekidi razdoblja političkog monizma i političkog pluralizma. Ukazano je na konstantnu dominaciju jedne partije, uz zanemarljiv značaj drugih partija, odnosno na rezonancu njihovih programa u agrarnom srpskom društvu u kojem je preovlađivao sitni posed, uključujući nedovršeno oslobođenje i ujedinjenje, koje nije bilo društveno, ni posle sticanja državne nezavisnosti, 1878. godine. To je odredilo unutrašnju dinamiku u Srbiji. Svaki program koji je vodio fokusiranju na unutrašnji razvoj, a to znači na raslojavanje socijalnog jedinstva seljaštva, značio je napuštanje zavetnog cilja. U viševekovnoj istoriji, ideja oslobađanja i ujedinjavanja srpskog naroda postala je dogma, a posle sticanja društvene nezavisnosti – politički prioritet. I nakon svega: balkanski ratovi; Prvi svetski rat i stvaranje Jugoslavije, kao proširene Srbije; njen slom i obnova u Drugom svetskom ratu; kriza Jugoslavije kao složene države; ratovi devedesetih godina i njen raspad. Srbija se našla tamo gde je bila pre skoro jednog i po veka. Uprkos političkoj retorici vladajuće partije i opozicionih partija, ona je zarobljena devetnestovekovnim programom svesrpske države, i neizbežno politički monistička i autokratska.

**KLJUČNE REČI:** istorijski okvir političkog organizovanja u Srbiji, agrarno društvo, dominacija jedne partije, dogma ujedinjenja u svesrpsku državu, politički monizam, autokratija.

### OD ZAKLJUČKA KA NJEGOVIOM OBJAŠNJENJU

Ideolozi i akteri političkog pluralizma u Srbiji na kraju 20. veka nisu imali u vidu stvarnu već pretpostavljenu istoriju ove pojave. Najčešće su se služili metodom posmatranja pojave samo na jednom nivou – na nivou forme. Sama interpretacija političkog pluralizma bila je, u suštini, monistička.

Savez komunista Srbije, zajedno sa Jugoslovenskom Narodnom Armijom, najduže je odbacivao mogućnost uspostavljanja višepartijskog sistema, a Republika Srbi-

---

<sup>1</sup> Istoričar, naučni savetnik Instituta za noviju istoriju Srbije, Beograd (u penziji); i-mejl: ivanpetrovic2703@gmail.com.

ja je među poslednjim jugoslovenskim republikama koja je donela zakon o političkom organizovanju grupa i stranaka.

Ideološki i politički monopol Saveza komunista Jugoslavije predstavljao je jedan od bitnih uslova jedinstva jugoslovenske države i socijalizma. Od tada je prošlo više od 30 godina. Dovoljno za kritički osvrt na iskustvo političkog pluralizma i na njegov dosadašnji bilans.

Ovaj prilog Zborniku predstavlja rezime kako mojih vlastitih istraživanja, tako i istraživanja drugih srpskih istoričara. Iz bilansa političkog pluralizma u Srbiji proizilazi više pitanja. Šta je on značio za pojedinca, a šta za društvo u celini? Kakvi su učinci velikog broja političkih stranaka na početku za razvoj predstavničke demokratije? Da li su izbori slobodni, a vlast smenjiva, kontrolisana i podeljena? Ukratko: gde se Srbija – posmatrana sa stanovišta političkog pluralizma – danas nalazi?

Višegodišnja iskustva mentaliteta i političke kulture, dominantnog i alternativnog modela društva i odgovarajućeg modela demokratije doveli su do svojevrstog paradoksa: zagovaranje i praktikovanje političkog pluralizma u Srbiji poslednjih 30 godina otkrilo je deficitarnost pluralizma u srpskom društvu. Forma, često i imitacija političkog pluralizma ostajala je na površini: nije ni izražavala različite socijalne i političke interese u društvu, a nije ni podsticala njihov razvoj.

U pregledima uglavnom političke istorije Srbije pisano je i o političkim strankama. Godišnjice njihovog osnivanja, događaji koji su obeležili njihove vlade i jubileji njihovih vođa dobijali su značajna mesta u ondašnjoj štampi. Ova događajna istorija nije, međutim, doticala suštinska pitanja kao što su organizacija i programi ovih stranaka. Istorijski izvori (prepiska, autobiografije, dnevnici i memoari), nisu objavljeni. Iz raznih razloga, stranačkim arhivama gubio se trag (ratovi i bune, međusobne borbe stranaka, strah da se ne naruši stranačko i državno jedinstvo, običan nemar). Premda se ova tradicija održala do danas, uspostavljanje političkog pluralizma dovelo je do izvesnih promena tradicije. Tada su postale vidljivije i konstante političke istorije, a na površinu su izbile i istorijske kontroverze.

#### PODELA U MALOBROJNOJ INTELIGENCIJI U SRBIJI NAKON STICANJA DRŽAVNE NEZAVISNOSTI 1878. GODINE: IZMEĐU ISTOKA I ZAPADA

U studiji o Vladimiru Jovanoviću, donosiocu ideje zapadnoevropskog liberalizma u Srbiju šezdesetih godina 19. veka, i, istovremeno, jednom od najvećih nacionalnih romantičara u njenoj istoriji, citirala sam njegovog sina, Slobodana Jovanovića, istoričara, pravnog teoretičara, kasnije i političara. Na sinovljevo pitanje ocu zašto je njegovo pokoljenje toliko veličalo srpsku srednjovekovnu prošlost, otac je odgovorio: „Nismo imali od čega drugog da počnemo“.

Malobrojna inteligencija u Srbiji, uključujući i Svetozara Markovića koji je u Srbiju doveo i ideju socijalizma, sledila je Vladimira Jovanovića. I Marković je, kao i Vladimir Jovanović, bio podeljen. Samo, on je bio kritičar nacionalnog romantizma i ideje obnove srednjovekovne srpske države, suprotstavljajući joj ideju federacije balkanskih naroda koja bi se zasnivala na narodnoj samoupravi.

Započeta u Ujedinjenoj omladini srpskoj (1866), produbljena posle ubistva kneza Mihajla (1868), podela na *liberale* i *socijaliste* dobila je novu dinamiku nakon sti-

canja državne nezavisnosti, na Berlinskom kongresu, 1878. godine. Na pitanju orijentacije mlade nezavisne države došlo je do podele u malobrojnoj srpskoj inteligenciji. Ova podela je upoređivana sa podelom *slovenofila* i *zapadnjaka* u ruskoj inteligenciji, četrdesetih godina 19. veka. U nastojanju da se prihvate tekovine razvoja na Zapadu (prosvećenost, tehnička civilizacija), i, u isto vreme, sačuvaju temeljne socio-ekonomske ustanove ruskog života (mir, opština, samouprava, samodržavlje), razvijeno je *slovenofilstvo* kao učenje. U drugoj polovini 19. veka, *slovenofilstvo* (u 20. veku: *slovensko bratstvo* i *proleterski internacionalizam*), i kao učenje i kao pokret bilo je u funkciji imperijalne politike ruske države.

*Srpski slovenofili*, odnosno *rusofili*, sledili su izvorno učenje, i imali su tesne veze sa ruskim slovenofilima (dobrovoljci u ratovima 1876/ 1877/ 1878; preko njih je Nikola Pašić iz emigracije, posle 1883, uspostavio veze sa zvaničnim krugovima u Rusiji). Dakle, nakon 1878, zapadnoevropske institucije (jer, kako je govorio Nikola Pašić, u zapadnim zemljama to vole da čuju), ali sa nepromenjenim sadržajem socioekonomskih ustanova srpskog života (zadruga, opština, samouprava). Prioritet je bio dovršavanje oslobođenja i ujedinjenja srpskog naroda. Za taj cilj treba se spremati, a to znači – eliminisati sve što bi moglo voditi razlaganju unutar celine (Nikola Pašić govorio je da je kolektivna sloboda srpskog naroda važnija od individualne slobode u kneževini – kraljevini Srbiji).

Srpski zapadnjaci težište su stavljali na razvoj mlade nezavisne države u dubinu: privreda, politički i kulturni život, po ugledu na male zapadne države. Za razliku od socijalista, odnosno od radikala, koje je Slobodan Jovanović smatrao *nesvršenim đacima*, vođi zapadnjaka, odnosno naprednjaci bili su, po Simi Ćirkoviću, prvi intelektualci u Srbiji u modernom smislu reči. Pomenuta podela poprimila je karakter istorijske konstante. Ona je postavila granicu koja je prolazila kroz sva razdoblja potonje istorije Srbije. Na prelazu iz 19. u 20. vek (dinastički prevrat 1903; ulazak vojske u politiku: „U veliko ujedinjenje ili smrt“; balkanski ratovi i Prvi svetski rat; stvaranje jugoslovenske države na bazi odnosa snaga u Prvom svetskom ratu; njena percepcija kao proširene kraljevine Srbije; nacionalni sukobi i slom države 1941).

Zatim, na prelazu iz prve u drugu polovinu 20. veka (oslobodilački rat 1941–1945; revolucija: „Nema više povratka na staro“; obnova jugoslovenske države na načelu federalizma; sukob sa Staljinom 1948; teorija različitih puteva u socijalizam kao izraz politike očuvanja državne nezavisnosti; samoupravljanje i decentralizacija zaostale u Drugom svetskom ratu podeljene zemlje, čija obnova i izgradnja podrazumeva centralizaciju materijalnih i ljudskih resursa; nesvrstanost u ideološki, politički i vojno podeljenom svetu u hladnom ratu).

Najzad, na prelazu iz 20. u 21. vek (kraj komunističkog monizma i raspad partijske države; ratovi devedesetih godina, stvaranje nacionalnih država u različitim funkcijama: kao okvira za reforme – Europa zdaj! I za promenu unutrašnjih granica u cilju stvaranja etničke države: prvo Ustav, pa demokratija. Početak 21. veka veka u znaku istorijske prekretnice, ali i nezavršenog odmeravanja snage u borbi na život i smrt između dva modela društva i države, kao i njihovih izgleda (uklanjanje Slobodana Miloševića, oktobra 2000; ubistvo reformskog premijera Zorana Đinđića, marta 2003; pre toga, javno podsećanje na granicu koja se, ni nakon svega, ne

sme preći: „Ako Zoran Đinđić preživi, Srbija neće”). Da je tu granicu predstavljalo uključivanje Srbije u proces evropske integracije, potvrdio je mitropolit Amfilohije Radović u svom govoru na opelu Zoranu Đinđiću u hramu Svetog Save na Vračaru. U kolektivnom odbacivanju orijentacije prema Evropi, kao individualne evolucije Zorana Đinđića, kao aberacije, učestvovali su i neki od ideologa i aktera političkog pluralizma u Srbiji, devedesetih godina 20. veka.

Sve ove procese srpska istoriografija je i reflektovala i generirala.

### ISTORIOGRAFSKO OZRAČJE: OBNOVA NACIONALNOG ROMANTIZMA

Iako je kritička istoriografija postala službena (penzionisanje profesora Pantelije – Pante Srećkovića, školski programi i užbenici; uključivanje u moderne tokove istorijske nauke u svetu, nacionalno-romantičarska istoriografija nije se sasvim povukla. Ona se latentno održava na krhkoj razlici između istorijske narodne svesti i istorijskog saznanja. Do obrta u korist nacionalno-romantičarske istoriografije došlo je u drugoj polovini osamdesetih godina 20. veka. U struci nazvana para-istoriografijom (profesor Andrej Mitrović), široko je percipirana kao patriotska u službi servisa nacionalne politike Srbije i uživala je finansijsku pomoć države. Za uzvrat, proizvodila je „nove istine” i promovisala „nove autoritete”. Sve brojniji i raznovrsniji mediji, (pre svega televizija), a kontrolisani, doprinosili su da jedna interpretacija istorije srpskog naroda („nebeski narod”; „žrtveni narod”; „dobitnik u ratu, gubitnik u miru”) zadobije ne samo uticaj po širini, nego i prodre u dubinu. Tome je doprinio i jedan književni narativ koji je, zapravo, izbrisao razliku između umetničke fikcije i naučne istoriografije. Nije se, međutim, predavala ni kritička istoriografija (istorijski časopisi – *Godišnjak za društvenu istoriju* i *Tokovi*; okrugli stolovi kod prof. Andreja Mitrovića, naučni skupovi i zbornici radova o modernizacijskim procesima u Srbiji 19. i 20. veka; realizacija nekih ranije započetih projekata). I jedno i drugo – i provala nacionalnog romantizma i kritičko mišljenje, makar i na margini, čine takođe ozračje političkog pluralizma u Srbiji u poslednje dve decenije 20. veka. Izostavljanje jedne od karakteristika tog ozračja uporedivo je sa bavljenjem matematikom bez brojeva.

### ISTORIJSKA SVEST I ISTORIJSKO SAZNAJJE

Od ključnog značaja za kritičku istoriografiju bio je rad na razvoju srpske istoriografije uopšte. Središnju ulogu u tome ima delo akademika Sime M. Ćirkovića. Na manifestnu nacionalno-romantičarsku orijentaciju srpske istoriografije osamdesetih godina, Ćirković je reagovao radovima o razvoju srpske istoriografije. Zajedno sa prof. Radetom Mihaljčićem, ovaj poznati srpski medijavista sa renomeom u svetskoj nauci radio je devedesetih godina na *Enciklopediji srpske istoriografije* koja je objavljena 1997. godine. A, zatim je (2004) objavio knjigu *O metodologiji i istoriografiji*. Ova knjiga, kao rezultat Ćirkovićevog tridesetogodišnjeg rada, jeste jedinstven presek razvoja srpske istoriografije, od kraja 18. veka do obnove višepartijskog sistema u Srbiji. Korpus Ćirkovićevih radova o razvoju srpske istoriografije zaokružuje njegova posthumna knjiga *Živeti sa istorijom* (2020), čiji je priređivač najbolji



poznavalac Ćirkovićevog dela, Vlastimir Đokić. Ćirković se u svom delu o razvoju srpske historiografije, najčešće vraćao Jovanu Rajiću, začetniku moderne srpske historiografije, i Stojanu Novakoviću, koji je precizirao značenja bitnih pojmova i faza istorijske nauke.

I Rajića i Novakovića zaokupljalo je isto pitanje koje će kasnije zaokupljati i samog Ćirkovića: odnos istorijske narodne tradicije i naučne historiografije – odnos istorijske svesti i istorijskog saznanja. Rajić je odbacivao epsku tradiciju, tvrdeći da će se Sloveni uopšte teško odricati od „zamatorelih mnenija”. Novaković je na narodnu tradiciju ukazivao kao na specifično svedočanstvo. Ona nije objektivna istina zasnovana na izvorima. Istoričar se ne sme sa njom identifikovati, ali je ne može ni odbacivati. Ona je „najdragocenija građa, građa za upoznavanje dubine fizionomije narodnoga javnog mišljenja, građa potom za izučavanje psiholoških osobina i intelektualne visine javnog mišljenja, kojom se dubina ili plitkoća narodnog suda objašnjava.”

U stvaranju osnova za državnu politiku Srbije na prelazu iz 20. u 21. vek izuzetno važnu ulogu odigrala je apsolutizacija srpske tradicije. U vreme obeležavanja 200. godišnjice Prvog srpskog ustanka u Srbiji – da parafraziram prof. Dubravku Stojanović -postavljalo se pitanje: sa čim ćemo pred Karađorđa? Imajući u vidu intelektualni i moralni pad u struci, ideje i neposredna odgovornost istoričara za ratove devedesetih godina, srpski istoričari našli su se pred pitanjem: sa čim ćemo pred Stojana Novakovića?

#### EPSKA TRADICIJA, NACIONALNO-ROMANTIČARSKA ISTORIOGRAFIJA, NAUČNA ISTORIOGRAFIJA

Ove različite faze u razvoju srpske historiografije i različiti nivoi mišljenja bili su relativizovani na kraju 20. veka. U epskoj tradiciji odjek su nalazile politike obnove prošlosti. Obnovljena je uloga nacionalno-romantičarske historiografije kao sredstva patriotskog rada i nacionalnog vaspitanja. Kao opšta pojava, naučna istoriografija izražava potrebu društva – i u tom smislu je jedno od merila njegove zrelosti da svoju prošlost upoznaje onakvu kakva ona jeste, pred istorijskim izvorima, doista i bila. Ona nije izgubila kontinuitet, ali su njeni rezultati bili ignorisani. Knjiga Sime M. Ćirkovića *O historiografiji i metodologiji*, kao i njegova prethodna knjiga *Srbi među evropskim narodima* (englesko i srpsko izdanje 2004, prevod na sedam jezika) ostale su bez značajnijeg odjeka u stručnoj, naročito u široj javnosti. Nije reč o odnosu prema konkretnim knjigama, već o odnosu prema jednom metodu i jednom mišljenju. To je već kraj komunističkog monizma, i početak političkog pluralizma. Šta se promenilo samo prividno, a šta stvarno?

Osnivači brojnih političkih stranaka uglavnom su dolazili iz akademske zajednice. Ovo je bila i posledica jedne komponente promena koja se može svesti na maksimum: „Osvojiti političku i finansijsku moć”. Na taj način neke oblasti javnog života (na primer, univerziteti) ostale su bez kritične mase za sopstvenu transformaciju. Brojne političke stranke (2000. godine bilo ih je preko 80), programski se nisu razlikovale. Gotovo sve su se deklarisele za tržišnu privredu, višepartijski sistem i

parlamentarizam. U biračkom telu nisu identifikovale svoje ciljne grupe. Kao i vladajuća Socijalistička partija Srbije, novoosnovane političke stranke obraćale su se *narodu*.

Zbog liderskih pretenzija svojih osnivača brzo su se delile. Međutim, u Demokratskoj stranci, u koju su polagane najveće nade za uspostavljanje parlamentarne demokratije, do čestih podela dolazilo je na pitanju rešavanja srpskog pitanja kao državnog pitanja. Najpre, među trinaesticom osnivača Demokratske stranke, a zatim izdvajanjem Demokratske stranke Srbije, Srpske liberalne stranke, pa i Centra za demokratiju. To je uticalo na povećanje broja političkih stranaka, ali nije uočljivije doprinelo artikulaciji programskih specifičnosti. Oslabljene podelama, stranke su na ulazak u parlament mogle računati samo u koalicijama koje nisu bile stabilne. Unutrašnji odnosi u strankama bili su za javnost *neprovidni*: one su javno funkcionisale preko svojih lidera.

Ideolozi i akteri političkog pluralizma nisu imali u vidu tradiciju političkog organizovanja u Srbiji. Da bi se mogla menjati, tradicija se – kako je govorio Stanislav Vinaver – mora poznavati. Inače, društva su osuđena da je u nedogled ponavljaju. Međutim, bilo je tu i svesnog ignorisanja naučnih rezultata koji su dovodili u pitanje tekuću političku orijentaciju (studija Olge Popović-Obrađović o parlamentarizmu u Srbiji 1903–1914. godine).

Na kakvu je tradiciju imao da se nadoveže politički pluralizam na prelazu iz 19. u 20. vek? Razdoblja političkog monizma bila su formalno duža nego razdoblja političkog pluralizma. „Zlatno doba” srpske parlamentarne demokratije nije bilo bez mogućnosti pluralizacije, ali je imalo i ograničenja (zaverenici kao garant legitimiteta kralja, pripreme za ratove, ratovi). *Lažni parlamentarizam* u Kraljevini SHS: apstinencija predstavnika hrvatskog naroda u kraljevini uticala je na to da je država bila na ivici legitimiteta. A zatim, stavljanje van snage Komunističke partije Jugoslavije koja je po broju poslanika bila treća partija u parlamentu (Obznana 1920, Zakon o zaštiti bezbednosti države 1921. Najzad, diktatura kralja Aleksandra 6. januara 1929. godine, kojom je bio zabranjen rad političkih stranaka).

U obnovljenoj jugoslovenskoj državi, kao federaciji, kratko je tolerisano postojanje političkih partija u okviru Narodnog fronta. Kao kriterij njihovog delovanja u uslovima nove vlasti služilo je držanje ovih partija u Drugom svetskom ratu. Prema istom kriteriju, još uvek ilegalna Komunistička partija Jugoslavije imala je monopol. Prestanak postojanja drugih partija bio je posledica traženja načina da se, posle 1948. godine, na drugi način održi monopol. Komunistička partija Jugoslavije deklarirala je (1952) promenu svoje uloge: od rukovodeće u vodeću snagu društva, i promenila ime u Savez komunista Jugoslavije. Ideolozi, kasnije i akteri političkog pluralizma u Srbiji, Vojslav Koštunica i Kosta Čavoški, počeli su sa idejom obnove političkog pluralizma upravo od ovog razdoblja.

#### MODEL PARTIJE KOJI JE NADŽIVEO SEBE

Političke stranke u Srbiji stvorene su relativno rano: 4 godine nakon osnivanja Nacionalno-liberalne federacije u Velikoj Britaniji, 1877. godine. Prva politička stran-

ka u Srbiji – Narodna radikalna stranka – osnovana je 1881–1882. godine. Njeno organizovanje izazvalo je i organizovanje druge dve stranke – Napredne stranke i Liberalne stranke. Sve tri stranke postojale su i pre svog formalnog organizovanja. Kristalisale su se kroz duge međusobne sukobe u Narodnoj skupštini i štampi. Klince sukoba između Narodne radikalne stranke i Liberalne stranke, nalaze se još u podeli Ujedinjene omladine srpske na *liberale* i *socijaliste*. Proklijale su posle ubistva kneza Mihaila (1868), i produbile se u vreme donošenja Ustava iz 1869, prvog nacionalnog ustava, i u ratovima 1876. i 1877–1878. godine. Kulminirale su na pitanju orijentacije mlade nezavisne države. *Narodna* što je značilo *seljačka* država poput velike zadruge, ili – s obzirom na međunarodne obaveze koje je Srbija preuzela na Berlinskom kongresu (izgradnja prve železničke pruge) – *moderna* država, po ugledu na zapadne države sa institucijama i činovnicima koji se brinu o primeni pravila i zakona. I, dok su poslanici u Narodnoj skupštini pitali Jovana Ristića, predsednika Vlade, ko je njega, uopšte, ovlastio da preuzima obaveze, Stojan Novaković im je objašnjavao da je poštovanje međunarodnih obaveza merilo kredibiliteta svake države.

Napredna stranka potekla je iz drugog kola liberala, koje je bilo okupljeno oko lista *Videlo*. Njeno vođstvo (*Milan Piroćanac, Milutin Garašanin, Stojan Novaković, Čedomilj Mijatović*) činili su pravi intelektualci, u modernom smislu reči. Svi su imali profesije, živeli od svog profesionalnog rada i dali veliki doprinos sferama javnog života izvan politike. Za njih, sticanje državne nezavisnosti predstavljalo je istorijsku prekretnicu: od razdoblja ustanaka, ratova i drvenih plugova na razdoblje mira, prosvetavanja, privrednog razvoja. Drugim rečima, na razdoblje modernizacije, odnosno evropeizacije Srbije. Slobodan Jovanović nalazio je da je „naprednjačko udaljavanje od Rusije i približavanje Zapadu...bilo jedna politička potreba... Naprednjacima se činilo da bi Srbija bila osuđena na primitivnost ako se ne bi oslobodila ruskog uticaja.” U isto vreme, pisao je, „*modernisanje* Srbije bilo je koliko potrebno toliko i *nepopularno*. *To je već imalo nivo istorijske konstante*”.

Koliko su ideolozi i akteri političkog pluralizma, na prelazu iz 20. u 21. vek, bili svesni odnosa između potrebe modernisanja i njene nepopularnosti? Koliko su bili spremni da staru paradigmu zamene novom, i šta je imala da znači nova paradigma? Odgovore na ova pitanja treba tražiti i u tridesetogodišnjem iskustvu političkog pluralizma u Srbiji.

#### SAVREMENI IZAZOVI SRPSKOG DRUŠTVA U SVETLU GLAVNE KONTROVERZE U SRPSKOJ ISTORIOGRAFIJI

Iako se nagoveštaji kontroverze o idejnom poreklu prve političke stranke u Srbiji – Narodne radikalne stranke – mogu naći i ranije, do njene artikulacije došlo je osamdesetih godina, u vreme vraćanja na ideju političkog pluralizma u svim zemljama realnog socijalizma, uključujući i nesvrstanu i samoupravnu Jugoslaviju. U Srbiji – tek nakon 2000. godine, nakon sloma režima Slobodana Miloševića. Reflektujući rasprave o komunizmu među ideolozima i akterima političkog pluralizma („režim nametnut sovjetskim tenkovima”; „abercacija u odnosu na srpsko gra-

đansko društvo”), u srpskoj historiografiji došlo je do kontroverze o idejnom poreklu prve političke stranke u Srbiji.

Jedna grupa srpskih istoričara stajala je na stanovištu da stranka za svoje idejno poreklo duguje zapadnoevropskom liberalizmu, i da je nastala po uzoru na demokratsku stranku Leona Gambete u Francuskoj. Zaključci su izvedeni metodom upoređivanja programskih dokumenata. Istraživanja zasnovanih na izvorima nije bilo. To je bila jedna od onih interpretacija istorijskih pojava čija je forma poistovećivana sa njihovim sadržajem. Pragmatični politički razlozi povezivali su političke aktere i istoričare.

Na drugoj strani došlo je do vrlo plodne saradnje srpskih i ruskih istoričara. Istraživanja u srpskim i ruskim arhivama, kritička izdanja istorijskih izvora, objavljivanje naučnih studija (organizacija, ideologija, vođa). U krajnjem rezultatu: jedinstven zaključak o ruskom revolucionarnom narodnjaštvu kao idejnom izvoru Narodne radikalne stranke. Naravno, od posebnog značaja bila su svedočanstva neposrednih aktera (prepiske, listovi i časopisi u Srbiji i u ruskoj emigraciji, neposredne veze Srba i Rusa u Prvoj internacionali).

Model organizacije prvi srpski socijalisti (Svetozar Marković i potonji radikali) dugovali su jednom od ideologa ruskog revolucionarnog narodnjaštva – P. L. Lavrovu. Po njemu, kritički misleće ličnosti organizuju se piramidalno (mesni i sreski odbori, glavni odbor sa predsednikom koji je vođa stranke). Na ovakvom mestu i u ovakvoj ulozi, vođa Narodne radikalne stranke, Nikola Pašić, nalazio se od osnivanja stranke (1881–1882), do svoje smrti 1926. Ova struktura pokretala je i organizovala *narod*, odnosno seljačku masu. Za Narodnu radikalnu stranku seljak je bio vezan članskom kartom. Pripadnost Narodnoj radikalnoj stranci – prema Momčilu Isiću, istraživaču političkog života u Srbiji 1918–1941. – prenosila se sa generacije na generaciju, kao slava i kumstvo. O Lavrovljevom uticaju na organizaciju Narodne radikalne stranke, možda najbolje govore reči (1875) jednog od njegovih najbližih saradnika, N.V. Smirnova: „Ime Lavrova postalo je široko popularno među srpskom inteligencijom, školskom omladinom... mi ćemo imati uskoro veći uticaj i publicitet u Srbiji nego u Rusiji. Postaćemo organ (Lavrovljev list *Pered!*) srpskih ali ne ruskih socijalista”.

Ako je zbog svoje organizacije (hijerarhizovana struktura unutar masovnog pokreta; čvrsta disciplina i jedinstvo) Narodna radikalna stranka upoređivana sa vojskom, onda je zbog svoje ideologije (koja je nazivana *novom verom*) upoređiva sa crkvom. Po samodefiniciji, jedino je ona predstavljala narod, dok je druge stranke tretirala kao neprijatelje naroda. Otuda je na razne načine (izbori koji su ličili na male građanske ratove), trebalo sprečiti dolazak na vlast drugih stranaka, a posle eventualnog silaska sa vlasti kazniti ih tako da ostanu bez ikakve mogućnosti da se na vlast vrate (obračuni sa Naprednom strankom 1884. i 1887. godine – *veliki narodni odisaj*).

Pored navedenih inspiracija za organizaciju (P. L. Lavrov), za ideje je Narodna radikalna stranka dugovala jednom drugom ruskom revolucionaru – N.G. Černiševskom. On je bio rodonačelnik ideje o neponavljanju zapadnoevropskog puta odnosno liberalizma i kapitalizma, uz oslonac na socioekonomske ustanove ruskog

života (mir, opština, samouprava). To je dovelo do stvaranja teorije o zaostalosti kao prednosti tj. do ubrzanja istorije putem preskakanja faza u razvoju.

Na toj osnovi razvilo se u Srbiji šezdesetih i sedamdesetih godina 19. veka socijalističko učenje. Po svojim osnovnim vrednostima, ono takođe spada u jednu od istorijskih konstanti političke istorije Srbije (Svetozar Marković *Srbija na Istoku*). Na temelju tog učenja, Narodna radikalna stranka je u Narodnoj skupštini odbacivala ne samo Zakon o železnici, već i Zakon o stajaćoj vojsci, zaštiti zdravlja naroda i stoke, čak i o prskanju vinograda koje je bila napala filoksera.

Na istom temelju je posle, po slovu liberalnog ustava iz 1888. godine, stvorila *partijsku državu*.

Pošto je, kako kaže liberalni istoričar Živan Živanović, *poradikalila bazu* imajući u Narodnoj skupštini većinu, ona je imala većinu i u svim državnim institucijama izuzev namesništva. Dovođenjem svojih pristalica u državni aparat, bez obzira na njihovu kvalifikovanost, ona je, takođe, uvela jednu novu praksu koja se očuvala kao konstanta. Sa pozicije hegemone stranke, Narodna radikalna stranka koncentrisala se na ostvarivanje zavetnog cilja: dovršiti oslobađanje i ujedinjenje srpskog naroda. Za vreme njenih vlada, vođena su oba Balkanska rata i Prvi svetski rat. Njen doživotni predsednik Nikola Pašić bio je ključna ličnost u kneževini/kraljevini Srbiji, i u kraljevini SHS. Bez njega se – kako je primećivao ruski poslanik Trubeckoj – ništa nije moglo odlučiti: od banalnih do strateških problema.

Ideolozi, a pogotovo akteri političkog pluralizma u Srbiji, nisu bili svesni kontinuiteta ideologije Narodne radikalne stranke. A, među onima koji su ga bili svesni malo je bilo onih spremnih za diskontinuitet, a još manje onih koji su znali zašto je diskontinuitet nužan. Jedan od vođa Napredne stranke, Milan Piroćanac, zagovornik sinhrono modernizacije Srbije posle 1878. godine i predstavničke demokratije, pisao je: „Opasno je biti u sukobu sa vremenom”. I jedanput, a pogotovo više puta.

#### POLITIČKI PLURALIZAM U SRBIJI IZ PERSPEKTIVE ISTORIČARA I IZ PERSPEKTIVE POLITIČARA

Kritički osvrt i istoričara i političara na prva iskustva političkog pluralizma u Srbiji nikako ne znače odbranu političkog monizma. Međutim, ni jedan ni drugi ne previčaju činjenicu da brojnost političkih partija nije isto što i stvarni politički pluralizam.

U već pomenutoj knjizi *O historiografiji i metodologiji* Sima Ćirković kaže: „Monopol je danas nesumnjivo uzdrman i osporeno je njegovo ideološko opravdanje, ali usled kontinuiteta u metodama i u personalu, novine se u praksi slabo osećaju... mnoštvo partija samo po sebi, ne jemči autonomiju istoričarima u njihovom delanju, ne obećava nove perspektive slobode za ostvarivanje njihove prosvetiteljske misije”.

Političar Zoran Đinđić tražio je i istorijsko i teorijsko objašnjenje prividnosti političkog pluralizma u Srbiji. On Srbiju nikada nije, u poslednje dve decenije 20. veka, objašnjavao pojavom Slobodana Miloševića, već upravo obratno. Da nije bilo Miloševića, našao bi se neko drugi, kao što će se – ako se ne izmene uslovi koji takvog čine mogućim – uvek nalaziti.

Istorijski, Srbija je i posle Miloševićevog silaska sa vlasti, smatrao je Đinđić, stajala pred svojom izvornom protivrečnošću: da na osnovama patrijarhalnog društva, kolektivnog i u nacionalnom i u socijalnom smislu, gradi institucije modernog društva koje se zasnivaju na individualnom načelu. Otuda dominacija političkog monizma.

Teorijski socijalizam je u Jugoslaviji – nerazvijenoj i agrarnoj zemlji – pobedio „iznutra”. Bio je dimenzija patrijarhalnog društva. Ono se reprodukovalo kroz otpor modernizaciji. Sa svoje strane, socijalizam se radikalno suprotstavljao građanskom društvu. U tom savezu, koji je sprečavao različitost ideja i programskih orijentacija, sama brojnost partija nije mogla voditi stvarnom političkom pluralizmu. Politički monizam, i autoritarnost kao njegov izraz, stalno su se reprodukovali. Đinđićevo i istorijsko i teorijsko razumevanje modela društva koji je stvoren u novovekovnoj istoriji Srbije, Desimir Tošić nazvao je *vododelnicom*. Za praktično delanje na tragu tog razumevanja Đinđić je imao malo vremena. Kažnjen je upravo zbog samog razumevanja.

## BIBLIOGRAFIJA

Ćirković Sima M., sa Radetom Mihaljčićem, *Enciklopedija srpske istoriografije*, Beograd, 1997.

Ćirković Sima M., *Srbi među evropskim narodima*, Beograd, 2004.

Ćirković Sima M., *O istoriografiji i metodologiji*, Beograd, 2007.

Ćirković Sima M., *Živeti sa istorijom*, Beograd, 2020.

Ćosić Dobrica, *Piščevi zapisi (1969–1980)*, Beograd, 2001.

Ćosić Dobrica, *Piščevi zapisi (1981–1991)*, Beograd, 2001.

Đimić, Stojanović, *Jovanović, Srbija 1804–2004*, Beograd, 2005.

Đinđić Zoran, *Politika i društvo rasprave, članci i eseji. Priredila Latinka Perović, Izabrana dela, knjiga 4*, Beograd, 2013.

Isić Momčilo, *Seljaštvo u Srbiji 1918–1941. Knjiga 3, Politički život na selu*, Beograd, 2015.

Isić Momčilo, *Miloš Moskovljević, Život i delo*, Beograd, 2017.

Jovanović dr Nadežda, *Život za slobodu bez straha*, Beograd, 2000.

Jovanović Slobodan, *Političke i pravne rasprave I-III*, Beograd, 1933.

Jovanović Slobodan, *Vlada Milana Obrenovića I-III*, Beograd, 1934.

Jovanović Slobodan, *Vlada Aleksandra Obrenovića I-III*, Beograd, 1936.

Koštunica dr Vojislav i Čavoški dr Kosta, *Stranački pluralizam ili monizam 1944–1949*, Beograd, 1983.

Lakićević Mijat, *Desimir Tošić: Između ekstrema*, Novi Sad, 2020.

Marković Predrag, *Beograd i Evropa. Evropski uticaji na proces modernizacije*, Beograd, 1992.

Mićunović Dragoljub, *Život u nevremenu*, Beograd, 2013.

Mićunović Dragoljub, *Život u nevremenu 2, U političkom vrtlogu, 3. februar 1990–25. januar 2016*, Beograd 2014.

Mićunović Dragoljub, *Život u nevremenu 3, Iskušenja u pobedi i porazu, 31. decembar 2000. do 3. jun 2016*, Beograd, 2016.

Nikodijević Dušan S., *Naš demokratizam, Novi pregled*, Beograd, 1910, br. 5.

Nikola Pašić, *U Narodnoj skupštini, priredili: Latinka Perović knj.1 i 2; Dubravka Stojanović knj. 3; Đorđe Stanković knj.4*, Beograd 1997, 1998.

- Pašić Nikola, *Moja politička ispovest, reprinted u: Srbija i komentari*, Beograd, 1989.
- Pašić Nikola, *Pisma, članci i govori (1872–1892), priredili: Latinka Perović i Andrej Šemjakin*, Beograd, 1995.
- Perović Latinka, *Srpski socijalisti 19. veka. Prilog istoriji socijalističke misli: prvi poznavaooci i pristalice socijalističkih ideja u Srbiji knj.1; Ideje i pokret Svetozara Markovića knj. 2; Doktrina narodnjaštva teorijski okvir srpskog socijalizma knj. 3*, Beograd 1985,1995.
- Perović Latinka, *Planirana revolucija. Ruski jakobinizam i blankizam*, Beograd-Zagreb, 1988.
- Perović Latinka, *Srpsko-ruske revolucionarne veze. Prilozi za istoriju narodnjaštva u Srbiji*, Beograd, 1993.
- Perović Latinka, *Između anarhije i autokratije. Srpsko društvo na prelazima vekova (XIX–XXI)*, Beograd, 2006.
- Perović Latinka, *Dominantna i neželjena elita. Beleške o intelektualnoj i političkoj eliti u Srbiji (XX–XXI)*, Beograd 2016.
- Perović Latinka, *Ruske ideje i srpske replike. Uvodi u čitanja istorijskih izvora*, Sarajevo, 2019.
- Popov Nebojša, *Kako smo dospeli dovdje (Sećanje 1939–2015)*, Beograd-Zrenjanin, 2016.
- Popović-Obradović Olga, *Parlamentarizam u Srbiji (1903–1914)*, Beograd, 1998.
- Popović-Obradović Olga, *Kakva ili kolika država. Oglеди o političkoj društvenoj istoriji Srbije XIX i XX veka*, Beograd 2008.
- Stojanović Dubravka, *Traumatični krug srpske opozicije, u: Srpska strana rata. Trauma i katarza u istorijskom pamćenju. Priredio Nebojša Popov*, Beograd-Zrenjanin, 2002.
- Stojanović Dubravka, *1903–1914. Istorijska studija o „zlatnom dobu srpske demokratije“*, Beograd, 2019. (drugo izdanje).
- Stojanović Dubravka, *Kaldrma i asfalt. Urbanizacija i evropeizacija Beograda od 1890–1914*, Beograd, 2008.
- Stojanović Dubravka, *Ulje na vodi. Oglеди iz istorije sadašnjosti Srbije*, Beograd. 2010.
- Tadić Jorjo, *Mi i zapad, nova Evropa*, Zagreb 1926, knj. XII br.10.
- Živanović Živan, *Politička istorija Srbije u drugoj polovini XIX veka, I-IV*, Beograd, 1934.
- Županov Josip, *Od komunističkog pakla do divljeg Zapada*, Zagreb, 2002.

---

Prof. dr Slaviša Orlović<sup>2</sup>

## POLITIČKE PARTIJE U SRBIJI IZMEĐU PARTOKRATIJE, EVROPEIZACIJE I DEMOKRATIZACIJE

### SAŽETAK

U ovom radu analizira se dosadašnja praksa delovanja političkih partija, nakon procesa pluralizacije i obnavljanja višepartizma. Pokazuje se da se može govoriti o elementima kontinuiteta sa vladavinom jedne partije i partijske države. Delovanje partija, sa jedne strane, obeleženo je partokratijom, kako bi zadovoljile svoje interese uz klijentelizam. S druge strane, evidentno je nastojanje da se zaodenu evropskom odrom, i tako zadobiju spoljnu legitimaciju. Partokratija i kolonizacija države, državnih institucija i organizacija partijskim kadrovima karakteristične su za čitav period od tridesetak godina obnovljenog višepartizma. Dominantni oblici partokratije i zarobljene države jesu stranačko zapošljavanje, klijentelizam, obezbeđivanje novca za finansiranje izborne kampanje, i veoma dugo držanje kadrova u stanju vršilaca dužnosti (v.d.). U javnim preduzećima nedopustivo je veliki broj direktora u v.d. stanju. Slično je i sa državnim službenicima na položaju u državnoj upravi. Držanjem u ovom statusu privremenosti, neizvesnosti i neposredne zavisnosti, nad njima se ostvaruje puna kontrola i pribavlja apsolutna poslušnost. Partokratija uništava meritokratiju i ugrožava demokratiju. Istovremeno, a naročito nakon 2000. godine, intenziviraju se procesi evropeizacije koji zahtevaju čvrst i stabilan konsenzus o članstvu u EU. Do toga u Srbiji gotovo da nikada nije došlo. Srbija kao da je na evropskom putu imala manjak ambicija, a višak prepreka. Umesto shvatanja partija kao „agencija za zapošljavanje“, potrebno je njihovo vraćanje na izvornu ulogu, da ih građani ponovo doživljavaju kao aktere koji artikulišu i reprezentuju interese, ostvaruju izborna obećanja, oblikuju javno dobro i preuzimaju odgovornost za dobro vladanje. Sve ovo govori da partokratija i procesi demokratizacije i evropeizacije vuku u suprotnom smeru.

KLJUČNE REČI: partokratija, zarobljena država, evropeizacija, demokratizacija.

Političke partije su i objekti i subjekti političkih promena kojima su obuhvaćena postkomunistička društva. Ovaj proces obuhvaćen je tridesetogodšnjim periodom od 1990. do 2020. godine. Demokratizacija bivših jednopartijskih društava započela je krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina dvadesetog veka. Zatim je usledio izlazak iz monizma i put ka političkom pluralizmu. Taj put prožet je oslo-

---

<sup>2</sup> Politikolog, redovni profesor Fakulteta političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, slavis.a.orlovic@fpn.bg.ac.rs.



bađanjem od dubljih naslaga u političkoj kulturi oblikovanih pedesetak godina koje je obeležila vladavina jedne partije (Komunističke partije). Ovo je bio period monopola, monologa i monolita. Pređeni put nije bio ni jednostavan, ni jednoznačan. Može se reći da je to krug koji je oblikovan između jednopartizma pre 1990, i vladavine jedne partije 2020. Kako je pisao Bendžamin Konstan „U nekim razdobljima ljudi treba da prođu ceo krug ludila da bi se vratili razumu“.<sup>3</sup>

Ilustracije radi, prvi višestranački parlament u Srbiji, koji je biran po većinskom dvokružnom izbornom sistemu, imao je jednu partiju (Socijalistička partija Srbije, SPS) koja je osvojila 41% glasova i 77% mandata, odnosno 194 od ukupno 250 poslanika. Posle parlamentarnih izbora održanih nakon trideset godina, 2020, Srpska napredna stranka (SNS) osvojila je 60% glasova po proporcionalnom sistemu i ima 188, isto od 250, mandata. Okolnosti u kojima jedna partija i njen lider imaju ključnu ulogu, usporavaju procese pluralizacije i demokratizacije. Sistem više liči na uzurpaciju vlasti. Čak i u periodu, obeleženom izvesnom pluralizacijom i višepartijskim sistemom, jedna od konstantnih težnji partija tokom ovih tridesetak godina jeste supstitucija institucija liderima stranke. Kako to komentariše Dejvid Bičam u svom tekstu o delu Roberta Mihelsa, „nepromenljiva stvarnost koja leži iza različitih promena u verovanjima ili ideologiji koje su se odigrale tokom istorije“ jeste da „nije toliko došlo do promene vrednosti koliko do promene slika“. Jedan portret je zamenjen drugim, ali „potreba za predmetom obožavanja je ostala“.<sup>4</sup>

Lideri razmišljaju u duhu parole „partija to sam ja“, a i na opredeljenje birača dominantnu ulogu ima imidž lidera, odnosno predstava o njemu. Od početka devedesetih godina, na čelu partija kao osnivači samo su još dva lidera: Vuk Drašković na čelu Srpskog pokreta obnove (SPO), i Nenad Čanak na čelu Lige socijaldemokrata Vojvodine (LSV). Slobodan Milošević (lider SPS) umro je u Haškom tribunalu, Zoran Đinđić (lider Demokratske stranke, DS) je ubijen, Vojislav Koštunica (lider Demokratske stranke Srbije, DSS) podneo je ostavku i povukao se iz politike, politička stranka G17 plus je ugašena i izbrisana iz registra političkih partija. DS i DSS ne prestaju da se raspadaju i razmnožavaju, kao amebe, na sve sitnije delove. SPS je jedina partija koja opstaje, a ključni događaj je nastanak SNS izdvajanjem dela rukovodstva iz SRS, 2009. godine.

Inercija komunizma potvrdila je da nije bilo moguće da odete na spavanje kao komunisti, a da se probudite kao demokrata. Duh komunizma iz vremena „partijske države“ koji, između ostalog, govori o nastojanju partija da zagospodare svim ustanovama i dopru svojim pipcima do svih oblasti društvenog života, dopire do današnjih dana. Pređeni put višestranačja u Srbiji obeležen je konceptom „razgradnje države“ i državnih tvorevina (u kojima su neki od nas rođeni i živeli, preko građanskih ratova)<sup>5</sup>, konceptom „otimanja od države“, „okupacije države“ svojim ka-

<sup>3</sup> Bendžamin Konstan, *Principi politike i drugi spisi*, Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, 2000, str. 201.

<sup>4</sup> David Beetham, *Od socijalizma do fašizma: Odnos teorije i prakse u delu Roberta Mihelsa, Marksizam u svetu*, broj 9, septembar 1997, str. 83.

<sup>5</sup> Etničke federacije raspale su se po nacionalno-federalnim šavovima (SSSR, ČSSR, SFRJ, SiCG), a nastale su brojne slabe države (npr. Bosna i Hercegovina). Demokratija u Istočnoj Evropi brže se

drovima, i „isisavanja državnih resursa” – sve to zajedno vodi izneverenim očekivanjima građana od obnavljanja višepartizma.

## PARTOKRATIJA – KONTINUITET OD PARTIJSKE DRŽAVE DO VLADAVINE JEDNE PARTIJE

Tridesetak godina višepartizma u Srbiji obeležen je partokratijom, kao jednom vrstom inercije nakon pedesetogodišnjeg iskustva vladavine jedne partije. Jednopartizam je 1990. godine zamenjen dominantnom strankom SPS (1990–2000), kasnije polarizovanim i umerenim pluralizmom 2000–2012, i opet dominantnom strankom nakon 2012. (SNS). Sve vreme na delu je partokratija. Partije na vlasti, kao po navici ili stečenom „pravu”, zaposedaju institucije, ustanove i organizacije koje im ne pripadaju. To znači da su one duboko zakoračile u sve sfere društva i izvan parlamenta i vlade (koje im legitimno pripadaju nakon izbora) – od javnih preduzeća do ustanova kulture i sportskih društava. Iz ovih razloga, govori se o „sistemu plena” i „zarobljenoj državi”. Ova nit je konstanta u političkom delovanju partija od vremena vladavine jedne partije (Komunističke partije), preko devedesetih i dominacije SPS, vladavine stranaka DOS (od 2000. do 2012), pa sve do vladavine SNS, od 2012. Partokratija (engl. *partitocracy*, franc. *partitocratie*, nem. *Partitokratie*, ital. *partitocrazia*) jeste stanje političkog sistema u kojem su političke partije u prevlasti nad „konstitucionalnim državnim telima” (Sartori).<sup>6</sup> Okupiranje države od strane vladajuće partije ili partija vodi ka partijskoj državi, što znači da partija monopolíše artikulisanje političke volje.<sup>7</sup> O tome koliko je ovo stara pojava u našem društvu pisao je Slobodan Jovanović početkom XX veka: „U nedostatku uverenja i načela, stranka teži uspehu radi uspeha; ona gleda da pošto-poto dođe do vlasti i da je što duže zadrži u svojim rukama”, i nastavlja: „stranka postaje društvo za eksploataciju vlasti, i, kao sve druge koje su rukovođene egoističkim pobudama, širi oko sebe korupciju”.<sup>8</sup> Maks Veber je, deleći političke partije na *patronažne* i *ideološke*, ukazao da patronažne partije postoje s ciljem da „putem izbora dovedu svoga vođu na rukovodeći položaj, da bi on zatim poveravao državne službe svojim pristalicama”.<sup>9</sup> Ideološke partije „žele da služe ostvarivanju političkih ideala određenog sadržaja”.<sup>10</sup> Danas, kao da su isparili politički ideali, i sve više se govori o deideologiji partija.

---

sprovodila u onim državama koje su imale manje etničke rascepe (Mađarska, Češka, Poljska), a sporije u državama koje su dublje podeljene (Slovačka, Bugarska, Rumunija i bivša Jugoslavija). O ovome je pisao Horowitz, Donald L, „Democracy in Divided Societies”, *Journal of Democracy*, Vol. 4, No. 4, October 1993, p. 19.

<sup>6</sup> Mirjana Kasapović, *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb, 2003, str. 267

<sup>7</sup> O partokratiji detaljnije sam pisao u knjigama: Slaviša Orlović, *Politički život Srbije (između partokratije i demokratije)*, Beograd, Službeni glasnik, 2008. str. 537–566, i u: Slaviša Orlović, *Partije i partijski sistemi (Teorijsko-analitički okvir)*, Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2015. str. 274–276.

<sup>8</sup> Slobodan Jovanović, *O državi, Osnovi jedine pravne teorije* (sabrana dela), Beograd: BIGZ-SKZ, 1922. str. 370.

<sup>9</sup> Maks Veber, *Privreda i društvo*, drugi deo, Beograd: Prosveta, 1976, str. 456.

<sup>10</sup> *Ibid*, str. 457.

Za Vebera „politička delatnost posredstvom partija znači upravo: interesima vođena delatnost”.<sup>11</sup>

Partokratija u Srbiji može se pratiti u institucionalnoj ravni (Ustav, zakon, izborni sistem), u političkoj kulturi i tradiciji, ali i u razumevanju politike, više kao zadovoljavanju parcijalnih i ličnih interesa, a manje kao oblikovanja javnog dobra. Jedan od glavnih problema u Srbiji jeste nezaposlenost koja se proteže kroz čitav period tranzicije, privatizacije, sankcija UN devedesetih godina, svetske ekonomske krize (od 2008), pandemije izazvane Korona virusom, 2020. godine. S obzirom da je država glavni poslodavac, partijama polazi za rukom da zapošljavaju, pre svega, svoju klijentelu, kada dođu na vlast. Na taj način se samo gomila broj zaposlenih u javnom sektoru. Nakon izbora partije koje formiraju vladu „polažu” pravo da zagospodare državom i da zaposednu i prisvoje javno dobro i javne službe. Vladajuće partije i/li koalicije imaju ekskluzivno „pravo” da vrše imenovanja u državnoj administraciji, javnim preduzećima, komunalnim preduzećima, institutima, agencijama, fondovima, zdravstvu, socijalnim i kulturnim centrima, studentskim domovima, veterinarskim stanicama, školama, pozorištima, bolnicama, službama za održavanje spomenika i memorijalnih parkova – što sve spada u javna dobra, i finansira se iz budžeta.

Svaka vlast nastoji da nagradi stranačke aktiviste visokim položajima, i polazi od pretpostavke da će njenu politiku najbolje sprovesti njeni kadrovi. Političke partije u Srbiji nakon izbora neprikosnoveno odlučuju o razmeštanju svojih ljudi na 250 poslaničkih mesta u parlamentu (utvrđivanjem redosleda na izbornoj listi), na 18 do tridesetak ministarskih mesta u vladi (broj resora prilagođava se koalicionim sporazumima i aranžmanima), 100 do 150 mesta državnih sekretara i pomoćnika ministara (koji nisu izabrani konkursom). Ministarstvo može imati jednog ili više državnih sekretara koje na predlog ministra postavlja i razrešava vlada.<sup>12</sup> Takođe, ministar može imati najviše tri posebna savetnika. Za obavljanje poslova državne uprave, koji se odnose na pripremu, usvajanje, odnosno predlaganje tehničkih propisa, postoje posebne organizacije.<sup>13</sup> Vlada, odnosno ministarstva, osnovala su brojne agencije.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Maks Veber, *Politika kao poziv*, u: *Kritika kolektivizma*, Beograd: Filip Višnjić, 1998, str. 69.

<sup>12</sup> Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik RS, 79/2005, član 24.

<sup>13</sup> Posebne organizacije su: Republički sekretarijat za zakonodavstvo, Republički zavod za razvoj, Republički zavod za statistiku, Republički hidrometeorološki zavod, Republički geodetski zavod, Republička direkcija za imovinu Republike Srbije, Republički zavod za informatiku i internet, Agencija za strana ulaganja i promociju izvoza, Centar za razminiranje, Zavod za intelektualnu svojinu, Direkcija za unutrašnje plovne puteve „Plovput”, Geomagnetski zavod, Zavod za socijalno osiguranje (Zakon o ministarstvima, član 30.).

<sup>14</sup> Agencija za zaštitu životne sredine, Agencija za razvoj infrastrukture lokalne samouprave, Agencija za strana ulaganja i promociju izvoza, Agencija za reciklažu, Agencija za energetska efikasnost, Bezbednosno informativna agencija, Vojnobezbednosna agencija, Vojnoobaveštajna agencija, Republička agencija za mirno rešavanje radnih sporova, Agencija za energetiku, Agencija za privatizaciju, Agencija za privredne registre, Agencija za licenciranje stečajnih upravnika, Agencija za lekove, Regulatorno telo za elektronske medije, Agencija za telekomunikacije, Republička agencija za poštanske usluge, Agencija za osiguranje depozita, Republička agencija za prostorno planiranje, Agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća, Agencija za osiguranje i finansiranje izvoza, Agencija za rudarstvo, Agencija za kontrolu letenja, i Antidoping agencija Republike Srbije.

Vredi napomenuti da se osim parlamentarnih izbora za Narodnu skupštinu Republike Srbije održavaju i izbori za skupštinu AP Vojvodina koja ima 120 poslanika, za Grad Beograd, koji ima 110 odbornika, kao i odbornici 27 skupština gradova, i oko 150 skupština opština. Sva ova (radna) mesta ulaze u namirivanje, pre svega, partijskih kadrova. Nakon ministarskih mesta, javna preduzeća su, nakon pobeđe na izborima, sledeći glavni plen političkih partija. To je i jedno od objašnjenja zašto brojna javna preduzeća nisu restrukturisana. Državno vlasništvo nad javnim preduzećima još uvek je veliko, delimično i zbog otpora političkih partija da izgube „vlasništvo“ nad tako izdašnim resursima. Nakon pobeđe na izborima, raspodela direktorskih mesta i članstva u upravnim (sada nadzornim) odborima postaje veoma važan segment koalicionih ugovora (ili dogovora) između stranaka na vlasti. Stranke, po pravilu, dovode na ova mesta pouzdane partijske članove ili simpatizere koji uglavnom ne ispunjavaju stručne kvalitete za iste. Partije na vlasti imenuju direktore i članove upravnih odbora za tridestak javnih preduzeća u koja razmeste između dvesta i trista svojih ljudi na mesta direktora, predsednika i članova upravnih, i predsednika i članova nadzornih odbora (Telekom, EPS, EMS, Putevi Srbije, Srbijašume, Srbijavode, i tako dalje). Ovaj proces i/ili fenomen analizira se i konceptom „zarobljene države“ (*state capture*).

Zarobljena država ima dva aspekta. Prvi se manifestuje kroz opstrukciju reformi, što podrazumeva postojanje različitih grupa s ciljem potpunog ili delimičnog usporavanja ekonomske transformacije države. Drugi aspekt je tzv. tunelovanje resursa iz preduzeća. Ova pojava ogleda se kroz aktivnost određenih ljudi koji su na položaju, da pre privatizacije dislociraju aktivu društvenih preduzeća u sopstvene firme, prisvajajući, na taj način, društvenu svojinu. Ovo isisavanje društvene svojine tj. aktive preduzeća moguće je iz razloga postojanja pravnih praznina, odnosno takozvanih „rupa u zakonu“.<sup>15</sup> Koncept zarobljene države (*state capture*) poznat je kao „prisvajanje državnih resursa od strane političkih aktera u svoju korist, bilo privatnu ili političku“ (Grzimała-Busse, 2008). Kako ističe Dušan Pavlović, „post-komunističke države u Jugoistočnoj Evropi nisu dominantno zarobljene od strane privatne, poslovne, vojne ili mafijaške grupe, već političara“. I, dodaje: „političari su jači od tajkuna, oligarha, mafije i vojno-bezbednosnih struktura“.<sup>16</sup> Dominantni oblici zarobljene države su stranačko zapošljavanje, klijentelizam i obezbeđivanje novca za finansiranje izborne kampanje. Sve ovo značajno utiče na povećanje javne potrošnje. Partije isisavaju sredstva putem javnih nabavki, iz javnih i komunalnih preduzeća koja posluju sa gubicima, stranačkim zapošljavanjem i kontrolom medija. Sve ovo utiče na usporavanje procesa demokratizacije.

Kada se ima u vidu da se sve ovo multiplikuje na pokrajinska, gradska i opštinska javna komunalna preduzeća, dobije se veoma veliki broj (radnih) mesta. Na primer, u Novom Sadu, nakon promene vlasti, u jednom danu promenjeni su go-

<sup>15</sup> O ovome je pisao i Dušan Pavlović u tekstu *Zarobljena država*, u: *Pet godina tranzicije u Srbiji II*, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Socijaldemokratski klub, 2006. str. 77–92.

<sup>16</sup> Dušan Pavlović, *Zarobljena država i hibridni režim dvadeset godina posle 5. oktobra*, u: *Dva deset godina 5. oktobra*, uredio Slaviša Orlović, Beograd: 2020. Fakultet političkih nauka i Fondacija Hans Zajdel.

tovo svi direktori javnih preduzeća i drugih ustanova koje su u nadležnosti ovog grada.<sup>17</sup> Procene su, da se promenom vlasni u Beogradu menja oko četiristo osoba iz gradske uprave, javnih komunalnih preduzeća i drugih ustanova u nadležnosti Skupštine grada.<sup>18</sup> Postavljanjem svojih kadrova, bez obzira da li je reč o članovima stranaka ili osobama bliskim partijama, stranke, između ostalog, kontrolišu najveći deo finansijskih tokova u zemlji. Takav milje odlična je podloga za korupciju koja se, između ostalog, manifestuje kroz obezbeđivanje poslova firmama koje kontrolišu rođaci ili poslovni partneri članova upravnih odbora, ali i kroz nameštanje procedura za dobijanje tih poslova. To znači da se javna preduzeća shvataju kao plen za namirivanje kadrova i isisavanje kapitala. Ona su neretko i predmet pregovora o formiranju postizbornih koalicija. Čak i danas, 2020. godine, 20 od 33 direktora javnih preduzeća su vršioci dužnosti, a neki od njih, čak od 2012. godine. Prema zakonu, direktori javnih preduzeća biraju se na javnim konkursima, i ne mogu biti u stanju vršilaca dužnosti duže od godinu dana. Držanjem u ovom statusu privremenosti, neizvesnosti i neposredne zavisnosti, nad njima se ostvaruje puna kontrola i pribavlja apsolutna poslušnost.<sup>19</sup>

Slično je i u organima državne uprave gde se više od polovine državnih službenika na položajima takođe nalazi u statusu „vršioca dužnosti”. Većina njih je u tom statusu duže od pola godine, iako, po zakonu, v.d. status može se produžiti na još tri meseca u slučaju neuspeha internog, odnosno javnog konkursa.<sup>20</sup> Organizacija „Transparentnost Srbija”, u svom saopštenju „Državna uprava i dalje u v.d. stanju” od 5. juna 2020, izveštava da je „na osnovu brojnih pojedinačnih rešenja o postavljenju vršilaca dužnosti koje je Vlada donosila tokom prošle godine (2019, op. S.O.), utvrdila da oko dve trećine organa državne uprave u Republici Srbiji i dalje nemarukovodioce koji su izabrani na konkursu”.<sup>21</sup> Prema podacima „Transparentnosti Srbija”, tokom 2019, Vlada je raspisala samo 42 konkursa za položaje na mestima pomoćnika ministara, sekretara ministarstava, direktora i drugih rukovodilaca Vladinih kancelarija, uprava i posebnih organizacija. Pošto je na kraju 2018. bilo ukupno 263 mesta koja su zauzimali vršioci dužnosti, to znači da Vlada tokom 2019.

<sup>17</sup> Dnevne novine „Politik a”, 4. 7. 2008.

<sup>18</sup> Skupština Grada Beograda ima 110 odbornika. Beograd je osnivač 11 javnih komunalnih preduzeća, osam javnih preduzeća, (Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda, Urbanistički zavod Beograda, RTV „Studio B”, Sava centar, Ada ciganlija, Beogradska tvrđava, Hipodrom Beograd i Beovodovod), Turistička organizacija Beograda, Arena Beogra d.o.o., sedamnaest predškolskih ustanova, tri ustanove socijalne zaštite, tri sportska centra i dvadeset sedam zdravstvenih ustanova (domovi zdravlja, apoteke, zavodi, kliničko-bolnički centri).

<sup>19</sup> O ovome sam pisao i u: Slaviša Orlović, *Učinci i dostignuća petooktobarskih promena u Srbiji*, u: *Dvadeset godina 5. oktobra*, uredio Slaviša Orlović, Beograd: Fakultet političkih nauka i Fondacija Hans Zajdel, 2020.

<sup>20</sup> „Prema podacima Transparentnosti Srbije, samo u drugoj polovini 2019. pomoćnici ministara, direktori uprava, kancelarija i drugih Vladinih službi u v.d. status postavljeni su čak 232 puta, među kojima su u tridesetak slučajeva isti ljudi. U isto vreme, 14 službenika na položajima imenovano je nakon sprovedenog konkursa”. Pristupljeno oktobra 2020: <https://nova.rs/vesti/politika/srbija-u-v-d-stanju-20-direktora-postavljeno-bez-konkursa>.

<sup>21</sup> Saopštenje „Transparentnost Srbija” „Državna uprava i dalje u v.d. stanju” od 5. juna 2020. godine, pristupljeno oktobra 2020: <https://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/11480-drzavna-uprava-i-dalje-u-v-d-stanju>.

nije ni pokušala da kroz konkurs popuni ove položaje u čak 221 slučaju. Kako se navodi u izveštaju Pregovaračke grupe za poglavlje 23, „krajem 2018, od 370 položaja u državnoj upravi, na osnovu prethodno sprovedenih javnih i internih konkursa bilo je postavljeno 107 službenika”.<sup>22</sup>

„Podela plena”, međutim, ne završava se samo podelom mesta u vladi, javnim i komunalnim preduzećima i državnoj upravi, već partije svoje ljude postavljaju i u diplomatiji, institutima, agencijama, fondovima, zdravstvu, socijalnim i kulturnim centrima, studentskim domovima, veterinarskim stanicama, školama, pozorištima, bolnicama, zatvorima, službama za održavanje spomenika i memorijalnih parkova, i tako dalje.

Partokratija u Srbiji utemeljena je u tradiciji (inerciji) iz vremena jednopartizma, a zatim „overena” i u Ustavu iz 2006, uvođenjem imperativnog mandata. Proporcionalni izborni sistem na republičkom i lokalnom nivou doprineo je da ojačaju vrhovi vladajućih partija koji ne samo što sastavljaju liste kandidata za skupštine na svim nivoima, nego odlučuju i o tome koji će kandidati ući u skupštine (a koji u izvršnu vlast), i kako će u njima glasati. Partije imaju državnu subvenciju, tj. delom se finansiraju iz saveznog i pokrajinskih budžeta. Politički angažovana osoba koja želi ostati izvan ili po strani u odnosu na političke partije, biva marginalizovana.

Tridesetak godina partije leluju između klijentelizma, partokratije, oligarhije i plutokratije. Gotovo da u društvu nema prostora nezaposednutog političkim partijama. Političke partije u Srbiji drže ključeve vertikalne mobilnosti. Nemoguće je ne samo u politici, već i u drugim sferama, napredovati bez političkih partija. Na političke partije ne gleda se kao na demokratske aktore sa vrednosnim orijentacijama i principima, već kao „agencije za zapošljavanje”, „čiste lovce na položaje”, „u podeli plena”, koje treba da supstituišu odsustvo diplome, CV, znanja i veština. Članska karta pretenduje da zameni celokupni socijalni kapital. Zbog toga, neki pribegavaju veštinama poput preletanja, zato imamo preletače i prevrtače, koji nastoje da se priklone pobjedniku.

Partokratija sprečava promociju sposobnih i talentovanih ljudi, čime se blokiraju razvojne sposobnosti jednog društva.<sup>23</sup> U takvim uslovima građani shvataju da je narušen sistem vrednosti i sistem zasluga (meritokratija), već da dominiraju partijsko članstvo, lojalnost i poslušnost. Situirati partijske kadrove i promovisati interese svojih finansijera dve su nove funkcije političkih partija. Najopasnija posledica ovog procesa je prilagođavanje i podređivanje države i društva potrebama vladajuće stranke ili stranaka.

Partokratija ugrožava proces demokratizacije i u suprotnosti je sa procesom evropeizacije. I jedan i drugi proces temelje se, između ostalog, na vladavini prava i usmereni su protiv korupcije.

<sup>22</sup> <https://www.mpravde.gov.rs/files/08.02.%20Action%20plan%20for%20Chapter%2023%20with%20implementation%20status%20on%2031st%20December%202018-%20finalno.docx> (pristupljeno oktobra 2020).

<sup>23</sup> Vučina Vasović, *Savremeni izazovi parlamentarizma*, u: *Dileme i izazovi parlamentarizma*, priredili Vukašin Pavlović i Slaviša Orlović, Beograd: Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka, 2007. str. 39.

## POLITIČKE PARTIJE I PROCESI EVROPEIZACIJE I DEMOKRATIZACIJE

Tokom procesa demokratizacije istočnoevropskih država, jedan od ključnih zahteva bio je povratak u Evropu.<sup>24</sup> Rastakanjem komunističkih federacija nastalo je dvadesetak novih država, a na Balkanu – slabe, nedovršene države-entiteti. Članstvo u Evropsku uniju moguće je jedino sa funkcionalnim državama. Demokratija može imati i unutrašnji i spoljašnji podstrek. Vlast, političke elite i političke partije u ovakvim državama dvostruko se legitimišu, prema onima dole – građanima, i prema onima gore – najmoćnijim državama i međunarodnim centrima moći.

Bivše komunističke države Istočne i Centralne Evrope imale su različitu dinamiku, ambicije, ali i prepreke do Evropske unije. Srbija kao da je na evropskom putu imala manjak ambicija, a višak prepreka. Kompletno drugačiji put demokratske konsolidacije i evropske orijentacije ili evropske integracije, svodi se bar na tri pitanja: pokušaj očuvanja državne zajednice Srbije i Crne Gore čime je izgubljeno i vreme i energija, haške prepreke u smislu saradnje sa Haškim tribunalom, i pitanje statusa Kosova i Metohije.

Kada je reč o Srbiji, postoji direktna međuzavisnost procesa demokratizacije i evropeizacije. Oba zahtevaju poštovanje određenih standarda i ostvarivanje određenih kriterijuma. Ovi procesi su, dakle, komplementarni. Neretko se demokratizacija shvata kao prilagođavanje standardima EU. Proces evropske integracije isto je što i proces reforme države, društva, privrede, prava,<sup>25</sup> koji se odvija po modelu koji postoji u EU. Države koje apliciraju za članstvo u EU, zavisno od statusa i faze u ovom procesu, prolaze kroz monitoring od strane EU. U analiziranju ovih procesa, potrebno je razdvojiti period od 1990. do 2000, kao vreme vladavine Slobodana Miloševića, i vreme nakon 2000. Devedesete godine predstavljale su za Srbiju najteži period koji je obeležen ratovima na prostorima bivše SFRJ, spoljnopolitičkom izolacijom i sankcijama UN, bombardovanjem od strane NATO, Miloševićevim autoritarizamom. To je, u osnovi, bio antievropski i izvanevropski put. Nakon političkih promena 2000, novoj vlasti u Srbiji prioritet je bio unapređivanje odnosa sa EU i prijem u njeno članstvo. Evropska odora korišćena je nakon 2000. godine kao neka vrsta spoljne legitimacije i/ili kao temeljna ideja vodilja povratka u društvo iz kojeg smo bili izopšteni. Tokom devedesetih, dominirala je kompeticija Miloševićevog SPS i opozicije, na relaciji izolacionistički nacionalizam – evropski modernizam.

Nakon političkih promena 2000, partije u Srbiji nemaju toliko dileme oko evropskog puta, koliko se nameću pitanja dinamike i uklanjanja prepreka koje stoje na tom putu. Sve relevantne partije u Srbiji, kao i u drugim zemljama ovog dela Evrope, nastoje da izgrade evropsku fasadu, zato što su svesne potrebe da takmičenje za vlast, kao i vršenje vlasti, podrazumeva ispunjavanje evropskih standarda i uključivanje u evropski partijski sistem, što znači i spoljnu podršku. Uloga partija jeste da premoste politički i kulturni jaz i uklone prepreke koje stoje na evropskom

<sup>24</sup> Meri Kaldor i Ivan Vejvoda, (2003), *Prošlost na istoku, budućnost na zapadu, Demokratizacija u Centralnoj i Istočnoj Evropi*, Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, str. 188.

<sup>25</sup> Srbija treba da uskladi 22.000 evropskih propisa, raspodeljenih u 35 poglavlja komunitarnog prava (*Acquis Communautaire*).

putu. To je ponekad u raskoraku sa izbornom kalkulacijom, jer zahteva i neke nepopularne poteze, kao što su saradnja sa Haškim tribunalom za zločine na prostorima bivše SFRJ, i rešavanje statusa Kosova i Metohije. Jedan broj političara i partija vide na evropskoj ideji mogućnost da, s jedne strane, uvećaju svoju popularnost, a da, s druge strane, izvrđavaju i ne rade dovoljno na primeni tih ideja i ispunjavanju predviđenih uslova sa „mape puta“.

Članstvo naših partija u evropskim federacijama partija (npr. EPP, PES), znači prepoznavanje evropskih snaga koje mogu da povuku napred u procesu pridruživanja EU. Ove partije mogu dati dvostruki doprinos procesima evropeizacije. Sa jedne strane, širenjem evropskih vrednosti i ideja u svojoj zemlji, a, sa druge strane, otvarajući vrata Evropske unije preko svojih prijatelja u Evropi kao još jedan link i jaka institucionalna veza saradnje i partnerstva. Kako stoji u članu 191. Ugovora o EU, „stranke su bitan faktor integracije“. Dok razvoj evropskih stranaka prati razvoj Evropske unije, saradnja stranaka iz država koje apliciraju za članstvo, trebalo bi da ide ispred i da trasira put procesima evropskih integracija.

Kada je reč o formalnoj strani procesa pridruživanja Srbije Evropskoj uniji, pozitivna Studija izvodljivosti EU, dobijena 12. aprila 2005, preporučila je otvaranje pregovora Srbije i Crne Gore (SiCG). Pregovori su počeli 7. novembra 2005, a prekinuti juna 2006, zbog nesaradnje sa Haškim tribunalom. Nastavljeni su 13. juna 2007. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpisan je 28. aprila 2008. godine. Saradnja sa Haškim tribunalom dugo je držala Srbiju „u zamci nedovršene prošlosti“. Sankcije UN tokom devedesetih godina XX veka, NATO intervencija 1999, Haški pritisci i podrška otepljenju (jednostrano proglašene nezavisnosti) Kosova i Metohije, bili su vetar u jedra antizapadnim sentimentima, ili bar dali osnovu da se mobiliju takva osećanja.

Proces evropeizacije zahteva čvrst i stabilan konsenzus o članstvu u EU. Do toga u Srbiji gotovo da nikada nije došlo. Partije su na retoričko-verbalnom nivou uglavnom proevropske, ali znatno manje proevropske su u svom delovanju. Imajući u vidu države u svom okruženju, Srbija je u procesu pridruživanja Evropskoj uniji u ogromnom zaostatku. Mađarska i Slovenija članice su od 2004, Bugarska i Rumunija od 2007, Hrvatska od 2013, dok Crna Gora ima status kandidata od 2010, Albanija od 2014, Makedonija od 2015, Bosna i Hercegovina potpisala je 2008. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Slično je i u odnosima sa alijansom NATO. Mađarska je članica NATO od 1999. godine (neposredno pre bombardovanja Srbije), Slovenija, Rumunija i Bugarska od 2004. godine, Hrvatska i Albanija od 2009, a Crna Gora od 2017. Srbija i BiH članice su Partnerstva za mir od 2006. godine.

Nijedna politička tema u srpskoj javnosti ne izaziva toliko sporenja među partijama kao što je to odnos Srbije prema NATO, i eventualno učlanjenje Srbije u ovaj savez. Moguće je da u narednom periodu važna linija rascepa u Srbiji bude vojna neutralnost, odnosno pro NATO, odnosno pro Rusija.

U Srbiji političke stranke SRS, DSS (i partije koje su proizašle iz nje: Srpska narodna partija, Državotvorni pokret, Srpski otadžbinski front), i Dveri zalažu protiv ulaska Srbije u NATO. Neke stranke eksplicitno su „za“ ulazak Srbije u NATO: SDPS, LSV, SPO, LDP, SVM i Bošnjačke stranke. Za vojnu neutralnost zvanično su SNS, DS



i SPS. Ilustracije radi, dok je DSS bila na vlasti, državna zajednica Srbija i Crna Gora pristupila je SOFA sporazumu koji je omogućio kretanje NATO snaga preko naše teritorije. Rusija nerado gleda na širenje NATO. Srbija je okružena (u obruču) članicama NATO, osim Bosne i Hercegovine, i nije joj lako da ostane usamljeno ostrvo. Nisu sve zemlje EU istovremeno članice NATO, ali su sve nove članice prvo ušle u NATO, pa zatim u EU. Osim toga, 21 članica NATO istovremeno je i članica EU. Postoje članice EU koje nisu članice NATO: Švedska, Irska i Austrija jesu deo EU, ali nisu članice NATO.<sup>26</sup>

Šta znači evropeizacija partija i partijskih sistema? Procesi evropskih integracija neminovno utiču i na nacionalne političke partije i partijski sistem, i to na četiri nivoa:

- na nivou političkog sistema,
- na nivou partijskog sistema,
- na nivou partija, i
- na unutrašnje odnose u partijama.

Ovi uticaji mogu biti neposredni i posredni. Političke partije, razapete u procesima internacionalnih ili supranacionalnih tvorevina, ipak su još uvek efektivnije u nacionalnim arenama.<sup>27</sup> Na nivou političkog sistema uveden je jedan broj novih institucija. Srbija je od 2012. postala kandidat za članstvo u EU, i od 35 pregovaračkih poglavlja otvorila je 15 a privremeno zatvorila dva (poglavlje 25 – Nauka i istraživanje, i poglavlje 26 – Kultura i obrazovanje). Tokom 2020, nije otvoreno nijedno pregovaračko poglavlje. Na institucionalnom nivou, uvedena su nova tela koja se bave procesima evropskih integracija. U Narodnoj skupštini uveden je Odbor za evropske integracije. Vlada Srbije osnovala je 2004. „Kancelariju za pridruživanje EU”. Vlada, formirana 2012, imala je potpredsednicu Vlade za evropske integracije (iz tadašnje stranke Ujedinjeni regioni Srbije, URS, Suzana Grubješić). Nakon rekonstrukcije ove Vlade, 2013, imenovan je Ministar bez portfelja zadužen za evropske integracije (SPS, Branko Ružić). Od 2014. takođe, postoji Ministar bez portfelja zadužen za evropske integracije (SNS, Jadranka Joksimović). Godine 2017, osniva se Ministarstvo za evropske integracije (SNS, Jadranka Joksimović). Isto ministarstvo i ista ministarka ostali su i nakon izbora 2020. godine. Osnivanjem ministarstva za evropske integracije Kancelarija je prestala da postoji, i integrisana je u dotično Ministarstvo.

Proces pridruživanja EU doprineo je priključivanju pojedinih partija evropskim federacijama partija (DS, DSS, LDP, SNS i SVM). U Istočnoj Evropi, druga modernizacija urodila je sukobom između zapadnjaka i nacionalista.<sup>28</sup> Kao i u drugim post-

---

<sup>26</sup> O ovome sam više pisao u: Slaviša Orlović, *Društveni rascepi i njihov uticaj na partijski sistem Srbije*, 2015. *Srpska politička misao*, Posebno izdanje, Beograd: Institut za političke studije, str. 103–124

<sup>27</sup> *Political Parties in the New Europe*, edited by Kurt Richard Luther and Ferdinand Muller-Rommel, Oxford: Oxford University Press, 2005. str. 295

<sup>28</sup> Beyme Klaus von (2002), *Transformacija političkih stranaka (Od narodnih do profesionaliziranih biračkih stranaka)*, FPZ, Zagreb, str. 84; Ovaj autor navodi glavne ose: rad-kapital i centar-periferije, identifikuje i sledeće linije podela: selo-grad, versko-svetovno, nacionalisti-„zapadnjaci”, materijalizam-postmaterijalizam, centralizam-decentralizam, i *Ancien régime*-posttransformacioni režim.

komunističkim društvima, i u Srbiji je nakon političkih promena došlo do polarizacije na one proevropski orijentisane, opredeljene za integraciju sa Zapadom (EU, NATO), i one koji su ostali dosledni nacionalizmu. Rascep zapadnjaci-nacionalisti prožet je evropskim putem Srbije, uz isprepletanost pitanjima Kosova i Metohije, što dodatno produbljuje ovaj rascep i produžuje njegovo dejstvo.

Ključna promena u proevropskom i prozapadnom kursu stranaka „bivšeg režima” poraženih 2000. godine (SPS i SRS), bile su 2008. godina za SPS, i 2009. godina za SNS, nastala izdvajanjem iz SRS. Do tada jaka nacionalistička i EU-skeptična opozicija menja stav prema Zapadu i procesima evropeizacije: SPS je „omekšala” učestvovanjem u vladi sa DS (2008–2012), a SNS od nastanka 2009, i dolaska na vlast (2012).

Ove podele nisu uvek bile pravolinijske. Povremeno je dolazilo do oscilacija i prepozicioniranja pojedinih partija. SPO je varirao između nacionalističke (devedesetih) i građanske orijentacije (nakon 2000), DSS je pokušavao da kombinuje nacionalizam i demokratiju. Čak je i DS pomalo koketirao sa nacionalizmom. SPS i SNS (iz vremena SRS) ranije su bili nacionalisti, a sada više teže građanskoj orijentaciji, ali su još uvek neka vrsta mekih (*soft, lights*) nacionalista.

Za konsolidaciju demokratije i evropeizaciju, važna je veza političkih partija sa ostalim segmentima civilnog društva i akterima u političkom procesu, kao što su mediji, građanske inicijative i udruženja, sindikati i društveni pokreti. Smatra se da se iza generalno niskog rejtinga stranaka i nepoverenja u njih (ne računajući dominantnu stranku) kriju slabe veze između stranaka i društvenih grupa. Nedostaju posredujući mehanizmi komunikacije sa društvenim strukturama, slojevima, grupama i interesnim organizacijama. Stranke su, u značajnoj meri, odsečene od posredujućih institucija i struktura (sindikati, civilno društvo), ono na čemu su Tokvil i Lipset insistirali.<sup>29</sup> Visoka izborna volatilnost, slab rejting partija, opadanje izborne izlaznosti, malobrojno članstvo, slabi partijski identiteti i nizak stepen lojalnosti organizaciji ukazuju na slab stepen institucionalizacije.<sup>30</sup>

## ZAKLJUČAK

Za partije, kao da nema više velikih tzv. „meta narativa”, odnosno opsednutosti doktrinama, programima i idejama, već dominiraju partikularni interesi i težnja za sticanjem što više vlasti i moći. U izornoj kompeticiji birači se ne opredeljuju prema javnim politikama, već prema harizmatskim apelima partijskih lidera. Najopasnija strukturna posledica partokratije jeste podređivanje države i društva potrebama vladajuće stranke ili stranaka vladajuće koalicije. Partokratija uništava meritokratiju i ugrožava demokratiju. Neinstitutionalizovana (nekonsolidovana) de-

<sup>29</sup> Ovaj pristup Geoffrey Evans i Stephen Whitefield nazivaju „*The 'Missing Middle' Approach*”, odnosno pristup nedostajućih srednjih nivoa. Geoffrey Evans and Stephen Whitefield, Identifying the Bases of Party Competition in Eastern Europe: *British Journal of Political Science*, Vol. 23, No. 4 (Oct, 1993), pp. 521–548.

<sup>30</sup> Enyedi, Zsolt. „Party Politics in Post-Communist Transition.” *Handbook of Party Politics*. 2006. SAGE Publications. 3 Apr. 2010. <[http://www.sage-ereference.com/hdbk\\_party/pol/Article\\_n20.html](http://www.sage-ereference.com/hdbk_party/pol/Article_n20.html)>, str. 3

mokratija karakteriše stanje u kojem deluje neformalna ali jaka praksa – klijentelizma, patrimonijalizma i korupcije.<sup>31</sup>

Ovo ishodi stanjem u kojem je država zarobljena, demokratija defektna, srednja klasa razorena, privreda opustošena, građani osiromašeni i uplašeni, zagledani u rijaliti i monologe na televizijama sa nacionalnom frekvencijom. Umesto shvatanja političkih partija kao „agencija za zapošljavanje“, potrebno je njihovo vraćanje na izvornu ulogu: da ih građani ponovo doživljavaju kao aktere koji artikuliraju i reprezentuju interese, ostvaruju izborna obećanja, oblikuju javno dobro i preuzimaju odgovornost za dobro vladanje.

Stabilizacija partijskog sistema veoma je važna za konsolidaciju demokratije.<sup>32</sup> Od stabilnosti partijskog sistema zavisi kompetitivnost izborne utakmice, snaga opozicije i adekvatna kontrola vlade, jačanje parlamentarizma i pretvaranje izborne volje birača u javne politike. Sistem zahteva stabilnost i predvidivost (*predictability*). Umesto toga, u Srbiji političke partije nastaju i nestaju, lideri su nesmenjivi bez obzira na višestruke poraze na izborima. Imamo nestalno članstvo u partijama koje uvek ide u pravcu partije na vlasti. Osnivanje političkih partija smatra se unosnim biznisom. Najveći broj novoosnovanih partija nastaje neposredno pre izbora. Na primer, u junu 2020. godine bilo je 123 političke stranke (od toga, 74 manjinske) u registru političkih partija. Jedna od posledica ovoga je „kupovina registrovanih stranaka“ i naknadno preregistrovanje sa promenom imena. Osam stranaka kupilo je partiju koja je bila u registru i promenilo naziv i vođstvo (Tadićev SDP uzeo je Zelene Srbije), Šapićev SPAS uzeo je PULS Srbije, Jeremićeva Narodna stranka – Narodni pokret Srbije), i Đilasova Stranka slobode i pravde – Zelenu ekološku stranku.

Većina opozicionih partija bila je na vlasti, iako neke nove nisu, ali njihovi lideri – uglavnom jesu. Prijemčivost (harizma) starih lidera je istrošena. Novi lideri nisu se nametnuli, zbog starih lidera koji im blokiraju prolaz ka vrhu. Stabilokratija odnosi prevagu nad demokratijom. Potrebno je pronaći ravnotežu između sigurnosti i slobode.

Vladajuće partije drže i građane Srbije u nametnutoj slici društva. Za javnu reč nikada nije bilo potrebno više hrabrosti. Evropska unija u svojim izveštajima, uglavnom ovo prećutkuje ili gleda kroz prste. Loši talasi svetskih trendova lažnih vesti (*fake news*) i post istine (*post truth*) zapljusnuli su i Srbiju. U takvim okolnostima najgore prolaze tragači za istinom i oni kojima je istina prioritet, jer do istine kao da nikome nije stalo. Informativni programi televizija sa nacionalnom frekvencijom bave se, umesto informisanjem, ubeđivanjem i generisanjem pristanka. Aktivizam na društvenim medijima (kolokvijalno nazvane društvenim mrežama – Twitter, Jutjub, Fejsbuk i Instagram), stvara pogrešnu i nepotpunu sliku o raspolo-

---

<sup>31</sup> Guillermo O'Donnell (1994), „Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, 5 (January 1994): 55–69, str. 59.

<sup>32</sup> Đovani Sartori koristi termin „konsolidacija” partijskog sistema, nazivajući „fluidnim” partijskim sistemima one koji nisu konsolidovani, Đovani Sartori, *Stranke i stranački sustavi (Analitički okvir)*, Zagreb: Politička kultura, 2002. str. 245; Scott Mainwaring, koristi izraz „institucionalizovani partijski sistem”, 1998, Party Systems in the Third Wave, *Journal of Democracy*, 3:67–82.

ženju birača. Sajber (*cyber*) prostor nije zamena za trgove i javni prostor koji ljude čini slobodnim. Politički vrh nije slep za različitosti, već je netolerantan na njih.

Aforističarski rečeno – u našoj zemlji vanredno stanje je redovno. Kao posledica takvog stanja procenjuje se da je od 2000. do sada, između 1,6 i 1,8 miliona građana Srbije napustilo zemlju; uglavnom, mladih i stručnih ljudi, i uglavnom u države EU! Otuda šala, da će u EU pre ući građani Srbije nego Srbija. Kada institucije funkcionišu, postoji predvidljivost, kada ne funkcionišu – postoje diskrecija i arbitrarnost. Neizvesnost je razapeta između političke volje i samovolje.

Sve ovo govori da partokratija i procesi demokratizacije i evropeizacije vuku u suprotnom smeru. Partokratija je dominantna težnja partija, primarni cilj i interes, dok proces evropeizacije kao da više služi nastojanju za dobijanje spoljne legitimacije.

## LITERATURA

- Beyme Klaus von. *Transformacija političkih stranaka (Od narodnih do profesionaliziranih biračkih stranaka)*, FPZ, Zagreb, 2002.
- David Beetham. Od socijalizma do fašizma: Odnos teorije i prakse u delu Roberta Mihelsa, *Marksizam u svetu*, broj 9, septembar 1997.
- 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.
- Enyedi Zsolt. „Party Politics in Post-Communist Transition.” *Handbook of Party Politics*. 2006. SAGE Publications. 3 Apr. 2010. <[http://www.sage-ereference.com/hdbk\\_partypol/Article\\_n20.html](http://www.sage-ereference.com/hdbk_partypol/Article_n20.html).
- Horowitz, Donald L. „Democracy in Divided Societies”, *Journal of Democracy*, Vol. 4, No. 4, October 1993.
- Jovanović Slobodan. *O državi, Osnovi jedine pravne teorije* (sabrana dela), Beograd: BIGZ-SKZ, 1922.
- Kaldor Meri i Vejvoda Ivan. (2003), *Prošlost na Istoku, budućnost na Zapadu, Demokratizacija u Centralnoj i Istočnoj Evropi*, Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, str. 188.
- Kasapović Mirjana. *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb, 2003.
- Konstan Bendžamin. *Principi politike i drugi spisi*, Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, 2000.
- Mainwaring Scott. Party Systems in the Third Wave, *Journal of Democracy*, 1998, 3:67–82.
- O'Donnell Guillermo. „Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, 5 (January 1994): 55–69.
- Orlović Slaviša. *Politički život Srbije (između partokratije i demokratije)*, Beograd, Službeni glasnik, 2008.
- Orlović Slaviša. *Partije i partijski sistemi (Teorijsko-analitički okvir)*, Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2015.
- Orlović Slaviša. *Društveni rascepi i njihov uticaj na partijski sistem Srbije, 2015. Srpska politička misao*, Posebno izdanje, Beograd: Institut za političke studije, str. 103–124.
- Orlović Slaviša. *Učinci i dostignuća petooktobarskih promena u Srbiji*, u: *Dvadeset godina 5. oktobra*, uredio Slaviša Orlović, Beograd: Fakultet političkih nauka i Fondacija Hans Zajdel, 2020.
- Pavlović Dušan. *Zarobljena država*, u: *Pet godina tranzicije u Srbiji II*, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Socijaldemokratski klub, 2006.
- Pavlović Dušan. *Zarobljena država i hibridni režim dvadeset godina posle 5. oktobra*, u: *Dvadeset godina 5. oktobra*, uredio Slaviša Orlović, Beograd: 2020. Fakultet političkih nauka i Fondacija Hans Zajdel.

Richard Kurt Luther and Muller-Rommel Ferdinand. edited by. *Political Parties in the New Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2005. str. 295.

Sartori Đovani. *Stranke i stranački sustavi (Analitički okvir)*, Zagreb: Politička kultura, 2002.

Scarrow Susan E. and Webb Paul D. „Investigating Party Organization Structures, Resources, and Representative Strategies”, in *Organizing Political Parties Representation, Participation, and Power*, Susan E. Scarrow, Paul Webb and Thomas Poguntke (eds.), (Oxford, Oxford university press, 2017), pp. 1.

Vasović Vućina. *Savremeni izazovi parlamentarizma*, u: *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Priredili Vukašin Pavlović i Slaviša Orlović. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka, 2007.

Veber Maks. *Privreda i društvo*, drugi deo, Beograd: Prosveta, 1976.

Veber Maks. *Politika kao poziv*, u: *Kritika kolektivizma*, Beograd: Filip Višnjić, 1998.

## OSTALI IZVORI

Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik RS, 79/2005.

Politika, 4. 7. 2008.

<https://nova.rs/vesti/politika/srbija-u-v-d-stanju-20-direktora-postavljeno-bez-konkursa> (pristupljeno oktobra 2020. godine).

<https://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/11480-drzavna-uprava-i-dalje-u-v-d-stanju> (pristupljeno oktobra 2020. godine).

<https://www.mpravde.gov.rs/files/08.02.%20Action%20plan%20for%20Chapter%2023%20with%20implementation%20status%20on%2031st%20December%202018-%20finalno.docx> (pristupljeno oktobra 2020. godine).

---

Doc. dr Despot Kovačević<sup>33</sup>

## UTICAJ INTERNIH PARTIJSKIH ODNOSA NA DEMOKRATIJU

### SAŽETAK

Političke partije su najvažniji akter političkog života u predstavničkim demokratijama. U savremenim demokratijama skoro bez izuzetka političke partije su subjekti koji predstavljaju interese različitih društvenih grupa, kandiduju za političke funkcije i sprovode javne politike. Za funkcionisanje političkih partija od velike važnosti je priroda internih odnosa koji možemo analizirati na nivou osnovnih nadležnosti organa partije i generalnih odnosa u partiji, ali i na nivou unutarpartijske demokratije. Političke partije u svojoj unutrašnjoj organizaciji beleže niz problema pre svega zbog elitizma i oligarhijskih tendencija u partijama, nemoći članstva partije i manjka demokratičnosti procesa u političkim partijama. Osnovni zaključak koji možemo izvesti je da su političke partije i neophodan uslov za funkcionisanje demokratije i katalizator niza i internih i eksternih problema.

**KLJUČNE REČI:** demokratija, političke partije, interni partijski odnosi, rukovodstvo, članstvo

### UVOD

U demokratskim političkim sistemima političke partije predstavljaju najvažnije organizacije koje imaju funkciju posrednika između građana i institucija u cilju artikulacije različitih interesa u društvu. U predstavničkim demokratijama političke partije su nezaobilazan akter u procesu kandidovanja i izbora političkih predstavnika. Ipak, u delovanju političkih partija i na unutrašnjem i na spoljnom planu pojavljuje se niz devijacija među kojima se posebno može istaći unutrašnja disfunkcionalnost, partijske oligarhije, manjak autonomije i participacije, ali i na spoljnom planu partije su često katalizatori klijentelizma, korupcije i uzurpacije vlasti. Političke partije su tako postale i neophodan i nesvršishodan deo demokratskih političkih sistema. Neke od odgovora i rešenje ovih problema možemo potražiti u unutrašnjoj organizaciji i funkcionisanju partija, iako postoji velika međuzavisnost internih partijskih odnosa i eksternih odnosa među partijama.

Osnovni istraživački cilj u ovom radu je da se predstavi uloga političkih partija i uticaj internih odnosa u političkim partijama na političke odnose u društvu i de-

---

<sup>33</sup> Politikolog, docent na Fakultetu političkih nauka, Univerzitet u Beogradu; i-mejl: despot.kovacevic@fpn.bg.ac.rs.

mokratiju u celini. Neizostavan deo svakog organizovanog delovanja je i liderstvo, koje po svojim karakteristikama ima veliki uticaj i na prirodu partijske kompeticije i na demokratske kapacitete insitucija sistema. Unutarpartijski odnos i unutarpartijske demokratije na demokratiju u društvu se ogledaju i kroz odnose rukovodstva i članstva, kroz mogućnosti i načine za sprovođenje demokratskih praksi u političkim partijama, kroz odnos predsednika političke partije prema drugim organima u partiji, kroz odnos partijske elite prema demokratiji, generalno, ali i odnos prema participaciji i autonomiji članstva u partiji i sl.

Iako postoje teorijska sporenja o uticaju internih odnosa u partijama na eksterne odnose u političkom sistemu, osnovna teza ovog rada je da nedostatak osnovnih demokratskih principa u političkim partijama produkuje i manjak demokratskih praksi u društvu. Naravno, ovakav stav se prvenstveno odnosi na relevantne političke partije koje vrše vlast i političke partije koje su relevantna alternativa vršiocima vlasti. Važnost analiza unutrašnje organizacije političkih partija leži u važnosti procedura koje sprovode političke partije u načinu kandidovanja, načinu političke participacije i reprezentacije i s obzirom da su političke partije daleko od uniformnih organizacija, važno je uvideti intenzitet promena unutrašnje organizacije najvažnijih aktera.<sup>34</sup> U svom delovanju i procesu institucionalizacije političke partije prestaju da budu samo sredstvo i postaju „vrednost po sebi“<sup>35</sup>. Sa unutrašnjom „vrednošću“, kulturom funkcionisanja i prirodom unutrašnjih odnosa političke partije postaju mali sistemi u kojima je nužan određen nivo demokratskih procesa i procedura.

#### UNUTARPARTIJSKI ODNOSI I UNUTARPARTIJSKA DEMOKRATIJA

Unutrašnja organizacija političkih partija jedna je od centralnih tema od početka razvoja teorija i analiza partija i partijskih sistema (Ostrogorski, Veber, Mihels, Diverže, Panebjanko itd.). Zanimljivost ovih radova je da koliko god prepoznavali problematiku unutrašnje organizacije partije, ove teme i decenijama kasnije preokupiraju autore (Kac i Mer, Skarou, Veb, Poguntke, van Bizen itd.), u novim okolnostima trenda demokratije u globalizovanom svetu. U domaćim okvirima ovim temama su se bavili autori i mnogo ranije (Jovanović, Lukić i sl.), ali i po obnovi višepartizma (Goati, Orlović, Stojiljković, Antičić, Spasojević i sl.).

Kako Orlović ističe „u političkim partijama se ogledaju sve vrednosti i mane politike, i borba za demokratiju, i borba za vlast i ograničavanje slobode i ograničavanje vlasti“<sup>36</sup>. Političke partije nemaju jasne alternative iako imaju niz izazova. Neki od tih izazova su veliki rast antipartijskih sentimenata i antipartijskih pokreta koji teže da ne liče na političke partije. Ipak, politička praksa nas uči da u najvećem

<sup>34</sup> Susan E. Scarrow and Paul D. Webb, „Investigating Party Organization Structures, Resources, and Representative Strategies“, in *Organizing Political Parties Representation, Participation, and Power*, Susan E. Scarrow, Paul Webb and Thomas Poguntke (eds.), (Oxford, Oxford university press, 2017), pp. 1.

<sup>35</sup> Angelo Panebianco, *Political parties: Organization and Power*, (Cambridge, Cambridge University Press, 1988), pp. 53.

<sup>36</sup> Slaviša Orlović, *Političke partije i moć*, (Beograd, Čigoja štampa, 2002), str. 13.

broju slučajeva ovakvi pokreti imaju put prerastanja u političke partije (u organizacionom smislu) ili tihi nestanak sa političke scene. Iako postoje i primeri opstanka ovakvih pokreta, čini se da je snaga političkih partija garant da one (još) nemaju alternativu. S druge strane, snaga političkih partija jeste upravo u načinu organizacije i funkcionisanja kroz takav „kalup” partijskog organizovanja. Takođe, posebno sa porastom populizma, svedoci smo i niza primera krize relevantnih partija uzrokovane ideološkim i organizacionim slabljenjem.

Političke partije se kreću u polju između ideologije i organizacije. Slobodan Jovanović, kao jedan od prvih teoretičara političkih partija na ovim prostorima, napominjao je da „ukoliko stranačka organizacija postaje važnija od svega drugoga, utoliko je sve veća opasnost da stranke ostanu bez uverenja u načelu”<sup>37</sup>. Klatno političkih partija koje se kreće između ova dva domena, danas je otišlo više ka organizaciji, Ipak, iako su ideje i ideologija važni za profilisanje partije, nikako ne treba na partijsku organizaciju gledati „birokratskim očima”. Prvenstveno treba istaći da što je partijska organizacija jača, tj. što ima raširenije članstvo, veće prisustvo na lokalnom nivou, profesionalizovanije partijsko osoblje, biće uspešnija u izbornim procesima.<sup>38</sup>

Unutrašnja organizacija partija značajno zavisi od sistem vrednosti i političku kulturu društva.<sup>39</sup> Panebjanko je naglašavao da partije treba proučavati u onome što one suštinski i predstavljaju, a to je organizacija.<sup>40</sup> Partijska organizacija je jedan od garanta mogućnosti opstanka, delovanja i efikasnog vladanja političkih partija. Unutrašnja partijska organizacija u većini političkih partija se formira po teritorijalnom principu i ima podelu organa po nadležnostima na centralnom nivou. Obe strukture zavise od svojih ovlašćenja ali i od političke prakse. Dok se dobri unutarpartijski odnosi svode na procese donošenja odluka i funkcionisanje partija bez podela, cepanja i disciplinskih postupaka, koncept unutarpartijske demokratije bazira se na više činilaca i principa.

Ovo polje je veoma teško istraživati jer rukovodstva političkih partija ne gaje transparentnost rada i procese donošenja odluka kriju od javnosti. Stojiljković u tom smislu naglašava da one „od sopstvenih članova, ljubomorno skrivaju unutrašnju armaturu i anatomiju svojih stranaka”<sup>41</sup>. Ipak, vidljiv deo prakse i propisa političkih partija daje nam prostor da utvrdimo prirodu unutarpartijskih odnosa i nivo unutarpartijske demokratije.

Teritorijalna organizacija partija propisana je najčešće statutom partija i dodatnim pravilnicima, a često partije prate logiku teritorijalne organizacije u državi.

<sup>37</sup> Slobodan Jovanović, *O državi, Osnovi jedne pravne teorije*, (Beograd, Geca Kon, 1922), str. 370.

<sup>38</sup> Margit Tavits, Organizing for Success: Party Organizational Strength and Electoral Performance in Postcommunist Europe, *The Journal of Politics*, Vol. 74, No. 1, January 2012, pp. 94.

<sup>39</sup> Videti: Dušan Spasojević i Zoran Stojiljković, *Između uverenja i interesa – ideologija i organizacija stranaka u Srbiji*, (Beograd, Fabrika knjiga, 2019), str. 128.

<sup>40</sup> Angelo Panebianco, *Political parties: Organization and Power*, (Cambridge, Cambridge University Press, 1988), pp. 3.

<sup>41</sup> Zoran Stojiljković, *Rečnik demokratije*, (Beograd, Građanske inicijative, 1998), str. 85 prema Slaviša Orlović, *Političke partije i moć*, (Beograd, Čigoja štampa, 2002), str. 13.



Sledstveno, partije često imaju pokrajinske, regionalne, opštinske i mesne odbore. Primera radi, partije u Srbiji imaju praksu da imaju i pokrajinske odbore, ali je težište na opštinskim odborima, dok se drugačija organizacija primećuje u zemljama sa drugačijom teritorijalnom organizacijom vlasti. Slovenija, Severna Makedonija i Crna Gora imaju samo opštine u teritorijalnog organizaciji vlasti, a partije imaju samo opštinske odbore ili BiH gde su partije i njihovi odbori vezani za entitete u velikoj meri).<sup>42</sup> Sama uloga teritorijalnih jedinica partija (odbora) ogleda se kroz nadležnosti, mogućnosti participacije, autonomiji odlučivanja i reprezentativnosti u centralnim organima.

Za unutarpartijske odnose od veće važnosti je organizacija centralnih organa. Većina političkih partija se organizuje po principu podele nadležnosti na skupštinu/kongres partije kao najbrojniji i najvažniji organ koji se sastaje periodično, zatim, na glavni odbor koji upravlja partijom između dve skupštine, izvršni odbor koji sprovodi odluke skupštine i glavnog odbora, predsednik partije (najčešće inokonsni organ) i predsedništvo (kao uže rukovodstvo partije).

Iako političke partije imaju različite nazive za ove organe, skoro bez izuzetka je da postoji podela koja nalikuje podeli vlasti u državama, uz naravno različite setove nadležnosti koji mogu da poseduju ovi organi. Zavisno od nadležnosti, a češće i od političke prakse, odnosi moći u političkim partijama nameću i različite tipove političkih partija po unutrašnjoj organizaciji. Tipologija Susan Skarou (Susan Scarrow) je jedan od najpraktičnijih za razlikovanje političke moći i procedura sa naglaskom na kriterijumima centralizacije, inkluzivnosti (uključenosti) i institucionalizovanosti u političkim partijama. Ova tipologija sastoji se od pet modela: a) dominantno-liderska partija, b) partija uglednih, ponekad se zove i kadrovska partija, c) partija individualnog predstavljanja, d) korporativna partija, e) partija koja je izgrađena na demokratskim osnovama.<sup>43</sup>

TABELA 1: IZABRANI MODELI PARTIJSKE ORGANIZACIJE I ORGANIZACIONIH TENDECIJA

Tip partije	Centralizacija	Inkluzivnost	Institucionalizacija
Dominantno-liderske	Visoka	Niska	Generalno niska
Partije uglednih	Srednja (često slojevito)	Niska	Niska ka srednjoj
Individualnog predstavljanja	Srednja ka višoj	Srednja ka višoj	Srednja ka višoj
Korporativističkog predstavljanja	Srednja ka višoj	Srednja	Srednja ka višoj
Partije demokratskih osnova	Niska ka srednjoj	Visoka	Srednja ka višoj

Izvor: Susan Scarrow, *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives – Implementing intra-party democracy*, (Washington, National Democratic Institute for International Affairs, 2005), pp. 15.

<sup>42</sup> Videti: Despot Kovačević, *Institucionalizacija partija i partijski sistema u zemljama bivše SFRJ*, (doktorska disertacija, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2020), str. 61–62.

<sup>43</sup> Susan Scarrow, *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives – Implementing intra-party democracy*, (Washington, National Democratic Institute for International Affairs, 2005), pp. 14–15.

Ne ulazeći u pojedinosti, iz tri dimenzije u ovom modelu vidimo da političke partije u skladu sa propisanim normama i neformalnim političkim odnosima gaje različite tipove unutrašnje organizacije. Kroz ova tri kriterijuma u velikoj meri vidimo značajne pokazatelje snage u trouglu lider – rukovodstvo (partijska elita) – članstvo i stepen organizovanosti i ukorenjenosti partije u društvu.

Iako koncept institucionalizacije partija<sup>44</sup> podrazumeva niz indikatora, ukoliko želimo da pojednostavimo sveli bismo ga na organizovanost partije i ukorenjenost u društvo. S druge strane, koncept unutarpartijske demokratije najčešće se analizira kroz dve dimenzije: inkluzivnost i autonomiju.<sup>45</sup> Iz ovog modela analitički pogodno je da se utvrdi mogućnost inkluzivnosti članstva i teritorijalnih organizacija u delovanju i radu centralnih organa partije, ali i njihova autonomija u delovanju kao i podela odgovornosti. Iz navedenog modela mogu se izvesti četiri tipa partija po stepenu unutarpartijske demokratije: partije niskog nivoa demokratije, partije demokratskog centralizma, individualističko-elitistički tip partije, partije pune demokratije.<sup>46</sup>

TABELA 2: TIPOVI PARTIJA PO MODELU UNUTARPARTIJSKE DEMOKRATIJE:

Tipovi partija	Autonomija	Inkluzija
Niski nivo demokratija	Nisko	Nisko
Demokratski centralizam	Niska	Visoka
Individualističko-elitistička	Visoka	Niska
Pune demokratije	Visoka	Visoka

Izvor: Goran Čular, *Organisational Development of Parties and Internal Party Democracy in Croatia*, *Politička misao*, Vol. XLI, (2004), No. 5, pp. 28–51.

Predstavljene tipologije i modeli imaju svoje domete i ne mogu do kraja da predstavljaju relacije unutar partija, niti stepen demokratske funkcije, ali mogu da nam daju jasne naznake opredeljenja partijskog rukovodstva i tendencije u (ne)demokratskom funkcionisanju. S druge strane, od velike važnosti je da vidimo kako partijski odnosi deluju na demokratske kapacitete društva, posebno u sistemima novih demokratija.

#### ULOGA UNUTARPARTIJSKE DEMOKRATIJE U DEMOKRATSKIM SISTEMIMA

Interni partijski odnosi i unutrašnja demokratija u političkim partijama bez pogo- vora imaju svoje spoljašnje ishode i uticaj na demokratske kapacitete u društvu.

<sup>44</sup> Videti: Vicky Randall and Lars Svåsand, „Party Institutionalization in New Democracies”, *Party Politics*, 8/1, 5–29; Mathias Basedau, M. & Aleksander Stroh, *Measuring Party Institutionalization in Developing Countries*. (Hamburg, German Institute of Global and Area Studies, 2008); Despot Kovačević, *Institucionalizacija partija i partijski sistema u zemljama bivše SFRJ*, (doktorska disertacija, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2020).

<sup>45</sup> Goran Čular, *Organisational Development of Parties and Internal Party Democracy in Croatia*, *Politička misao*, Vol. XLI, (2004), No. 5, pp. 28–51.

<sup>46</sup> *Ibid.*, pp. 35.

Jedna od debata u političkim naukama je upravo na temu uloge unutarpartijskih odnosa na demokratiju. Sartori, primera radi, ističe da nije najjasnije da je unutarpartijska demokratija neophodna da bi partija delovala demokratski spolja, jer demokratiju ne možemo posmatrati kao neki zbir mnoštva manjih demokratija.<sup>47</sup> Iako su debate na ovu temu žive, jako je važno istaći da unutarpartijska demokratija sigurno ne pravi „štetu” i da njeno praktikovanje može samo da doprinosi demokratskim kapacitetima u društvu. Takođe, postavlja se jasno pitanje kako bi političke partije mogle da grade i predlažu demokratski sistem, a da ga pritom ni same ne primenjuju.<sup>48</sup>

Poseban naglasak treba staviti na nove demokratije. U njima su političke partije „nov izum” za generacije koje učestvuju u izbornim procesima, što znači da interni odnosi i demokratija postaju praktično pitanje prvenstveno u političkim organizacijama. Novija empirijska istraživanja na velikoj građi pokazuju da bolje organizovane političke partije ne samo da obezbeđuju izbornu podršku, nego su važne u percepciji građana prema sistemu, ali i poboljšavanju legitimiteta demokratskog sistema.<sup>49</sup> Ipak, važno je naglasiti da unutarpartijska demokratija, uz sve prednosti može da pokaže i određene mane. Pre svega ukoliko kao rezultat dolazi jako izgrađeno članstvo sa kapacitetima da „blokira” rad u opštem interesu, za rad parcijalnog interesa koji ih je okupio u političku partiju i da to insistiranje na „odgovornosti prema članstvu” može da sprečava partiju da sprovodi politike koje očekuju birači.<sup>50</sup>

Važno je naglasiti da demokratski sistem ne može postojati bez osnaženog civilnog društva, a da su političke partije najvažniji akteri, posrednici između institucija sistema i civilnog društva (medija, sindikata, nevladinih organizacija i sl.).<sup>51</sup> Opet, odnos političkih partija prema ovim domenima itekako zavisi od opredeljenja partija prema demokratskim vrednostima i od potrebe za osnaživanjem ovih kapaciteta kako bi se podigla i transparentnost rada i kapacitet članstva kroz participaciju. Političke partije predstavljaju subjekte koji kroz institucionalizaciju (*koja podrazumeva i jaku organizaciju i unutrašnju demokratiju – D.K.*) razvijaju i podstiču „mehanizme demokratske odgovornosti i efikasnog formulisanja politike”<sup>52</sup>.

Svakako među najvažnijim funkcijama političkih partija za demokratski politički sistem su procesi selekcije i kandidovanja za javne funkcije. U tom pogledu, političke partije koje imaju izgrađene organizacione kapacitete, a pre svega jasne

<sup>47</sup> Giovanni Sartori, *Democratic Theory*. (New York: Praeger, 1965.)

<sup>48</sup> Prema: Vukašin Pavlović, „O demokratskim kapacitetima političkih partija”, u Zoran Lutovac (ur.), *Demokratija u političkim strankama Srbije*, (Beograd, Institut društvenih nauka, Friedrich Ebert Stiftung, 2006).

<sup>49</sup> Paul Webb, Susan Scarrow and Thomas Poguntke, Party organization and satisfaction with democracy: inside the blackbox of linkage, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, pp. 1–22.

<sup>50</sup> Richard S. Katz & William P. Cross, „Problematizing Intra-Party Democracy”, In: William P. Cross & Richard Katz (eds.), *The Challenges of Intra-Party Democracy*, (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp. 171.

<sup>51</sup> Slaviša Orolović, *Partije i partijski sistemi*, (Beograd, FPN, 2015), str. 286.

<sup>52</sup> Paul Lewis, *Party system institutionalisation in East-Central Europe: empirical dimensions and tentative conclusions*. (Rennes: European Consortium for Political Research, 2008).

procedure unutarpartijskih izbora, procesa kandidovanja i široke mogućnosti deliberacije, imaju i veću mogućnost da izgrade meritokratski sistem po jasnim kriterijumima, koji bi građanima davao mogućnosti da biraju u otvorenom demokratskom procesu nadmetanja ideja i kandidata. Mogućnost da postoji pluralizam ideja, jasna distribucija moći, visoka participacija i slobodna kompeticija dovela bi najbliže do poliarhije u Dalovom viđenju demokratije.<sup>53</sup>

Pored pitanja selekcije i procesa izbora za javne funkcije, važan aspekt su i unutarpartijski izbori, pre svega izbori za partijsko rukovodstvo i lidera. Pitanje otvorenosti procesa i upravljanja procesom dovodi do bolje selekcije kandidata koji dalje učestvuju u političkom životu kao zastupnici politike partije, kao učesnici u političkoj debati i dalje nosioci najvažnijih funkcija. Problem izbora lidera u partijama zaokupljuje pažnju autora pre svega iz ugla unutarpartijske demokratije.<sup>54</sup>

Iz svih navedenih razloga, bliži sam tezi da je važnost dobrih internih odnosa u partijama zasnovanim na demokratskim principima od velike važnosti i za demokratiju u celini. Funkcije koje imaju političke partije nedvosmisleno su povezane sa demokratskim procedurama, a pored toga političke partije su i ogledni primeri kako se sprovode izbori, kako se biraju kandidati i kako se dolazi na funkciju za sistem u celini. Političke partije su subjekti koji ukorenjuju procedure i daju im vrednosti i principe tj. održavaju propisane principe, ali je nužno da im daju i dodatnu demokratsku vrednost u delovanju i komunikaciji sa građanima. U novim demokratijama, praktično su političke partije te koje su ustanovile nove institucije i nov politički sistem, pa je njihova organizovanost i demokračičnost dodatno važna.

Ipak, političke partije u praksi pokazuju veoma često manjak osećaja za demokratiju. Spolja su političke partije postale generatori manjkavosti demokratije, klijenateljstva i korupcije, a na unutrašnjem planu dolazi do rasta značaja lidera i partijske elite i nestanka važnosti participacije i autonomije članstva. Dakle, budući da značajna deo problema svakako leži unutar političkih partija, nastavak ove analize posvećen je suštinski najprepoznatljivijim demokratskim deficitima političkih partija, sa posebnim osvrtom na Srbiju i prostor bivše SFRJ.

## DEMOKRATSKI DEFICIT U UNUTARPARTIJSKIM ODNOSIMA

U kontekstu ranije navedenih principa unutarpartijskog organizovanja (centralizacija, inkluzivnost, institucionalizacija) i unutarpartijske demokratije (autonomija, inkluzivnost) u političkim partijama se pojavljuje niz demokratskih deficita. Svakako najočiglednije pojave su dominantni lideri političkih partija i težnja prevlasti pojedinca nad organizacijom, zatim izgradnja partijske elite koja je u velikoj meri odvojena od članstva i koja je „predodređena“ za upravljanje partijom i posta-

<sup>53</sup> Robert Dal, *Poliarhija*, (Beograd, Filip Višnjić, 1997).

<sup>54</sup> Videti: Nicolas Aylott and Niklas Bolin, „Managed intra-party democracy: Precursory delegation and party leader selection”, *Party Politics*, 1/2016, pp. 1–11.; William P. Cross, „Party leadership selection and intra-party democracy”, in William P. Cross and Richard S. Katz (eds.), *The Challenges of Intra-Party Democracy*, (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp. 100–115.; William P. Cross and Andre Blais, „Who selects the party leader?”, *Party Politics*, 18/2012, pp. 127–150.

vljanje na javne funkcije, kao i obezvređivanje članstva, svodenje na partijsku „vojsku” koja nema mogućnosti učešća, deliberacije i mogućnost izbora.

### *Liderstvo u partijama*

Problem koji se pojavljuje u političkim partijama je odnos prema lideru, pojedincu koji je najčešće i predsednik političke partije. U pogledu predstavljenih modela, ova tendencija se uočava u partijama tipa dominantnog lidera. Važno je istaći da se leaderske tendencije uklapaju u procese personalizacije politike i prezidencijalizacije političkih partija<sup>55</sup>. Lideri političkih partija preuzimaju na sebe potpuno distribuciju moći u partiji, pozicija predsednika partije je i njeno i lice i naličje. Sa porašću moći lidera partije padaju vrednosti autonomije partije. Zbog takvog liderstva politička partija gubi na demokratskim kapacitetima, jer dolazi do gubitka unutrašnje podele i kontrole vlasti u partijama, jer se gubi meritokratski pristup u kadriranju, a prednost se daje lojalnosti i bliskosti sa liderom, jer članstvo postaje „glasačka mašinerija” koja za cilj ima terensko delovanje bez obzira na promene u politici partije.

Političke partije u novim demokratijama imaju dodatni problem jer su politički dominantni lideri često i osnivači političkih partija, čime dobijaju i dodatni element da preuzmu i održavaju vlast u političkoj partiji bez obzira na stanje u partiji i u izbornoj podršci. Svakako manjkavost ovakvih partija sa liderom-osnivačem je i u manjkavosti insitucionalizacije, što ih dovodi u poziciju da posle odlaska lidera prestaju i da postoje ili gube politički značaj. Svedoci smo da često lideri ne napuštaju pozicije do kraja života (Milošević i Tuđman su bili lideri od osnivanja partije do sopstvene smrti) bez obzira na okolnosti (Milošević je bio predsednik SPS iz Haga, Šešelj je bio predsednik SRS iz Haga).

Dugotrajan ostanak na mestu predsednika partije u Srbiji je bila praksa dugo godina od obnove višepartizma (Drašković u SPO – 30 godina, Jovanović u LDP – 15 godina, Koštunica u DSS – 22 godine, Šešelj u SRS – 30 godina, Dačić – 14 godina). Ipak, sa velikom krizom u političkim partijama dolazi i do brze smene u partijama u Srbiji (DS, DSS). Snaga političkih partija i liderstva u političkim partijama se ogleda u činjenici da su politički jaki predsednici u Srbiji bili upravo i lideri svojih partija (Milošević, Tadić, Vučić, Nikolić dok je bio i predsednik SNS), dok su sa druge strane upravo bez pozicije lidera partije bili slabi predsednici (Milutinović, Nikolić sa prepuštanjem mesta predsednika SNS Vučiću).<sup>56</sup>

Efekti liderstva u političkim partijama daju svoje rezultate i po gubitak programskih politika partija, iako to nije jedini uzrok. Političke partije postaju prepoznate kroz lidere, a politika potpuno personalizovana. Ekstremni primeri persona-

<sup>55</sup> O prezidencijalizaciji politike videti: Thomas Poguntke and Paul Web Paul, „The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis”, in Thomas Poguntke and Paul Web (eds.), *The Presidentialization of Politics, A Comparative Study of Modern Democracies*, (Oxford, Oxford University Press, 2005), pp. 1–25. O slučaju Srbije pogledati: Slaviša Orlović, „Prezidencijalizacija partija u Srbiji”, *Politički život*, br 14, str 7–27.

<sup>56</sup> Videti: Slaviša Orlović, „Prezidencijalizacija partija u Srbiji”, *Politički život*, br 14, str 7–27.

lizacije politike vidljivi su u političkim partijama u Sloveniji, koja je došla uporedo sa rastom populizma i krizom partija. Naime od 2011. godine u Sloveniji su dominirale Lista Zorana Jankovića, Građanska lista Gregora Viranta (2011), Stranka Mire Cerara i Savez Alenke Bratušek (2014) i Lista Marjana Šareca (2018).<sup>57</sup> Liderstvo u Srbiji pokazuje svoje domete na parlamentarnim izborima, i neretka je praksa da liste u svoje ime stavljaju i ime lidera uz ime/imena partija, ali je SNS u 2020. izostavio ime partije i lista se zvala „Aleksandar Vučić – za našu decu“.

Spoljni ishodi unutrašnjih demokratskih deficita po pitanju liderskih tendencija ogledaju se upravo u načinu selekcije kandidata za parlamentarne liste, za javne funkcije, u gubtiku programskih pitanja u nadmetanju političkih partija i obešnaživanju partija da artikulišu interese građana. S druge strane, partije postaju zavisne od lidera i njihova promena često im dolazi i kao (samo)marginalizacija, s čime ni partijske elite ni članstvo ne želi da se susretne pa se održava *status quo* kao egzistencijalno rešenje. Ipak, osamostaljivanje partije od lidera, a posebno lidera-osnivača, dobar je i organizacioni i demokratski test. Partije koje uspeju da „prežive“ promenu lidera posle dugo godina, zapravo to duguju dobroj organizaciji i institucionalizaciji. Jedna od adekvatnih mera za sprečavanje ovakvih situacija je ograničenost trajanja i broja mandata lidera partije.

#### *Partijski elitizam – oligarhija u partijama*

Još jedna od slabosti političkih partija jeste izdvajanje manjine ili nekolicine koja ima veliku političku moć u partiji i koja usmerava i određuje političke pravce bez dovoljnog legitimiteta u političkoj partiji. Na temu partijske oligarhije mnogo je pisano, a osnovni argument na osnovu kojeg se razvija analiza je Mihelsov „gvozdeni zakon oligarhije“. Reč je o nezaobilaznoj tendenciji da se u organizacijama izdvaja jedna organizovana manjina koja upravlja.<sup>58</sup> Iako ovaj „zakon“, kao i drugi u društvenim naukama, nema do kraja izvedenu egzaktnost, većina autora je saglasna da su (političke) organizacije u svom delovanju nužno usmerene na vladajuću manjinu.

Problemi koji nastaju jačanjem partijske elite su mala prohodnost (manjak cirkulacije u eliti), gubitak realnog odnosa prema politici i prema članstvu partije, najčešće nedovoljno jasni kriterijumi za napredovanje u političkim partijama i jedan vakuum za lidera koji „realnost“ vidi kroz informacije koje do njega dolaze od partijske elite, koja je po prirodi njegovo okruženje. Kako Orlović ističe „u organizaciji svi imaju podjednake mogućnosti izbora, mnogi su pozvani ali samo su neki odabrani“.<sup>59</sup> Upravo tu se i nalazi problem sa „partijskom elitom“ koja po prirodi stvari postaje samodovoljna i samozadovoljna, gledajući instrumentalno na članstvo počinje tako da gleda i na partiju u celini. Ovakvim odnosom partija počinje

<sup>57</sup> Despot Kovačević, „Destabilizacija partijskih sistema i porast populizma u zemljama bivše SFRJ“, *Srpska politička misao*, 1/2020, str. 137.

<sup>58</sup> Robert Mihels, *Sociologija partija u suvremenoj demokratiji*, (Beograd, Inforamtor, 1990), str. 302–315.

<sup>59</sup> Slaviša Orlović, *Partije i partijski sistemi – teorijsko-analitički okvir*, (Beograd, Fakultet političkih nauka Univerzitet u Beogradu, 2015), str. 269.

da gubi onu „vrednost po sebi” i nestaje unutrašnja kohezija. Organizovana manjina pretenduje da svi biraju ono što ona predloži i da svi budu birani po njihovom predlogu.

Skoro bez izuzetka organizovana manjina u partijama teži da kadrira za parlament, za javne institucije i za partijske poslove. Jedan od problema koji se pojavljuje je i smanjena odgovornost partijske elite. Ovo se ispoljava tako što su im za sve probleme krivi ili lider partije kao pojedinac ili članstvo zbog smanjene aktivnosti, iako podstičaju za tu aktivnost ima sve manje u smanjenoj prohodnosti u partiji, u smanjenoj autonomiji i participaciji članstva u odlučivanju.

### *Nemoć članstva u partijama*

Članstvo predstavlja osnovni element u strukturi političkih partija. Baziranje političke partije na članstvu doprinosi održivosti političke partije, stabilnom regrutovanju političkih predstavnika, veću mogućnost mobilizacije birača i sprovođenja aktivnosti, mogućnost izgradnje imidža partije na širokoj podršci na jakog bazi među građanima i sl. Formalno članstvo najčešće podrazumeva upis u članstvo, posedovanje članske karte i neretko plaćanje članarine kao vida lojalnosti prema političkoj partiji. Članstvo partija ima važnu ulogu i u društvu jer je deo većine političkih procesa, a često je i promena (kolebanje) u obimu članstva partije dobar parametar i za promene u izbornoj podršci.<sup>60</sup>

Ipak, sa profesionalizacijom politike i sa već opisanim liderskim i oligarhijskim tendencijama, članstvo političkih partija uglavnom ostaje bez veće političke moći na unutrašnjem partijskom polju. Političke partije su najčešće centralizovane što umanjuje značaj mesnih i opštinskih odbora kao prvog nivoa u kome je najšire članstvo aktivno. Inkluzija i participacija članstva u procesu donošenja odluka daleko su od optimalne. Političke partije (lider i rukovodstvo) najčešće na instrumentalan način gledaju na članstvo – kao na partijsku mašineriju koja treba da radi na terenu, najčešće u kampanjama, ali da nema značajnu ulogu u procesu donošenja odluka. Ukoliko pak i učestvuje u procesu donošenja odluka ili se vrši planirana selekcija delegata ili se neposredni izbori organizuju posredstvom aklamacije u glasanju.

Partije ne rade na ukorenjivanju (samim tim ni na institucionalizaciji) i ne rade na umrežavanju i osnaživanju članstva što rezultira i manjkom motivacije za rad. Članstvo počinje da gleda političke partije takođe na instrumentalan način kao put do beneficija u vidu dohotka, radnog mesta i drugih pogodnosti. Političke partije su kroz ovaj odnos postale mreže klijentelizma u kojima je jedini zajednički imenitelj ostvarivanje pojedinačnih interesa bez opšteg. S tim u vezi, političke partije imaju problem da održe bazu članstva, a jedan od najboljih pokazatelja nelojalnosti članova je i niska naplata članarina u većini političkih partija, iako je to veoma često i uslov za učešće u procesu glasanja u partiji. Plaćanje članarine nije sa-

<sup>60</sup> Vladimir Goati, *Partijske borbe u Srbiji u postpetokobarskom razdoblju*, (Beograd, Institut društvenih nauka, Friedrich Ebert Stiftung, 2006), str. 123.

mo ekonomska pomoć partiji, nego je u pitanju osećaj privrženosti.<sup>61</sup> Diverže, u tom kontekstu, naglašava različito stepenovanje (krugove) članstva po nizu kriterijuma, bez obzira da li je ono formalno ili neformalno.

Nemoć članstva u političkim partijama ima svoje reperkusije, ne samo na političke partije, već i na šire društvene, pa i demokratske procese. Smanjena autonomija i niska inkluzija dovodi do manje participacije, niske motivacije članova i svodenje odnosa sa partijom na nivo interesne razmene, koja po gubitku interesa prestaje i da postoji. Bez osnaženog članstva političke partije izostaje potencijal transformacije ka tipu partije koja se gradi na demokratskim osnovama.

## ZAKLJUČAK

Interni odnosi u političkim partijama deo su važnih elemenata u izgradnji demokratskog političkog sistema. U analizama političkih partija istraživanja unutarpartijskih odnosa i demokratije u partijama predstavljaju jedan od najmanje dostupnih polja pre svega zbog manjka transparentnosti i javnosti rada političkih partija. Jedna od debata koja se vodi u političkim naukama tiče se upravo značaja internih partijskih odnosa za demokratiju u celini. U ovom radu prikazani su aspekti koji se baziraju na tezi o važnosti unutarpartijske demokratije i organizacije partija za funkcionisanje demokratskog političkog sistema. Kroz predstavljanje modela koji na najefikasniji način pokazuju unutrašnje organizacione i demokratske kapacitete, data je jasna teorijska argumentacija o značaju ovih aspekata za demokratiju.

Poseban aspekt koji se razmatra u radu su i političke partije u novim demokratijama (kakva je i Srbija) i manjkavosti demokratije u političkim partijama kao važnim nosiocima tranzicije političkog sistema ka demokratiji. Političke partije ne gaje unutrašnju autonomiju i inkluziju, prioritet se daje centralizaciji i donošenju odluka u uskom krugu partijskog rukovodstva. Posebno su analizirana tri aspekta u unutrašnjoj organizaciji koja se tiču nadmoći lidera, ekskluzivnosti partijske elite i nemoći članstva. Iz navedene analize, očigledno je da su političke partije okrenule klatno i da ne crpe legitimitet iz široke baze nego da su lider i partijska elita ti koji usmeravaju i ideologiju i organizaciju partije. Iz navedenih analiza vidimo da se težište u političkim partijama okrenulo ka demokratskim deficitima koji dalje imaju posledice po sveukupne kapacitete demokratije u političkom sistemu.

## LITERATURA

Angelo Panebianco, *Political parties: Organization and Power*, (Cambridge, Cambridge University Press, 1988).

Despot Kovačević, „Destabilizacija partijskih sistema i porast populizma u zemljama bivše SFRJ”, *Srpska politička misao*, 1/2020, str. 137.

Despot Kovačević, *Institucionalizacija partija i partijski sistema*, (doktorska disertacija, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2020).

<sup>61</sup> Maurice Duverger, *Political Parties – their organization and activity in the modern state*, (New York, John Wiley & sons inc, 193), pp. 90.



- Dušan Spasojević i Zoran Stojiljković, *Između uverenja i interesa – ideologija i organizacija stranaka u Srbiji*, (Beograd, Fabrika knjiga, 2019).
- Giovanni Sartori, *Democratic Theory*. (New York: Praeger, 1965.)
- Goran Čular, Organisational Development of Parties and Internal Party Democracy in Croatia, *Politička misao*, Vol. XLI, (2004), No. 5, pp. 28–51.
- Margit Tavits, Organizing for Success: Party Organizational Strength and Electoral Performance in Postcommunist Europe, *The Journal of Politics*, Vol. 74, No. 1, January 2012, pp. 83–97.
- Maurice Duverger, *Political Parties – their organization and activity in the modern state*, (New York, John Wiley & sons inc, 1963).
- Nicolas Aylott and Niklas Bolin, „Managed intra-party democracy: Precursory delegation and party leader selection”, *Party Politics*, 1/2016, pp. 1–11.
- Paul Lewis, *Party system institutionalisation in East-Central Europe: empirical dimensions and tentative conclusions*. (Rennes: European Consortium for Political Research, 2008).
- Paul Webb, Susan Scarrow and Thomas Poguntke, Party organization and satisfaction with democracy: inside the blackbox of linkage, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, pp. 1–22.
- Richard S. Katz & Wiliiam P. Cross, „Problematizing Intra-Party Democracy”, in Wiliiam P. Cross & Richard Katz (eds.), *The Challenges of Intra-Party Democracy*, (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp. 170–177.
- Robert Dal, *Poliarhija*, (Beograd, Filip Višnjić, 1997).
- Robert Mihels, *Sociologija partija u suvremenoj demokratiji*, (Beograd, Inforamtor, 1990).
- Slaviša Orlović, „Prezidencijalizacija partija u Srbiji”, *Politički život*, br 14, str 7–27.
- Slaviša Orlović, *Partije i partijski sistemi – teorijsko-analitički okvir*, (Beograd, Fakultet političkih nauka Univerzitet u Beogradu, 2015).
- Slaviša Orlović, *Političke partije i moć*, (Beograd, Čigoja štampa, 2002).
- Slobodan Jovanović, *O državi, Osnovi jedne pravne teorije*, (Beograd, Geca Kon, 1922).
- Susan E. Scarrow and Paul D. Webb, „Investigating Party Organization Structures, Resources, and Representative Strategies”, in *Organizing Political Parties Representation, Participation, and Power*, Susan E. Scarrow, Paul Webb and Thomas Poguntke (eds.), (Oxford, Oxford university press, 2017), pp. 1 – 31.
- Susan Scarrow, *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives – Implementing intra-party democracy*, (Washington, National Democratic Institute for International Affairs, 2005).
- Thomas Poguntke and Paul Web Paul, „The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis”, in Thomas Poguntke and Paul Web (eds.), *The Presidentialization of Politics, A Comparative Study of Modern Democracies*, (Oxford, Oxford University Press, 2005), pp. 1–25.
- Vicky Randall and Lars Svåsand, „Party Institutionalization in New Democracies”, *Party Politics*, 8/1, 5–29; Mathias Basedau, M. & Alekxander Stroh, *Measuring Party Institutionalization in Developing Countries*. (Hamburg, German Institute of Global and Area Studies, 2008).
- Vladimir Goati, *Partijske borbe u Srbiji u postpetokobarskom razdoblju*, (Beograd, Institut društvenih nauka, Friedrich Ebert Stiftung, 2006).
- Vukašin Pavlović, „O demokratskim kapacitetima političkih partija”, u Zoran Lutovac (ur.), *Demokratija u političkim strankama Srbije*, (Beograd, Institut društvenih nauka, Friedrich Ebert Stiftung, 2006).
- Wiliam P. Cross and Andre Blais, „Who selects the party leader?”, *Party Politics*, 18/2012, pp. 127–150.
- Wiliam P. Cross, „Party leadership selection and intra-party democracy”, in Wiliam P. Cross and Richard S. Katz (eds.), *The Challenges of Intra-Party Democracy*, (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp. 100–115.
- Zoran Stojiljković, *Rečnik demokratije*, (Beograd, Gradanske inicijative, 1998).

---

Prof. dr Irena Pejić<sup>62</sup>

## PARLAMENTARIZAM U SRBIJI: SEMANTIKA IZMEĐU NORME I REALNOSTI

### SAŽETAK

Savremeni parlamentarizam doživeo je značajne strukturne i funkcionalne promene, jer se mehanizam za uspostavljanje ravnoteže ne razvija više između zakonodavne vlasti, koja normativno odlučuje i izvršne vlasti, koja funkcionalno upravlja. Suprotnost je ispoljena između vlasti akcije i vlasti kontrole, a ravnoteža između njih treba da obezbedi pravnu regularnost i političku korektnost u funkcionisanju sistema. U radu se razmatra savremeni oblik racionalizacije parlamentarizma ispoljen u formi polupredsedničkog modela, koji je postao poželjna forma u novim ustavnim demokratijama, u koje se može svrstati i Srbija. Međutim, primarna obeležja ovog modela dobijaju drugačije značenje u uslovima kada ne postoji konsolidovani partijski sistem, niti je institucionalizovan odnos između političke većine i opozicije u parlamentu. U kratkom ustavnom razdoblju od 1990. godine i uvođenja višepartizma u Srbiji, organizacija vlasti nije razvijena na temelju instrumenata za funkcionisanje podele vlasti. Uprkos činjenici da su se desile političke promene, i to u okviru dva ustavna akta, polupredsednički sistem upao je u sve zamke koje je politička i ustavna teorija projektovala u vreme kada je on nastajao. Politička realnost u Srbiji jeste da se do sada nisu mogli jasno utvrditi institucionalni, već samo personalni nosioci vlasti. Oni su koristili oblike „puzajuće“ instrumentalizacije ustavnih mehanizama radi učvršćivanja sopstvenog kredibiliteta što je proizvelo uslove za autoritarne forme vladavine nominalno uokvirene političkom voljom naroda.

KLJUČNE REČI: parlamentarizam, polupredsednički model, Ustav Srbije.

### UVOD

Kao što se u doba nastanka liberalne ustavnosti otvorilo pitanje oblika vlasti, tako je donošenje novih ili prvih ustava nakon sloma real-socijalizma bilo praćeno raspravama o odabiru jednog od postojećih modela u konstitucionalnoj demokratiji. U ustavnom pravu Republike Srbije bilo je otvoreno pitanje: da li će liberalni koncept podele vlasti moći da funkcioniše u uslovima predstavničke demokratije krajem dvadesetog veka, odnosno – da li principi liberalne ustavnosti mogu delovati kada centralnu ulogu u sistemu preuzimaju novonastale političke partije?

U procesu parlamentarizacije novih demokratija velika naklonost ispoljena je prema polupredsedničkom modelu, koji je u kombinaciji sa proporcionalnim izborima

---

<sup>62</sup> Redovni profesor Pravnog fakulteta, Univerzitet u Nišu; i-mejl: irena@prafak.ni.ac.rs

pružao uslove za dobar kompromis između novih i starih političkih elita. Ima mišljenja da je on služio „kao funkcionalni ekvivalent partijske kontrole sa ciljem da se izbegne specijalni interes zakonodavca”.<sup>63</sup> Snažan šef države u polupredsedničkom sistemu mogao je „ublažiti” slabosti parlamentarne vlade u novim demokratijama.<sup>64</sup> Uzimajući u obzir okolnosti u kojima se razvija, polupredsednički sistem pokazuje sposobnost da objedini dve bitne karakteristike: „veću sposobnost vladanja i veću institucionalnu fleksibilnost nego parlamentarni i predsednički sistemi”.<sup>65</sup>

U radu biće, najpre, sažeto analizirana karakteristična obeležja polupredsedničkog modela iz uporednih sistema, a potom će predmet analize biti organizacija vlasti u nacionalnom sistemu koja funkcioniše kao „pervertirana” forma racionalizovanog parlamentarizma, a koji se normativno razvijao kroz dva ustavna okvira u post-socijalističkom političkom i društvenom okruženju.

### POLUPREDSIEDNIČKI SISTEM: KOMPATIVNA ISKUSTVA

Proces „deparlamentarizacije” tradicionalnih evropskih sistema desio se na početku 20. veka kada je težište podele vlasti postepeno počelo da prelazi sa zakonodavne na izvršnu vlast, odnosno sa parlamenta na vladu. Novi ustavni instrumenti racionalizacije u organizaciji vlasti omogućili su da se vlada i predsednik republike konstantno nadmeću za politički uticaj i premoć na poziciji vlasti. Na primeru Pете Francuske Republike u pravnoj i političkoj teoriji razvijeno je gledište da snažna pozicija šefa države proizilazi iz „kumulativnog efekta” njegovog ustavnog položaja. Naime, kombinacijom neposredne legitimacije koju dobija na izborima sa pravom da imenuje prvog ministra i da raspusti parlament, šef države postaje snažan nosilac izvršne vlasti. Predsednički izbori u formi većinskih izbora dopuštaju predsedniku da razvije „realna nadanja” da će nakon raspuštanja parlamenta (bilo aktom o prevremenom raspuštanju, bilo redovnim protekom mandata), obezbediti „svoj” parlament i svoju političku većinu.<sup>66</sup> Otuda se u francuskoj literaturi smatra da predsednika ne treba više označavati kao „neutralnog” arbitra na način kako su to činili klasici pravne i političke teorije. Umesto toga, Žorž Vedel (G.Vedel) smatra da se od 1958. godine može govoriti o šefu države koji je „odlučujući činilac” egzekutive i nosilac vlasti odlučivanja. On je postavljen u sâm vrh vladajućih autoriteta, naročito onda kada se pojavljuje istovremeno kao lider vladine, odnosno parlamentarne većine i kao lider većine u biračkom telu.<sup>67</sup>

<sup>63</sup> Klaus Von Beyme, *Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789–1999*, (London: Macmillan Press, 2000), 31.

<sup>64</sup> Alan Siaroff, „Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction”, *European Journal of Political Research* 42 (2003): 288.

<sup>65</sup> Gianfranco Pasquino, „Semi-presidentialism: A Political Model at Work”, *European Journal of Political Research*, 31 (1997): 136.

<sup>66</sup> Andrew Knapp and Vincent Wright, *The Government and Politics of France*, (London and New York: Routledge, 2001), 87.

<sup>67</sup> Navedeno prema: Vlad Constantinesco and Stephane Pierre-Caps, „France: The Quest for Political Responsibility of the President in the Fifth Republic”, *European Constitutional Law Review*, 2 (2006), 347.

Način izbora predsednika republike značajno utiče na mehanizam podele vlasti i postizanje ravnoteže u parlamentarnoj vladi, pa se iz tog razloga, prilikom donošenja ustava, ovom pitanju prilazi veoma oprezno. Smatra se da posredan izbor predsednika republike više odgovara zahtevima jednakosti, saradnje i uzajamnosti u parlamentarnom sistemu podele vlasti. S obzirom da nije reč o kolektivnom organu, neposredan izbor može da poremeti odnose u ravnoteži jer direktno izabrani šef države obezbeđuje širu izbornu osnovu od one na kojoj počiva parlament. Tako je u Nemačkoj, prilikom donošenja Osnovnog zakona (1949), odabrana forma tzv. parlamentarnog predsednika što se smatralo krunskim dokazom da se Republika odriče vajmarskog nasleđa i vraća tradiciji parlamentarizma. Nova Nemačka Republika učinila je na ovaj način ne samo formalni, već i stvarni raskid sa Vajmarskom Republikom u kojoj je predsednik imao jaku političku poziciju i predstavljao „centralnu instituciju Ustava”.<sup>68</sup>

Razlozi *Differentia Specifica* polupredsedničkog modela, koji je bio izbor velikog broja novih ustavnih demokratija, može se naći u sledećem: dve različite političke većine imaju isti legitimacijski izvor, što omogućava neposredno izabranom šefu države da rastereti parlamentarnu većinu u trenutku kada ona nije u stanju da donese odluku ili kada parlamentarna većina ne može da se formira zbog političkog odnosa snaga.<sup>69</sup> Međutim, konstrukcija ovog sistema sadrži jednu latentnu opasnost koja se ogleda u tome da predsednik zbog svog ustavnog položaja i neposredno dobijene legitimacije može da ograniči ustavnu poziciju parlamenta („što slabiji parlament, to moćniji predsednik”). Tako se otvara stalna pretnja da će šef države (zlo) upotrebiti svoje ustavno ovlašćenje da raspusti parlament kako bi destabilizovao najviši predstavnički i zakonodavni organ u državi. Kao posledica ovakvih odnosa realna je mogućnost da se neće razvijati dve političke većine, već će na kraju ostati samo jedna od njih.<sup>70</sup> Za razliku od tradicionalnog parlamentarizma, u polupredsedničkom sistemu manja je zavisnost vlade od parlamenta, umesto toga – parlament u velikoj meri zavisi od predsednika republike.

Da je reč o *tertius genus* modelu, koji je zauzeo ozbiljnu poziciju u istorijskom razvoju parlamentarizma i predsedničkog sistema, pokazuje porast broja polupredsedničkih republika u moderno doba.<sup>71</sup> Razlozi za porast „trećeg” modela mo-

<sup>68</sup> U vreme donošenja Vajmarskog ustava (1919) vođena je rasprava oko „plebiscitarnog” i „parlamentarnog” predsednika Rajha. Nacionalna skupština odlučila se za neposredan izbor i dug mandat šefa države, u trajanju od sedam godina. Theodor Maunz, *DeutschesStaatsrecht*, (München und Berlin: Beck'sche Verlagshandl, 1957), 283.

<sup>69</sup> Christoph Möllers, *The Three Branches, A Comparative Model of Separation of Powers*, (Oxford: Oxford University Press, 2013), 112.

<sup>70</sup> Ibid, 113.

<sup>71</sup> Tako je učestvovanje ovog oblika organizacije vlasti skočilo sa 22% devedesetih godina prošlog veka (kada su nove ustave donosile istočnoevropske države), na 33% u 2007. godini (u talasu konstitucionalizacije zemalja Severne Afrike i Bliskog Istoka). Prema kategorizaciji iz 2010. godine, polupredsednička forma vlade primenjuje se u sledećim zemljama: Alžir, Austrija, Azerbejdžan, Belorusija, Bugarska, Burkina Faso, Burundi, Centralnoafrička Republika, Crna Gora, Čad, Češka, DR Kongo, Finska, Francuska, Gabon, Gruzija, Haiti, Hrvatska, Irska, Island, Istočni Timor, Jemen, Jordanija, Južni Vijetnam, Kamerun, Kazahstan, Kirgistan, Komori, Kongo, Litvanija, Madagaskar, Mali, Mauritanija, Moldavija, Mongolija, Mozambik, Namibija, Niger, Peru, Poljska, Portugal, Ru-

gli bi se potražiti i u tome što su počele da se razvijaju varijacije ovog sistema u procesu konstitucionalizacije mladih demokratija. Kao argument za njegov odabir, koji stoji na tankoj ivici da bude i kontra-argument, jeste to što prvi ministar u većini istočnoevropskih vlada uživa slabiji autoritet od šefa države, i on nije u stanju da svoj mandat realizuje u kontinuitetu. U tradicionalnim parlamentarnim demokratijama premijeri su „jake“ ličnosti koje mogu da disciplinuju parlamentarnu većinu, a njihov ugled smatra se neophodnom podrškom i tretira kao uslov za uspeh njihove stranke. U novim demokratijama, međutim, premijeri nemaju kapacitet da ostanu dugo na vlasti, a „još manje mogu da dominiraju politikom svoje nacije“.<sup>72</sup> Zato su predsednici postali daleko uticajniji politički igrači nego šefovi zapadnoevropskih država, što izgleda da će ostati kao politički izbor ovih ustavnih sistema i u budućnosti.

Problem u definisanju polupredsedničkog modela za ustavno pravo leži u tome što nije dovoljno analizirati normativni okvir, već je potrebno uzeti u obzir realne političke komponente. Tako, sistemi u kojima neposredno izabrani šef države ne koristi svoja ustavna ovlašćenja da bi narušio ravnotežu podele vlasti u odnosima između skupštine i vlade nemaju karakteristična obeležja polupredsedničkog modela. Takođe, *vice versa*, sistemi u kojima se čak i tradicionalna ovlašćenja šefa države koriste u svrhu političkog arbitriranja, mogu postati polupredsednički. Ono što izaziva neizvesnost u novim demokratijama sa primenjenim polupredsedničkim modelom, po mišljenju Sindi Skak (Cindy Skach), je da predsednici „koji koriste prednosti ustavne autonomije za duži vremenski period transformišu svoje zemlje iz polupredsedničke demokratije u ustavne diktature“.<sup>73</sup>

## PARLAMENTARIZAM U SRBIJI

Uvod u novi sistem podele vlasti u Srbiji predstavljalo je donošenje Ustava 1990. godine koji je omogućio razvoj modela polupredsedničke republike sa značajnim devijacijama, naročito u prvoj deceniji njegovog važenja, kada je politički autoritet šefa države bio uzdignut iznad Ustava i sa pravilima igre koja se mogu označiti kao „ustavna diktatura“. U drugoj etapi, od 2000. do 2006. godine, pod istim normativnim okvirom za funkcionisanje podele vlasti razvio se novi „politički“ ustav sa uspostavljenim pravilima za balansiranje dve grane vlasti, zakonodavne i izvršne. Donošenjem novog Ustava 2006. godine organizaciona konstrukcija vlasti ostala je gotovo nepromenjena. Odnosi između zakonodavne i izvršne vlasti, kao i odnosi unutar egzekutive, ukazuju da je u osnovi uspostavljen mehanizam parlamentarne vlade sa elementima racionalizacije. Vlada podleže formalnoj investituri kroz

---

anda, Rumunija, Rusija, Sao Tome i Principe, Senegal, Severna Makedonija, Slovačka, Slovenija, Srbija, Šri Lanka, Tajvan, Tanzanija, Togo, Turska, Ukrajina, Zelenortska Republika. Upor. Robert Elgie, *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*, (Oxford: Oxford University Press, 2011), 24.

<sup>72</sup> Thomas A. Baylis, „Embattled executives: Prime ministerial weakness in East Central Europe“, *Communist and Post-Communist Studies*, 40 (2007): 82.

<sup>73</sup> Cindy Skach, *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, (Princeton: Princeton University Press, 2005), 99.

skupštinski izbor i to na predlog predsednika Republike, a odgovorna je parlamentu kroz institut ministarske odgovornosti, individualne i kolektivne. Sa druge strane, predsednik Republike i dalje je neposredni izabranik građana koji raspolaže tradicionalnim ustavnim ovlašćenjima šefa države, kao i nekim ovlašćenjima koja su obeležja polupredsedničkog modela (suspenzivni veto i raspuštanje parlamenta).

U ustavnom sistemu Srbije na snazi je polupredsednički sistem u kojem su se smenjivali „jak“ predsednik i „slab“ premijer, i obrnuto. U periodu od 2008. do 2012. godine bile su jasne odlike predsedničke vlade, koju je političkim autoritetom vodio šef države, dok je nakon predsedničkih izbora 2012. godine uspostavljena „parlamentarna vlada“ u kojoj se predsednik Republike odrekao pozicije šefa političke partije sa pokušajem da odigra ulogu neutralnog arbitra u odnosima između nosilaca vlasti. Nakon predsedničkih izbora 2017. godine, ponovo je uspostavljena faza „predsedničke vlade“ što potvrđuje tezu da je ustavni aranžman podele vlasti stvorio mogućnosti za alternaciju „parlamentarnih i predsedničkih faza“, odnosno da je reč o polupredsedničkom modelu. Prema rečima idejnog tvorca trećeg modela, Morisa Diveržea (M. Duverger), polupredsednički model nije prosta „sinteza parlamentarnog i predsedničkog sistema“, već je to sistem u kojem se smenjuju „predsedničke i parlamentarne faze“.<sup>74</sup>

Međutim, rezultati parlamentarnih izbora 2020. godine i način konstituisanja Narodne skupštine i Vlade ukazuju da je sistem organizacije vlasti ušao u zamke opisane u prvom delu ovog rada. Opasnosti koje dovode do deformacije sistema izražene su u slabljenju moći ne samo parlamenta, već i sâme vlade. Politička osnova vlasti šefa države, izvedena iz neposrednih izbora, kumulira se u gotovo neograničenu moć koja mu obezbeđuje da na temelju neposredne legitimacije uspostavi potpuni autoritet nad svim ustavnim nosiocima vlasti.

U dvanaestoj parlamentarnoj legislaturi, konstituisanoj nakon parlamentarnih izbora 21. juna 2020. godine, obezbeđena je snažna dvotrećinska parlamentarna većina, koja je, istovremeno, i „predsednikova većina“. S obzirom na jedan od kriterijuma za određivanje statusa parlamentarne opozicije, a to je učestvovanje u Vladi, u tekućoj XII legislaturi samo tri narodna poslanika, izabrana kao predstavnici manjina, predstavljaju parlamentarnu opoziciju. Nastala je ozbiljna politička deformacija koja se direktno odražava na funkcionalnost podele vlasti i mogućnosti parlamentarne demokratije, o čemu se detaljnije analizira u sledećem delu ovog rada. U parlamentu sa očiglednim demokratskim deficitom nije ispoštovan minimum formalnih uslova za obezbeđivanje kontekstualne legitimacije ovog visokog predstavničkog organa. Narodna skupština proglašena je konstituisanom na temelju verifikacije mandata poslanika u ustavnom roku od 30 dana, dok je izbor predsednika Skupštine i skupštinskih organa usledio tek u narednom roku od 90 dana, koji je ostavljen za formiranje Vlade. Ustavno ovlašćenje šefa države da predloži parlamentu prvog ministra preraslo je u politički omnipotentni autoritet predsednika Republike, jer su u isto vreme javnosti predstavljeni ne samo prvi i ostali ministri

<sup>74</sup> Maurice Duverger, „A New Political System Model: Semi-Presidential Government“. *European Journal of Political Research*, 8. (1980): 165.

u Vladi, već i kandidati za funkcije u parlamentu, kao što su predsednik i potpredsednici Narodne skupštine i predsednici pojedinih skupštinskih odbora.

Ukoliko stvari posmatramo iz ugla formalnog, a ne političkog ustava onda se mora postaviti pitanje: da li je akt konstituisanja Narodne skupštine iscrpljen proglašenjem mandata dve trećine narodnih poslanika? Odgovor na ovo pitanje mora se tražiti na temelju sistemskog, a ne jezičkog tumačenja ustavnih normi. Ustavni rok od 30 dana za konstituisanje Narodne skupštine, kao i rok od 90 dana za formiranje Vlade uspostavljeni su kao brana političkoj arbitrarnosti. Ovaj pravni mehanizam naročito je važan u uslovima kada je šef države nosilac neposredne legitimacije koju može koristiti za dominantan položaj u ionako fragilnom političkom okruženju sa nerazvijenim pravilima političke i parlamentarne igre. Čin konstituisanja ne može se smatrati svršenim aktom nakon verifikovanja poslaničkih mandata, jer je ovaj akt samo procesna osnova za konstituisanje zakonodavnog organa *in toto*. Konstituisanje nije jednokratni čin, ono obuhvata niz sukcesivnih odluka kojima se parlament formira kao ustavni organ koji je organizaciono i funkcionalno sposoban da u punom kapacitetu ostvaruje svoje nadležnosti. Ustavni rok od 30 dana predviđen je da bi se omogućilo novom skupštinskom sazivu da preduzme sve aktivnosti i obrazuje svoje upravljačke i stručne organe, kao i da omogući formiranje poslaničkih grupa. Otuda se može zaključiti da je u dvanaestoj legislaturi učinjena ozbiljna deformacija ustavne konstrukcije vlasti jer predstavnički organ nije konstituisan u predviđenom ustavnom roku. Na ovom primeru pokazuje se kakve su mogućnosti za stvaranje onipotentne političke figure šefa države u polupredsedničkom sistemu kada ne postoji vezivno tkivo za funkcionisanje racionalizovanog parlamentarizma, a to su uređena pravila igre između parlamentarne pozicije i parlamentarne opozicije.

#### ATROFIJA NARODNOG PREDSTAVNIŠTVA

Iako su teze o „propadanju” parlamenta plod novijih teorijskih rasprava, ima mišljenja da je uloga parlamenta preterano „glorifikovana” još na početku uspostavljanja predstavničke demokratije.<sup>75</sup> Međutim, marginalizacija njegove moći postala je nesporna u savremenoj ustavnoj državi. Atrofija parlamenta razvijala se paralelno sa snaženjem političkih partija koje su u građanskom političkom društvu doživele fundamentalne promene. Ideal liberalne demokratije nije bio narušen delovanjem političkih partija jer su one svojim članovima, naročito izabranim predstavnicima, ostavljale slobodu delovanja i njihove unutrašnje veze bile su slabe. U tim uslovima bilo je moguće očuvati tzv. parlamentarizam istaknutih individua. Upravo suprotno, savremene političke partije počivaju na pravilu o čvrstom „disciplinskom obruču” kojim drže svoje članove.<sup>76</sup> Iako nemaju status ustavnog organa, političke partije postale su važna institucija ustavnog života, a uravnotežena pode-la vlasti dobila je formu tzv. parlamentarizma političkih partija.

<sup>75</sup> Vučina Vasović, *Savremene demokratije I*, (Beograd: Službeni glasnik, 2008), 95–96.

<sup>76</sup> Moris Diverže, *Janus. Dva lica zapada*, (Zagreb: Globus, 1980), 69.

Političke partije ključni su faktor i nosilac formiranja i izražavanja ne samo političke volje, već i državne volje.<sup>77</sup> Politička edukacija građana, podsticanje na aktivno učestvovanje u političkom životu i osposobljavanje građana da preuzmu teret odgovornosti jesu zadaci u delovanju političkih partija. Sa druge strane, u domenu stvaranja državne volje njihovo učestvovanje je transparentno počev od učešća izborima, preko uticaja u parlamentarnom procesu do konačnog cilja, a to je pretakanje političkog programa u najviše pravne akte.

Predstavnički sistem dobija i drugu dimenziju – političku reprezentaciju unutar samih partija, koja se odražava na sastav i funkcionisanje parlamentarnih grupa, kao i na individualnu poziciju samih parlamentaraca. Za razliku od liberalne predstave o „parlamentarizmu istaknutih individua“, danas je interes političke vlasti nametnuo potrebu konstantne veze između političkih partija i izabраниh predstavnika. Iako u teoriji kritikovana, pa čak i osporavana, partijska disciplina članova parlamenta postala je realnost, bez obzira što ne uživa pravnu zaštitu. Prethodno odlučivanje u političkim centrima prejudicira ustavnopravno obaveznu odluku parlamenta. Parlamentarna aktivnost je sve manje individualna, jer se članovi parlamenta prilagođavaju ulozi političke grupe u parlamentarnom procesu i tako ostaju nemoćni u pogledu individualne akcije.<sup>78</sup>

Kada je reč o tokovima parlamentarizma u Srbiji, bilo je očekivano da period od trideset godina od uvođenja višepartizma 1990. godine bude dovoljan da predstavnička demokratija doživi strukturne promene. To bi značilo da se umesto ignorisanja različitih političkih gledišta podrži i zaštiti diferencirana politička volja naroda, da se stvori normativni okvir i razvije dobra praksa u ostvarivanju parlamentarne autonomije kojom bi se obezbedilo delovanje različitih političkih grupa u parlamentu, sa posebnim akcentom na pravne garancije parlamentarne opozicije.

Međutim, predstavnička demokratija i politička reprezentativnost našle su se u problemu na samom početku, a ni do danas nisu rešene. Osim prve legislature koja je konstituisana nakon prvih većinskih izbora, u ostalim legislaturama (II-XI) broj poslaničkih grupa nije odražavao politički profil izbornih lista za koje su građani glasali na proporcionalnim izborima. Ne samo da su u parlamentu koalicijske izborne liste doživele disperziju, već su se gasile ili transformisale poslaničke grupe se lista koje su bile jedinstvene. Struktura Narodne skupštine pokazuje da su fleksibilna poslovnička pravila (kao, na primer, minimum od pet poslanika za formiranje grupe) i odsustvo „pravila igre“ doveli do deformisanja volje birača. Broj poslaničkih grupa imao je tendenciju stalnog rasta: od pet, u prvoj legislaturi (ako izuzmemo četiri grupe konstituisane nakon izbora 2000. godine koje su se podelile i nastalo je sedam grupa), do 15 poslaničkih grupa u jedanaestoj legislaturi (2016–2020). To pokazuje da je narodno predstavništvo fragmentisano i politička kompozicija parlamenta ne predstavlja odraz izborne volje građana. Ne samo da partijski sistem nije konsolidovan, već je i odnos snaga unutar parlamenta tokom tri dece-

<sup>77</sup> Nemački Zakon o političkim partijama precizno je razvrstao pravo sudelovanja partija u formiranju političke volje naroda i državne volje.

<sup>78</sup> Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, (Paris: Montchrestien, 1997), 691.



nije bio permanentno destabilizovan. Umesto da ogromnu nesrazmeru, koja je u prvoj legislaturi nastala na temelju većinskih izbora, zameni uravnoteženi odnos između političkih grupa u parlamentu, ovaj trend ponavlja se u novim legislaturama, formiranim na temelju srazmernog predstavništva.<sup>79</sup>

Nedostaci u političkoj strukturisanosti parlamenta direktno se odražavaju na situaciju parlamentarne opozicije. Funkcionalno sposobna parlamentarna demokratija pretpostavlja stabilnu vladajuću većinu i uticajnu parlamentarnu opoziciju. Opozicija omogućava javnosti da izrekne ocene o vladinoj politici i na taj način ona postaje garant odgovornosti parlamentarne većine. Kao neophodan element parlamentarne demokratije parlamentarna opozicija nije samo politički fenomen, već je i složen pravni pojam. Uzimajući u obzir kompleksnost parlamentarne opozicije, može se reći da ustavni sistem Srbije ne samo da nije izgradio, već nije ni započeo institucionalizaciju parlamentarne opozicije, uprkos donošenju dva ustava i političkim promenama tokom tri decenije novog višepartizma u Srbiji. Parlamentarna opozicija nije mogla da ostvari uticaj, ni u parlamentarnom plenumu, ni u parlamentarnim odborima. Njeno delovanje bilo je onemogućeno i pojavom jedne deformacije u parlamentarnom životu Srbije, a to je parlamentarna opstrukcija od strane političke većine kojom se ograničava učešće opozicije u diskusiji i inicijativi. Odsustvo garancija dovelo je sve poslanike koji ne pripadaju vladinoj većini u potpuno inferiorni položaj, što je poremetilo odnos na relaciji parlament – vlada i to jasno na štetu narodnog predstavništva. Umesto da osigura pravni status opozicije i obezbedi njen kritički stav prema vladi, parlament je postao stecište sukoba opozicije i vlade koja upravlja parlamentom preko „svoje” političke većine.

Parlamentarna opozicija u novim demokratijama ima neke zajedničke karakteristike koje ukazuju na njenu institucionalnu fluidnost koja se razvija u uslovima slabih parlamenata i nestabilnih partijskih sistema. Pored tendencije za autoritarnom vlašću u mladim demokratijama uvek je prisutna i tendencija „diktature većine”, što nije samo pojava u novim post-socijalističkim demokratijama. Isti razlog bio je prisutan prilikom isticanja argumentacije za uspostavljanje Saveznog ustavnog suda u posleratnoj Nemačkoj, koji je svoju snažnu ulogu razvio zahvaljujući opoziciji kao induktoru kontrole i to ne samo kontrole političke vlasti, već i ustavnosudske kontrole.<sup>80</sup> Danas Savezni ustavni sud smatra da je Bundestag jedinstveni predstavnički organ u kome parlamentarna opozicija učestvuje u ostvarivanju

---

<sup>79</sup> Najveći raspon u snazi poslaničkih grupa ostvaren je u prvoj legislaturi (1990–1992) kada je većinska grupa osvojila 77,6% mestau odnosu prema 7,6% za drugu po snazi poslaničku grupu u Skupštini. Takođe, u desetoj legislaturi (2014–2016) odnos je bio značajno pomenen u korist dve grupe koje su činile parlamentarnu većinu, 63,2% i 17,6% prema 7,6% koliko je imala treća po snazi, dok je u prethodnoj jedanaestoj legislaturi (2016–2020) taj odnos 41,6% prema 8,8%. Pored izrazite fragmentacije parlamenta u jedanaestoj legislaturi, uočljivo je povećanje broja samostalnih poslanika (22) koji su, kao neformalna grupa, jednaki po snazi druge po veličini poslaničke grupe (8,8%).

<sup>80</sup> Kada se Konrad Adenauer zalagao 1948. godine za snažne nadležnosti budućeg Ustavnog suda, nije imao predstavu da će Savezni ustavni sud Nemačke postati nekoliko godina kasnije snažan veto igrač u ustavnom i političkom sistemu ove države. Klaus Stüwe, „Bundesverfassungsgericht und Opposition”, In *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Eds. Robert Chr. van Ooyen, Martin H.W. Möllers, (Springer: 2006), 215.

ustavnih funkcija jednako kao i parlamentarna većina, pri čemu ovaj unutarparlamentarni dualizam ne narušava jedinstvo predstavničkog i zakonodavnog organa.<sup>81</sup> U tom svetlu može se oceniti da je fragmentacija narodnog predstavništva u Srbiji izvršena ne samo u političkom, već i u pravnom smislu. Najnoviji primer koji pokazuje da je Narodnoj skupštini bila neophodna institucionalna zaštita Ustavnog suda jeste Odluka predsednika Republike, predsednika Narodne skupštine i predsednika Vlade o proglašenju vanrednog stanja u Republici.<sup>82</sup> Ustavni sud Republike Srbije odbacio je rešenjem sve inicijative za ocenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o proglašenju vanrednog stanja, kao i zahteve za obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu ove Odluke.<sup>83</sup> U obrazloženju rešenja<sup>84</sup> Ustavni sud pružio je, na jedan strogo formalizovan način jednostavnim jezičkim tumačenjem, objašnjenje odredaba Ustava o nadležnostima ustavnih organa o proglašenju vanrednog stanja. To ni u jednom aspektu nije pojasnilo ustavni autoritet Narodne skupštine i njenog predsednika, koji je samo „prvi među jednakima” i koji kroz institucionalizovane forme skupštinskog delovanja, kao što je Kolegijum predsednika, treba da uvažava stavove svih političkih i parlamentarnih grupa. Ne samo ustavni autoritet, već i jedinstvo predstavničkog organa trebalo je da bude zaštićeno ustavnosudskom odlukom i eksplicitno ukaže na prioritet narodnog predstavništva u vršenju ustavnih funkcija kako u redovnom, tako i u vanrednom stanju.

U svojoj analizi novih ustavnih demokratija Venecijanska komisija ukazala je u izveštajima 2011. i 2013. godine<sup>85</sup> na očiglednu zabludu u novim demokratijama koje polaze od pretpostavke „da većina može učiniti sve što želi jer je to većina”. Ona je upozorila na zabrinjavajući politički trend koji se izražava u formuli „pobednik uzima sve”, što doprinosi gubitku ravnoteže koja bi trebalo da ograniči moć parlamentarne većine. Slabost narodnog predstavništva u Srbiji može se prepoznati u opštoj oceni da se zakoni usvajaju brzo, bez istinske političke rasprave, dok se izbori i razrešenja obavljaju isključivo po većinskom pravilu, što je posebno opasno u slučaju tužilaca, sudija, nezavisnih agencija i drugih koji treba da ostvare samo-

<sup>81</sup> Neke nemačke pokrajine pružile su i ustavne garancije parlamentarnoj opoziciji. Tako se u Ustavu zemlje Šlezvig-Holštajn (član 18) garantuje parlamentarnoj opoziciji da predstavlja suštinsku komponentu parlamentarne demokratije. Zadatak opozicije je da „kritikuje vladin program i odluke vlade” i da vrši kontrolu. U tom cilju, Ustav garantuje „pravo na politički jednake mogućnosti” i institucionalizuje parlamentarnu opoziciju tako što definiše da predsednik najsnažnije nevladine frakcije u parlamentu postaje lider opozicije. *Verfassung des landes Schleswig-Holstein, Fassung vom 2. Dezember 2014*. Preuzeto 11. 11. 2020, <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=Verf+SH&psml=bsshoprod.psml&max=true&aiz=true>.

<sup>82</sup> Odluka o proglašenju vanrednog stanja (15.03.2020), *Sl. glasnik RS br. 29/20*.

<sup>83</sup> Rešenje Ustavnog suda, IUo-42/2020 od 22. maja 2020. godine.

<sup>84</sup> Ostaje otvoreno pitanje zašto se Ustavni sud upustio u obrazlaganje jednog proceduralnog akta, kao što je rešenje o odbacivanju inicijative. Ne samo da mu to nije obaveza, već se odbacivanje uvek čini iz formalnih razloga a Ustavni sud u ovom predmetu otišao je korak dalje i upustio se u meritum predmeta kao da odbija predlog ovlašćenog predlagrača.

<sup>85</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD (2011) 001, § 74, CDL-AD (2013) 012, § 136. Preuzeto 11.11.2020. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2013\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2013)012-e).

stalnu poziciju prema nosiocima političke vlasti. Na temelju stavova Venecijanske komisije, primer Srbije može se oceniti kao spuštanje demokratije na prostu majorizaciju.

### ZAKLJUČAK

Razmatrajući kratku ustavnu istoriju Srbije, od donošenja građanskog ustava 1990. godine, moglo bi se reći da smo dobili dva ustavna formata i nekoliko političkih transformacija u sistemu podele vlasti. Uzimajući u obzir dosadašnje iskustvo, pitanje je da li i kako menjati ustavni okvir organizacije vlasti, odnosno da li parlamentarizam treba vratiti njegovim izvorima preko „parlamentarnog predsednika” koji ne bi mogao da ugrozi politički autoritet šefa egzekutive? Teško je na ovo pitanje dati precizan odgovor koji bi zadovoljio sve ciljeve podele vlasti, jer je gotovo nemoguće braniti jedan ustavni model, a da se pri tom zanemare „pravila igre” i politički odnosi snaga. Dominacija egzekutive očigledna je, i ona se podrazumeva u parlamentarnim sistemima sa elementima racionalizacije. Međutim, u nacionalnom sistemu Srbije zamke od autoritarne upotrebe ustavnih ovlašćenja ostale su otvorene, samo je pitanje ko ostvaruje politički autoritet šefa izvršne vlasti: predsednik Vlade ili predsednik Republike. U tom smislu, moglo bi se sugerisati vraćanje formalnom okviru tzv. ograničenog parlamentarizma (B.Ackerman),<sup>86</sup> što bi značilo da klatno treba vratiti u ravnotežu, kako u odnosima između nosilaca političke vlasti, zakonodavne i izvršne, tako i unutar same egzekutive. To bi značilo da nema potrebe za uspostavljanjem nezavisnog i neposrednom legitimacijom snabdevenog šefa države, koji bi bio kontrateg narodnom predstavništvu. Umesto toga, treba zaštititi premijera i njegovu vladu dokle god oni uživaju podršku parlamentarne većine.

Na temelju analize kratkog razdoblja, ustavna situacija u Srbiji može se okarakterisati kao deformisana podela vlasti koja je često vodila do efekta „ključanja u ekspres-loncu”. Mehanizam „sigurnosnog ventila”, koji shodno ustavnoj konstrukciji treba da odigra šef države kao neutralni arbitar, nije funkcionisao jer nisu stvoreni institucionalni uslovi i legitimacija za „drugo mišljenje”. Neposredan izbor predsednika Republike ne pruža osnov za poziciju „nezavisnog arbitra” u odnosima između parlamenta i vlade, jer se i u ovom izbornom procesu zaoštravaju političke suprotnosti. Sa druge strane, atrofiranje parlamenta neizbežan je proces u kojem postaje nemoguće spasiti parlament od „gušenja u zagrljaju” izvršne vlasti. Ne treba izgubiti iz vida da je model koalicionih vlada ostao čvrsto etabliran u nacionalnom ustavnom sistemu, čak i u uslovima izrazito stabilne parlamentarne većine. To navodi na zaključak da ni vlada institucionalno nije dovoljno zaštićena u uslovima racionalizovanog parlamentarizma. Ustavna realnost u Srbiji jeste da se do sada nisu mogli jasno utvrditi institucionalni, već samo personalni nosioci vlasti. Oni su koristili oblike „puzajuće” instrumentalizacije ustavnih mehanizama ra-

---

<sup>86</sup> Takozvani ograničeni parlamentarizam (*constrained parliamentarism*). Bruce Ackerman „The New Separation of Powers”, *Harvard Law Review*, 113(2000): 635–636.

di učvršćivanja sopstvenog autoriteta do oblika autoritarizma, nominalno uokviranog državnom voljom na temelju političke volje naroda izražene na izborima.

## LITERATURA

- Ackerman, Bruce. „The New Separation of Powers”. *Harvard Law Review*.113. (2000): 634–725.
- Baylis, Thomas A. „Embattled executives: Prime ministerial weakness in East Central Europe”, *Communist and Post-Communist Studies*, 40 (2007): 81–106.
- Beyme, Klaus Von. *Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789–1999*. London: Macmillan Press, 2000.
- Vasović, Vučina. *Savremene demokratije I*. Beograd: Službeni glasnik, 2008.
- Gicquel, Jean. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Montchrestien, 1997.
- Diverže, Moris. *Janus. Dva lica Zapada*. Zagreb: Globus, 1980.
- Duverger, Maurice. „A New Political System Model: Semi-Presidential Government”. *European Journal of Political Research*. 8. (1980): 165–187.
- Elgie, Robert. *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Knapp, Andrew and Vincent Wright. *The Government and Politics of France*. London and New York: Routledge, 2001.
- Maunz, Theodor. *Deutsches Staatsrecht*. München und Berlin: Beck'sche Verlagshandl, 1957.
- Möllers, Christoph. *The Three Branches, A Comparative Model of Separation of Powers*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Pasquino, Gianfranco. „Semi-presidentialism: A Political Model at Work”. *European Journal of Political Research*, 31 (1997): 128–137.
- Skach, Cindy. *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- Siaroff, Alan. „Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction”. *European Journal of Political Research* 42 (2003): 287–312.
- Stüwe, Klaus. „Bundesverfassungsgericht und Opposition”. In *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*. Eds. van Oyen, Robert Chr. und Martin H.W. Möllers. 215–228. Springer: 2006.
- Constantinesco, Vlad and Stephane Pierre-Caps, „France: The Quest for Political Responsibility of the President in the Fifth Republic”, *European Constitutional Law Review*, 2 (2006), 341–357.

---

Dr Dejan Bursać<sup>87</sup>

## IZBORNI SISTEM KAO PREPREKA NA DALJEM PUTU SRBIJE KA DEMOKRATIJI

### SAŽETAK

Autor argumentuje da je proporcionalni sistem sa zatvorenim listama i celom zemljom kao jednom izbornom jedinicom, u upotrebi u Srbiji od 2000. godine, ispunio svoju istorijsku svrhu, te više nije podesan za aktuelni društveni i politički kontekst. Autor smatra da ovaj sistem proizvodi niz negativnih efekata koji utiču na deterioraciju identifikovanih demokratskih vrednosti. Rad je strukturisan tako da predstavi istorijsku genezu aktuelnog izbornog sistema, identifikuje ključne demokratske vrednosti i kriterijume istaknute kako u akademskoj teoriji, tako i u političkoj praksi, i, na kraju – da analizira negativne posledice proporcionalnog sistema, sa posebnim osvrtom na efekat na identifikovane kriterijume demokratije.

KLJUČNE REČI: Srbija, demokratija, proporcionalni izborni sistem, izborna reforma.

### UVOD

Pitanje promene izbornog sistema nalazi se na marginama glavne političke agende u Srbiji. Njime se bavi akademska zajednica, nevladin sektor, kao i nekoliko manjih i uglavnom vanparlamentarnih političkih stranaka. Njihovi motivi su različiti, i variraju od akademske radoznalosti, preko građanskog interesa za većom demokratijom i transparentnošću, do čistih ciljeva političke borbe: pritiska na vlast, mobilizacije birača i traženja institucionalnog mehanizma za ojačavanje sopstvene partije. Ovo pitanje, međutim, neće biti stavljeno na agendu sve dok ključni akteri – a u aktuelnoj političkoj konstelaciji to je Srpska napredna stranka (SNS) – ne postanu zainteresovani za izbornu reformu. Nažalost, i njihov interes za pitanje izbornog sistema u prethodnim godinama pokazao se kao isključivo utilitaran, trajao je samo do ispunjenja kratkoročnih političkih ciljeva.

Prvo je 2015. godine, na predlog SNS, formirana Akciona grupa za reformu političkog sistema, skupštinsko telo koje je imalo zadatak da pokrene debatu i predloži rešenja za promene zakona koji se tiču institucionalnog okvira politike u Srbiji.<sup>88</sup> Nakon nekoliko javnih slušanja, činilo se da je jedini opipljiv predlog Akcione gru-

---

<sup>87</sup> Politikolog, naučni saradnik, Institut za političke studije, Beograd; i-mejl: dejan.bursac@ips.ac.rs.

<sup>88</sup> Narodna skupština Republike Srbije, „Prva sednica Akcione grupe za reformu političkog sistema“, preuzeto 25. 11. 2020, [http://www.parlament.gov.rs/Prva\\_sednica\\_Akcione\\_grupe\\_za\\_reformu\\_politi%C4%8Dkog\\_sistema.25618.941.html](http://www.parlament.gov.rs/Prva_sednica_Akcione_grupe_za_reformu_politi%C4%8Dkog_sistema.25618.941.html).

pe smanjenje broja poslanika, čime je, u stvari, ona postala instrument obećanja tadašnjeg premijera Aleksandra Vučića, koji je u javnosti vodio kampanju smanjenja parlamenta radi uštede i efikasnosti.<sup>89</sup> Ulaskom u izbornu godinu, 2016, Akcioni grupa nestaje sa scene, a njen rad nikada se nije materijalizovao.

Drugi put se vladajuća većina, predvođena SNS, bavila izbornim sistemom pred izbore 2020. godine. Tada je, nakon razgovora uz medijaciju članova Evropskog parlamenta, šire pitanje izborne reforme i uže pitanje konkretnih izbornih uslova svedeno na ponudu SNS da se izborni cenzus spusti sa ranijih 5% na 3% glasova. Pitanje cenzusa pre toga nije bilo u fokusu aktera, niti je u toku pomenutih razgovora zahtevano spuštanje izbornog praga, budući da postoje druga hitnija pitanja kojima je potrebno posvetiti pažnju kako bi se izborni proces unapredio. Uprkos tome, SNS je u ubrzanoj proceduri u parlament uvela amandmane kojima se cenzus spušta (na republičkim i lokalnim izborima, a uskoro je to učinjeno i u Skupštini AP Vojvodine), i nakon svega nekoliko nedelja od javnog plasmana ideje, niži izborni prag postao je deo srpskog izbornog zakonodavstva. Kako promena pravila u izornoj godini nije primer dobre demokratske prakse, ovaj manevar treba posmatrati pre svega kao odgovor SNS na najavljeni bojkot glavnine opozicionih stranaka. Naime, SNS se verovatno nadala da će spuštanjem cenzusa podstaći delove opozicije da odustanu od bojkota, istovremeno stvarajući privid pluralnijeg parlamenta. U istom paketu, usvojena je i dodatna afirmativna mera za partije nacionalnih manjina, čiji učinak na izborima se od 2020. godine množi koeficijentom 1,35 (osim u slučaju da lista manjine osvoji više od 3% glasova); kao i za manje zastupljen pol na listama – umesto jednog od svaka tri mesta na listi (33%), od sada je obavezna zastupljenost u dva od svakih pet mesta (40%).

Pomenimo i epizodu sa pokrajinskog nivoa, kada je 2014, bez ikakve javne rasprave ili dublje analize, promenjen dotadašnji mešoviti izborni sistem kojim se biralo 120 poslanika u Skupštinu Vojvodine – te je, po prvi put, uveden proporcionalni sistem sa jednom izbornom jedinicom, kakav postoji na republičkom nivou. Upravo ovo bilo je obrazloženje za promenu – naime, usklađivanje pokrajinskog nivoa sa republičkim i lokalnim,<sup>90</sup> iako to, samo po sebi, nije posebna vrednost, naročito u pogledu posledica. Doduše, predlagači ove izmene, Srpska napredna stranka i Socijalistička partija Srbije, u tom momentu bili su opozicija u pokrajinskoj skupštini, ali su njihove amandmane podržali Liga socijaldemokrata Vojvodine i Demokratska stranka Srbije, partije koje, generalno, nisu imale mnogo uspeha u jednomandatnoj komponenti mešovitog izbornog sistema, te im je zbog disperzovane podrške više odgovaralo proporcionalno glasanje u jednoj izornoj jedinici.<sup>91</sup>

Možda su upravo pomenuti izbori 2020. prilika da se pitanje promene izbornog sistema ponovo stavi na agendu. Svedoci smo da rezultati, uprkos velikoj pobedi,

---

<sup>89</sup> Blic, „Vučić: Smanjićemo broj poslanika na 125 do 150“, preuzeto 25. 11. 2020, <https://www.blic.rs/vesti/politika/vucic-smanjicemo-broj-poslanika-na-125-do-150/6lygpyb>.

<sup>90</sup> Dejan Bursać i Dušan Vučićević, „Pokrajinski izbori 2016. godine – homogenizacija vlasti“ u *Izbori u Srbiji 2016. godine – „Istorijska“ ili „pirova“ pobeda*, ur. Milan Jovanović i Dušan Vučićević (Beograd: Institut za političke studije, 2017), 146–147.

<sup>91</sup> Ibid.

očigledno ne odgovaraju vrhu SNS, koji već najavljuje nove izbore za 2022. godinu. Pluralizam i, generalno, demokratija dovedeni su u pitanje na izborima nakon kojih jedna lista osvoji 188 od 250 poslanika, a u parlamentu vladu podrži njih 243 od 250 narodnih poslanika. Dolazeći period može, stoga, biti prilika za širok društveni konsenzus o važnosti izborne reforme, posebno i iz potrebe ključnih aktera za određenim institucionalnim mehanizmima kojima bi se politička situacija predstavila inkluzivnijom i pluralnijom.

## ISTORIJSKI OKVIR

Na prvim višestranačkim izborima za Narodnu skupštinu Republike Srbije, 1990, primenjen je većinski dvokružni izborni sistem u 250 jednomandatnih izbornih jedinica. Ovakvo institucionalno rešenje odgovaralo je, pre svega, Socijalističkoj partiji Srbije (SPS), zbog ogromne premoći nad rivalima u pogledu kapaciteta, kao i pristupa državnom aparatu, budžetu i medijima. SPS je osvojila relativnu većinu od 46.09% glasova, ali je zbog poznatih disproporcionalnosti većinskog izbornog sistema ovaj rezultat preveden u čak 77% skupštinskih mandata. Sa druge strane, glasovi opozicije koja je tek bila u fazi rudimentarnog formiranja<sup>92</sup>, bili su disperzovani širom zemlje, što je doprinelo potpredstavljenosti ovih stranaka. Ovo se, svakako, vidi u rezultatima dve u tom momentu najjače opozicione partije, Srpskog pokreta obnove (SPO, 795.000 glasova, odnosno 15.79%), i Demokratske stranke (DS, 375.000 glasova, 7.45%), koje u skupštini osvajaju 19, odnosno 7 mandata. Rezultat se najviše manifestovao u Beogradu kao urbanom centru u kojem je opozicija imala koncentrisane birače, funkcionere-osnivače i osnovnu infrastrukturu za kampanju, pa je tako svih 7 mandata Demokratske stranke, osvojeno u beogradskim izbornim jedinicama, kao i polovina od 16 mandata SPO.

Postalo je jasno da izborni mehanizam ne samo da ne oslikava političko raspoloženje zemlje, već i značajno favorizuje vladajuću partiju. Strankama opozicije trebalo je više mesta u Narodnoj skupštini – više mandata je, kao i danas, uostalom, donosilo više budžetskog novca i medijskog prostora, a samim tim i više mogućnosti za unapređivanje stranačke strukture i predstavljanje biračima. Opozicija je, početkom devedestih godina, i dalje bila svedena na određene džepove podrške, uglavnom u većim gradovima ili određenim delovima zemlje (Vojvodina, Šumadija), ali ni ta podrška u većini slučajeva nije bila natpolovična, te im većinski sistem nije odgovarao. Nakon protesta, u leto 1992, organizuju se okrugli stolovi, na kojima se postiže dogovor o promeni izbornog sistema.<sup>93</sup> Kompromis je pronađen u prelasku na proporcionalni sistem sa 9 izbornih jedinica. Na izborima 1992. i 1993. godine, održanim po tom sistemu, stranke (prodemokratske) opozicije značajno povećavaju broj mandata, iako njihov apsolutni broj glasova nije značajno veći, pa je jasno da je proporcionalni sistem po njih bio bolji. Primera radi, na izborima 1993, za koaliciju DEPOS (čiji je nosilac bio SPO), DS i DSS (Demokratska stranka Sr-

<sup>92</sup> Vladimir Goati, *Izbori u Srbiji i Crnoj Gori od 1990. do 2013. i u SRJ od 1992. do 2003.* (Beograd: CeSID, 2013), 27–30.

<sup>93</sup> Ibid, 34–35.

bije), kombinovano je glasalo nešto više od 1,4 miliona građana – tek oko 200.000 više nego 1990, a osvojile su zajedno 81 mandat, gotovo četiri puta više.

Dva meseca pred izbore 1997, SPS menja izborni zakon, ovaj put bez dogovora sa opozicijom, a u skladu sa sopstvenom političkom kalkulacijom.<sup>94</sup> Naime, period pre izbora obeležili su veliki protesti širom Srbije zbog neregularnosti na lokalnim izborima 1996, koji su okončani smenom vlasti u nekoliko desetina lokalnih samouprava, uključujući i grad Beograd. U strahu od gubitka parlamentarnih izbora, SPS prekraja izborni sistem: u postojeći proporcionalni, umesto dotadašnjih 9, uvodi se 29 izbornih jedinica, čime je proporcionalnost obesmišljena. Male izborne jedinice, u kojima se biralo između 6 i 14 poslanika, favorizovale su veće stranke, na štetu onih sa disperzovanom podrškom. Iz tog razloga, izbore bojkotuje 12 opozicionih stranaka.

Petooktobarske promene donele su i promenu izbornog sistema. Naime, u periodu interregnuma, između izbora Vojislava Koštunice za predsednika SRJ i organizacije republičkih parlamentarnih izbora u decembru 2000, usvojena je nova promena izbornog zakonodavstva. Na predlog poslanika SRS Tomislava Nikolića<sup>95</sup>, ponovo bez javne rasprave, usvojen je aktuelni izborni sistem – po kojem se na teritoriji cele Srbije glasa za liste u jednoj izornoj jedinici, a mandati se raspodeljuju proporcionalno broju glasova, uz cenzus od 5%. Ovaj izborni sistem je, uz određene modifikacije, na snazi i danas: u međuvremenu su donesene odredbe kojima se ukida cenzus za stranke nacionalnih manjina; uvodi se obaveza poštovanja redosleda na izornoj listu prilikom dodele mandata, kao i obavezna zastupljenost manje prisutnog pola. Na ovo se nadovezuju i pomenute promene iz 2020, kojima se spušta cenzus, i uvode dodatne mere pozitivne diskriminacije.

Sve navedene reforme imaju jednu zajedničku crtu – uglavnom su donošene impulsivno, na osnovu potreba političkih stranaka, a analize dugoročnih efekata predloženih rešenja upućuju na podređenost kratkoročnom stranačkom dobitku. Na prvim izborima 1990, većinski sistem uveden je sa jasnom namerom da SPS kapitalizuje dominantan položaj u društvu. Ista stranka je, 1997, usitnila Srbiju na 29 izbornih jedinica kako bi sprečila dobitke opozicije. Nakon 5. oktobra 2000, stranke poraženog režima, po kratkom postupku (9. oktobra), usvajaju u republičkom parlamentu proporcionalni sistem sa jednom jedinicom, verovatno u strahu od gubitka uticaja nakon pada Slobodana Miloševića. Konačno, poslednje izmene donesene neposredno pred izbore 2020. godine, takođe su imale utilitarnu političku svrhu, kako bi ublažile efekte bojkota izbora od strane opozicije i stvorile privid pluralizma.<sup>96</sup> Praktično, jedini put kada je izmenama prethodila šira debata i konsenzus aktera odnosi se na usvajanje proporcionalnog sistema sa 9 izbornih jedinica, pred izbore 1992, ali i tada je reforma urađena nakon pritiska opozicionih stranaka, kojima većinski sistem nije odgovarao jer su bile potpredstavljene u broju mandata.

---

<sup>94</sup> Marijana Pajvančić, „Nova izborna geografija“, u *Oko izbora*, ur. Slobodanka Nedović (Beograd: CeSID, 1997), 53–55.

<sup>95</sup> Nacionalna koalicija za decentralizaciju, „Uloga i nadležnosti narodnih poslanika“, preuzeto 25. 11. 2020, <https://nkd.rs/2019/09/25/uloga-i-nadleznosti-narodnih-poslanika/>.

<sup>96</sup> Nikola Burazer et al., *Serbian Election 2020: Erosion of Trust in the Democratic Process* (Belgrade: FES, 2020), 4.



Tako je, u poslednje tri decenije, ovaj važan aspekt političkog razvoja Srbije praktično podređen interesima stranaka.

Ključni argument ovog rada jeste da je proporcionalni izborni sistem, nakon gotovo tri decenije, poslužio svojoj svrsi i da više nije podesan za aktuelnu društvenu i političku situaciju u Srbiji. Na izborima 1992. i 1993, on je ispunio svrhu ojačavanja i konsolidacije tada fragmentisane i slabo organizovane opozicije, dok je u tranzicionom okviru verno u parlament preneo sve značajne rascepe podeljenog društva,<sup>97</sup> kao i sve alternative političke preferencije, gde je proporcionalnost predstavljala važnu vrednost stvaranja opšteg društvenog konsenzusa i institucionalnog ventila za ponekad oštro suprotstavljene programske koncepcije. Ovaj slučaj mogli bismo pežorativno nazvati „zlatno doba“ pluralizma, između 2003. i 2012, kada se činilo da će se društvene podele trajnije ukoreniti u fragmentisanom višepartijskom sistemu. Međutim, niz faktora, od kojih se kao najvažniji izdvajaju pogubni efekti svetske ekonomske krize po Srbiju,<sup>98</sup> doveli su do delegitimizacije post-petooktobarskih stranaka, do gubitka podrške u biračkom telu i rastakanja partijskog sistema. Srbija se transformisala u sistem sa predominantnom partijom,<sup>99</sup> a čini se da postojeći institucionalni aranžmani onemogućavaju promenu takve strukture, ili čak nastanak održive alternative, bar na srednji rok. Ranije brzoplete promene izbornih sistema nisu ostavljale dovoljno vremena za procenu efekata – sistemi koji se promene posle jednog izbornog ciklusa ne pokazuju svoje srednjoročne i dugoročne pozitivne i negativne strane, posebno u pogledu uticaja na politički sistem i šire, celokupno društvo (a ne samo na sastav parlamenta), te su isti menjani na osnovu kratkoročne stranačke kalkulacije, pre svega na osnovu postignutih ili željenih izbornih rezultata. Sa druge strane, aktuelni izborni sistem, proporcionalni sa jednom izbornom jedinicom i zatvorenim listama, na snazi je već dve decenije i pokazao je sve svoje efekte, pozitivne kao i negativne. Stav ovog autora je da negativnih posledica ima mnogo više, te da je sistem postao prepreka za dalju demokratizaciju, posebno u današnjoj situaciji kada se sâm demokratski karakter zemlje dovodi u pitanje, odnosno kada se Srbija klasifikuje kao „hibridni režim“<sup>100</sup> ili „izborna autokratija“.<sup>101</sup>

## KRITERIJUMI DEMOKRATIJE

Da bismo makar teoretski polemisali o preprekama za dalji razvoj demokratije, moramo da razmotrimo, šta tačno operacionalizuje taj pojam. Koji su to, dakle, kriterijumi za demokratiju. Dal<sup>102</sup> navodi pet ključnih:

---

<sup>97</sup> Jovan Komšić, Dragomir Pantić i Zoran Slavujević, *Osnovne linije partijskih podela i mogući pravci političkog pregrupisanja u Srbiji* (Beograd: Institut društvenih nauka, 2003).

<sup>98</sup> Dušan Spasojević, „Riding the wave of distrust and alienation – new parties in Serbia after 2008“, *Politics in Central Europe* 15 (2019), 139–162.

<sup>99</sup> Đovani Sartori, *Stranke i stranački sustavi* (Zagreb: Politička kultura, 2002), 182.

<sup>100</sup> Freedom House, „Freedom in the World 2020“, preuzeto 25. 11. 2020, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2020/leaderless-struggle-democracy>.

<sup>101</sup> V-Dem, *Democracy Facing Global Challenges: V-Dem Annual Democracy Report 2019* (Gothenburg: V-Dem Institute, 2019).

<sup>102</sup> Robert Dahl, *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989), 221–222.

- efektivnu participaciju,
- jednakost glasa,
- prilike za razumevanje izbora (u današnjem smislu transparentnost),
- kontrolu agende od strane građana, i
- inkluzivnost.

Neki autori navode responsivnost kao ključnu odliku demokratije – u smislu da sistem treba da obezbedi ne samo odgovornost izabranih predstavnika i institucija prema građanima, već i odnos koji odgovara na želje, interese i brige građana.<sup>103</sup> Dajmond i Morlino pokušali su da definišu osam dimenzija demokratije, i u njih su ubrojali vrednosti vladavine prava, participacije, kompeticije, responsivnosti, slobode, jednakosti, kao i vertikalne i horizontalne odgovornosti.<sup>104</sup>

Interparlamentarna unija svodi najmanji zajednički sadržalac demokratski izabranog parlamenta u svim kulturama i tradicijama na pet ključnih tačaka: reprezentativnost, otvorenost i transparentnost, pristupačnost, odgovornost i efektivnost.<sup>105</sup> Zanimljivo je da Evropska unija u Kopenhaškim kriterijumima iz 1993, kojima su definisani uslovi za pridruživanje EU, kao politički kriterijum sažeto navodi samo obavezu postojanja stabilnih institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska i manjinska prava, bez ulaženja u dublje razmatranje ovih pojmova.<sup>106</sup> Organizacija Freedom House smatra Srbiju, od 2020, hibridnim režimom.<sup>107</sup> Na ovakvu definiciju uticao je loš rezultat u realizaciji kategorija demokratske vladavine (naročito potkategorija demokratskog karaktera sistema, te nezavisnosti i odgovornosti zakonodavne i izvršne grane vlasti), zatim izbornog procesa, nezavisnosti medija i sudstva, korupcije, kao i lokalne demokratske vladavine tj. decentralizacije. Povezano s poslednjim kriterijumom, Jovan Komšić<sup>108</sup> navodi definiciju osnovnih funkcija lokalne demokratije, često zanemarivane komponente koja takođe umnogome može zavisiti od izbornog sistema. Među njih ubraja reprezentativnost, odgovornost, transparentnost i kontrolu, participaciju, kompetitivnost, kao i niz faktora koji se odnose na demokratski i društveni razvoj lokalne zajednice.

Već na prvi pogled se čini da aktuelni izborni mehanizam nije u stanju da obezbedi navedene kriterijume – pre svega responsivnost i odgovornost izabranih predstavnika, koji su u domaćoj verziji zatvorenog proporcionalnog sistema potpuno odvojeni od građana, i uglavnom odgovorni odlučiocima – partijskim liderima ili izvršnoj vlasti. Kontrolna funkcija takvog parlamenta takođe je pod upitnikom, a dovodi se u pitanje i mogućnost kompetitivnosti, mada trenutna ekstremna ne-

<sup>103</sup> G. Bingham Powell, „The Chain of Responsiveness”, in *Assessing the Quality of Democracy*, eds. Larry Diamond and Leonardo Morlino (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005), 3–18.

<sup>104</sup> Larry Diamond and Leonardo Morlino (eds.), *Assessing the Quality of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005).

<sup>105</sup> IPU, *Parliament and Democracy in the Twenty First Century* (Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006).

<sup>106</sup> EU, „Accession criteria”, preuzeto 25. 11. 2020, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en).

<sup>107</sup> Freedom House, *ibid.*

<sup>108</sup> Jovan Komšić, *Demokratija i dobra (samo)uprava* (Beograd: Dan Graf, 2019), 182–183.

kompetitivnost srpskog partijskog sistema nije primarno izazvana izbornim mehanizmom. U tom smislu, povratni talas konsolidacije demokratije, koji je izvesno prisutan ne samo u Srbiji, već i u značajnom broju bivših socijalističkih zemalja, biće vrlo teško preokrenuti u postojećem institucionalnom okviru.

## SEDAM NEGATIVNIH EFEKATA SRPSKOG IZBORNOG SISTEMA

### 1. *Veza građana i poslanika*

U proporcionalnom sistemu, sa celom zemljom kao jednom izbornom jedinicom i zatvorenim listama, veza poslanika i elektorata je depersonalizovana i gotovo nepostojeća, i to iz tri konkretna razloga. Prvo, glasa se za liste u celini, a ne za pojedinačne poslanike. Veza poslanika i građana koji su glasali praktično prestaje momentom glasanja. Glasači često ni ne znaju koga su izabrali u parlament – osim lidera stranke i nekoliko funkcionera. Tako je ugrožena i transparentnost izbora. Drugi razlog odnosi se na zatvorene liste. U ostalim zemljama sa proporcionalnim sistemom primenjeni su mehanizmi koji omogućavaju građanima neku vrstu upliva u to ko će biti izabran – najčešće kroz preferencijalno glasanje, čime se građanima daje mogućnost da preinače odluku centrale partije oko redosleda na listi (što utiče i na moć centrala partija nad poslanicima, o čemu će biti reči). Recimo, Republika Hrvatska je od 2013. godine primenila preferencijalno glasanje u okviru svog proporcionalnog sistema sa više izbornih jedinica, dozvoljavajući građanima da zaokruže po jednog kandidata unutar liste za koju su glasali. Treće, cela zemlja kao jedna izborna jedinica prevelik je okvir za ostvarivanje smislene veze građana i izabranih predstavnika. Ta veza nije teritorijalno omeđena, te je građanima iz određene opštine ili dela zemlje danas nemoguće reći ko ih predstavlja u parlamentu. Suprotan „ekstrem“ tog rešenja jesu čisti većinski sistemi u kojima je cela zemlja izdvojena na jednomandatne jedinice, te građanin iz svake lokalne sredine zna ko je tačno njegov predstavnik, bez obzira da li je glasao za njega ili ne. Jasno je da u proporcionalnom sistemu ne treba očekivati responsivnost poslanika prema zahtevima građana. Razlog za to je jasan – poslanici u ovom sistemu ne zavise od građana. Građani glasaju za političke partije, a ne za poslanike. Poslanička mesta tj. redosled na listi određuje predsednik ili uski krug stranačkih odlučilaca – stoga poslanik ima podsticaj da bude odgovoran partiji, a ne građanima.

### 2. *Kontrola izvršne vlasti*

Problem dominacije egzekutive u proporcionalnim sistemima manifestuje se kroz slab i podređen odnos parlamenta prema vladi, i subsekventno, potpuno odsustvo kontrolne uloge parlamenta. Naime, pošto smo utvrdili da građani nemaju uticaj na to ko će od poslanika biti izabran, odgovornost i lojalnost poslanika premešta se ka centralama njihovih političkih partija – a partijski šefovi, posebno u strankama koje osvoje vlast, obično preuzimaju pozicije u izvršnoj vlasti. Stoga dolazimo u paradoksalnu situaciju. Umesto kontrolne funkcije parlamenta, posredno, preko pozicija moći u političkoj stranci, operacionalizovana je svojevrsna odgovornost parlamentarnih većina organima izvršne vlasti. Na taj način, stabilizuje se partokratija,

kao sistem u kojem se politička moć efektivno seli iz državnih institucija u političke stranke.

### 3. Kvalitet izabranih predstavnika

Slab kvalitet poslanika i parlamenta u celosti je uslovljen je time što strankama nije previše bitno koga kandiduju – kao što smo naveli, primarni kriterijum je lojalnost i odgovornost prema političkoj partiji. S druge strane, spoljni podsticaji strankama da bolje selektiraju ili ulažu u postojeće kadrove takođe su vrlo slabi. Koliko god učinak nekog predstavnika bio loš, stranka i dalje može da ga kandiduje na relativno visokom mestu, jer birači glasaju za listu u celini, a ne za kvalitete pojedinačnog poslanika. Suprotni podsticaji postoje u sistemima u kojima se glasa za kandidata imenom i prezimenom, pre svega u jednomandatnim jedinicama – gde selekcija boljih kandidata povećava šanse za izbor.

### 4. Geografska reprezentativnost

Metropolizacija parlamenta, trend nesrazmerno velikog broja poslanika iz Beograda, ponavlja se u svakom izbornom ciklusu, od 2000. godine.<sup>109</sup> Nekoliko objašnjenja postoji: Naime, aktuelni izborni sistem ne prepoznaje nikakve mehanizme obezbeđivanja geografske reprezentativnosti, dok su centralni organi i funkcioneri većine partija koncentrisani upravo u Beogradu, te su i prolazna mesta na izbornim listama u najvećoj meri popunjena licima sa prebivalištem u glavnom gradu. Broj poslanika iz Beograda tako je gotovo uvek značajno veći od udela u populaciji Srbije: po aktuelnom popisu stanovništva, Beograd čini 22.81% populacije zemlje, dok je u poslednja četiri izborna ciklusa udeo poslanika iz Beograda bio značajno veći: 47,6% (2012); 35,2% (2014); 42% (2016) i 38,4% (2020). U tabeli 1. vidljivo je povećanje broja poslanika iz prestonice od 2000, u odnosu na izborne sisteme koji su primenjivani devedesetih godina, a koji su, ipak, omogućavali bolju lokalnu predstavljenost kroz više izbornih jedinica.

Sa druge strane, značajan trend je i potpredstavljenost lokalnih sredina. Zastupljenost opština u parlamentu bila je ispod 50% u svim izbornim ciklusima, od 2000. do 2016. godine. Primera radi, nakon izbora 2012, čak dve trećine lokalnih samouprava nije imalo „svog“ poslanika. U poslednjem sazivu parlamenta, izabranom 2020, 49,38% opština nema poslanika.

U drugim državama koje primenjuju proporcionalni sistem sa jednom izbornom jedinicom, ovi negativni geografski trendovi nisu tako izraženi. U Izraelu i Holandiji ne postoji dominacija jednog urbanog centra kao u Srbiji, a odnos broja stanovnika različitih delova zemlje i njihovih predstavnika u parlamentu teži proporcionalnosti.<sup>110</sup> Takav nalaz ukazuje da metropolizacija nije isključivo rezultat institucionalnog dizajna izbornog sistema, već i drugih odlika društva: pre svega

<sup>109</sup> Svi podaci u ovom odeljku izneseni su na osnovu: Republička izborna komisija, „Arhiva“, preuzeto 25. 11. 2020, <https://www.rik.parlament.gov.rs/>; kao i: Verica Mihajlović i Zoran Radonjić, *Dve decenije višestranačja u Republici Srbiji: ustavi, izbori i nosioci vlasti 1990–2010* (Beograd: Službeni glasnik, 2011).

<sup>110</sup> Michael Latner and Anthony McGann, „Geographical representation under proportional representation: The cases of Israel and the Netherlands“, *Electoral Studies* 24 (2005), 709–734.

TABELA 1. BROJ POSLANIKA IZ BEOGRADA, 1990–2020.

Izborni ciklus	Izborni sistem u upotrebi	Broj poslanika iz Beograda
1990.	Većinski	49
1992.	PR sa 9 jedinica	68
1993.	PR sa 9 jedinica	58
1997.	PR sa 29 jedinica	54
2000.	PR sa 1 jedinicom	80
2003.	PR sa 1 jedinicom	76
2007.	PR sa 1 jedinicom	81
2008.	PR sa 1 jedinicom	83
2012.	PR sa 1 jedinicom	119
2014.	PR sa 1 jedinicom	88
2016.	PR sa 1 jedinicom	105
2020.	PR sa 1 jedinicom	96

političke, ekonomske i populacione (de)centralizacije. U izbornom sistemu koji nema mehanizme obezbeđivanja ravnomernog teritorijalnog predstavljanja, ta dominacija jednog centra je u potpunosti došla do izražaja.

##### 5. Lokalna demokratija

Demokratija na nižim vertikalnim nivoima takođe je „žrtva“ primene proporcionalnog izbornog sistema. Glasovi građana na lokalnim izborima često su sekundarni u odnosu na interese centrala partija. Jer, prekomponovanje lokalnih vladavinskih koalicija odvija se u skladu sa odlukama vezanim za nacionalnu politiku, naročito u situaciji kada ne postoji direktno glasanje za gradonačelnike i predsednike opština. Dodatno, proporcionalni sistem onemogućava lokalnim nezavisnim kandidatima izborni uspeh. Prevedeno na nivo građanina, u lokalnim komunalnim pitanjima i dalje se ne glasa za komšiju, već za nacionalnu političku stranku – čiji lideri se neretko nalaze u imenima lista i na izbornim materijalima, čak i na izborima za savete mesnih zajednica.

##### 6. Unutarstranačka demokratija

S obzirom da pozicije funkcionera zavise od volje stranačkih lidera u hipercentralizovanom procesu kandidature<sup>111</sup>, funkcionerima glavna briga je lojalnost, a ne

<sup>111</sup> Dušan Vučićević, „Reforme izbornog sistema Srbije: od „nema izmena u izbornoj godini“ do „menjamo radi jačanja demokratije“, u samo nekoliko meseci“, u *Dijalog o izborima 2020*, ur. Dejan Milenković (Beograd: FPN, 2020), 17.

zastupanje partikularnih interesa unutar stranke. Što su bliži lideru stranke, to je veća šansa za nominaciju, što, na koncu, stvara liderske i autoritarne partije. U izbornim sistemima u kojima građani postaju faktor disciplinovanja pojedinačnih poslanika, dolazi do većeg zastupanja partikularnih interesa elektorata, neretko na uštrb stranačkih kolega ili centrale stranke – što na duži rok demokratizuje političke partije iznutra.

### 7. Fragmentacija parlamenta

Naš izborni sistem vodi ekstremnoj predstavljenosti, između ostalog zato što podstiče politiku masovnog koaliranja. Široke predizborne koalicije rezultiraju opstankom ogromnog broja malih stranaka koje imaju zanemarljivu podršku u biračkom telu, ali predstavljaju veto igračke – možda ne u aktuelnoj situaciji predominacije SNS, kao što je to bio slučaj sa prethodnim vladama, ali čak i SNS prima u svoje koalicije ogroman broj malih partnera. Generalno, proporcionalni sistem obično ne stvara jasne pobedničke većine u parlamentu, te podstiče vladavinske koalicije.<sup>112</sup> Posledica toga su predstavnici malih stranaka bez jasne odgovornosti prema građanima u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti: odsustvo odgovornosti znači da takve stranke i na sledećim izborima mogu da uđu u parlament kao deo velike koalicije, efektivno se „skrivajući“ iza dominantnog partnera i nikada ne polažući račune biračima. Recimo, na izborima 2016, u Narodnu skupštinu ušlo je 12 lista, ali je u samom parlamentu bilo preko 35 različitih stranaka.

## ZAKLJUČAK

U kratkoj analizi videli smo da proporcionalni izborni sistem sa zatvorenim listama i jednom izbornom jedinicom za teritoriju cele zemlje, proizvodi više negativnih posledica, koje konsolidaciju demokratije u Srbiji dovode u pitanje. Ove posledice odnose se, pre svega, na ključne elemente demokratije, kao što su responsivnost i odgovornost prema građanima. Izraženi su, takođe, i negativni uticaji na mogućnost kontrole vlade od strane parlamenta, pitanja postojanja demokratije na lokalnom i internom partijskom nivou, zatim deformacija teritorijalnog predstavljanja, kao i sâm kvalitet izabranih predstavnika. Proporcionalni izborni sistem, kakav je u različitim modusima u upotrebi od 1992, ispunio je tako svoju svrhu (prvo za konsolidaciju demokratske opozicije, a zatim kao institucionalni ventil podeljenog tranzicionog društva). U današnjoj situaciji, u kojoj više ne postoji uravnotežen partijski sistem koji oslikava strukturu društvenih rascepa, u kojem je izražena dominacija jedne stranke i koji, generalno, ima brojne probleme sa postizanjem standarda demokratije, valjalo bi pokrenuti široku društvenu debatu o promeni izbornog sistema i nalaženju održivog institucionalnog rešenja, kako za aktuelne probleme, tako i za naredne decenije.

Svedoci smo da je izborna reforma u Srbiji najčešće inicirana u svrhu kratkoročne političke koristi. Bez sumnje, biće tako i sledeći put. No, možda je upravo u tome

---

<sup>112</sup> Sona Nadenichek Golder, *The Logic of Pre-Electoral Coalition Formation* (Columbus: The Ohio State University Press, 2006), 23–37.

šansa za reformu. Naime, vladajući politički akteri, suočeni sa kritikama zbog stanja demokratije, moraju da pronađu novi mehanizam za podsticanje političkog pluralizma. Izvesno je da, zbog predominacije na nivou cele zemlje, bilo koja varijanta mešovitog ili većinskog sistema, u bližoj perspektivi, ne bi morala da ugrozi vlast SNS. No, na duži rok mogla bi da otkloni brojne sistemske prepreke daljoj demokratizaciji – primarno i pre svega, kroz usvajanje sistema koji stvara bolji i neposredniji odnos građana i izabраниh predstavnika, što, dalje, vodi snažnijem parlamentu, ograničenoj egzekutivi, unutarpartijskoj demokratiji, lokalnoj demokratiji, te pozitivno utiče na demokratski razvoj društva u celini.

## LITERATURA

- Blic. „Vučić: Smanjićemo broj poslanika na 125 do 150“, preuzeto 25. 11. 2020. <https://www.blic.rs/vesti/politika/vucic-smanjicemo-broj-poslanika-na-125-do-150/6lygpyb>
- Burazer, Nikola, Aleksandar Ivković, Nikola Cuckić i Emina Muminović. *Serbian Election 2020: Erosion of Trust in the Democratic Process*. Belgrade: FES, 2020.
- Bursać, Dejan i Dušan Vučićević. „Pokrajinski izbori 2016. godine – homogenizacija vlasti“. U *Izbori u Srbiji 2016. godine – „Istorijska“ ili „pirova“ pobjeda*, ur. Milan Jovanović i Dušan Vučićević. Beograd: Institut za političke studije, 2017.
- Dahl, Robert. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- Diamond, Larry and Leonardo Morlino (eds.). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.
- EU. „Accession criteria“. Preuzeto 25. 11. 2020. sa linka: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en).
- Freedom House. „Freedom in the World 2020“. Preuzeto 25. 11. 2020. sa linka: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2020/leaderless-struggle-democracy>.
- Goati, Vladimir. *Izbori u Srbiji i Crnoj Gori od 1990. do 2013. i u SRJ od 1992. do 2003*. Beograd: CeSID, 2013.
- Golder, Sona Nadenichek. *The Logic of Pre-Electoral Coalition Formation*. Columbus: The Ohio State University Press, 2006.
- IPU. *Parliament and Democracy in the Twenty First Century*. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006.
- Komšić, Jovan. *Demokratija i dobra (samo)uprava*. Beograd: Dan Graf, 2019.
- Komšić, Jovan, Dragomir Pantić i Zoran Slavujević. *Osnovne linije partijskih podela i mogućí pravci političkog pregrupisanja u Srbiji*. Beograd: Institut društvenih nauka, 2003.
- Latner, Michael and Anthony McGann. „Geographical representation under proportional representation: The cases of Israel and the Netherlands“. *Electoral Studies* 24 (2005), 709–734.
- Mihajlović, Verica i Zoran Radonjić. *Dve decenije višestranačja u Republici Srbiji: ustavi, izbori i nosioci vlasti 1990–2010*. Beograd: Službeni glasnik, 2011.
- Nacionalna koalicija za decentralizaciju. „Uloga i nadležnosti narodnih poslanika“. Preuzeto 25. 11. 2020. sa linka: <https://nkd.rs/2019/09/25/uloga-i-nadleznosti-narodnih-poslanika/>.
- Narodna skupština Republike Srbije. „Prva sednica Akcione grupe za reformu političkog sistema“, preuzeto 25. 11. 2020. sa linka: [http://www.parlament.gov.rs/Prva\\_sednica\\_Akcione\\_grupe\\_za\\_reformu\\_politi%C4%8Dkog\\_sistema.25618.941.html](http://www.parlament.gov.rs/Prva_sednica_Akcione_grupe_za_reformu_politi%C4%8Dkog_sistema.25618.941.html).
- Pajvančić, Marijana. „Nova izborna geografija“. U *Oko izbora*, ur. Slobodanka Nedović. Beograd: CeSID, 1997.
- Powell, G. Bingham. „The Chain of Responsiveness“. In *Assessing the Quality of Democracy*, eds. Larry Diamond and Leonardo Morlino. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

- Republička izborna komisija. „Arhiva“. Preuzeto 25. 11. 2020. sa linka: <https://www.rik.parlament.gov.rs/>.
- Sartori, Đovani. *Stranke i stranački sustavi*. Zagreb: Politička kultura, 2002.
- Spasojević, Dušan. „Riding the wave of distrust and alienation – new parties in Serbia after 2008“. *Politics in Central Europe* 15 (2019), 139–162.
- V-Dem. *Democracy Facing Global Challenges: V-Dem Annual Democracy Report 2019*. Gothenburg: V-Dem Institute, 2019.
- Vučičević, Dušan. „Reforme izbornog sistema Srbije: od „nema izmena u izornoj godini“ do „menjamo radi jačanja demokratije“ u samo nekoliko meseci“. U *Dijalog o izborima 2020*, ur. Dejan Milenković. Beograd: FPN, 2020.



---

Prof. dr Zoran Pavlović<sup>113</sup>

## OBELEŽJA I PERSPEKTIVE POLITIČKE KULTURE U SRBIJI<sup>114</sup>

Želimo demokratiju (...) homeopatski, u beskonačnim dozama, u ponižavajućim intervalima, nadajući se da ćemo kumulativnim putem, slaganjem jedne sitne slobode na drugu još sitniju, do demokratije doći postepeno i bezbolno.

*Borislav Pekić*

### SAŽETAK

Predmet ovog rada je analiza dominantnih karakteristika političke kulture u Srbiji. U prvom delu teksta, ukratko se diskutuje o sadržaju i značaju pojma političke kulture, posebno u njegovom subjektivnom značenju. Potom se daje pregled najvažnijih empirijskih nalaza o bitnim aspektima političke kulture u Srbiji, u dijahronijskoj perspektivi, i u kontekstu društveno-političkih okolnosti u poslednjih nekoliko decenija. U poslednjem delu teksta, ukazuje se na pojedine moguće pravce daljeg razvoja političke kulture, s obzirom na aktuelne političke okolnosti.

KLJUČNE REČI: politička kultura, demokratija, kulturološka paradigma, Srbija.

### POLITIČKA KULTURA: ŠTA JE TO?

Iako se odnosi na fenomene o kojima se diskutovalo još u antičko doba, u savremenom značenju specifičnog pojma u društvenim naukama, pojam političke kulture zvanično je rođen 1956. godine, u jednom radu Gabrijela Olmonda<sup>115</sup>. Temelji čitave jedne istraživačke linije (da ne kažemo – paradigme) njenog izučavanja postavljani su, zapravo, u kasnijem, danas klasičnom delu *The Civic Culture*<sup>116</sup>. U su-

---

<sup>113</sup> Socijalni psiholog, vanredni profesor na Filozofskom fakultetu, Univerzitet u Beogradu; i-mejl: zoran.pavlovic@f.bg.ac.rs

<sup>114</sup> Ovaj tekst zasnovan je, delom, na analizama koje su publikovane u knjizi *Ogledi o političkoj kulturi* (Beograd: Centar za izdavačku delatnost Filozofskog fakulteta, 2017).

<sup>115</sup> Gabriel Almond, „Comparative political systems“, *The Journal of politics* 18, no. 3 (1956): 391–409.

<sup>116</sup> Almond Gabriel Almond & Sidney Verba, *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963).

štini ovog pristupa, kasnije tipično opisivanim kao kulturološka škola<sup>117</sup>, jedna je „jednostavna“ i intuitivno lako razumljiva pretpostavka. Ako je demokratski sistem „onaj u kome običan građanin učestvuje u političkim odlukama, onda se demokratska politička kultura sastoji od skupa uverenja, stavova, normi, percepcija i sl. koji podržavaju participaciju“<sup>118</sup>. Svaki politički sistem, drugim rečima, „uronjen je u određen obrazac orijentacija prema akciji“<sup>119</sup>, odnosno, u određenu političku kulturu, specifični složaj ovih subjektivnih orijentacija.

Za efektivnu demokratiju (ili bilo koji drugi politički sistem), dakle, nisu dovoljne samo formalne institucije i procedure, već, s tim, i konzistentna politička kultura. Ukoliko pojedinac poštuje i prihvata norme sistema, ukoliko to postane sastavni deo njegovog vrednosnog sistema, uopštena podrška načinu vladavine dobija na izvestan način dispozicionu utemeljenost koja motiviše i usmerava ponašanje; tada članovi društva žele da deluju onako kako treba da deluju da bi društvo adekvatno funkcionisalo<sup>120</sup>.

U decenijama koje su usledile, pojam političke kulture ozbiljno je preispitivan, a delo Olmonda i Verbe trpelo je (s pravom) teške kritike<sup>121</sup>. No, pola veka izučavanja fenomena koji su u središtu političke kulture, ukazuju da je nasleđe klasične studije bilo bogato, a njen značaj dalekosežan. U kontekstu ove analize, važno je istaći tri momenta.

Sporenja oko sadržaja političke kulture su brojna, gledišta ponekad i nepomirljiva, ali se politička kultura najčešće posmatra u psihološko/subjektivnom smislu, kao skup kognicija, percepcija, evaluacija, stavova i ponašajnih predispozicija, upravo u duhu onoga o čemu su Olmond i Verba govorili<sup>122</sup>, posebno u našoj sredini<sup>123</sup>. Drugo, kulturološki pristup izučavanju političke kulture, trasiran u delu Olmonda i Verbe, svoju pravu renesansu doživljava krajem prošlog i početkom ovog veka, na krilima velikih komparativnih projekata, poput Svetske studije vrednosti (a, koji istraživanja, poput onog Olmonda i Verbe, čine, u najmanju ruku, skromnim poduhvatima). Najzad, suština ovakvog pristupa političkoj kulturi jeste pridavanje presudnog značaja masovno prihvaćenim stavovima i vrednostima za kva-

<sup>117</sup> Harry Eckstein, „A Culturalist Theory of Political Change“, *The American Political Science Review* 82, no. 3 (1988): 789–804.

<sup>118</sup> Ibid, 134.

<sup>119</sup> Almond, „Comparative political systems“, 396.

<sup>120</sup> Erih From, *Bekstvo od slobode* (Beograd: Nolit, 1964).

<sup>121</sup> Young Kim, „The concept of political culture in comparative politics.“ *The Journal of Politics* 26, no. 2 (1964): 313–336.; David Laitin, „The Civic Culture at 30“, *American Political Science Review* 89, no. 1 (1995): 168–173; Carole Pateman, „Political culture, political structure and political change“, *British Journal of Political Science* 1, no. 3 (1971): 291–305; Carole Pateman, „The civic culture: A philosophical critique“, U *The civic culture revisited*, urednici Gabriel Almond & Sindey Verba (Boston: Little Brown and Company, 1980), 57–102; za detaljniji pregled videti: Pavlović, *Ogledi o političkoj kulturi*.

<sup>122</sup> Videti: Glenda Patrick, „Political Culture“, u *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*, urednik Giovanni Sartori (Beverly Hills: Sage: 1984), 265–314; Pavlović, *Ogledi o političkoj kulturi*.

<sup>123</sup> Na primer, Dragomir Pantić, *Politička kultura mladih u Srbiji* (Beograd: Istraživačko-izdavački centar SSO Srbije, 1989); Dragomir Pantić & Zoran Pavlović, *Political culture of voters in Serbia* (Belgrade: Institute of Social Sciences, 2009); Pavlović, *Ogledi o političkoj kulturi*.

litet funkcionisanja političkog sistema, na šta sistematična i sveobuhvatna empirijska istraživanja nedvosmisleno ukazuju<sup>124</sup>.

Pojedinci verovatno baš i nisu toliko političke životinje koliko se to u antici činilo, ali iz njihovih međusobnih interakcija izrasta mreža odnosa koja tvori tkivo političkog života jedne zajednice; manjina od njih vlada, nad većinom se vlada; bira ju i bivaju birani; oni su „nosioci” političke kulture, rade na održavanju ustanovljenih političkih obrazaca, praksi i institucija ili na njihovom napuštanju i promeni. Ako se stvari posmatraju iz te perspektive, analiza odnosa ljudi prema svetu politike, u najopštijem smislu reči, postaje teorijski i empirijski problem od suštinske važnosti.

Opisati dominantne karakteristike političke kulture u Srbiji nije nimalo lak posao, i za to postoji nekoliko glavnih razloga. Empirijska ili teorijska istraživanja u Srbiji, koja svoj predmet analize eksplicitno određuju kao političku kulturu, mogu se verovatno nabrojati na prste dve ruke<sup>125</sup>. Političku kulturu možemo opisivati na različite načine i prema različitim kriterijumima. Možemo je opisivati u dijahronijskom smislu; sa stanovišta njenih glavnih konstituenata u relativno kratkom vremenskom periodu; u kontekstu veze sa preovlađujućim političkim sistemom; u kontekstu političke socijalizacije. Sve ovo su teme koje su u razmatranju političke kulture jedne političke zajednice nezaobilazne<sup>126</sup>.

Dodatno, turbulentna društveno-politička dešavanja na ovim prostorima u poslednjih nekoliko decenija, i činjenica da se menjao ne samo politički sistem (što je značilo i sistematske pritiske ka razvoju različite kompatibilne političke kulture), već i nacionalni okvir (koji je menjao okvir kolektivne identifikacije, granice političke zajednice, i tako dalje), taj posao čine samo težim. Ovde ćemo se, stoga, uz nužna pojednostavljivanja, fokusirati na identifikovanje glavnih karakteristika političke kulture (u terminima subjektivnih političkih i politički relevantnih orijentacija), na koja ukazuju empirijska istraživanja iz proteklih nekoliko decenija. Priča o političkoj kulturi, u tom smislu, stvar je, da tako kažemo, pogleda na svet politike „odozdo”, iz ugla „običnih” građana i građanki. Budući da je reč o fenomenu dugog trajanja, uzimanje u obzir šire vremenske perspektive i povezanih kontekstualnih okolnosti su neminovnost, i bez njih se smisao odnosa prema svetu politike, koji građani i građanke ispoljavaju, ne može u potpunosti razumeti.

#### POGLED U PROŠLOST: SOCIJALIZAM BEZ „SOCIJALISTA”, DEMOKRATIJA BEZ „DEMOKRATA”?

Stvaranje demokratije u Srbiji opterećeno je teškim nasledem prošlosti. Činjenica da su neke današnje političke prilike i problemi „gotovo nepromenjeni u odnosu na

<sup>124</sup> Ronald Inglehart and Christian Welzel, *Modernization, cultural change, and democracy: The human development sequence* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005); Christian Welzel, *The Freedom rising* (Cambridge: Cambridge University Press: 2013).

<sup>125</sup> Na primer, Stjepan Gredelj, „Politička kultura mladih”, U *Mladi zagubljeni u tranziciji*, ur Srećko Mihailović (Beograd: Centar za proučavanje alternativa, 2005), 135–156; Dragomir Pantić, *Politička kultura mladih*; Pantić i Pavlović, *Political culture*; Pavlović, *Ogledi o političkoj kulturi*.

<sup>126</sup> Pavlović, *Ogledi o političkoj kulturi*.

one koji su mučili građane Srbije krajem 19. veka, posledica je toga što se od tog vremena funkcionisanje političkog sistema neznatno promenilo<sup>127</sup>. Drugim rečima, ne samo da su râne godine srpske demokratije bile (mada i danas jesu) opterećene poznatim „dečjim bolestima“ demokratizacije, već se u političkom životu Srbije manifestuju neke istorijske konstante, anahrone i sa demokratijom inkompatibilne karakteristike koje dovode u pitanje ne samo karakter demokratskih promena 2000. godine, već i mogućnost promene bitnih segmenata političke sredine, u skorijoj budućnosti. Jedna od, sa stanovišta ove studije, najvažnijih „konstanti“ jeste dominacija kolektivističkih ideologija i, sa tim povezano – odsustvo pluralističko-demokratske tradicije u modernoj političkoj istoriji Srbije.

Istorijski posmatrano, tokom perioda turske vladavine, specifičan, zadružni način života i proizvodnje i drugi uslovi u okruženju usloveli su dominaciju kolektivismu (i solidarnosti) kao nepisane norme – međusobno ispomaganje i dobrobit zajednice imali su primat nad „pojedincom“ koji se gubio u duhu zajedništva<sup>128</sup>. Uspostavljanjem nezavisne srpske države krajem XIX veka i formiranjem prvih političkih partija, na mesto zadružnog dolazi etnocentrični kolektivism – političkim diskursom počinje da dominira ideja nacionalnog ujedinjenja, jedinstva (seljačkog) naroda, sabornosti i sloge<sup>129</sup>. Potom, na scenu stupa ideološki kolektivism u vidu komunističke ideologije, ideje jugoslovenstva i snažni pokušaji nivelisanja etničkih i materijalnih razlika.

Empirijska istraživanja iz ovog perioda registruju blagonaklon odnos građanstva prema socijalističkim idejama jednakosti i solidarnosti. Počev od najranijih empirijskih istraživanja, s početka šezdesetih, pa, praktično sve do sredine osamdesetih godina XX veka, izražena podrška sistemu i prihvatanje prosistemskih vrednosti zasigurno je glavni empirijski nalaz. Jedno od prvih istraživanja jugoslovenskih studenata polazi od bazične pretpostavke koju bi potpisao svaki, i tadašnji i sadašnji, istraživač političke kulture: „ukoliko naša univerzitetska omladina socijalističke društvene ciljeve i nastojanja prihvata kao svoje lične, razumljivo je da će ona uglavnom odobriti i način realizacije tih ciljeva, a time pozitivno oceniti sve one socijalističke institucije koje predstavljaju osnovnu sadržinu takvog načina izgradnje socijalizma“<sup>130</sup>. Istraživanje sprovedeno sa ukupno 4.000 studenata iz Beograda, Zagreba, Ljubljane, Sarajeva i Skoplja vodilo je zaključku da postoji „veoma visok stepen prihvatanja bitnih vrednosti jugoslovenskog društva i odobravanje osnovnog pravca njegovog razvitka od strane ogromne većine studenata“<sup>131</sup>. Oko

<sup>127</sup> Dubravka Stojanović, *Ulje na vodi – ogledi iz istorije sadašnjosti Srbije* (Beograd: Pešćanik, 2010), 62.

<sup>128</sup> Bora Kuzmanović, „Retradicionalizacija političke kulture: društvena kriza i raspad sistema kao pokretač retradicionalizacije“, u *Fragments iz političke kulture*, urednica Mirjana Vasović (Beograd: Institut društvenih nauka, 1998), 257–284.

<sup>129</sup> Dubravka Stojanović, „Ulje na vodi: politika i društvo u modernoj istoriji Srbije“, u *Srbija 1804–2004: Tri videnja ili poziv na dijalog*, Ljubodrag Dimić, Dubravka Stojanović i Miroslav Jovanović (Beograd: Udruženje za društvenu istoriju, 2005), 115–148; Stojanović, *Ulje na vodi*.

<sup>130</sup> Miroslav Janićijević, ur, *Jugoslovenski studenti i socijalizam* (Beograd: Institut društvenih nauka, 1966), 15.

<sup>131</sup> *Ibid*, 22–23.

80% studenata prihvatilo je načelo ekonomskog egalitarizma, 81% odobravalo jugoslovenski način izgradnje socijalizma, dok je 79% o značaju radničkog samoupravljanja imalo pozitivan odnos, bez ikakvih ograda. I druga istraživanja iz tog perioda dolaze do sličnog zaključka o generalno pozitivnom odnosu prema samoupravljanju i raširenost egalitarističke orijentacije<sup>132</sup>. Pantić, krajem sedamdesetih, nalazi skoro dve trećine mladih (61%) koji su samoupravno orijentisani, dok je tek 15% bilo u kategoriji suprotnog, nesamoupravnog tipa<sup>133</sup>. Isti autor, nekoliko godina kasnije, nalazi većinsku raširenost orijentacija na društveno vlasništvo (61%), otvorenost prema svetu (70%) i samoupravnu orijentaciju (62%)<sup>134</sup>. Etnička distanca u društvu bila je, gotovo, odsutna: 59% punoletnih građana tadašnje SFRJ karakterisalo je potpuno odsustvo etničke distance<sup>135</sup>.

Urušavanjem socijalizma dolazi do obrnutog procesa izrazite nacionalne homogenizacije; „nacija postaje kolektivitet koji zamenjuje kolektivističke sentimente iz doba socijalizma: klasni i slojni identitet, samoupravno društvo, jugoslovenstvo, pripadnost komunističkoj ideologiji, Pokretu nesvrstanih – kao što su oni svojevremeno zamenili naciju”<sup>136</sup>. Turbulentnost društvenih dešavanja bila je praćena „tektonskim potresima” relevantnih subjektivnih orijentacija. U kriznim osamdesetim godinama XX veka, dolazi do velikih vrednosnih promena čiji glavni zaključak je bio da „socijalizam gubi omladinu”<sup>137</sup>. U periodu od šezdesetih do sredine osamdesetih godina XX veka, samoupravna orijentacija bila je prihvaćena na nivou između polovine i dve trećine mladih<sup>138</sup>. Krajem osamdesetih, prvi put registruje se veći procenat nesamoupravne orijentacije<sup>139</sup>. Omladina počinje da podržava pluralizam (45%) i veće otvaranje prostora za privatna preduzeća (69%); raste neegalitarizam, individualizam, materijalna orijentacija, kao i religioznost i autoritarnost<sup>140</sup>. Dominantna odlika mladih postaje anomija, koja u raz-

<sup>132</sup> Velimir Tomanović, *Omladina i socijalizam* (Beograd: Mladost, 1977); R. Stanojević, *Idejno-politička opredeljenja i društveno-politička angažovanost mladih u Beogradu* (Beograd: Gradska konferencija Saveza socijalističke omladine i Beograda i Institut društvenih nauka, 1979).

<sup>133</sup> Dragomir Pantić, „Odnos omladine prema samoupravljanju”, u *Društveno političko angažovanje mladih*, urednik Vladimir Goati (Beograd: Institut društvenih nauka i RK SSO Srbije, 1977), 105–136.

<sup>134</sup> Dragomir Pantić, *Vrednosne orijentacije mladih u Srbiji* (Beograd: Istraživačko-izdavački centar SSO Srbije, 1981).

<sup>135</sup> Dragomir Pantić, *Etnička distanca u SFRJ* (Beograd: Institut društvenih nauka, 1967).

<sup>136</sup> Bora Kuzmanović, „Retradicionalizacija političke kulture: društvena kriza i raspad sistema kao pokretač retradicionalizacije”, u *Fragmenti političke kulture*, urednica Mirjana Vasović (Beograd: Institut društvenih nauka, 1998), 270.

<sup>137</sup> Srećko Mihailović, Dragomir Pantić i Mirko Blagojević, *Omladina krajem osamdesetih* (Beograd: Istraživačko-izdavački centar SSO Srbije, 1990), 18.

<sup>138</sup> Srećko Mihailović, *Pregled najznačajnijih rezultata istraživanja o društveno-ekonomskom položaju, svesti i aktivizmu omladine* (Beograd: Istraživačko izdavački centar SSO Srbije, 1987); Mihailović i dr., *Omladina krajem osamdesetih*.

<sup>139</sup> Mihailović i dr., *Omladina krajem osamdesetih*; Dragomir Pantić, *Promene vrednosnih orijentacija mladih u Srbiji* (Beograd: Institut društvenih nauka, 1990).

<sup>140</sup> Mihailović, *Pregled najznačajnijih rezultata*; Pantić, *Vrednosne orijentacije*; Pantić, *Promene vrednosnih orijentacija*; Dragomir Pantić, „Promene religioznosti građana Srbije.” *Socioloski pregleđ* 1–4 (1993).

maku od jedne decenije postaje tri puta raširenija u populaciji mladih, i sa 24% raste na čak 75%<sup>141</sup>.

Devedesete godine XX veka vreme su daljih krupnih vrednosnih promena. Raste etnička distanca većinskog, srpskog stanovništva prema Albancima, Hrvatima, Muslimanima. Početkom devedesetih godina XX veka, 52% građana ne želi Albance ili Hrvate za sugrađane, dok je izraženo uopšteno nepoverenje prema drugim narodima<sup>142</sup>. Istovremeno s rastom etničke distance dešavaju se još dva paralelna procesa. Raste, najpre, vezanost za sopstvenu naciju. U jednom istraživanju s početka devedesetih, dve trećine građana Srbije i Crne Gore nacionalnu pripadnost smatra (veoma mnogo i mnogo) važnom<sup>143</sup>, a nacionalna pripadnost naglo „skače“ u rangu prioriteta, zauzimajući mesto odmah iza porodične pripadnosti<sup>144</sup>. Pored toga, dolazi do sužavanja okvira kolektivne identifikacije, i najvažnija postaje pripadnost lokalnoj sredini<sup>145</sup>. U odnosu na neka ranija istraživanja, pa čak i ona sprovedena samo nekoliko godina ranije, ovo je bio radikalni obrt.

Neke druge veoma povezane političke orijentacije postaju izražene. Ionako visoka autoritarnost se, na početku devedesetih godina XX veka, i dodatno uvećava – u jednom istraživanju je kod 71% građana registrovana autoritarnost<sup>146</sup>. Autoritarnost se tokom devedesetih, pa i kasnije, stabilizuje na jednom ne baš tako niskom nivou<sup>147</sup>. I neke druge srodne orijentacije postaju sve izraženije. Najveći deo populacije ispoljavao je tradicionalističku orijentaciju<sup>148</sup>, netoleranciju i konzervativizam<sup>149</sup>, dok religioznost, nakon više decenija, postaje većinski prihvaćena<sup>150</sup>. Sve ovo ukazivalo je na obrise jednog tradicionalističko-autoritarnog sindroma sa elementima ideološke i političke autoritarnosti<sup>151</sup>.

<sup>141</sup> Pantić, *Vrednosne orijentacije*; Pantić, *Promene vrednosnih orijentacija*.

<sup>142</sup> Zagorka Golubović, Bora Kuzmanović, i Mirjana Vasović, *Društveni karakter i društvene promene u svetlu nacionalnih sukoba* (Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju i Filip Višnjić, 1995).

<sup>143</sup> Ibid.

<sup>144</sup> Dragomir Pantić, „Vrednosti birača pre i posle demokratskog preokreta 2000. godine“, u *Partijska scena Srbije posle 5. oktobra 2000.*, urednik Vladimir Goati (Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka, 2002), 131–158; Mirjana Vasović, „Karakteristike grupnih identifikacija i odnos prema drugim etničkim grupama“, u *Između osporavanja i podrške*, redaktor Srećko Mihailović (Beograd: Institut društvenih nauka i Friedrich Ebert Stiftung, 1997), 246–276.

<sup>145</sup> Pantić, „Vrednosti birača“; Pantić i Pavlović, *Political culture*; Vasović, „Karakteristike grupnih identifikacija“; Mirjana Vasović, „Karakteristike grupnih identiteta i odnos prema društvenim promenama“, u *Javno mnjenje Srbije*, priredio Srećko Mihailović (Beograd: Centar za proučavanje alternative, UGS Nezavisnost i Udruženje za unapređivanje empirijskih istraživanja, 2000), 17–42.

<sup>146</sup> Bora Kuzmanović, „Autoritarnost“, u *Razaranje društva*, urednik Mladen Lazić (Beograd: Filip Višnjić, 1994), 151–224.

<sup>147</sup> Golubović i dr., *Društveni karakter*; Bora Kuzmanović, „Stepen i činioci autoritarnosti“, u *Između osporavanja i podrške – javno mnjenje o legitimitetu treće Jugoslavije*, redaktor Srećko Mihailović (Beograd: Institut društvenih nauka, 1997), 229–245; Pantić, Dragomir, „Promene religioznosti građana Srbije.“ *Socioloski pregled* 1–4 (1993); Pantić, „Vrednosti birača“; Pantić i Pavlović, *Political culture*.

<sup>148</sup> Golubović i dr., *Društveni karakter*; Stjepan Gredelj, „Dominantne vrednosne orijentacije“, u *Razaranje društva*, urednik Mladen Lazić (Beograd: Filip Višnjić, 1994), 175–224.

<sup>149</sup> Pantić i Pavlović, *Political Culture*.

<sup>150</sup> Pantić, „Promene religioznosti“.

<sup>151</sup> Kuzmanović, „Autoritarnost“

I nakon promena 2000. godine, društvena svest u velikoj meri ostaje etnifikovana, a nacija, kao etnička, a ne politička kategorija, poput devedesetih godina XX veka, ponovo postaje „topla kolevka kojoj se pojedinac vraća u trenutku javljanja straha i psihološke hladnoće“<sup>152</sup>. Petooktobarske promene predstavljale su novi institucionalni podsticaj za promenu vrednosti koji, ispostaviće se, nije bio onoliko uspešan koliko se to možda u početku činilo. Neposredno nakon demokratskih promena uočljivi su neki pomaci u većem prihvatanju, sada nekih novih, sistemskih vrednosti, poput vrednovanja demokratije ili nekih drugih sindroma demokratskih orijentacija<sup>153</sup>, dok opada raširenost nekih nedemokratskih orijentacija, poput etnocentrizma<sup>154</sup>.

Međutim, ove promene ubrzo su nivelisane, pa je nivo nekih nedemokratskih orijentacija ne samo ostao na nivou onog iz devedesetih godina XX veka, već je i uvećan. Autoritarnost je 2001. godine bila značajno niža nego 2000, ali i daleko viša od nivoa registrovanog 1997, uz trend daljeg rasta; nakon demokratskih promena, dve trećine građana Srbije i dalje je bilo u kategoriji visoko autoritarnih<sup>155</sup>. I neki drugi podaci upućuju na porast autoritarnosti u periodu neposredno pre i neposredno nakon demokratskih promena<sup>156</sup>. Autoritarnost ostaje visoko raširena i u kasnijim godinama<sup>157</sup>, da bi na kraju prve decenije novog milenijuma kod 61% građana Srbije bila registrovana visoka autoritarnost<sup>158</sup>.

U skladu s tim jeste i (većinska) raširenost nekih drugih srodnih orijentacija, poput tradicionalizma i konzervativizma<sup>159</sup>, često i među mladima<sup>160</sup>. Nezadovoljstvo građana od 2001. raste, iz godine u godinu<sup>161</sup>, i jedna od njegovih posledica jeste gu-

<sup>152</sup> Kuzmanović, „Retradicionalizacije političke kulture“, 270.

<sup>153</sup> Zoran Pavlović, „Demokratska politička kultura u Srbiji pre i posle demokratskih promena“, *Nova srpska politička misao* 16, no. 03+04 (2008): 157–176; Zoran Pavlović, *Vrednosti samoizražavanja u Srbiji: u potrazi za demokratskom političkom kulturom* (Beograd: Institut društvenih nauka, 2009); Zoran Pavlović, „Prihvatanje demokratije i demokratske orijentacije u Srbiji u kontekstu društvenih promena“, *Psihološka istraživanja* 13, no. 1 (2010): 35–58.

<sup>154</sup> Mikloš Biro, Vladimir Mihić, Petar Milin, and Svetlana Logar-Đurić. „Did socio-political changes in Serbia changed the level of authoritarianism and ethnocentrism of citizens?“, *Psihologija* 35, no. 1–2 (2002): 37–47.

<sup>155</sup> Ibid.

<sup>156</sup> Pantić, „Vrednosti birača“.

<sup>157</sup> Pantić i Pavlović, *Political culture*.

<sup>158</sup> Bora Kuzmanović, „Autoritarnost – vapaj za jakim i pouzdanim vodama i disciplinom“, u *Kako građani Srbije vide tranziciju, istraživanje javnog mnjenja tranzicije* (Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, 2010), 87–104.

<sup>159</sup> Srećko Mihailović, „Dugo putovanje u kapitalizam“, u *Pet godina tranzicije u Srbiji II*, urednik Srećko Mihailović (Beograd: Socijaldemokratski klub i Friedrich Ebert Stiftung, 2006), 43–66; Dragomir Pantić, „Kulturno-vrednosni rascepi kao determinante partijskog pregrupisanja u Srbiji“, u *Osnovne linije partijskih podela i mogući pravci političkog pregrupisanja u Srbiji*, Jovan Komšić, Dragomir Pantić i Zoran Slavujević (Beograd: Institut društvenih nauka, 2003), 95–128; Pantić, „Vrednosti birača“; Pantić i Pavlović, *Political culture*.

<sup>160</sup> Smiljka Tomanović i Dragan Stanojević, *Mladi u Srbiji 2015. Stanja, opažanja, verovanja i nadanja* (Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i SeConS Grupa za razvojnu inicijativu, 2015).

<sup>161</sup> Tanja Jakobi, „Životni standard: neodređeno nezadovoljni i dezorijentisani“, u *Kako građani Srbije vide tranziciju*, urednik Srećko Mihailović (Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Centar za studije socijalne demokratije i CeSID, 2010), 47–58; Srećko Mihailović, „Priča o tranziciji ili naracija o

bitak pozitivne konotacije demokratije, koju već sredinom decenije bezuslovno prihvata manjina građana<sup>162</sup>, i ona, praktično, postaje manje popularna nego sredinom devedesetih godina XX veka. I u nekim drugim, komparativnim analizama pokazuje se da su u Srbiji nisko raširene vrednosne orijentacije koje su dokazano povezane s kvalitetom demokratskog funkcionisanja, poput (post)materijalističkih vrednosti<sup>163</sup>, samoizražavanja<sup>164</sup> ili emancipativnih vrednosti<sup>165</sup>.

Decenijama je, dakle, na delu ista „forma“ koja se samo puni različitim sadržajima – kolektiv različitog tipa (etničkog, nacionalnog, partijskog, i tako dalje), dominira nad pojedincem, za kojeg je u dosadašnjoj političkoj istoriji Srbije bilo malo mesta. Kolektiv i kolektivizam nisu, sami po sebi, nikakav problem. Naprotiv. Nacija i nacionalno jesu temelj i paradigma ustrojstva modernog sveta. Nakon pada Berlinskog zida, postsocijalistička društva imala su pred sobom, između ostalog, i zadatak od posebne i presudne važnosti – izgradnju posvećenosti novom ili bitno izmenjenom kolektivnom okviru, novoj vrsti socijalnog identiteta, i to onom nacionalnom<sup>166</sup>.

No, šta taj kolektiv uključuje i koliko su „propusne“ njegove granice ima dalekosežne implikacije. Čim se ljudi kategorišu na „nas“ i „njih“, aktivira se niz psiholoških procesa koji se ogledaju u pristrasnosti našoj grupi i negativitetu prema onima koji to nisu. Bez osećaja pripadnosti istom kolektivnom/nacionalnom okviru, zajedničkog socijalnog identiteta, ne može biti ni deljene, zajedničke političke kulture, nema solidarnosti među građanima niti posvećenosti normama koje su u grupi/naciji preovlađujuće. Ukoliko nema „nadređenog, zajedničkog grupnog identiteta, koji obema grupama, Našoj i Njihovoj, omogućava upotrebu jednog šireg Mi“<sup>167</sup>, ideja kolektivnog ili opšteg dobra, pa i neke vrste zajedničke sudbine, ne može biti realan politički program.

Međutim, *ethos* na ovim prostorima veoma dugo dominira nad *demosom*<sup>168</sup>, i kao takav onemogućava, da tako kažemo, horizontalnu identifikaciju, čvrstu soli-

---

našim beskrajinim menama“, u *Kako građani Srbije vide tranziciju*, urednik Srećko Mihailović (Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Centar za studije socijalne demokratije i CeSID, 2010), 7–28.

<sup>162</sup> Pavlović, „Prihvatanje demokratije“.

<sup>163</sup> Zoran Pavlović, „Vrednosti u Srbiji u drugom dobu modernizma“, *Sociološki pregled* 40, no. 2 (2006): 247–262.; Pavlović, *Vrednosti samoizražavanja*; 2009; Zoran Pavlović, „(Post) materialism, satisfaction with democracy and support for democracy in Eastern Europe“, *European Quarterly of Political Attitudes and Mentalities* 5, no. 3 (2016): 41–55.

<sup>164</sup> Inglehart & Welzel, *Modernization*; Pavlović, *Vrednosti samoizražavanja*.

<sup>165</sup> Welzel, *Freedom rising*; Zoran Pavlović, „Emancipative Values in a Post-Communist Society: The Case of Serbia“. U *Changing Values and Identities in the Post-Communist World. Societies and Political Orders in Transition*, urednici Nadezda Lebedeva, Radosveta Dimitrova & John Berry (Cham: Springer, 2018), 53–66.

<sup>166</sup> Videti, na primer, Stephen Whitefield, „Political Culture and post-communism“, u *Political culture and post-communism*, urednik Stephen Whitefield (Palgrave Macmillan, London, 2005), 1–14.

<sup>167</sup> Dragan Popadić, „Put iz bratstva i jedinstva – etnička distanca građana Srbije“. U *Kako građani Srbije vide tranziciju*, urednik Srećko Mihailović (Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Centar za studije socijalne demokratije i CeSID, 2010a), 14.

<sup>168</sup> Dragan Popadić, „Building up European identity: From the chimney smoke“, *Psihološka istraživanja* 13, no. 1 (2010b): 9–33.



darnost među jednakima, okupljenim pod „zastavom“ građanskih prava i sloboda. Rezultat je društvo niskog stepena kohezivnosti i solidarnosti, rascepkano društvo čiji članovi imaju teškoće da se identifikuju sa svojim političkim društvom kao zajednicom.

U takvim okolnostima na značaju posebno dobijaju neki drugi procesi i aspekti političke kulture. Najvažniji od njih je neka vrsta hroničnog „animoziteta“ na relaciji država-društvo iliti vlast-građani. Kako neke istorijske analize ukazuju, nakon sticanja nezavisnosti, proces modernizacije u Srbiji počeo je, najpre, u oblasti politike; prvi srpski ustav, pisan po ugledu na onaj belgijski, bio je veoma liberalan, političke partije formirane su veoma rano, 1881. godine, kao i razna udruženja građana<sup>169</sup>. Nasuprot tome stajalo je nerazvijeno, slabo pokretno, agrarno društvo. To je dovelo do paradoksalne situacije da je, usled nerazvijenosti društva, na demokratizaciji i širenju prava građana, tj. na smanjenju moći države trebalo da rade oni koji su od državnog aparata bili potpuno zavisni – oni čije je školovanje država finansirala, koji su za državu radili i koji su njoj dugovali stečene privilegije i pozicije<sup>170</sup>. Vlast u takvoj situaciji, očekivano, ne samo da nije podsticala, nego je često i osujećivala inicijative koje bi ugrožavale njenu hegemonu poziciju, i između društvenog razvoja i stečenih privilegija često i uglavnom birala ovo drugo<sup>171</sup>. Kao prirodna posledica toga, dolazi do međusobnog udaljavanja ili širenja jaza između vlasti (države) i naroda (društva).

Poseban pečat svemu tome dala je komunistička partijska država. U situaciji kada država nije „*citizen friendly*“<sup>172</sup>, težnja minimizacije kontakata sa državom postaje veoma izražena, dok građani, kada je kontakt sa državom neophodan, ne očekuju da svoj uticaj ostvare demokratskim putevima i kroz institucije. Jedina korist u tom smislu može se očekivati ukoliko građanin nađe način da „iskoristi iskorišćavače“<sup>173</sup>, a najbolje sredstvo za to jesu lična prijateljstva i poznanstva, horizontalne i neformalne veze koje se, u izvesnom smislu, koriste protiv države.

U takvim okolnostima stvara se ono što neki nazivaju *peščanik* društvom<sup>174</sup>. Prema analogiji sa oblikom peščanika, u donjem delu, u kojem se građani osećaju zaštićeni od uticaja (posebno nedemokratske i represivne) države, postoji bogat i razvijen sistem neformalnih mreža; „na vrhu“ takođe postoji bogat život političkih i elitnih borbi za moć i prestiž. Međutim, u situaciji kada institucije ne postoje nezavisno od partije/države, i kada je građansko društvo slabo razvijeno, malo je dodira između ova dva. Građani ne osećaju da mogu uticati na vlast, ali ni vlast ne

<sup>169</sup> Dubravka Stojanović, „Ulje na vodi: politika i društvo u modernoj istoriji Srbije“, u *Srbija 1804–2004: Tri viđenja ili poziv na dijalog*, Dimić, Ljubodrag, Dubravka Stojanović, i Miroslav Jovanović (Beograd: Udruženje za društvenu istoriju, 2005), 115–148.

<sup>170</sup> Stojanović, „Ulje na vodi“; Stojanović, *Ulje na vodi*.

<sup>171</sup> Ljubodrag Dimić, Dubravka Stojanović, and Miroslav Jovanović, *Srbija 1804–2004: tri viđenja ili poziv na dijalog* (Udruženje za društvenu istoriju, 2005); Stojanović, „Ulje na vodi“.

<sup>172</sup> Richard Rose, William Mishler, and Christian Haerpfer, „Social capital in civic and stressful societies“, *Studies in comparative international development* 32, no. 3 (1997): 85–111.

<sup>173</sup> Ibid, 88.

<sup>174</sup> Ibid.

može i ne meša se previše u njihov život. U takvim okolnostima, „društvo postaje apstraktni objekat nad kojim se upravlja, a vlast prerasta u apstraktnu nužnost koja se ne dovodi u pitanje“<sup>175</sup>.

Ovakve tendencije identifikuju se u istraživanjima veoma jasno (mada, jedino dostupna istraživanja su ona relativno skorijeg datuma). Već u drugoj polovini devedesetih godina XX veka, nekoliko godina nakon formalnog uvođenja višestranačja, vladajući režim suočavao se sa otvorenim nepoverenjem građana – većina je funkcionisanje i političkog i privrednog sistema ocenjivala kao loše, dok je u proseku tek trećina građana imala poverenje u institucije, uz silazni trend od početaka parlamentarizma<sup>176</sup>. U osvit demokratskih promena 2000. godine, političke stranke i lideri nisu bili legitimni za znatan broj građana. Veliki broj njih nije bio stranački opredeljen, i gotovo dve trećine nije bilo ni član ni simpatizer političke stranke; dominirala su antirežimska opredeljenja i nepoverenje u institucije<sup>177</sup>. Tokom čitave prve decenije nakon demokratskih promena poverenje u institucije demokratskog političkog sistema se srozava i režim se krajem decenije suočava s najdubljom krizom legitimiteta od uvođenja višestranačja<sup>178</sup>. Ukratko, kultura nepoverenja u institucije je izražena i stabilna<sup>179</sup>.

Istraživanja na mladima, nakon 2000. godine, ukazivala su da je odnos mladih prema politici, najblaže rečeno, odbojan. O političkim partijama ne misle ništa dobro: četvrtina njih ih „ne podnosi“ (23%)<sup>180</sup>. Do sličnih podataka na uzorcima mladih dolaze i kasnija istraživanja. Političke partije i institucije sistema tipično uživaju veoma izraženo nepoverenje među mladima<sup>181</sup>, uz dominaciju političkog cinizma<sup>182</sup>. Možda najrečitiji podatak u tom smislu dolazi iz istraživanja koje je nedavno realizovano na reprezentativnom uzorku mladih uzrasta od 14–29 godina. Ta studija pokazala je da se političkim partijama veruje koliko i NATO, instituciji koja u ovoj sredini tipično uživa vrlo nizak rejting<sup>183</sup>. Svaka druga mlada osoba (51%) iz-

<sup>175</sup> Stojanović, *Ulje na vodi*, 171

<sup>176</sup> Zoran Slavujević, „Krizna poverenja u institucije sistema“, u *Između osporavanja i podrške – javno mnjenje o legitimitetu treće Jugoslavije*, redaktor Srećko Mihailović (Beograd: Institut društvenih nauka, 1997), 64–94. Zoran Slavujević i Srećko Mihailović, *Dva ogleda o legitimitetu* (Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka, 1999).

<sup>177</sup> Srećko Mihailović, „Politička i stranačka identifikacija“, u *Javno mnjenje Srbije*, urednik Srećko Mihailović (Beograd: Centar za proučavanje alternativa, UGS Nezavisnost i Udruženje za unapređivanje empirijskih istraživanja, 2000.), 43–64

<sup>178</sup> Zoran Slavujević, „Institucije političkog sistema – umesto simboličkog izraza prava građana da vladaju, sredstvo vladavine nad građanima“, u *Kako građani Srbije vide tranziciju* urednik Srećko Mihailović (Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Centar za studije socijalne demokratije i CeSID, 2010.), 59–70.

<sup>179</sup> Jasna Milošević-Đorđević, „Parametar socijalnog kapitala: Poverenje građana Srbije u političke institucije“, *Srpska politička misao* 19, no. 38 (2012): 197–212; Zoran Stojiljković, „Politički kapital i kultura (ne)poverenja: slučaj Srbija“, u *Ustav i demokratija u procesu transformacije* (2011): 161.

<sup>180</sup> Gredelj, „Politička kultura mladih“.

<sup>181</sup> Tomanović i Stanojević, *Mladi*; Zoran Pavlović, *Struktura i činioci političke kulture mladih u Srbiji – sociopsihološki pristup* (doktorska disertacija, Univerzitet u Beogradu, Filozofski fakultet).

<sup>182</sup> Pavlović, *Činioci i struktura*.

<sup>183</sup> Dragan Popadić, Zoran Pavlović & Srećko Mihailović, *Youth study Serbia 2018/2019* (Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, 2019).

javljivala je da političkim partijama uopšte ne veruje, dok većina njih malo ili nimalo ne veruje instituciji Predsednika Republike, Vlade ili Skupštine. Rašireno nepoverenje nalaz je i niza drugih nedavnih istraživanja, poput onog koje je realizovano u saradnji Krovne organizacije mladih i Demostata (2018) ili Eurobarometar studije (2018).

U direktnoj vezi sa ovim trendovima jesu i nalazi o generalno niskom nivou socijalnog poverenja, poverenja u druge ljude. Interpersonalno poverenje je, komparativno posmatrano, u Srbiji na relativno niskom nivou<sup>184</sup>. Veruje se primarno i gotovo isključivo uskom krugu bliskih ljudi<sup>185</sup>, što, sveukupno posmatrano, ukazuje na izraženi trend privatizacije života i manjak subjektiviteta u tom smislu<sup>186</sup>. U situaciji kada se drugima ne veruje, kultura netrpeljivosti, neuvažavanja, pa i nasilja je „pred vratima” i nešto čemu, nažalost, najbolje svedoči ponašanje među političkim elitama. Vlast ima sva prava koja bi što duže da zadrži, pa u pretendentima na njene pozicije ne vidi legitimnog protivnika i saradnika na zajedničkom projektu, već neprijatelja protiv kojeg je dozvoljeno upotrebiti sva sredstva, uključujući i političke progone i ubistva<sup>187</sup>. O tome svedoči tradicija nasilnih smena vlasti – prvi put je opozicija 2003. godine na vlast došla mirnim putem i izbornom voljom građana – kao i politički diskurs prepun najtežih optužbi. Današnja politička scena to najbolje ilustruje. U takvoj situaciji, vlast i opozicija često ne izgledaju kao „integralni delovi političkog sistema, već do granice građanskog rata sukobljene grupe”<sup>188</sup>.

„Političar” je omražena kategorija, a politika percipirana kao prljava i nečasna delatnost. Prirodna posledica toga su i trendovi pasivizacije građana, nizak nivo političke aktivnosti, ali i generalne nezainteresovanosti, političke neinformisnosti i neznanja. Empirijska istraživanja, dugoročno posmatrano, ukazuju da je politički i socijalni aktivizam trend porasta pokazivao sve do 1981. godine, kada počinje da opada i to veoma naglo; 1983. godine moglo se govoriti o jednoj trećini aktivnih, dok je samo dve godine ranije to važno za dve trećine mladih<sup>189</sup>. Pantić u analizi političke kulture mladih nalazi 14% intenzivno aktivnih<sup>190</sup>, dok Kuzmanović, kombinujući različite tipove u indeks opšteg aktivizma, nalazi sličan procenat intenzivno aktivnih – 18%<sup>191</sup>. Ne više od četvrtine građana Srbije, u periodu od sredine devedesetih godina XX veka do pred kraj prošle decenije, izjavljuje da je nekada potpisalo peticiju, dok je učestvovanje u nekim intenzivnijim protestnim aktivnostima, poput demonstracija ili štrajka, u istom periodu još slabije izraženo<sup>192</sup>. Detaljnija

<sup>184</sup> Pavlović, „Vrednosti u Srbiji”.

<sup>185</sup> Irena Fiket, Zoran Pavlović, i Gazela Pudar Draško, *Političke orijentacije građana Srbije – Kartografija nemoći* (Beograd: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017); Popadić i dr., *Youth study*; Tomanović i Stanojević, *Mladi*; Stojiljković, „Politički kapital”.

<sup>186</sup> Ivana Spasić, *Kultura na delu* (Beograd: Fabrika knjiga, 2013).

<sup>187</sup> Stojanović, „Ulje na vodi”.

<sup>188</sup> Ibid, 133.

<sup>189</sup> Mihailović, *Pregled najvažnijih rezultata*.

<sup>190</sup> Pantić, *Politička kultura mladih*.

<sup>191</sup> Bora Kuzmanović, „Socijalni i politički aktivizam omladine”, u *Deca krize*, redaktor Srećko Mihailović (Beograd: Institut društvenih nauka, 1990), 76–106.

<sup>192</sup> Pantić i Pavlović, *Political culture*.

istraživanja skorijeg datuma, pre svega sa mladima, ukazuju da je većina mladih politički i/ili socijalno pasivna, uz izraženost osećaja političke otuđenosti i neefikasnosti<sup>193</sup>.

Dok bismo za društveni i politički aktivizam i mogli govoriti da s vremenom opada, istraživanja koja bi ukazivala da su građani, u celini posmatrano, zainteresovani za politiku i informisani praktično ne postoje. Neinformisanost građana o svetu politike je, da tako kažemo, norma. Studenti jesu prihvatili marksizam, ali istraživanja su pokazivala da polovina nije poznavala osnovne principe marksizma<sup>194</sup>. I druga velika studija navodi nezadovoljavajuću obaveštenost mladih<sup>195</sup>. Čak ni članovi Saveza komunista nisu, u principu, bili bolje obavešteni od drugih kategorija ispitanika<sup>196</sup>. Ono malo oskudnih podataka koji bi mogli biti pokazatelji nivoa znanja i informisanosti mladih o politici tokom osamdesetih godina prošlog veka ukazuju na tek osrednju obaveštenost mladih o nekim pitanjima međunacionalnih odnosa<sup>197</sup>. Prema sopstvenom priznanju, nivo informisanosti građana Srbije je krajem devedesetih i tokom prošle decenije nizak – procenat građana koji izjavljuje da je dobro informisan o politici retko prelazi petinu<sup>198</sup>. Istraživanje sa mladima skorijeg datuma ukazuju da većina nije informisana o nekim društveno-političkim aktuelnostima, niti upoznata s nekim elementarnim pravilima funkcionisanja političkog sistema Srbije, poput visine izbornog cenzusa, sastava vlade ili broja poslanika u parlamentu<sup>199</sup>.

#### POGLED U BUDUĆNOST: „GLOKALNE” PERSPEKTIVE RAZVOJA POLITIČKE KULTURE U SRBIJI

U više od dva veka moderne Srbije, „društvene grupe kojima bi demokratizacija i modernizacija bile pitanje opstanka, nikada nisu stekle preovlađujuću snagu u srpskom društvu”<sup>200</sup>. U društvu opterećenom siromaštvom; heterogenom, ali nedovoljno izdiferenciranom; u stalnom doborovoljnom ili, češće, nametnutom stanju jedinstva, a zapravo razmrvljenom i opterećenom brojnim podelama; uz dugu tradiciju autokratsko/partijske vladavine i političkog monizma, a bez iskustva mirne smene vlasti; s tradicijom nepoverenja i pasivno-agresivne hostilnosti prema oni-

<sup>193</sup> Isidora Jarić i Ivana Živadinović, „Politička aktivnost mladih”, u *Mladi – naša sadašnjost: Istraživanje socijalnih biografija mladih u Srbiji*, urednica Smiljka Tomanović (Beograd: Čigoja i Institut za sociološka istraživanja, 2012a), 183–198; Isidora Jarić i Ivana Živadinović, „Socijalni aktivizam kao oblik političkog angažmana”, u *Mladi – naša sadašnjost: Istraživanje socijalnih biografija mladih u Srbiji*, urednica Smiljka Tomanović, 199–210. (Beograd: Čigoja i Institut za sociološka istraživanja, 2012a); Popadić et al., 2019; Tomanović & Stanojević, *Mladi*).

<sup>194</sup> Janičijević i sar., *Jugoslovenski studenti*.

<sup>195</sup> Vladimir Goati, *Društveno-političko angažovanje mladih* (Beograd: RK SSO Srbije i Institut društvenih nauka, 1977).

<sup>196</sup> Anđelka Milić, Vladimir Goati, Silvano Bolčić, Dragomir Pantić, Ratko Nešković i Snežana Joksimović, *Svest i angažovanost komunista* (Beograd: NIRO Mladost, 1981).

<sup>197</sup> Pantić, *Politička kultura mladih*.

<sup>198</sup> Pantić i Pavlović, *Political culture*.

<sup>199</sup> Pavlović, *Činioci i struktura*.

<sup>200</sup> Stojanović, *Ulje na vodi*, 147.

ma koji vladaju; gde borba za vlast više liči „na puzeći građanski rat nego na takmičenje različitih načela i koncepata”<sup>201</sup>, i gde je pravda onoga čija je i država, „demokratski eksperiment’ ... ostao (je) projekat obrazovane građanske manjine koja tu bitku u Srbiji nije dobila ... kap ulja na vodi”<sup>202</sup>.

Nakon promena, 2012. godine, na talasu populističkih i nedemokratskih trendova koji se dešavaju širom sveta, Srbija je, prema procenama Freedom House organizacije, iz statusa „slobodne” države, 2018. godine prešla u status „delimično slobodne” države. Višedecenijski politički „razvoj” Srbije vodio je tako od jednopartijske, preko autoritarno-totalitarne, a potom i koliko-toliko demokratske države, do onoga što današnje referentne međunarodne organizacije karakterišu kao hibridno-tranzicioni režim. Srbija, dakle, ni „na papiru” (više) nije demokratsko društvo.

Ovo urušavanje sloboda je od višestrukog značaja. Ne samo da posledično izostaju sistematski podsticaji izgradnje demokratske političke kulture (nije ih realno očekivati u trenutnim okolnostima), već se i temelji formalnih institucija demokratije dalje urušavaju. Sasvim u skladu sa tim, pozicija Srbije na kulturnoj mapi sveta, kreiranoj na osnovu podataka iz Svetske studije vrednosti, iz 2020. godine<sup>203</sup> ukazuje da se ona, kao i tokom prošle dve ili tri decenije, nalazi u društvu bivših komunističkih društava u kojima su vrednosti koje bi bile kompatibilne sa demokratskim političkim sistemom – slabo raširene. Summa summarum – nema ni demokratije, ni demokratske političke kulture.

Pored toga, ako nas višedecenijska empirijska istraživanja nečemu uče, to je da su promene i diskontinuiteti u socijalnoj i političkoj strukturi, gotovo po pravilu, bivali udruženi s krupnim promenama i u obrascima političke kulture. „Gubitak slobode” Srbija svakako, s jedne strane, duguje činjenici da se demokratska politička kultura na ovim prostorima, izuzev retkih i malih segmenata srpskog društva, nikada nije razvila, te je i neuspeh demokratskog eksperimenta u skladu sa pretpostavkama kulturološkog modela političke kulture. Prema ovom viđenju, smer „uticaja” u odnosu političke strukture i političke kulture ide od kulture ka strukturi. Građani prihvataju one političke i ekonomske strukture koje su u skladu sa njihovim preovlađujućim kulturnim orijentacijama i političkim vrednostima<sup>204</sup>. Budući da je, prema ovoj koncepciji, u slučaju političke kulture reč o produktu rane političke socijalizacije, politička kultura menja se sporo i odloženo, pod uticajem opštijih strukturnih faktora, kao što je ekonomska modernizacija društva<sup>205</sup>. Demokratija, prosto rečeno, ima kulturno utemeljenje i ne može se uvesti ili razviti „odozgo”.

<sup>201</sup> Stojanović, *Ulje na vodi*, 67.

<sup>202</sup> Stojanović, *Ulje na vodi*, 147.

<sup>203</sup> <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp>, pristupljeno: 25. 11. 2020. godine.

<sup>204</sup> Almond & Verba, *The Civic Culture*; Eckstein, „A Culturalist theory”; Inglehart & Welzel, *Modernization*.

<sup>205</sup> Almond & Verba, *The Civic Culture*; Eckstein, „A Culturalist theory”; Samuel Huntington, „Democracy’s third wave”, *Journal of democracy* 2, no. 2 (1991): 12–34; Seymour Martin Lipset, „Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy”, *The American political science review* 53, no. 1 (1959): 69–105; Inglehart & Welzel, *Modernization*.

Alternativno gledište, međutim, podrazumeva da je odnos strukture i kulture u najmanju ruku dvosmeran, i da se do demokratke političke kulture može doći preko političke strukture i stvaranja uslova da ljudi nauče da budu „demokrate“. Institucionalni ili model celoživotnog učenja<sup>206</sup> pretpostavlja da ljudi usvajaju određene vrednosti, ne primarno kao produkt rane socijalizacije, već kao posledicu evaluacije postignuća institucija koje ih otelotvoruju, onda kada se uvere da zaslužuju da budu prihvaćene i da se „isplate“. Drugim rečima, jednom uspostavljena efektivna demokratija daće kao rezultat – „demokrate“<sup>207</sup>, jer građani prihvataju i podržavaju ono šta daje poželjne rezultate. Empirijske analize ukazuju da to, između ostalog, važi i za Srbiju, i da se neki nalazi iz naše sredine mogu objasniti pretpostavkama institucionalnog modela<sup>208</sup>.

Ako već nije produkt raširenih emancipativnih tendencija u građanstvu, demokratija može biti razvijena „odozgo“, ali ne može opstati, ukoliko građani ne prihvate demokratska pravila igre. Šanse za opstanak demokratije, kao i za razvoj građanske posvećenosti, još su manje ukoliko demokratska pravila igre ne prihvataju ili ih izvrđavaju i oni koji bi trebalo da stoje na njenim branionicima. Responzivnost elita je, u izvesnom smislu, spona između građana, s jedne strane, i političkog sistema, s druge strane. Ovim se, verovatno, dobrim delom mogu objasniti varijacije koje se u međunacionalnim okvirima često registruju između građana „starih“ i „novih“ demokratija, a koje se obično tumače razlikama u političkoj kulturi.

Ono što se u kontekstu srpskog političkog života često opisuje kao pitanje mentaliteta, inherentnih, po demokratiju korozivnih odlika koje uzrokuju „grcanja“ i jalovost napora političke modernizacije, sasvim primereno i lako može se opisati kao *posledica* za demokratiju nepodržavajućeg konteksta. Uloga i odgovornost političkih elita time posebno dobija na značaju, ako ih posmatramo ne kao „produkt“ i „rezultat“ preovlađujuće političke kulture, već kao kočničare ubrzanijeg društvenog progressa.

## LITERATURA

Almond, Gabriel A. „Comparative political systems.“ *The Journal of politics* 18, no. 3 (1956): 391–409.

Almond, Gabriel and Sidney Verba. *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963.

<sup>206</sup> Robert Jackman, and Ross A. Miller, „A renaissance of political culture?“, *American Journal of Political Science* (1996): 632–659. William Mishler, and Richard Rose, „Learning and re-learning regime support: The dynamics of post-communist regimes“, *European Journal of Political Research* 41, no. 1 (2002): 5–36; Edward Muller, and Mitchell A. Seligson, „Civic culture and democracy: the question of causal relationships“, *American political science review* (1994): 635–652; Pavlović, 2014)

<sup>207</sup> Frederick Fleron, „Post-Soviet political culture in Russia: An assessment of recent empirical investigations“, *Europe-Asia Studies* 48, no. 2 (1996): 225–260.

<sup>208</sup> Zoran Pavlović, „Political culture v. rational choice: support for democracy in Serbia“, U *Eastern European Political Cultures. Modeling Studies*, urednici Camelia Florela Voinea, Bojan Todosijević i G. Boella (Bucuresti: Ars Docendi, 2013), 137–154; Zoran Pavlović, „Intrinsic or instrumental support for democracy in a post-Communist society: The case of Serbia“, *European Quarterly of Political Attitudes and Mentalities* 3, no. 1 (2014): 31–42; Pavlović, „Individual and country level“; Pavlović, „(Post)materialism“; Pavlović, „Emancipative values“.

- Biro, Mikloš, Vladimir Mihić, Petar Milin, and Svetlana Logar-Đurić. „Did socio-political changes in Serbia changed the level of authoritarianism and ethnocentrism of citizens?” *Psihologija* 35, no. 1-2 (2002): 37-47.
- Dimić, Ljubodrag, Dubravka Stojanović i Miroslav Jovanović. *Srbija 1804-2004: tri viđenja ili poziv na dijalog*. Udruženje za društvenu istoriju, 2005.
- Eckstein, Harry. „A Culturalist Theory of Political Change.” *The American Political Science Review* 82, no. 3 (1988): 789-804.
- Erih, From. *Bekstvo od slobode*. Beograd: Nolit, 1964.
- Fiket, Irena, Zoran Pavlović, i Gazela Pudar Draško. *Političke orijentacije građana Srbije. Kartografija nemoći*. Beograd: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017.
- Fleron Jr, Frederic J. „Post-Soviet political culture in Russia: An assessment of recent empirical investigations.” *Europe-Asia Studies* 48, no. 2 (1996): 225-260.
- Goati, Vladmiri. *Društveno-političko angažovanje mladih*. Beograd: RK SSO Srbije i Institut društvenih nauka, 1977.
- Golubović, Zagorka, Bora Kuzmanović, i Mirjana Vasović. *Društveni karakter i društvene promene u svetlu nacionalnih sukoba*. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju i Filip Višnjić, 1995.
- Gredelj, Stjepan. „Dominantne vrednosne orijentacije.” U *Razaranje društva: jugoslovensko društvo u krizi*, urednik Mladen Lazić. 175-224. Beograd: Filip Višnjić, 1994.
- Gredelj, Stjepan. „Politička kultura mladih”. U *Mladi zagubljeni u tranziciji*, ur. Srećko Mihailović, 135-156. Beograd: Centar za proučavanje alternativa, 2005.
- Huntington, Samuel P. „Democracy’s third wave.” *Journal of democracy* 2, no. 2 (1991): 12-34.
- Inglehart, Ronald, and Christian Welzel. *Modernization, cultural change, and democracy: The human development sequence*. Cambridge University Press, 2005.
- Jackman, Robert W., and Ross A. Miller. „A renaissance of political culture?” *American Journal of Political Science* (1996): 632-659.
- Jakobi, Tanja. „Životni standard: neodređeno nezadovoljni i dezorijentisani”. *Kako građani Srbije vide tranziciju*, urednik Srećko Mihailović. 47-58. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Centar za studije socijalne demokratije i CeSID, 2010.
- Janićević, Miloslav, ur. *Jugoslovenski studenti i socijalizam*. Beograd: Institut društvenih nauka, 1966.
- Jarić, Isidora i Ivana Živadinović. „Politička aktivnost mladih”. U *Mladi – naša sadašnjost: Istraživanje socijalnih biografija mladih u Srbiji*, urednica Smiljka Tomanović, 183-198. Beograd: Čigoja i Institut za sociološka istraživanja, 2012a.
- Jarić, Isidora i Ivana Živadinović. „Socijalni aktivizam kao oblik političkog angažmana”. U *Mladi – naša sadašnjost: Istraživanje socijalnih biografija mladih u Srbiji*, urednica Smiljka Tomanović, 199-210. Beograd: Čigoja i Institut za sociološka istraživanja, 2012b.
- Kim, Young C. „The concept of political culture in comparative politics.” *The Journal of Politics* 26, no. 2 (1964): 313-336.
- Kuzmanović, Bora. „Socijalni i politički aktivizam omladine”. U *Deca krize*, redaktor Srećko Mihailović, 76-106. Beograd: Institut društvenih nauka, 1990.
- Kuzmanović, B. „Autoritarnost”. U *Razaranje društva*, urednik Mladen Lazić, 151-224. Beograd: Filip Višnjić, 1994.
- Kuzmanović, B. „Stepen i činioci autoritarnosti. U S. Mihailović (red.). „Između osporavanja i podrške – javno mnjenje o legitimitetu treće Jugoslavije” (1997): 229-245.
- Kuzmanović, Bora. „Retradicionalizacija političke kulture: društvena kriza i raspad sistema kao pokretač retradicionalizacije.” U *Fragmenti iz političke kulture*, ur. Milan Podunavac (1998): 257-284.

- Kuzmanović, Bora. „Autaritarnost – vapaj za jakim i pouzdanim vođama i disciplinom” U grupa autora. *„Kako građani Srbije vide tranziciju, istraživanje javnog mnjenja tranzicije”* (2010): 87–104.
- Laitin, David D. „The Civic Culture at 30” *American Political Science Review* 89, no. 1 (1995): 168–173.
- Lipset, Seymour Martin. „Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy.” *The American political science review* 53, no. 1 (1959): 69–105.
- Mihailović, Srećko. *Pregled najznačajnijih rezultata istraživanja o društveno-ekonomskom položaju, svesti i aktivizmu omladine*. Beograd: Istraživačko izdavački centar SSO Srbije (šapirografisano), 1987.
- Mihailović, Srećko, Dragomir Pantić i Mirko Blagojević. *Omladina krajem osamdesetih*. Beograd: Istraživačko-izdavački centar SSO Srbije, 1990.
- Mihailović, Srećko. „Politička i stranačka identifikacija.” U *Javno mnjenje Srbije*, urednik Srećko Mihailović, 43–64. Beograd: Centar za proučavanje alternativa, UGS Nezavisnost i Udruženje za unapređivanje empirijskih istraživanja, 2000.
- Mihailović, Srećko. „Dugo putovanje u kapitalizam”. U *Pet godina tranzicije u Srbiji II*, urednik Srećko Mihailović, 43–66. Beograd: Socijaldemokratski klub i Friedrich Ebert Stiftung, 2006.
- Mihailović, Srećko. Priča o tranziciji ili naracija o našim beskrajnim menama. U *Kako građani Srbije vide tranziciju*, urednik Srećko Mihailović, 7–28. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Centar za studije socijalne demokratije i CeSID, 2010.
- Milić, Anđelka, Vladimir Goati, Silvano Bolčić, Dragomir Pantić, Ratko Nešković i Snežana Joksimović. *Svest i angažovanost komunista*. Beograd: NIRO Mladost, 1981.
- Milošević-Đorđević, J. „Parametar socijalnog kapitala: Poverenje građana Srbije u političke institucije.” *Srpska politička misao* 19, no. 38 (2012): 197–212.
- Mishler, William, and Richard Rose. „Learning and re-learning regime support: The dynamics of post-communist regimes.” *European Journal of Political Research* 41, no. 1 (2002): 5–36.
- Muller, Edward N., and Mitchell A. Seligson. „Civic culture and democracy: the question of causal relationships.” *American political science review* (1994): 635–652.
- Pantić, Dragomir. *Etnička distanca u SFRJ*. Beograd: Institut društvenih nauka (šapirografisano), 1967.
- Pantić, Dragomir. „Odnos omladine prema samoupravljanju”. U V. Goati i sar., *Društveno-političko angažovanje mladih*, urednik Vladimir Goati, 105–136. Beograd: Institut društvenih nauka i RK SSO Srbije, 1977.
- Pantić, Dragomir. *Vrednosne orijentacije mladih u Srbiji*. Beograd: Istraživačko-izdavački centar SSO Srbije, 1981.
- Pantić, Dragomir. *Politička kultura mladih u Srbiji*. Beograd: Istraživačko-izdavački centar SSO Srbije (šapirografisano), 1989.
- Pantić, Dragomir. *Promene vrednosnih orijentacija mladih u Srbiji*. Beograd: Institut društvenih nauka, 1990.
- Pantić, Dragomir. „Promene religioznosti građana Srbije.” *Socioloski pregled* 1–4 (1993).
- Pantić, Dragomir. „Promene vrednosti i razvoj demokratije u zemljama tranzicije”. U *Procesi demokratizacije u zemljama tranzicije*, grupa autora, 93–116. Beograd: Institut društvenih nauka, 2000.
- Pantić, Dragomir. „Vrednosti birača pre i posle demokratskog preokreta 2000. godine”. U *Partijska scena Srbije posle 5. oktobra 2000.*, urednik Vladimir Goati, 131–158. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka, 2002.
- Pantić, Dragomir. „Kulturno-vrednosni rascepi kao determinante partijskog pregrupisanja u Srbiji”. U Jovan Komšić, Dragomir Pantić i Zoran Slavujević, *Osnovne linije partijskih podela i mogući pravci političkog pregrupisanja u Srbiji*, 95–128. Beograd: Institut društvenih nauka, 2003.
- Pantić, Dragomir and Zoran Pavlović. *Political culture of voters in Serbia*. Belgrade: Institute of Social Sciences, 2009.



- Pateman, Carole. „Political culture, political structure and political change.” *British Journal of Political Science* 1, no. 3 (1971): 291–305.
- Pateman, Carole. The civic culture: A philosophic critique. U *The civic culture revisited*, urednici Gabriel Almond & Sidney Verba, 57–102. Boston: Little Brown and Company, 1980.
- Patrick, G. M. „Political Culture” i Sartori, G.(ed) *Social Science Concepts: A Systematic Analysis.* Beverly Hills: Sage (1984), 265–314.
- Pavlović, Zoran. „Vrednosti u Srbiji u drugom dobu modernizma”. *Sociološki pregled* 40, no. 2 (2006): 247–262.
- Pavlović, Zoran. „Demokratska politička kultura u Srbiji pre i posle demokratskih promena.” *Nova srpska politička misao* 16, no. 03+04 (2008): 157–176.
- Pavlović, Zoran. *Vrednosti samoizražavanja u Srbiji: u potrazi za demokratskom političkom kulturom*. Beograd: Institut društvenih nauka, Centar za politološka istraživanja i javno mnjenje, 2009.
- Pavlović, Zoran. „Prihvatanje demokratije i demokratske orijentacije u Srbiji u kontekstu društvenih promena.” *Psihološka istraživanja* 13, no. 1 (2010): 35–58.
- Pavlović, Zoran. *Struktura i činioci političke kulture mladih u Srbiji – sociopsihološki pristup*. Doktorska disertacija. Univerzitet u Beogradu, Filozofski fakultet, 2012.
- Pavlović, Zoran. „Political culture v. rational choice: support for democracy in Serbia”. U *Eastern European Political Cultures. Modeling Studies*, urednici Camelia Florela Voinea, Bojan Todosijević i G. Boella, 137–154. Bucuresti: Ars Docendi, 2013.
- Pavlović, Zoran. „Intrinsic or instrumental support for democracy in a post-Communist society: The case of Serbia.” *European Quarterly of Political Attitudes and Mentalities* 3, no. 1 (2014): 31–42.
- Pavlović, Zoran. „Individual and country level determinants of (post) materialist values in Eastern Europe.” *European Quarterly of Political Attitudes and Mentalities* 4, no. 2 (2015): 1.
- Pavlović, Zoran. „(Post) materialism, satisfaction with democracy and support for democracy in Eastern Europe.” *European Quarterly of Political Attitudes and Mentalities* 5, no. 3 (2016): 41–55.
- Pavlović, Zoran. *Ogledi o političkoj kulturi*. Beograd: Centar za izdavačku delatnost Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu, 2017.
- Pavlović, Zoran. „Emancipative Values in a Post-Communist Society: The Case of Serbia”. U *Changing Values and Identities in the Post-Communist World. Societies and Political Orders in Transition*, urednici Nadezda Lebedeva, Radosveta Dimitrova & John Berry, 53–66. Cham: Springer, 2018.
- Popadić, Dragan, Zoran Pavlović i Srećko Mihailović. *Youth study Serbia 2018/2019*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, 2019.
- Popadić, Dragan. „Put iz bratstva i jedinstva – etnička distanca građana Srbije”. U *Kako građani Srbije vide tranziciju*, urednik Srećko Mihailović, 105–122. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Centar za studije socijalne demokratije i CeSID, 2010a.
- Popadić, Dragan. „Building up European identity: From the chimney smoke.” *Psihološka istraživanja* 13, no. 1 (2010b): 9–33.
- Rose, Richard, William Mishler, and Christian Haerpfer. „Social capital in civic and stressful societies.” *Studies in comparative international development* 32, no. 3 (1997): 85–111.
- Slavujević, Zoran i Srećko Mihailović. *Dva ogleda o legitimitetu*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka, 1999.
- Slavujević, Zoran. „Krizna poverenja u institucije sistema”. U *Između osporavanja i podrške – javno mnjenje o legitimitetu treće Jugoslavije*, redaktor Srećko Mihailović, 64–94. Beograd: Institut društvenih nauka, 1997.
- Slavujević, Zoran. „Institucije političkog sistema – umesto simboličkog izraza prava građana da vladaju, sredstvo vladavine nad građanima”. U grupa autora, *Kako građani Srbije vide tranziciju* urednik Srećko Mihailović (str. 59–70). Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Centar za studije socijalne demokratije i CeSID, 2010.
- Spasić, Ivana. *Kultura na delu*. Beograd: Fabrika knjiga, 2013.

- Stanojević, R. *Idejno-politička opredeljenja i društveno-politička angažovanost mladih u Beogradu*. Beograd: Gradska konferencija Saveza socijalističke omladine i Beograda i Institut društvenih nauka, 1979.
- Stojanović, Dubravka. „Ulje na vodi: politika i društvo u modernoj istoriji Srbije”. U *Srbija 1804–2004: Tri viđenja ili poziv na dijalog*, Dimić, Ljubodrag, Dubravka Stojanović, i Miroslav Jovanović, 115–148. Beograd: Udruženje za društvenu istoriju, 2005.
- Stojanović, Dubravka. *Ulje na vodi – ogledi iz istorije sadašnjosti Srbije*. Beograd: Peščanik, 2010.
- Stojiljković, Zoran. „Građani Srbije i demokratija – Između nezadovoljstva i nepoverenja i uslovne i oročene podrške”. U *Birači i apstinenti*, urednik Zoran Lutovac, 9–61. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Fakultet političkih nauka i Institut društvenih nauka, 2007.
- Stojiljković, Zoran. „Politički kapital i kultura (ne)poverenja: slučaj Srbija 10”. *Ustav i demokratija u procesu transformacije* (2011): 161.
- Tomanović, Smiljka i Dragan Stanojević. *Mladi u Srbiji 2015. Stanja, opažanja, verovanja i nadanja*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i SeConS Grupa za razvojnu inicijativu, 2015.
- Tomanović, Velimir. *Omladina i socijalizam*. Mladost, 1977.
- Vasović, Mirjana. „Karakteristike grupnih identifikacija i odnos prema drugim etničkim grupama”. U *Između osporavanja i podrške*, redaktor Srećko Mihailović, 246–276. Beograd: Institut društvenih nauka i Friedrich Ebert Stiftung, 1997.
- Vasović, Mirjana. „Karakteristike grupnih identiteta i odnos prema društvenim promenama”. U *Javno mnjenje Srbije*, priredio Srećko Mihailović, 17–42. Beograd: Centar za proučavanje alternative, UGS Nezavisnost i Udruženje za unapređivanje empirijskih istraživanja, 2000.
- Vrcan, Srđan, J. Aleksić, R. Dunderović, S. Flere, V. Ilišin, S. Mihailović, V. Obradović, F. Radin, and M. Ule. *Položaj, svest i ponašanje mlade generacije Jugoslavije*. Beograd: CIDID, 1986.
- Welzel, Christian. *Freedom rising*. Cambridge University Press, 2013.
- Whitefield, Stephen. „Political Culture and post-communism.” In *Political culture and post-communism*, urednik Stephen Whitefield, 1–14. Palgrave Macmillan, London, 2005.

---

Nikola Lazić<sup>209</sup>

## STEPEN OBRAZOVANJA NARODNIH POSLANIKA NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE: ANALIZA SAZIVA OD 2000. DO 2020. GODINE

### SAŽETAK

O političkoj kulturi u Srbiji govore razna poznata istraživanja javnog mnjenja, ukazujući na postojanje potpune identifikacije stranačkih lidera i političkih partija, ali i državnih funkcija i ličnosti koje ih trenutno zauzimaju. Kreatori izbornih lista upravljaju partijskim organizacijama, samim tim i odabirom kandidata za narodne poslanike. Pri odabiru kandidata za narodne poslanike nisu presudne kompetencije i kvalifikacije, iako kvalitet rada parlamenta, naročito odbora, od toga zavisi. Balans kvalifikacija, odnosno obrazovanja narodnih poslanika i političke moći istih doprinosi boljem radu parlamenta. Rezultati analize kvalifikacija narodnih poslanika iz njihovih biografija, priloženih službi Narodne skupštine Republike Srbije, pokazuju rast nivoa obrazovanja narodnih poslanika iz godine u godinu, tako da je u V sazivu bio priličan broj poslanika sa prvim nivoom kvalifikacija i veoma mali broj ljudi sa osmim nivoom kvalifikacija, do toga da u poslednjem sazivu ne postoji nijedan narodni poslanik ispod četvrtog nivoa kvalifikacija, kao i da postoji značajniji broj ljudi sa sedmim i osmim stepenom kvalifikacija. Ovo ne mora nužno dati realnu sliku stanja, ali prikazuje deo šire slike.

**KLJUČNE REČI:** kvalifikacije, kompetencije, narodni poslanici, političke partije, reprezentativna funkcija parlamenta.

### UVOD

Da bi Narodna skupština mogla da, u skladu sa ustavnim ovlašćenjima, obavlja svoje funkcije, neophodno je da glas i mišljenje građana, u skladu sa deliberativnim aspektom, budu predstavljeni, prisutni i zastupljeni na adekvatan način. U suprotnom, bez adekvatne reprezentativnosti predstavnička funkcija Narodne skupštine ne postoji ili postoji samo kao farsa, odnosno način legitimisanja nepotpune demokratije ili autokratske vlasti.

Kako bi poslanici valjano obavljali svoju funkciju potrebno je da imaju određene kompetencije i iskustvo, profesionalno, ali i političko. Nakon teorijskih postulata analiziraćemo nivo obrazovanja narodnih poslanika na osnovu parametara iz

---

<sup>209</sup> Politikolog; i-mejl: lazicnikola.fpn@gmail.com.

Zakona o nacionalnom okviru kvalifikacija. Treba li parlament da reflektuje prosečnog glasača ili treba da nas predstavljaju obrazovani?

### TEORIJSKI OKVIR

Klaus fon Bajme ističe značaj transformacije stranaka u političke sisteme u celosti, kroz sužavanje ili brisanje ideološkog jaza između partija, i to sve sa implikacijama na parlament gde „samo još manjina zahteva da nositelji mandata i stranačke vođe budu društveno reprezentativni”<sup>210</sup>. Međutim, da li je fon Bajme, koji inače kritikuje bavljenje Diveržea i Ostrogorskog predikcijom umesto analizom, kao njihove pokušaje da uspostave zakonitosti i postulate političkih nauka i političke sociologije, ipak uspešno preudicirao ishod istorijskih tokova?

Političke partije nisu ključna tema ovog rada, te ćemo ih tretirati samo radi stavljanja političkih stranaka i narodnih poslanika u jasan kontekst. Orlović ističe da su „partije glavni nosioci izbornog procesa, one oblikuju parlament i vladu, kao i državu u celini. Izbori su najbolji način za demokratski izbor nosilaca političke vlasti. Oni u velikoj meri reflektuju distribuciju političke moći”<sup>211</sup>. Dakle, jedna od osnovnih funkcija političkih partija jeste da odabirom kandidata koji će se nadmetati za pozicije u vladi i parlamentu, mobilišu birače da ih podrže. Praveći *preliminarni izbor* potencijalnih izvršilaca dužnosti predstavljanja građana, političke partije sužavaju izbor građanima. Tako, partije imaju disproporcionalno veliki uticaj na konačan ishod izbora poslanika.

Jedna od najvažnijih funkcija narodnih poslanika jeste kontrolna funkcija. Pomoću raznih mehanizama, koji pomažu parlamentarcima da ostvare svoju ulogu reprezentacije građana – izglasavanjem nepoverenja, interpelacijom ili poslaničkim pitanjima – parlamentarci nadziru sprovođenje politika ili proces donošenja odluka izvršne vlasti. Dakle, parlament kao kontrolni odnosno nadzorni mehanizam nadzire rad izvršne vlasti, pokušava da joj „parira”, realizujući svoju ulogu u okviru tripartitne podele vlasti.

U velikom broju zemalja, uključujući i Srbiju, evidentni su brojni pokazatelji koji potvrđuju da su političke partije dominantni akteri koji kontrolišu čitav spektar političkog života u državi, uključujući i parlamentarni život. „Kako su predstavnici partija u Vladi i parlamentu zapravo odgovorni partijskom rukovodstvu, onda je očekivano da je kontrolna funkcija parlamenta protokolarna i bez snažnijeg uticaja. Ovo se naročito odnosi na tzv. horizontalnu kontrolu, tj. kontrolu rada vlade od strane parlamenta”<sup>212</sup>.

U tom pogledu, „naročito je nezgodan položaj poslanika većine jer je njihova kontrolna aktivnost usmerena *protiv* vlade koju su sami izabrali, a mala demokra-

<sup>210</sup> Klaus von Beyme, *Transformacija političkih stranaka – od narodnih do profesionalizovanih biračkih stranaka* (Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, 2002), 3.

<sup>211</sup> Slaviša Orlović, *Partije i partijski Sistemi* (Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2015), 36.

<sup>212</sup> Slaviša Orlović et al., *Poboljšanje demokratskih performansi Narodne skupštine Republike Srbije – Preporuke* (Beograd: Univerzitet u Beograd, Fakultet političkih nauka (Centar za demokratiju), 2012), 52.

tičnost političkih partija u Srbiji značajno podriva kontrolni kapacitet parlamenta<sup>213</sup>. Iz ovoga se jasno vidi do koje mere političke partije mogu da utiču na demokratski kapital jednog društva, i kako svoj unutrašnji sistem, koji i *de facto* odstupa od mnogih postulata demokratičnosti, replikuju i na državne institucije. Političke partije vrlo vešto izvitopere fundament demokratskog sistema, da bi sebe legitimizovale učestvovanjem u istom *demokratskom* sistemu.

Skupštinske sednice nisu jedino mesto gde političke partije *vode glavnu reč*, veliki deo rada parlamenta se odvija i u odborima.<sup>214</sup> Predstava o svemoćnosti političkih partija komplikuje se dodatno, uvođenjem koncepta političke kulture građana tj. birača odnosno članova političkih stranaka u Srbiji. Koliko god osporavan na globalnom nivou, zbog kolektivističkih kategorija, koncept političke kulture omogućava dospeće do relevantnih indikatora. Jedan od takvih nalaza u Srbiji pokazuje da su građani „usmereni, pre svega, na lidersku prirodu partija koja je kompatibilna preovlađujućem tipu podaničke političke kulture, često menjali svoje partijske preferencije i pridruživali se doslednim biračima konkretne partije stvarajući velike unutar-grupne varijacije”<sup>215</sup>.

Mnoga istraživanja javnog mnjenja u Srbiji ukazuju na potpunu identifikaciju lidera partija i političkih partija, ali ne samo partija nego i državnih funkcija i ličnosti koje ih trenutno zauzimaju. Broj tzv. „preletača” iz partije u partiju (često je reč o ideološki i programski potpuno drugačijim stranačkim opredeljenjima), i to onih koji i pre i posle *preletanja* zauzimaju jako visoke pozicije u političkom sistemu, takođe govori o političkoj kulturi u Srbiji, ali i moći partija. Njih političari karijeristi očigledno vide kao jedini *modus operandi* političkog života, a naročito kada prevladava motiv uspešnosti.

Znači li to da danas živimo u svetu vladavine političke klase? Postoji li uopšte takva klasa, kao i političke elite? Odgovori koji nam se nude zavise od toga da li slede marksističku ili tipologiju teoretičara elita? Da bi se izbegla ova debata, koristićemo neutralan izraz – partokratiju. Pažnju ćemo time usmeriti na sistemsko dejstvo organizacione strukture političke partije. O tome u knjizi Partije i partijski sistemi, Slaviša Orlović kaže:

„U predstavničkoj demokratiji partije su značajan medijator između građana (naroda) i vlade, odnosno one su legitimne u posredovanju političke volje naroda i vlasti. Partije moraju prepoznavati, a zatim i predstavljati volju naroda. Ta njihova neprikosnovenost savremenu demokratiju sve više razumeva kao *partijskudemokratiju*. S druge strane, okupiranje države od strane vladajuće partije ili partija vodi ka partijskoj državi, što znači da partija monopolizuje artikulisanja političke volje. [...] Pojam *partijska država* govori o nastojanju partija da zagospodare svim ustanovama i dopru svojim piccima do svih oblasti

<sup>213</sup> Ibid, 54.

<sup>214</sup> David Beetham, *Parlament i demokratija u XXI veku – vodič ka dobroj praksi* (Beograd: Izdavač Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) Srbija, 2013), 28.

<sup>215</sup> Dragomir Pantić i Zoran Pavlović M., „Stranačke pristalice i komponente političke kulture u Srbiji,” u *Političke stranke i birači u državama bivše Jugoslavije*, (Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka, 2006), 98.

društvenog života. Partokratija znači stanje u kojem političke partije dominiraju državom i koloniziraju sve segmente društva, od javne administracije (državne uprave, javnih preduzeća, javnih servisa, upravnih odbora), do svih ustanova obrazovanja, medija, kulture itd. To znači da se političke partije ponašaju kao patroni, a individue kao klijenti”<sup>216</sup>.

Iako ova Orlovićeva stanovišta partokratije ostavljaju prilično gorak osećaj, analiziramo ih da bi se partokratija pojmovno odredila i naznačili efekti takve vladavine na ukupni politički život. U analizi reprezentativne funkcije političkog predstavništva, naročito kvalifikacija narodnih poslanika, partokratija i realne snage partija u Srbiji biće posmatrane pre svega iz ugla važnosti uticaja partija na rad parlamenta. Uz to i izborni sistem utiče na rad parlamenta: „Izborni sistemi utiču različito na parlament, ali pre svega na prirodu predstavništva, a samim tim i na prirodu mandata”<sup>217</sup>.

S obzirom na specifičnosti parlamenta, koje proističu iz njegove ustavne pozicije, iz odredbi Zakona o Narodnoj skupštini, Poslovnika Narodne skupštine, ali i drugih pisanih dokumenata i legislativnih akata, deo posvećen reprezentativnoj funkciji biće manje apstraktan, a oslanjajući se i na arhivu Narodne skupštine.

Da bi jedan parlament mogao biti okarakterisan kao demokratski, osnovna funkcija koju mora da zadovoljava jeste adekvatna predstavljenost građana. Beetham to objašnjava na sledeći način:

„Na prvom mestu, to znači da parlament treba da odražava volju naroda koju su birači izrazili prilikom izbora svojih predstavnika i političkih stranaka. [...] Demokratski parlament, takođe, treba da ispuni još jedan kriterijum – da odražava društvenu raznolikost stanovništva u pogledu pola, jezika, religije, etničke pripadnosti ili nekih drugih politički važnih odlika. Ako ne predstavlja narod na adekvatan način, to će učiniti da neke društvene grupe i zajednice počnu da osećaju kako su u političkom procesu u nepovoljnijem položaju, ili čak potpuno isključene iz njega”<sup>218</sup>.

Da bi parlament bio uspešan, građani moraju znati da su adekvatno predstavljene i da se njihov glas čuje u političkom životu. Parafrazirajući ključna mesta jedne takve, Kristijanove (Christiano) odbrane demokratije – naspram ekspertize, ukazaćemo na autorov zaključak kako je za građane mnogo bitnije da imaju utisak o efikasnoj (ovde je možda bolje reći – efektnoj) predstavljenosti, kao i o prilici da se u javnosti čuje njihovo mišljenje, nego što im je bitno da njihovim stavovima oblikuju donošenje odluka.<sup>219</sup>

Inkluzivni parlament pretpostavka je demokraciji. Neophodno je da svi slojevi društva budu predstavljeni na približno adekvatan način, što znači da politički

<sup>216</sup> Orlović, *Partije i partijski sistemi*, 75–274.

<sup>217</sup> Slaviša Orlović, „Izborni sistem i institucionalni dizajn”, *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji* (Beograd: NDI Srbija, 2011), 6.

<sup>218</sup> Beetham, *Parlament i demokratija u XXI veku – Vodič ka dobroj praksi*, 13.

<sup>219</sup> Thomas. Christiano, *The Rule of the Many: Fundamental Issues in Democratic Theory* (Colorado: Westview Press, 1996).

ki predstavnici odgovaraju svom biračkom telu. Stoga se, u razvijenim zemljama parlamentarci trude da uspostave stalnu komunikaciju sa svojom izbornom jedinicom, odnosno biračkim telom koje predstavljaju, u svojim otvorenim kancelarijama ili veb sajtovima i društvenim mrežama.<sup>220</sup>

Iako političke partije determinišu znatan deo političkog života, reprezentativnost i inkluzivnost parlamenta ne zavisi samo od stranaka, Proporcionalna predstavljenost različitih društvenih grupacija izuzetno je bitna. Šta znači proporcionalna? Da li to znači da bi određeni segmenti ukupne populacije (nezavisno od kriterijuma) trebalo da budu predstavljeni na osnovu njihovog procentualnog udela u ukupnoj populaciji?

Postoje istraživanja koja govore u prilog tezi da je inkluzivnost parlamenta tek donekle relevantna za funkcionalnost demokratije. Tako kroz analizu više od 100 izbornih procesa, Stockemer i Kchouk dokazuju da samo adekvatna reprezentacija žena može igrati ulogu, ili barem igrati statistički značajnu ulogu, u transparentnosti i objektivnosti, odnosno *poštenosti* izbornog procesa, što sve ima implikacije i po funkcionalnost demokratije, odnosno percepciju građana o funkcionalnosti demokratskog procesa.<sup>221</sup>

U tranzicionim ili delimično konsolidovanim demokratijama nisu retki slučajevi da brojučano marginalna grupacija ima disproportionalno veliki uticaj u društvu, a naročito u kulturi, ekonomskoj sferi, i – na kraju – i na političke tokove. S druge strane, još češći slučajevi su da većinska ili brojučano značajna populacija (većinska po bilo kojem kriterijumu) na primer – žene, ne participira proporcionalno u društvenim i javnim sferama života, niti je adekvatno predstavljena u nacionalnom parlamentu, političkim partijama ili lokalnim predstavničkim telima. Ovo se ne odnosi samo na politiku. Sličan zaključak mogao bi se izvući i pregledom ekonomske delatnosti i situacije u kompanijama, poljoprivrednim gazdinstvima i slično.

Otvaraju se dileme, ako bi u parlamentu bili samo stručnjaci, da li bi to bio samo tehnokratski parlament? Iako stručnjaci imaju važnu ulogu u upravljanju savremenom državom, ipak ostaje nedoumica da li oni treba da imaju prevagu nad političko-reprezentativnim elitama u procesu kreiranja i donošenja političkih odluka? Ne sme se zanemariti i okolnost da stručnjaci, rešavajući tehničke probleme, čine to i iz nekih, netransparentnih interesa. S druge strane, tehnokratske elite se neminovno politizuju u slučajevima preuzimanja vlasti.<sup>222</sup> Sve u svemu, tema tehnokratije kao oblika društvene svesti, ponašanja i metoda upravljanja aktuelna je zbog činjenice da veliki deo svetskog javnog mnjenja smatra da bi se mnogo toga u društvu bolje rešavalo ako bi se upravljanje javnim poslovima poverilo tehnokratima – stručnjacima.<sup>223</sup>

---

<sup>220</sup> „Parlamentarne funkcije reprezentacije”, pristupljeno 7. 11. 2020, <https://agora.parl.org/resources/aoe/representation>.

<sup>221</sup> Daniel Stockemer and Kchouk Bilel, „Inclusive parliaments: a trigger for higher electoral integrity?” *The Journal of Legislative Studies* 23, no. 3 (2017).

<sup>222</sup> Ivana Damjanović, „Tehnokratija, meritokratija, demokratija: suprotstavljene ili komplementarne paradigme”, Fakultet političkih nauka, Beograd 2014.

<sup>223</sup> Ibid.

## ANALIZA

Analizom biografija narodnih poslanika iz arhive Narodne skupštine Republike Srbije dobijeni su podaci, prikazani u narednim tabelama. U tabeli 1 prikazan je V saziv Narodne skupštine Republike Srbije, po kvalifikacijama narodnih poslanika<sup>224</sup>:

V Saziv Narodne skupštine Republike Srbije <sup>225</sup>	Nivo 1	Nivo 2	Nivo 3	Nivo 4	Nivo 5	Nivo 6	Nivo 7	Nivo 8
Demokratska opozicija Srbije (DOS)		3	2	46		5	160	12
Socijalistička partija Srbije (SPS)	1			7			30	2
Srpska radikalna stranka (SRS)	1		1	10		1	15	1
Stranka srpskog jedinstva (SSJ)				11			8	1

<sup>224</sup> Po Zakonu o nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 27/2018 i 6/2020), važe sledeće kvalifikacije (pristupljeno 16. 1. 2021: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-nacionalnom-okviru-kvalifikacija-republike-srbije.html>):

1) nivo 1, koji se stiče završavanjem osnovnog obrazovanja i vaspitanja, osnovnog obrazovanja odraslih, osnovnog muzičkog, odnosno osnovnog baletskog obrazovanja i vaspitanja;

2) nivo 2, koji se stiče stručnim osposobljavanjem, u trajanju do jedne godine, obrazovanjem za rad u trajanju do dve godine, odnosno neformalnim obrazovanjem odraslih u trajanju od 120–360 sati obuke. Uslov za sticanje ovog nivoa je prethodno stečen nivo 1 NOKS;

3) nivo 3, koji se stiče završavanjem srednjeg stručnog obrazovanja u trogodišnjem trajanju, odnosno neformalnim obrazovanjem odraslih u trajanju od najmanje 960 sati obuke. Uslov za sticanje ovog nivoa je prethodno stečen nivo 1 NOKS;

4) nivo 4, koji se stiče završavanjem srednjeg obrazovanja u četvorogodišnjem trajanju (stručno, umetničko, odnosno gimnazijsko). Uslov za sticanje ovog nivoa je prethodno stečen nivo 1 NOKS;

5) nivo 5, koji se stiče završavanjem majstorskog, odnosno specijalističkog obrazovanja u trajanju od dve, odnosno jedne godine, i neformalnim obrazovanjem odraslih u trajanju od najmanje šest meseci. Uslov za sticanje ovog nivoa je prethodno stečen nivo 3, odnosno nivo 4 NOKS, a za sticanje kroz neformalno obrazovanje odraslih prethodno stečen nivo 4 NOKS;

6) nivo 6.1 stiče se završavanjem osnovnih akademskih studija (u daljem tekstu: OAS) obima od najmanje 180 ESPB bodova, odnosno osnovnih strukovnih studija (u daljem tekstu: OSS) obima od 180 ESPB bodova. Uslov za sticanje ovog nivoa je prethodno stečen nivo 4 NOKS i položena opšta, stručna odnosno umetnička matura, u skladu sa zakonima koji uređuju srednje obrazovanje i vaspitanje i visoko obrazovanje;

nivo 6.2 stiče se završavanjem OAS obima od najmanje 240 ESPB bodova, odnosno specijalističkih strukovnih studija obima od najmanje 60 ESPB bodova. Uslov za sticanje ovog nivoa je prethodno stečen nivo 4 NOKS i položena opšta, stručna odnosno umetnička matura, u skladu sa zakonima koji uređuju srednje obrazovanje i vaspitanje i visoko obrazovanje, odnosno nivo 6.1 (OSS obima 180 ESPB bodova);

7) nivo 7.1 stiče se završavanjem integrisanih akademskih studija obima od 300 do 360 ESPB bodova, master akademskih studija (u daljem tekstu: MAS) obima od najmanje 60 ESPB bodova, uz prethodno ostvarene OAS obima 240 ESPB, MAS obima od najmanje 120 ESPB (uz prethodno ostvarene OAS obima 180 ESPB), odnosno master strukovnih studija obima od najmanje 120 ESPB bodova (uz prethodno ostvarene OSS obima 180 ESPB bodova);

nivo 7.2 stiče se završavanjem specijalističkih akademskih studija obima od najmanje 60 ESPB bodova (uz prethodno ostvarene master akademske studije);

8) nivo 8, stiče se završavanjem doktorskih studija obima 180 ESPB bodova (uz prethodno završene integrisane akademske, odnosno master akademske studije).

<sup>225</sup> Arhiva Narodne skupštine Republike Srbije.



Kako bi svaki obrazovni nivo bio adekvatno predstavljen, neophodno je da ima odgovarajuće predstavnike shodno nacionalnom okviru kvalifikacija, koji bi time na najbolji način za njih kreirali politike i osmišljavali dobra rešenja. Sveukupno, u V sazivu oko 5% poslanika ima osmi nivo kvalifikacija<sup>226</sup>, 67% sedmi nivo kvalifikacija, 1,9% šesti nivo kvalifikacija, 23,3% četvrti nivo kvalifikacija. Iako je Demokratska opozicija Srbije u ovom sazivu imala najviše poslanika sa sedmim nivoom kvalifikacija, procentualno, na partijskim listama, Socijalistička partija Srbije imala je 75%, zatim Demokratska opozicija Srbije – 70%, Srpska radikalna stranka – 51,7%, Stranka srpskog jedinstva – 40%. Što se tiče poslanika sa osmim nivoom kvalifikacija, sve partije imaju oko 5%, osim Stranke srpskog jedinstva – 3,45%. Četvrti nivo kvalifikacija najviše na svojoj listi ima Stranka srpskog jedinstva – 55%, zatim Srpska radikalna stranka – 34,5%, te Demokratska opozicija Srbije oko 20%, i, na kraju, Socijalistička partija Srbije – 17,5%. Zbirno gledano, SPS i DOS imaju najobrovaniji kadar.

Kvalifikacije narodnih poslanika VI saziva prikazane su u tabeli 2.

TABELA 2

VI Saziv Narodne skupštine Republike Srbije <sup>227</sup>	Nivo 1	Nivo 2	Nivo 3	Nivo 4	Nivo 5	Nivo 6	Nivo 7	Nivo 8
Srpska radikalna stranka (SRS)	5	2	16	35		1	55	
Demokratka stranka Srbije (DSS)	1			16			58	8
Demokratska stranka (DS)				7			40	4
G 17+	1		3				43	2
Socijalistička partija Srbije (SPS)				4		1	15	2
Srpski pokret obnove (SPO)	1			7			23	3

Ovaj saziv Narodne skupštine ima 66,3% poslanika sa sedmim nivoom kvalifikacija, 19,5% sa četvrtim nivoom kvalifikacija, i 5,4% sa osmim nivoom klasifikacija.<sup>228</sup> G17 plus brojaio je najviše poslanika koji imaju sedmi nivo kvalifikacija – izvanrednih 87,75%, zatim DS – 71,43%, DSS 69,9%, SPS – 69,18% i na kraju SRS – 48,25%. Sve partije imale su preko 69% visokoobrazovanih, tj. sedmi nivo kvalifikacija narodnih poslanika, osim SRS koji je imao ispod 50%. Što se tiče osmog nivoom kvalifikacija, procentualno na svojim listama imaju: DSS – 9,63%, SPS 9,09%, DS – 7,84%, G17 plus – 4,08%. SRS nema nijednog poslanika sa osmim nivoom kvalifikacija, i procentualno najviše poslanika sa četvrtim nivoom kvalifikacija – 30,7%. G17

<sup>226</sup> *Zakon o nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije*, drugo poglavlje, član 5, „Službeni glasnik RS”, br. 27/2018.

<sup>227</sup> Arhiva Narodne skupština Republike Srbije

<sup>228</sup> *Zakon o nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije*, drugo poglavlje, član 5, „Službeni glasnik RS”, br. 27/2018.

plus i DS imaju najviše visokoobrazovanih, odnosno najviše poslanika sa sedmim i osmim nivoom kvalifikacija, mada i DSS i SPS ne zaostaju za njima. SPS, posle pada sa vlasti, ne beleži pad, već stagnaciju kvalifikovanim poslanicima, dok kod SRS nedostaje visokokvalifikovan kadar.

Kvalifikacije narodnih poslanika VII saziva prikazane su u tabeli 3.

TABELA 3

VII Saziv Narodne skupštine Republike Srbije <sup>229</sup>	Nivo 1	Nivo 2	Nivo 3	Nivo 4	Nivo 5	Nivo 6	Nivo 7	Nivo 8
Srpska radikalna stranka (SRS)	1		3	24		1	50	2
Demokratka stranka Srbije (DSS)	1			10			39	1
Demokratska stranka (DS)				6			63	3
G 17+				2			23	1
Socijalistička partija Srbije (SPS)				4			11	1
LDP, LSV, GSS, SDU				2			10	3
Savez vojvodanskih Mađara (SVM)				1			3	
Koalicija lista za Sandžak							2	
Unija roma Srbije							1	
Romska partija				1				
Koalicija Albanaca preševske doline							1	

VII saziv broji 75,18% narodnih poslanika sa sedmim nivoom kvalifikacija<sup>230</sup>, 4,07% sa osmim nivoom kvalifikacija, 0,37% sa šestim nivoom kvalifikacija, i 18,52% sa četvrtim nivoom kvalifikacija. Kada posmatramo partijske liste pojedinačno, LDP, LSV, GSS, SDU imaju najviši procenat narodnih poslanika sa osmim nivoom kvalifikacija, čak 20%. Zatim, SPS 6,25%, potom DS 4,17%, G17 plus 3,84%, SRS 2,47%, i, na kraju – DSS 1,96%. Sedmi nivo kvalifikacija procentualno na listi najviše ima G17 plus – 88,46%, za nijansu manje DS – 87,5%, onda liste nacionalnih manjina zbirno 77,78%, potom DSS – 76,47%, SPS – 68,75% i SRS – 61,73%. Što se tiče srednjeg stručnog obrazovanja, procentualno, na listi najviše ima SRS – 29,63%.

Ako poredimo ovaj saziv sa prethodna dva, možemo uočiti da je SRS povećao broj poslanika sa sedmim nivoom kvalifikacija, međutim nismo ulazili u pojedino-sti, da li su se isti narodni poslanici dokvalifikovali, a, takođe, nismo ispitivali ni re-

<sup>229</sup> Arhiva Narodne skupštine Republike Srbije

<sup>230</sup> *Zakon o nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije*, drugo poglavlje, član 5, „Službeni glasnik RS”, br. 27/2018.

levantnost diploma. DSS je veoma malo smanjio procenat poslanika sa sedmim i osmim nivoom kvalifikacija. G17 plus i DS imaju, procentualno, najobrazovaniji kadar, mada nije ispitivana zastupljenost određenih zanimanja. Ostale partije takođe drže solidan rejting kada je reč o visokokvalifikovanim narodnim poslanicima.

Kvalifikacije narodnih poslanika VIII saziva prikazane su u tabeli 4.

TABELA 4

VIII Saziv Narodne skupštine Republike Srbije <sup>231</sup>	Nivo 1	Nivo 2	Nivo 3	Nivo 4	Nivo 5	Nivo 6	Nivo 7	Nivo 8
Za evropsku Srbiju – Boris Tadić	1			13			116	3
Srpska radikalna stranka – dr Vojislav Šešelj			3	26		1	50	2
Demokratska stranka Srbije – Nova Srbija – Vojislav Koštunica				5			25	2
SPS, PUPS, JS			2	3			17	5
Liberalno demokratska partija – Čedomir Jovanović				2			11	2
Mađarska koalicija – Ištvan Pastor						1	3	
Bošnjačka lista za evropski Sandžak – dr Sulejman Ugljanin							2	
Koalicija Albanaca preševske doline							1	

U ovom, VIII sazivu, 76,01% narodnih poslanika ima sedmi nivo kvalifikacija<sup>232</sup>, 4,73% narodnih poslanika ima osmi nivo kvalifikacija, i njih 16,55% – četvrti nivo kvalifikacija. Socijalistička partija Srbije na svojoj listi ima najviše narodnih poslanika sa osmim nivoom kvalifikacija – 18,52%, potom Liberalno demokratska partija – 13,33%, zatim Demokratska stranka Srbije – 6,25%, a Srpska radikalna stranka i Za evropsku Srbiju (koalicija oko DS), nešto više od 2%. Koalicija oko DS na svojoj listi ima najveći procenat narodnih poslanika sa sedmim nivoom obrazovanja – 87,22%, manjinske liste – 85,71%, DSS – 78,12%, LDP – 73,33%, SPS – 62,96% i SRS – 60,97%. SRS i dalje ima najmanji procenat visokoobrazovanih, i beleži stagnaciju u odnosu na prethodni saziv. Što se tiče ostalih lista, sve imaju preko 80% narodnih poslanika koji imaju sedmi ili osmi nivo kvalifikacija.

Kvalifikacije narodnih poslanika IX saziva prikazane su u tabeli 5.

<sup>231</sup> Arhiva Narodne skupštine Republike Srbije

<sup>232</sup> *Zakon o nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije*, drugo poglavlje, član 5, „Službeni glasnik RS”, br. 27/2018.

TABELA 5

IX Saziv Narodne skupštine Republike Srbije <sup>233</sup>	Nivo 1	Nivo 2	Nivo 3	Nivo 4	Nivo 5	Nivo 6	Nivo 7	Nivo 8
Koalicija okupljena oko SNS	1		1	18			64	9
Koalicija okupljena oko DS				6		1	63	9
SPS, PUPS, JS		3		5		3	35	9
Demokratska stranka Srbije (DSS)							20	5
Koalicija okupljena oko LDP				2			19	
Ujedinjeni regioni Srbije (URS)				1		1	23	1
Savez vojvodanskih Mađara (SVM)							5	
Stranka demokratske akcije Sandžaka				1			2	
Sve zajedno							1	
Nijedan od ponuđenih odgovora (NOPO)							1	
Koalicija Albanaca preševske doline							1	

U IX sazivu, najbrojniji su narodni poslanici koji imaju sedmi nivo kvalifikacija<sup>234</sup> – 75,48%, zatim, osmi nivo kvalifikacija ima 10,64% poslanika, što je najviše do sada, od V saziva i, na kraju, samo 10,64% narodnih poslanika sa četvrtim nivoom kvalifikacija. Procentualno na listi najviše narodnih poslanika osmog nivoa kvalifikacija ima Demokratska stranka Srbije – 20%, zatim koalicija oko SPS 16,36%, potom koalicija okupljena oko DS 11,39% i ostale liste imaju ispod 10%. Sedmi nivo kvalifikacija na svojoj listi najviše imaju nacionalne manjine (razumljivo jer ih je najmanje) čak 90,9%, LDP 90,48%, URS 88% DSS 80%, koalicija oko DS-a 79,75%, koalicija oko SNS 68,82%. Koalicija oko SNS, kao nekada i radikali, ima najviše poslanika (u odnosu na ostale), sa četvrtim nivoom kvalifikacija. Ovaj saziv ima najviše do sada visoko kvalifikovanih (sedmi i osmi nivo), zbirno 86,12%, mada nije ispitan i proveren kvalitet kvalifikacija koji su narodni poslanici naveli u svojim biografijama, naročito sedmog nivoa kvalifikacija.

Kvalifikacije narodnih poslanika X saziva prikazane su u tabeli 6.

<sup>233</sup> Arhiva Narodne skupštine Republike Srbije.

<sup>234</sup> *Zakon o nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije*, drugo poglavlje, član 5, „Službeni glasnik RS”, br. 27/2018.

TABELA 6

X saziv Narodne skupštine Republike Srbije <sup>235</sup>	Nivo 1	Nivo 2	Nivo 3	Nivo 4	Nivo 5	Nivo 6	Nivo 7	Nivo 8
Koalicija okupljena oko SNS		2		21		2	128	21
SPS, PUPS, JS	1			8		1	36	6
Demokratska stranka (DS)				3		1	14	4
Koalicija okupljena oko NDS				1			18	2
Savez vojvodanskih Mađara (SVM)							6	
SDA Sandžaka							2	1
Partija za demokratsko delovanje (PDD)							2	

U X sazivu imamo 73,57% narodnih poslanika sa sedmim nivoom kvalifikacija, 12,14% sa osmim, 11,77% sa četvrtim nivoom kvalifikacija. Manjinske liste procentualno imaju najviše narodnih poslanika sa sedmim nivoom kvalifikacija – 90,91%, Koalicija oko NDS ima 85,71%, Koalicija okupljena oko SNS 73,56%, SPS i DS imaju ispod 70%. Osmi nivo kvalifikacija na svojoj listi ima najviše DS – 18,18%, zatim koalicija okupljena oko SNS 12,07% i SPS – 11,54%. Ostali imaju nešto malo ispod 10%. Najviše narodnih poslanika sa četvrtim nivoom kvalifikacija ima SPS – 15,38%, što je prvi put do sada od V saziva, zatim DS – 13,64%, koalicija okupljena oko SNS ima 12,07%, i ostali ispod 10%. Ovaj saziv ima izuzetno visok broj narodnih poslanika sa sedmim i osmim nivoom kvalifikacija – 85,71%.

Kvalifikacije narodnih poslanika XI saziva prikazane su u tabeli 7.

TABELA 7

XI saziv Narodne skupštine Republike Srbije <sup>236</sup>	Nivo 1	Nivo 2	Nivo 3	Nivo 4	Nivo 5	Nivo 6	Nivo 7	Nivo 8
Koalicija okupljena oko SNS				24		5	102	21
SPS, JS				3		1	24	6
Srpska radikalna stranka (SRS)				7		1	15	4
Dosta je bilo (DJB)				1		1	17	3
Koalicija okupljena oko DS				2			12	3
Dveri, DSS				1			11	2
LDP, LSV, SDS				1			11	1
SVM							4	
BDZ Sandžaka							1	1
SDA Sandžaka							2	1
Zelena stranka							1	
Partija za demokratsko delovanje (PDD)							1	

<sup>235</sup> Arhiva Narodne skupštine Republike Srbije.

<sup>236</sup> Arhiva Narodne skupštine Republike Srbije.

XI saziv interesantan je, jer, prvi put od 2000. godine, nema nijednog poslanika ispod četvrtog nivoa kvalifikacija. Najbrojniji su, i ovog puta, narodni poslanici sa sedmim nivoom kvalifikacija – 69,31%, zatim slede poslanici koji imaju osmi nivo kvalifikacija – 14, 48%, četvrti nivo kvalifikacija ima 13,45% narodnih poslanika. Procentualno, na svojim listama, najviše narodnih poslanika sa sedmim nivoom kvalifikacija ima koalicija LDP, LSV, SDS –84, 61%. Sve liste, osim SRS, imaju preko 80% narodnih poslanika sa sedmim i osmim nivoom kvalifikacija. SRS ima 25,93% poslanika sa četvrtim nivoom kvalifikacija, što je više od svih ostalih. Kvalifikacije narodnih poslanika zbirno su prikazane u tabelama 8 i 9 (izražena u procentima):

TABELA 8

Sazivi	Nivo 1	Nivo 2	Nivo 3	Nivo 4	Nivo 5	Nivo 6	Nivo 7	Nivo 8
V	2	3	3	74	0	6	213	16
VI	8	2	19	69	0	2	234	19
VII	2	0	3	50	0	1	203	11
VIII	0	1	5	49	0	2	225	14
IX	1	3	1	33	0	5	234	33
X	1	2	0	33	0	4	206	34
XI	0	0	0	39	0	8	201	42

TABELA 9

Sazivi	Nivo 1	Nivo 2	Nivo 3	Nivo 4	Nivo 5	Nivo 6	Nivo 7	Nivo 8
V	0,63%	0,95%	0,95%	23,34%	/	1,89%	67,19%	5,05%
VI	2,27%	0,57%	5,38%	19,54%	/	0,57%	66,29%	5,38%
VII	0,74%	/	1,11%	18,52%	/	0,37%	75,19%	4,07%
VIII	/	0,34%	1,69%	16,55%	/	0,68%	76,01%	4,73%
IX	0,32%	0,97%	0,32%	10,65%	/	1,61%	75,48%	10,65%
X	0,37%	0,72%	/	11,77%	/	1,43%	73,57%	12,14%
XI	/	/	/	13,45%	/	2,76%	69,31%	14,48%

U svim sazivima dominantan je broj poslanika sa sedmim nivoom kvalifikacija, broj poslanika sa četvrtim nivoom kvalifikacija opada od V saziva, a povećava se broj poslanika sa osmim nivoom kvalifikacija, tj. broj doktora nauka, i to – duplo i više od IX saziva. Procentualno, najviše poslanika koji imaju četvrti nivo kvalifikacija bilo je u V sazivu, procentualno najviše poslanika koji imaju sedmi nivo kvalifikacija bilo je u VIII sazivu, doktora nauka najviše ima u aktuelnom sazivu, čak 42.

## ZAKLJUČAK

Rezultati analize kvalifikacija narodnih poslanika pokazuju da je iz godine u godinu nivo obrazovanja narodnih poslanika rastao, od toga da je u V sazivu bio priličan broj parlamentaraca sa prvim nivoom kvalifikacija, i veoma mali broj njih sa osmim nivoom kvalifikacija, do toga da, u poslednjem sazivu, ne postoji nijedan narodni poslanik ispod četvrtog nivoa kvalifikacija, i da je značajan broj narodnih poslanika sa sedmim i osmim nivoom kvalifikacija.

Međutim, ovo ne mora nužno dati realnu predstavu obrazovne strukture. Naime, treba biti oprezan pri tumačenju kvalifikacije narodnih poslanika. Nivo kvalifikacija meren je samo na osnovu biografija narodnih poslanika, priloženih Narodnoj skupštini. Za još dublju analizu neophodno je detaljnije istražiti svaku biografiju. Pored nivoa obrazovanja, trebalo bi analizirati i kompetencije, relevantnost radnog i životnog iskustva, odnosno da li su narodni poslanici stručni za dotičnu oblast kojom se bave i za rad u odborima u kojima rade.

U postojećim zakonskim okvirima, političke partije i njihovi lideri neprikosnoveni su kreatori izbornih, samim tim i lista narodnih poslanika. Obrazovanje, može biti jedan od kriterijuma, ali ne nužno. Popularnost kandidata u određenom okrugu, partiji, odnosi sa kreatorima liste mogu, takođe, biti važni kriterijumi.

Dotadne obuke, seminari, okrugli stolovi i slično, sa civilnim sektorom i relevantnim državnim institucijama mogu dodatno da unaprede kvalifikacije (ne i kompetencije). Političko iskustvo može, ponekada, biti pravi kriterijum za odabir narodnog poslanika, pre nego njegova profesionalna kvalifikacija. Posedovanje kvalifikacije ne znači nužno i sposobnost političke artikulacije i kreiranja novih politika. Ovdje je iscrtana ona tanka linija između teokratije i demokratije.

Dugoročno rešenje za redukovanje nekompetentnih i nekvalifikovanih poslanika jeste redefinisavanje ili (potpuna) promena izbornog sistema u smeru personalizacije, odnosno opredeljivanja za kandidata na otvorenim listama, na osnovu njegovih kompetencija i kvalifikacija, a ne za celu (zatvorenu) listu. Samim tim, odgovornost poslanika prema građanima, prema onima koji su ga birali, bila bi veća.

Aktuelni proporcionalni izborni sistem u Srbiji, sa jednom izbornom jedinicom, ne pruža mogućnost građanima za personalni odabir kandidata za poslanike. Često je poznata samo ličnost nosioca partijske (koalicione) liste za parlamentarne izbore. Iz tih razloga, izmenom izbornog sistema mogle bi se stvoriti pretpostavke za izbor kvalifikovanih i kompetentnijih parlamentaraca, što bi se, svakako, odrazilo i na redizajniranje partijskog sistema i demokratizaciju unutarpartijskih odnosa.

## LITERATURA

Beetham, David. *Parlament i demokratija u XXI veku – Vodič ka dobroj praksi*. Beograd: Izdavač Ujedinjene nacije za razvoj (UNDP) Srbija, 2013.

Beyme, Klaus von. *Transformacija političkih stranaka – Od narodnih do profesionalizovanih biračkih stranaka*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, 2002.

Christiano, Thomas. *The Rule of the Many: Fundamental Issues in Democratic Theory* (Colorado: Westview Press, 1996).

- Damnjanović, Ivana, „Tehnokratija, meritokratija, demokratija: suprotstavljene ili komplementarne paradigme”, Fakultet političkih nauka, Beograd 2014.
- Daniel, Stockemer, and Kchouk Bilel. „Inclusive parliaments: a trigger for higher electoral integrity?” *The Journal of Legislative Studies* 23, no. 3 (2017).
- Fiorina, Morris P. and Matthew S. Levendusky. „Disconnected: The Political Class versus the People”; In *Red and Blue Nation?: Characteristics and Causes of America's Polarized Politics*, ed. Pietro S. Nivola and David W. Brady (Brookings Institution Press, Henry Bradshaw Society in association with Boydell & Brewer, Georgetown Center on National Security and the Law, 2006).
- Martin, Shane. „Parliamentary Questions”. *SUNY Center for International Development*, August 2013.
- Orlović, Slaviša. „Izborni sistem i institucionalni dizajn.” *UPreporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*. Beograd: NDI Srbija, 2011.
- Orlović, Slaviša. *Partije i partijski sistemi*. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2015.
- Orlović, Slaviša. „Političko predstavljanje nacionalnih manjina – Srbija u komparativnoj perspektivi.” *Migracijske i etničke teme*, no. 3 (2011).
- Orlović, Slaviša, Jelena Lončar, Dušan Spasojević, i Dragana Radojević Đ. *Poboljšanje demokratskih performansi Narodne skupštine Republike Srbije – Preporuke*. Beograd: Univerzitet u Beograd – Fakultet političkih nauka (Centar za demokratiju), 2012.
- Pantić, Dragomir, i Zoran Pavlović M. „Stranačke pristalice i komponente političke kulture u Srbiji”. *UPolitičke stranke i birači u državama bivše Jugoslavije*, Zoran Lutovac. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka, 2006.

## OSTALI IZVORI

- „Parlamentarne funkcija Repräsentacije”, pristupljeno 7. 11. 2020, <https://agora-parl.org/resources/aoe/representation>.
- Zakon o nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije*, drugo poglavlje, član 5, „Službeni glasnik RS”, br. 27/2918.
- Arhiva Narodne skupština Republike Srbije.



---

Prof. dr Čedomir Čupić<sup>237</sup>

## POLITIKA ILI ANTIPOLITIKA

### SAŽETAK

Politika u moderni i postmoderni. Kraj ideologija i trijumf liberalne demokratije. Uspon neoliberalizma i posledice njegovog kopiranja u zemljama tranzicije. Simulacija demokratskih uslova u tranzicionim državama. Ideologija ogoljenog pragmatizma. Antipolitičar prema Đerđu Konradu. Urušavanje vrednosnog sistema. Razvoj u krizi i kriza razvoja. Kriza obrazovanja, univerziteta i nauke. Moralna kriza univerziteta. Potrošački obrazac života – postvarenost ljudi i pustoš života. Antipolitički principi: strah, ravnodušnost i nemoć. Zloupotreba medijskih tehnologija u službi antipolitike. Posledice izjednačavanja privatnog i javnog. Savremena demokratija – padovi i izlazi. Vladavina individua umesto društva individua. Izigravanje i simuliranje demokratskih procedura. Značaj i važnost ograničenja mandata u politici. Uloga kritike, nadzora i kontrole vlasti.

**KLJUČNE REČI:** politika, antipolitika, antipolitičar, moderna, postmoderna, totalitarne ideologije, ideologija ogoljenog pragmatizma, demokratski populizam, strah, ravnodušnost, nemoć, privatnost, javnost, vladavina individua, društvo individua, ograničeni mandat, nadzor i kontrola.

### DRAMA POLITIKE U MODERNI I POSTMODERNI

Antički ideali politike, kao i antička praktična iskustva s politikom, okončani su propašću stare Grčke. Odbljesci antičkog ideala i antičke političke prakse potrajaće do okončanja Rimskog carstva. Moderna politika počinje renesansom i punih pet vekova sve vezano za političke ideje i politički život oprobava se i dolazi do izražaja preko različitih manifestacija i posledica. Moglo bi se zaključiti da su u 20. veku oprobana sva politička iskustva nagomilana tokom 15 vekova života politike u različitim prostorima, a dve velike totalitarne ideologije – fašizam, odnosno nacizam, i staljinizam – kao da su okončale i antičke ideale politike, ali i moderna iskustva sa politikom.

Pri kraju 20. veka, pojavom postmoderne, nastaju velike promene politike i političkog života.<sup>238</sup> Sa postmodernom nastupa preispitivanje temelja moderne poli-

---

<sup>237</sup> Politikolog, redovni profesor Fakulteta političkih nauka (u penziji), Univerzitet u Beogradu; i-mejl: cedomircupic@gmail.com.

<sup>238</sup> Treba razlikovati *postmodernu* od *postmodernizma*. Postmoderna je društveni i kulturni pokret, a postmodernizam je ideologija tog pokreta. Postmodernizam je ne samo ideologija već i način mišljenja, intelektualni stav prema svetu i svemu u svetu i stil života. Nažalost, postmodernizam je

tike, pojmova i kategorija, kao i oblika i sadržaja, samim tim i suštine politike i političkog života. Postmoderna dovodi u pitanje univerzalne vrednosti dotad neviđenim relativizovanjem. Istina, na primer, ne važi više univerzalno.<sup>239</sup> Postoji mnogo različitih istina. Takvim pristupom zapada se u subjektivizam i na različite načine se vidi, doživljava i živi istina. Sa postmodernom različitosti dobijaju primat. Različitosti postaju dominantne u odnosu na sličnosti. Kada je u pitanju politika i politički život, sve to razbija zajednice (za-jedno) i više ne postoji traganje za onim što ljude povezuje i ujedinjuje već obrnuto, sve se razbija, sve je različito i sve te različitosti imaju posebna prava, slobode i koristi.<sup>240</sup>

U drugoj polovini 20. veka, na scenu su stupili politički teoretičari koji su, kada su u pitanju političke ideologije, počeli da promovisu tezu da je njihova misija okončana. Jedino je opstala ideologija političkog liberalizma koji je u obliku liberalne demokratije postao ideal. Prema ovim teoretičarima, konačno je liberalna demokratija doživela globalni trijumf.<sup>241</sup> Tome su dosta doprineli i neki praktični politički događaji kao što je raspad komunističke ideologije, odnosno socijalističke ideologije u okviru zemalja socijalizma sa Sovjetskim Savezom na čelu. Na ruševinama komunističke ideologije pojavili su se oni koji su u trijumfu liberalne demokratije videli jedini izlaz da uspostave neko bolje, pravednije i slobodnije društvo i državu.

Izlazeći iz autoritarnih poredaka i uspostavljajući demokratske poretke, socijalističke zemlje suočile su se sa problemom kako da to ostvare i čemu dati prednost. Nesporno da je za demokratiju sloboda jedna od najbitnijih univerzalnih vrednosti. Upravo je politički liberalni pristup nudio uspostavljanje te vrednosti i na osnovu nje izgradnju poretka u kojem će dominirati političke slobode. Ta liberalna pretpostavka za demokratiju nije bila dovoljna da obezbedi lagan i obazriv postupak prelaska iz centralistički uređenog ekonomskog poretka u tržišni.

Nažalost, politički liberalni pristup u utemeljenju demokratskog poretka u zemljama promena sistema iskorišćen je tako što je liberalni pristup ekonomskom životu završio u ideologizaciji u obliku neoliberalizma, ali tu zamku nisu izbegle ni

---

žestoko počeo da se nameće kao dominantna ideologija koja forsira čula, *nagonsko ja* u odnosu na *racionalno ja*, fragmentaciju u odnosu na celinu i partikularizam u odnosu na univerzalnost, posebno vrednosti. Postmodernizam je postao agresivan, a neretko i destruktivan.

<sup>239</sup> Đuro Šušnjić upozorava da „istina podrazumeva sličnosti i uopštavanja (bar u nauci i etici), što znači da se ona ne miri sa mislima koje samo umnožavaju razlike, ma kako one bile zanimljive sa nekoga drugog stanovišta (na primer, umetničkog i političkog). Naučne i etičke istine su univerzalne – ili ih nema. U naučnim pojmovima i etičkim normama, čuva se ono što je u stvarnosti od značaja i značenja, što nije prolazno kao život vodenog cveta. Nauka i etika, ne mogu bez opštih pojmova i teorija, jer je to način na koji one rade. Za njih su sličnosti između čulno različitih pojava, ono suštinsko. Razlike bez sličnosti, nemaju smisla”. Đuro Šušnjić, *Teorije kulture*, Zavod za udžbenike, Beograd, 2015, str. 141.

<sup>240</sup> „Ubuduće istina, pravednost i čovečnost stoje u pluralu”. (Volfgang Velš, *Naša postmoderna moderna*, Izdavačka knjižnica Zorana Stojanovića, Karlovci-Noví Sad, 2000, str. 15).

<sup>241</sup> „Postoji samo jedan jezik – jezik liberalne demokratije. Ali i naša opredeljenost za liberalnu demokratiju, bila je u dužem vremenskom periodu uslovljena postojanjem neprijatelja liberalne demokratije”. (Frenis Fukujama, *Kraj istorije i poslednji čovek*, CID, Romanov, Podgorica, Banja Luka, 2002, str. 366).

zemlje zavidne demokratske tradicije. Nesporno je da svaka ideologija teži da se nametne kao najbolji i jedini pogled na svet, ali i kao najbolja svakodnevna praksa. Nametanje ideologije kao najbolje, međutim, lako završava u apologiji tog pogleda na život i na praktična rešenja. Drugi bitan demokratski uslov – pluralizam – dominantna ideologija dovodi u pitanje. Ti razlozi nameću izuzetnu osetljivost i odmerenost u periodu promena političkih i ekonomskih koncepcija i te promene ne bi smele da dovedu u pitanje pluralizam pristupa.

Ukoliko se nekritičkim prihvatanjem liberalizma u ekonomskom životu nametnu tumači liberalizma kao ideologije koji su isključivi prema drugim pristupima, oni uvode novu vrstu monizma koji može da završi u pogubnim procesima po ekonomiju. Ekonomski liberalizam kao dominantna ideologija, ako se nekritički primenjuje, može da dovede u pitanje vrednost iz koje je nastao – slobodu. Tako se događa da se u ime slobode čine velike nepravde. Sloboda u tumačenjima liberalnih ideologa postaje neograničena i u toj neograničenosti ona samu sebe dovodi u pitanje. U ime slobode neki ukidaju svaku slobodu.

Za države u tranziciji posebno je problematičan i poguban novi liberalizam, koji je naneo veliku štetu i privredama „starih” demokratija, što se najjasnije pokazalo u velikoj krizi 2008. godine. Ipak, novi liberalizam nije ih razorio zbog visokog nivoa njihovog tehničkog i tehnološkog razvoja koji ova nova ekonomska dokritna nije mogla lako da uruši. Urušavanje u tim zemljama biće postepeno, najverovatnije uz istovremeni otpor dominaciji neoliberalizma i njegovo korigovanje na različite načine. Primena neoliberalnih recepata u postsocijalističkim zemljama, međutim, ostavila je pustoš u privrednom životu. Pogotovo je razorno delovala na prilično uređen i stabilan socijalni sistem u vreme socijalizma.

Neoliberalni pristup nametnut zemljama u tzv. tranziciji u procesu privatizacije, smišljeno obavljenim bez dobrih i preciznih pravila i kriterijuma, naglo je stvorio veliki tehnološki višak radne snage i veliku nezaposlenost. Istovremeno je takva privatizacija omogućila malom broju povlašćenih da se za kratko vreme enormno obogate. Oni kojima je omogućeno brzo „snalaženje” u promenama iskoristili su položaje koje su imali u socijalističkim sistemima i na lak način se obogatili, a tako stečeno bogatstvo praćeno je osionošću i ohološću. Stvoren je i podstaknut obrazac grabeži i neljudskog ponašanja prema zaposlenima koje su počeli iscrpljivati malim zaradama, istovremeno ih ponižavajući i nasilno se odnoseći prema njima. Siromaštvo i bedu koriste za ucenjivanje pri zapošljavanju. Proizvod takvog ponašanja je veliki jaz između malobrojnih prebogatih i ogromnog broja siromašnih i bednih.<sup>242</sup> Neobuzdano dominirajući neoliberalizam u ovim društvima i državama najpre je razorio insitucije, ali i dva velika značajna i bitna podsistema: obrazovni, u okviru vrednosnog sistema, i zdravstveni, u okviru socijalnog sistema.

---

<sup>242</sup> Još je Žan Žak Ruso upozoravao „da nijedan građanin ne bude toliko imućan da bi mogao drugoga da kupi, niti toliko siromašan da bi bio prinuđen da sebe proda”. (Žan Žak Ruso, *Društveni ugovor*, Filip Višnjić, Beograd, 1993, str. 62). Veliki broj siromašnih građana političke elite i populističke vođe koriste upravo tako što koriste njihovu materijalnu oskudicu da bi u izbornom procesu kupili njihove glasove.

Države u tranziciji započele su demokratizaciju bez ikakvih prethodnih iskustava i demokratske tradicije. Posledica toga je simulacija svih demokratskih uslova na samom početku. Akteri koji su bitno uticali na političke promene neiskreno su uspostavili demokratske institucije i odnose. To je razotkrilo simuliranje vladavine prava koje je iskorišćeno u lične i posebne svrhe. Donošeni su selektivni zakoni, pogodni samo za određene pojedince i interesne grupe. Takođe, vešto su ostavljene rupe u zakonima koje su omogućavale njihovo tumačenje prema potrebama i interesima. Drugi uslov za demokratsku vladavinu – podela vlasti, takođe je izigrana jer su vlast prigrabili oni koji su je još više stavili u službu svojih posebnih i ličnih interesa i egoizama. Partijski pluralizam sveden je na partitokratske koalicije koje su formalno pokazivale pluralizam, a u suštini su partitokratskim načinom vladanja i autoritarnim unutrašnjim partijskim organizovanjem taj pluralizam dovodile u pitanje. Izigran je i uslov slobodnih i fer izbora tako što su procedure korišćene za kompromitovanje izbornog procesa. Principi tržišne ekonomije izigrani su kartelskim dogovorima i monopolima. Uz pomoć kartelskog dogovaranja razoren je i medijski sistem. Mediji su postali poslušnički servis vladajuće partije ili partijske koalicije na vlasti.

U krizi se ljudi ishitreno povode za nečim njima dalekim, o čemu malo znaju, a preko nekakvih spoljašnjih manifestacija zamišljaju da su to idealna društva, društva blagostanja i društva koja će donositi ne samo kolektivnu nego i pojedinačnu sreću, što je još važnije.<sup>243</sup> Ono o čemu nisu razmišljali jeste da njihove ruševine nemaju pretpostavke da se to spoljašnje tako lako prekopira, odnosno ugradi i utemelji. Neki vešti lisci, odnosno vešte političke zanatlije, lišeni bilo kakve ideologije, čiji je život zasnovan samo na ogoljenom pragmatizmu, iskoristile su očaj i nadu urušenih, i napravili samo za sebe društvo blagostanja, društvo u kojem su oni pobedili, u kojem dominiraju osioni i oholi bogati pojedinci ili male interesne grupe. To se svelo na veliku prevaru kojom se pokazalo da to što su teoretičari politike pomislili nije kraj ideologija<sup>244</sup> i, samim tim, moderne politike. Ušlo se, zapravo, u novu fazu političkog života u kojoj je politika svedena na ogoljeni pragmatizam.

Od svih ideologija, izuzimajući totalitrne, *ideologija ogoljenog pragmatizma*<sup>245</sup> najpogubnija je za politiku i politički život. Upravo ta ideologija dovela je u pitanje i urušila savremene demokratije, ne samo u razvijenim demokratskim zemljama nego i u onima u kojima su postojale velike nade u dosadašnje demokratske tekovine, izgrađene u najrazvijenijim zemljama Zapada. Širenje demokratije tamo gde nisu postojale pretpostavke pokazalo se ne samo opasnim nego i pogubnim po utemeljene demokratije u najrazvijenijim državama. Najrazvijeniji pokušavali su da uvedu demokratiju tamo gde nije bilo nikakvih preduslova i uslova. Tako je u tim državama demokratija pretvorena u karikaturu. Kod običnih ljudi posle tog neu-

<sup>243</sup> Džordž Orvel cinično je primetio „da čovečanstvo mora birati između slobode i sreće... za ogromnu većinu sreća je bolja“ (Džordž Orvel, 1984, Čigoja štampa, Beograd, 1999, str. 205).

<sup>244</sup> „Sada, kada su pitanja ideologije i institucija stavljena ‘ad acta’, očuvanje i akumulacija socijalnog kapitala dolaze u prvi plan“. (Frensis Fukujama, *Sudar kultura*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1997, str. 357).

<sup>245</sup> Čedomir Čupić, „Moral i ogoljeni pragmatizam“, *Bošnjačka pismohrana*, br. 42–43/2016.

spelog eksperimenta, odnosno posle izneverenih nada, nastaje mržnja prema demokratiji.<sup>246</sup> Takva logika širenja demokratije gde nisu postojali preduslovi polako je postala opasna i po demokratiju u razvijenim zemljama. Po logici spojenih sudova sada su te opasne kvazidemokratske kreature polako počele da osvajaju politike najrazvijenijih demokratskih država. Jedna od tih demokratskih kreaturea ili kvazidemokratije jeste *demokratski populizam*.<sup>247</sup>

Postmoderna srušila je klasične stubove na kojima je počivala moderna, koji su nastali na temeljima antičkog poimanja politike, odnosno na univerzalnim vrednostima. Ona ih dovodi u pitanje i ruši. Iz tih razloga nastaju hibridne ideologije i hibridne politike u okviru demokratskih poredaka. Sve ovo vodi zaključku da je klasičnu i modernu politiku u postmoderni savladala antipolitika.

### ANTIPOLITIKA I ANTIPOLITIČKI PRINCIPI

Antipolitika šunjala se polako, najpre u okviru autoritarnih poredaka gde su ljudi pritisnuti jednom ideologijom i jednom politikom videli izlaz u povlačenju iz političkog života, odnosno u udaljavanju od organizovanog političkog života oličenog u vlasti. Dobro je to još krajem osamdesetih godina 20. veka uvideo mađarski filozof, sociolog i književnik Đerđ Konrad: „Antipolitičar pokušava da se izmigolji iz stiska vlasti, organizacija, sve svoje društvene obaveze stavlja pod suspenziju, nema ničiji mandat, nema nikakva ovlašćenja osim onih koja daje samom sebi, čist, nezamućen pogled na svet, ne nasedaj, ne klimaj glavom, kada te lažu u oči. Antipolitičar nije glasnogovornik plemenite većine ili ugnjetavane manjine. *Ja* nasuprot *Mi*, podanik nasuprot autoritetu, civil nasuprot vojniku”.<sup>248</sup>

Ovaj Konradov *antipolitičar* iz perioda dominantne komunističke ideologije, odnosno jedine ideologije koja je mogla da se praktikuje, i autoritarne politike na čijem čelu su komunistički diktatori, bio je začetnik nečega što će se kasnije mnogo dublje pojaviti u politici i političkom životu. *Antipolitičar* ovog tipa bio je čovek koji se povlačio da bi sačuvalio svoje *Ja* od onoga što ga je guralo u *Mi*. Bio je to čovek koji je hteo da sačuva svoju ličnost od kolektivnog političkog pritiska. Povlačeći se iz organizovanog političkog života on je činio lični protest, ali, vremenom, postajao

<sup>246</sup> „Demokratija jeste trijumfovala, ali moramo biti svesni toga šta njena pobeda povlači za sobom: doneti demokratiju drugom narodu ne znači samo podariti mu blagodeti ustavne države, izbora i slobodne štampe. Ona najčešće podrazumeva i rasulo”. (Žak Ransijer, *Mržnja prema demokratiji*, Karpos, Loznica, 2013, str. 11–12).

<sup>247</sup> „Demokratski populizam urušava demokratsku vladavinu, jer u ime njenih pretpostavki, socijalne sigurnosti i stabilnosti, dezavuiše i simulira sve njene uslove. Tako vladavina prava završava kao vladavina populističkog vođe, koji je istovremeno i partijski vođa. Često i njegova najbolja i najdobronamernija volja da rešava probleme najugroženijih, kojih je uvek najviše, završava u samovolji i, što je još teže, uzurpaciji svih institucija. Potkupljivanje, odnosno korumpiranje najbližih saradnika, a i čelnika institucija, urušava profesionalnost i odgovornost i srozava ugled institucija. U takvim okolnostima institucije postaju izvor koruptivnih iznuda kada građani pokušavaju da zadovolje svoje potrebe i interese. Svi su reketirani zato što zaposleni u institucijama zloupotrebljavaju ovlašćenja, a povrh svega na delu je i saradnja s kriminalnim grupama”. (Čedomir Čupić, Milica Joković, „Populizam i ogoljeni pragmatizam”, u: *Populizam*, ur. Zoran Lutovac, Institut društvenih nauka: Centar za političkoistraživanja i javno mnjenje, Beograd, 2017, str. 40).

<sup>248</sup> Đerđ Konrad, *Izveštaj o stanju duha*, Arhipelag, Beograd, 2012, str. 41.

je disident, odnosno disidentom ga je proglasila vladajuća komunistička ideologija. Ni njegov komfor, koji je jednog momenta stekao u okviru svojeg unutrašnjeg života, nije mogao da ostane neuznemiren pred dežurnim okom komunističkih ideologa.

Ovaj antipolitičar socijalističkog političkog realizma, oslobođen komunističke ideologije i socijalističkog sistema, u novim okolnostima dobija krilatu nadu da će konačno izaći iz ličnog antipolitičkog zarobljeništva. Pred njegovim očima srušena je ideologija koju nije mogao da prihvati niti da izdrži. S njom je srušen i sistem koji je zasnovan na njoj. Srušeni su svi sistemi bitni za politički i društveni život: politički, ekonomski, socijalni i vrednosni. Nažalost, posle njihovog rušenja nastaje period vakuuma u kojem krilata nada postaje nestrpljiva jer nema onih ljudi koji su krilato obećavali da će rušenjem sistema biti uspostavljene ne samo sloboda i pravda, nego i stvorena dobra za pojedinačnu sreću.

Krilati obećavaoci odmah su se postarali da prvo za sebe obezbede slobodu, pravdu i sreću.<sup>249</sup> Njihov egoizam uništio je nadu svih ostalih. Umesto obećane dobre zajednice nastaje opasni zverinjak u kojem lukave, lešinarske i krvoločne zveri u ljudskim oblicima uništavaju i razaraju nadu i veru svih ostalih. Nastupa vreme divljeg kapitalizama u kojem se ove opake ljudske zveri bogate neumereno, a u isto vreme demagogijom obmanjuju sve ostale u zajednici. U poslednjoj deceniji 20. veka i u prvim decenijama 21. veka nastupa kapitalizam prvobitne akumulacije u svim zemljama u kojima su se građani ponadali da će brzo uživati blagodeti savremenog razvijenog kapitalizma i njemu primerene demokratske vladavine.

Najtragičnije je što su rušenjem ideološkog vrednosnog sistema sa njim razorene i sve vrednosti. Koliko god taj vrednosni sistem bio opterećen ideologijom, garantovao je red i ulivao ljudima osećaj sigurnosti i stabilnosti. U novim okolnostima, na ruševinama starih sistema, nema novog vrednosnog sistema. Srušene su sve vrednosti i ljudi osećaju da su izgubili životne orijentire. Njihovo kretanje u takvom političkom ambijentu liči na dvojac bez kormilara, odnosno kako vetrovi duvaju, tako se i njihovi životni pravci menjaju. Građani nemaju za šta da se uhvate. Nemaju nikakav čvrst oslonac, niti išta bitno što povezuje njihove sličnosti. Ponuđene su im samo razlike bez sličnosti, koje ih sve više između sebe udaljavaju.

U okviru vrednosnog sistema, urušen je njegov stub – obrazovni podsistem. Obrazovanje je u svakom društvu glava, a najznačajniji deo čine univerzitet i nauka. Ako je *obrazovanje* glava društva, onda *univerzitet* i *nauka* predstavljaju *um* društva. Kada se uruši obrazovanje, obezglavljuje se društvo, samim tim – razara se i um. Sa obezglavlivanjem društva, osujećuje se kritički um koji stvara, razvija i održava njegovu vitalnost. Obrazovanje gradi pretpostavke za opstanak i razvoj društva. Srozavanjem materijalnog položaja poslenika obrazovanja ruši se njihovo *dostojanstvo* i *uzornost*, dve najznačajnije vrednosti u školovanju mladih gene-

---

<sup>249</sup> „Za svaku generaciju mora da se nađe ravnoteža između dva zahteva: da se zaštiti od onih koji koriste demokratski sistem za promociju društvenih modela koji bi uništili svu slobodu; i da se zaštiti takođe od onih koji bi bili spremni da uguše demokratiju pod izgovorom da je štite”. (Amin Maluf, *Brodolom civilizacija*, Laguna, Beograd, 2020, str. 251).

racija. Učitelji, nastavnici, profesori, nisu više uzorni autoriteti, već ljudi na ivici preživljavanja, samim tim i ponižavanja. Njih ugroženost sprečava da nose svetu misiju njihovog poziva, nezavisno od njih kao pojedinaca. Osiromašeni, oni više nisu uzor mladim generacijama koje je dominantni *nekulturni obrazac života* uputio da je najvažnije *uspeti* po svaku cenu, ne birajući sredstva. Uspeh bez sposobnosti i znanja poguban je po društvo. Mladim generacijama više nisu uzorna pedagoška zanimanja niti fakulteti koji školuju učitelje i profesore. Na te fakultete upisuju se oni koji nemaju odličan uspeh, a ni lične darove i pretpostavke za studiranje ovih važnih obrazovnih zanimanja. Mlade generacije upisuju se na popularne i trenutno unosne fakultete koji znanjima i veštinama za praktična zanimanja donose veću materijalnu korist. To je dvostruk udar na obrazovanje. Stoga su obrazovanje, univerzitet i nauka pretrpeli u društvu moždani udar.

Kriza nauke otpočela je pragmatičkim zahtevima. Zbog tih zahteva nauka je usko specijalizovana, a isparcelisana nauka formira profesionalne fah-idiotie. Zbog skučenih znanja, njih zloupotrebljavaju za razne poslovne mahinacije i manipulacije. Ustručeni, oni postaju izvršitelji. Bez temeljnih znanja iz prirodnih, ali i društvenih i humanističkih nauka, i bez filozofske kulture, nema dobrog ni naučnika ni stručnjaka.

Kriza nauke uticala je i na krizu univerziteta. Univerzitet kao nastavno-naučna institucija, takođe, podlegao je pragmatizmu koji je forsirala neoliberalna koncepcija društva. Umesto kriterijuma visoke kompetencije i nastavnika i studenata, sa širokom kulturom koja omogućava traganje za smislom onoga što univerzitet treba da ponudi, ne samo nauci nego i društvu i duhovnosti, dobijena je prosečnost kojoj je jedini cilj sticanje zvanja i diploma. To je stvorilo inflaciju akademskih zvanja i još veću inflaciju diplomiranih studenata. Takođe, univerzitet je i materijalno osiromašen, odnosno država nije više zainteresovana da ulaže u strateški sistem obrazovanja, posebno u visoko obrazovanje. Od univerziteta očekuje se da sam stvara sredstva, a posledica je da samo discipline okrenute praktičnim poslovima imaju šansu da opstanu, a sve ostalo – posebno ono što ima najveću težinu, teorijsku i naučnu – bude potpuno materijalno osiromašeno. Bez velikih ulaganja teško se postižu vredni rezultati u okviru univerziteta i nauke. Zato su mnogi na univerzitetima pohrlili da forsiraju naučne discipline koje mogu same da pribave sredstva. Takav univerzitet nije u stanju da se razvija i planira svoj razvoj.

Univerzitet je posebno pogodila moralna kriza. Moralne krize su, po posledicama, najteže krize jednog društva i njegovih institucija. Kada se naruše moralni barometri društva i pojedinaca potrebne su generacije i decenije da se oni ponovo uspostave. Etička načela i moralno ponašanje, karakteristični za integritet pojedinca i institucija, dovedeni su u pitanje neakademske ponašanjem: plagiranjem, prepisivanjem, upotrebom nedozvoljenih sredstava prilikom polaganja ispita, podmićivanjem nastavnika, kupovinom ispita i diploma, falsifikovanjem dokumenata, lažnim nostrifikacijama... Sve to uselilo se u akademski život i teško narušilo etičke standarde svetog profesorskog poziva i dalo naopak primer studentima.

Posledice neakademske ponašanja dugotrajne su i nesagledive. Profesore i studente trebalo bi, po pravilu, da krase dve moći – moć znanja i moć savesti. Obe ove

moći imaju podjednak značaj za akademsko usavršavanje i uzdizanje. Znanja bez moralne kulture mogu biti zloupotrebljena. Naučnici i stručnjaci bez savesti mogu završiti kao monstumi, odnosno učestvovati na stručan i naučan način u monstruoznim projektima. Takav put akademske zajednice, odnosno put u beznade, treba hitno zaustaviti. Akademsku zajednicu i akademski život treba uspraviti i povratiti im ortopediju uspravnog hoda. Akademski poslenici trebalo bi u svakom društvu da budu uzor, odnosno istinski autoritet u kojem će se svi članovi društva ogledati, na koji će se pozivati, i ka kome će u svakodnevnom životu težiti. Društvo bez ideala i uzora je društvo bez budućnosti.

U tom novom haotičnom prostoru dolaze do izražaja samo mane i rđave strane iz razvijenog zapadnog sveta. Lako se šire i lako se njima manipuliše. One sve više udaljavaju ljude između sebe i istovremeno im nude jeftinu potrošačku gozbu na koju ih navikavaju.<sup>250</sup> Pred njihovim očima je izobilje ništarija u obliku robe koja im se nudi, a koje ništa suštinski ne znači niti poboljšavaju njihov život. Ovo izobilje ništarija potpomognuto je savremenim tehnikama i tehnologijama koje omogućavaju najjeftiniju zabavu, duboko vulgarnu i brutalnu. Takva zabava ljude ogoljava, i fizički i mentalno. Sve maske padaju, sve je razotkriveno. Nažalost, ni religije se nisu u tome snašle kao čuvari unutrašnjih mera, odnosno normi i pravila ponašanja koje bi ljudima omogućile da održavaju lično dostojanstvo i teže jednakosti i ravnopravnosti. Zavladała je logika što golije, to Bogu milije.

Političke zajednice vraćene su u pred društvena stanja koja su organski ogoljena i organski oživotvorena. Kič i šund nameću se kao najznačajniji estetski plodovi. Fizička ogoljenost postala je ideal i idol, istovremeno otvarajući zavist, mržnju i pakost. Kult tela bez kulta glave napravio je obezglavljene pojedince. Važno je da li je pribavljen poslednji krik raznih umišljenosti i izmišljotina potrošačke mode. Ne pita se čemu to služi i koji je smisao. Potrošačke ljudske kreature kreću se mega tržišnim centrima da u njima nebitnim stvarima popune svoju unutrašnju pustoš. Nakinđureni, oni postaju cirkuske kreature. Opčinjenost stvarima ljude nije otuđila samo od čovečnosti nego ih je i postvarila. Stvari se prilagođavaju ljudima da bi od slabih ljudi napravile stvar. Od svih čula u tom postvarenom svetu izdvaja se i dominira čulo vida. Od njega su otupela druga čula, a misao zgasnula. Pred nasrtajem ogoljenog i obnaženog tela potisnuta je logika misli. Vode se isprazni razgovori u kojima se pominju i veličaju poslednje modne izmišljotine.

Ove nemisleće ljude impresioniraju moderne tehnike i tehnologije koje im stvaraju iluziju sopstvenog značaja i važnosti i proširivanja sopstvene moći. Moć tehnike preuzela je ljudsku imaginaciju, maštu, inspiraciju. Impresija tehničke moći razorila je nekadašnju impresiju moći razuma i uma. Sve je to donela moderna politika koja je na ovaj način uništila politiku u njenom najboljem značenju i značaju za ljudski život. Antipolitika je postala dominantna odnosno vladajuća nad ljudskim životima i njihovim političkim zajednicama. Antipolitika pogodovala je poli-

---

<sup>250</sup> Potrošačko društvo „zaslepljeno obiljem svoje rastujuće plodnosti, i prepušteno u glatkom funkcionisanju beskrajnog procesa, više neće biti u stanju da uoči vlastitu jalovost – jalovost života.“ (Hana Arent, *Conditio humana*, Fedon, Beograd, 2016, str. 187).



tičkim elitama i u demokratski razvijenim zemljama kako bi politički život bio sveden samo na život političkih i ekonomskih elita. Na političkom nebu savremenih razvijenih demokratija ustoličuju se politički cirkuzanti, mađioničari i raznorazna nepristojna čudovišta. Iz političkog života prognana je učtivost i ljubaznost, a nametnuta vulgarnost i brutalnost, uz čestu upotrebu nasilja. U antipolitici primat dobijaju okrutni, vulgarni i brutalni koji potom ponižavaju i unižavaju građane pretvarajući ih u masu, stado i gomilu. Tako, političkim životom počinju da dominiraju antipolitički principi u obliku *straha, ravnodušnosti i nemoći*.

*Strah*, kao antipolitički princip, prenesen je u zemlje promena političkog poretka iz autoritarnih poredaka. Uzrok straha u autoritarnim porecima bila je ideologija, tada jedina vladajuća. Druge ideologije nisu ni postojale, niti bi bile prihvaćene. Strah u zemljama političkih promena, odnosno promena iz autoritarnog u demokratski poredak, proizišao je iz rušenja, posebno ekonomskog i socijalnog sistema.<sup>251</sup> Zemlje u promenama urušile su ekonomski sistem – što iz neznanja, a još više iz gramzivosti političkih elita da se u procesu privatizacije dokopaju bogatstva. Slom ekonomskog sistema stvorio je veliku nezaposlenost, izazivajući jedan od najopasnijih strahova – egzistencijalni strah, odnosno strah za opstanak. Takođe, sa promenama nastaju veliki socijalni problemi, posebno u zdravstvenom i penzionom podsystemu. Mnogi nisu uspjeli da ostvare pravo na penziju jer su im nedostajale godine za to, a gubili su poslove. Takođe, penzioni fondovi ispražnjeni su u druge svrhe. Tako su penzije stagnirale, čak se i smanjivale.

Gubitkom posla nestaje i pravo na zdravstveno i socijalno osiguranje, što je takođe izvor velikih strahova. Političke elite koriste ove elementarne ljudske strahove tako što ustrašene ljude usmeravaju tako, da se uz pomoć njih održavaju na vlasti. Posebno su ustrašeni zaposleni od mogućeg gubitka posla. Taj strah koriste vladajuće stranke da na izborima od njih dobiju glasove. Ovakvi strahovi urušavaju normalan politički život, svodeći ga samo na one koji su uspjeli da se dokopaju vlasti, a svi građani ostaju u njihovom zarobljeništvu. Vlastodršci im diktiraju učestvovanje i način učestvovanja u političkom životu. To se posebno pokazuje u izbornim periodima. Tako se u izbornim kampanjama upravo ovi strahovi koriste da bi se od ustrašenih građana dobili glasovi, ostavljajući ih potom i dalje u stanju neizvesnosti, odnosno stalnog stanja straha da mogu da izgube i to minimalno što imaju.<sup>252</sup>

U simuliranju demokratije, odnosno demokratskih uslova, političke partije ili partijske koalicije koje osvoje vlast tada na prvom mestu rešavaju svoje lične pro-

---

<sup>251</sup> „Strah je odsustvo poverenja. Ukoliko vašim životom upravlja strah, vi se plašite sadašnjosti i očekujete da budućnost bude još opasnija”. (Dominik Mojsi, *Geopolitika emocija*, Clio, Beograd, 2012, str. 19) Strah od politike ljude parališe. To stanje rađa logiku po kojoj iz sadašnjeg rdavog stanja može u neposrednoj budućnosti nastati još gore stanje. Zato vlastodršci koriste strah da ostave građane u paralisanom i nepovoljnom stanju.

<sup>252</sup> Mnogi su zaposleni po ugovoru na određeno vreme. Potom, ako su pokorni i poslušni, ugovori se produžavaju, takođe na određeno vreme. Na upravljačke položaje biraju se vršioци dužnosti koji se po isteku zakonskog roka i dalje zadržavaju na tim položajima u nelegalnom stanju vršilaca dužnosti. Na taj način vlastodršci ih drže u rukama i zahtevaju od njih da čine ono što je u njihovom interesu, a što je često u suprotnosti sa zakonima i propisima. Oni ih drže u neizvesnosti, odnosno mogu, kad god im se prohte, da ih smene i otpuste ako nisu u potpunosti poslušni.

bleme. U ciklusima promena političkih aktera u ovim zemljama pokazalo se da svi novi koji dolaze nastavljaju isti obrazac ponašanja kao i prethodni. Iako su tokom izbornih kampanja obećali kažnjavanje prethodnih zbog raznih zloupotreba, nelegalnosti i uzurpacija, kada osvoje vlast ništa od toga ne realizuju. Opraštajući im grehove, oni na njihovom štetočinskom iskustvu počinju da prave još veću štetu na račun građana. Razočaranje u obećanja posle promena udaljilo je građane od politike, smatrajući da su svi političari isti i da im je jedino stalo da se lično namire, ne hajući za obećanjima koja su građanima dali. Zbog toga građani politiku smatraju prljavom delatnošću u kojoj rđavi ljudi organizuju društveni i politički život na račun građana, i politiku doživljavaju kao nešto nečasno, odvratno i opasno. Iz tih razloga nastupilo je kod građana stanje ravnodušnosti.

*Ravnodušnost* kao antipolitički princip pogubna je po društveni i politički život. Ravnodušni ljudi predali su se i prepustili da njihove živote organizuju neki opaki i grabežljivi ljudi. Prepuštanje politike rđavim ljudima nije ništa drugo do odustajanje od svojih života. Ravnodušnost pogoduje kalkulantima i autokratama u političkom životu. Oni ravnodušnost koriste da se što duže održe na vlasti. Ravnodušnost razara politički život i svodi ga na životarenje građana koji su se odaljili od politike i politiku prepustili nezajažljivima. Ravnodušnost pokazuje kako se politika kompromituje i postaje plen opasnih ljudi. Posebno autokrate prihvataju ravnodušne i održavaju stanje ravnodušnosti da bi na osnovu demokratskih procedura osvajali vlast i postajali apsolutni vlasnici života građana u političkoj zajednici. Autokrate često završavaju u mesijanskoj opčinjenosti iz koje probija njihova volja kao samovolja bez koje bi građani i država propali. Njihova umišljena misija je u gospodarenju nad životom i smrti građana. Oni ih pretvaraju u umrtvljene podanike koje su na dobrovoljan način isključili iz političkog života.<sup>253</sup> Ravnodušnost za politički život nije ništa drugo nego tavorenje u političkoj zajednici. Politička zajednica sa ravnodušnima ne živi, ona je umrtvljena i pripada samo uzurpatorima.

Iz stanja *straha* i *ravnodušnosti* nastaje još jedan antipolitički princip, a to je *nemoć*. Osećaj nemoći je poslednji stadijum u okviru antipolitičkih principa u kojem su ljudi isključeni iz društvenog i političkog života. Oni su politički atomizovani, a kao ličnosti svedeni samo na biološko preživljavanje. Nemoć je pogubna po političku zajednicu i politički život. Kada nemoć ovlada političkom zajednicom onda je ona u stanju raspadanja i propadanja. Takve zajednice postaju živo blato u kojem nemoćni tonu i nestaju, a na njihovim ramenima vlastodršci, u svojoj zabludi, misle da opstaju. Na kratak rok to se i ostvaruje, ali na duži rok svi oni propadaju i nestaju. Političko iskustvo tokom istorije pokazalo je da su političke zajednice na ovaj način propadale i nestajale. Nisu samo nestajale države nego i imperije i civilizacije.

<sup>253</sup> Na ravnodušnosti građana, kada je u pitanju politički život, rade i političke elite u demokratskim vladavinama. Paskal Bruckner ističe da u takvim demokratskim vladavinama trijumfuju spojstvo i ravnodušnost. „Vrlina angažmana izmirene su s pogodnostima obamrlosti. Da bismo učinili neko dobro čovječanstvu, dovoljno je da se prepustimo življenju. Tako nas ljubazno pošteduju užasa borbe, ubeđujući nas da se ta borba vodi mimo naše volje, i to tamo gdje to niko ne očekuje. Nekorisno je da ulažemo sav svoj talenat da bismo ustanovili neko bolje društvo. Tako Assimilmetoda demokratije bez napore nam garantuje poeziju neaktivne akcije, koja nas zauvek štiti od razočarenja”. (Pascal Bruckner, *Sjeta demokratije*, Zid, Sarajevo, 1997, str. 103).

Antipolitički principi pogoduju kriminalnim prirodama. Njima politička zajednica služi za kriminalne radnje. Jedna od njih je *korupcija*. Upravo u takvim zajednicama korupcija doseže vrhunac. Takve političke zajednice kupaju se u korupciji.<sup>254</sup> Kada korupcija ovlada zajednicom i postane način života, onda je zajednica u teškom malignom oboljenju koje nema nikakvu izvesnost u izlečenju. Jedini lek je šok terapija, odnosno donošenje sistemskih antikoruptivnih zakona i njihova dosledna i hitna primena. To podrazumeva pročišćavanje i oporavak institucija koje će to odgovorno i efikasno sprovesti.

Antipolitika sa antipolitičkim principima koristi moderne tehnike i tehnologije, među kojima se izdvaja medijska sfera u kojoj se medijske tehnologije teško zloupotrebljavaju. Ta zloupotreba stavljena je u svrhu propagande u službi obmanjivanja, prevare i guranja građana u zablude i iluzije. Zablude i iluzije stvaraju nestvarnu realnost koja treba da omami građane i otupi, ne samo njihovo kritičko prosuđivanje, nego i njihov zdrav razum. Posebno mesto u medijima ima zabava, i to ona najnižeg neukusa. Jeftina medijska zabava u službi je otupljivanja mišljenja i stvaranja zaglupljujućih klišeja koji postaju orijentiri i vodiči za život. Glad za stvarima i glupost nameću se kao poželjna stanja koja pomažu da se građani drže u neznanju i pokornosti. Intimne ispovesti pojedinaca uništavaju njihovu privatnost, potpuno ih ogoljavaju i pretvaraju u plen za manipulacije i ucene.

U zemljama gde dominiraju antipolitički principi izjednačavaju se privatnost i javnost, što je pogubno za normalni politički život i normalnu društvenu zajednicu.<sup>255</sup> Razne bedastoće posrnulih ljudi javno se plasiraju i šire preko medija kao nešto intrigantno što treba da zabavi i okupira siromašne i bedne ispovesti kriminalaca; njihova dominacija na javnoj sceni, njihove kriminalne pustolovine postaju uzori za formiranje i ponašanje mladih generacija. Na delu je ne samo fizička nego i mentalna prostitucija. Kriminalne radnje u obliku korupcije postaju poželjni način života jer se preko njih zadovoljavaju razne potrebe, posebno nepotrebne i lažne. Te radnje i dovitljivosti kriminalnih protuva veličaju se i nude kao uspešan način života. Propagira se preporuka za život – važno je potrebu i interes zadovoljiti, ne pitajući se za načine i sredstva kojima se to postiže. Ukratko, izjednačavaju se kriminalci i uredni i uljudni građani.

---

<sup>254</sup> Čedomir Čupić, *Politika i pohlepa*, Čigoja štampa, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2016, str. 26.

<sup>255</sup> Na značaj privatnosti ukazuje Karl Manhajm. Privatnost je potreba „pojedince da sačuva određena unutrašnja iskustva od kontrole spoljašnjeg sveta i da ih zadrži za sebe. Privatnost i okrenutost sebi, verovatno su najjača sredstva individualizacije i jedan od najznačajnijih oslonaca u razvoju nezavisne ličnosti”. (Karl Manhajm, *Dijagnoza našeg vremena*, Mediteran, Novi Sad, 2009, str. 186) „Svakim danom se nešto jače briše granica između onoga što u našem životu ostaje privatno i onoga što se izlaže na javnom trgu. Štaviše, često smo i sami saučesnici u ovom sužavanju našeg intimnog prostora. U želji da komuniciramo i da se dopadnemo, te oponašanjem, pomirljivošću ili neznanjem, prepuštamo se najezdi. Retko se trudimo da napravimo trijažu između onoga što nas obogaćuje i onoga što nas osiromašuje, između onoga što nas oslobađa i onoga što nas porobljava. Imamo sve savršenije instrumente koji nam daju osećaj da smo napredni i svemogućći, ali i oni su poput elektronskih narukvica osuđenika na nadziranoj slobodi. Ili poput povodaca koje nosimo oko vrata, a da nas uopšte ne zanima koje ruke ih drže u drugom kraju”. (Amin Maluf, *Brodolom civilizacija*, Laguna, Beograd, 2020, str. 247).

Nelegalnosti, zloupotrebe, mahinacije i manipulacije ruše normalnost, odnosno red, sigurnost i stabilnost društva i države. Vlasti to rado prihvataju jer uz pomoć takvog obrasca stižu ogromna lična bogatstva. Vlast ucenjuje kriminalne prirode, ali, istovremeno, kriminalci ucenjuju vlast. Ova obostrana ucenjenost nameće obrazac ucenjenog političkog života koji je duboko antipolitički.

### SAVREMENA DEMOKRATIJA – PADOVI I IZLAZI

Pokazalo se da u liberalnim demokratijama izabrane lidere pogađa i duboko ih, kao ličnosti, menja posedovanje moći koju legitimno, s položajem, dobijaju. Istovremeno s dobijanjem moći, oni postaju njeni zarobljenici.<sup>256</sup> Nije problem što političari dobijaju moć, već kako je koriste. Najčešće, pokazalo je istorijsko iskustvo, koriste je neodgovorno. Da bi političari moć koristili odgovorno, potrebno je da oni stalno budu nadzirani i kontrolisani. Moćno sredstvo je i stalna kritika političara. Kritika lekovito deluje: da se političari ne otuđe, da se ne „uspavaju” u samozadovoljstvu korišćenja moći i da im pomaže da otklone ono što nisu uvideli kao rđavo i štetno.

Uživanje moći je ambivalentno. To je dobro primetio i opisao Maks Veber. Kad moć dobiju političari, ona kod njih, prema Veberu, izaziva najveće unutrašnje uživanje. Ono se ispoljava u osećanju „da se u vlastitim rukama drži nervna nit važnih istorijskih zbivanja u stanju da profesionalnog političara uzdigne nad svakodnevnicom”.<sup>257</sup> Imati moć i uživati u moći je osećaj za političara da je on taj koji poseduje moć. Iz tih razloga, političare treba stalno kontrolisati, a i on sâm treba da stvori svest o samokontroli. Veber upozorava da se politika „obavlja glavom, a ne drugim delovima tela ili duše”.<sup>258</sup> Naravno da treba imati u vidu da političara na aktivnost najmoćnije pokreće strast, ali strast za opšte dobro, odnosno javnu stvar. Ono o čemu političar treba da vodi posebno računa jeste da u sebi „prevlada jednog sasvim trivijalnog, odviše ljudskog neprijatelja: sasvim običnu *sujetu*, smrtnog neprijatelja sveobjektivne odanosti i svedistanciranosti, a u ovom slučaju – distanciranosti prema samom sebi”.<sup>259</sup> Veber naglašava da „političar koji teži isključivo moći... možda snažno deluje, ali njegovo dejstvo ide u pravcu praznine i besmisla”.<sup>260</sup>

<sup>256</sup> Džon Brinkmen, *Kulturne kontradikcije demokratije*, Filip Višnjić, Beograd, 2008, str. 11.

<sup>257</sup> Maks Veber, *Politički spisi*, Filip Višnjić, Službeni glasnik Beograd, 2006, str. 467–468.

<sup>258</sup> Ibid, str. 468.

<sup>259</sup> Op. cit. str. 468. „Sujeta je veoma raširena osobina i verovatno niko nije sasvim oslobođen od nje. A u krugovima akademskih učenjaka, ona predstavlja neku vrstu profesionalne bolesti, ali, upravo, kod nekog naučnika je ona ma kako atipično bilo njeno ispoljavanje, relativno bezazlena, u tom smislu što obično ne remeti naučni rad. Međutim, stvar je sasvim suprotna kod političara. On radi sa težnjom ka *moći* kao nezaobilaznim sredstvom. 'Instikt za moć' – kako se to obično označava – stoga spada u njegove normalne osobine. Greh protiv svetog duha njegovog poziva počinje tamo gde njegova težnja ka moći postaje neobjektivna i predmet čisto ličnog samozanosa, umesto da stupi isključivo u službu 'stvari'”. (Op. cit. str. 469).

<sup>260</sup> „U tome kritičari 'političke moći' imaju potpuno pravo. Na primeru iznenadnog unutrašnjeg sloma tipičnih nosilaca tog uverenja, mogli smo da vidimo kakva se unutrašnja slabost i nemoć skrivaju iza te naduvane, ali sasvim prazne poze. Ona je proizvod jedne u najvišoj meri skućene i površne blaziranosti naspram *smisla* ljudskog delovanja koja nema nikave srodnosti sa znanjem o tragediji u koju je uistinu zapleteno sve delovanje, a pogotovo ono političko”. (Op. cit. str. 469).

Ovo je Veberovo upozorenje za politiku i političare da oni mogu izazvati i završiti u tragediji. Tragedija politike<sup>261</sup> i političara je antipolitika.

Iza trijumfa liberalne demokratije često se kriju sasvim drugi ciljevi, interesi, potrebe i motivi. Trijumfalno širenje liberalne demokratije u rukama je najmoćnijih zemalja. Njih unutrašnji interes usmerava da planetom šire liberalnu demokratiju. U njihovim rukama liberalna demokratija je maska iza koje se kriju sebični interesi usmereni na prirodne i ljudske resurse manje moćnih i nemoćnih zemalja, najčešće siromašnih. To nije dar koji najmoćnije zemlje donose u obliku liberalne demokratije zemljama u kojima vlada nevolja, nego korišćenje njihove nevolje da se dokopaju njihovih resursa: prirodnih i ljudskih koje će pretvoriti u nove dobrovoljne robove kapitala i moći. Jedan iz paketa ovih danajskih darova jeste paket ljudskih prava.

Ljudska prava postaju mamac za nevoljnike koji vide spas u oslobađanju od autoritarnih vođa, i monolitne ideologije, i od siromaštva. Ljudska prava postaju ideološka i politička zamka za izmučene u autoritarnim porecima. Da su donosioci paketa ljudskih prava pravi darodavci, onda bi zajedno s njima uložili i kapital da pokrenu, ojačaju i razvijaju privrede siromašnih zemalja. Bez toga, paket ljudskih prava produbljuje i stvara još veća nezadovoljstva i podeljenosti koje ih lako u njihovim zemljama odvođe u sukobe, do pokretanja građanskih i verskih ratova. Umesto da se u tim državama, pritisnutim kolektivističkim duhom, razvija društvo individua, forsira se vladavina individue.<sup>262</sup> Upravo vladavina individue završava u raznim oblicima sluganstva moćnima i tiraniji. To je primer vladavine novih uzurpatora, sve u ime demokratije. I ovaj primer ide u prilog dominacije antipolitike u savremenom svetu.

Da bi politika bila izbavljena iz zarobljeničtva antipolitike, potrebno je uslovi-ma i preduslovima ojačati predstavničku demokratiju.<sup>263</sup> Uslovi su: *vladavina zakona i procedura; jednakost i ravnopravnost građana pred zakonom; stranački pluralizam; podela vlasti na zakonodavnu, izvršno-upravnu i sudsku; disperzija ili dekoncentracija moći i vlasti, i po horizontalnoj i po vertikalnoj liniji; demonopolizacija, slobodni, tajni i fer izbori, slobodni i otvoreni mediji; slobodno tržište robe i ideja, kao i slobodno kretanje ljudi; i građanska prava izvedena iz prirodnih prava.*<sup>264</sup> Dva su preduslova: *socijalni i kulturni.*<sup>265</sup> Socijalni omogućava svim građanima mi-

---

<sup>261</sup> Na tragediju politike ukazuje i Ajzaja Berlin. On je vezuje za mnoštvo ljudskih ciljeva. „Ako ljudskih ciljeva ima mnogo, i ako oni u načelu nisu saglasni – tada iz ljudskog života nikada neće nestati mogućnosti sukoba i tragedije, bilo lične ili društvene”. (Isaija Berlin, *Četiri ogleda o slobodi*, Filip Višnjić, Beograd, 1992, str. 256).

<sup>262</sup> Marsel Goše, *Demokratija protiv same sebe*, Filip Višnjić, Beograd, 2004, str. 337. „Građani počinju da, preko političara, mrže demagogiju kojom im se oni zavetuju. Politika prema ljudskim pravima se može pokazati kao grob politike”. (Op. cit. str. 328).

<sup>263</sup> Za Monteskjea, temelj i pokretač demokratije je *vrlina*. (Šarl de Monteskje, *O duhu zakona*, Zavod za udžbenike, Beograd, 2011, str. 24). Hegel smatra da u antičkoj Atini „glavni moment demokratije jeste moralna nastrojenost”. (Georg Vilhelm Fridrih Hegel, *Filozofija istorije*, Fedon, Beograd, 2006, str. 289).

<sup>264</sup> Čedomir Čupić, *Politika i politička kultura*, Čigoja štampa, Beograd, 2021, str. 102.

<sup>265</sup> Ibid, str. 123.

nimum pristojnih materijalnih dobara koji sprečava pad u siromaštvo i bedu i velike raspone u društvu između bogatih i onih čije je materijalno stanje oskudno. Koliko je taj odnos odmeren i umeren, utoliko je jedno društvo stabilnije i sigurnije. Kulturni preduslov podrazumeva da nivo obrazovanja građana bude što veći. To je garancija da njima neće moći da se manipuliše, posebno da demagozi ne mogu da ih zavode lažnim obećanjima.

Za stabilno održavanje uslova i preduslova potrebna su sledeća pravila i mere: kratak mandat na političkim funkcijama; zabrana da političari obavljaju više funkcija; nedozvoljavanje uspostavljanja monopola, posebno kada se donose zakoni i decentralizacija po vertikalnoj i horizontalnoj liniji vlasti; nedozvoljavanje da ekonomski moćnici kupuju glasove birača i na taj način postavljaju političare u izvršnoj vlasti; i, da izborne kampanje budu što kraće uz racionalno trošenje sredstava. Posebno značajna je eliminacija previše zainteresovanih pojedinaca koji pokazuju višak ambicije i pri tome ne biraju sredstva da se dokopaju vlasti.

Naravno, u političkoj realnosti suočeni smo sa izigravanjem i simuliranjem demokratskih procedura. Partijski pluralizam pretvorio se u oligarhijski pluralizam. U okviru njega, formiraju se večiti političari kao poslanici i ministri. Vlada donosi zakone, a parlament ih samo formalno izglasava. Zakoni su selektivni, posebno oni koji se odnose na privredni život. Na donošenje selektivnih zakona utiču moćne interesne ekonomske grupacije. Takođe, novcem se kupuju poslanička i ministarska mesta. Privatni elektronski mediji s nacionalnom frekvencijom u rukama su oligarha i političkih elita na vlasti. Javna sfera je uzurpirana spregom političara i ekonomskih oligarha. Namećući građanima obrazac potrošnje u kojoj se forsira zadovoljavanje ličnih egoističkih prohteva, oni ih odvajaju i odvikavaju od zainteresovanosti za politiku i politički život, odnosno za opšte interese i opšte dobro.

Da bi sve ovo koliko-toliko bilo zaustavljeno, potrebno je u državama tranzicije zakonom ograničiti mandat, i poslanicima, i premijeru, i predsedniku države. Mandat vlade trebalo bi produžiti na pet godina, s tim što premijer potom nikada ne bi mogao da konkuriše za bilo koju političku funkciju. To se odnosi i na predsednika države koji se bira neposrednim glasanjem. Njegov mandat trebalo bi da bude šest godina i posle toga on više ne bi mogao da konkuriše, niti da bude biran, na bilo koju političku funkciju. Razlog da se mandati na najznačajnijim državnim funkcijama ograniče na najmanju moguću meru proizilazi iz nepredvidljive ljudske prirode. Još je Imanuel Kant upozorio da je žudnja za moći u okviru vlasti izvor velikih teškoća i opasnosti po politički život.<sup>266</sup> Demonstriranje moći kao nadmoći u politici uvek završava u tragediji. I najbolja volja, kada je zahvati osećaj nadmoći, lako se preobrazi u samovolju. Samovolja na vlasti uvek je uzurpatorska i nasilna. Iz toga proističu sledeće posledice: svest da nema nezamenljivih u političkom i društvenom životu;<sup>267</sup> svest da taj jedan mandat treba maksimalno iskori-

<sup>266</sup> Immanuel Kant, *Antropologija u pragmatičnom pogledu*, Breza, Zagreb, 2003, str. 152–154.

<sup>267</sup> Sve ljudsko je zamenljivo i bez njega se, kada ono nestane, život nastavlja. Nezamenljivi su samo roditelji i deca, u fizičkom značenju. Čak i ovi najuži ljudski odnosi su, u psihičkom značenju, takođe zamenljivi. Zlostavljači i nasilnici, iako su krvno vezani, mogu se lako otpisati i zameniti.

stiti da se dâ doprinos koji će biti trajno obeležen i zapamćen; ako se učini šteta, ona se tim mandatom završava i ne može da se produži i postane obrazac po kojem se koristi funkcija. Sve ove posledice oporavljaju politički život i unose u njega dinamiku, odnosno motivišu građane da učestvuju u politici, koristeći pravo da biraju i budu birani.

Za politički život značajno je da pravo da budu birani koriste oni građani koji su se dokazali u svojim profesijama. Kad završe mandate, oni imaju čime da se bave, jer ne zavise samo od politike kao profesije. To je šansa da se politika oslobodi profesionalnih političara koji se bore da večno ostanu na vlasti. U toj borbi i opstanku u politici oni najčešće ne biraju sredstva, pa i ona koja su ne samo nečasna, već i opasna i po građane i po njih. Kod takvih, politika vremenom postaje pitanje života i smrti. Kada ona to postane, na velika vrata ulazi antipolitika.

Da bi antipolitika bila dovedena u pitanje, potrebno je građane obrazovanjem i socijalizacijom podsticati da razvijaju političku kulturu. Posebno onu kritički usmerenu. Takođe, važno je razviti i mehanizme i organe nadzora i kontrole vlasti. Zato je potrebna mreža nadzornih i kontrolnih organa. Posebno su značajni nezavisni državni organi, koji nadziru, kontrolišu i preventivno deluju na vlast. Nezavisni državni organi ne podrazumevaju samo formalnu nezavisnost institucije, nego – što je još bitnije – suštinsku nezavisnost ličnosti u njima. Važno je sačiniti procedure da upravo nezavisne ličnosti budu birane u te organe.

Nezavisne ličnosti su one koje imaju utemeljen i dokazan lični identitet i integritet, odnosno da su karakteri. Kod takvih ličnosti dominiraju vrline nad manama. To su ljudi koji su pokazali, tokom profesionalnog, ali i privatnog i javnog života, da poseduju moralno vaspitanje i moralnu kulturu. Život u savremenosti sve više pokazuje da nisu toliko bitne ideologije koliko vrednosti. Samo ideologije utemeljene na univerzalnim vrednostima imaju smisla za politiku i politički život. Vrednosti su te koje orijentišu ljude i vraćaju ih idealima političkog života, dovodeći antipolitiku u pitanje.

## LITERATURA

Arent, Hana, *Conditio humana*, Fedon, Beograd, 2016.

Berlin, Isaija, *Četiri ogleda o slobodi*, Filip Višnjić, Beograd, 1992.

Bruckner, Pascal, *Sjeta demokratije*, Zid, Sarajevo, 1997.

Brinkmen, Džon, *Kulturne kontradikcije demokratije*, Filip Višnjić, Beograd, 2008.

Čupić, Čedomir, „Moral i ogoljeni pragmatizam”, *Bošnjačka pismohrana*, br. 42–43/2016.

Čupić, Čedomir, *Politika i pohlepa*, Čigoja štampa, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2016.

Čupić, Čedomir, *Politika i politička kultura*, Čigoja štampa, Beograd, 2021.

Čupić, Čedomir, Joković, Milica, „Populizam i ogoljeni pragmatizam” u: *Populizam*, ur. Zoran Lutovac, Institut društvenih nauka, Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje, Beograd, 2017.

Fukujama, Frensis, *Kraj istorije i poslednji čovek*, CID, Romanov, Podgorica, Banja Luka, 2002.

Fukujama, Frensis, *Sudar kultura*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1997.

- Goše, Marsel, *Demokratija protiv same sebe*, Filip Višnjić, Beograd, 2004.
- Hegel, Georg, Vilhelm, Fridrih, *Filozofija istorije*, Fedon, Beograd, 2006.
- Kant, Immanuel, *Antropologija u pragmatičnom pogledu*, Breza, Zagreb, 2003.
- Konrad, Đerđ, *Izveštaj o stanju duha*, Arhipelag, Beograd, 2012.
- Maluf, Amin, *Brodolom civilizacija*, Laguna, Beograd, 2020.
- Manhajm, Karl, *Dijagnoza našeg vremena*, Mediteran, Novi Sad, 2009.
- Mojsi, Dominik, *Geopolitika emocija*, Clio, Beograd, 2012.
- Monteskje, Šarl de, *O duhu zakona*, Zavod za udžbenike, Beograd, 2011.
- Orvel, Džordž, *1984*, Čigoja štampa, Beograd, 1999.
- Ransijer, Žak, *Mržnja prema demokratiji*, Karpos, Loznica, 2013.
- Ruso, Žan Žak, *Društveni ugovor*, Filip Višnjić, Beograd, 1993.
- Veber, Maks, *Politički spisi*, Filip Višnjić, Službeni glasnik, Beograd, 2006.
- Šušnjić, Đuro, *Teorije kulture*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2015.
- Velš, Wolfgang, *Naša postmoderna moderna*, Izdavačka knjižnica Zorana Stojanovića, Karlovcı–Novi Sad, 2000.



---

Stefan Milosavljević<sup>268</sup>

## SRBIJA KAO NEDOVRŠENA DRŽAVA: PROBLEM SUVERENOSTI?

### SAŽETAK

U radu nastojim da argumentujem tvrdnju da je Srbija nedovršena država. Teorijski okvir za kontekstualnu analizu države oslanja se na uvide francuske teoretičarke Blandin Kriežel i engleskog historičara političkih ideja Kventina Skinera. Suverenost i dvostruko impersonalna vlast osnovne su karakteristike države kao modernog pravno-političkog poretka. U radu analiziram problem suverenosti i Srbije u socijalističkom periodu, tokom devedesetih i posle Petog oktobra. Umesto da suverenost svoje mesto ima u državi, ono je u socijalističkom razdoblju predato klasi kao revolucionarnom subjektu, a tokom devedesetih – naciji. Kraha autoritarnog režima Petog oktobra nije premestio mesto suverenosti iz nacije u državu. Uslov da Srbija krene putem koji vodi ka demokratiji jeste da se ona konstituiše kao država, što znači vraćanje suverenosti državi i napuštanje suverenosti nacije koja razara *demos* i otvara prostor za višu „metafizičku“ instancu koja utelovljuje zajednicu odozgo.

KLJUČNE REČI: nedovršena država, suverenost, demokratija, nacionalizam, socijalizam.

Povratak partija starog režima odražava ranjivost političkog (ne)poretka, uspostavljanog nakon kraha autoritarnog režima 5. oktobra 2000, i nespretnost i odsustvo volje elita da se uhvate u koštac sa institucionalnim i političkim nasleđem i zadatkom uspostavljanja moderne (demokratske) ustavne države. To potvrđuje da je period nakon pada režima samo jedan „demokratski bljesak“ koji je zasijao u mraku kontinuiteta nedržavnog stanja. Put Srbije ka demokratiji je put, o čemu svedoči naša istorija, kojim se rede ide. Refleksija o tom putu zadatak je onih kojima je istorija profesionalni poziv, a u fokusu ovog rada su oni momenti u istoriji Srbije koji su značajni za objašnjenje (ne)mogućnosti da se Srbija konstituiše kao demokratska država. Polazim od toga da se o demokratiji ne može misliti ukoliko izostavimo prethodni element, a to je država. Na osnovnom nivou pitanje koje se postavlja u radu jeste: da li je Srbija država? Tvrdnja koju nastojim da argumentujem jeste da se Srbija nije konstituisala kao država, i da je, uprkos promena koje su usledile padom režima Petog oktobra, ostala nedovršena. U nastojanju da na to pružim primeren odgovor, prvi deo posvećen je državi i pojmu suverenosti, sa osvrtom na klasike moderne po-

---

<sup>268</sup> Politikolog, Fakultet političkih nauka, Univerzitet Beograd; I-mejl: stefanmilosavljevic1997@gmail.com.

litičke teorije i uvide istoričara političkih ideja Kventina Skinera (Quentin Skinner) i francuske teoretičarke Blandin Kriežel (Blandide Kriegel). U drugom delu problematizujem iskustvo socijalističke Jugoslavije i etnonacionalizam tokom devedesetih, iz ugla teorije države, a poslednji deo posvećen je postoktobarskoj Srbiji.

## DRŽAVA PRAVA I DESPOTSKA DRŽAVA

U knjizi *Država i vladavina prava* (*The State and Rule of Law*) Kriežel ukazuje na dva paralelna procesa u istoriji koja su proizvela dva tipa države: državu prava (État-Nation) i despotsku državu (Nation-État).<sup>269</sup> U nastanku države prava pojam suverenosti ima posebno mesto za razumevanje njenog razvoja i razlike, spram drugih predmodernih formi političkog organizovanja. Istražujući političke doktrine toga doba, Kriežel ispituje osnovna obeležja koja se vezuju za pojam suverenosti i određuju njeno značenje. Nasuprot onima koji u tom pojmu suverenosti vide otelovljenje apsolutne, neograničene i tiranske moći koja je utabala put totalitarizmu, Kriežel naglašava emancipatorske ciljeve rano-modernih teoretičara prava i njene domete u oslobađanju čoveka od seniorijalnog tipa vladavine u tom periodu. Rano-moderni teoretičari formulisali su teoriju suverenosti kao antitezu tiranskoj vladavini, a njihov neprijatelj je feudalni seniorijalni tip vladavine koji podanike tretira kao robove ili stvari, i privatizuje politiku (političku moć izjednačava sa vlasništvom).

Osnovno obeležje suverene moći jeste antifeudalni i antiimperijalni karakter, odnosno, suverena moć nije ni *imperium* koji počiva na vojnoj moći i osvajanju, ni *dominium* koji uspostavlja odnos dominacije i zavisnosti roba spram vladara. Za klasične teoretičare prava postoji jasna razlika između države prava (ili suverene države), koja počiva na juridizaciji društva i despotske države. Država prava nije kreatura rata već mira, ona podanicima obezbeđuje *status libertatis* i pacifikuje prostor političkog javnim pravom koje se razlikuje od privatnog prava. U odnosu na feudalizam, suverena vlast je pravno pacifikovana moć koja ne tretira podanike kao robove ili stvari nego kao slobodne osobe podvrgnute zakonu.

Suverenost, prema Kriežel, ima tri elementa: spoljna suverenost, unutrašnja konzistentnost i transcendentnost zakona<sup>270</sup>. Suverenost kao *bit* države ili njena duša uključuje načelo autonomije spram drugih, priznaje pluralitet država i njihovu međusobnu jednakost u opštenju time što svoju vlast ograničava na datoj teritoriji i podanicima, te se ona u tom odnosu konstituiše kao antiimperijalna tvorevina. Unutrašnja konzistentnost podrazumeva juridizaciju društva stvaranjem jedinstvenog pravnog poretka, a transcendentnost zakona označava supremaciju zakona ili, drugim rečima, suverena vlast nije arbitrarna moć koja se upražnjava od strane vladara već je zakonom ograničena.

Mesto rođenja despotske države, odnosno nacije-države (Nation-État) kao drugačijeg tipa u odnosu na državu prava, jeste Nemačka, krajem 18. i početkom 19. veka, u kojoj se pojavljuje romantizam kao dominantni intelektualni i kulturno-politi-

<sup>269</sup> Ovaj deo rada o državi prava i despotskoj državi zasniva se na interpretaciji knjige Blandine Kriegel, *The State and the Rule of Law* (New Jersey: Princeton University Press, 1995).

<sup>270</sup> Više o tome pogledati Kriegel, *The state and Rule of Law*, II poglavlje.

tički pokret<sup>271</sup>. Karakteristike despotske države jesu glorifikacija nacije spram države, osećanja spram razuma, rata spram mira. U državi prava, podanici su pravni subjekti snabdeveni individualnim pravima koje garantuje i štiti suveren, a suverena je vlast racionalna i legitimna. Jedinstvo u despotskoj državi nije rezultat juridizacije društva putem prava jer jedinstvo kao takvo postoji u naciji koja pretihodi državi. Vitalitet nacije potvrđuje se osvajanjem i ratovima koji se vode u ime jedinstva i zajedništva. Pravni subjektivitet podanika koji postoji u državi prava nestaje u despotskoj državi jer se pojedinac utapa u kolektivitet koji, umesto posebnosti i autonomije, nameće imperativ pripadnosti i potčinjenosti zahtevima božanske nacije. Militarističke vrline oblikuju pripadnike nacije, tako da oni svoje interese podvrgavaju jedinstvu koje se konstantno potvrđuje u ratnim poduhvatima kolektiviteta. Na mesto pravnog subjektiviranja pojedinaca pojavljuje se nacionalistički odgoj pripadnika nacije, a na mesto – ili iznad – države nalazi se partija koja zauzima status vrhovnog gospodara koji daje komande i državi i naciji.

Kriežel određuje tri elementa na kojima je zasnovana despotska država<sup>272</sup>:

- 1) antietatizam, koji slavi društvo, odnosno naciju, okrenut protiv francuskog modela države prava;
- 2) antilegalizam – škola istorijskog prava zasnovana na običajnom pravu organski shvaćene zajednice koja izvore svog prava spoznaje u istorijskom iskustvu nacije i razvoju, nasuprot državnom javnom pravu kojim se afirmiše sloboda individua;
- 3) sekularizacija vere.

Despotsko ili romantičarsko pravo je reafirmisano rimsko pravo koje ne poznaje i ne priznaje slobodu individua i tretira ih kao vlasništvo ili stvar. Nasuprot državi prava, despotska država je obnovljeni tip seniorijalne vladavine koja je i *imperium* i *dominium*.

Pre nego što se odmaknem u nastavku rada od Kriežel, napomenuću jednu od kritičkih primedbi Dragutina Lalovića o iznesenoj tipologiji despotska/pravna država. Za Kriežel, država nije epohalna tvorevina već transepohalna, pošto se i stara carstva mogu svrstati u despotsku ili „imperijalnu državu”. U odbrani države, Kriežel je „stala na pola puta” jer je totalitarni režim označila kao vrhunac despotske države, umesto da totalitarizam tretira kao napad na državu<sup>273</sup>. Totalitarni režim, koji ugnjetava sopstvene građane i ne ograničava svoju vlast nad određenom teritorijom nego ima teritorijalne aspiracije koje podupire oružanom silom, ne može biti država već imperijalna formacija. Zbog toga, u daljem tekstu, umesto pojma *despotske države* koristim *nedovršena država*.

Na osnovu kraćeg osvrta na dva tipa države koje Kriežel rekonstruiše u svojoj knjizi, sasvim je očito da je suverenost ono što presudno određuje karakter države prava. Pre nego što započnem sa raspravom o Srbiji, ukratko ću naznačiti uvide savremenog istoričara političkih ideja Kventina Skinera. Iskustvo verskih i feudalnih

<sup>271</sup> Ibid, VII poglavlje.

<sup>272</sup> Ibid, VIII-X poglavlje.

<sup>273</sup> O kritici Kriežel vidi: Dragutin Lalović, *Država na kušnji* (Zagreb: Disput, 2008), 64–65.

sukoba na tlu Evrope podstaklo je rano-moderne teoretičare da pronađu način uspostavljanja stabilnog poretka. Problem „uzroka poretka“, kako nam ukazuje Milan Podunavac, bio je u srži tih teorija: „u srcu moderne političke teorije je duboko i neutaživo pitanje poretka ili načina izbegavanja zastrašujućih učinaka straha od nereda u ljudskim i političkim zajednicama“<sup>274</sup>. Tomas Hobs video je rešenje za stanje ne-poretka u *Levijatanu* ili državi kao nosiocu suvereniteta. Skinnerov teorijski doprinos ogleda se u genealoškom propitivanju pojma države i pozicioniranju Tomasa Hobsa kao autora koji je prvi ponudio sveobuhvatnu teoriju države i time izvršio „pojmovnu revoluciju“ u njenom određenju kao dvostruko impersonalne vlasti. „Hobs je prvi veliki filozof koji je izgradio teoriju vlasti oko pojma lica države“<sup>275</sup>. Država nastaje u moderni kao novi pravno-politički poredak koji je teorijski artikulisan od strane „kontra-revolucionarnih“ i apsolutističkih teoretičara, Žana Bodena i Tomasa Hobsa<sup>276</sup>. „S Hobsom se napokon oblikuje moderno shvatanje da mora postojati dvostruko impersonalni oblik političke vlasti, koji se mora jasno razlikovati, kako od vladajućih tako i od podvlašćenih“<sup>277</sup>. Sedište suverenosti je u državi kao pravnoj i veštačkoj osobi koja se nalazi između vladara i podanika. Za svrhu ovog rada nije potrebno objašnjavati Hobsovu teoriju autorizacije i politike, već je neophodno naglasiti samo da su suverenost i *dvostruko impersonalna* vlast ono što presudno određuje državu kao drugačiji tip političkog poretka – *izum* moderne. Dakle, država nije, kako ističe Dragutin Lalović, transepohalna kategorija nego „strogo moderni tip političkog poretka, baš kao što je suverenost temeljna odrednica samo takvog tipa poretka“<sup>278</sup>.

## SUVERENA KLASA I NACIJA PROTIV DRŽAVE

U prvom delu rada pokušao sam da ukažem na poreklo, značenje i mesto suverenosti u poimanju države kao modernog političko-pravnog poretka. Na osnovu toga, sasvim je razumljivo i logično da se režimi koji terorise sopstvene građane, i ne ograničavaju svoju vlast nad predviđenom teritorijom već pretenduju da je prošire na račun drugih država, ne mogu svrstati u kategoriju države prava nego u imperijalnu formaciju. Znameniti nemački autor Franc Nojman u knjizi *Autoritarna i demokratska država* napominje da se suverenost koja se pripisuje državi mora smatrati pretpostavkom slobode<sup>279</sup>. Suverenost je antiimperijalistička jer uvodi „racionalni princip“ u anarhične odnose među državama: „Državni suverenitet kao polemički pojam u međunarodnoj politici odbacuje zahtev za suverenošću rasa i

<sup>274</sup> Milan Podunavac, „Politički poredak: tradicija Thomasa Hobbesa u evropskom eksperimentu“, *Politička misao* Vol. XLIII, br.1 (2006): 40.

<sup>275</sup> Kventin Skinner, „Hobs i čisto veštačko lice države“, u *Političko predstavljanje*, Ivan Milenković i Petar Bojanić, (Beograd: Službeni glasnik, 2010) 84.

<sup>276</sup> O pojmovnoj revoluciji vidi: Skinner Quentin, *Visions of politics – Volume II: Renaissance Virtues* (Cembridge: Cembridge Univeristy Press, 2004) XIV poglavlje.

<sup>277</sup> Dragan Lalović, „U Hobbesovoj zamci: pojam suverenosti?“, *Politička misao*, Vol.XLIII, br. 1 (2006) 14.

<sup>278</sup> Dragutin Lalović, *Država na kušnji*, 8.

<sup>279</sup> Franz Neumman, *Demokratska i autoritarna država* (Zagreb: Naprijed, 1974) 110.

klasa nad građanima druge države, pa time državnu vlast ograničava na narod koji stanuje unutar posebne teritorije”<sup>280</sup>. Drugim rečima, ako suverenost izmestimo iz države u ruke rase, klase ili posebnog etniciteta, država će postati sredstvo, svedena na puki aparat nasilja, za ostvarivanje imperijalističkih ciljeva – kojim se poništava „racionalni princip” u međunarodnim odnosima – i vršenje nasilja nad onima koji ne pripadaju kategoriji koja je nosilac suverenosti.

U našem kontekstu, nacija interpretirana etno-nacionalistički i klasa u socijalističkom razdoblju bile su nosioci suverenosti, umesto države, a to je za posledicu imalo nemogućnost da se Srbija (i Jugoslavija) konstituiše kao država. Političke ideje koje su pristizale u Srbiju u 19. veku, posredstvom elita koje su se obrazovale na Zapadu, odrazile su se na njen buran i nepredvidljiv razvoj. Sticanjem nezavisnosti, deo srpske političke elite gledao je na državu kao na instrument za ostvarivanje teritorijalnih ambicija kojim bi se rešilo nacionalno pitanje ili, u slučaju socijalista – kao na zapadnjačku i klasnu tvorevinu koju treba zameniti narodnom državom. Narodna država je koncept suprotstavljen državi prava jer je ona „otelotvorenje naroda kao celine u socijalnom i etničkom smislu. Ona je organizovana na principu *narodne samouprave* i njen integrišući činilac je *narodna partija*”<sup>281</sup>.

Oslobođenje i ujedinjenje svih Srba koji žive izvan teritorije osnovni je zadatak predstavnika organski shvaćene nacije. Suverena je nacija koja ne poznaje i ne priznaje teritorijalna ograničenja jer su prepreka na putu ostvarivanja sveopšteg cilja zajednice, a to je, posledično, pružilo i opravdalo neograničenu moć partije da se postara za realizaciju predviđene misije.

Srbija je u periodu od Velike krize sedamdesetih godina 19. veka, do 1918, vodila čak pet ratova kako bi „rešila” nacionalno pitanje, a taj prioritet – oslobađanje i ujedinjenje – potiskivao je sva druga unutrašnja socijalna, ekonomska i politička pitanja<sup>282</sup>. Koncept narodnjačke države odgovara kategoriji despotske države jer ne teži stvaranju jedinstva putem juridizacije društva, budući da jedinstvo kao takvo već postoji, ono prethodi državi, u organskoj naciji. Pojedinaac se utapa u totalitet, i svoje interese mora da pretpostavi celini koja od njega zahteva spremnost i požrtvovanost za ostvarivanje ideala: oslobađanje i ujedinjenje svih Srba. Totalitarna priroda „narodne države” i „narodne politike” – koncepti koji su po sebi antiliberalni i antiindividualistički – proizilazi iz organskog političkog obrasca<sup>283</sup>.

Neću dalje ulaziti u pojedinosti tog perioda, niti pokušati da objasnim kako se istorija Srbije razvijala do uspostavljanja socijalističke Jugoslavije, već bih se usredsredio na period socijalističke Jugoslavije, na Devedesete koje su obeležile nasilnu dezintegraciju zajedničke države i, u poslednjem delu, na Postoktobarsku Srbiju.

---

<sup>280</sup> Ibid.

<sup>281</sup> Latinka Perović, *Između anarhije i autokratije* (Beograd: Helšinski odbor za ljudska prava u Srbiji, 2006) 21.

<sup>282</sup> Dubravka Stojanović, *Ulje na vodi – Oglеди iz istorije sadašnjosti Srbije* (Beograd: Pešćanik, 2010) 45–46.

<sup>283</sup> Milan Podunavac, *Rekonstrukcija moderne države i nacije* (Podgorica: CANU, 2008) 145.

U marksističko-lenjinističkoj doktrini, država je osuđena na smrt, na postepeno odumiranje koje se odvija paralelno sa nastajanjem slobodne zajednice, i oduzeta joj je suverenost kao osnovno svojstvo. Suverenost pripada radničkoj klasi koja je nosilac emancipacije čitavog čovečanstva, a partija komunista kao jedini legitimni i samosvesni subjekt revolucije pozicionira se iznad države kao naredbodavac i vođa – i narodu i državi – marša ka slobodnoj zajednici. Suverenost kao pravni pojam koji se odnosi na pravno pacifikovanu političku moć ne može se pripisati klasi. Pravno neograničeno i arbitrarno upražnjavanje političke moći posledica je promene sadržaja i značenja pojma suverenosti.

Jugoslavija je, držeći se pojmovnog polja teorije države, nesuverena ili, da upotrebim Đinđićevu sintagmu, nedovršena država. Ograničenja političkoj moći iščekavaju ukoliko se suverenost odvoji od države i pripiše, u ovom slučaju, revolucionarnom subjektu: „vezivanjem suverenosti za ‘radničku klasu’ suverenost postaje načelno neograničena: ne mogu se zamisliti nikakva subjektivna prava koja bi pokrivala neko polje za koje ‘radnička klasa’ ne bi mogla biti zainteresovana”<sup>284</sup>. Partija komunista, kao ovlašćeni zastupnik interesa radničke klase, može neograničeno intervenirati u društveno telo jer su ustav i zakoni prolazni, odnosno, nemaju nikakvu vrednost ukoliko ih ona ne potvrdi kao „meta-ustavna instanca”. U knjizi *Jugoslavija kao nedovršena država* Zoran Đinđić na sledeći način objašnjava problem suverenosti i države u socijalizmu:

„Osnovna strukturalna osobina socijalističkog poretka jeste ukidanje načelno merljive suverenosti državne vlasti. Ne radi se samo o tome da socijalistička država nesputano interveniše u društvo, nego o generalnom nepostojanju ograničenja državne intervencije. Ništa ne bi bilo pogrešnije nego u ovoj osobini videti potenciranje državnosti u socijalizmu. Ne radi se o tome da je država dobila višak suverenosti, nego, naprotiv, o tome da u socijalizmu država uopšte nije suverena. Ona je samo sredstvo u rukama istinskog suverena, koji nema status javno-pravne osobe, nego metafizičko-političkog subjekta”<sup>285</sup>.

Osobnosti države kao dvostruko impersonalne vlasti i jedinog posebnika suverenosti nestaju u socijalističkom sprovođenju „diktature proleterijata”. Istorijska misija komunističke partije neprikosnoveni je izvor neosporivog i trajnog legitimiteta neograničene vlasti koja obitava u tom metafizičkom prostoru iznad države. Ustavno-proceduralne granice su fiktivne i ne obavezuju nosioca političke moći da im se povinuje pošto ih on, po svom nahodaženju, modifikuje, redefiniše i ukida. Promenljivost volje partije ima za posledicu institucionalizaciju straha, dugoročnu nezvesnost građana i osećanje nemoći spram političke moći, jer nemaju sredstva niti mogućnost da joj se suprotstave ili ograniče njene pretenzije na nesmetano intervenisanje individualnim merama.

Iskustvo socijalizma u Jugoslaviji, ma koliko ono bilo drugačije i humanije od sovjetskog tipa, pokazuje i potvrđuje negativne posledice premeštanja suverenosti u ruke radničke klase. „Suverenost radničke klase” jeste ideološka zloupotreba poj-

<sup>284</sup> Zoran Đinđić, *Jugoslavija kao nedovršena država* (Beograd: Fondacija dr Zoran Đinđić, 2010) 122.

<sup>285</sup> Ibid, 171.

ma suverenosti kojom se menja značenje i, posledično, legitimiše neograničena i arbitrarna moć. Jugoslavija se, shodno tome, nije konstituisala kao država. Političko-pravni (ne)poredak Jugoslavije olakšao je i utabao put novom agensu revolucije koji će dovesti do njene nasilne dezintegracije: naciji. Suverenost kao pravni pojam menja svoje značenje bez obzira na to da li se pripisuje klasi ili naciji.

Ispražnjena legitimaciona moć socijalističkog režima ustupila je mesto revolucionarnom subjektu koji će postati novi nosilac suverenosti. Etnonacionalizam, koji je prevladao u krizi, imao je pretpostavke u jugoslovenskom uređenju unutar kojeg su afirmisani višesutruki identiteti sa posebnim mestom za nacionalni individualitet. Problem pred kojim se Jugoslavija našla Đinđić je video u federalizmu unutar kojeg je „nacionalna moć jugoslovenskih etničkih grupa sistemski uspostavljana kao etničko-teritorijalna suverenost, tj. kao stapanje etničke i republičke suverenosti”<sup>286</sup>. Kriza legitimiteta nadvladana je etnonacionalističkom politikom koja je dokinula neupitnu suverenost radničke klase i predala je naciji kao novom subjektu. Ovim ne tvrdim da postoji neminovnost te promene iz socijalizma ka nacionalizmu, međutim, kolektivistička matrica koja prožima obe doktrine i institucionalni dizajn federacije podrli su temelje zajedničke države i olakšali da se ta dinamika – od klase ka naciji – odvija nesmetano i bez velikih napora političkih elita. Sledstveno tome, sasvim je razumljivo i opravdano usaglasiti se sa tvrdnjom da je ustav iz 1974. godine svojevrsan „politički testament” zajedničke države kojim su „jugoslovenski nacionalizmi proglašeni za legitimne naslednike jugoslovenskog socijalizma”<sup>287</sup>.

Osnovna obeležja Devedesetih su ratovi, masovni zločini, obračuni i ubistva unutrašnjih „neprijatelja”, neizvesnost i uznemirenost građana u odnosima među sobom i sa režimom. Uprkos svemu, režim je efikasno sprovodio masovnu mobilizaciju za ratne pohode, koristeći se pritom, ne samo institucionalizovanim aparatom nasilja, već i različitim paradržavnim grupacijama i organizacijama, a legitimnost režima nije opadala ubrzanim tempom. Latinka Perović objašnjava taj period kao posledicu sukoba između države kao modernog političko-pravnog poretka i obnove srednjovekovne imperijalne formacije – srpske srednjovekovne države<sup>288</sup>.

Sve iskustvo i obeležja tog perioda razumem kao posledice etnonacionalističke politike koja je suverenost pripisala naciji umesto državi. U uvodnom delu objašnjene su osobenosti države prava koje podrazumevaju da ona nije ni *imperium* ni *dominium*, a da je njena svrha postojanja u pacifikovanju socijalnog polja i izgrađivanju neophodnih uslova za slobodu građana. Režim u Srbiji je, nasuprot tome, militarizovao odnose, cepao političko telo na prijatelje i neprijatelje, tretirao građane kao podanike koji su „topovsko meso” – vlasništvo gospodara – za ostvarivanje teritorijalnih aspiracija, i gušio formalno priznate slobode. Drugim rečima, nastojao je da se konstituiše kao *dominium* i *imperium*, ili, kako bi Kriežel to pojmovno odredila, despotska država.

<sup>286</sup> Zoran Đinđić, „Sjedinjene jugoslovenske države”(Pešćanik, 1990) Preuzeto 28. novembra 2020. sa: <https://pescanik.net/sjedinjene-jugoslovenske-drzave/>.

<sup>287</sup> Nenad Dimitrijević, *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno* (Beograd: Fabrika knjiga, 2007) 367.

<sup>288</sup> Latinka Perović, „Između anarhije i autokratije”, 28.

Nenad Dimitrijević precizno i pregledno opisuje pojedinosti koje su režim iz Devedesetih razlikovale od prethodnog, socijalističkog razdoblja, i zaključuje da je reč o „privatizovanoj državi“<sup>289</sup>. Privatizovanost, odnosno izjednačavanje političke moći sa vlasništvom, samo je jedna od osobina feudalnog tipa vladavine koji je suprotstavljen suverenoj državi. Otuda je zadatak „suverene vlasti razbiti amalgam vlasništva i moći, osigurati autonomiju vladavine nad ljudima u odnosu spram posedovanja stvari“<sup>290</sup>.

Miloševićev podvig ogleda se u tome što je iskoristio krizu da transformiše agensa revolucije od radničke klase ka naciji, i time promeni mesto suverenosti. Sve osobine njegove vladavine i negativni učinci iste – rat, zločini, ubistva i nasilni obračuni sa političkim neistomišljenicima i građanima – posledica su nesuverene države, odnosno, suverenosti nacije. „Racionalni element“ koji podrazumeva antiimperialističke i ravnopravne odnose među državama ne ispunjava svoju svrhu ako država nije jedini nosilac suverenosti. Političko telo raskomadano je etnonacionalističkom logikom koja, pored suzbijanja prava građana i njihovih buntovničkih namera, proizvodi podele i nesigurnost militarizacijom odnosa na etničkoj ravni.

Polazeći od pojmovnog polja teorije države može se zaključiti da se dešavanja i režim tokom devedesetih mogu okarakterisati kao neposredan napad na državu kao moderni tip političko-pravnog poretka. Država nije uspostavljena, budući da ona nije bila mesto suverenosti. Iskustvo socijalizma i nacionalizma, bez obzira na različitost u pogledu posledica i stepena nasilja, pokazalo je negativne efekte na društvo i slobode. Društvo u Srbiji steklo je priliku da izvrši transformaciju petooktobarskim slomom Miloševićevog režima i uspostavi suverenu državu. Da li smo u tome uspeali? I, gde je mesto suverenosti? U sledećem i, istovremeno, poslednjem delu ovog rada pokušaću da odgovorim na to pitanje.

## POSTOKTOBARSKA SUVERENOST I DRŽAVA

Promena petog oktobra 2000. godine nije dovela do radikalnog prekida sa institucionalnim i političkim nasleđem autoritarnog režima. Paralelno sa ustavom iz devedesetih, opstali su ljudi i organizacijebilske Miloševićevom režimu, koji su bili ograničavajući faktor mogućih promena. Na pravnom i institucionalnom nivou prihvaćena je strategija nečinjenja kroz „načelo kontinuiteta“ koje podrazumeva da će se demokratska transformacija odvijati posredstvom pravnih procedura i pravila starog režima<sup>291</sup>. Kontinuitet na pravnom nivou nije doveo do očekivane i poželjne transformacije društva, a političke elite nisu postigle konsenzus o odbacivanju nacionalističke politike i neophodnosti preuzimanja odgovornosti za zločine iz prošlosti. Neopravdano je misliti i verovati da promena nije bila moguća: ona je bila sprečena da bi se kontinuitet očuvao<sup>292</sup>. I aktuelnu vlast u Srbiji čine partije starog režima, što treba razumeti u ovoj ravni kontinuiteta.

<sup>289</sup> Nenad Dimitrijević, *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*, 368–370.

<sup>290</sup> Dragutin Lalović, *Država na kušnji*, 53.

<sup>291</sup> Nenad Dimitrijević, *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*, 370.

<sup>292</sup> Latinka Perović, *Između anarhije i autokratije*, 29.



Pitanje koje postavlja ovaj rad odnosi se na mesto suverenosti, odnosno, da li je krah autoritarnog režima iz devedesetih doveo do promene koja podrazumeva napuštanje suverenosti nacije? Ako do toga nije došlo, kao što tvrdim, Srbija se ne može smatrati dovršenom državom. Uprkos demokratskim institucijama, uspostavljenim nakon Petog oktobra, nerešena pitanja iz prošlosti i suverenost nacije umesto države čine politički poredak nestabilnim i trajno nedovršenim. „Demokratski bljesak“ koji je zasijao i ubrzo iščezao povratkom partija starog režima potvrđuje da se demokratski sistem ne može uspostaviti i konsolidovati ukoliko država, kao njen preduslov, nije konstituisana. U nastojanju da odgovorim na prethodno postavljena pitanja uključicu dva momenta u raspravu: teritoriju i politiku državljanstva.

Nerešeno teritorijalno pitanje Kosova onemogućava da se Srbija konstituše kao država, budući da je njen uslov postojanje granica koje svi članovi političke zajednice zajedno sa međunarodnim akterima prepoznaju i priznaju. Spor oko teritorije koja ima posebno mesto u kolektivnom identitetu zajednice omogućava da političke elite akumuliraju enormnu količinu moći zasnovanu na suverenosti nacije. Kosovo se nalazi u onom pretpolitičkom prostoru u kojem obitava nacija, što dovodi do sukoba između suverenosti države i suverenosti nacije. Poglavar nacije može u svakom trenutku suspendovati demokratske institucije i pravna ograničenja kako bi povratio ili očuvao suverenost nacije.

Ako demokratija vodi ka razjedinjenju i cepanju totaliteta odatle sledi da se ona može odbaciti svaki put kad osporava neupitnu vrednost jedinstva. Svaki pomak ka uspostavljanju demokratskih institucija može se poništiti jer se nacionalni vođa uvek može poslužiti suverenom nacije kako bi opravdao nelegalne i nelegitimne radnje. Zašto bi se pridržavao pravnih i demokratskih procedura ako je Kosovo ono što je starije od njih? Legitimitet za sve preduzete radnje poglavar ne crpi iz poštovanja demokratskih ustanova ili pravnog sistema, već iz pretpolitičkog jedinstva organski shvaćene nacije koje ima vrednost po sebi. Nerešeno pitanje Kosova ostavlja uvek otvorenu mogućnost da se zloupotreba političke moći opravda potrebom za održanje pretpolitičkog jedinstva. Suverena je nacija, a ne država.

Kako Milan Podunavac tvrdi, nasleđe iz prošlosti delegitimisalo je naciju kao osu rekonstrukcije političke zajednice, ali problem je u tome što do te delegitimacije nije došlo<sup>293</sup>. Uslov da se delegitimise nacija i nacionalistička politika koja se poziva na njenu suverenost jeste otvaranje dijaloga o prošlosti. Promena režima petog oktobra nije praćena sveobuhvatnim institucionalnim i političkim savladavanjem tereta zločina, već naporima da se takva politika rehabilituje. Odnos prema prošlosti zasnovan na poricanju ima za posledicu povratak politike iz devedesetih koja svoju moć izvlači iz suverenosti nacije. Kosovo je tačka oko koje političke elite obitavaju da bi se ustoličili kao poglavari nacije. Ako rešavanje teritorijalnog spora nije praćeno preispitivanjem i savladavanjem prošlosti, budućnost demokratije bila bi neizvesna, budući da političke elite mogu da se pozovu na pretpolitičko jedinstvo kako bi legitimisale radnje kojim se ona urušava.

---

<sup>293</sup> Milan Podunavac, *Rekonstrukcija moderne države i nacije*, 148.

Drugi instrument kojim se afirmiše suverenost nacije jeste politika državljanstva ili pripadanja. Ko su članovi političke zajednice? Ili, na čemu se zasniva identifikacija koja čini političko telo integrisanom celinom? Ustav Srbije je u tom pogledu sasvim jasan: „Republika Srbija je država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive”. I na drugim mestima Ustava podjednako se afirmiše princip suverenosti nacije koji državu tretira kao maticu srpskog naroda koja se stara o njima, bez obzira na čijoj teritoriji žive. Takođe, zakon o državljanstvu sastavljen je u tom duhu. Ovim se pokazuje odlučnost Srbije da promoviše svoje odnose sa onima sa kojima etnički „pripada”<sup>294</sup>.

Režim državljanstva instrument je kojim se na „mala vrata” uvodi suverenost nacije i uspostavlja podela unutar političkog tela na one koji su vredniji građani (pripadnici srpske nacije) od onih koji to nisu. Političko telo razara se, jer se *demos*, koji čini zajednicu razgrađuje na podele koje su podložne instrumentalizaciji i podsticanju neprijateljstva. Nasuprot tome, suverena država je ona koja ne priznaje takvo raslojavanje *demos*a, već nastoji da pravno pacifikuje socijalno polje kako bi osigurala prostor slobode među jednakim članovima političke zajednice. Ovim ne tvrdim da su evropske države to postigle, ali ono što opterećuje post-jugoslovenski prostor i čini ga podložnim nasilju jeste iskustvo rata koje nije prevaziđeno suočavanjem sa prošlošću.

## ZAKLJUČAK

Demokratski razvoj Srbije neizvestan je s obzirom na to da se država ne može konstituisati ukoliko je odstranjena suverenost, kao njena osnovna distinktivna komponenta, i prisvojena od strane nacije. Država kao moderni tip pravno-političkog poretka podrazumeva dvostruko impersonalnu vlast koja se ne može poistovetiti ni sa vladajućima niti sa podvlašćenima. Ona je umetna pravna osoba kojoj pripada suverenost. Nasuprot tome, suverenost nacije ili klase ima autoritarno-totalitarnu prirodu koja se kosi sa zahtevima uspostavljanja države i demokratskog političkog sistema, a iskustvo socijalizma i etnonacionalizma uverilo nas je u ispravnost te tvrdnje. Pad Miloševićevog režima nije doveo do očekivane transformacije političke nacije nije deligitimisana kao nosilac suverenosti i integrativni faktor nove političke zajednice, a političke elite nisu napravile radikalni prekid za prošlošću kako bi očuvale kontinuitet.

U prvom delu nastojao sam da, uz Skinera i Kriežel, pružim teorijski okvir za kontekstualnu analizu države. Srbija je, ako se držimo istorijske analize dva tipa države i pojmovnog aparata Kriežel, despotska država. S obzirom na to da je Kriežel „stala na pola puta” u odbrani države, zamenjujem taj pojam Đinđićevom sintagmom nedovršene državnosti. Režimi koji se manifestuju kao *imperium* i/ili *dominium* ne mogu biti države budući da su oni napad na nju. Uslov da Srbija krene putem koji vodi ka demokratiji podrazumeva da se ona konstituiše kao država, a to znači da je država nosilac suverenost i napuštanje ideološke konstrukcije „suve-

<sup>294</sup> Jelena Vasiljević, „Ključni elementi transformacije režima državljanstva u Srbiji od 1990” u *Državljeni i državljanstvo posle Jugoslavije*, Džo Šo i Igor Štiks, 71–89 (Beograd: Clio, 2012) 83.

renosti nacije" koja razara *demos* i otvara prostor za višu „metafizičku" instancu koja utelovljuje zajednicu odozgo – partiju komunista ili narodnu partiju.

Nerešeno pitanje Kosova, takođe, čini Srbiju nedovršenom državom. To se ispoljava na dva nivoa koja su međusobno povezana: teritorijalnom i identitetskom. Prvi nivo je sasvim jasan, država mora imati granice koje drugi prepoznaju i priznaju. Na identitetskom nivou, a koji nije odvojen od pitanja teritorije, stvar je kompleksnija. Kosovo obitava u prostoru s one strane političkog, u pretpolitičkom imaginariju, što političkim elitama pruža mogućnost da legitimitet uspostavljaju direktno sa telom nacije umesto putem demokratskih procedura. Shodno tome, Kosovo nije stvar demokratskih procedura i nepotrebnih pravnih ograničenja, ono je gradivni element srpske nacije koji može, ako je to potrebno, snabdevati poglavara nacije vanustavnim ovlašćenjima. Zato je Kosovo tačka u kojoj se preklapaju suverenost nacije, identitet i politička moć. Identitet zajednice mora se redefinisati tako da postane inkluzivan, a to je, razume se, nemoguće ukoliko se ne odrekemo takvog razumevanja zajednice. Promena nije stvar puke odluke već procesa koji kombinuje proces suočavanja sa prošlošću uporedo sa promovisanjem drugačijeg tipa zajedništva. Režim državljanstva zasnovan na etnonacionalizmu potvrđuje nastavak politike suverenosti nacije koja onemogućava konstituisanje zajednice na drugačijim osnovama. Ukratko, država je rešena zagonetka svih demokratija. Put Srbije ka demokratiji zahteva državu.

## LITERATURA

- Blandine, Kriegel. *The State and the Rule of Law*. New Jersey: Princeton University Press, 1995.
- Dimitrijević, Nenad. *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*. Beograd: Fabrika knjiga, 2007.
- Đinđić, Zoran. „Sjedinjene jugoslovenske države". *Peščanik*, 1990. Preuzeto 28. novembar 2020. sa: <https://pescanik.net/sjedinjene-jugoslovenske-drzave/>.
- Đinđić, Zoran. *Jugoslavija kao nedovršena država*. Beograd: Fondacija dr Zoran Đinđić, 2010.
- Lalović, Dragan. „U Hobbesovoj zamci: pojam suverenosti?". *Politička misao*, Vol. XLIII, (1), 2006: 3–27.
- Lalović, Dragutin. *Država na kušnji*. Zagreb: Disput, 2008.
- Neuman, Franz. *Demokratska i autoritarna država*. Zagreb: Naprijed, 1974.
- Perović, Latinka. *Između anarhije i autokratije*. Beograd: Helšinski odbor za ljudska prava u Srbiji, 2006.
- Podunavac, Milan. „Politički poredak: tradicija Thomasa Hobbesa u evropskom eksperimentu". *Politička misao*, Vol. XLIII, (1), 2006: 39–58.
- Podunavac, Milan. *Rekonstrukcija moderne države i nacije*. Podgorica: CANU, 2008.
- Skinner, Quentin. *Visions of politics – Volume II: Renaissance Virtues*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Skinner, Kventin. „Hobs i čisto veštačko lice države" u *Političko predstavljanje*, Ivan Milenković i Petar Bojanić, 83–112. Beograd: Službeni glasnik, 2010.
- Stojanović, Dubravka. *Ulje na vodi – Ogledi iz istorije sadašnjosti Srbije*. Beograd: Peščanik, 2010.
- Vasiljević, Jelena. „Ključni elementi transformacije režima državljanstva u Srbiji od 1990". u *Državljeni i državljanstvo posle Jugoslavije*, Džo Šo i Igor Štiks, 71–89. Beograd: Clío, 2012.



---

EVROPSKA PERSPEKTIVA SRBIJE  
– SPOLJNI, UNUTRAŠNJI I  
POLITIČKOSISTEMSKI ASPEKTI



---

Prof. dr Jovan Teokarević<sup>1</sup>

## SRBIJA I ZAPADNI BALKAN U EVROPSKOJ UNIJI: PRIČA BEZ KRAJA?

### SAŽETAK

U radu se prvo dokazuje da Srbija i druge države Zapadnog Balkana već duže vreme veoma sporo – i sve sporije – napreduju ka članstvu u Evropskoj uniji. Objašnjenje za to traži se u međusobnom sadejstvu dva paralelna i međusobno povezana procesa – zamoru od proširenja u Uniji i zamoru od reformi u državama Zapadnog Balkana. Analiza oba ova procesa vodi zaključku da Srbija i druge zemlje regiona nisu ni blizu ispunjenja političkih i ekonomskih kriterijuma za članstvo u Evropskoj uniji, te da njihovo pristupanje Uniji ne treba očekivati u bliskoj budućnosti. Dok se neki razlozi za to mogu naći u dosadašnjoj krizi daljeg proširenja Unije, veći deo odgovornosti pripada nacionalnim vlastima država u regionu Zapadnog Balkana.

KLJUČNE REČI: Evropska unija, Zapadni Balkan, proširenje EU, pristupanje EU

Srbija i druge države Zapadnog Balkana već duže vreme veoma sporo – i sve sporije – napreduju ka članstvu u Evropskoj uniji. U ovom tekstu objašnjenje za to biće traženo u međusobnom sadejstvu dva paralelna i međusobno povezana procesa – zamoru od proširenja u Uniji i zamoru od reformi u regionu.

### ZAMOR OD PROŠIRENJA EVROPSKE UNIJE

Suprotno široko prihvaćenim tvrdnjama da je proširenje EU na Zapadni Balkan u krizi, na prvi pogled čini se da je bar u poslednje vreme dinamika u ovoj oblasti ohrabrujuća. Ako se posmatra samo 2020. godina, u martu su se članice EU konačno složile da započnu pristupne pregovore sa Albanijom i Severnom Makedonijom (koja je istovremeno postala članica NATO-a). Mesec dana ranije Evropska komisija je u februaru 2020. uvela novu metodologiju proširenja, nakon višemesečne stručne i političke rasprave o tom pitanju.<sup>2</sup>

Sve je to, međutim, učinjeno nakon više od decenije duge krize u procesu pristupanja Uniji i nakon ponovljenog odlaganja obećanih i zasluženih pregovora za ove

---

<sup>1</sup> Politikolog, redovni profesor na Fakultetu političkih nauka, Univerzitet u Beogradu; i-mejl: j.teokarevic@gmail.com.

<sup>2</sup> European Commission, *Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans*, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf)

dve zemlje zapadnobalkanskog regiona zbog francuskog, ali i ne samo francuskog „ne“. Uprkos dobrim vestima iz proteklih meseci, Makedonija i Albanija na početku 2021. još uvek ne znaju kada će zapravo započeti pregovori, jer je u novembru 2020. Bugarska blokirala otvaranje pristupnih pregovora sa Makedonijom, a Albaniji su u međuvremenu dodati novi uslovi.

Sagledana iz šire i dugoročnije perspektive, politika proširenja EU na Zapadni Balkan ne funkcioniše dobro, jer proširenje na ovaj region traje mnogo duže nego što je to bio slučaj sa državama centralne i istočne Evrope, što se vidi iz podataka koji slede.

#### PRISTUPANJE EVROPSKOJ UNIJI U GODINAMA

(od aplikacije za članstvo do pristupanja)

Talasi proširenja: 2004–2007–2013

Slovenija: 8

Estonija, Letonija, Litvanija, Češka Republika: 8.5

Slovačka: 9

Mađarska, Poljska, Hrvatska: 10

Malta, Kipar: 14

Pristupanje država Zapadnog Balkana Uniji traje, na žalost, mnogo duže. Sve države kasne i sa aplikacijom za članstvo, i sa dobijanjem statusa kandidata za članstvo, kao i sa početkom pristupnih pregovora:

#### CRNA GORA

*Aplikacija: decembar 2008, kandidat: 2010, pregovori: od 2012.*

Ova formalno najuspešnija država regiona u evropskoj integraciji uspela je da 12 godina od aplikacije, 10 godina otkad je dobila status kandidata i 8 godina od početka pristupnih pregovora otvori sva pregovaračka poglavlja, ali da privremeno zatvori samo 3.

#### SRBIJA

*Aplikacija: decembar 2009, kandidat: 2012, pregovori: od 2014.*

Kao druga najuspešnija država regionu u evropskoj integraciji, Srbija je uspela da 11 godina od aplikacije za članstvo u EU, 8 godina od dobijanja statusa kandidata i 6 godina od početka pristupnih pregovora otvori nešto više od polovine pregovaračkih poglavlja (18), ali da privremeno zatvori samo 2.

Sporo napredovanje Srbije ka članstvu u EU se dodatno usporava poslednjih godina: 2017. godine Srbija je uspela da otvori 6 pregovaračkih poglavlja, 2018 – 4, 2019 – 2, a 2020. godine nije otvorila nijedno poglavlje.

#### ALBANIJA

*Aplikacija: april 2009, kandidat: 2014, pregovori: još nisu počeli.*

Ova država je, dakle, uspela da 11,5 godina od apliciranja za članstvo u EU samo dobije status kandidata pre 6 godina, kao i formalnu odluku Unije u početku pregovora (2020), koji na početku 2021. još uvek nisu počeli.



### SEVERNA MAKEDONIJA

*Aplikacija: mart 2004, kandidat 2005(!!!), pregovori: još nisu počeli.*

Severna Makedonija je uspela, 16 godina od aplikacije za članstvo u EU i 15 godina otkad je dobila status kandidata, da dobije samo formalnu odluku EU o pokretanju pristupnih pregovora (2020), do čega, kao i u slučaju Albanije, još uvek nije došlo.

BOSNA I HERCEGOVINA i KOSOVO su u još težoj, odnosno besperspektivnijoj situaciji u vezi sa eventualnim članstvom u Evropskoj uniji. I BiH i Kosovo su tek u statusu potencijalnih kandidata za članstvo, a dok je BiH uspela da bar formalno aplikira za članstvo u 2016. godini, Kosovu ni to nije pošlo za rukom.

Osim što je izuzetno sporo, proširenje EU na Zapadni Balkan takođe nije efikasno. Formalno govoreći, proces pristupanja traje već više godina, odnosno skoro dve decenije otkad je EU 2003. zemljama regiona obećala članstvo – onda kad ga zasluže.<sup>3</sup> Proces se, kao što je pokazano, kreće brzinom puža i u suštini se vrlo malo toga menja. U većini oblasti čak i kod najmanje sporih aspiranata – Crnoj Gori i Srbiji – dostignuti nivo pripreme za članstvo ne razlikuje se mnogo od onog na početku procesa, niti od drugih zemalja koje još uvek čekaju da započnu pregovore. Jednako važno, što će biti pokazano dalje u tekstu i sa mnogo argumenata, širom regiona u ključnim oblastima – vladavini prava i demokratiji – situacija se čak znatno pogoršala tokom poslednje decenije, tj. u periodu u kojem su zemlje navodno napredovale ka standardima EU.

A evo kako na primeru pristupnih pregovora Srbije izgleda pomenuti nalaz, po kojem se nivo pripreme za članstvo godinama ne menja na bolje u većini pregovaračkih poglavlja odnosno oblasti, iako i Srbija i EU neprekidno tvrde da Srbija stalno „napreduje” u evropskim integracijama. Počev od 2015. godine, Evropska komisija je u svojim godišnjim izveštajima precizirala ranije uopštene ocene, pa se i trenutna situacija u određenoj oblasti odnosno pregovaračkom poglavlju, kao i ostvareni jednogodišnji napredak od tada ocenjuju na petostepenoj skali, ocenama od jedan do pet.<sup>4</sup>

U prvom slučaju ocene su sledeće: 1. Rana faza, 2. Izvestan stepen spremnosti, 3. Umerena spremnost, 4. Dobar stepen spremnosti i 5. Poodmakla faza. Skala za ocenu napretka u toku prethodne godine izgleda ovako: 1. Nazadovanje, 2. Nema napretka, 3. Izvestan napredak, 4. Dobar napredak i 5. Odličan napredak. Ova nova metodologija omogućuje precizniju identifikaciju napretka ili zaostajanja u reformama određenih oblasti, kao i poređenje između zemalja i pojedinih oblasti u različitim zemljama.

Ovde će u obzir biti uzete samo ocene o situaciji u određenoj oblasti, ali će biti upoređeno stanje u 2015. sa stanjem u 2019. godini (poslednjoj u kojoj je Srbija otvorila neko novo pregovaračko poglavlje).

<sup>3</sup> EU-Western Balkan Summit Thessaloniki, 21 June, 2003, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES\\_03\\_163](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_163)

<sup>4</sup> Jovan Teokarević, „Modest Progress towards a less desirable Union: European Integration of the Western Balkans 2015–2016”, *Foreign Policy Papers*, No. 1, 2016.

## PROCENA EVROPSKE KOMISIJE O SRBIJI, 2015. PREMA 2019.

Ocene: 1. Poodmakla faza, 2. Dobar stepen spremnosti, 3. Umerena spremnost, 4. Izvestan stepen spremnosti, 5. Rana faza.

Poglavlje	2015	2019	Razlika
1. Slobodno kretanje robe	3	3	0
2. Slobodno kretanje radnika	3	3	0
3. Poslovno nastanjanje i sloboda pružanja usluga	3	3	0
4. Sloboda kretanja kapitala	3	3	0
5. Javne nabavke	3	3	0
6. Pravo privrednih društava	2	2	0
7. Pravo intelektualne svojine	2	2	0
8. Konkurencija	3	3,5	0,5
9. Finansijske usluge	3	3	0
10. Informaciono društvo i mediji	3	3	0
11. Poljoprivreda i ruralni razvoj	5	4	-1
12. Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika	3	3	0
13. Ribarstvo	3	3	0
14. Transport	3	2	-1
15. Energetika	3	3	0
16. Porezi	3	3	0
17. Ekonomska i monetarna politika	3	3	0
18. Statistika	3	3	0
19. Socijalna politika i zapošljavanje	3	3	0
20. Preduzetništvo i industrijska politika	3	3	0
21. Transevropske mreže	3	3	0
22. Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata	3	3	0
23. Pravosuđe i osnovna prava	4	4	0
24. Pitanja pravde, slobode i bezbednosti	4	4	0
25. Nauka i istraživanje	2	2	0
26. Obrazovanje i kultura	2	2	0
27. Životna sredina	5	4	-1
28. Zaštita potrošača i zdravlja	3	3	0
29. Carinska unija	3	2	-1

30. Ekonomski odnosi sa inostranstvom	3	3	0
31. Spolja, bezbednosna i odbrambena politika	3	3	0
32. Finansijski nadzor	3	3	0
33. Finansijske i budžetske odredbe	5	4	-1
UKUPNO	103	98,5	-4,5

Prvo što se iz ove tabele može zaključiti je da se stanje u ubedljivoj većini oblasti, odnosno pregovaračkih poglavlja, uopšte ne menja u toku četiri godine. Umesto da se popravi, kako bi trebalo očekivati, stanje ostaje isto, i ono je nezadovoljavajuće, jer je najčešća ocena 3 („umerena spremnost” za harmonizaciju sa pravnim tekovinama EU, čak u slučaju 21 od ukupno 33 poglavlja). U samo 5 slučajeva odnosno poglavlja pojavljuje se bolja ocena 2 („dobar stepen spremnosti”), a Srbija ni u jednoj oblasti ne dobija ocenu 1, to jest potvrdu da su reforme „u podmakloj fazi”, i to ne samo 2015, nego ni 4 godine kasnije. U samo pet oblasti između ove dve godine stvari su malo popravljene i to je Evropska komisija ocenila jednom višom ocenom, a u jednoj oblasti dobijena je jedna ocena niže. Na kraju, može se izvući još jedan važan zaključak – da sam čin otvaranja pregovaračkih poglavlja kao sadašnji krunski pokazatelj napretka ne znači mnogo i ne govori suštinski o napretku ka harmonizaciji sa zakonodavstvom Evropske unije.<sup>5</sup>

Nakon ponuđenih dokaza da je politika proširenja EU na Zapadni Balkan neuspješna, na red dolazi pitanje – zašto?

Odgovornost treba tražiti na obema stranama – i kod zapadnobalkanskih aspiranata na EU članstvo i kod Evropske unije. Na strani aspiranata, u okviru najmanje razvijenog evropskog regiona, ali što je još važnije – i postkonfliktnog regiona, sa paralelnom izgradnjom nacija i država, sa destruktivnim nacionalizmom i još uvek velikim konfliktnim potencijalom, bilo je manje entuzijazma za reforme i kod nacionalnih vlada i kod građana, a istovremeno su im pooštreni uslovi za članstvo u EU u odnosu na države koje su postale članice Unije 2004. i 2007. godine.

S druge strane, EU je već više od decenije okrenuta najviše sebi zbog svojih višestrukih kriza (ekonomske, političke, identitetske...) koje su dovele do odsustva toliko potrebne strateške vizije i vođstva. Unija je zapostavila interes za ovaj region, marginalizovala ga i zaboravila na njega, a dalje proširenje izbrisala sa liste svojih prioriteta.

Zajednički rezultat ova dva paralelna i međusobno zavisna procesa je da se više od jedne decenije Zapadni Balkan pretvara da sprovodi reforme, a EU se jednako pretvara da nastavlja proširenje. Zamor od proširenja tako je naišao na svoj pandan s druge strane – zamor od reformi.

Evropska unija je i na jedan i na drugi zamor uticala već pomenutim pooštrenim uslovima za članstvo država Zapadnog Balkana. Počev od 2005, kada su pri-

<sup>5</sup> European Stability Initiative, *Hamster in the Wheel – Credibility and EU Balkan Policy*, <https://esiweb.org/newsletter/hamster-wheel-credibility-and-eu-balkan-policy>

stupne pregovore istovremeno započele Hrvatska i Turska, ali i u nekoliko sledećih godina uspostavljeni su stroži uslovi upravo za države sa manjim integracionim kapacitetima od onih koje su u EU ušle u produženom talasu proširenja 2004–2007. godine.

Jedan od tih uslova sa dalekosežnim posledicama po dužinu pristupnih pregovora bio je da se pregovaračka poglavlja samo privremeno zatvaraju, sve do kraja pregovora kada ona budu konačno zatvorena. To institucijama EU i njenim članicama daje široke mogućnosti da više puta preispituju već donete odluke o privremeno zaključenim poglavljima. Zbog loših rezultata u vladavini prava i demokratizaciji, poglavlja 23 i 24 (pravosuđe i osnovna prava, odnosno pravda, sloboda i bezbednost) moraju, po novom pristupu, da se otvore na samom početku i da budu zatvorena na samom kraju pristupnih pregovora. Paralelno s tim, za ova ključna dva poglavlja pre svega, ali potencijalno i za sva druga, predviđeni su ne samo kriterijumi za otvaranje i zatvaranje poglavlja, već i oni koji se daju u toku samih pregovora. Uspostavljeno je, isto tako, tzv. pravilo o „ukupnoj ravnoteži“ u okviru pregovaračkog okvira, tj. obaveza da se istovremeno zahteva napredak i u težim i u lakšim oblastima odnosno poglavljima. Drugim rečima, ako izostane napredak u oblasti vladavine prava i demokratije, on ne može biti potpuno nadoknađen napretkom u nekim drugim poglavljima.

Posebno pažnju zaslužuje uvođenje tzv. *Acquis +*, odnosno specifičnih pitanja koje zakonodavstvo EU (*Acquis communautaire*) ne sadrži, ali koja su zbog svog značaja za Zapadni Balkan postala sastavni i izuzetno važan deo kriterijuma za članstvo. Nakon što je sudsko procesuiranje optuženih za ratne zločine postalo ranije deo tog dodatnog kriterijuma, u toku protekle decenije je tome dodato i pitanje normalizacije odnosa Srbije i Kosova. Štaviše, prvi put u istoriji politike proširenja, EU je toj temi za Srbiju i Kosovo odredila posebno pregovaračko poglavlje 35, kojem je dat prioritet jednak poglavljima o vladavini prava i demokratiji.

U nameri da spreči ekonomsku krizu i neodgovorno zaduživanje kao u slučaju Grčke, EU od 2014. godine od kandidata za članstvo sa Zapadnog Balkana zahteva i dostavljanje godišnjih programa ekonomskih reformi, kao i dvogodišnje programe povećanja konkurentnosti i rasta. Na kraju, državama regiona Zapadnog Balkana problem naročito predstavljaju dodatni kriterijumi koje su, nezavisno od kriterijuma EU, formulisale pojedine zemlje članice.

Iako uspostavljeni na osnovu mnogo opravdanih razloga, ovi dodatni pooštreni uslovi u pristupnim pregovorima svakako su uticali na usporavanje brzine pristupanja Uniji država Zapadnog Balkana, ali su na ozbiljan način u pitanje doveli i celu politiku proširenja EU.

Izostanak želje za proširenjem na Zapadni Balkan bio je potvrđen i odlukom Evropske komisije 2014, da neće biti proširenja u toku njenog mandata, tj. do 2019.<sup>6</sup> Ova Komisija je napravila i simboličnu izmenu naziva institucija koje su do tada bile zadužene za proširenje na Zapadni Balkan: dotadašnji Generalni direktorat za proširenje i evropsko susedstvo (u okviru Evropske komisije), odnosno komesar sa

<sup>6</sup> Dan Alexe, „The Juncker Commission: No Further EU Enlargement“, *New Europe*, September 10, 2014, <https://www.neweurope.eu/article/juncker-commission-no-further-eu-enlargement/>

istim portfeljem, preimenovani su u DG (odnosno komesara) za evropsko susedstvo i pregovore o proširenju.

U istom smeru – suprotnom od proširenja – delovalo je i odustajanje Islanda od pristupnih pregovora (2013. godine), kao i odluka Ujedinjenog kraljevstva da izađe iz EU (2016).

Paralelno sa svim ovim, opadalo je ranije raspoloženje za prijem novih članica u Uniju. Istraživanje Eurobarometra iz avgusta 2018. godine dobro odražava taj trend koji je postojao tokom većeg dela prošle decenije: politika proširenja je u tom periodu bila jedina politika Evropske unije za koju nije bilo većinske podrške među građanima zemalja članica. Za dalje proširenje bilo je 43% ispitanika, a protiv 45%. Većina građana većeg broja najuticajnijih zemalja bila je protiv daljeg proširenja: 62% u Francuskoj, 61% u Nemačkoj, 58% u Austriji, 56% u Holandiji, itd. Za dalje proširenje bila je raspoložena većina građana u, recimo, Španiji (71%), kao i u gotovo svim „novim“ članicama EU, primljenim između 2004. i 2013. godine: u Poljskoj (66%), Rumuniji (65%), Mađarskoj (62%), Hrvatskoj (61%), itd.<sup>7</sup>

Godinu dana kasnije, iako je dalje proširenje EU i dalje bilo nepopularno, otpor toj opciji se smanjio sa 45% na 42% u toku samo jedne godine, odnosno sa rekordnih 52%, koliko je zabeleženo 2013. Otopljavanje prema daljem proširenju te 2019. godine išlo je u korak sa većim optimizmom građana EU prema budućnosti Unije, nakon što je ekonomska kriza dobrim delom prevaziđena.<sup>8</sup>

Uprkos tom smanjenju nepopularnosti daljeg proširenja među građanima i nacionalnim vladama unutar Unije, glavni razlozi za odnos prema proširenju na Balkan su ostali isti. Ekonomski razlozi su dominirali za vreme ekonomske krize u EU, sa glavnim argumentom da bi nove i ekonomski nerazvijene članice značile pre svega veće troškove za postojeće članice, kao i gubitak radnih mesta za domaće radnike. Politički razlozi su se najviše ticali okretanja EU i njenih članica samima sebi i populističkim politikama kojima se sve više pribegavalo. Kulturološki razlozi su bili jednako važni: ni mnogi građani ni mnoge nacionalne vlade nisu bile raspoloženi da u Uniju prime nove članice sa drugačijim kulturnim nasleđem i vrednosnim sistemima. Svim ovim razlozima za nepopularnost daljeg proširenja treba svakako dodati i tzv. „argument ranijih loših primera“. Reč je o vrlo raspostranjenom mišljenju da su neke nove članice (pre svih Bugarska i Rumunija) primljene u članstvo iako nisu bile spremne za njega (zbog čega su i danas, 13 godina nakon prijema i dalje objekti monitoringa EU u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom, kroz politiku tzv. Mehanizma saradnje i verifikacije<sup>9</sup>), ili su, kao Kipar, primljene u članstvo iako nisu rešile neki ključni unutrašnji problem (konkretno: podelu ostrva na grčku i tursku zajednicu), pa su taj veliki nerešeni problem prenele u Uniju. Upravo iz ove perspektive ranijih loših primera gleda se na mnoge

<sup>7</sup> European Commission. Public Opinion, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/standard/surveyky/2215>

<sup>8</sup> „Flash Eurobarometer132.1. Enlargement of the European Union”, [https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S52\\_132\\_1](https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S52_132_1)

<sup>9</sup> Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania, [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_en)

nerešene bilateralne probleme na Zapadnom Balkanu, koji bi u slučaju članstva bar nekih država regiona dodatno opteretili funkcionisanje Evropske unije.

Politika daljeg proširenja Evropske unije je u ovakvom kontekstu rezultirala stalnim odlaganjem prijema novih članica ili bar približavanjem članstvu u odnosu na ranije postojeće planove. U Srbiji i na Zapadnom Balkanu članstvo u EU je sve više shvatano kao „pokretna meta” koju je nemoguće dostići jer se neprekidno menja, odnosno udaljava.

U prvoj deceniji dvadeset prvog veka, ne samo na Zapadnom Balkanu već i u mnogim državama članicama EU, očekivalo se da će pristupanje novih članica sa Zapadnog Balkana biti završeno mnogo ranije. Godina 2014. je često pominjana kao mogući trenutak pristupanja svih ili većine zemalja regiona, kao neka vrsta simboličnog kraja podela u Evropi, jedan vek nakon početka Prvog svetskog rata. Ubrzo je shvaćeno da će i to biti preambiciozan cilj za postkonfliktni Zapadni Balkan, još uvek prepun problema i specifičnosti kojima srednjeevropske postkomunističke države nisu morale da se bave u vreme kada su ušle u EU, u mnogo povoljnijem kontekstu nakon hladnog rata.

Predviđanja su tako promenjena i ambicije smanjene, a 2020. godina se onda u javnim raspravama pojavila kao najpesimističniji krajnji rok za pristupanje svih ili većine zemalja regiona, sa izuzetkom Hrvatske za koju se očekivalo da postane deo Unije mnogo pre toga. U međuvremenu je ta ista 2020. godina postala simbol najoptimističnije od svih opcija, koja bi možda važila samo za jednu ili dve zemlje iz regiona, koje žele da dobiju člansku kartu Evropske unije. Vrlo brzo se pokazalo da i od ovog predviđanja nema ništa, ali je nova nada došla 2018. godine, sa obnovom interesovanja EU za Zapadni Balkan: Evropska komisija je za Srbiju i Crnu Goru stidljivo istakla indikativni rok za pristupanje – godinu 2025. Nije, međutim, trebalo da prođe mnogo vremena da bi shvatilo da najviše zbog sve gorih rezultata u oblasti vladavine prava i demokratije ni ove dve vodeće zemlje u regionu nemaju nikakvu šansu da do kraja tekuće decenije postanu članice EU, a da za sve ostale datum pristupanja verovatno leži u još daljoj budućnosti.

A onda je, posle decenije duge marginalizacije proširenja na Zapadni Balkan, situacija počela da se donekle poboljšava početkom 2018. godine, kada je Evropska komisija konačno priznala da je pristupanje zapadnog Balkana EU „u bezbednom, političkom i ekonomskom interesu EU”.<sup>10</sup> Ovo je, posle davne 2003. godine, bila prva strateška i vizionarska izjava Evropske komisije, koju nažalost nisu pratili slični stavovi mnogih država članica. Francuska je tada staru dilemu Unije „proširenje ili produbljivanje EU” rešila tako što je produbljivanje odredila kao prioritet, a dalje proširenje preporučila za neodređeno vreme kada EU reši sopstvene probleme.

U svom „non-paperu” iz novembra 2019. Francuska je dalje proširenje EU usloвила usvajanjem novog pristupa koji bi počivao na četiri načela: postepeno pridru-

---

<sup>10</sup> European Commission, „A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans”, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf)

živanje, oštri uslovi, osetne koristi i reverzibilnost. Pregovaračka poglavlja bi, prema ovom predlogu, bila organizovana u više „blokova“, a ispunjavanje uslova iz jednog bloka bi vodilo do pregovora u narednom i donosilo bi konkretne finansijske koristi kandidatima. U slučaju neispunjavanja uslova, država koja pregovara članstvo mogla bi da kažnjena vraćenjem nazad u pregovaračkom procesu.<sup>11</sup>

Na osnovu ovog predloga i široke političke i stručne debate koja je usledila, Evropska komisija je samo tri meseca kasnije, u februaru 2020. godine izradila novu metodologiju politike proširenja, koja se u najvećoj meri oslanja na francuski „non-paper“. Komisija je u tom dokumentu doslovno priznala ispravnost mnogih ranije iznetih zamerki na proces proširenja. Naglasila je da proces pristupanja Uniji do tada nije bio predvidljiv, verodostojan i dinamičan, da mu je nedostajalo jače političko upravljanje, zasnovano na objektivnim kriterijumima i rigoroznim pozitivnim i negativnim uslovljavanjima, a takođe i reverzibilnost, tj. mogućnost da se zemlje kandidati vrate na „popravni ispit“ u oblastima sa posebno lošim rezultatima. Naglasak je još jasnije stavljen na kriterijume koji se odnose na vladavinu prava i demokratiju, ali i na političko vodstvo celog procesa. Pregovaračka poglavlja biće organizovana u šest „klastera“, kaže se u dokumentu takođe, a ponavlja se i pozitivno i negativno uslovljavanje, kao u francuskom predlogu.<sup>12</sup>

Novom metodologijom Evropska unija je na neki način omogućila „postepeno sticano članstvo“, a svaki savladani korak podrazumevao bi da zemlja kandidat praktično postaje članica u određenim politikama EU, što može ali ne mora da vodi do punog članstva koje je do sada jedino bilo na raspolaganju.

Pomenuta inovativna ideja EU iz 2018. godine da je pristupanje zapadnog Balkana EU „u bezbednosnom, političkom i ekonomskom interesu EU“ sada se gotovo rutinski iznosi u dokumentima Unije i izjavama njegovih najviših predstavnika. U oktobru 2020. Evropska komisija je ponovila istu tezu: „Verodostojna politika proširenja je geostrateška investicija u mir, bezbednost i ekonomski rast u celoj Evropi, naročito u vreme sve većih globalnih izazova i podela. Čvrsta perspektiva punopravnog članstva u EU za Zapadni Balkan, zasnovanog na zaslugama, u samom je političkom, bezbednosnom i ekonomskom interesu Evropske unije.“<sup>13</sup>

Ovakav način viđenja Zapadnog Balkana u Uniji je svakako dobar novi podsticaj za posustalu politiku proširenja i šansa za napredak ka članstvu aspiranata iz regiona. Bilo bi loše kada bi novi način razmišljanja u Uniji bio samo ili prevashodno rezultat promene perspektive iz koje EU sada gleda na naš region. To bi bila pre svega geopolitička perspektiva zbog izbegličke krize i sve većeg uticaja rivala Unije na Zapadnom Balkanu, kao što su Rusija, Kina i Turska, što možda ne bi bilo čudno za sadašnju Evropsku komisiju koja se od početka svog mandata opisuje kao „geopolitička“.

<sup>11</sup> “Non-Paper Reforming the European Union accession process”, November 2019, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-nonpaper.pdf>

<sup>12</sup> Vidi fusnotu 1.

<sup>13</sup> European Commission, 2020 *Communication on EU enlargement policy*, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20201006-communication-on-eu-enlargement-policy\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20201006-communication-on-eu-enlargement-policy_en.pdf)

## ZAMOR OD REFORMI NA ZAPADNOM BALKANU

Da bi se videlo da li je najnovijom promenom viđenja država Zapadnog Balkana u EU i njihovog pristupanja Evropskoj uniji zaista učinjen odlučujući korak napred, odnosno prevladan zamor od proširenja, treba da prođe određeno vreme u toku kojeg će nova politika biti testirana. U međuvremenu druga polovina jednačine koja je postavljena na početku ove analize – zamor od reformi – treba da bude detaljnije objašnjena.

U nastavku rada biće ispitani razlozi za zamor od reformi u državama Zapadnog Balkana, sa posebnim osvrtom na Srbiju. Bez obzira na veliki značaj evropskog (pa i svetskog) konteksta na uspeh tekućeg proširenja EU, ovde će biti ponuđeni argumenti u korist stava da su unutrašnji reformski kapaciteti država regiona svaka-ko najvažniji u tom pogledu.

To naizgled protivreči očiglednom stanju stvari: da postoji visok stepen uslovljenosti politika na Zapadnom Balkanu od strane Evropske unije. EU je zaista ključni spoljni akter za ovaj region, a situacija u njoj se neposredno ili posredno odražava na Zapadni Balkan. Postoje najmanje tri važna razloga za to. Prvi je visok stepen očekivanja koji vlade i građani Zapadnog Balkana imaju od EU. Kao što istraživanja javnog mnjenja pokazuju, najveća su ova očekivanja: da EU bude neophodni akter u rešavanju (praktično svih) problema (EU kao „fiksler“), da takođe bude siđro i uzor za reforme, i na kraju da EU bude instrument razvoja i modernizacije (EU kao neka vrsta bankomata).

Drugi razlog zbog kojeg se EU vidi kao ključni akter na Zapadnom Balkanu je visok nivo uključenosti Unije u sveukupni život regiona. Različito od primera mnogih drugih država, ta uključenost se proteže od uobičajene politike uslovljavanja do neposrednog angažmana u više za EU novih i u politici proširenja neuobičajenih oblasti. Najvažnije su sledeće: angažmani Unije u stabilizaciji prilika u regionu u postkonfliktnom periodu, kroz neposredne ustavotvorne i zakonodavne intervencije; izgradnja država kao deo procesa evropske integracije („*member state building*“); posredovanje u konfliktima (na primer medijacija Unije bez predsedana u pregovorima Srbije i Kosova povodom normalizacije međusobnih odnosa); neposredne intervencije u unutrašnji politički život država regiona (u Severnoj Makedoniji i Srbiji povodom prevladavanja teških političkih kriza, u BiH, na Kosovu...); bezbednosna uloga EU (održavanje mira i slanje postkonfliktnih civilnih misija – BiH, Kosovo...).

Uprkos svemu ovome, Srbija i druge države Zapadnog Balkana prolazile su u prošloj deceniji kroz više kriza za koje su sami bili najviše odgovorni, iako se ovaj vremenski period poklapa sa zapostavljanjem Zapadnog Balkana u politikama Evropske unije, kao što je već ranije objašnjeno. Krize su bile i ostale osnovni pokazatelj nedostatka adekvatnih politika u državama regiona. Drugim rečima, zemlje Zapadnog Balkana nisu, kao neke druge, sprovodile odgovarajuće promene, odnosno reforme koje bi ih spasile najtežih posledica kriza. Ovde će više reči biti o krizi demokratizacije i ekonomskoj krizi.

Najznačajnija je, svakako, kriza demokratizacije, odnosno rast autoritarizma u svim državama Zapadnog Balkana, a najviše u Srbiji. I van ovog regiona tzv. treći



talas autokratizacije zahvatio je veliki broj zemalja, uključujući i stare ugledne i konsolidovane demokratije, kao i više država članica Evropske unije. Prema pouzdanim pokazateljima iz 2020. godine, ovaj proces de-demokratizacije traje već 14 godina, a prvi put posle 2001. godine zaostajanje demokratije prisutno je u većini od 92 države sveta, u kojima živi većina (54%) svetskog stanovništva. Takođe, prvi put jedna zemlja članica EU (Mađarska) više nije demokratija, već mešoviti režim.<sup>14</sup>

Tekući talas autokratizacije posebno je jak u bivšim komunističkim državama i na Zapadnom Balkanu. Već 2016. godine pad demokratije u zemljama Zapadnog Balkana poništio je početni rast sa početka prve decenije 21. veka. Iako je ovaj pad veći u bivšim sovjetskim državama, ali i u srednjeevropskim državama – „novim članicama EU“, na Zapadnom Balkanu je u odnosu na Srednju Evropu značajniji zbog niže početne tačke, odnosno zbog autokratizacije nedovoljno konsolidovanih demokratija.

Četiri države se posebno izdvajaju zbog sunovrata demokratije u njima: Mađarska je iz kategorije konsolidovanih demokratija tokom proteklih nekoliko godina završila u kategoriji mešovitih režima u kojoj se sada nalaze Srbija i Crna Gora, nakon što su godinama bile u višoj kategoriji polukonsolidovanih demokratija. Poljska se, takođe, više ne tretira kao konsolidovana, već kao polukonsolidovana demokratija.

Svi pokazatelji tzv. dobre vladavine na Zapadnom Balkanu su u skladu sa ovim trendom, takođe. Prema indeksu vladavine prava iz 2020. godine, Srbija se nalazi na nezavidnom 75. mestu od 128 zemalja (Hrvatska na 39, Kosovo na 54, Severna Makedonija na 58, BiH na 64, a Albanija na 78. mestu).<sup>15</sup>

Prema indeksu ugroženih medijskih sloboda, Srbija zauzima 93. mesto od 180 posmatranih država (BiH je na 58, Hrvatska na 59, Kosovo na 70, Albanija na 84, Severna Makedonija na 92, Crna Gora na 105, a Bugarska – članica EU od 2007. – čak na 111. mestu).<sup>16</sup>

Prema indeksu percipirane korupcije (0 je najveći stepen, a 100 najmanji) Srbija je na 38. mestu (Albanija na 36, Severna Makedonija na 35, BiH na 35, Kosovo na 36, Crna Gora na 45. mestu).<sup>17</sup>

U regionu Zapadnog Balkana sve su države prema izveštajima Evropske komisije sada ocenjene kao „zarobljene“, u kojima pojedinci i firme manipulišu formalnim procedurama (kao što su zakoni i društvene norme) da bi ostvarile uticaj na zakonodavstvo i državne politike u svoju korist.

---

<sup>14</sup> Vidi: V-DEM Institute, *Autocratization Surges – Resistance Grows. Democracy Report 2020*, [https://www.v-dem.net/media/filer\\_public/de/39/de39af54-obc5-4421-89ae-fb20dcc53dba/democracy\\_report.pdf](https://www.v-dem.net/media/filer_public/de/39/de39af54-obc5-4421-89ae-fb20dcc53dba/democracy_report.pdf); Freedom House, *Nations in Transit 2020*, [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020\\_FH\\_NIT2020\\_vfinal.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf)

<sup>15</sup> WJP Rule of Law Index 2020, <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020>

<sup>16</sup> World Press Freedom Index 2020, <https://rsf.org/en/2020-world-press-freedom-index-entering-decisive-decade-journalism-exacerbated-coronavirus>

<sup>17</sup> Corruption Perception Index 2020, <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>

U toku protekle decenije na celom Zapadnom Balkanu, a u Srbiji naročito, došlo je, dakle, do vrlo uznemirujućeg pogoršanja demokratskih performansi.<sup>18</sup> Prema svim proračunima, u regionu je manje demokratije, manje vladavine zakona i manje medijskih sloboda nego na kraju prethodne decenije, a u skladu sa ovim trendovima, više je netrpeljivosti i nepoverenja: prema „drugima” uopšte, posebno prema onima koji su etnički i verski različiti, ali i prema izabranim političarima i demokratskim institucijama. Nasuprot ranijim naporima usmerenim na oponašanje vrednosti i načela konsolidovanih demokratija, uzori su se sada promenili: populizam, fasadna demokratija i mešoviti režimi (oni sa formalno postojećim demokratskim institucijama ali bez demokratske prakse) postali su ciljevi mnogih političkih aktera i vlada na Zapadnom Balkanu. Na delu je i za demokratiju pogubna de-institucionalizacija: institucije koje je trebalo da osiguraju demokratiju za sve i dalje su veoma politizovane umesto da budu neutralne, sve su više pod uticajem izvršnih organa, a države nisu u stanju da svojim građanima obezbede osnovna javna dobra. Iako demokratski korak unazad nije specifičnost Zapadnog Balkana, reafirmacija autoritarizma u ovom regionu je posebno opasna jer se odvija u kombinaciji sa opadajućim uticajem (ili „transformativnom moći”) EU kao glavne spoljne pokretačke snaga za demokratizaciju, a sve to u opštijem kontekstu ekonomske krize i zalaganja za alternative i demokratiji i EU članstvu. Ako se svemu ovome doda nedostatak osnovnih preduslova za demokratiju u regionu – zbog nedavnih vojnih sukoba, komplikovane izgradnje nacija i država i odsustva demokratske političke kulture – slika postaje još potpunija.

Da bi se razumele stvarne dimenzije problema, treba dodati još dva faktora. Prvi je gotovo potpuno razočaranje većine građana postkomunističkim i postkonfliktnim periodom na Zapadnom Balkanu, što je smanjilo i onako nizak nivo legitimiteta nacionalnih vlasti. Konačno, povlačenje demokratije došlo je i kao rezultat višestrukih kriza unutar kojih i vlade i građani pokazuju tendenciju da biraju između mnogih ciljeva koji se međusobno isključuju. Kao i na mnogim drugim meridijanima, demokratija na zapadnom Balkanu postala je žrtva mnogo hitnijih potreba da se prvo reše ekonomski problemi, vrlo često nedemokratskim sredstvima, uz pomoć svemoćnih lidera i njihove neograničene i ničim kontrolisane vlasti, što je posebno vidljivo u Srbiji. Umesto demokratije, stabilnost je tako postala krajnji cilj u doba neizvesnosti, što je i Evropska unija posredno podržavala kroz tzv. politiku stabilokratije,<sup>19</sup> ne zamerajući mnogo nedemokratskim liderima u regionu koji su bar na kratki rok obećavali da će sprečiti destabilizaciju.

Osim svega toga, Zapadni Balkan i dalje muče stari i još uvek nerešeni problemi. Među onima koje dele sve zemlje u regionu najvažniji su sledeći: nedostatak

---

<sup>18</sup> Jovan Teokarević, „Western Balkans between Deep Crisis and Uncertain Perspectives”, u *Europe at the Crossroads: Democracy, Neighbourhoods, Migrations. The Vaclav Havel European Dialogues 2014–16*, ur. Jacques Rupnik, Pavel Seifter (Prague: Vaclav Havel Library, 2018), 87–101

<sup>19</sup> *The Crisis of Democracy in the Western Balkans. Authoritarianism and EU Stabilocracy*, <http://biepag.eu/wp-content/uploads/2019/03/BIEPAG-The-Crisis-of-Democracy-in-the-Western-Balkans.-Authoritarianism-and-EU-Stabilocracy-web.pdf>; vidi takođe: Florian Bieber, *The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans* (Cham: Palgrave, 2020)

vladavine prava i sa njim usko povezani visoki nivoi klijentelizma, korupcije i organizovanog kriminala; ugrožena sloboda izražavanja i gušenje medijskih sloboda; nedostatak kulture tolerancije zajedno sa nepoštovanjem prava manjine svih vrsta; nepostojanje systemske kontrole nosilaca vlasti, sa čim je u vezi i porast političke apstinencije.

Od posebnog značaja je još jedan veliki problem koji stoji na putu ka stvarnoj demokratizaciji: nedostatak širokog društvenog i međuetničkog konsenzusa o najvažnijim pitanjima u okviru pojedinih zemalja i celog regiona. Na demokratski deficit na zapadnom Balkanu još uvek negativno utiče i dalje visok nivo nacionalizma u regionu. Za razliku od ranijih optimističnih očekivanja da će se snaga destruktivnog nacionalizma – koji je 1990-ih doveo do vojnih sukoba – smanjiti, region se suočava sa sve većim brojem slučajeva radikalnog desničarskog ekstremizma. Nacionalizam je i dalje u stanju da razbije tanki sloj ranije postignutog napretka ka toleranciji i priznavanju prava „drugih”. Primeri ove vrste mogu se naći svuda u regionu, od negiranja ustavom zagarantovanih prava nacionalnih manjina i LGBT zajednice, do ponovnog pogoršanja bilateralnih odnosa među državama Zapadnog Balkana.

I ovaj kratki prikaz ozbiljnog pada početnih nivoa demokratizacije i vladavine prava dovoljan je za nedvosmisleni zaključak da Srbija i druge države u regionu nisu ni blizu očekivanih standarda Evropske unije. Za takvu nezavidnu poziciju same su odgovorne, a manje je važno da li je u pitanju stvarni zamor od početnih koraka reforme, ili je reč o tome da su vlade aspiranata iz regiona u toku reformi odustale od integracije u EU uvidevši da su im šanse za brzo pristupanje vrlo male.

Sličan zamor od reformi vidljiv je i u ekonomskoj sferi. Sve države regiona su nespremno dočekale ekonomsku krizu u svetu i u Uniji, koja je počela pred kraj prethodne decenije i nisu se na vreme prilagođavale – odnosno nisu dovoljno reformisali svoje ekonomske politike – novonastalim pogoršanim uslovima. To je bilo naročito važno uraditi zbog velike zavisnosti svih od ekonomske situacije u samoj Evropskoj uniji. Unija je ubedljivo najveći trgovinski partner Zapadnog Balkana, a Sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju uspostavila je zonu slobodne trgovine sa regionom, što je radikalno podstaklo izvoz u EU, i to i na najprobirljivija tržišta kao što su Nemačka i Italija – već godinama glavni ekonomski partneri ne samo u uvozu, već i u izvozu.

Sa 73% učešća u uvozu i izvozu, EU je neuporedivo značajniji partner u odnosu na ostale: Kina i Rusija učestvuju u razmeni proizvoda i usluga sa samo 5%, a sve ostale sa oko 17%. Srbija je u sličnom položaju.<sup>20</sup> Prema najnovijim podacima, njena ekonomska integracija sa EU je vrlo visoka. EU je najveći trgovinski i investicioni partner Srbije, sa gotovo dve trećine njene ukupne trgovine i više od polovine neto priliva stranih direktnih investicija u 2019. Ukupna bilateralna trgovina između EU i Srbije je u 2019. dostigla ukupno 26,5 milijardi evra. Tokom poslednjih 10 go-

<sup>20</sup> European Commission, *Serbia 2020 Report*, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf)

dina, bilateralna trgovina je porasla za impresivnih 156%, a EU ostaje prvi trgovinski partner Srbije koji čini 63% ukupne trgovine (68% ukupnog izvoza i 59% ukupnog uvoza robe). Zahvaljujući većem povećanju izvoza Srbije u EU od uvoza iz EU u 2019. godini, trgovina je gotovo u ravnoteži, pri čemu EU pokazuje samo blagi suficit od 116 miliona evra. Posle EU, glavni trgovinski partneri Srbije su Rusija (7% ukupne trgovine), Kina (6%) i Bosna i Hercegovina (5%). Trgovina sa potpisnicima Srednjoevropskog sporazuma o slobodnoj trgovini predstavljala je 16,1% ukupnog izvoza i 3,8% ukupnog uvoza u 2019. godini. Kroz Unijin program IPA (Instrument za pretpristupnu pomoć) i na druge načine Srbija je dosad dobila pomoć od skoro 3 milijarde evra.

Sve to nije bilo dovoljno da se, bar u početnim godinama ekonomske krize, ni Srbija ni druge zemlje regiona adekvatno pripreme za prelivanje krize iz Evropske unije na njih. Kriza, započeta 2008, je u ovom regionu imala mnogo razornije posledice nego u drugim delovima Evrope. To se dogodilo jer su privrede zemalja regiona bile pogođene krizom u trenutku kada su tek uspele da se izvuku iz tzv. tranzicione recesije tokom koje su postale istinski deindustrijalizovane. Osim toga, ove privrede bile su strukturno nespremljene za tako ozbiljne spoljne šokove, nagli pad investicija iz inostranstva, kao i izvoznih mogućnosti. Još važnije, vlade zapadnog Balkana nisu se ozbiljno angažovale na prilagođavanju svojih ekonomskih politika novim okolnostima, što je bila strategija koja je u većem broju evropskih zemalja dovela do ekonomskog oporavka nakon samo nekoliko godina.

Privrede Zapadnog Balkana pogođene su posebno snažno u dva navrata, 2009. i ponovo 2012. godine. Suočene sa odsustvom prethodnih nivoa stranih investicija i izvoza, većina vlada je odlučila da reaguje uzimanjem novih kredita zbog kojih su se njihove zemlje još više zadužile. Tako je došlo do ozbiljne recesije koja je konačno prevladana u toku druge polovine prošle decenije vrlo umerenim rastom, kao rezultatom mnogobrojnih mera štednje koje su Srbija i neke druge zemlje sprovodile. Glavne prepreke na putu ka stabilnom i dugoročnom rastu i dalje će biti vrlo neefikasan javni sektor i slabe izvozne mogućnosti. Preko potrebna diversifikacija izvoza nije dala očekivane rezultate, ali je poslednjih godina smanjena ranija izuzetno visoka stopa nezaposlenosti (u proseku je polovinom prošle decenije bila veća od 20%, dok je stopa nezaposlenih mladih ljudi u proseku bila oko 40%, a u BiH i na Kosovu je išla i preko 50%). Iako su u međuvremenu stope nezaposlenosti smanjene, one su i dalje na najvišem nivou u Evropi. Uprkos ohrabrujućim trenutnim trendovima, dugoročni ekonomski oporavak i rast u regionu je još uvek neizvestan, a region je i dalje najnerazvijeniji deo Evrope. Drugim rečima, nijedna zemlja Zapadnog Balkana nije u stanju da se izbori sa konkurencijom u okviru Evropske unije, što je ključni ekonomski kriterijum za pristupanje Uniji.<sup>21</sup>

Prema proračunima Međunarodnog monetarnog fonda i Evropske banke za obnovu i razvoj, postoje tri scenarija za Zapadni Balkan na osnovu kojih bi region mogao da dostigne prosečni bruto društveni proizvod po stanovniku u EU (koji je

<sup>21</sup> European Commission. Conditions for Membership, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership_en)

sada gotovo tri puta veći u odnosu na prosečni BDP po stanovniku Zapadnog Balkana).<sup>22</sup> Za punu konvergenciju u sva tri slučaja potrebne su decenije. Osnovni scenario u sledećim decenijama pretpostavlja da će region rasti po prosečnoj stopi koju je region imao u periodu 2001–2016, a cilj bi u tom slučaju bio ostvaren za oko 60 godina. Optimistički scenario računa na budući rast po vrlo visokim stopama (5–6%) koje je region imao u prvoj deceniji 21. veka, tj. do izbijanja krize. U tom slučaju za ostvarenje cilja bilo bi potrebno nešto manje od 30 godina. Po pesimističkom scenariju, budući rast bi bio kao u godinama krize i za ostvarenje konvergencije sa EU bilo bi potrebno čak 200 godina!

Suočeni sa ovakvim sumornim predviđanjima, mnogi stručnjaci s pravom zagovaraju daleko veću finansijsku pomoć EU Zapadnom Balkanu kroz učešće u fondovima koji su zasad rezervisani samo za članice Unije, bez čega se ne samo ne može očekivati realna konvergencija, već ni dugoročno ostajanje država regiona u redu za članstvo u EU. Jedan od ključnih argumenata koji se u ovu svrhu koristi je da zemljama regiona EU treba da nekako nadoknadi trgovinski suficit od preko 100 milijardi evra koji je akumuliran u poslednjih deceniju i po.

Šanse za ovakvu promenu politike EU prema Zapadnom Balkanu su trenutno vrlo male, čak i ako bi se veće donacije Unije obezbedile preko nove metodologije za proširenje koja – kao što je već rečeno ranije – obećava veću finansijsku podršku uspešnim kandidatima.

Istovremeno, poslednjih godina je intenziviran i zakonit i nezakonit odliv građana regiona u Evropsku uniju, što uz niske stope nataliteta najavljuje pravu demografsku katastrofu u narednim decenijama, a što će se bez sumnje loše odraziti i na ukupne ekonomske perspektive Zapadnog Balkana.<sup>23</sup>

U zaključku možemo da kažemo da je analiza u ovom radu pokazala da Srbija i ostale države Zapadnog Balkana nisu ni blizu kako političkih tako i ekonomskih kriterijuma za članstvo u Evropskoj uniji, te da se zato to članstvo ne može očekivati u bliskoj budućnosti. Kumulativno dejstvo zamora od proširenja i zamora od reformi će i dalje, ako ne dođe do nekih radikalnih promena, imati dugotrajne negativne posledice na njihove evropske aspiracije.

## LITERATURA

Bieber, Florian. *The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans* (Cham: Palgrave, 2020).

Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania, [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_en)

Corruption Perception Index 2020, <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>

Dan Alexe, „The Juncker Commission: No Further EU Enlargement”, *New Europe*, September 10, 2014, <https://www.neweurope.eu/article/juncker-commission-no-further-eu-enlargement/>

---

<sup>22</sup> Peter Sanfey, Jakov Milatović, Ana Krešić, *How the Western Balkans Can Catch Up*, <https://www.ebrd.com/news/2016/how-the-western-balkans-can-catch-up.html>

<sup>23</sup> Tim Judah, „Bye-Bye Balkans: A Region in Critical Demographic Decline”, <https://balkaninsight.com/2019/10/14/bye-bye-balkans-a-region-in-critical-demographic-decline/>

- European Commission, „A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans”, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf)
- European Commission, *2020 Communication on EU enlargement policy*, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20201006-communication-on-eu-enlargement-policy\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20201006-communication-on-eu-enlargement-policy_en.pdf)
- European Commission, *Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans*, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf)
- European Commission, *Serbia 2020 Report*, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf)
- European Commission. Conditions for Membership, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership_en)
- European Commission. Public Opinion, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/standard/surveyky/2215>
- European Stability Initiative, *Hamster in the Wheel – Credibility and EU Balkan Policy*, <https://esiweb.org/newsletter/hamster-wheel-credibility-and-eu-balkan-policy>
- EU-Western Balkan Summit Thessaloniki, 21 June, 2003, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES\\_03\\_163](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_163)
- Flash Eurobarometer132.1. Enlargement of the European Union, [https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S52\\_132\\_1](https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S52_132_1)
- Freedom House, *Nations in Transit 2020*, [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020\\_FH\\_NIT2020\\_vfinal.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf)
- Judah, Tim. „Bye-Bye Balkans: A Region in Critical Demographic Decline”, <https://balkaninsight.com/2019/10/14/bye-bye-balkans-a-region-in-critical-demographic-decline/>
- Non-Paper Reforming the European Union accession process, November 2019, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-nonpaper.pdf>
- Sanfey, Peter, Milatović, Jakov, Krešić, Ana, *How the Western Balkans Can Catch Up*, <https://www.ebrd.com/news/2016/how-the-western-balkans-can-catch-up.html>
- Teokarević, Jovan. „Modest Progress towards a less desirable Union: European Integration of the Western Balkans 2015–2016”. *Foreign Policy Papers*, No. 1 (2016).
- Teokarević, Jovan. „Western Balkans between Deep Crisis and Uncertain Perspectives”, u *Europe at the Crossroads: Democracy, Neighbourhoods, Migrations. The Vaclav Havel European Dialogues 2014–16*, urednici Jacques Rupnik i Pavel Seifter. Prague: Vaclav Havel Library, 2018.
- The Crisis of Democracy in the Western Balkans. Authoritarianism and EU Stabilitocracy*, <http://biepag.eu/wp-content/uploads/2019/03/BIEPAG-The-Crisis-of-Democracy-in-the-Western-Balkans.-Authoritarianism-and-EU-Stabilitocracy-web.pdf>
- V-DEM Institute, *Autocratization Surges – Resistance Grows. Democracy Report 2020*, [https://www.v-dem.net/media/filer\\_public/de/39/de39af54-0bc5-4421-89ae-fb20d6cc53dba/democracy\\_report.pdf](https://www.v-dem.net/media/filer_public/de/39/de39af54-0bc5-4421-89ae-fb20d6cc53dba/democracy_report.pdf)
- WJP Rule of Law Index 2020, <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020>
- World Press Freedom Index 2020, <https://rsf.org/en/2020-world-press-freedom-index-entering-decisive-decade-journalism-exacerbated-coronavirus>

---

Nemanja Purić<sup>24</sup>

## TRAJNI ZAMOR POLITIKE PROŠIRENJA EVROPSKE UNIJE PREMA ZAPADNOM BALKANU

### SAŽETAK

Najvažnija dimenzija politike proširenja Evropske unije jeste njen evolutivni karakter. Evropska unija je, pre svega početkom devedesetih godina XX veka, kreirala politiku proširenja kao proizvod prethodnih iskustava, ali i svaka njena naredna reforma bila je reakcija na slabosti koje je EU pokazala tokom i nakon pristupanja država, u prethodnom talasu proširenja. Međutim, reforma nakon pristupanja Bugarske, Rumunije i Hrvatske nije dala odgovarajuće rezultate. Ovaj razlog, ali i niz institucionalnih slabosti i političkih prilika u državama Zapadnog Balkana, kao i u samoj Uniji, rezultirali su neophodnošću promene metodologije pristupanja. Rad analizira evolutivnu prirodu politike proširenja, potencijal nove metodologije da odgovori na problem (trajnog) zamora, kao i status Republike Srbije i njen potencijal da na datom nivou pregovora primeni novu metodologiju u cilju bolje dinamike pregovora.

KLJUČNE REČI: politika proširenja, Zapadni Balkan, vladavina prava, nova metodologija, Republika Srbija.

### EVOLUCIJA POLITIKE PROŠIRENJA

Koncept pristupanja integralni je deo života svake međunarodne organizacije, bez obzira na koji način se on odvija. Ovo važi i za Evropsku uniju, odnosno Evropsku zajednicu. Iako je do Velikog proširenja 2004. godine pristupilo devet država,<sup>25</sup> o pregovorima možemo govoriti više kao *diplomatskim*, a manje kao strukturisanim. Međutim, pad Berlinskog zida, stvaranje Evropske unije i ambicija velikog broja država Centralne i Istočne Evrope ka pristupanju, uticale su na Uniju da krene u pravcu pridruživanja, a zatim i pristupanja. Nakon unutrašnje reforme i usvajanja Ugovora uz Mastrihta, na samitu u Kopenhagenu 1993, prvi put su precizno definisani uslovi koje svaka država u procesu pristupanja mora da ispuni. *Kriterijume iz Kopenhagena* možemo podeliti na *politički, ekonomski i pravni*, uz dodatni uslov

---

<sup>24</sup> Istraživač pripravnik, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu; nemanja.puric@fpn.bg.ac.rs.

<sup>25</sup> Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske, Irska i Danska pristupile su 1973, Grčka 1981, Španija i Portugalija 1986, a Austrija, Švedska i Finska – 1995. godine. Iako je politika proširenja nastala pre 1995. godine, ona se nije odnosila na ove tri države.

koji nazivamo *apsorpcioni kapacitet Evropske unije*, odnosno „spособnost Unije da odgovori na izazove uvećanja članstva.”<sup>26</sup>

To znači da država u procesu pristupanja mora da ima tržišnu ekonomiju sa dovoljno razvijenim političkim sistemom koji će podržati demokratske vrednosti koje Unija i njene države članice promovisu, ali i sa kapacitetom da apsorbira njene pravne tekovine (*acquis*). Tome treba dodati i *administrativni kriterijum* iz Madrida, promovisan 1995, a koji naglašava nužnost stvaranja administrativnih kapaciteta države koja pristupa, a koji će biti u mogućnosti da podrže sâm proces pristupanja, ali i buduće članstvo u Uniji.<sup>27</sup>

U pitanju je pristup koji nije orijentisan samo na proces pristupanja u institucionalnom smislu, već daje mogućnost Uniji da, u datom regionu, deluje transformativno, što se i pokazalo na primeru država Centralne i Istočne Evrope.<sup>28</sup> Ovaj pristup predstavlja izuzetan institucionalni napredak u odnosu na prethodne talase proširenja. Pre Kriterijuma iz Kopenhagena, jedini (institucionalni) uslovi mogli su se naći u osnivačkim ugovorima i naglašavali su da država koja ima perspektivu članstva u Zajednici, odnosno Uniji, mora biti evropska država, koja poštuje *evropske vrednosti*. Evropske vrednosti, iako se termin smatra jasnim i u literaturi predstavlja *dati okvir*, nikada nisu precizno definisane, a sâm zahtev možemo okarakterisati kao minimalan i sveden na deklarativnu promociju demokratije i ljudskih prava u ustavima država koje pregovaraju članstvo.<sup>29</sup> Kriterijumi iz Kopenhagena ceo proces pristupanja država Centralne i Istočne Evrope institucionalizuju, pružajući im okvir koji, za razliku od prethodnih talasa proširenja, umanjuje diplomatsku dimenziju pregovora, dajući prednost tehničkim izazovima, uz poseban naglasak na politički i ekonomski kriterijum.<sup>30</sup>

Dakle, ovi koraci značili su stvaranje jedne od najmlađih i najuspešnijih politika Unije koja je stvorila u datom trenutku uspešan okvir za pristupanje deset država Centralne, Istočne i Južne Evrope.<sup>31</sup> Institucionalnu potporu činili su i Agenda proširenja, Pretpristupna strategija i Pristupno partnerstvo.<sup>32</sup> Prilikom pristupanja ovih država sâm proces percipiran je kao trijumf, a region Centralne i Istočne Evrope – kao *trajno* transformisan u demokratski i stabilan. Evropska unija, sada

<sup>26</sup> Tanja Mišćević, *Pridruživanje Evropskoj uniji* (Beograd, Službeni glasnik, 2009), 147.

<sup>27</sup> Madrid European Council – Presidency Conclusions, 15 and 16 December 1995, dostupno na [https://www.europarl.europa.eu/summits/mad1\\_en.htm#toc](https://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm#toc) (pristupljeno 16. 11. 2020.)

<sup>28</sup> Maja Kovačević, „Križa u Evropskoj uniji i politika proširenja” u *Evropska unija: Nove i stare dimenzije krize*, ur. Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević (Beograd, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2016), 83–91.

<sup>29</sup> Dimitry Kochenov, Behind the Copenhagen façade, The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law, *European Integration online Papers* (EIoP), 10:8, 2004, 2.

<sup>30</sup> George Vassiliou, *The Accession Story: The EU from Fifteen to Twenty-Five Countries*, (Oxford University Press, UK, 2007), 27.

<sup>31</sup> Veliko proširenje podrazumeva pristupanje Češke, Slovačke, Poljske, Madarske, Slovenije, Estonije, Letonije, Litvanije, Kipra i Malte, 2004. godine.

<sup>32</sup> Andrea Matijević, Stavovi država članica o proširenju Evropske unije i nova metodologija politike proširenja, *Politička revija*, Institut za političke studije, 64:2, 2019, 155.



značajno veća, bila je čuvar evropskih vrednosti u državama koje su se *vratile u Evropu*.

Iako su na početku bile deo istog talasa proširenja, Bugarska i Rumunija nisu uspele da pristupe 2004. godine. Ovaj trenutak je značajan, a možemo i reći i da predstavlja jednu od prekretnica u razvoju politike proširenja Evropske unije. Prvo, ocenjujući da su Rumunija i Bugarska nespremne da pristupe sa ostalim državama, neposredno pre sastanka Evropskog saveta Kopenhagenu 2002, donesena je *Mapa puta* za ove dve države.<sup>33</sup> Drugo, u samom dokumentu naglašeno je da države nisu spremne da pristupe 2004, ali im je, u isto vreme, pružena jasna perspektiva članstva 2007. godine. Iako je jasno da je uspeh proširenja na Istočnu i Centralnu Evropu u tom trenutku bio veliki, ispostaviće se da je Unija postupila previše entuzijastično, dajući još nespremnim državama izvestan datum. Posledično, iako je nemogućnost obe države da ispune kriterijume u oblasti vladavine prava glavni razlog odlaganja datuma pristupanja, sada, sa jasnom perspektivom (gotovo garancijom) članstva, Bugarska i Rumunija, u dodatnom periodu od tri godine, nisu učinile gotovo nikakav napor u daljim reformama. Stoga, ove dve države nalaze se pod Verifikacionim mehanizmom prema kojem Evropska komisija redovno izveštava o napretku reformi u oblasti vladavine prava u obe države.<sup>34</sup> Ovaj instrument, 13 godina od trenutka pristupanja, i dalje se primenjuje.

Kao što smo na samom početku naglasili, evolutivna priroda jeste najvažnija dimenzija politike proširenja. S obzirom da Unija stalno uči na svojim iskustvima, slučaj Bugarske i Rumunije imao je institucionalne posledice po politiku proširenja prema Zapadnom Balkanu. Politika proširenja počinje ubrzano da se kreće u pravcu, možemo slobodno reći i hiperinstitucionalizacije (poredeći sa konceptom pristupanja u tipičnim međunarodnim organizacijama). Prvi korak čini promovisanje *novog pristupa u pregovorima o članstvu* (*New Approach to the EU Negotiations*), koji je podrazumevao uvođenje merila (benchmarks) za otvaranje i zatvaranje poglavlja, prvo za Hrvatsku, a zatim i za Crnu Goru i Srbiju, za koje merila postaju obavezna. To znači da država koja pregovara članstvo mora ispuniti date kriterijume za samo otvaranje poglavlja, kao i za njegovo privremeno zatvaranje.<sup>35</sup> Dodatno, za poglavlja 23 (Reforma pravosuđa, borba protiv korupcije i ljudska i manjinska prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbednost) predviđaju se i prelazna merila (interim benchmarks), koja za cilj imaju praćenje napretka u ova

<sup>33</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Roadmaps for Bulgaria and Romania (13 November 2002), dostupno na: [https://www.cvce.eu/en/obj/commission\\_communication\\_roadmaps\\_for\\_bulgaria\\_and\\_romania\\_13\\_november\\_2002-en-8b3baa32-a4ed-4fb8-ac61-46fafd698170.html](https://www.cvce.eu/en/obj/commission_communication_roadmaps_for_bulgaria_and_romania_13_november_2002-en-8b3baa32-a4ed-4fb8-ac61-46fafd698170.html) (pristupljeno 17. 11. 2020).

<sup>34</sup> Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania, dostupno na: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_en) (pristupljeno 17. 11. 2020).

<sup>35</sup> Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, dostupno na: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2012/package/strategy\\_paper\\_2012\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf) (pristupljeno 20. 11. 2020).

dva poglavlja.<sup>36</sup> Sada se ova dva poglavlja otvaraju prva, a zatvaraju poslednja (fundamentals first), dok klauzula o balansu (imbalance clause) omogućava zaustavljanje pregovora o pristupanju u slučaju neispunjavanja obaveza iz poglavlja 23 i 24.<sup>37</sup>

Ova reforma ima za cilj da predupredi „nove slučajeve Bugarske i Rumunije“, te da svim stranama pruži sigurniji, precizniji i kredibilniji pregovarački proces. To je naročito slučaj sa agendom, na kojoj se sada na vrhu nalaze najteža pitanja, pre svega vladavina prava, reforma javne uprave, ali i bilateralni problemi sa državama članicama. Najveći dobitnici reforme su zapravo države članice koje sada uz mogućnost ocenjivanja merila imaju veću kontrolu nad pregovaračkim procesom. Broj merila konstantno raste, a Srbija i Crna Gora imaju duplo više merila od Hrvatske.<sup>38</sup> Iako se takav institucionalni razvoj na prvi pogled čini adekvatnim, on, ipak, otvara niz izazova koje ćemo razmatrati u nastavku.

### NOVA METODOLOGIJA – STARI PROBLEMI

U ovom trenutku, šest odnosno osam godina od odluke o otvaranju pregovora sa Crnom Gorom i Srbijom, ali i (suštinskih) problema oko početka pregovora sa Albanijom i Severnom Makedonijom, sasvim je jasno da reforma politike proširenja nije dala rezultate. Nekoliko je važnih faktora koji su uticali na slabe performanse ove institucije. Prvo, iako se često navodi kao jedini razlog, što je jednostran i samo delimično tačan zaključak, nazadovanje u pogledu vladavine prava u državama Zapadnog Balkana blokira proces pristupanja. Zabrinjavajuće autoritarne tendencije, i ne samo stagnacija već i nazadovanje na polju vladavine prava, imale su svoj odjek u izveštajima o napretku, ali i u stručnoj literaturi u kojoj se sve više govori o pojmu *stabilokratije*, odnosno stanju u kojem se u državama Zapadnog Balkana, iz perspektive Evropske unije, više vrednuje politička stabilnost po cenu nazadovanja demokratskih procesa, što, naravno, ima svoju refleksiju brzine pristupanja Uniji.<sup>39</sup>

Drugo, postavlja se pitanje adekvatnosti metodologije, ali i zahteva koji se u njoj nalaze. Fundamentalni značaj koji se daje vladavini prava u pretpristupnom procesu čini se upitnim na dva nivoa.

„Sam termin je bezobalan i neprecizan i da se, što je još važnije, ne podudara sa pojmovima ljudska prava, demokratija, sloboda itd. kako se često pogrešno posmatra. Ti pojmovi jesu deo koncepta vladavine prava, ali se nikako ne mogu izjednačiti. Pojam vladavine prava se u osnivačkim ugovorima Unije pominje kao jedna od temeljnih vrednosti ali se pri tom ne definiše tačno značenje. Čak ni u

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Andrea Matijević, Stavovi država članica o proširenju Evropske unije i nova metodologija politike proširenja, *Politička revija*, Institut za političke studije, 64:2, 2019, 156.

<sup>38</sup> Tanja Mišćević, Savremeni izazovi politike proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan, *Politička misao*, br. 2, 2016, 139.

<sup>39</sup> Vidi više u Maja Kovačević, Evropska unija i Zapadni Balkan: kako raskinuti „prećutni pakt stabilokratije“?, *Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije Sukobi. Stabilnost. Demokratija?* Fakultet političkih nauka, Beograd, 2019, 9–23.

članu 7. Ugovora koji govori o posledicama u slučaju povrede člana 2. od strane države članice nemamo dodatno pojašnjenje.”<sup>40</sup>

S druge strane, zabrinjavajuće tendencije u Mađarskoj i Poljskoj, državama koje su članice Unije već 16 godina, zapravo ukazuju na sumnju da je politika proširenja Unije, prvobitno dizajnirana prema državama Centralne i Istočne Evrope, uspeła da te regione *trajno transformiše*. Na politiku proširenja, kao što smo videli, ovo je imalo snažan uticaj, ali, postavlja se pitanje kredibiliteta Unije u njenoj politici uslovljavanja. I, to nas dovodi do problema koji autori nazivaju *dilema* i *dvostruka dilema vladavine prava*.<sup>41</sup> Ukoliko države članice nemaju konsenzus oko toga šta, zapravo, znači vladavina prava (dilema), postavlja se pitanje kapaciteta država Zapadnog Balkana za razumevanje samog termina, ali i njegove primene u praksi (dvostruka dilema). U kontekstu metodologije proširenja moguće je koncept produbiti i nadograditi uvođenjem *trostruke dileme vladavine prava*, koja, pored prethodno navedenih problema, postavlja pitanje sposobnosti Unije da formira adekvatan sistem ocenjivanja napretka u polju vladavine prava.

Treće, kao što je prethodno naglašeno, dalja institucionalizacija i uvođenje merila omogućili su državama članicama veću ulogu u procesu pristupanja. Kao nenameravana posledica institucionalizacije javila se tendencija država članica da blokirajući proces pristupanja rešavaju bilateralne probleme sa državama članicama. Svesne svog ucenjivačkog potencijala, države članice (u najvećem broju slučaja – države susedi), blokiraju otvaranje poglavlja, daju negativnu ocenu za merila ili, što je najradikalnije, blokiraju početak pregovora o pristupanju. Najpoznatiji primer jeste sada već rešen problem Grčke i Severne Makedonije, oko imena ove bivše jugoslovenske republike. Iako je rešavanje dugogodišnjeg problema Prespanskim sporazumom<sup>42</sup> dovelo Severnu Makedoniju na korak do početka pregovora, konstantni zahtevi Bugarske za rešavanje identitetskih pitanja dodatno komplikuju situaciju. Slični problemi prate i, prvo, proces pridruživanja, a, zatim i pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji. Uslovljavanje rešavanja problema oko privatizacije Beogradske industrije piva (BIP) ratifikacijom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, nesuglasice sa Rumunijom i Bugarskom oko pitanja nacionalnih manjina, ali i problem granice na Dunavu, kao i pitanje migrantske krize sa Hrvatskom usporili su i dodatno politizovali procese pridruživanja i pristupanja Srbije. Podsećanja radi, za svaku reformu politike proširenja, Unija, kao jedan od najvažnijih ciljeva, kandiduje upravo veću kredibilnost procesa.

Četvrto, negativno iskustvo sa novim državama članicama kao i multidimenzionalna kriza unutar Unije izazvana ekonomskim činiocima, dubokim podelama po

<sup>40</sup> Ivan Milovanović i Nemanja Purić, Politika proširenja Evropske unije i fundamentalni značaj vladavine prava, u *Evropska unija i evropske integracije Republike Srbije*, (ur.) Boban Stojanović, Miljana Pejić, Nikola Jović, Krovna organizacija mladih Srbije – KOMS, Beograd, 2019.

<sup>41</sup> Tanja Mišćević, Legislative obligations of Serbia in the accession process to the European Union – The case of fundamental rights. Zoran Pavlović ed. Yearbook Human Rights Protection „From Unlawfulness to Legality” 2 018:1, 333–349.

<sup>42</sup> Prespanski sporazum, dostupno na <https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/spogodba-en.pdf> (pristupljeno 20. 11. 2020).

pitanju budućnosti evropske integracije, problemom vladavine prava, istupanjem Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske, kao i najnovijom krizom izazvanom pandemijom Covid-19 virusom, ne samo da su usporile proces pristupanja, već su ozbiljno dovele u pitanje budućnost politike proširenja. Holandija je jedan od najboljih primera države članice koja je duboko protiv skorog pristupanja, bilo koje države Zapadnog Balkana. Stalno naglašavajući važnost balansirane politike proširenja i suštinske transformacije država,<sup>43</sup> Holandija je, nekoliko puta, odložila početak pregovora sa Albanijom i Severnom Makedonijom, što ponovo naglašava problem preteranog uticaja država članica na sâm proces pristupanja. Istina, potrebno je istaći da je i na samom početku institucionalizacije politike proširenja uticaj država članica na Veliko proširenje bio veliki.<sup>44</sup> Naravno, u tom trenutku vladao je optimizam po pitanju novih članica Unije, ali je sasvim jasno da je uticaj država članica po pitanju proširenja jedna od glavnih konstanti celog procesa.

Svi ovi faktori doveli su politiku proširenja u *stanje zamora* (enlargement fatigue), odnosno nemogućnosti Unije da na adekvatan način podrži dinamičan proces pristupanja država Zapadnog Balkana. Iako sâm pojam nije nov, o njemu se aktivno govori još od pristupanja Hrvatske 2013, a zatim i izjave tadašnjeg predsednika Komisije Žana Kloda Junkera, da za vreme mandata Komisije u periodu 2014–2020. neće biti proširenja.<sup>45</sup> Usled veoma slabe dinamike u prethodnom periodu, ali i velikog razočaranja Severne Makedonije i Albanije po pitanju stavova država članica, pre svega Holandije i Francuske, čuli su se sve glasnjiji zahtevi za promenom metodologije pristupanja. Francuska je, u novembru 2019, učinila prvi korak u tom pravcu, i uputila non-paper sa idejom nove metodologije. Glavna novina predstavljena u ovom dokumentu jeste promena značaja pojedinačnih pregovaračkih poglavlja, koja su do sada pojedinačno otvarana. Francuska ideja jeste kreiranje sedam nivoa ili tačnije klastera u kojima će se nalaziti tematski srodna poglavlja. Otvaranjem poglavlja iz svakog nivoa, država kandidat bi trebalo, barem teorijski, da bude fokusirana na srodna poglavlja, a, samim tim, i efikasnija u reformama.<sup>46</sup> Na kraju, predstavljeno je šest klastera, ali je ideja ostala ista.<sup>47</sup> Novi princip klastera prate i četiri nova principa proširenja: 1. postepena integracija; 2. precizni uslovi; 3. opipljiva korist; 4. reverzibilnost.<sup>48</sup>

Međutim, iako se čine kao novi, principi su, zapravo, samo unapredeni. Prvo, na samom početku ideje o novoj metodologiji, postepena integracija promovisana je kao najambiciozniji i najinovativniji princip. Iako se to nije eksplicitno naglašava-

<sup>43</sup> The Role of the Netherlands in EU Enlargement Processes: A Potential Staller to the EU's External Stability, Hague Centre for Strategic Studies.

<sup>44</sup> Helen Wallace, William Wallace, Mark A. Pollack, *Policy-Making in the European Union*, (Oxford University Press, 2005) 409.

<sup>45</sup> The Juncker Commission: A strong and experienced team standing for change, dostupno na [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_14\\_984](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_984) (pristupljeno 20. 11. 2020).

<sup>46</sup> Non-Paper Reforming the European Union accession process, November 2019.

<sup>47</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf) (pristupljeno 21. 11. 2020).

<sup>48</sup> Ibid.

lo, o postepenoj integraciji razmišljalo se kao o *diferenciranoj intergaciji*, što se ispostavilo kao protivno osnivačkim ugovorima. Naime, nije moguće u potpunosti biti deo neke od politika Unije ukoliko nemate mogućnost glasanja u procesu donošenja odluka, a to pravo uživaju samo države članice. Na kraju, princip je promovisan kao ideja veće koristi iz različitih fondova Unije pre samog pristupanja. Drugo, precizni uslovi, a naročito u oblasti vladavine prava, čiji je značaj ponovo naglašen, nisu novi, već samo modifikovana merila, već spomenuta u kontekstu prethodne reforme politike proširenja. Treće, proces reverzibilnosti, ponovo stavljen u kontekst vladavine prava, novi je naziv za *klauzulu o balansu*.

Stoga, nova metodologija, osim forme klastera koji imaju svoje prednosti i koji sasvim sigurno treba procesu pristupanja da daju novu dinamiku, u suštinskom smislu ne nudi nove principe. Ona, naravno, predstavlja novu fazu u istoriji politike proširenja, međutim njen potencijal da unese obećanu dinamiku, predvidljivost i kredibilnost, u poređenju sa prethodnim stanjem, ostaje vrlo upitna. Iako je metodologija zvanično predstavljena u februaru 2020. do decembra nije učinjen vidljiv napredak u državama Zapadnog Balkana. Crna Gora jeste otvorila poslednje poglavlje, ali Albanija i Severna Makedonija, prema kojima je nova metodologija na prvom mestu i usmerena, još uvek nisu počele svoje pregovore.

Dakako, slučaj Srbije je najkompleksniji, pre svega jer se 18 otvorenih poglavlja nalazi u svim klasterima, a dalju dinamiku otvaranja klastera Evropska komisija još uvek nije objasnila. S druge strane, Srbija se više od pet meseci nije zvanično izjasnila, da li želi da pređe na novu metodologiju pristupanja.<sup>49</sup> Obazrivost obe strane po ovom pitanju može se tumačiti i kao prećutni pakt na koji su uticali i kriza izazvana pandemijom, ali i niz problema sa kojima se Srbija suočava u procesu pristupanja.

Imajući u vidu da se Zapadni Balkan suočava sa više izazova ekonomske prirode, ali i zabrinjavajućim tendencijama kada su u pitanju demokratski kapaciteti država, a da se i usled mnogih kriza u prethodnih 10 godina politika proširenja našla nisko na agendi Unije, kao i da nova metodologija nije dala odgovarajuće početne rezultate, u ovom trenutku može se izneti ocena o *trajnom zamoru proširenja*. Politika proširenja, bez obzira na reforme, sada, jednostavno, više ne daje rezultate.

## MULTIDIMENZIONALNA KRIZA EVROPSKE UNIJE – PANDEMIJA COVID-19 I POLITIKA PROŠIRENJA

Sâm početak 2020. izgledao je obećavajući, sa aspekta politike proširenja: predstavljena je nova metodologija kojom se očekivala veću dinamiku pregovora, Ujedinjeno Kraljevstvo istupilo je iz Evropske unije, a Savetom Evropske unije su u narednih godinu dana trebalo je da predsedavaju Hrvatska i Nemačka, dve države, svaka sa svoje pozicije, veoma zainteresovane za politiku proširenja. Hrvatska, kao nekada deo Zapadnog Balkana, sada se naročito fokusirala da zadrži uticaj u regi-

<sup>49</sup> <https://www.slobodnaevropa.org/a/30717769.html> (pristupljeno 21. 11. 2020).

onu, a Nemačka, kao veliki pokrovitelj politike proširenja, ali i regionalnih inicijativa na Zapadnom Balkanu, sada je želela da pruži dalji podsticaj proširenju.

Međutim, kriza izazvana pandemijom virusa Covid-19 na samom početku negativno je uticala na percepciju Evropske unije kao aktera u državama Zapadnog Balkana. Na početku krize, vest da je Unija 15. marta 2020. godine zabranila izvoz medicinske opreme<sup>50</sup>, što uključuje i države Zapadnog Balkana, izazvala je veliko razočarenje. U naslovu vesti koju su preneli mediji navedena je reč „zabranila”, a kasnije, neki mediji, promenili su reč u naslovu u „ograničila”. U stvarnosti, reč je o implementirajućem aktu Komisije koji obavezuje izvoznike da traže dozvolu od nadležnih vlasti države članice u kojoj imaju sedište.<sup>51</sup> Iako je vest ispravljena, u javnosti je veoma negativno percipirana, pre svega jer je predstavljena u svetlu krize proširenja, nedostatka solidarnosti i negativne konotacije od strane država članica.

S druge strane, kada je u pitanju sâmo proširenje, Hrvatska je kao jedan od glavnih prioriteta svog predsedavanja predstavila održavanje samita o Zapadnom Balkanu, prvog posle Sofije, 2018. godine. Za 20 godina održana su samo četiri samita posvećena Zapadnom Balkanu, a dva su održana u poslednje dve godine. U oba slučaja, Savetom Evropske unije predsedavale su države bliske regionu Zapadnog Balkana koje su kroz svoju agendu predsedavanja želele sebe da promovišu kao aktera u regionu. Za razliku od Samita u Solunu 2003, kada je potvrđena evropska perspektiva Zapadnog Balkana, što je na tadašnjem stepenu integracija imalo snažan odjek, samiti u Zagrebu i Sofiji imali su skromnije domete. Iako se od samita u Sofiji, prvog posle 15 godina, očekivalo mnogo, u samoj deklaraciji ne pominje se reč „proširenje”.<sup>52</sup> Evropska perspektiva iz Soluna jeste potvrđena, ali daljem proširenju nije dat dovoljno jak podstrek. Isto važi i za Zagrebačku deklaraciju koja, ponovo, ne sadrži reč „proširenje”.<sup>53</sup>

Pored činjenice da se hrvatsko debitantsko predsedavanje Unijom desilo u veoma lošem političkom trenutku, da je, uz sve napore, Samit ipak održan, za države Zapadnog Balkana u ovom trenutku trajnog zamora politike proširenja veoma je važno da se one još uvek nalaze na agendi Unije. Ovo može dati podsticaj državama Zapadnog Balkana da dalje rade na reformama, kao i da proces evropskih integracija i dalje bude njihova unutrašnja politička tema.

Nemačko predsedavanje nije donelo novine. Na agendi predsedavanja Nemačke politika proširenja ostaje veoma nisko, i to, što je zabrinjavajuće, u onom delu koji postavlja prioritete sa trećim državama i međunarodnim organizacijama, Ru-

<sup>50</sup> „EK ograničava izvoz medicinske opreme van EU”, dostupno na <https://www.slobodnaevropa.org/a/30489356.html> (pristupljeno 22.11.2020.)

<sup>51</sup> Commission Implementing Regulation 2020/402, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:0771:FULL&from=EN> (Pristupljeno, 21.11.2020.)

<sup>52</sup> Sofijska deklaracija – 17. maj 2018. godine, dostupno na [https://www.consilium.europa.eu/media/34806/sofia-declaration\\_me.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/34806/sofia-declaration_me.pdf) (Pristupljeno 22. 11. 2020.)

<sup>53</sup> Zagrebačka deklaracija – 6. maj 2020. godine, dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/media/43789/zagreb-declaration-bs-06052020.pdf> (pristupljeno 22. 11. 2020.)

sijom, Centralnom Azijom i ASEAN.<sup>54</sup> Ovakav tretman je dosta zabrinjavajući. No, nemački zvaničnici ostaju pri stavu da Nemačka ostaje posvećena regionu Zapadnog Balkana i izgradnji snažne regionalne saradnje. S druge strane, imajući u vidu da je najveći izazov predsedavanja bio balansiran i, pre svega, za sve strane prihvatljiv budžet Unije, očekivano je da politika proširenja u ovom trenutku nije mogla biti prioritet.

Svi ovi faktori doprinose stanju koje nazivamo *trajni* zamor politike proširenja. Posmatrajući pristupanje 13 država, od kojih neke, kao što je rečeno – ni u ovom trenutku nisu u mogućnosti da ispune sve kriterijume koji su se od njih očekivali u trenutku pristupanja, ostaje veoma važno pitanje imperativa današnje politike proširenja: pitanja i izazove nije moguće rešavati kroz, već isključivo pre članstva u Evropskoj uniji. Politika proširenja nije samo proces pristupanja međunarodnoj organizaciji, već i transformativni instrument koji u konkretnom slučaju treba Zapadni Balkan da transformiše u trajno miran i demokratski region. Sistem funkcionisanja transformacije zasniva se na matrici nagrada i kazni, jasnoj i iz same metodologije. Ipak, da bi region bio trajno transformisan potrebno je razmotriti reformisanje ovog sistema krozuvođenje daleko većih podsticaja, naročito onih građanima vidljivih.

## REPUBLIKA SRBIJA I PERSPEKTIVA PRISTUPANJA

Imajući u vidu prethodno navedeno, dinamika i perspektiva Srbije u procesu pristupanja su u potpunosti u skladu sa stanjem trajnog zamora celokupne politike proširenja. Institucionalno posmatrano, dinamika otvaranja pregovaračkih poglavlja veoma je slaba, sa svega 18 otvorenih poglavlja. Još više zabrinjava činjenica da Srbija u 2020. godini nije otvorila ni jedno pregovaračko poglavlje.<sup>55</sup> Uz to, još uvek je nejasno kako će se nova metodologija primenjivati na Srbiji koja, za razliku od Severne Makedonije i Albanije nije na početku pregovora, a – za razliku od Crne Gore – nije otvorila sva pregovaračka poglavlja. Izostanak objašnjenja nosi svoju poruku, koja je u skladu sa trajnim zamorom politike proširenja.

Ipak, ono što najviše zabrinjava jeste negativan izveštaj o napretku. Iako su ekonomske reforme pohvaljene, u oblasti vladavine prava od koje zavisi celokupan proces pristupanja, učinjen je *veoma ograničen napredak*, dok je reforma pravosuđa u potpunosti izostala.<sup>56</sup> U poređenju sa prethodnim, aktuelni izveštaje oštrijeg tona, što govori u prilog očiglednoj stagnaciji reformi u cilju pristupanja Uniji. Naravno, 2025. kao godina pristupanja, shodno navedenim eksternim i internim izazovima, u potpunosti je izostavljena.

<sup>54</sup> Programme for Germany's Presidency of the Council of the European Union, dostupno na <https://www.eu2020.de/blob/2360248/e0312c50f910931819ab67f630d15b2f/06-30-pdf-programm-en-data.pdf> (pristupljeno 22. 11. 2020).

<sup>55</sup> Izjava Komesara za susedstvo i proširenje Olivera Varheljija, dostupno na <https://betabriefing.com/news/politics/12391-varhelyi-serbia-can-open-one-chapter-this-year-on-competition-policy> (pristupljeno 22. 11. 2020. godine)

<sup>56</sup> Serbia 2020 Report, Commission Staff Working Document, 18, dostupno na [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf) (Pristupljeno 20. 11. 2020)

Autori koji pišu o Zapadnom Balkanu i odnosima sa Evropskom unijom sve češće pominju *diferencirano pristupanje* – pristupanje bez punopravnog članstva. Sa pravom se postavlja pitanje, iz kog razloga se menja metodologija pristupanja u trenutku zamora proširenja, a da ona, u isto vreme, ne donosi novu dinamiku.<sup>57</sup>

Ipak, Srbija, ali i druge države Zapadnog Balkana u procesu pristupanja Evropskoj uniji jesu deo rešenja problema Unije kao aktera na evropskom kontinentu. Iako je perspektiva procesa pristupanja Srbije trenutno van fokusa Evropske unije upravo sistem podsticaja kroz proces pristupanja može u značajnoj meri pospešiti dinamiku pristupanja, a od Zapadnog Balkana napraviti trajno miran, stabilan i razvojno orijentisan region.

## LITERATURA

„EK ograničava izvoz medicinske opreme van EU”, dostupno na <https://www.slobodnaevropa.org/a/30489356.html> (pristupljeno 20. 11. 2020).

Commission Implementing Regulation 2020/402, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:077I:FULL&from=EN> (pristupljeno, 21. 11. 2020).

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Roadmaps for Bulgaria and Romania (13 November 2002), dostupno na [https://www.cvce.eu/en/obj/commission\\_communication\\_roadmaps\\_for\\_bulgaria\\_and\\_romania\\_13\\_november\\_2002-en-8b3baa32-a4ed-4fb8-ac61-46fafd698170.html](https://www.cvce.eu/en/obj/commission_communication_roadmaps_for_bulgaria_and_romania_13_november_2002-en-8b3baa32-a4ed-4fb8-ac61-46fafd698170.html) (pristupljeno 17. 11. 2020).

Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania, dostupno na [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_en) (pristupljeno 17. 11. 2020).

Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, dostupno na [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2012/package/strategy\\_paper\\_2012\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf) (pristupljeno 20. 11. 2020).

[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf) (pristupljeno 21. 11. 2020).

Izjava Komesara za susedstvo i proširenje Olivera Varheljija, dostupno na <https://betabriefing.com/news/politics/12391-varhelyi-serbia-can-open-one-chapter-this-year-on-competition-policy> (pristupljeno 22. 11. 2020).

Kochenov Dimitry, Behind the Copenhagen façade, The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law, *European Integration online Papers (EIoP)*, 10:8, 2004.

Kovačević Maja, „Krizna u Evropskoj uniji i politika proširenja” u *Evropska unija: Nove i stare dimenzije krize*, ur. Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević Beograd, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2016.

Kovačević Maja, *Evropska unija i Zapadni Balkan: kako raskinuti „prečutni pakt stabilokratije”?*, Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije Sukobi. Stabilnost. Demokratija? Fakultet političkih nauka, Beograd, 2019.

Kovačević Maja, *Politika proširenja Evropske unije u potrazi za reformom*, *Politička revija*, Institut za političke studije, 64:2, 2019.

<sup>57</sup> Maja Kovačević, *Politika proširenja Evropske unije u potrazi za reformom*, *Politička revija*, Institut za političke studije, 64:2, 2019, 143



- Madrid European Council – Presidency Conclusions, 15 and 16 December 1995, dostupno na [https://www.europarl.europa.eu/summits/mad1\\_en.htm#toc](https://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm#toc) (pristupljeno 16. 11. 2020).
- Matijević Andrea, Stavovi država članica o proširenju Evropske unije i nova metodologija politike proširenja, *Politička revija*, Institut za političke studije, 64:2, 2019.
- Milovanović Ivan i Nemanja Purić, Politika proširenja Evropske unije i fundamentalni značaj vladavine prava, u *Evropska unija i evropske integracije Republike Srbije*, (ur.) Boban Stojanović, Miljana Pejić, Nikola Jović, Krovna organizacija mladih Srbije – KOMS, Beograd, 2019.
- Miščević Tanja, Legislative obligations of Serbia in the accession process to the European Union – The case of fundamental rights. Zoran Pavlović ed. *Yearbook Human Rights Protection „From Unlawfulness to Legality”* 2 018:1.
- Miščević Tanja, *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Beograd, Službeni glasnik, 2009.
- Miščević Tanja, Savremeni izazovi politike proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan, *Politička misao*, br. 2, 2016.
- Non-Paper Reforming the European Union accession process, November 2019.
- Prespanski sporazum, dostupno na: <https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/spogodba-en.pdf> (pristupljeno 20. 11. 2020).
- Programme for Germany’s Presidency of the Council of the European Union, dostupno na: <https://www.eu2020.de/blob/2360248/e0312c50f910931819ab67f630d15b2f/06-30-pdf-programm-en-data.pdf> (pristupljeno 22. 11. 2020).
- Serbia 2020 Report, Commission Staff Working Document, 18, dostupno na [https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/serbia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf) (pristupljeno 20. 11. 2020).
- Sofijska deklaracija – 17. maj 2018. godine, dostupno na: [https://www.consilium.europa.eu/media/34806/sofia-declaration\\_me.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/34806/sofia-declaration_me.pdf) (pristupljeno 22. 11. 2020).
- The Juncker Commission: A strong and experienced team standing for change, dostupno na: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_14\\_984](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_984) (pristupljeno 20. 11. 2020).
- The Role of the Netherlands in EU Enlargement Processes: A Potential Staller to the EU’s External Stability, Hague Centre for Strategic Studies.
- Vassiliou George, *The Accession Story: The EU from Fifteen to Twenty-Five Countries*, Oxford University Press, UK, 2007.
- Wallace Helen, William Wallace, Mark A. Pollack, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2005.
- Zagrebačka deklaracija – 6. maj 2020. godine, dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/media/43789/zagreb-declaration-bs-06052020.pdf> (pristupljeno 22. 11. 2020).

---

Prof. dr Milan Jovanović<sup>58</sup>

## POLITIČKI SISTEM SRBIJE – REFORMSKI IZAZOVI

### SAŽETAK

Teorijska matrica *input/output* osnova je analize političkog sistema Srbije. Bez zadovoljavajućeg inputa, politički sistem ostaje bez difuzne i specifične podrške i odgovarajućeg stepena lojalnosti masa bez kojeg ne može adekvatno funkcionisati. On je proizvod impulsa iz okruženja, rezultata odnosa funkcija i strukture političkog sistema koji se vide kroz upravljanje, regulaciju i distribuciju. Istraživanja ukazuju da je poverenje građana u političke institucije u Srbiji na niskom nivou što ukazuje da nisu zadovoljni učincima političkog sistema. Analiza pokazuje probleme u strukturi – stranačkom sistemu, interesnim grupama i civilnom sektoru, operacionalizaciji principa podele vlasti i odnosima parlamenta, vlade, predsednika Republike i sudskog sistema. One se markiraju kao krucijalni defekti koji ometaju strukturu da na zadovoljavajući način ostvaruje funkcije artikulacije i agregacije interesa, formulisanja, implementacije i korekcija javnih politika. Institucionalizovani stranački sistem, dosledna ustavna definicija principa podele vlasti i ravnoteža institucija, personalizacija izbora, nezavisnost sudske grane vlasti, decentralizacija i dekoncentracija vlasti, jačanje oblika participativne demokratije i političke kulture, vide se kao ciljevi reformi. Autoritarno nasleđe, nepoštovanje prava, otvoreno državno i nacionalno pitanje, odsustvo argumentovanih stručnih debata, vide se kao ograničavajući faktori potencijalnih reformi. One oblikuju loš ambijent za celovitu reformu koja bi trebalo da podigne kapacitet političkog sistema i obezbedi njegovu stabilnost.

KLJUČNE REČI: politički sistem, političke stranke, parlament, vlada, predsednik republike, izborni sistem.

### POLITIČKI SISTEM – REFORME USLOV OPSTANKA

Politički sistem usvojen je u politikologiji kao nezaobilazan alat za proučavanje fenomena politike. Često se „podrazumeva” šta je politički sistem, koju svrhu ima i kako funkcioniše. Ali, iza takve opšte prihvaćenosti srećemo različite koncepte, akcentovanje pozicija aktera, struktura i/ili procesa, pojedinih elemenata, njihovih uzajamnih odnosa, uticaja i važnosti koje imaju u efektima koje politički sistem proizvodi, kako na nacionalnom, tako i na globalnom nivou. Zato osećamo potre-

---

<sup>58</sup> Politikolog, redovni profesor, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu; i-mejl: docmilan12@gmail.com.

bu na kratko podsećanje šta je politički sistem, čemu služi, kako i da li radi, a koji je prvenstveno u službi ove analize.

Politički sistem analitički je konstrukt kojim se objašnjava poseban podsistem koji treba da omogući funkcionisanje i opstanak celog društva tako što autoritativno obezbeđuje „raspodelu vrednosti i dobara”.<sup>59</sup> Lapidarna definicija krije veliki i složen cilj: razvijanje kapaciteta koji će omogućiti takvo funkcionisanje političkog sistema koje će rešavati probleme sa kojima se svakodnevno suočava. Rešavanje problema održava politički sistem u životu. Impulsi koji stalno iz okruženja prodiru u politički sistem čine *input*, koji će mašina političkog sistema preraditi u političke odluke i sprovesti ih. Zahtevi i podrška glavni su sadržaji *inputa*. Prvi su u suštini politizovani interesi strukturisani u ekonomiji, ekologiji, kulturi, ličnosti i demografiji. Da li će se zahtevi pretvoriti u politička pitanja zavisice kada i kako su postavljeni, od veštine aktera, pristupa kanalima komunikacije, reakcije javnog mnjenja, odgovora strukture u političkom sistemu, itd. Politička podrška je resurs koji politički sistem čini delotvornim da zahteve iz okoline pretvara u političke odluke i sprovođi ih. Ona je gorivo koje obezbeđuje energiju za rad mehanizma političkog sistema. Ima tri domena: podršku političkoj zajednici; podršku sistemu – ustavnim načelima i pravilima ponašanja; podršku vladi i njenim konkretnim aktivnostima. Razlikuju se dve vrste podrške: specifična i difuzna. Prva je utilitarna, proizilazi iz očekivanja i percepcije građana da sistem obezbeđuje njihovo lično materijalno blagostanje i bezbednost. Druga je afektivna, odnosi se na priznavanje temeljnih načela poretka, njegovog načelnog priznavanja i legitimnosti.

Pretvaranje zahteva i podrške u političke odluke odvija se preko četiri funkcije: 1) artikulacije interesa; 2) agregacije interesa; 3) dizajniranja javnih politika i 4) njihovog sprovođenja koje uključuje i mehanizme kontrole i preispitivanje od strane sudskih instanci. Ovim funkcijama odgovaraju četiri elementa strukture: političke stranke, interesne grupe i udruženja, parlament i vlada, uprava i pravosuđe. U interakciji funkcija i strukture politički sistem proizvodi *output* koji ima tri nivoa. Prvi je upravljanje – sposobnost političkog sistema da ubere poreze za realizaciju svojih politika. Drugi nivo je regulacija – sposobnost sistema da uredi ponašanje svih aktera u društvu, međusobno i sa političkim institucijama. Treća je distribucija – moć sistema da autoritativno izvrši raspodelu materijalnih dobara, usluga, statusa i životnih šansi u društvu. *Output* se izražava u vidu zakona, uredbi, pravila koja nisu ništa drugo do normirane javne politike, i on je u direktnoj vezi sa *inputom*. Ako široki slojevi stanovništva nisu zadovoljni ishodom pretvaranja zahteva u političke odluke, smanjivaće se snaga podrške, kako specifične tako i difuzne. U izvesnim stanjima, nedostatak jedne podrške može nadomestiti druga. Građani nisu zadovoljni nivoom materijalnog stanja – mogu to izvesno vreme tolerisati ukoliko su zadovoljni normama, postupcima i institucijama strukture. Obratno, loše funkcionisanje sistema u domenu difuzne podrške može se u određenim prilika-

---

<sup>59</sup> Vidi šire: David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, (New York: John Wiley, 1965.); Gabriel Almon i Pael Bingam, *Komparativna politika danas: svjetski pregled*, (Podgorica: Fakultet političkih nauka i Centar za demokratiju i ljudska prava, 2009).

ma kompenzovati pozitivnim bilansom u domenu specifične podrške. Dugoročno odsustvo specifične i difuzne podrške signal je upravljačima da sistem ne funkcionira dobro i u skladu sa očekivanjima, da ne može ispunjavati svoje funkcije, da je nestabilan.<sup>60</sup>

Da bi sačuvao stabilnost, politički sistem mora da poseduje kapacitete integracije, mobilizacije, međunarodnog prilagođavanja, participacije i distribucije društvenog proizvoda vantržišnim mehanizmima. Tačnije rečeno političkim sistemima su reforme imanentno stanje. Kapaciteti za reforme su neka vrsta društvenog žiroskopa koji drže politički sistem u stabilnosti. Ukoliko dođe do pada podrške i neki od kapaciteta ne odgovori svojim funkcijama da vrati politički sistem u ravnotežu i stabilnost, upravljačima ostaju sredstva prinude. Vrednosti i dobra koji stoje na raspolaganju za distribuciju političkim sistemima uvek su ograničena i manja u odnosu na očekivanja. Takvo stanje je izvor konflikata koji utiču na stabilnost političkog sistema. I, tu je, u osnovi, razlika u stabilnosti demokratskih i autokratskih sistema. Zbog „unutrašnje konstrukcije i veće sposobnosti procesuiranja informacija koje su važne za sustav, kao i zbog mobilizacije potpore stanovništva, demokracije su dugoročno stabilnije od autokratija“.<sup>61</sup>

Distinkcija u odnosu na autokratije su slobodni opšti izbori. Oni uvode konkurenciju, stalno primoravaju vlade na učenje, fleksibilnost, inovativnost u čitanju inputa i traženju rešenja. Ukoliko one zakažu u obezbeđivanju dovoljne količine dobara koju birači očekuju – privredni napredak, veći standard, unutrašnju i spoljnu bezbednost, socijalnu sigurnost, integracije, i slično, i njihovoj zadovoljavajućoj distribuciji, biće opozvane i zamenjene alternativnim ponudama opozicionih aktera. Autokratski sistemi, po prirodi zatvoreni, odbojni za participaciju, kruti i inovacijski spori imaju veći potencijal za destabilizaciju.

## POLITIČKI SISTEM SRBIJE U OGLEDALU MODELA

Šta bi pokazao rentgenski snimak našeg političkog sistema prema matrici navedenog modela?

Zahtevi i podrška čine veoma složen splet impulsa koji formiraju input političkog sistema Srbije. U sferama privrede, obrazovanja, zdravstva, bezbednosti, socijalne politike, kulture, itd, oni daleko nadilaze nivo dobara koji je na raspolaganju. U takvoj atmosferi, „motor“ političkog sistema stalno je pregrejan: procesne funkcije i struktura pod stalnim su pritiskom. Država, kao sfera koja nadsvođuje strukturu i funkcije, ima ozbiljne konstrukcione probleme. U jezgru političkog sistema nalazi se snažan antisistemski impuls koji generiše brojne probleme, i funkcionisanje ostalih segmenata sistema dovodi u pitanje – država nema kontrolu nad delom teritorije koji je pod upravom OUN i secesionističkih vlasti. To proizvodi duboke podele i konflikte oko alternativa o temeljnom aktu političke zajednice – ustavu,

<sup>60</sup> Gabriel A. Almond and G Bingham Powell, *Comparative politics today : a world view*, (Glenview, Ill. : Scott, Foresman/Little, Brown College Division, 1988).

<sup>61</sup> Wolfgang Merkel, *Transformacije političkih sustava*, (Zagreb : Fakultet političkih nauka Sveučilišta u Zagrebu, 2011), 45.

odnosno o oblicima državnog režima (demokratija/autokratija), vladavine (monarhija/republika), državne vlasti (podela/jedinstvo) državnog uređenja (unitarna/složena država) i pravne i socijalne legitimacije (pravna i socijalna država). Proizvod interakcije strukture i funkcija – upravljanje, regulacija i distribucija – u takvoj atmosferi zahtevaju izoštrenije kriterijume na vrlo malom manevarskom prostoru. Zahtevi su brojni i snažni, resursi (čitaj BDP) nedovoljni da odgovore zahtevima. Povratno, to slabi podršku, i specifičnu i difuznu. Povratna sprega *input/output* ne radi na zadovoljavajući način, a to umanjuje stabilnost političkog sistema i šalje signale za reformu.

Istraživanja javnog mnjenja permanentno upozoravaju da se „institucije političkog sistema suočavaju sa najdubljom krizom legitimiteta“, te da „institucionalni aranžman ne uspeva da ostvari integrativnu funkciju i mobiliše podršku građana“.<sup>62</sup> Jedno od poslednjih istraživanja javnog mnjenja potvrđuju nalaze o niskom poverenju građana u političke institucije. Političke partije su institucije kojima građani ne veruju, a slede ih Narodna skupština i Vlada. U ovom klasteru jedino poverenje uživa predsednik Republike. Institucije tradicionalnog poretka – vojska, policija, crkva, obrazovni sistem – uživaju poverenje građana daleko više od političkih institucija.<sup>63</sup> Deficit poverenja nije samo indikator legitimnosti poretka, nego signal da građani nisu zadovoljni onim elementima koji čine strukturu političkog sistema. Nepoverenje je takvog stepena da ostavlja prostor za ocenu o slaboj podršci političkom sistemu, što bi trebalo biti indikator upravljačima da nešto treba menjati. Kako su ovakvi nalazi u protekle tri decenije tendencija sa malim odstupanjima, jasno je da je reč o snažnom impulsu koji politički sistem predugo ignoriše.

Sposobnost našeg političkog sistema za međunarodnu integraciju, takođe je pod posebnim opterećenjem. Srbija je član svih relevantnih međunarodnih organizacija u regionalnom i globalnom kontekstu. To okruženje takođe emituje brojne impulse – zahteve. Prvi je regionalni nivo. Srbija ima nedefinisane granice sa pet od osam suseda. Od tog broja, samo dve nisu priznale secesione vlasti na njenoj teritoriji. Brojne tenzije kao nasleđe postratnog razbijanja zajedničke države dodatno komplikuju funkcionisanje. Drugi nivo je Evropska unija. Srbija je u procesu pridruživanja ovoj organizaciji i to je izvor posebno definisanih zahteva. Srbija nije otvorila ni jedno poglavlje 2020. godine, što je posledica kako problema u političkom sistemu EU upravo u domenu reformi, tako i učinaka našeg političkog sistema, koji, po oceni evaluatora, ne odgovara ispunjavanjem kriterijuma članstva u očekivanom obimu i tempu. Na globalnom planu odnosi sa velikim silama – SAD, Rusija, Kina – takođe su akcelerator impulsa na naš politički sistem. Pozicija vojne neutralnosti u uslovima obnove hladnoratovske atmosfere i promene u geopolitič-

---

<sup>62</sup> Zoran Đ. Slavujević, „Institucije političkog sistema – umesto simboličkog izraza prava građana da vladaju, sredstvo vladavine nad građanima“, u *Kako građani Srbije vide tranziciju : istraživanje javnog mnjenja tranzicije*, ur. Srećko Mihailović (Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, 2010), 62.

<sup>63</sup> Ivona Živković i Ivo Čolović, „Istorijat poverenja u političke institucije u Srbiji od 1990. do 2020. godine“, u *Koga, kako i zašto smo birali – Izbori u Srbiji 1990–2020. godine*, ur. Milan Jovanović, Dušan Vučićević (Beograd: JP Službeni glasnik i Institut za političke studije, 2020.), 258–260.

kim odnosima dodatno komplikuje poziciju u međunarodnom položaju. Ovaj kroki kapaciteta za međunarodno prilagođavanje pokazuje složenost ambijenta koji snažno determiniše funkcije i strukturu i na kraju *input/output* spregu u našem političkom sistemu.

Uproščena crno-bela rentgentska slika političkog sistema Srbije, kada se preklopi sa matricom prikazanog teorijskog modela, pokazuje mesta na kojima se mora intervenisati da bi se sistem doveo u ravnotežu, obezbedio funkcionalan rad i tako podigli kapaciteti sistema u celini. Oni su vidljivi, kako u domenu funkcija, tako i u domenu strukture. Reforme su, dakle, nužne ne samo zato što su one sastavni deo funkcionisanja političkog sistema kako bi se održao njegov radni kapacitet i ispunila svrha, nego su u našem slučaju urgentne jer se pokazuje da održavanje ovakvog stanja može dovesti do otkazivanja rada pojedinih elemenata, blokada u radu i dovesti u pitanje opstanak sistema. Reforme su složeni procesi i ovaj rad nema ambicije da izloži plan i program šta i kako menjati. Ukazaćemo na dileme sa kojima će se morati računati na tom putu, a od čijih rešenja će zavisti (ne)uspeh takvog poduhvata. Koncentrisaćemo se na domene funkcija i strukture političkog sistema, uzimajući kao jedini aksiom republikanski oblik vladavine i demokratiju kao oblik državnog režima.

#### PROMENA STRUKTURE I FUNKCIJA POLITIČKOG SISTEMA – DILEME USTAVNOG DIZAJNA

Četiri elementa strukture političkog sistema Srbije, političke stranke, interesne grupe i udruženja, parlament i vlada, uprava i pravosuđe, zahtevaju promene kako bi se kapacitet političkog sistema podigao na nivo da uspešno savladava izazove integracije, mobilizacije, adaptacije, participacije i distribucije.

Prvi defekt u političkom sistemu Srbije ogleda se u neadekvatnom obavljanju funkcija artikulacije i agregacije interesa. Političke stranke, interesne grupe i udruženja, čije je to osnovno zaduženje u sistemu, ne izvršavaju ovu funkciju na potrebnom nivou. Zašto? Zato što je stranački sistem Srbije, posle tri decenije od početka redemokratizacije, i dalje neinstitucionalizovan. Nizak nivo stranačke identifikacije i legitimnosti, nestabilni modeli stranačke kompeticije, visoka volatilnost i naglašena moć stranačkog lidera, indikatori su koji ovo potvrđuju.<sup>64</sup> Pluralizacija je, prema registru političkih stranaka, na zavidnom nivou. Broj političkih stranaka je u stalnom rastu. U poslednje tri decenije, dve petine stranaka osnovano je šest meseci pred održavanje parlamentarnih izbora.<sup>65</sup> To bi pretpostavljalo snažnu konkurenciju na političkom tržištu u pogledu alternativnih programa i politika za rešavanje društvenih problema. Međutim, mali broj političkih stranaka ima jasnu

<sup>64</sup> Despot Kovačević, *Institucionalizacija partija i partijskog sistema u zemljama bivše SFRJ* (doktorska disertacija, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2020), 315.

<sup>65</sup> Milan Jovanović i Dušan Vučićević, „Dinamika političkog organizovanja u Srbiji od obnove partijskog pluralizma: izborni avanturisti u stilu 'pečuraka pre kiše'“, u *Trideset godina obnovljene višepartizma u Srbiji: (ne)naučene lekcije*, ur. Slaviša Orlović, Despot Kovačević, (Beograd: Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka – Centar za demokratiju i Hanns Seidel Stiftung, 2020), str. 59.

ideološku i programsku orijentaciju, članstvo, organizacionu i aktivističku strukturu, finansije i permanentno delovanje u političkom polju. Naše stranke nastoje da se pozicioniraju kao sveobuhvatne, sa malim programskim razlikama. One se formatizuju kao labave, nekonsolidovane organizacije, sa slabom vezom sa izbornom bazom i snažnom ulogom stranačkih lidera. Stranke delovanjem ostavljaju utisak da nisu refleksija na društvene i istorijske impulse nego alatka pojedinaca, političkih preduzetnika sa političkim ambicijama za predstavljanje ideja i pozicioniranje u vlasti.<sup>66</sup> Teorijski koncepti i komparativni uvidi kažu da, kada u društvu nema novih linija rascepa, nove stranke oblikuju promene institucionalnog ambijenta, posebno promene izbornog sistema, decentralizaciju i rast „elastičnih“ birača na izborima.<sup>67</sup> Uvođenje proporcionalnog izbornog sistema sa jednom izbornom jedinicom i zatvorenim, blokiranim izbornom listom za narodne poslanike 2000, za izbor odbornika u jedinicama lokalne samouprave 2004. i poslanike Skupštine AP Vojvodine 2017, snažno je determinisao stranački sistem, upravo kakvog imamo. Snižavanje zakonskog izbornog praga na 3% za ulazak u predstavnička tela na svim nivoima vlasti normirano 2020. godine dodatno će učvrstiti stranački sistem, i ima sve potencijale da odigra ulogu akceleratora u nastavku fragmentacije stranačkog sistema, kako elektivnog, tako i parlamentarnog.

Interesne organizacije i udruženja prate sudbinu stranačkog sistema. U polju agregacije interesa vidljiv je disbalans u delovanju sindikata i preduzetnika. Prvi su slabo organizovane, fragmentirane i neuticajne organizacije upravo zato što ne izvršavaju protektivnu funkciju koja im je namenjena u političkom sistemu. Civilna arena sa brojnim, ali slabo organizovanim organizacijama, doseže do promotivnih učinaka, a tek u nekim posebnim, ekscenim situacijama pokazuje važnost i potencijal ovog segmenta za agregaciju interesa i efektivni uticaj. I jedne i druge pre, a i to sporadično, utiču na korekciju sprovođenja javnih politika, nego na njihovo oblikovanje.

Šta stoji na raspolaganju institucionalnim dizajnerima da bi se navedeni defekti u strukturi političkog sistema otklonili i/ili ublažili, tako da dobijemo stranke i interesne organizacije koje će efektivnije artikulirati interese građana? Prvo je promena izbornog sistema koji bi stimulisao institucionalizaciju stranačkog sistema. Očuvanje proporcionalnosti glasova i mandata, povećavanje zakonskog izbornog praga, omogućavanje građanima da glasaju za kandidate, tri su najefikasnija leka u domenu izbornog sistema koji se mogu dizajnirati u okviru proporcionalnih i mešovitih modela. Oni ne bi ugrozili reprezentaciju političkih stranaka u predstavničkim telima, ali bi promenili obrasce takmičenja kako unutar stranaka tako i za upravljačke funkcije u političkom sistemu. Stranke bi morale da valorizuju mišlje-

---

<sup>66</sup> John Aldrich, *Why Parties?: The Origin and Transformation of Political Parties in America*, (Chicago: University of Chicago Press, 1995), 6.

<sup>67</sup> Vidi šire: Niklas Bollin, „New Party Entrance. Analyzing the Impact of Political Institutions”, *Umea Working Papers in Political Science* 2 (2007); Pradeep Chhibber and Ken Kollman, *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India and the United States*, (Princeton, NJ and Oxford: Princeton University Press, 2004); Ignacio Lago and Ferran Martinez, „Why new parties?” *Party Politics* 17 (2011): 3–20.

nje lokalnih odbora u nominaciji kandidata, a to bi aktiviralo ulogu članstva ne samo u selekciji kadrova, nego i u oblikovanju stranačke politike, ublažavalo i korigovalo moć lidera i stranačkih centrala u formiranju stranačkih stavova. Personalizacija glasanja u izboru predstavnika podstakla bi unutarstranačku kompeticiju, usmerilo stranke na čvršću komunikaciju sa članstvom i građanima. Povratno, to bi podsticajno delovalo na izbornu participaciju i, uopšte, češće angažovanje u politici, van izbornih ciklusa. Viši izborni prag i stepenovan za koalicije podsticajno bi delovao na jačanje stranaka, obeshrabrivao frakcijske podele i jačao toleranciju prema različitim strujama i unutarstranačke debate u formulisanju programa i politike.

Drugi set mera odnosi se na striktnije uređivanje pravila za ulazak u stranačku arenu. Od normiranja uslova 10.000 potpisa podrške građana za osnivanje političke stranke pristup stranačkoj areni nije tako liberalan. Institut stranke nacionalne manjine sa fluidnim kriterijumom za sticanje takvog statusa dodatno je uneo nered u magmu stranačkog sistema i otvorio prostor za manipulacije. Registraciju stranaka treba liberalizovati smanjivanjem broja potpisa podrške i vezivanje za broj članova. Delovanje stranaka, organizacija, način odlučivanja, transparentnost u radu, učestvovanje članova u odlučivanju, pristup novcu iz javnih i privatnih izvora, mora se urediti na način koji neće ostavljati prostor za klijentilizam i korupciju. Stranke nisu obična udruženja građana, one su se preobrazile u udruženja koja vrše javna ovlašćenja, ona u domenu izbora je jedno od njih. Učestvovanje u formiranju javne volje, donošenju akata, korišćenju sredstava iz javnih izvora, promociji preko javnih servisa, i tako dalje, pokazuje snagu stranaka da potencijalno uzurpiraju građansku suverenost, vlast i državu. Pozicioniranjem u organima vlasti one su formalno vrsta državnog organa, i zato njihov rad mora podlegati jasnijem i preciznijem normiranju, od njihovog osnivanja, preko spajanja sa drugim organizacijama, do prestanka rada.<sup>68</sup> Oba seta mera doprinela bi institucionalizaciji stranačkog sistema, konsolidovanju stranaka koje bi mogle da funkcionišu i kada nisu u vlasti, kada moraju da vrše funkciju opozicije. Naravno osim institucionalnih lekova jednako su, ako ne i važniji, lekovi iz domena političke kulture, oni koji bi socijalizacijom jačali svest o strankama i interesnim organizacijama kao alatima građana bez kojih politički sistem ne može da funkcioniše na efektivan način.

Drugi defekt u strukturi političkog sistema ogleda se u operacionalizaciji principa podele vlasti, odnosno u relacijama zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, njihovim odnosima i uzajamnoj kontroli. U domenu oblikovanja javnih politika, kao jedne od funkcija političkog sistema, odnos Narodne skupštine, kao zakonodavne vlasti, i vlade i predsednika Republike, kao izvršne vlasti, od posebne je važnosti. Na početku tranzicije, parlamentarni sistem viđen je kao dobra formula za uvođenje demokratije.<sup>69</sup> Međutim, neinstitucionalizovan stranački sistem, odsustvo isku-

<sup>68</sup> Darko Simović, „Uzroci prezidencijalizovanja parlamentarizma i dometi ustavnog inženjeringa u republici Srbiji“, u *Parlamentarizam u Srbiji*, (ur) D. Simović i E. Šarčević, (Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo, 2018), 68.

<sup>69</sup> George Thomas Kurian (ed.), *World encyclopedia of parliaments and legislatures*, (Washington, D.C. : Congressional Quarterly, 1998), VII.



stva neposrednih izbora, nedostatak funkcionalnog kapaciteta parlamenata i vlada nisu bile dobra osnova za čist vestminsterski model parlamentarizma.<sup>70</sup> Zbog toga i nije iznenađenje što se većina postsocijalističkih država priklonila francuskom ustavnom modelu mešovitog sistema, koje su pojedini teoretičari ocenili kao mudriji izbor, jer bi izbor parlamentarizma bio „skok u drugačije i nepoznato”.<sup>71</sup> Ustav republike Srbije iz 1990. išao je tom logikom, što je izazvalo brojne polemike i kritike. Ustav iz 2006, u promenjenim okolnostima, nije radikalno izmenio institucionalni aranžman ove dve grane vlasti, pa nije utihnula ni debata u stručnoj i političkoj javnosti o karakteru sistema.<sup>72</sup>

Pogrešno bi bilo zaključiti da je problem u stručnim, teoretskim sporenjima i preciziranjima. Problem je u funkcionisanju takvog modela. Ni u pravnim krugovima nema dileme da je odsustvo jasno definisanog, ustavno dosledno izvedenog principa podele vlasti stvorilo prostor za raskorak norme i disbalans moći između zakonodavne i izvršne vlasti, s jedne strane, i u okviru bicefalne egzekutive između vlade i predsednika Republike, s druge strane. Oba ustava, iako po brojnim rešenjima nisu ustavi konstitucionalne demokratije, normativno gledano nisu stvorili autoritarni poredak, ali jesu zaslužni za takvu političku praksu.<sup>73</sup> Šta to u institucionalnom dizajnu pogoduje tendencijama da ustavni model parlamentarizma počinje da funkcioniše kao polupredsednički i/ili predsednički?

Stranački i izborni sistem. Oni su *perpetum mobile* prezidencijalizacije parlamentarnog sistema. Na već rečeno o strankama treba dodati još nešto. Politički menadžment, obrasci komunikacije, utvrđivanje pravila, upravljanje finansijama, selekcija i nominacija kandidata najbolji su indikatori moći u političkim strankama. Nasuprot obrazaca unutarstranačke demokratije: neposredni izbori za stranačke organe i funkcije; stranački referendumi; deliberacija i prostor za manjinsko mišljenje, negovanje modela po kojem „Vođa od (partijskog) sluge postaje 'komandant

<sup>70</sup> Irena Pejić, „Podela vlasti u ustavnom sistemu Srbije: mogućnost ravnoteže”, u *Parlamentarizam u Srbiji*, (ur) D. Simović i E. Šarčević, (Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo, 2018), 39.

<sup>71</sup> Đovani Sartori, *Usporedni ustavni inženjering*, (Beograd: Filip Višnjjić, 2003), 135–136.

<sup>72</sup> Prirodu ustavne organizacije vlasti, prema Ustavu iz 1990, istaknuti ustavni pravници ocenjivali su različito: da je to, po konstrukciji, mešoviti, a po karakteru kvazi-parlamentarni sistem, (Pavle Nikolić, „Ustav Republike Srbije od 1990. godine i problemi demokratizacije”, *Pravni život* 1–2 (1991): 91); smatrao da je reč o polupredsedničkom sistemu, (Miodrag Jovičić, „Parlamentarni sistem, a nasuprot predsedničkom i skupštinskom sistemu”, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 1 (1992): 34); da sistem nije pravljen po parlamentarnom i polupredsedničkom modelu nego „nepovoljivim” političkim prilikama na početku tranzicije koje su građane navikle na jedan centar vlasti ostavljale u „iluziji” da će i pored malih ovlašćenja neposredan izbor predsednika Republike značiti da raspolaze najvećom vlašću (Ratko Marković, „Ka budućem Ustavu Srbije”, *Српска јолићичка мисао*, посебно издање (2017): 267). Ustav iz 2006. godine karakterisao je sistem vlasti po spoljnim obeležjima kao mešoviti, koji zbog slabih ovlašćenja šefa države naginje parlamentarnom (Ratko Marković, *Уставно право и јолићичке инститиуције* (Beograd: Правни факултет Универзитета : Службени гласник, 2008), 208), ili kao polupredsednički zato što se moć merna jasno ka izvršnoj vlasti tj. da formalni ustav podleže dinamici „političkog ustava” (Irena Pejić, „Podela vlasti u ustavnom sistemu Srbije: mogućnost ravnoteže”, u *Parlamentarizam u Srbiji* (ur) D. Simović i E. Šarčević, (Sarajevo : Fondacija Centar za javno pravo, 2018), str. 43).

<sup>73</sup> Vladan Petrov, „O nekim opštim mestima o poimanju sistema vlasti uopšte i u Republici Srbiji”, u *Parlamentarizam u Srbiji* (ur) D. Simović i E. Šarčević, (Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo, 2018), 20–21.

stranačke vojske”.<sup>74</sup> Članstvo i birači se identifikuju sa liderom, ne sa ideologijom i programom stranke. Upravljanje strankom se po horizontali i vertikalni gradi na odnosima centralizacije, hijerarhije i subordinacije nasuprot decentralizaciji i supsidijarnosti. Iako se ovi procesi odevaju u programsko-statutarne norme i procedure, očigledno je da strankama upravlja uzak krug pojedinaca iz liderskog okruženja koji se neretko regrutuju po zavičajnim, generacijskim, interesnim, poslovnim, i sličnim kriterijumima, i time se kontroliše distribucija moći unutar stranaka. Ovi procesi formiraju oligarhijske tendencije u strankama i omogućavaju stranačkim liderima da sa uskim krugom odabranih saradnika kontrolišu sve procese u strankama. Proporcionalni izborni sistem sa blokiranom zatvorenom listom pogoduje učvršćivanju stranačkog vođe. On je kontrolor parlamentarnih vrata, jer on presudno odlučuje o nominaciji za predstavničke funkcije i mesto na izbornim listama. On je u takvom izbornom sistemu nosilac izborne kampanje, kandidati su više pasivni učesnici, neka vrsta političkog folklora. On je istovremeno i šef poslaničkog kluba u senci. On je ugovarač koalicionih, izbornih i postizbornih aranžmana.

U takvom institucionalnom ambijentu neposredno izabrani predsednik Republike, koji je istovremeno i šef stranke koja kontroliše, sama i/ili sa slabim koalicionim partnerom, parlamentarnu većinu, u poziciji je da neutrališe ustavne principe podele vlasti. Kao šef države, on raspolaže ustavnim ovlašćenjima da dodeli mandat za sastav vlade pojedincu kojeg stranka koja kontroliše parlamentarnu većinu odredi. S druge strane, kao stranački lider, on je u poziciji da bira lojalnog stranačkog saradnika za mandatara i da diktira personalni sastav vlade, što mandatar teško može da ne prihvati a da ne bude zamenjen.

Dalje, takav institucionalni ambijent omogućava šefu stranke da suštinski postavlja šefa poslaničkog kluba parlamentarne većine i predsednika Narodne skupštine. Personalnim objedinjavanjem uloge šefa države i šefa stranke kontroliše se zakonodavna i izvršna vlast. Predsednik Republike od moderatora izrasta u aktivnu granu egzekutive. Realni politički odnosi moći stavljaju ga u poziciju onoga koji odlučuje u poslovima legislative i egzekutive, van ustavnih nadležnosti i principa podele vlasti, a da za to nije odgovoran. Podela vlasti ostaje u ustavu. U praksi, sistem vlasti izbačen je iz ravnoteže, što obezbeđuje premoć predsednika Republike nad svim drugim institucijama. Narodna skupština postaje glasački mehanizam za zakonodavni program egzekutive, a vlada suštinski funkcioniše kao kabinet predsednika Republike.<sup>75</sup> Dosadašnje prilike nam govore, da kada su se stekli ovakvi uslovi, ni jedan predsednik Republike nije odoleo zovu prezidencijalizma. Slobodan Milošević, Boris Tadić i Aleksandar Vučić. Indikativno je da su sva trojica za

<sup>74</sup> Goati Vladimir, *Partijske borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju*, (Beograd: Friedrich Ebert Stiftung : Institut društvenih nauka, 2006), 154. ; Zoran Stojiljković i Dušan Spasojević, „Teorijsko-metodološki okvir za izučavanje stranačkih programa i unutarstranačke demokratije”, u *(Ne)demokratsko redizajniranje političkih partija Srbije*, (ur) Z. Stojiljković, G. Pilipović, D. Spasojević, (Beograd : Fondacija Konrad Adenauer, 2013), 12.

<sup>75</sup> Milan Jovanović, „Izborni i partijski sistem u funkciji prezidencijalizacije parlamentarizma u Srbiji”, u *Parlamentarizam u Srbiji* (ur) D. Simović i E. Šarčević, (Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo, 2018), 113.

predsednike vlada birali pojedince koji nisu iz užeg kruga stranačkih funkcionera, koji su se, često, tek naknadno učlanjivali u stranku i stranačke organe.<sup>76</sup> Prva dva ostavljala su prostor formalno za fasadni parlamentarizam. Njihov naslednik, stilom vladanja, konkretnim postupcima, agilnim i agresivnim medijskim eksponiranjem stavlja do znanja da je on centralni faktor zakonodavne i izvršne vlasti. Po Sartorijevoj logici, naš sistem je oscilovao između predsedničkih i parlamentarnih faza. Predsedničke su u protekle tri decenije trajale duže, i uvek su bacale senku na demokratiju i otvarale prostor autoritarizmu.

Šta stoji pred institucionalnim dizajnerima kao potencijalni izbor za otklanjanje navedenog defekta? Dva su, na prvi pogled, jednostavna odgovora koja su iskristalisanana u akademskim raspravama i široj javnosti. Prvi, da izbor predsednika Republike treba prepustiti Narodnoj skupštini, aktuelna ovlašćenja eventualno umanjiti, mandat i mogućnost izbora ograničiti, lidersku poziciju u stranci zabraniti. Ove reforme oslabile bi ustavnu poziciju ove institucije: legitimitet ne bi poticao od građana nego od predstavničkog tela; ovlašćenja bi imala ceremonijalni karakter; kraći mandat i zaklon liderske pozicije u stranci istopile bi moć šefa države. To bi nesumnjivo samu političku funkciju učinilo politički neatraktivnom. Predsednik Republike bi „bio lišen efektivnog uticaja na svakodnevne političke procese”, njegova funkcija postala bi „isključivo reprezentativna i simbolička”.<sup>77</sup> Ovakvo redizajniranje ove institucije onemogućilo bi prezidencijalizaciju vlasti, ali takav šef države teško bi mogao održavati balans podele vlasti. Formalno-pravno i institucionalno, klatno moći pomerilo bi se prema vladi i parlamentu. Sistem vlasti bi bio lišen potencijalnog korektora i kontratega parlamentu i vladi. „Za ustavnu ravnotežu, više od neutralnog predsednika neophodni su su jak predsednik, operativna vlada i reprezentativni parlament koji uzajmno saraduju. Njih sve treba da kontroliše, pa donekle i njihovo delovanje usmerava, Ustavni sud čija se reč čuje i poštuje.”<sup>78</sup> Dilema je, da li bi kontekstualni faktori omogućavali da se politički sistem sa slabim predsednikom drži u ravnoteži, stabilnim i funkcionalnijim nego postojeći dizajn. Drugo rešenje značilo bi ustavno jasno pozicioniranje polupredsedničkog sistema: neposredan izbor od strane građana bio bi zadržan; pozicija osnažena dodatnim ovlašćenjima prema vladi i parlamentu; političko-stranačka pozicija ne bi se ograničavala. Dobili bismo ustavno čistiji normativni model polupredsedničkog sistema; ustavno i politički potentnijeg šefa države; ustavne norme bile bi korigovane ustavnom praksom; politička moć ne bi se skrivala iza nepotpune ustavne podele vlasti, i stanovala bi na pravoj adresi, odgovornost takođe. „Predsednik Republike bi tako ostvarivao funkciju objedinjavajuće, integrišuće vlasti sa limitiranom operativnošću u svakodnevnom političkim procesima... Ustavno-pravno ovakav sistem

<sup>76</sup> Prvi D. Zelenovića, R. Božovića, N. Šajinovića i M. Marijanovića; drugi M. Cvetkovića, a treći A. Brnabić. Slaviša Orlović, „Predsednik republike – konstitucionalno-institucionalne dileme”, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka* 13 (2015): 157.

<sup>77</sup> (Darko Simović, „Uzroci prezidencijalizovanja parlamentarizma.”, str. 77).

<sup>78</sup> Vladan Petrov, „O nekim opštim mestima o poimanju sistema vlasti uopšte i u Republici Srbiji”, u *Parlamentarizam u Srbiji*, (ur) D. Simović i E. Šarčević, (Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo, 2018), 28.

bi trebalo da počiva na saradnji i međusobnom ograničavanju predsednika Republike i vlade.<sup>79</sup> Naravno, hipotetička opcija mogla bi biti i vraćanje na monarha, kao šefa države. Kako ne vidimo relevantniju podršku nastojanjima za revitalizaciju monarhije, a opredelili smo se da dileme o reformi posmatramo u republikanskom obliku vladavine, nećemo šire elaborirati takvu mogućnost.

Narodna skupština jeste na margini u sistemu podele vlasti, i njena funkcionalna i ustavna moć više je okrunjena u odnosu na poziciju egzekutive. Ona ima deformacije u reprezentativnoj funkciji; u zakonodavnoj je marginalizovana i ugušena silom vladinih inicijativa; kontrolna funkcija je neučinkovita ustavna norma. Parlamentarne većine pretvarale su, po pravilu, predstavničko telo u podaničku instituciju vlade. Narodna skupština ne poštuje zakonodavne inicijative građana, i sama ne koristi mogućnost referendumu. Nema kritike vlade; ne koriste se intenzivno sredstva kontrole: poslanička pitanja, interpelacija, glasanje o nepoverenju; prostor za širu debatu sužava se hiperprodukcijom hitnih postupaka, a izostaje korišćenje javnih slušanja. Prejaka je, ali ne i netačna, ocena da se parlament blokadom ustavnih moći, pretvorio u „brbljaonicu“ (V. I. Lenjin), telo na kojeg se svi drugi akteri pozivaju i glorifikuju, ali koji ne može držati sistem podele vlasti u ravnoteži sa ostalim institucionalnim akterima. Šta bi bio lek institucionalnih dizajnera za parlament? Jačanje individualnih pozicija poslanika kao predstavnika građana; normativno podsticanje političke manjine – opozicije – da agilnije vrši funkciju parlamentarne kontrole. Da li su to lekovi koji bi ozdravili politički sistem? Teško. Njegova pozicija mora se posmatrati u kontekstu ukupne reforme institucionalnog dizajna koji treba da osigura ne samo ustavnu podelu vlasti nego i njeno funkcionisanje u političkom aranžmanu. Slab predsednik Republike, Narodna skupština u aktuelnom ustavnom kapacitetu premestili bi samo centar moći u vladu. Umesto prezidencijalizacije vrlo brzo bi kritikovali premijerizaciju političkog sistema. Zakonodavna potentnost vlade mogla bi se suzbiti bikameralizmom, pre teritorijalnim nego socijalnim, kažu komparativna iskustva. Monokameralizam ostavio bi disbalans u podeli vlasti na strani egzekutive. Institucionalni protivteg bio bi zakonodavni veto šefa države koji bi ustavno morao dosledno biti definisan tako da rezultira novom skupštinskom raspravom. Takvo ovlašćenje, opet, ne odgovara poziciji slabog predsednika. Ono je rezervisano za jakog predsednika. Jak predsednik bi tada mogao da obezbedi ulogu arbitra i ako ne bi morao svoju poziciju graditi snagom stranačke funkcije i članstva. Naravno, i ovakva pozicija otvarala bi debatu, ako bi se ostvarila unisona saglasnost većina koje podržavaju vladu u parlamentu i predsednika. Tada bi na udaru bila kritika da nema „neutralnog“ autoriteta koji brani drugo mišljenje i predstavlja branu pritiscima vlade.<sup>80</sup> U kojem pravcu od dva navedena mišljenja treba redizajnirati ove institucije – javnost je podeljena.<sup>81</sup>

<sup>79</sup> (Darko Simović, „Uzroci prezidencijalizovanja parlamentarizma“, str. 78).

<sup>80</sup> (Irena Pejić, „Podela vlasti u ustavnom sistemu Srbije“, str. 45–47).

<sup>81</sup> Ratko Marković, kreator Ustava 1990. godine i jedan od najznačajnih ustavnopravnih autoriteta, smatra da je aktuelnom modelu istekao rok trajanja; da model racionalizovanog parlamentarizma ne bi trebalo modifikovati nego urediti na način da izvršna vlast u celini bude politički odgovorna – „odnos između zakonodavne i izvršne vlasti trebalo (bi) uskladiti sa zahtevima novog

Operacionalizacija principa podele vlasti zahteva razmatranje pozicije sudske vlasti, kao treće grane vlasti, koja bi trebalo da bude faktor podele vlasti i ravnoteže. Dva su momenta bitna za ovaj nivo ukazivanja na dileme reformi političkog sistema. Prvi se odnosi na obezbeđivanje normativnih pretpostavki za ostvarivanje nezavisnosti sudske vlasti. Upliv zakonodavne vlasti na izbor sudija vidi se kao prepreka samostalnosti ove grane vlasti, i zbog toga se zahteva da sudije biraju sudske instance bez mogućnosti parlamenta kao političke vlasti, da utiče na izbore. Takva rešenja zahtevaju reviziju aktuelnih ustavnih rešenja, i jedan su od uslova za proces evrointegracija koji se, u kontekstu vladavine prava, posebno potencira. Drugi moment tiče se pozicije Ustavnog suda koji bi u pretpostavljenoj ravnoteži vlasti morao biti opremljen ovlašćenjima da odlučuje o odgovornosti visokih državnih funkcionera.<sup>82</sup> Ovo bi značilo da bi, bez obzira što bi se u pokretanju inicijative o povredi ustava od strane predsednika Republike mogli naći elementi političke odluke, konačna ocena o povredi ustava morala biti u nadležnosti ustavnog suda i/ili posebnog sudskog tela. Zatim, to bi impliciralo onemogućavanje predsednika Republike da predlaže i bira sudije Ustavnog suda i/ili da zadrži poziciju u stranci jer bi time narušio princip političke neutralnosti u ovom procesu.<sup>83</sup>

Kroki institucionalnog dizajna političkog sistema Srbije samo je vrh ledenog brega. Strukturne manjkavosti u našem sistemu mnogo su razudnije. Njihova reforma nije ništa manje urgentna. Ukazaćemo ovom prilikom samo na tri seta institucija. Prvi set tiče se kontrolnih i regulatornih tela. U naš politički sistem ona su transplantirana sa velikim očekivanjima, a bez dovoljno priprema. Administrativni kapaciteti javne uprave i lokalne samouprave, partitokratske tendencije, opšta i politička kultura nisu bili na nivou potrebnom da ove institucije mogu da se razviju u projektovanim normativnim kapacitetima. Nezavisnost, kompetentnost i politička neutralnost jesu polja na kojima treba snažiti njihovu poziciju, kako se ne bi otvarao prostor da se stave pod kontrolu vlasti, stranaka i politike. Drugi set odnosi se na decentralizaciju i dekoncentraciju vlasti. Lokalna samouprava, AP Vojvodina i potencijalna regionalizacija, kao i administrativni okruzi zahtevaju drugačije pozicioniranje u sistemu. Model monotipske i jednostepene lokalne samouprave nije u stanju da odgovori zahtevima i savremenim potrebama i izazovima političkog menadžmenta. Problemi teritorijalne organizacije, ne/razvijenosti, strukturne različitosti po raznim osnovama, naseljenosti, demografije, i slično, samo upotpunjuju složenost problema koji se decenijama nije adekvatno razrešavao. Asimetričnost regionalne podele nije održiva. Politički sistem mora naći meru decentra-

---

vremena, promenjene političke kulture u Srbiji i promenjene političke karte Evrope u poslednje tri decenije". Ratko Marković, „Ka budućem Ustavu Srbije“, *Srpska politička misao*, posebno izdanje, 1 (2017): 263–268. Mlađa „garda“, pak, smatra da se „nisu stekle zrele političke prilike za pravi parlamentarizam“ i da „aktuelni ustavni model šefa države ne treba menjati“. Vladan Petrov, „U potrazi za ustavnim stabilnošću u Republici Srbiji“, *Pravni život*, 12 (2017): 591. (Darko Simović, „Uzroci prezidencijalizovanja parlamentarizma..“, str. 77).

<sup>82</sup> Marijana Pajvančić, „Funkcije ustavnog suda u utvrđivanju krivice šefa države u ustavima zemalja u tranziciji“, u *Ustavni sud Srbije : u susreti novom ustavu : zbornik radova*, pripr. Boisa Henadih, (Beograd : Ustavni sud Republike Srbije, 2004), 121–134.

<sup>83</sup> (Darko Simović, str. 80).

lizacije i dekoncentracije uz implementiranje principa supsidijarnosti koja bi ovaj važan segment političkog sistema dovela na nivo produkcije veće efikasnosti i umanjile negativne efekte centralizacije.<sup>84</sup> Treći set institucija tiče se participacije, funkcije koja zajedno sa socijalizacijom i komunikacijom nadsvođuje politički sistem. Izborna participacija kao dominantan oblik angažovanja građana apsolutno nije dovoljna za funkcionisanje političkog sistema. Sve je veći broj upozorenja da je demokratija koja se svodi na povremeno glasanje osuđena na smrt, da izbori postaju „fosilno gorivo” politike – kao što je i nafta omogućila privredi razvoj, izbori su dali nemerljivo veliki zamah razvoju demokratije, ali se ispostavlja da danas i u razvijenim demokratijama stvaraju probleme. Izbori u kojima građani samo glasaju, stranke i kandidati se takmiče, izbori smenjuju vlade, izborna debata se pretvara u medijski spektakl, sve više postaje prostor kojim dominiraju mediji. Stranke slede preporuke marketinških stručnjaka; broj čitanja, gledanja, slušanja na medijima postaje berzanska roba koja se isporučuje pasivnom biračkom telu koje reaguje samo na podsticaje koji im se serviraju. Stranke su sve manje grupe za posredovanje u politici, a artikulaciju interesa preuzimaju mediji. Uticaj građana i civilnog sektora na oblikovanje javnih politika i kontrolu političara, slabi, a jaz između građana i vlasti se produbljuje.<sup>85</sup> Deliberativna demokratija i jačanje građanskih inicijativa i referenduma jesu institucionalni put koji bi dao novu energiju demokratiji. Naš politički sistem mora obezbediti institucionalne podsticaje za takvu participaciju građana u politici.

Kroki problema u strukturi političkog sistema Srbije koji determinišu sposobnost za izvršavanje funkcija artikulacije i agregacije interesa, oblikovanja javnih politika, njihove implementacije i provere, pokazuje da upravljanje, regulacija i distribucija kao *output* sistema povratnom spregom ne postiže rezultate koji bi jačali podršku sistemu. To je upozoravajući signal političkom sistemu da mora reagovati da bi otklonio defekte, održao stabilnost i funkcionalnost. Da li će, na koji način i kako politički sistem reagovati, posebna je tema.

## ZAKLJUČAK – DILEME REFORMSKIH IZAZOVA

Institucionalizacija stranačkog sistema, jačanje interesnih organizacija i građanskih udruženja, redizajniranje institucija Narodne skupštine, predsednika Republike, vlade i sudskog sistema na način koji bi obezbedio doslednu primenu principa podela i ravnoteže vlasti, osnovni su pravci reforme strukture političkog sistema. Cilj je podizanje kapaciteta političkog sistema da bi adekvatno odgovarao na izazove iz okruženja, na način da građani budu zadovoljniji ishodom – upravljanjem, regulacijom i distribucijom. Tako bi se podigla podrška sistemu i obezbedila njegova stabilnost. Dilema koje alate koristiti za postizanje rezultata samo u strukturi političkog sistema već pokazuju koliko je taj proces složen. Neminovno suočen sa kontekstualnim faktorima koji mogu blokirati, odugovlačiti i/ili ubrzavati promene ili

<sup>84</sup> Jovan Komšić, *Demokratija i dobra (samo)uprava : uvod u osnovne ideje i institucije*, (Beograd: Dan Graf, 2019), 146–230.

<sup>85</sup> Vidi: David Van Reybrouck, *Protiv izbora*, (Novi Sad: Futura publikacije, 2017).

ih potpuno osujetiti, on postaje dodatno složeniji. Ukazaćemo u osnovnim crtama samo neke na najmarkantnije.

Prvi faktor je autoritarno nasleđe. Kratke demokratske epizode, u nešto više od dva veka savremene državnosti Srbije, nisu bile pogodne za razvoj onih kulturnih obrazaca bez kojih zupčanici liberalne demokratije ne mogu da se fino podešavaju i pravilno funkcionišu. Neprekinuti period nedemokratskih režima u XX veku u trajanju preko 70 godina, čitav jedan prosečan vek građanina, nije podsticajno i inspirativno iskustvo za konsolidaciju demokratije i parlamentarizma.<sup>86</sup> Period političkog monizma ostavio je trajne defekte na pluralizam i važnost funkcije izbornosti. Kult vođe, složen i ambivalentan, od kneževine, preko kraljevine Srbije i svih Jugoslavija, učinili su personalizaciju aksiomom politike. On se kreće u rasponu od istorijski svetlih primera požrtvovanja, do pojave savremenih populističkih vladara koji „nisu samo senka u ogledalu srpskog hibrisa i samoprecenjivanja, već plod jednog dužeg malignijeg procesa koji je...izazvao prodiranje u prvi plan vlastohlepni i koristoljubivih političkih uzurpatora i megalomana.”<sup>87</sup> Modernizacija i reforma često su se svodile na promenu vođe, po pravilu neustavno, a često i nasilno. Sastavni deo tog obrasca jeste pretvaranje političkih rivala u neprijatelje, sa intenzitetom od netrpeljivosti, političkog satiranja do fizičkog uništenja.<sup>88</sup> Autoritarni obrasci vladanja postali su matrica, snažno su utisnuti u politički kod društva i pojedinaca, te se zato mora računati sa snažnim gravitacionim dejstvom autoritarnosti i otporima za promenu takvog stanja koje pogoduje podaničkoj, parohijalnoj, a ne participativnoj i deliberativnoj političkoj kulturi.

Drugi faktor koji će ograničavati reforme je slaba pravna kultura. Autoritarizam je antipod načelima konstitucionalne demokratije čiji je aksiom institucionalno ograničavanje državne vlasti. Umesto poštovanja prava, pravnih normi, zakona i ustava, autoritarizam je forsirao politički voluntarizam. Pravo je bilo u funkciji politike. Česte promene ustava, jedanaest kompletnih ustava od 1804. godine do danas koji su „pripadali gotovo svim u teoriji poznatim vrstama ustava”, pokazuju zavidnu tradiciju da se ograniči vlast vladara i izgradi pravni sistem.<sup>89</sup> Međutim, pokazuje i česte diskontinuitete i žestoka politička sporenja i obračune o temeljnim principima političke zajednice, što je samo po sebi devalviralo mogućnost učvršćivanja vladavine prava i značaj pravnog poretka, zakona i ustava, onoga što se smatra pravnom državom.

Treći faktor koji će ograničavajuće delovati u reformama jeste otvoreno državno pitanje. Razbijanje SFR Jugoslavije, jednostrana secesija AP Kosova i Metohije, ostavile su državno i nacionalno pitanje otvorenim. Izgradnja institucija u politič-

<sup>86</sup> Слободан Г. Марковић, „Развој парламентаризма у Србији”, у *Dileme i izazovi parlamentarizma*, прир. Вукашин Павловић и Славиша Орловић, (Београд : Konrad Adenauer Stiftung : Факултет политичких наука, 2007), 264.

<sup>87</sup> Милан Матић, *О српском политичком обрасцу*, (Београд: ЈП Службени лист СРЈ и Институт за политичке студије, 2000), 71.

<sup>88</sup> Kosta Čavoški, *О непријателју*, (Београд : Prosveta, 1989), 224.

<sup>89</sup> Ратко Марковић, *Са уставне осмишљачнице*, (Београд: Службени гласник, Досије студио, 2017), 367.

kom sistemu sa tim balastom često poteže pozivanje na državni razlog i nacionalni interes.<sup>90</sup> To se koristi kao alibi za pravdanje autoritarne politike, učvršćivanje kulta vođe, podela na patriote i neprijatelje, produbljivanje rascepa. Internacionalizacija ovih problema dodatno generiše problem. Ovo krucijalno pitanje dominira političkom scenom, postaje „pitanje svih pitanja“, a takav ambijent sužava prostor za alternativna mišljenja koja se često vrlo agresivno diskredituju političkim etiketiranjima, sputavaju medijskim linčom i blokiraju opštim diskreditovanjem.

Četvrto ograničenje vidimo u atmosferi u kojoj se treba voditi debata za reformu političkog sistema. U javnom polju dominira publicistički, pojednostavljujući i površan pristup ovoj složenoj temi, sa obiljem instant rešenja koja nisu ni teorijski ni komparativno utemeljena, a još manje zasnovana na validnim proverama, dok stručna javnost ostaje po strani. U pravu su autori koji ukazuju da u „političkim dijagnozama i terapijama“ o redizajnu političkih ustanova „ima mnogo nadrilekarstva“.<sup>91</sup> Aktuelni model ima više kritika izgrađenih na političkim stavovima, nego na racionalnim stručnim i naučnim argumentima. I debata u akademskim krugovima nije lišena opasnosti da optiranjem za jedno ili drugo institucionalno rešenje zaradite epitet protivnika ili zagovornika vlasti, već kako ova ili ona politička opcija percipira da li bi, kada, šta i kako u našem političkom sistemu trebalo menjati. U takvom okruženju, struka često svesno ostaje na margini i njen glas nije glasan i jasan. Poznavoci ove materije svesni su da ustavni dizajn nije lek za sve probleme i da ima ograničavajuće dejstvo. U debatama se često zaboravlja da parcijalna pojednostavljivanja tipa – jeste li za „jakog“ ili „slabog“ predsednika; jednodomi ili dvodomi parlament; većinski, proporcionalni i/ili mešoviti izborni sistem, itd. nisu dobar pristup za sistemske probleme. Politički sistem nije prost zbir nabacanih elemenata, nego sklop institucija koje imaju sistemsko obeležje zato što stoje u uzročno-posledičnom odnosu. Potrebna nam je smirena, racionalna rasprava sa mnogo strpljenja i razmene argumenata, jer svaka promena mora proći referendumsko odobrenje građana. Bez šireg konsenzusa on je osuđen na neuspeh pa bi reforma ostavila problem nerešenim, a dodatno produbila podele. Institucionalni dizajneri znaju domete promena ustavnih mehanizama i stalno upozoravaju da nove norme i institucije moraju imati percepciju ambijenta u kojem će delovati. Dakle, novi institucionalni dizajn mora pratiti i promena u političkoj kulturi i svih aktera na političkoj sceni. To treba imati u vidu isto koliko i procenu, da li će reforme osnažiti demokratiju, konsolidovati je, ostaviti u fluidnom prostoru hibridnih režima ili, čak, vratiti nas unazad. To je utoliko važnije zato što je politički sistem Srbije još daleko od stanja konsenzusa u kome se svi relevantni igrači pridržavaju demokratskih pravila, odnosno uticajni nacionalni, socijalni, ekonomski, politički i institucionalni akteri još se nisu trajno odrekli namere da troše resurse tako da suštinski stvaraju nedemokratski poredak.<sup>92</sup>

<sup>90</sup> (Darko Simović, str.72–73).

<sup>91</sup> Slaviša Orlović, „Re-dizajniranje političkih institucija“, u *Kvalitet političkih institucija*, prir. Vukašin Pavlović, (Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta, Centar za demokratiju, 2010), 86.

<sup>92</sup> Andreas Schedler, „Measuring Democratic Consolidation“, *Studies in Comparative International Development*, 36 (2001): 77. <https://doi.org/10.1007/BF02687585>.



## LITERATURA

- Almond, Gabriel A. and G. Bingham Powell. *Comparative politics today: a world view*. Glenview, Ill. : Scott, Foresman/Little, Brown College Division, 1988.
- Almon, Gabrijel i Pael Bingam. *Komparativna politika danas: svjetski pregled*. Podgorica: Fakultet političkih nauka i Centar za demokratiju i ljudska prava, 2009.
- Aldrich, John. *Why Parties?: The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press, 1995.
- Bollin, Niklas. „New Party Entrance. Analyzing the Impact of Political Institutions”. U *Umea Working Papers in Political Science 2* (2007). Dostupno na <http://miun.diva-ortal.org/smash/get/diva2:562465/FULLTEXT01.pdf> pristupljeno 27.12.2020.
- Chhibber, Pradeep and Ken Kollman. *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India and the United States*. Princeton, NJand Oxford:Princeton. University Press, 2004.
- Čavoški, Kosta. *O neprijatelju*. Beograd : Prosveta, 1989.
- Easton, David. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley, 1965.
- Goati, Vladimir. *Partijske borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung : Institut društvenih nauka, 2006.
- Jovanović, Milan. „Izborni i partijski sistem u funkciji prezidencijalizacije parlamentarizma u Srbiji”. U *Parlamentarizam u Srbiji: urednici Darko Simović i Edin Šarčević*, 85–116. Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo, 2018.
- Jovanović, Milan i Dušan Vučićević. „Dinamika političkog organizovanja u Srbiji od obnove partijskog pluralizma: izborni avanturisti u stilu 'pečuraka pre kiše'”. U *Trideset godina obnovljenog višepartizma u Srbiji: (ne)naučene lekcije*, urednici Slaviša Orlović, Despot Kovačević, 71–98. Beograd: Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka – Centar za demokratiju i Hanns Seidel Stiftung, 2020.
- Jovičić, Miodrag. „Parlamentarni sistem nasuprot predsedničkom i skupštinskom sistemu”, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 1 (1992): 29–40.
- Komšić, Jovan. *Demokratija i dobra (samo)uprava : uvod u osnovne ideje i institucije*, Beograd: Dan Graf, 2019.
- Kovačević, Despot. *Institucionalizacija partija i partijskog sistema u zemljama bivše SFRJ*. Doktorska disertacija. Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2020.
- Kurian, George Thomas, editor. *World encyclopedia of parliaments and legislatures*. Washington, D.C. : Congressional Quarterly, 1998.
- Lago, Ignacio and Ferran Martinez. „Why new parties?”. *Party Politics* 17 (2011): 3–20.
- Марковић, Ратко. *Уставно право и политичке институције*. Београд: Правни факултет Универзитета : Службени гласник, 2008.
- Марковић, Ратко. „Ка будућем Уставу Србије”, *Српска политичка мисао*, посебно издање, (2017): 263–271.
- Марковић, Ратко. *Са уставне осмишљенице*. Београд: Службени гласник, Досије студио, 2017.
- Марковић, Слободан Г. „Развој парламентаризма у Србији”. U *Dileme i izazovi parlamentarizma*, priredili Vukašin Pavlović i Slaviša Orlović, 249–266. Beograd : Konrad Adenauer Stiftung : Fakultet političkih nauka, 2007.
- Матић, Милан. *О српском политичком обрасцу*, Београд: ЈП Службени лист СРЈ и Институт за политичке студије, 2000.
- Merkel, Wolfgang. *Transformacije političkih sustava*. Zagreb : Fakultet političkih nauka Sveučilišta u Zagrebu, 2011.

- Nikolić, Pavle. „Ustav Republike Srbije od 1990. godine i problemi demokratizacije”. *Pravni život* 1/2 (1991): 89–96.
- Orlović, Slaviša. „Re-dizajniranje političkih institucija”. U *Kvalitet političkih institucija*, priredio Vukašin Pavlović, 65–99. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta, Centar za demokratiju, 2010.
- Orlović, Slaviša. „Predsednik republike – konstitucionalno institucionalne dileme”. *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 13 (2015): 151–164.
- Pajvančić, Marijana. „Funkcije ustavnog suda u utvrđivanju krivice šefa države u ustavima zemalja u tranziciji”, U *Уставни суд Србије : у сусреті новом уставу : зборник радова*, приредила Боса Ненадић, 121–134. Beograd : Уставни суд Републике Србије, 2004.
- Pejić, Irena. „Podela vlasti u ustavnom sistemu Srbije: mogućnost ravnoteže”. U *Parlamentarizam u Srbiji*, urednici Darko Simović i Edin Šarčević, 33–51. Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo, 2018.
- Petrov, Vladan. „U potrazi za ustavnom stabilnošću u Republici Srbiji”. *Pravni život*, 12 (2017): 591–601.
- Petrov, Vladan. „O nekim opštim mestima o poimanju sistema vlasti uopšte i u Republici Srbiji”. U *Parlamentarizam u Srbiji*, urednici Darko Simović i Edin Šarčević, 13–32. Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo, 2018.
- Reybrouck, David Van. *Protiv izbora*. Novi Sad: Futura publikacije, 2017.
- Sartori, Đovani. *Upporedni ustavni inženjering*. Beograd: Filip Višnjić, 2003.
- Schedler, Andreas. „Measuring Democratic Consolidation”. *Studies in Comparative International Development*, 36 (2001): 66–92. <https://doi.org/10.1007/BF02687585>.
- Simović, Darko. „Uzroci prezidencijalizovanja parlamentarizma i dometi ustavnog inženjeringa u Republici Srbiji”. U *Parlamentarizam u Srbiji*, urednici Darko Simović i Edin Šarčević, 53–84. Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo, 2018.
- Slavujević, Zoran Đ. „Institucije političkog sistema – umesto simboličkog izraza prava građana da vladaju, sredstvo vladavine nad građanima”. U *Kako građani Srbije vide tranziciju: istraživanje javnog mnjenja tranzicije*, urednik Srećko Mihailović. 59–70. Beograd : Friedrich Ebert Stiftung, 2010.
- Stojiljković, Zoran i Dušan Spasojević. „Teorijsko-metodološki okvir za izučavanje stranačkih programa i unutarstranačke demokratije”. U *(Ne)demokratsko redizajniranje političkih partija Srbije*, urednici Zoran Stojiljković, Gordana Pilipović Dušan Spasojević, 5–21. Beograd : Fondacija Konrad Adenauer, 2013.
- Živković Ivona i Ivo Čolović, „Istorijat poverenja u političke institucije u Srbiji od 1990. do 2020. godine”. U *Koga, kako i zašto smo birali – Izbori u Srbiji 1990–2020.godine*, urednici Milan Jovanović i Dušan Vučićević, 258–260. Beograd: Službeni glasnik i Institut za političke studije, 2020.

---

Prof. dr Jovan Komšić<sup>93</sup>

## IZAZOVI EVROPEIZACIJE I DECENTRALIZACIJE SRBIJE – KAKVI SU IZGLEDI ZA PODELU I RAVNOTEŽU VLASTI U SRBIJI?

### SAŽETAK

Pogledom unazad, na refleksije dubokih kriza promene 19. veka i prvog reverzivnog, antidemokratskog talasa 20. veka, autor gradi pretpostavke kompleksnijeg razumevanja aktuelnih tokova moći i ambivalentnih perspektiva ustavno-demokratske podela i ravnoteže vlasti u Srbiji. Pitanja decentralizacije i regionalizacije Srbije, kao i autonomije Vojvodine, po meri evropskih standarda, razmatraju se u kontekstu komparativnih iskustava i nekoliko klasifikacija regionalističkih uređenja u Evropi. Autorovo stanovište jeste da se nedorečenosti ustavnog koncepta i štetni učinci „apsolutističke demokratije“ mogu prevladati prevrednovanjem samog pojma države i nacije posredstvom reformi u smeru konstitucionalne demokratije (*Carl J. Friedrich*), kojom se svakom članu političkog poretka priznaje pravo da bude građanin dve zajednice, pokrajinske i nacionalne (republičke).

**KLJUČNE REČI:** kriza promene; srpski izazovi; evropeizacija; podela i ravnoteža vlasti; hibridni režim; decentralizacija; regionalizacija; autonomija Vojvodine; institucionalne reforme; konstitucionalna demokratija.

### UVOD

Naš današnji svet pod opsadom je nove boljke. Za nju valja tražiti ne samo novi lek, već i razumeti da prošlost više ne rasvetljava budućnost tako pouzdano, kao što se to od antičkih vremena do samih početaka modernizacije i demokratskih društvenih revolucija činilo mogućim i neproblematičnim. U mislima „samom sebi“, Marko Aurelije (*Marcus Annius Catilius Severus*) to je lepo sročio: „Onaj koji je video ono što sad postoji, video je sve: i ono što se vekovima dosad dešavalo, i ono što će se kroz vekove desiti: jer je sve to iste prirode i istog oblika”.<sup>94</sup>

Nisu usamljena mišljenja da su, nakon „eksplozivnog trenutka Moderne“, već odigrani svi istorijski scenariji oslobađanja ljudskih, proizvodnih, komunikacijskih i umetničkih, ali i, istovremeno, destruktivnih snaga i podsvesnih nagona. Bodrijar (*Jean Baudrillard*) nazvao je još pre tri decenije sadašnje stanje stvari „ostvarenjem svih utopija“, „međusobnom kontaminacijom svih kategorija“ i epidemijskom, „opštom me-

---

<sup>93</sup> Politikolog, redovni profesor Ekonomskog fakulteta u Subotici (u penziji), Univerzitet u Novom Sadu; i-mejl: jovankomsic@gmail.com.

<sup>94</sup> Marko Aurelije, *Samom sebi*, (Beograd: Dereta, 2019), 114.

tastazom vrednosti". Takve *simulacije* i simulakrumi znače da „*možemo samo ponovo da odigramo sva scenarija zato što su već bila igrana* – bilo stvarno, bilo virtualno”.<sup>95</sup>

Sartori (*Giovani Sartori*), pak, upozorava na „ideološku zagađenost”, „cirkularni lov na veštice” i „trijumf gluposti”, kao naličje krize ideja. Lek za sve te manifestacije „krize znanja i delovanja” potražuje u „ideokratiji”, „izornoj meritokratiji” i odgovornom delovanju, posredstvom institucija ustavne države.<sup>96</sup> Ostaje, međutim, i dalje živom ključna dilema: „kako da se spreči da demokratska titularnost vlasti ne postane paravan i legitimizacija autokratskog vršenja vlasti”?<sup>97</sup>

Dakle, s obzirom da smo na razmeđu 20. i 21. stoleća, zarad svekolikog „ozdravljenja društva”, revoluciju zamenili postkomunističkom *restauracijom*, i to ne u Polibihevom smislu ponovnog vraćanja *malo* poznatim državnim formama,<sup>98</sup> već obnovom nacionalne države u okviru globalno poznatih i prestižnih formi starih sistema parlamentarne demokratije, zapitaćemo se: u kakvom (ne)znanju i (ne)delovanju je, onda, danas problem?

Zašto se, i pored tog velikog povratka slobodi, suočavamo sa novim manifestacijama tranzicione „slabosti svijui” (Tokvil),<sup>99</sup> partijskog monopola, krutog centralizma i „gazdovanja klike”, o čemu je pisala još Roza Luksemburg (*Rosa Luxemburg*), kada je kritikovala partitokratski sunovrat Ruske boljševičke revolucije?<sup>100</sup> Kako objasniti sledeći nalaz najsvežije empirijske provere mišljenja građana o stanju demokratije u Srbiji:

„Ogromna većina građana, njih 90%, pak, smatra da je Predsednik Srbije ključni akter u donošenju političkih odluka u Srbiji. Ako uzmemo u obzir prethodno iznete nalaze da političari rade za svoj interes kao i za interese stranih i domaćih bogataša, nameće se zaključak da je glavni akter u zarobljavanju države Predsednik Republike. No, čini se da građanima i nije mnogo stalo do demokratije u Srbiji, jer su oni ili ravnodušni prema načinu vladanja ili su načelno za demokratiju ali smatraju da u sadašnjim uslovima u Srbiji treba „čvrsta ruka” odnosno otvoreno su za autoritarni način vladavine”.<sup>101</sup>

Budući da je očito reč o vrlo ozbiljnoj *krizi promene*, koja u ponečemu neodoljivo podseća na Tokvilov (*Alexis de Tocqueville*) opis devetnaestovekovne francuske

<sup>95</sup> Žan Bodrijar, *Prozirnost zla*, (Novi Sad: Svetovi, 1994), 7–14. (italik J. K.)

<sup>96</sup> Đovani Sartori, *Demokratija – šta je to?*, (Podgorica: CID, 2001), 157, 162, 230–232, 262–264.

<sup>97</sup> *Ibid.*, 101.

<sup>98</sup> Hana Arent, *O revoluciji – odbrana javne slobode*, (Beograd: Filip Višnjić, 1991), 33–34.

<sup>99</sup> Uočavajući da evropska revolucionarna iskustva 18–19. veka, zapravo, prepuštaju demokraciju „svojim divljim nagonima, Tokvil piše: „Zapažam da smo uništili individualne egzistencije koje su mogle pojedinačno da se bore protiv tiranije; ali vidim da je *samo vlast nasledila sve prerogative* otete porodicama, korporacijama ili pojedincima: namesto ponekad ugnjetačke sile jednoga malog broja građana, ali koja je održavala društveni poredak, nastupila je, dakle, *slabost svijui*... Društvo je mirno, ne zato što je svesno svoje snage i blagostanja, već naprotiv zato što veruje da je slabo i nemoćno... svako oseća zlo, ali niko nema hrabrosti ni energije neophodne da se potruži radi boljitka...”; Aleksis de Tokvil, *O demokratiji u Americi*, (Sremski Karlovci: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Titograd: CIID, 1990), 14–15. (italik J. K.)

<sup>100</sup> Rosa Luxemburg, *Izabrani spisi*, (Zagreb: Naprijed, 1974), 295.

<sup>101</sup> Beogradski centar za bezbednosnu politiku, „Građani: Srbija je zarobljena država, ali treba sama da se oslobodi, preuzeto 19. 11. 2020., <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/11/za-robljena-drzava-web2-3.pdf>.

tranzicije, bremenite „*misaonim nasiljem*” i stanjem u kojem „*nacija zamorena dugotrajnim rasprama rado dopušta da bude nasamarena*”,<sup>102</sup> prava dijagnoza sadašnjeg momenta koja bi, saglasno citiranoj Aurelijevoj misli, omogućila bistar pogled i unazad i napred, krajnje je izazovan i neizvestan poduhvat.

Ipak, možda polaznu pretpostavku svakog smislenijeg odgovora možemo potražiti u oceni da su *velike transformacije na samom početku* i da, kako upozorava Sartori, pod neumerenim opterećenjima simultanih preobražaja svih društvenih pod-sistema „... skoro sve može da iskoči iz koloseka i da krene krivim putem”.<sup>103</sup>

Razume se, Sartorijeva kao i sve druge relevantne teorije demokratizacije, pod „pravim putem” podrazumevaju reformsku tvorbu funkcionalnih, relativno ostvarivih i održivih *institucionalnih „alata”*. Tome se može dodati jedno preciziranje. Naime, bez obzira da li nam takva oruđa dolaze iz intelektualnih radionica konkurentskog, samoregulativnog tržišnog sistema, ili, pak, iz potonjih koncepata i prakse „organizovanog kapitalizma”<sup>104</sup> 20. stoleća, što ekonomiju i politiku povezuju posredstvom „regulisanog tržišta”,<sup>105</sup> u načelu je moguće kazati da *moćna intervencija pravne države pruža šansu stabilizacije i razvoja slobodnog društva*.

U svojim analizama demokratije i autoritarizma, Nojman (*Franz Neumann*) je takvo stanovište iskazao primedbom o lošoj usluzi nauci „... kada se tvrdi da je liberalna država ‘slaba’ država. Liberalna je država bila uvijek toliko jaka koliko su to okolnosti zahtijevale”.<sup>106</sup> Posve opravdanim smatram i njegov zaključak da stabilnost demokratskih sistema treba meriti s obzirom na prisustvo tri ključne komponente: a) delotvorno provođenje *vladavine zakona*; b) *fleksibilnost* i sposobnost samokorekcije *političke mašinerije*, s obzirom na nove probleme istorijskog procesa, i c) *vaspitanje* građana za demokratiju.<sup>107</sup>

Sve u svemu, kada je posredi priroda tekuće restauracije, stvar je moguće posmatrati i na način Karla Polanji (*Karl Polanyi*). Promišljajući šanse eventualnog povratka nekakvom modelu samoregulišućeg tržišta, ovaj autor opominje da „... ma koliko da su velike neizvesnosti promene, *obnova prošlog* je isto toliko *nemoguća* koliko i prenošenje naših nevolja na drugu planetu”.<sup>108</sup>

Iz nešto drugačijeg ugla, bez obzira što je svestan činjenice da demokratija, „kao politički sistem, može da dovede i do siromaštva”, zatim, da svojim procedurama može da usporava ekonomski razvoj, te da je „svet pun tržišnih sistema bez demokratije”, Sartori naglašava da „*podanici postaju građani sa pravom i glasom samo unutar političkih, ekonomskih i socijalnih struktura koje kidaju koncentrisanu vlast (što ne treba mešati sa centralizacijom vlasti) preko mnoštva posrednih i*

<sup>102</sup> Алексис де Токвил, *Стари режим и револуција*, (Сремски Карловци-Нови Сад: Издавачка књижарница Зорана Стојановића, 1994), 150. (italik J. K.).

<sup>103</sup> Sartori, *Demokratija – šta je to?*, 298.

<sup>104</sup> Franz Neumann, *Demokratska i autoritarna država*, (Zagreb: Naprijed, 1974), 100.

<sup>105</sup> Karl Polanyi, *Velika transformacija – politička i ekonomska ishodišta našeg vremena*, (Beograd: Filip Višnjić, 2003), 239–248.

<sup>106</sup> Neumann, *Demokratska i autoritarna država*, 74.

<sup>107</sup> Ibid., 115.

<sup>108</sup> Polanyi, *Velika transformacija*, 240. (italik J. K.).

*kontrabalansiranih vlasti*". Prema tome, iako nije dokazano da je par „demokratija-tržište” obavezan ili obavezujući, reč je o „optimalizujućem” faktoru slobode i prosperiteta.<sup>109</sup>

Elem, pomenuta razmišljanja shvatam kao koristan „pretekst” za zaključak da je, upravo zbog prošlih i sadašnjih nevolja zemalja „uništenih krahom planske privrede” (Sartori), poželjna i u načelu moguća nešto drugačija perspektiva postsocijalističkog povratka starom režimu, nego što bi to bilo pomenuto „gazdovanje klike”, ili još jača koncentracija moći na adresi vodeće ličnosti režima. Formulisaću je ovako: ukoliko su „prilagođene okolnostima i ljudima” (Tokvil),<sup>110</sup> odnosno, ukoliko nastaju harmonizacijom interaktivnog dejstva ključnih faktora, kao što su: a) objektivne potrebe; b) interesi uticajnog međunarodnog okruženja i c) domaća potražnja (što zapravo znači da ne nailaze na jake otpore vladavinskih struktura, običajne inercije i raspoloženja građanstva), nove ustanove mogu postati dobri saveznici u nameri da u ambijentu ustavno garantovanih ekonomskih i političkih sloboda modernizujemo državu i društvo.<sup>111</sup>

Krenimo dalje. Ako u tom kontekstu, na našoj sceni, sagledamo komponente znanja i vrednosnih *preferencija* upravljačkih i kulturnih elita, uočićemo šarenolike dijagnoze i scenarije promena. Jednu od stalnih kontroverzi čini i tradicionalistička reakcija na manje-više adaptirane oficijelne projekte modernizacije, po meri uređenja starih demokratija i pravnih tekovina EU (*Acquis communautaire*). Reč je o *fluidnim, ali vrlo snažnim prizivima* „preporodnog” povratka Srbije etno-nacionalnim „korenima”,<sup>112</sup> pa se u široj javnosti Srbije danas već dobrano razaznaju političke platforme osporavanja jedne od ključnih tekovina Moderne, a to je razdvojenost države i crkve.<sup>113</sup>

Kako bilo, i zbog savremenih varijacija kolektivističkog (*hólon*) pokliča helenskog „patriotskog” pokreta: „*Natrag državi naših predaka*”,<sup>114</sup> na ovim našim, post-ratnim prostorima „zakasnelih nacija”<sup>115</sup> i mladih demokratija, u krajnje delikatnoj fazi strmoglavog opadanja vrednosti demokratskih „deonica” na svetskim,

<sup>109</sup> Sartori, *Demokratija – šta je to?*, 251–252. (italik J. K.).

<sup>110</sup> Tokvil, *O demokratiji u Americi*, 12.

<sup>111</sup> Jovan Komšić, *Demokratija i dobra (samo)uprava*, (Beograd: Dan Graf, 2019), 28–31.

<sup>112</sup> Добрица Ћосић, *Промене*, (Нови Сад, Дневник, 1992), 206, 252–257, 311.

<sup>113</sup> Recimo, pominjući bitku protiv političkog pokliča, „tipičnog za autoritarne poretke našeg podneblja, a koji je glasio: „Svedete Crkvu na privatnu sferu, u javnoj ona nema šta da traži”, čelnik jedne političke organizacije i profesor Fakulteta političkih nauka, u Beogradu, Slobodan Samardžić, piše o misiji „zbog koje se imao ‘rašta roditi’” nedavno upokojeni mitropolit SPC, Amfilohije: „Taj poziv za *borbeni stav* nije proizvod ničije konkretne političke zamisli, nego znak otpora protiv naopakog iskustva koje vrši *prostu zamenu duboke prošlosti za površnu sadašnjost, svog za tuđe, nezavisnosti za zavisnost, odgovorne slobode za iluziju raja na zemlji*”; Slobodan Samardžić, „Zašto su Amfilohija često okivali na krst”, (*Danas*, petak, 6. novembar, 2020), 14 (italik J. K.).

<sup>114</sup> Karl R. Poper, *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji*, Tom 1. . (Beograd: BIGZ, 1993), 240–241.

<sup>115</sup> Pozajmljujući za naslov svoje knjige Ničeovu (*Friedrich Nietzsche*) ideju o naciji, koja je došla prekasno i ne nadoknađuje povesno odgađanje, Helmut Plesner je, zapravo, 1959. godine predočio svoju dve i po decenije (1934–35) staru raspravu o *Sudbini nemačkog duha na kraju njegove građanske epohe*; Helmuth Plessner, *Zakašnjela nacija*, (Zagreb: Naprijed, 1997), 8–9.

evropskim<sup>116</sup> i domaćim (izbornim) „berzama“ političkih interesa i raspoloženja, valja nam se vraćati ne samo starim procedurama hjumovski (*David Hume*) „mudro ustanovljenog ustrojstva“, koje je „... dobro samo u meri u kojoj obezbeđuje lek protiv lošeg upravljanja“.<sup>117</sup>

Hjum nam u tom smislu naglašava da bi „... republikanska i slobodna vlada bila (bi) očigledan apsurd kada određena, ustavom predviđena, ograničenja i kontrole ne bi imali nikakav uticaj i ne bi obezbeđivali da rad na ostvarivanju javnog dobra bude u interesu svih“.<sup>118</sup> Zato, upozorava da takvi oblici vlade „... postaju izvor sveg nereda i najcrnijih zločina ako u njihovoj osnovnoj strukturi i ustrojstvu nedostaje sposobnosti i čestitosti“.<sup>119</sup>

Kazaću stoga da, kao što nema demokratije bez demokrata,<sup>120</sup> tako ni današnje ustanove i uzroke njihovog kvarenja – usled uzurpacije javnog dobra, lošeg upravljanja, siromaštva, neznanja, nedostatka sposobnosti i čestitosti, kulture bede, raširenosti slepih i divljih nagona, korupcije itd. – ne možemo dubinski spoznati bez pažljivog razmatranja ideja, koje su dešifrovale „čudesne zbrke“ (Tokvil) samih početaka demokratizacije ranih industrijskih društava Zapada, kao i sloma demokratije, s kraja prve trećine prošlog veka.

### TREĆI TALAS DEMOKRATIZACIJE I MUKE ZADOCNELIH NACIJA

Zašto mislim da je i prilikom analize perspektiva decentralizacije i regionalizacije, u tranzicionom kulturno-političkom ambijentu srpske države i društva, koristan osvrt na refleksije prošlih vekova? Pa, upravo zbog toga što smo, pored kvalitativnih, epohalnih razlika u obeležjima ključnih arena polit-ekonomske reprodukcije savremenih društava, dejstvom dve poslednje globalne krize (2008–2020) primorani i na suočavanje sa nekolikim trendovima približno „iste prirode i istog oblika“ (M. Aurelije) iz prvog talasa *reverzije* demokratije u autoritarizam.<sup>121</sup>

Za nas je, recimo, vrlo korisno da se podsetimo kako je u kontekstu sloma niza evropskih demokratskih režima, tridesetih godina prošlog veka, Plesner (*Helmuth Plessner*) objašnjavao nacional-socijalističku opsednutost „poreklom naroda iz predpovesnog vremena“. Izdvajam sledeći stav: „Tamo, dakle, gdje formalna demokracija nije tijekom stoljeća izborni rezultat ustavnih borbi, nego manje ili više

<sup>116</sup> Vidi upozorenje evropskoj javnosti trideset pisaca, filozofa i istoričara „Ideja Evrope je u opasnosti“, objavljeno uoči izbora za Evropski (EU) parlament, 2019. godine, u *Liberasionu* i *Gardijanu*; preuzeto 05. 02. 2019. <https://www.danas.rs/kultura/borite-se-za-evropu-inace-ce-je-rusitelj-unistiti/>.

<sup>117</sup> „Tako je velika snaga zakona i posebnih oblika vlade, a njihova zavisnost od raspoloženja i čudi ljudi tako mala da se ponekad mogu izvesti zaključci skoro isto toliko opšti i izvesni kao i bilo koji drugi do kojih bismo došli uz pomoć matematike“; Dejvid Hjum, *Politički eseji*, (Beograd: Službeni glasnik, 2008), 79, 85, 88.

<sup>118</sup> *Ibid.*, 79.

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> Vilhelm Henis, *Politika i praktična filozofija*, (Beograd: Nolit, 1983), 54, 81.

<sup>121</sup> Samjuel P. Hantington, *Treći talas – demokratizacija na izmaku dvadesetog veka*, (Podgorica: CID, Zagreb: Politička kultura, 2004), 22–29.

uvoz, ona se nije mogla ukorijeniti u pučkoj svijesti”.<sup>122</sup> Još konkretnije, deficit „moderne demokratske samosvesti „ uslovljeni su činjenicom da je umesto „države kao ugovora” odnosno, umesto evropeizacije, posredstvom sekularizacije političkog i prevrednovanja čoveka u građanina (*civis*), prevladala „svijest da je *ono narodsko pravi nositelj države* i na kraju čak da je *ono svrha države*. *Ali time parlamentarna demokracija prestaje biti interesantna*, upozorio je citirani autor.<sup>123</sup>

A, ako još dublje „zaronimo” u istoriju modernih (i antimodernih) ideja, uočićemo da je još pre skoro dva veka, u formativnoj fazi demokratskih sistema vlasti, Tokvil upozorio na opasnost od *nove despotije*. Mislio je na situacije u kojima oba faktora republikansko-demokratskog suvereniteta naroda – kako *ustrojstvo države*, tako i *biračko telo* – prete da postanu izvori „starateljstva” nad društvom od strane omnipotentne, centralizovane političke moći. U takvim okolnostima, „*mane vlastodržaca i nedotupavnost građana* ubrzo bi dovele do njegove propasti, a narod, pošto mu dojade njegovi predstavnici, a i on sam sebi, stvorio bi *ili slobodnije institucije ili bi se vratio da padne ničice pred noge jednom jedinom gospodaru*”.<sup>124</sup>

Uočićemo, takođe, da je Tokvil izvanredno detektovao jednu, danas posebno izraženu kontroverzu u biću novih demokratija i nedovršenih država-nacija, kakva je i Srbija.<sup>125</sup> Reč je o tome da „da ljudi koji žive u demokratsko doba ne shvataju lako korisnost formi”.<sup>126</sup> Zbog procedura koje ograničavaju porive za neodloženim uživanjima (naša izreka za to je: „U se, na se i poda se”), one u njima često izazivaju prezir i mržnju. Međutim, da su demokratskim narodima prirodno potrebnije institucionalne forme, nego drugima, Tokvil pokazuje stavom da je

„... njihova glavna vrednost u tome što služe kao *prepreka između jakoga i slabog*, između vlastodržca i podanika, što prvoga zadržavaju, a drugome ostavljaju vremena da se pribere. Forme su tim *neophodnije što je suveren aktivniji i moćniji i što pojedinci bivaju nemarniji i slabiji*”.<sup>127</sup>

<sup>122</sup> Plessner, *Zakašnjela nacija*, 63.

<sup>123</sup> Ibid, 65. (italik J. K.).

<sup>124</sup> Tokvil, *O demokratiju u Americi*, 637. (italik J. K.); Slično je Marks (*Karl Marx*) upozorio, analizirajući vladavinu Luja Bonaparte. Zapazio je da je vanparlamentarna masa buržoazije potražila zaštitu jedne jake i neograničene vlade, kako bi „... mogla da se posveti svojim privatnim poslovima. Ona je nedvosmisleno pokazala kako čezne da se oslobodi svoje sopstvene političke vlasti, da bi se oslobodila tegoba i opasnosti vladanja... Francuska (je) umakla od despotije jedne klase samo da bi ponovo pala pod *despotiju jedne ličnosti*, i to pod autoritet jedne ličnosti bez autoriteta, K. Маркс, „Осамнаести бример Луја Бонапарте, у: К. Маркс, Ф. Енгелс, *Изабрана дела*, том 1, (Београд: Култура, 1949), 227, 245–246.

<sup>125</sup> Zbog toga Aljoša Mimica naziva Tokvila „našim savremenikom”. Naime, pokazujući kako stari režim, bez obzira na korenite promene ustavno-pravnog, institucionalnog i ideološkog tipa, „... još zadugo odoleva u onim dubljim društvenim podsistemima ili 'skrivenim strukturama' u kojima se oblikuje legitimacijska osnova poretka, odnosno određeni tip volje za pokoravanjem, Mimica piše: „Tokvil kao da nas upozorava da se ne čudimo ako se i sami, pokušavajući da jasno razaznamo šta nam je *istorijski prelom između 'starog' i 'novog' režima* doneo, budemo još dugo susretali s našom vlastitom prošlošću, Аљоша Мимица, „Токвил, наш савременик „ (Предговор), у: *Шару режим и револуција*, Токвил, 9.

<sup>126</sup> Tokvil, *O demokratiju u Americi*, 641.

<sup>127</sup> Ibid. (italik J. K.).



Na tom tragu, Hajek (*Friedrich A. Hayek*), polovinom dvadesetog veka, kritički opservira manir „autoritarnog planera”, koji „... u interesu jednoobraznosti, uspešnosti vladanja i upravne pogodnosti podržava centralističke težnje, i u tome ima snažnu podršku siromašnije većine, koja je sklona mogućnosti krckanja bogatstva bogatijih regija”.<sup>128</sup> Iz tog razloga, u čuvenim razmatranjima „poretka slobode” citira i Paundov (*Roscoe Pound*) stav kako

„... predana posvećenost postizanju trenutnih ciljeva koji su im pred očima, navodi upravne organe da prevede svoju funkciju i da umisle kako ustavna ograničenja i zajamčena individualna prava moraju da odstupe pred njihovim revnosnim zalaganjima da postignu ono što smatraju vrhovnom svrhom države”<sup>129</sup>.

Najzad, i Hajekov isto tako poznati savremenik, Karl Poper (*Karl R. Popper*), primećuje kako su, „u krajnjem slučaju, svi politički problemi institucionalni problemi”.<sup>130</sup> Ne čudi, stoga, što i naš ugledni ekonomista, Ljubomir Madžar, očito na tragu tradicionalne, liberalno-demokratske misli, uspostavlja konceptualni okvir analize ključnih prepreka rasta i razvoja današnje Srbije. Pritom, upozoravajući na tendenciju zgušnjavanja „hazardnog monolita” vlasti u jednu tačku, posebno naglašava fundamentalni značaj decentralističkih formi upravljanja privredom i društvom.<sup>131</sup>

Zašto se, dakle, moderne nacije ne mogu zamisliti bez centralizovane vlasti, s jedne strane i, istovremeno, zašto je, s druge strane, veća šteta od koristi, kada se narod potpuno potčini takvoj, usredsređenoj vlasti?

#### KOJA JE TO TAČKA RAZLIKOVANJA OPŠTE DOBITI OD ŠTETE KONCENTRISANE VLASTI?

Iole pažljiv čitalac mogao bi u klasičnim liberalnim raspravama o državi i demokratiji pronaći određena mesta koja bi nas mogla navesti da primetimo, ne samo za slučaj današnje Srbije, već i za stanje u mnogim drugim savremenim državama, kako je reč o očitj diskrepanci između ustavnih deklaracija slobode i efektivnog vladavinskog režima.

Jedno takvo mesto nalazi se u Milovom (*John Stuart Mill*) eseju „O slobodi”, objavljenom 1859. godine. Argumentujući princip ograničenja mešanja vlade u privredni i ukupni društveni život, ovaj klasik je upozorio:

„Kada bi putevi, železnice, banke, osiguravajuća društva i akcionarska udruženja – svi do jednog, spadali u delokrug vlade; kada bi se centralnoj upravi uz to

<sup>128</sup> Friedrich A. Hayek, *Poredak slobode*, (Novi Sad: Global Book, 1998), 227.

<sup>129</sup> Ibid, 226.

<sup>130</sup> Karl R. Popper, *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji*, Tom 2, (BIGZ, Beograd: BIGZ, 1993), 196. (italik J. K.).

<sup>131</sup> „Da bi privreda učinkovito funkcionisala, ona mora da bude u stanju da generiše veliki broj odluka... Da bi se donelo dovoljno odluka, potrebna je decentralizacija, to jest treba omogućiti da se odluke donose na velikom broju mesta. Kod nas je sasvim obrnuto...”; Ljubomir Madžar, „Jedino smo mi zemlja koja nije likovala zbog propasti socijalizma”, (*Nedeljnik*, 21. novembar 2019), 37. (italik J. K.); vidi i: „Strukturne naprsline u političkom sistemu Srbije”, (*Nedeljnik*, 08. oktobar, 2020), 32–35; kao i: „Што виша корупција то нижи раст”, (*НИИ*, 5. новембар, 2020. бр. 3645), 43–45.

prepustilo još i upravljanje onim čime danas upravlja opštinska i mesna uprava; kada bi vlada postavljala činovnike u sva ta razna preduzeća; kada bi ona nagrađivala i uzdizala dodeljivanjem viših činova – tada ni slobodna štampa ni narodno uređeno zakonodavstvo ne bi mogli da preduprede da Engleska ili neka druga država bude slobodna samo po imenu”.<sup>132</sup>

Ako posredstvom ovakve „lupe” osmotrimo stanje u našem „dvorištu”, uzimajući u obzir i ocene Evropske komisije, iz najnovijeg *Godišnjeg izveštaja o Srbiji – 2020*,<sup>133</sup> tada nećemo moći da odolimo utisku da smo, i kao društvo i kao država, skoro „do grla” u problemu sa ključnim pretpostavkama slobode.

Ipak, da valja obazrivije posegnuti za kategoričkim zaključkom kako je reč o kulturološki omogućenoj i odnosom političkih snaga *stabilizovanoj* „novoj despotiji”, upućuje nas i sam Mil, kada za preciznije određenje tačke koja razdvaja zlo od dobra, ili štetu od korisnosti usredsređene vlasti, svrstava u „najteže i najzamršenije pitanje veštine vladanja”.<sup>134</sup>

Pa, i sâm Tokvil je, kao neosporni protagonista difuzije moći, kako po horizontali tako i po vertikali političkog poretka, uočio da nije samo Francuska revolucija (1789) stvorila centralistički monolit upravljanja. Tutorsko administriranje državom i privatnim licima, pri čemu se ljudi često „prave da ugnjetavanje ne primećuju”, nastalo je u nedrima starog režima, pored ostalog i zahvaljujući reformatorima iz Kraljevog saveta, ekonomistima i piscima svih profila. „Niko ne misli da bez uplitanja države može dobro obaviti kakav važan posao”, tako da su centralizacija i socijalizam nastali kao „plodovi istog tla”, što se jedno prema drugome odnose „kao pitoma voćka prema divljoj”, zapazio je Tokvil.<sup>135</sup>

S druge strane, u knjizi o američkoj demokratiji, raspravljajući o delotvornosti decentralizacije i *pokrajinskih institucija*, on zapaža „da samo oni koji stvar ne poznaju o njoj loše govore”.<sup>136</sup> Na taj način, dodatno ilustruje ogromne teškoće preciznije identifikacije uzroka i posledice u interaktivnom ambijentu politike i kulture. Indikativna je u tom smislu konstatacija da „upravni centralizam uspeva, istina, da za neko dato vreme i na jednom mestu objedini sve raspoložive snage nacije... Može, dakle, divno doprineti prolaznoj veličini jednog čoveka, ali ne trajnom blagostanju naroda”.<sup>137</sup>

Ako ništa drugo, nesporno je da uvidi ovog tipa vrlo razgovetno „upiru prst” ka vrhovima piramide vlasti i porivu da se eliminišu institucionalni generatori građanske svesti, što opet, vremenom, utiče i na slabljenje ukupne moći nacije. Međutim, da lekovi za boljke novog cezarizma nisu bili na „dohvat ruke”, pokazali su vi-

<sup>132</sup> Цон Стјуарт Мил, *О слободи*, (Београд: Правни факултет Универзитета, 1998), 137–38.

<sup>133</sup> Evropska komisija, „Godišnji izveštaj o Srbiji 2020”, preuzeto 12. 10. 2020. <http://europa.rs/GO-DISNJI-IZVESTAJ-O-SRBIJI-2020/>.

<sup>134</sup> Мил, *О слободи*, 140–41.

<sup>135</sup> Токвил, *Штари режим и револуција*, 62, 74, 88, 166.

<sup>136</sup> „Samo oni narodi koji imaju malo ili nimalo pokrajinskih institucija poriču njihovu korisnost; to će reći da samo oni koji stvar ne poznaju o njoj loše govore”; Tokvil, *O demokratiji u Americi*, 87. (italik J. K.).

<sup>137</sup> Ibid, 79.

šedecenijski „zaludni pokušaji“ da se posredstvom „kobnih revolucija“ uspostavi slobodna vladavina. Tokvil je to objašnjavao i činjenicom da su povezivanje „bezgranične administrativne centralizacije“ i „uticajnog zakonodavnog tela“ doveli do zamora i zasićenja demosa. Iz tih razloga se „... mnogi Francuzi zadovoljše mišlju da život u jednakosti pod jednim gospodarem ima, na kraju krajeva izvesne draži“.<sup>138</sup> Štaviše, tokom prve polovine 19. veka, jasno se potvrdilo da želja građana da samima sobom vladaju „... nikad nije trajna: ona iščezava s udesom koji ju je porodilo. Izgledalo je kao da ljudi vole slobodu, a ispostavilo se da samo mrže gospodara“.<sup>139</sup>

Nasuprot takvim iskustvima evropskih (kontinentalnih) revolucija, Tokvil podvlači da „ono što narodi stvoreni da bi bili slobodni zaista mrže jeste samo *zlo koje izvire iz zavisnosti*“, pa stoga „*ko u slobodi traži nešto drugo doli nju samu* (reč je o „zadovoljstvu da se može govoriti, delati i disati bez prisile, jedino pod vladavinom Boga i zakona“ – prim J. K.), *stvoren je da bi služio*“.<sup>140</sup> A, budući da onima koji od slobode jedino očekuju blagostanje, zapravo, manjka želja da budu slobodni, „moramo (se) odreći poriva da je objasnimo osrednjim dušama koje je nikad nisu osetile“, pesimistično i po svemu sudeći, i dan danas realistično zaključuje ovaj autor.<sup>141</sup>

Nije uzgred podsetiti da je i Marks bio zagovornik teze o dubokim korenima centralizovane države. Za sve prevrate u novijoj političkoj istoriji Francuske tvrdio je da su, stvarajući „građansko jedinstvo nacije“, zapravo „razvijali ono što je apsolutna monarhija započela: centralizaciju“ – sa svim atributima i mašinerijom državne uprave. Slično Tokvilu, pisao je o „bespomoćnoj nesamostalnosti, rasplinutoj bezobličnosti stvarnog društvenog tela“ francuske nacije u doba Luja Bonaparte. Ali, za razliku od Tokvila, koji nije sklon radikalnim sistemskim lomovima, Marks je mislio da to nabujalo „parazitsko telo“ države, koje „kroz krajnju centralizaciju dobiva sveprisustvo, sveznanje, ubranu sposobnost kretanja i elastičnost“,<sup>142</sup> treba „razbiti“, jer ne predstavlja ništa drugo do „upravni odbor“ buržoaske klase.<sup>143</sup>

Vraćajući se u postmarksističku (i antimarksističku) arenu, s kraja prošlog i početka ovog veka, belodano je da osim tradicionalne literature možemo i mnoge aktuelne rasprave uzeti za kompetentne „svedoke“ priličnih teškoća da se uspostavi i održi dobra uprava. „Dobra“ u smislu umeća da se, s jedne strane, projektovanjem neophodnih funkcija centralnih vlasti, kao i njihovim konkretnim politikama, ne naruši sistemska otpornost na „viruse“ centralizma, a da se istovremeno izbegnu rizici upravljačkih deficita previše „razložene“ („diferencirane“) države, s druge strane.<sup>144</sup>

<sup>138</sup> Токвил, *Стари режим и револуција*, 168.

<sup>139</sup> Ibid.

<sup>140</sup> Ibid, 169. (italik J. K.).

<sup>141</sup> Ibid.

<sup>142</sup> Маркс, „Осамнаести пример Луја Бонапарте „, 260, 307.

<sup>143</sup> „Moderna državna vlast samo je odbor koji upravlja opštim poslovima cele buržoaske klase“, Карл Маркс, Фридрих Енгелс, „Манифест комунистичке партије“, у: К. Маркс, Ф. Енгелс, *Избрана дела*, 1 том, 17.

<sup>144</sup> О „tendenciji razlaganja države“: Mihael Cirn, *Upravljanje s one strane nacionalne države*, (Beograd: Filip Višnjić, 2003), 255–260.

Iz tih razloga, Nojman je polovinom prošlog veka zapazio kako je „historijski (je) nemoguće tvrditi da državni intervencionizam po sebi smanjuje opseg i djelotvornost građaninove slobode”, što znači da je potrebna analiza „svake konkretne situacije”.<sup>145</sup>

Na toj stazi – ka konkretnim činjenicama, korisno je uputiti na nekoliko vrlo zanimljivih odgovora Frensis Fukujame (*Francis Fukuyama*) na danas itekako aktuelno pitanje: Zašto je mnogim društvima tako teško da dostignu modernost liberalnog Zapada?

Nesumnjivo je da centralni problem – oko kojeg se u jednom korpusu postkomunističkih društava i „slabih država” vrte svi drugi aspekti neuspešne (odložene; blokirane; deformisane) tranzicije – leži u procesu *građenje države*, tvrdi ovaj globalno uticajni autor. Logično diferencirajući temu „*delokruga države*” od pitanja „*jačine državne vlasti*”, ili institucionalnog kapaciteta države da planira i sprovodi u delo politiku i zakone,<sup>146</sup> on nastoji da razarajuće dejstvo privatizacijskih promašaja kritički poveže i sa zabludama teoretičara i političara „vezanih za Vašingtonski konsenzus”.

Oni su, po njegovim rečima, „malo upozoravali na *opasnosti od liberalizacije u odsustvu pravih institucija*. Ustvari, tada (kasnih osamdesetih i ranih devedesetih – prim. J. K.) je vladalo opšte mišljenje da je bilo koji stepen liberalizacije bolji od nedostatka liberalizacije”.<sup>147</sup> A, budući da je došlo do neizbežih „informativnih asimetrija” – u smislu odsustva pravilne identifikacije vlasništva i zaštite svojinskih prava – bio je široko otvoren put krađi javnih resursa od strane tzv. oligarha (tajkuna). Na taj način, puko smanjenje opsega državnih funkcija, saglasno Reganovoj (*Ronald Reagan*) inauguracionoj maksimi: „Vlada nije rešenje problema; vlada jeste problem”, nije rezultiralo postkomunističkim tržištem koje funkcioniše, niti kvalitetom javne uprave, koja „ne vesla, već kormilari”.<sup>148</sup>

Podsećajući na Fridmanovo (*Milton Friedman*) priznanje da je pogrešio, kada je krilaticom: „*Privatizujte, privatizujte, privatizujte!*” poentirao suštinu prelaza iz socijalizma u kapitalizam i demokratiju, te da je trebalo u prvi plan staviti *vladavinu prava*, kao važniju osnovu od privatizacije,<sup>149</sup> Fukujama u „*kapacitetu institucija*”, kao i u „*potražnji*” za njima, vidi ključna pitanja koje valja mnogo bolje razumeti nego što je to učinjeno neoliberalnim, sistemskim inženjeringom. Pritom, uverljivo pokazuje kako „*empirijski odnos između demokratije i razvoja ostaje kompleksan i dvosmislen: on ne podržava ni autoritarnu tranziciju kao opšti pristup ekonomskim reformama ni demokratizaciju kao strategiju rasta*”.<sup>150</sup>

S obzirom da dodatnu pažnju zaslužuje teza da je intelektualna dominacija neoliberalne škole ekonomista – koji su insistirali da postkomunistička tranzicija bu-

<sup>145</sup> „Povijesne veze između intervencionizma i građanskih prava povjesničari i politolozi slabo su istražili”; Neumann, *Demokratska i autoritarna država*, 105.

<sup>146</sup> Frensis Fukujama, *Građenje države*, (Beograd: Filip Višnjić, 2007), 17.

<sup>147</sup> Ibid, 28–29. (italik J. K.).

<sup>148</sup> Ibid, 29–30; O tome: Komšić, *Demokratija i dobra (samo)uprava*, 111–121.

<sup>149</sup> Fukujama, *Građenje države*, 30.

<sup>150</sup> Ibid, 32–40.

de izvedena na platformi maksimalne liberalizacije i minimalne države („deregulacija”) – uticala na nedostatak čitave dimenzije državnosti („građenja države”), ima smisla uputiti na još neke, vrlo relevantne autorske ideje.

Pre svega, mislim na Polanjijeve (*Karl Polanyi*) rasprave o mestu ekonomije u društvu. Zasnivajući ih na paradigmi *regulisane tržišne privrede* kapitalističkih industrijskih društava 20. veka, ovaj autor pažnju fokusira na *društvenu organizaciju*, kao presudnog posrednika u interakciji privrede sa političkom i najširim, psihološkom i kulturnom infrastrukturom društva. Promišljajući realno egzistirajuće ideološko-sistemske opcije velike transformacije industrijske civilizacije, četrdesetih godina prošlog veka, upozorava na zakonito *jačanje centralne vlasti*, „ma kako da se široko upražnjava prenos vlasti na niže nivoe”. Pa, budući da će se takvim trendom neizbežno povećavati opasnost po slobodu pojedinca, izlaz nalazi u „stvaranju arbitrerne sfere slobode zaštićene neporecivim pravilima”.<sup>151</sup>

Nasuprot „fikciji” klasične liberalne doktrine (koja se, kako kaže, protivi reformama u smeru povećane državne intervencije i žigoše regulaciju kao neslobodu), s jedne strane, i fašističkog opravdanja totalne vlasti (kojim se brutalno odbacuje svako načelo slobode), s druge strane, ovaj filozof „supstancijalne ekonomije” traga za takvim zakonskim pravom „... koje seže daleko izvan uskih granica političke sfere i dopire do temeljne organizacije samog društva”. U tom smislu naglašava: „Puka deklaracija o pravima nije dovoljna: *potrebne su institucije*... regulacijom i kontrolom može se postići sloboda ne samo za nekolicinu, već za sve”.<sup>152</sup>

Zapaziću da Polanjijevoj kritici doktrine „minimalne države”,<sup>153</sup> odnosno liberalnih zahteva „da planiranje, regulacija i kontrola budu ukinuti kao opasnosti za slobodu”,<sup>154</sup> ne korespondira samo stav njegovog savremenika Franca Nojmana da „*intervencija države obzirom na privatne pozicije moći može biti vitalna za očuvanje slobode*”.<sup>155</sup> Danas je, recimo, na toj liniji razmišljanja, kredibilan sociološko-kulturološki argument Alena Turena (*Alain Touraine*) kako evropsko „rešenje nije ni u održavanju aktuelnih ‘država spasitelja’, ni u prihvatanju liberalizma bez granica”.<sup>156</sup> Kao što je pokazano, takvoj logici svojstvene su i Fukujamine analize, iz kojih izdvajam još tri opservacije.

Prva je odgovor onima koji su se zalagali za „sumrak suverenosti”. Misleći na pristalice slododnih tržišta, kao i na multilateraliste, što su hotimično, ili, previdom,

<sup>151</sup> Polanji, *Velika transformacija – politička i ekonomska ishodišta našeg vremena*, 244–245.

<sup>152</sup> Ibid., 244–248. (italik J. K.)

<sup>153</sup> O moralnoj, ekonomskoj i političkoj funkciji liberalne teorije slobode vidi i: Neumann, *Demokratska i autoritarna država*, 85–106.

<sup>154</sup> Polanji, *Velika transformacija*, 246.

<sup>155</sup> Neumann, *Demokratska i autoritarna država*, 105. (italik J. K.)

<sup>156</sup> „Za navedene zemlje ni jedan politički problem nije važniji od istraživanja novog načina političke intervencije koja ne ometa konkurentnost, ali istovremeno štiti stanovništvo od surovosti liberalne ekonomije na koju većina zemalja nikako ne može da utiče”; Alen Turen, *Nova paradigma za bolje razumevanje savremenog društva*, (Beograd: Službeni glasnik, 2011), 33.

doprineli da se u prazninu, nastalu potiskivanjem nacije-države, ubace „multinacionalne kompanije, nevladine organizacije, međunarodne organizacije, zločinački sindikati, terorističke grupacije”,<sup>157</sup> ovaj autor podvlači da „nemamo drugog izbora nego da se vratimo suverenoj naciji-državi”.<sup>158</sup> Misleći tu i na fenomen „propalih, unesrećenih država od Evrope do Južne Azije”, u šta, dodaćemo, nesporno spada i Srbija,<sup>159</sup> on priznaje da su Evropljani u pravu kada se oslanjaju na oblike „meke moći”, tako što „zemlje moraju da budu u stanju da izgrade državne institucije ne samo unutar sopstvenih granica već i u lošije organizovanim i opasnijim zemljama”.<sup>160</sup>

A, budući da je u zonu interesovanja ove analize uključen i eksperiment da se uz pomoć EU poluga „meke moći”<sup>161</sup> evropeizuje lošije organizovana zemlja, kao što je Srbija, za novo relevantno mesto uzimam Fukujamin stav da komparativna iskustva ne nude „optimalni komplet institucija”. Jer, on kao takav i ne postoji, „... već samo institucije koje teže da favorizuju jedan skup dobara u odnosu na druge”.<sup>162</sup> To znači da, u zavisnosti od (ne)postojanja komplementarnih ustanova, ista institucija može podsticati, ali i usporavati ekonomski rast i razvoj. Zato, ni od federalizma i decentralizacije, kao „široko priznatih načina kojima možemo poboljšati brzinu političkog odgovora države i načiniti je povoljnijom za ekonomski rast”, ne možemo očekivati da u svakom vladavinskom aranžmanu omoguće pozitivne autpute.<sup>163</sup>

Najzad, naročito je delikatan jedan granični momenat „tvrde moći” u poludržavama i semidemokratskim režimima. Fukujama ga osvetljava stavom da „održavanje određene strukture političke moći često je za vođe siromašnih zemalja pitanje života i smrti, i ni jedan stepen spoljašnjeg finansiranja javnim dobrima iz zajednice donatora nije dovoljno veliki da nadomesti gubitak moći i prestiža koji prati pravu reformu”.<sup>164</sup> Tako se ova teza, zapravo, susreće sa Nojmanovim analizama *neizračunljivog elementa političke moći*, i zaključkom da se „nijedan politički sistem neće (se) pridržavati pravne vrijednosti izračunljivosti i pravne sigurnosti ukoliko mu se čini da to ugrožava njegovu sigurnost. Vlast će tada pokušati da odbaci pojam pravne slobode”.<sup>165</sup>

Bilo kako bilo, saglasno Rajhovej (*Wilhelm Reich*) tezi da „teorijske diskusije običavaju biti besplodne ako ih se ne postavi na tlo konkretnih praktičnih pitanja”,<sup>166</sup> preostali segmenti ovog oglada posvećeni su analizi aktuelnih problema teritorijal-

<sup>157</sup> O tome i: Cirn, *Upravljanje sa one strane nacionalne države*, 259.

<sup>158</sup> Fukujama, *Građenje države*, 135.

<sup>159</sup> O tome: Бранко Милановић, „Успех оствариле само Албанија, Пољска и Естонија „*Политика*, 9. новембар 2014, 10; preuzeto 3. 12. 2018. <http://www.politika.rs/sr/clanak/310222/Tema-nedelje/Cetvrt-veka-od-pada-Berlinskog-zida/Uspeh-ostvarile-samo-Albanija-Poljska-i-Estonija>

<sup>160</sup> Fukujama, *Građenje države*, 135.

<sup>161</sup> O „mekoj moći”, : Džozef S. Naj, *Budućnost moći*, (Beograd: Arhipelag, 2012), 107–139.

<sup>162</sup> Fukujama, *Građenje države*, 36.

<sup>163</sup> Ibid.

<sup>164</sup> Fukujama, *Građenje države*, 49.

<sup>165</sup> Neumann, *Demokratska i autoritarna država*, 99, 103.

<sup>166</sup> Wilhelm Reich, *Masovna psihologija fašizma*, (Beograd: Mladost, 1981), 216.

ne organizacije vlasti u Srbiji, u svetlu evropskih principa i iskustava decentralizacije i regionalizacije.

## DECENTRALIZACIJA

### *Komparativna iskustva i klasifikacije regionalističkih uređenja u Evropi*

Ako bismo Kelsenovom (*Hans Kelsen*) lestvicom decentralizacije<sup>167</sup> sumirali praksu 15 država EU, pre velikog proširenja 2004–2007. godine, pokazalo bi se da su tri države federalne (Nemačka, Austrija i Belgija), a da ostalih 12 imaju unitarno uređenje. Razume se, i regionalni tip uređenja pokriva vrlo različite institucionalne aranžmane i pozicije srednjih nivoa vlasti. One se kreću od širokih autonomnih nadležnosti, sa ustavno garantovanim primarnim zakonodavstvom, do država sa regionima bez samouprave, ili, pak, država bez srednjeg nivoa vlasti.

Zbog specifične decentralizacije, posredstvom ustavnih garancija regionalne autonomije, iz korpusa unitarnih država moguće je izdvojiti nov, poseban tip država i nazvati ih regionalnim. Takve su Italija i Španija,<sup>168</sup> dok za Ujedinjeno Kraljevstvo (UK), bez obzira na procese asimetrične devolucije (prenosa nadležnosti centralnih vlasti na nivo autonomnih vlasti Severne Irske, Škotske i Velsa), nije moguće reći da je iz multinacionalne unije transformisano u tip regionalne, ili, pak, federalne države.<sup>169</sup>

S obzirom na razlike i evolutivnost institucionalnih aranžmana u pravcu „novog regionalizma“ (Keating), novije empirijske komparacije i teorijske sinteze nude više klasifikacija decentralističkih državnih uređenja. Navešću, ovom prilikom, četiri tipa generalizacije.

Prema jednoj, čiji je autor saradnik stručnih tela Saveta evrope (CoE), Žerar Marso (*Gerard Marcou*), radi se o: 1) regionalizaciji bez stvaranja novog regionalnog nivoa vlasti; 2) regionalnoj decentralizaciji, i 3) političkoj regionalizaciji ili institucionalnom regionalizmu.<sup>170</sup> Druga, Kitingova (*Michael Keating*) klasifikacija upućuje na tri osnovna oblika vlasti: 1) federalizam; 2) devoluciju, i 3) funkcionalni decentralizam.<sup>171</sup> Uz izvesnu adaptaciju ovog stanovišta, uključenjem Marsoovog tipa (institucionalnog regionalizma ili političke regionalizacije), zasnovanog na rešenjima Španije (Ustav 1978), Italije (regioni specijalnog statusa), Francuske (Korzika), kao i Belgije, mogli bismo oblike teritorijalne vlasti shematski prikazati, na sledeći način (Tabela 1):

<sup>167</sup> Hans Kelzen, *Opšta teorija prava i države*, (Beograd: Pravni fakultet, 1998), 378–82.

<sup>168</sup> Мюндраг Јовичић, *Регионална држава – уставно-правна ситуација*, (Beograd: Вајат, 1996), 15–18.

<sup>169</sup> Michael Keating, *Federalism and Balance of Power in European States*, (Paris, 2007), preuzeto 9. 08. 2013, <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/37890628.pdf>.

<sup>170</sup> Jovan Komšić, *Principi evropskog regionalizma – Principles of European Regionalism*, (Novi Sad: PHILIA, 2007), 130–142, preuzeto 22. 08. 2015, [http://www.centarzaregionalizam.org.rs/prilozi/Principi\\_evropskog\\_regionalizma-Philia.pdf](http://www.centarzaregionalizam.org.rs/prilozi/Principi_evropskog_regionalizma-Philia.pdf)

<sup>171</sup> Keating, *Federalism and Balance of Power in European States*, 8.

TABELA 1: OBLICI TERITORIJALNE VLASTI

	Federalizam	Politički regionalizam	Devolucija	Funkcionalni decentralizam
Vlast podeljena na gornji i donje nivoe	Da	Da	Da	Da
Nadležnosti nižih jedinica	Široke	Široke	Široke	Male
Nadležnosti centralnih vlasti	Ograničene	Široke	Široke	Neograničene
Podela ovlašćenja	Utvrđena ustavom	Utvrđena ustavom; Država zadržava rezidualna ovlašćenja	Podleže običnim zakonima	Nema podele ovlašćenja

Treći tip analize procesa decentralizacije i regionalizacije (*Jean-Claude Van Cauwenberghe*) specifičan je po tome što obuhvata sve članice Saveta Evrope i grupiše 47 državnih uređenja u pet kategorija: 1) savezne (federalne) države; 2) visoko decentralizovane države; 3) prilično centralizovane države; 4) države Istočne Evrope (nove članice EU i države u procesu pristupanja) i 5) ostale članice u kojima je organizacija regionalnog nivoa još uvek na dnevnom redu.<sup>172</sup>

Najzad, četvrti način uopštavanja raznorodnih situacija, institucija i procedura vladavine i upravljanja može se naći u ekspertizama koje je za Helsinšku konferenciju pripremio Upravni odbor za lokalnu i regionalnu demokratiju (*The Steering Committee on Local and Regional Democracy – CDLR*), kao radno telo Komiteta ministara Saveta Evrope (*The Committee of Ministers of the Council of Europe*). Reč je o šest modela regionalne samouprave (2001),<sup>173</sup> čije definicije su prikazane u Tabeli 2, sa kolonom u kojoj su klasifikovane države (prema jednoj ekspertskoj analizi 24. institucionalna uređenja članica Saveta Evrope, iz 2007. godine).<sup>174</sup> Tome sam pridružio četvrtu kolonu, u kojoj su identifikovane dodirne tačke, ili, pak, preklapanja institucionalnog uređenja Srbije sa predloženim modelima.

<sup>172</sup> Jean-Claude Van Cauwenberghe, *Study on the current situation concerning regionalisation and the prospects for developing regional self-government in Council of Europe member states*, (The Congress of Local and Regional Authorities, Chamber of Regions, 14th Plenary session, CPR(14)6RE-PADD, 15 May 2007), (4.5. – 134), 2, 17. preuzeto 13. 11. 2020, <https://rm.coe.int/168071a6d5>.

<sup>173</sup> The Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 28<sup>th</sup> meeting, Strasbourg, 10–12 December 2001, *Final activity report of the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) to the Committee of Ministers*; MCL-13 (2002) 5, preuzeto 12. 08. 2015, CM(2002) 10; Addendum I – Part A (unclassified) 1 February 2002; <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=258141&Site=DC>.

<sup>174</sup> European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), *Report on European Practice and Recent Developments in the Field of Regional Self-government*, Strasbourg, 21 December 2007; CDLR(2007)69 final, preuzeto 12. 08. 2015, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1240827&Site=COE>.



TABELA 2. KLASIFIKACIJA EVROPSKIH DRŽAVA PREMA MODELIMA REGIONALNE SAMOUPRAVE

Model	Definicija	Država	Srbija – model
1. Federalna država, ili država sa veoma širokom regionalnom autonomijom	Regioni sa primarnim zakonodavstvom, garantovanim Ustavom, ili federalnim sporazumom, koje ne može biti osporeno bez njihove volje.	Austrija; Belgija; Finska (Olandi); Nemačka; Italija (regioni sa specijalnim statusom); Ruska federacija; Slovačka; Španija; Švajcarska	
2. Unitarna država sa širokom regionalnom autonomijom	Regioni sa primarnim zakonodavstvom, čije postojanje nije garantovano Ustavom, ili federalnim sporazumom i koji ne mogu biti osporeni protivno njihovoj volji.	Ujedinjeno Kraljevstvo (Škotska, Severna Irska)	
3. Unitarna država	Regioni sa ovlašćenjima da donose zakone, u skladu sa okvirnim (državnim) zakonodavstvom, i čije postojanje je garantovano Ustavom.	Češka republika (bez hijerarhijskih odnosa sa lokalnim samoupravama); Mađarska; Italija (regioni običnog statusa); Holandija	
4. Unitarna država	Regioni sa ovlašćenjima da usvajaju zakone i druge pravne akte, u skladu sa okvirnim (državnim) zakonodavstvom, ali, čije postojanje nije zagarantovano Ustavom.	Ujedinjeno kraljevstvo (Vels); Poljska (bez hijerarhijskih odnosa sa distriktima i lokalnim samoupravama)	
5. Unitarna država	Regioni sa pravom donošenja odluka bez zakonske snage i sa savetima (skupštinama) direktno izabranim od strane stanovništva.	Hrvatska; Danska (bez hijerarhijskih odnosa sa lokalnim samoupravama; 1 metropola-region); Finska (Kainuu); Francuska (bez hijerarhijskih odnosa sa lokalnim samoupravama); Norveška; Švedska (bez hijerarhijskih odnosa sa lokalnim samoupravama); Turska (bez hijerarhijskih odnosa sa lokalnim samoupravama); Ukrajina; Ujedinjeno kraljevstvo (London – metropola-region)	Autonomna pokrajina Vojvodina; Skupština direktno izabrana; Srbija bez hijerarhijskih odnosa sa lokalnim samoupravama
6. Unitarna država	Regioni sa pravom donošenja odluka bez zakonske snage i sa savetima (skupštinama) izabranim od strane delova lokalnih vlasti.	Albanija; Finska (ostali regioni; bez hijerarhijskih odnosa sa lokalnim samoupravama); Litvanija; Rumunija	

Dakle, prema logici prezentovanih klasifikacija, Srbija danas predstavlja osoben slučaj ustavne garancije pokrajinskih autonomija, čija se organizacija i nadležnosti prevashodno uklapaju u okvire definisane Modelom br. 5. Primetiću, takođe, da hibridna iskustva Srbije potvrđuju osnovanost izdvajanja država Istočne Evrope (nove članice EU i države u procesu pristupanja) u Van Kauenbergovoj studiji (2007), kao posebnog, četvrtog tipa decentralizacije-regionalizacije.

### *Tranzicija i decentralizacija*

Shodno ranije navedenoj Fukujaminoj napomeni o funkcionalnosti „kompleta institucija“, zanimljiv je podatak da u relacionom kontekstu:

demokratizacija ⇔ decentralizacija ⇔ ekonomski rast i razvoj

jedna grupa kompetentnih analitičara tokova tranzicije i autora studije o nacionalizmu posle komunizma vrlo oprezno pristupa recepturi za decentralizaciju.

Uočavajući da neke novouvedene institucije, naročito one etno-federalističkog tipa, koje su politikolozi smatrali funkcionalnim rešenjima za duboko podeljena društva u tranziciji, zapravo „pogoršavaju probleme političke stabilnosti i tako podrivaju demokratiju“, skloni su maksimi da se „politički sastojci moderne nacije-države efikasnije *sklapaju jedan po jedan* nego svi odjednom”.<sup>175</sup>

Sa pogledom u već korišćeni teorijski „retrovizor“, ne možemo a da ne primetimo kako je citirano stanovište na tragu Tokvilove kritike doktrinarnog „prezira“ prema postojećim činjenicama, rukovođenog „željom da se čitavo uređenje preinači u skladu s pravilima logike i, u isti mah, shodno jedinstvenom planu, umesto da se ono popravlja u nekim svojim delovima”.<sup>176</sup>

Danas se ovaj model neprekidnog obnavljanja politike metodom malih prilagođavanja i pregovora zainteresovanih strana, koje imaju nerazrađene, pa i suprotne ciljeve, naziva Lindblomovim (*Charles E. Lindblom*) *inkrementalnim* modelom.<sup>177</sup> Funkcionalnost takvog pristupa, koji je „više korektivan, nego inovativan“, vezuje se, pre svega, za „stabilne liberalne demokratije sa visokim dohotkom nego za zemlje niskog dohotka koje nastoje da se transformišu kroz razvoj. On je kreiranje politika za normalna vremena”.<sup>178</sup>

Kako bilo, preferiranje postupnosti, od strane autora studije o postkomunističkom nacionalizmu, argumentuje se činjenicom da je *demokratija krajnje neizvestan rezultat istovremenih*, nacionalnih, političkih i ekonomskih *transformacija*, naročito tamo gde nacionalne revolucije nisu uspele pre komunizma. Očevidno je, međutim, da se i u slučajevima obnovljenih nacionalnih država (kao što je, recimo, Srbija), ishodi kreću po čitavoj skali – između ekstrema demokratske inkluzivnosti i liberalizacije, s jedne strane, i autoritarizma, s druge.<sup>179</sup>

<sup>175</sup> Filip Dž. Roder, „Nacionalno samoopredeljenje i postkomunistički suverenitet naroda „, u *Nacionalizam posle komunizma – naučene lekcije*, u: ur. Alina Mundjiu-Pipidi i Ivan Krastev (Beograd: Beogradski fond za političku izuzetnost, 2004), 220–221. (italik J. K.)

<sup>176</sup> Токвил, *Сѡари режим и револуција*, 152.

<sup>177</sup> Rod Hague, Martin Harrop, *U poređna vladavina i politika – Uvod*, (Beograd: Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2014), 490–491.

<sup>178</sup> Ibid.

<sup>179</sup> Roder, „Nacionalno samoopredeljenje i postkomunistički suverenitet naroda“, 228–229.

Budući da je „verovatnoća da će demokratske tranzicije biti uspešne u tesnoj (je) vezi sa homogenošću tih društava, među faktorima koji značajno mogu da utiču na uspeh tranzicije, autori studije pre svega izdvajaju „*granice države*”<sup>180</sup> unutar kojih je efektivno instalisana legitimna i suverena („konačna i apsolutna”) vlast.<sup>181</sup> Takođe, konstatujući na primeru „bosanskog eksperimenta” (BiH) da su institucije autonomije i etno-federalne podele vlasti „u priličnoj meri” povećale verovatnoću krize i nasilja – jer su lokalnim vođama poslužile kao oruđe suprotstavljanja centralnoj vladi i, istovremeno, dale „moć da stvore monopolističke političke mašinerije svako u svojoj oblasti” – autori navedene studije misle da je *unitarna država* najbolji okvir za stabilizaciju demokratije.<sup>182</sup>

Istovremeno, uočavajući da je *frustracija politikom* prirodna za postkomunističke institucije, „potpuno lišene ugrađenih sistema odgovornosti”, Mundjiu-Pipidi (*Alina Mungiu-Pippidi*) i Krastev (*Ivan Krastev*) rešenje vide u *decentralizaciji posredstvom lokalnih samouprava*. Shodno nalazima empirijskih istraživanja, prema kojima je poverenje u direktno birane gradonačelnike znatno veće nego u nacionalne predstavnike, zaključuju da „*decentralizacija funkcioniše*” pod sledećim uslovima:

„Da bi jedna unitarna država funkcionisala na pravi način, mora se decentralizovati kako bi lokalno izabrano rukovodstvo dobilo sredstva kojima bi moglo da zadovolji potrebe svojih birača... Jedan zdrav pristup podrazumeva *politiku lokalnog, a ne regionalnog razvoja*, sa malim lokalnim izvršnim telima i većima, a ne regionalnim parlamentima koji imaju široka zakonodavna ovlašćenja. *Odgovornost mora prvo da se učvrsti u takvim manjim jedinicama, da bi se posle proširila i na veće jedinice*. Birači na nacionalnim i regionalnim izborima gube svoje predstavnike preko partijske liste i odgovornost se smanjuje”.<sup>183</sup>

Međutim, baš kao što se pokazalo da isti komplet institucija ne odbacuje iste rezultate u različitim istorijskim i socijalno-političkim kontekstima, tako bi valjalo izbeći grešku koja bi nastala razumevanjem navedenog stanovišta kao relevantne argumentacijske podrške vladajućoj centralističkoj opciji unitarnosti Srbije. Primer Vojvodine nam kazuje kako inkrementalna logika postupnosti nalaže da istorijski nesumnjive, pozitivne ishode socijalističke autonomije ne obezvređimo radikalnim institucionalnim promenama u smeru potpunog pražnjenja pokrajinske autonomije.

#### PERSPEKTIVE REGIONALIZACIJE SRBIJE I AUTONOMIJE VOJVODINE U SVETLU EVROPSKIH STANDARDA

Upravo kada je reč o modernizacijskim tendencijama i integrativnim učincima autonomije Vojvodine u čitavom socijalno-političkom biću Srbije, stav da „jedan zdrav pristup podrazumeva politiku lokalnog, a ne regionalnog razvo-

<sup>180</sup> Ibid, 235.

<sup>181</sup> O suverenitetu vidi: Frensis Heri Hinsli, *Suverenost*, (Beograd: Filip Višnjić, 2001); kao i: Jovan Komšić, *Teorije o političkim sistemima*, (Beograd: Institut društvenih nauka, 2000), 185–196.

<sup>182</sup> Alina Mundjiu-Pipidi i Ivan Krastev, *Nacionalizam posle komunizma*, 237–247, 300–302.

<sup>183</sup> Ibid, 304–305. (italik J. K.).

ja”,<sup>184</sup> možemo u najboljem slučaju primiti sa „zrnom soli” (*Cum grano salis*). To znači da, ako prihvatimo mišljenje Mundjiu-Pipidi i Krasteva da „aktuelna politika treba stoga da polazi od onoga što je bilo dobro u komunističkom pokušaju da se reši pitanje multietničnosti, a ne da uvodi potpuno nove institucije”,<sup>185</sup> onda slučaj srpske tranzicije, sa svim kampanjama političkog raspirivanja masovnog podozrenja prema teritorijalnim autonomijama, zahteva specifičan pristup temi regionalnog razvoja i vojvođanske autonomije.

Iole razboritiji, na činjenicama zasnovan pristup, nalaže da *autonomnost Vojvodine* tretiramo kao vrlo *pozitivno nasleđe* bivšeg režima. Stoga, mereći izgledе prosperitetnije budućnosti, sklon sam tezi da samo sa osloncem na takvu tekovinu antifašističke borbe<sup>186</sup> i multikulturalnog građanstva, Srbija može da nađe inspiraciju, značajnu pretpostavku i katalizatora verodostojne evropeizacije svog političkog i društvenog bića.

Iz tog ugla gledano, naročito štetna su nastojanja najmoćnijih aktera srpske političke scene da se fasadnom autonomijom Vojvodine, propisanom Ustavom Republike Srbije (2006),<sup>187</sup> minimizuju upravljački kapaciteti Pokrajine i naruši reprezentativnost političkog predstavljanja i kompetentne artikulacije vojvođanskih interesa. Štaviše, mnogo toga na javnoj sceni Republike upućuje na hipotezu o skrivenoj strategiji sveukupne relativizacije i obesmišljavanja evropskih principa i institucija regionalne autonomije, uključujući „ubojitu” medijsku asistenciju u poduhvatu maksimalno mogućeg umanjenja potražnje za autonomističkom „robom” na političkom tržištu Vojvodine i Srbije.<sup>188</sup> Sve to bi, drugim rečima, valjda trebalo da rezultira definitivnim razaranjem „nepodobnih” sećanja i dobrih tradicija Druge Jugoslavije, kao što su građanska priroda pluralnih, ličnih i socijalno-političkih identiteta i kulture konsenzualnosti uopšte.<sup>189</sup>

<sup>184</sup> Pipidi i Krastev, *Nacionalizam posle komunizma*, 305.

<sup>185</sup> Ibid.

<sup>186</sup> U tom smislu, Živan Marelj, nosilac istaknutih funkcija na vojvođanskom i jugoslovenskom nivou socijalističke vlasti, sedamdesetih i osamdesetih godina prošlog veka, tvrdi: „Srpski narod, sa brojnim manjinama, ostvario je svoj nacionalni suverenitet u Republici Srbiji, a Vojvodina je stekla svoju autonomnost u antifašističkoj borbi za oslobođenje Jugoslavije. Zato je čudno da danas srpskim radikalnim nacionalistima najviše smeta antifašistička Vojvodina, koja je konstituisana 1945. godine i svojom voljom ušla kao autonomija u Republiku Srbiju... Da bi se rešilo pitanje autonomnosti Vojvodine, mora se prići ozbiljnoj izgradnji Srbije kao građanske države i to kao: antifašističke, necentralizovane i nepartijske”; Živan Marelj, *Ukidanje autonomnosti Vojvodine, početak razbijanja Jugoslavije*, (Beograd: Dan Graf, 2020), 157, 168.

<sup>187</sup> Jovan Komšić, „Autonomija Vojvodine i lokalna samouprava u novom Ustavu Srbije”, u: ur. Milan Podunavac, *FPN Godišnjak 2007*, (Beograd: Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2007), 218–241; Komšić, „Ustav 2006: simuliranje konstitucionalizma u Srbiji i destrukcija pretpostavki multikulturalnog građanstva u Vojvodini”, u: ur. Milan Podunavac i Biljana Đorđević, *Ustavi u vremenu krize: postjugoslovenska perspektiva*, (Beograd: Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Udruženje za političke nauke Srbije, 2014), 343–356.

<sup>188</sup> Jovan Komšić, *Vojvođansko pitanje u procesu srpske tranzicije*, (Beograd: Dan Graf, 2014), 201–202; Комшић, „Принципи конституционализма и њихово кривотворење у Србији”, *Гласник адвокатске коморе Војводине 9–10* (септембар–октобар 2014): 549–572; Jovan Komšić, *Dileme demokratske nacije i autonomije*, (Beograd: Službeni glasnik, Novi Sad: PHILIA, 2006).

<sup>189</sup> Jovan Komšić, *Šanse interkulturalizma i iskušenja etnodemokratije*, (Subotica: Otvoreni univerzitet, 1997), 39–49.

Da budem još određeniji u formulaciji autorskog stanovišta: *Nakon tri decenije tranzicionog tumaranja, očigledno je da „srpski nacionalni preporod” u hijerarhijama podatnom vrednosnom i bihevioralnom ambijentu, sa komandnim metodama političkog centra, bez ikakvih prethodnih konsultacija i saradnje sa nižim nivoima vlasti u kreaciji i sprovođenju nacionalnih politika i bez oslobađanja prostora za tržišno takmičenje i autonomiju civilnog društva, ne može biti delotvorno sredstvo konsolidacije demokratije – pod uslovom da demokratiju shvatimo u njenom izvornom značenju ustavnog režima razdeljenih i izbalansiranih vlasti.*<sup>190</sup>

Po svemu sudeći, najkredibilniji teorijski osnov za prevladavanje poludemokratskog (hibridnog) stanja vlasti u Srbiji<sup>191</sup> – za koje bi Fridrih (*Carl Joachim Friedrich*) rekao da pogoduje „apsolutnoj i neograničenoj vladavini većine pripadnika date političke zajednice” – naći ćemo u zalaganjima za efektivne garancije pluralnog građanstva, koje podrazumeva paradigma ustavne (konstitucionalne) demokratije. Fridrih to ovako objašnjava:

„Ove teškoće se mogu prevazići samo ako se prihvati koncept konstitucionalne nasuprot apsolutističkoj demokratiji. Sve što se u tom slučaju zahtijeva je priznanje prava svakom članu političkog poretka uže zajednice, da bude, tako da kažemo, građanin dvije zajednice, koje djeluju na dva nivoa, regionalnom i nacionalnom (federalnom)”.<sup>192</sup>

Izlaz, dakle, treba potražiti u prevrednovanju samog pojma države i nacije. Uместo makijavelističkih (*Nicolo Machiavelli*) i hobsijanskih (*Thomas Hobbes*) varijacija države-demijurga i neutoljivih poriva „poglavica” plemenski shvaćene nacije za simetrijom i homogenizacijom (B. Konstan),<sup>193</sup> u političkoj i teorijskoj zajednici valja „uranjati” u dublji smisao Lokovih (*John Locke*), Milovih i Tokvilovih ideja slobode i građanskih prava.

Na taj način, na balkanizovanom poligonu suverenizacije i suženja intelektualno-političkog vidokruga, možda možemo izboriti šansu da aparat vlasti počnemo da shvatamo kao instrument građana i pretvaramo ga u javni servis, nezavisan i od podanika i od vlastodržaca.<sup>194</sup> Pokretač takvog procesa mora biti promenjena priroda politike, medija i upravljanja. Umesto vanrednih stanja, strahova, omraza

<sup>190</sup> Komšić, *Demokratija i dobra (samo)uprava*, 57–59.

<sup>191</sup> Ibid, 135–137.

<sup>192</sup> Karl J. Fridrih, *Konstitucionalizam – ograničavanje i kontrola vlasti*, (Podgorica: CID, 1996), 83–84. (italik J. K.) .

<sup>193</sup> „Današnji osvajači, narodi ili vladari, hoće da njihovo carstvo predstavlja samo ravnu površinu po kojoj će prelaziti nadmenim okom vlasti, a da ono ne naide ni na kakvu neravninu koja bi ga vredala ili mu ograničila vid. Isti kodeks, iste mere, isti propisi, i, ako se u tome uspe, postepeno isti jezik, eto šta se proglašava savršenom društvenom organizacijom... Sistematičan duh je pre svega bio u zanosu pred simetrijom. Ljubav prema vlasti mu je ubrzo otkrila koju ogromnu korist mu ta simetrija pribavlja. Dok patriotizam postoji samo kroz živu vezanost za interese, naravi, lokalne običaje, naši navodni rodoljubi su objavili rat svim tim stvarima... Da bi sazidali zgradu, oni bi počeli da drobe i pretvaraju u prah materijal koji su želeli da upotrebe”; Бенжамен Констан, *Принципи и њолиџике и групи сѹиси*, (Београд: Завод за уџбенике и наставна средства, 2000), 189–190.

<sup>194</sup> O tome: Komšić, *Teorije o političkim sistemima – demokratija i autoritarizam*, 74–77; *Demokratija i dobra (samo)uprava*, 107–121.

i konflikata, čijim akterima se isplati nespремnost za sabiranje interesa,<sup>195</sup> nužno je civilizovati ukupno javno polje i oplemeniti političke „veštine mogućeg” komponentama odgovornosti, dijaloga, otvorenosti, poverenja, kulture sporazuma, partnerstva, inkluzivnosti, participacije, refleksivnosti, inovativnosti.

Kakvi su, u tom kontekstu, decentralistički i emancipatorski potencijali savremenih komunikativnih mreža, svedoči i sledeći stav Džona Kina (*John Keane*):

„One obnavljaju staru misao da je *decentralizacija vlasti ponekad najdelotvorniji lek za preveliki provincijalizam*; da kroz uključivanje u lokalne organizacije građani prevazilaze svoj lokalizam. Te mreže takođe podstiču širenje svesti o jednom važnom saznanju u vezi s vlašću. One shvataju da velike organizacije, recimo državne birokratije i kapitalističke korporacije, počivaju na složenim, molekularnim mrežama svakodnevnih odnosa moći – i da jačanje i preobražaj tih molekularnih moći neminovno deluje na velike organizacije čiji su one deo”.<sup>196</sup>

Valja nam, dakle, potražiti drugačije, realno ostvarive forme i sadržaje tolerantnog, građanskog nacionalizma i ustavnog patriotizma, legitimnog i autoritativnog jedinstva različitosti. Sve to, naravno, dodatno aktuelizuje *potrebu za proevropskim reformama, po dubini i širini svih podsistema društva*.

Iz tog razloga, nov ciklus dobro pripremljenih stručno-političkih debata o inovacijama ustava, saglasno evropskim rešenjima i praksi supsidijarnosti, novog regionalizma i upravljanja na više nivoa (*Multilevel system of governance*),<sup>197</sup> smatram jednom od neizostavnih etapa, koje bi što pre trebalo savladati na putu Srbije ka članstvu u Evropskoj uniji.

U postkovid-19 etapi oporavka ekonomije i društva, takav izlaz nam sugerišu i svetski ugledni eksperti. Recimo, Raghuram Radžan (*Raghuram Rajan*) navodi da,

„... ako je već neizbežno da se previše ode u jednom ili drugom smeru (centralizacije ili decentralizacije – prim. J. K.) bolje grešiti u korist decentralizacije, sledeći princip supsidijarnosti, koji omogućava da se ovlašćenja delegiraju na najniži mogući administrativni nivo kako bi efikasnost preduzetih mera bila što veća... *Konstitucionalno prenošenje većih ovlašćenja na nivo regionalnih i lokalnih vlasti moglo bi da bude pravi put kojim treba krenuti*”.<sup>198</sup>

<sup>195</sup> Jovan Komšić, „Političke partije i 'zatvorenikova dilema'”, u: ur. Slaviša Orlović, Despot Kovačević, *Trideset godina obnovljenog višepartizma u Srbiji*, (Beograd: Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju, Hanns Seidel Stiftung, 2020), 115–130.

<sup>196</sup> Džon Kin, *Mediji i demokratija*, (Beograd: Filip Višnjić, 1995), 110. (italik J. K.).

<sup>197</sup> Resolution of the Committee of the Regions (106th plenary session, 2 and 3 April 2014) (RESOL-V-012), *On the Charter for Multilevel governance in Europe*, preuzeto 21. 08. 2015, <http://core.europa.eu/en/activities/governance/Documents/mlg-charter/en.pdf>; Jovan Komšić, „Evropski političko-pravni pristup decentralizaciji i regionalizaciji”, u: ur. Kosta Josifidić, *Evropske regionalne politike s osvrtom na perspektive Vojvodine*, (Novi Sad: Univerzitet u Novom Sadu, Ekonomski fakultet, Subotica, Departman za evropsku ekonomiju i biznis, 2007), 65–96; Komšić, *Demokratija i dobra (samo) uprava*, 122–125; Hague and Harrop, *Uporedna vladavina i politika*, 359–389; Ciri, *Upravljanje sa one strane nacionalne države*, 181–182, 258–260.

<sup>198</sup> Raghuram Rajan, „Which Postpandemic Government”, preuzeto 15. 11. 2020, <https://faculty.chicagobooth.edu/-/media/faculty/raghuram-rajan/articles/whichpostpandemicgovernmentbyraghuramrajanprojectsyndicate.pdf>; Рагурам Раџан, „Замке претеране централизације”, *НИН*, 6. август 2020, бр. 3632, 41. (italik J. K.).

Razume se, svaki razboriti zagovornik dobro uređene, decentralizovane Srbije, mora računati sa ključnom jednačinom politike: *Preferencije + institucije = ishodi*,<sup>199</sup> a da se, pritom, ne zanemari problem „relativne nevažnosti institucija”, svojstven neliberalnim režimima.<sup>200</sup> Pa, budući da preferencije zavise od potreba i želja političkih učesnika (građana, civilnih organizacija, stranaka i ustanova), neosporno je da su građani glavna, a relevantne parlamentarne) stranke, najmoćnija adresa na kojoj treba tražiti odgovore.

Kauvenbergov Izveštaj Institucionalnog komiteta (*Institutional Committee*) Komitetu regiona (*Chamber of Regions*) i Komitetu lokalnih vlasti (*Chamber of Local Authorities*), u okviru Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti (CLRA) Saveta Evrope (CoE), iz 2007. godine, pokazuje nam da su „*procesi regionalizacije (su) politički planovi koje pokreću politički interesi a vrše se putem institucionalnih procedura koje nadgledaju parlamentarne političke stranke*”.<sup>201</sup>

Još konkretnije, kao ključni katalizatori regionalističkih reformi, prepoznati su sledeći subjekti: a) *Institucije EU* – strukturalna i kohezijska politika (u slučaju novih članica EU); b) *Nacionalne centralne vlasti* – lokalna regionalna politika (Francuska, UK, Turska); c) *Regionalne jedinice* – jačanje njihovih uloga (nemački i austrijski lenderi, švajcarski kantoni, belgijski regioni, španske autonomne zajednice); d) *Političke stranke* – za centralizaciju ili za regione; e) *Lokalni organi vlasti* na drugom nivou – samouprava i hijerarhija (okruzi u Ujedinjenom Kraljevstvu, francuski departmani, italijanske pokrajine); f) *Poslovanje, industrija, sindikati* – koncept zakonskog i ekonomskog jedinstva; g) *Civilno društvo i građani* – demokratija/povećani troškovi, i h) *Mediji*.<sup>202</sup>

Stavovi političkih aktera u nacionalnim državama *primarni* su motiv i odlučujući faktor, koji podstiče ili blokira procese regionalizacije i pravne kodifikacije regionalne samouprave na nacionalnom i evropskom planu. U *sekundarne* motive reformi moguće je svrstati: a) jačanje demokratskih principa; b) ekonomske i finansijske aspekte; c) regionalnu samoupravu kao pitanje za političko pregovaranje, i d) regionalnu samoupravu, kao vid prebacivanja neprikladnih ili neodgovarajućih centralnih funkcija. Najzad, u studiji ćemo se susresti i sa ocenom o posebnom značaju još dva faktora. To su ustavna rešenja u nacionalnim državama, kao i elite vlasti.<sup>203</sup>

S obzirom da su još 2008. godine izazovi globalne krize snažno involvirani u standardno trojstvo: stranke ⇔ elite vlasti ⇔ ustavna norma, koje opredeljuje prirodu decentralističkih reformi nacionalnih političkih sistema,<sup>204</sup> danas je pandemija ko-

<sup>199</sup> Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, (Beograd: Službeni glasnik, 2007), 33.

<sup>200</sup> Hague and Harrop, *Uporedna vladavina i politika – Uvod*, 386–387.

<sup>201</sup> Van Cauwenberghe, *Study on the current situation concerning regionalisation and the prospects for developing regional self-government in Council of Europe member states*, 25.

<sup>202</sup> Ibid, 25–26.

<sup>203</sup> Ibid, 26–29.

<sup>204</sup> Jovan Komšić, „Krizna i regionalizam – evropske i srpske paralele”, u: ur. Milan Podunavac, *Ustav i demokratija u procesu transformacije*, (Beograd: Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Udruženje za političke nauke Srbije, 2011), 93–113.

vid-19 samo umnožila objektivne razloge, kao i mogućnosti subjektivnih izgovora za usporavanje ili, pak, „zamrzavanje” svakog reformskog, političko-sistemskog poduhvata. Stoga je naprosto nerealan očekivati da se u doglednom roku (za mandata ove, pa i buduće vlade i predsednika Republike) pokrenu bilo kakve inicijative za reforme teritorijalne organizacije vlasti u Srbiji.

Povrh toga, i da nije aktuelne krize, a, sudeći po dominantnim raspoloženjima građana Republike,<sup>205</sup> posebno partija i njihovog biračkog korpusa,<sup>206</sup> perspektive regionalizacije Srbije, regionalne demokratije, kao i sadržajne (suštinske) autonomije Vojvodine više liče na snoviđenja (*wishfull thinking*) manjinskog segmenta stručno-političke zajednice, nego na realne opcije naredne dekade.

Ipak, ako ćemo se složiti sa Blohom (*Ernst Bloch*), da utopije nisu samo apstraktna konstrukcija naših želja „...već one određuju prethodni ukus ili već viđenu sliku o tendencijama i latentnostima u savremenom društvu”,<sup>207</sup> onda perspektive Srbije ne možemo gledati samo iz pozicije u kojoj se „od drveća ne vidi šuma” i zbog vlastodržačke pohlepe ne razume šta je istinsko javno dobro. Naime, ukoliko put Srbije ka članstvu u EU (p)ostane verodostojno opredeljenje političke klase Srbije, nesumnjivo će se promoliti i izgledi da pesimizam iz prethodne rečenice ustupi mesto nešto optimističnijim tonovima.

Podvlačim: nije realno očekivati da institucionalna regionalizacija uskoro postane strateško opredeljenje vlasti Srbije. Pored ostalog, i zbog toga što nije reč o obaveznom uslovu za naše učlanjenje u zajednicu EU država. Međutim, dobro osmišljen projekat regionalizacije Srbije, na platformi supsidijarnosti,<sup>208</sup> asimetričnosti, postupnosti, ujednačavanja razvojnih kapaciteta i institucionalnog opremanja statističkih regija za efektivniji nastup u areni strukturno-kohezivnih politika EU, svakako bi bio funkcionalan, kako za našu državu i zapadno-balkansko susedstvo, tako i za Evropsku uniju u celini.

Bez obzira na kontroverze o učinku regionalizacije i činjenicu je Komitet ministara Saveta Evrope odbio da prihvati *Nacrt evropske povelje o regionalnoj demokratiji*,<sup>209</sup> usudiću se da zaključim kako, i u našem slučaju, evropske integracije moraju rezultirati vidljivim pomacima u načinima i sadržajima evropeizovanja svih tokova politike i kulture u Srbiji. Zato bi bilo naročito korisno da temeljitije i javno-

---

<sup>205</sup> Jovan Komšić, Dragomir Pantić, Zoran Đ. Slavujević, *Osnovne linije partijskih podela i mogućći pravci političkog pregrupisavanja u Srbiji*, (Beograd: Institut društvenih nauka, Friedrich Ebert Stiftung, 2003), 55–78; Jovan Komšić, „Razumevanje države i decentralizacije na političkom tržištu Srbije”, u: ur. Zoran Stojiljković, *Zašto glasam, kako glasam, ako uopšte glasam*, (Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju, 2012), 91–106.

<sup>206</sup> Jovan Komšić, „Krizna i politički kontekst decentralizacije i regionalizacije u Republici Srbiji”, u: ur. Aleksandar Popov, *Alternativna nacionalna strategija decentralizacije*, (Novi Sad: Centar za regionalizam, 2012), 47–80.

<sup>207</sup> Prema: Cirm, *Upravljanje sa one strane nacionalne države*, 254.

<sup>208</sup> Komšić, *Demokratija i dobra (samo)uprava*, 150–152; Hague and Harrop, *Upporedna vladavina i politika- Uvod*, 367–368.

<sup>209</sup> The Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 240 (2008), *Draft European charter of regional democracy*, preuzeto 28. 10. 2011, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1293322&SecMode=1&DocId=1252250&Usage=2>; Komšić, *Demokratija i dobra (samo)uprava*, 160–166.



sti dostupnije dospemo i do odgovora na pitanje: zašto su ključne reči strateških vizija Evropske unije (EU 2020; EU 2030): *održivi rast i razvoj; otvorenost; ekonomija znanja; inovativnost; konkurentnost; supsidijarnost; dobra uprava; upravljanje na više nivoa; partnerstvo; interaktivnost; demokratija odozdo*.<sup>210</sup>

Ukoliko se, pak, ne samo kod nas, već i u širem paralelogramu sila, odnosi moći i autoriteta budu „rojili” oko opcije dominacija ili potčinjavanje, tada se u nedogled odlaže ostvarenje vizije „ljudskog sistema vlasti”, slobode i dobrog upravljanja.<sup>211</sup> Ipak, alternativa i dalje postoji. Koliko god iz gladijatorske perspektive tranzicione političke arene delovali utopijski, *supsidijarnost* i *partnerstvo* zapravo predstavljaju regulativne principe, čiji zadatak je da u polje političke zajednice vrata potisnute i zanemarene ljudske vrline i tako uliju nove energije u sve deficitarnije zone moderne demokratije.<sup>212</sup>

Ideje i ustanove podele, kooperacije i partnerstva različitih vlasti oslanjaju se na pozitivnu antropologiju. Potvrđuju ideju da *država postoji jer je mišljena*, što znači i vrednovana iz moralne (ljudske) perspektive.<sup>213</sup> Način takvog rezonovanja komplementaran je Poperovoj tezi da „progres u pravcu veće jednakosti može biti sačuvan samo pomoću institucionalne kontrole vlasti”, što primereno ovom trenutku srpske istorije znači kako je „krajnje (je) vreme da naučimo da je pitanje 'ko vlada državom?', malo važno, ako ga uporedimo s pitanjem 'kako se vlast koristi?', i 'koliko se vlast koristi?’”<sup>214</sup>

Čitalac će u tom smislu prosuditi koliko sam ovim tekstom, „zahvatajući vodu” sa izvora moderne političke misli, pomogao da se razume duboka kriza ovovremene srpske promene i prepozna prava alternativa za budućnost. Nisu nimalo ohrabrujuće okolnosti koje podsećaju na razloge nastanka već citirane Tokvilove napomene o narodu, suočenom sa dilemom: ili da *stvari slobodnije institucije*, ili, pak, da *padne ničice pred noge jednom jedinom gospodaru*.

Mnogo toga je u našim današnjim životima „na kocki” – nepredvidivo i neproračunljivo. Neizvestan je i odgovor na pitanje: Možemo li u stvaranju najuticajnijih ideja i vrednosti stremiti pomirenju, unutar sebe i u odnosu sa drugima, kako bismo izbegli sudbinu većito nezrelih nacija, koje su „... od prekjuče i prekосуtra i nemaju nikakvo danas?”<sup>215</sup>

Odgovor na ovo pitanje određivanjem deklarativnog etičkog „standarda”, ili, pak, isključivim fokusiranjem na dejstvo „imperativno-naredbodavne”<sup>216</sup> evropske nor-

<sup>210</sup> EU 2020, preuzeto 13. 11. 2020, <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20EN%20BARRO-SO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>; Hübner, Danuta, Speech/06/462, preuzeto 18. 03. 2012, [http://www.gov-news.org/gov/eu/news/danuta\\_huumbner\\_member\\_european\\_commission/67754.html](http://www.gov-news.org/gov/eu/news/danuta_huumbner_member_european_commission/67754.html), preuzeto 18. 03. 2012.

<sup>211</sup> Robert Dal, *Dileme pluralističke demokratije*, (Beograd: BIGZ, 1994), 50–51.

<sup>212</sup> Ivan Krastev, *S verom u nepoverenje*, (Beograd: CLIO, 2013); Cirm, *Upravljanje sa one strane nacionalne države*, 179–196, 268–282.

<sup>213</sup> Henis, *Politika i praktična filozofija*, 17.

<sup>214</sup> Poper, *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji*, Tom 2, 196.

<sup>215</sup> Plessner, *Zakašnjela nacija*, 65–66.

<sup>216</sup> Макс Вебер, *Приврега и грушіїво*, Том 1, (Београд: Просвета, 1976), 35–37.

me (*Acquis Communautaire*), doista može postati veoma promašen, kao što upozorava Bjukenan (*James M. Buchanan*).<sup>217</sup> Međutim, ako pored pravnog dejstva evropske norme supsidijarnosti, shvatimo ključna pravila dobrog upravljanja<sup>218</sup> u smislu „promišljanja pre delanja” i putokaza za „nametanje reda”, što izrasta iz neuporedivo „težeg procesa pronalaženja i održavanja međusobnog slaganja”,<sup>219</sup> tada neće baš biti inteligentno osporavati ih kao nekakav *PowerPoint* kategorijalni inženjering i „evropejski” atak na „narodnu dušu”.

„Ništa nije moguće bez ljudi, ništa nije trajno bez institucija”, pisao je idejni tvorac Evropske unije, Žan Mone (*Jean Monnet*). Primetio je i da „ljudi prihvataju promenu samo kada su suočeni sa nužnošću, a prepoznaju nužnost samo kada se suoče sa krizom”.<sup>220</sup> Na tom tragu, legitimna je nada da, u sticaju dovoljnog znanja, kreativnog mišljenja, potrebne volje, vrline i umešnog, pro-evropskog delovanja, iz krize možemo izaći sa osećajem kako prestajemo biti „šverceri vlastitih života” (Kangrga)<sup>221</sup> i neotuđivih građanskih sloboda.

U suprotnom, što se danas nažalost mnogima od nas čini verovatnijom opcijom, stabilizovana demokratija – sa podelom i ravnotežom moći, kao i tokovima vlasti „odozdo naviše” – ostaće najmanje još koju deceniju nenaučena lekcija i nepotvrđeno uverenje političkih aktivista i kulturnih elita. Takvu mogućnost nagoveštava Vladimir Gligorov kada, odgovarajući na pitanje *Novog magazina*: „Zašto Evropa?”, upućuje na „potrebu da se zemlja reši zaostalosti i da se modernizuje, što se vezuje za evropeizaciju”.<sup>222</sup> Međutim, ovaj autor upozorava da

„stabilnost koju donosi članstvo u EU donosi, kako god da je Unija organizovana, ne odgovara zemlji kao što je Srbija, koja u nestabilnosti vidi mogućnost da ostvari svoje nacionalne interese... Sa članstvom u EU ide zatvaranje svih sporova oko teritorija, a na to srpske vlasti nisu spremne”.<sup>223</sup>

Elem, ako tekuća i naredna decenija potvrde tačnost citirane procene, onda možemo očekivati da će u društvenoj igri i dalje dominirati etnocentrična uverenja, kao i računice vlasti, koje se ne odriču „monopolne rente” i „ekstraprofitu” od eksploatacije zabluda, manipulacija i strahova od decentralizacije evropskog tipa. Ne samo da će, u takvom sticaju neznanja, koje sabira u monolitnu „zajednicu”, i politika koje to podstiču i koriste, autonomije i regionalizacija države pasti u zaborav, već mogu biti dovedeni u pitanje i sami stubovi modernosti, održivog razvoja i demokratije u Srbiji.

<sup>217</sup> Džeims Bjukenan, *Granice slobode – Između anarhije i Levijatana*, (Beograd: Dereta, 2002), 11.

<sup>218</sup> Komšić, *Demokratija i dobra (samo)uprava*, 150–170, 210–217.

<sup>219</sup> Bjukenan, *Granice slobode*, 7–8.

<sup>220</sup> Dezmon Dinan, *Sve bliža unija – Uvod u evropsku integraciju*, (Beograd: Službeni glasnik, 2009), 32.

<sup>221</sup> Milan Kangrga, *Nacionalizam ili demokracija*, (Sremski Karlovci, Novi Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, 2002)

<sup>222</sup> Vladimir Gligorov, „Sa druge obale”, *Novi magazin*, 26.12.2019, br. 452/453, 10–11.

<sup>223</sup> Ibid.

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

1. Strateško opredeljenje Srbije za sticanje statusa člana Evropske unije predstavlja ne samo želju za „boljim životom“ i sposobnost države za preuzimanje prava i obaveza koje proizlaze iz tekovina EU. Posredi je izuzetna šansa za novu etapu *socijalno-političkog učenja političkih aktera* i stabilizacije novog kvaliteta političke kulture i ponašanja u funkciji dovršenja tranzicije ka demokraciji, tržišnoj privredi i implementacije evropskih vrednosti, principa i obrazaca života.
2. Nema, dakle, nikakvih razloga da se u Srbiji i dalje odlaže *implementacija evropskih principa i strateških planova* EU o upravljanju na više nivoa, partnerstvima, umrežavanjima, pametnim specijalizacijama i obnovi odozdo (sa lokalnog i regionalnog nivoa) na gore.
3. Upravo se ustavnom implementacijom evropskih *standarda supsidijarnosti*, kao i odgovarajućim strategijama regionalizacije i politikama regionalnog razvoja, Srbija može osposobiti za kompetentniju i *efektivniju komunikaciju sa strukturnim fondovima EU*.
4. *Implementacija principa supsidijarnosti, regionalizacije i regionalne demokratije* u novom Ustavu Republike Srbije i posledičnim institucionalnim i drugim politikama pre svega treba da znači:
  - 4.1. *Ustavnu garanciju široke autonomije AP Vojvodine* (u smislu garancije pokrajinskog pravnog poretka, sa primarnim zakonodavstvom u okvirima izvornih, isključivih nadležnosti pokrajine). To, nadalje, podrazumeva:
  - 4.2. *Prihvatanje koncepta regionalne države*, odnosno institucionalnog (političkog) regionalizma, prema Modelu 1 Saveta Evrope (CDLR),
    - a) sa ustavnom podelom zakonodavstva na: primarne – isključive nadležnosti centralnog (nacionalnog) nivoa vlasti, po modelu pozitivne enumeracije nadležnosti; na isključive nadležnosti pokrajinskog nivoa vlasti, kao i na mešovito zakonodavstvo – sa centralnim, okvirnim zakonima i pokrajinskim zakonima, koji se donose na osnovu delegiranih nadležnosti;
    - b) u postupnom procesu tzv. asimetrične regionalizacije države, u kojoj ne moraju sve regije-pokrajine istovremeno dostići isti nivo nadležnosti i organizacionog ustrojstva.
  - 4.3. Alternativa prethodnom rešenju (4.2) može biti konzistentnija ustavna artikulacija koncepta *unitarne države sa širokom autonomijom Vojvodine*, adekvatno Modelu 2 Saveta Evrope – unitarna država se elementima široke regionalne autonomije (sa pravima regiona-pokrajine da donose primarne zakone, koji ne mogu biti osporeni protivno njihovoj volji, bez obzira što takvo zakonodavstvo nije garantovano ustavom).
  - 4.4. *Garantovanje efektivnog ograničenja državne vlasti*, što uključuje znatno konzistentniju konkretizaciju ustavnog načela o ograničenju državne vlasti „pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu „ (član 12 Ustava Republike Srbije).

4.5. Dosledno ustavnom zasnivanju Republike Srbije na „vladavini prava... i pripadnosti evropskim principima i vrednostima“ (član 1), neophodno je politički sistem Srbije prilagoditi evropskom modelu *vladavine na više nivoa (Multilevel system of Governance)* i primeni principa *supsidijarnosti i srazmernosti* (član 3b tačka 1 Ugovora o Evropskoj uniji – Lisabon 2007).

4.6. Dosledno načelu jednakosti slobode i *građanstva*, neophodno je iz ustava izostaviti elemente apsolutističke demokratije. *Ustav treba utemeljiti i regulisati čitav normativni poredak saglasno konceptu konstitucionalne demokratije*, sa priznanjem prava svakom članu političkog poretka uže zajednice, da bude *građanin dve zajednice*, pokrajinske i nacionalne (republičke).

4.7. Na ovaj način, omogućila bi se doslednija realizacija ciljeva i politika EU da se „odluke donose na nivou što je moguće bližem građanima u skladu sa principom *supsidijarnosti*“ (Ugovor iz Lisabona, 2007). Takođe, olakšalo bi se prevladavanje demokratskih deficita koje generiše situacija, u kojoj Vojvodina nema prava da utvrđuje i vodi svoju, pokrajinsku politiku, u saglasnosti sa specifičnim potrebama i interesima građana AP Vojvodine, kao i sa tradicionalnim, legitimno priznatim i potvrđenim sposobnostima dobrog upravljanja.

4.8. *Ustavne odredbe o autonomnim pokrajinama prilagoditi principima i odredbama Nacrta Evropske povelje o regionalnoj demokratiji* (2008), kako zbog demokratizacije procesa odlučivanja, tako i zbog dodate vrednosti koja može da se postigne na osnovu dobrog regionalnog upravljanja.

4.9. Posebno je, pritom, bitno obezbediti *partnerstvo svih nivoa vlasti (nacionalnog, pokrajinskog i lokalnog)*, kao i *učestvovanje Pokrajine u donošenju odluka na republičkom nivou*, shodno odredbi člana 42.1 *Nacrta Evropske povelje o regionalnoj demokratiji*.

4.10. Demokratski princip primerene reprezentacije građanskih i pokrajinskih interesa u nacionalnom parlamentu mora se obezbediti ustavnim regulisanjem procesa odlučivanja u Skupštini Srbije, koji bi u formi povremene, „jednoipododne“ procedure omogućio da se odluke od bitnog interesa za pokrajine (regije) donose uz obaveznu saglasnost onog segmenta nacionalnog parlamenta koji je izabran u izbornim jedinicama, koje se poklapaju sa pokrajinskim (regionalnim) područjima.

4.11. Kad je reč o zakonodavnim inicijativama, neophodno je propisati obavezu Vlade i Narodne skupštine Republike Srbije da se u razumnom roku, najduže šest meseci do godinu dana, izjasne o predlozima republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata, koji dolaze iz pokrajinske skupštine.

4.12. Obezbediti *jača ustavna jemstva za finansijsku autonomiju*, sa konkretnom regulacijom prava oporezivanja, kao i vrste i visine državnih subvencija koje pripadaju autonomnim pokrajinama.

4.13. Zarad izvlačenja lokalnih i pokrajinskih tema iz duboke senke nacionalne političke agende, kao i u cilju jačanja demokratskog principa odgovornosti, izbornim zakonodavstvom i javnim politikama onemogućiti istovremeno održavanje republičkih, pokrajinskih i lokalnih izbora za predstavničke skupštine.

## LITERATURA

- Arent, Hana. *O revoluciji – odbrana javne slobode*. Beograd: Filip Višnjić, 1991.
- Aurelije, Marko. *Samom sebi*. Beograd: Dereta, 2019.
- Bjukenan, Džeims. *Granice slobode – Između anarhije i Levijatana*. Beograd: Dereta, 2002.
- Bodrijar, Žan. *Prozirnost zla*. Novi Sad: Svetovi, 1994.
- Cirn, Mihael. *Upravljanje s one strane nacionalne države*. Beograd: Filip Višnjić, 2003.
- Dal, Robert. *Dileme pluralističke demokratije*. Beograd: BIGZ, 1994.
- Dinan, Dezmon. *Sve bliža unija – Uvod u evropsku integraciju*. Beograd: Službeni glasnik, 2009.
- Fridrih, J. Karl. *Konstitucionalizam – ograničavanje i kontrola vlasti*. Podgorica: CID, 1996.
- Fukujama, Frensis. *Građenje države*. Beograd: Filip Višnjić, 2007.
- Gligorov, Vladimir. „Sa druge obale“, *Novi magazin*, 26. 12. 2019, br. 452/453, 10–11.
- Hague, Rod. Harrop, Martin. *Uporedna vladavina i politika – Uvod*. Beograd: Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2014.
- Hantington, P. Samjuel. *Treći talas – demokratizacija na izmaku dvadesetog veka*. Podgorica: CID, Zagreb: Politička kultura, 2004.
- Hayek, A. Friedrich. *Poredak slobode*. Novi Sad: Global Book, 1998.
- Henis, Wilhelm. *Politika i praktična filozofija*. Beograd: Nolit, 1983.
- Hiks, Sajmon. *Politički sistem Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik, 2007.
- Hinsli, H. Frensis. *Suverenost*. Beograd: Filip Višnjić, 2001.
- Hjum, Dejvid. *Politički eseji*. Beograd: Službeni glasnik, 2008.
- Kangrga, Milan. *Nacionalizam ili demokracija*. Sremski Karlovci, Novi Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, 2002.
- Kelzen, Hans. *Opšta teorija prava i države*. Beograd: Pravni fakultet, 1998.
- Kin, Džon. *Mediji i demokratija*. Beograd: Filip Višnjić, 1995.
- Komšić, Jovan. *Šanse interkulturalizma i iskušenja etnodemokratije*. Subotica: Otvoreni univerzitet, 1997.
- Teorije o političkim sistemima – demokratija i autoritarizam*, Beograd: Institut društvenih nauka, 2000.
- Dileme demokratske nacije i autonomije*. Beograd: Službeni glasnik, Novi Sad: PHILIA, 2006.
- Principi evropskog regionalizma – Principles of European Regionalism*. Novi Sad: PHILIA, 2007.
- „Autonomija Vojvodine i lokalna samouprava u novom Ustavu Srbije“. U *FPN Godišnjak* 2007. ur. Milan Podunavac, 218–241. Beograd: Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2007.
- „Evropski političko-pravni pristup decentralizaciji i regionalizaciji“. U *Evropske regionalne politike s osvrtnom na perspektive Vojvodine*, ur. Kosta Josifidis, 65–96. Novi Sad: Univerzitet u Novom Sadu, Ekonomski fakultet, Subotica, Departman za evropsku ekonomiju i biznis, 2007.
- „Krizi i regionalizam – evropske i srpske paralele,“ U *Ustav i demokratija u procesu transformacije*, ur. Milan Podunavac, 93–113. Beograd: Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Udruženje za političke nauke Srbije, 2011.
- „Razumevanje države i decentralizacije na političkom tržištu Srbije“. U *Zašto glasam, kako glasam, ako uopšte glasam*. ur. Zoran Stojiljković, 91–106. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju, 2012.
- „Krizi i politički kontekst decentralizacije i regionalizacije u Republici Srbiji“. U *Alternativna nacionalna strategija decentralizacije*. ur. Aleksandar Popov, 47–80. Novi Sad: Centar za regionalizam, 2012.
- „Ustav 2006: simuliranje konstitucionalizma u Srbiji i destrukcija pretpostavki multikulturalnog građanstva u Vojvodini“. U *Ustavu u vremenu krize: postjugoslovenska perspektiva*. ur.

- Milan Podunavac i Biljana Đorđević, 343–356. Beograd: Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Udruženje za političke nauke Srbije, 2014.
- Vojvodansko pitanje u procesu srpske tranzicije*. Beograd: Dan Graf, 2014.
- Demokratija i dobra (samo)uprava*. Beograd: Dan Graf, 2019.
- „Političke partije i 'zatvorenikova dilema'”. U *Trideset godina obnovljenog višepartizma u Srbiji*, ur. Slaviša Orlović, Despot Kovačević, 115–132. Beograd: Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju, Hanns Seidel Stiftung, 2020.
- Komšić, Jovan. Pantić, Dragomir. Slavujević, Đ. Zoran. *Osnovne linije partijskih podela i mogući pravci političkog pregrupisanja u Srbiji*. Beograd: Institut društvenih nauka, Friedrich Ebert Stiftung, 2003.
- Krastev, Ivan. *S verom u nepoverenje*. Beograd: CLIO, 2013.
- Luxemburg, Rosa. *Izabrani spisi*. Zagreb: Naprijed, 1974.
- Mađžar, Ljubomir. „Jedino smo mi zemlja koja nije likovala zbog propasti socijalizma”. *Nedeljnik*, 21. novembar 2019, 32–37.
- „Strukturne naprsline u političkom sistemu Srbije”. *Nedeljnik*, 08. oktobar, 2020, 32–35.
- Marelj, Živan. *Ukidanje autonomnosti Vojvodine, početak razbijanja Jugoslavije*. Beograd: Dan Graf, 2020.
- Naj, S. Džozef. *Budućnost moći*. Beograd: Arhipelag, 2012.
- Neumann, Franz. *Demokratska i autoritarna država*. Zagreb: Naprijed, 1974.
- Plessner, Helmuth. *Zakašnjela nacija*. Zagreb: Naprijed, 1997.
- Polanji, Karl. *Velika transformacija – politička i ekonomska ishodišta našeg vremena*. Beograd: Filip Višnjić, 2003.
- Poper, R. Karl. *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji*. Tom 1–2. Beograd: BIGZ, 1993.
- Reich, Wilhelm. *Masovna psihologija fašizma*. Beograd: Mladost, 1981.
- Roder, Dž. Filip. „Nacionalno samoopredeljenje i postkomunistički suverenitet naroda”. U *Nacionalizam posle komunizma – naučne lekcije*, ur. Alina Mundjiu-Pipidi i Ivan Krastev, 219–254. Beograd: Beogradski fond za političku izuzetnost, 2004.
- Samarđžić, Slobodan. „Zašto su Amfilohija često okivali na krst”. *Danas*, petak, 6. novembar, 2020, 14.
- Sartori, Đovani. *Demokratija – šta je to?*. Podgorica: CID, 2001.
- Tokvil, Aleksis. *O demokratiji u Americi*. Sremski Karlovci: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Titograd: CIID, 1990.
- Turen, Alen. *Nova paradigma za bolje razumevanje savremenog društva*. Beograd: Službeni glasnik, 2011.
- \* \* \*
- Вебер, Макс. *Приврега и груштво*, Том 1. Београд: Просвета, 1976.
- Јовичић, Миодраг. *Регионална држава – уставно-правна ситуација*. Београд: Вајат, 1996.
- Комшић, Јован. „Принципи конституционализма и њихово кривотворење у Србији”. *Гласник адвокатске коморе Војводине* 9–10 (септембар-октобар 2014): 549–572.
- Констан, Бенжамен. *Принципи политике и груштво*. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства, 2000.
- Маркс, Карл, „Осамнаести бример Луја Бонапарте”, у: *Изабрана дела*, Том 1, К. Маркс, Ф. Енгелс, 220–318. Београд: Култура, 1949.
- Маркс, Карл. Енгелс, Фридрих. „Манифест комунистичке партије”, у: *Изабрана дела*, Том 1, К. Маркс, Ф. Енгелс, 14–46. Београд: Култура, 1949.
- Маџар, Љубомир. „Што виша корупција то нижи раст”. *НИН*, 5. новембар, 2020. бр. 3645, 43–45.

Мимица, Аљоша. „Токвил, наш савременик” (Предговор), у: *Сџари режим и револуција*, Алексис де Токвил. 5–20. Сремски Карловци-Нови Сад: Издавачка књижарница Зорана Стојановића, 1994.

Рагурам, Раџан. „Замке претеране централизације”. *НИН*, 6 август, 2020, бр. 3632, 40–41.

Стјуарт, Мил. *О слободи*. Београд: Правни факултет Универзитета, 1998.

Токвил, Алексис. *Сџари режим и револуција*. Сремски Карловци-Нови Сад: Издавачка књижарница Зорана Стојановића, 1994.

Тосић, Добрица. *Промене*. Нови Сад: Дневник, 1992.

## INTERNET DOKUMENTI

Beogradski centar za bezbednosnu politiku. „Грађани: Србија је заробљена држава, али треба сама да се ослободи”. преузето 19. 11. 2020, <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/11/zarobljena-drzava-web2-3.pdf>.

EU 2020. преузето 13. 11. 2020. <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.

European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). *Report on European Practice and Recent Developments in the Field of Regional Self-government*, Strasbourg, 21 December 2007; CDLR(2007)69 final. Преузето 12. 08. 2015. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1240827&Site=COE>.

Evropska komisija. „Godišnji izveštaj о Србији”, преузето 12. 10. 2020, <http://europa.rs/GODISNJI-IZVESTAJ-O-SRBIJI-2020/>

Hübner, Danuta, Speech/06/462. преузето 18. 03. 2012. [http://www.gov-news.org/gov/eu/news/danuta\\_huumbner\\_member\\_european\\_commission/67754.html](http://www.gov-news.org/gov/eu/news/danuta_huumbner_member_european_commission/67754.html).

„Ideja Evrope je u opasnosti”. преузето 05. 02. 2019, <https://www.danas.rs/kultura/borite-se-za-evropu-inace-ce-je-rusitelji-unistiti/>

Keating, Michael. *Federalism and Balance of Power in European States*. Paris 2007. преузето 09. 08. 2013. <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/37890628.pdf>.

Komšić, Jovan. *Principi evropskog regionalizma – Principles of European Regionalism*. Novi Sad: PHILIA, 2007. Преузето 22. 08. 2015. [http://www.centarzaregionalizam.org.rs/prilozi/Principi\\_evropskog\\_regionalizma-Philia.pdf](http://www.centarzaregionalizam.org.rs/prilozi/Principi_evropskog_regionalizma-Philia.pdf).

Raghuram, Rajan. „Which Postpandemic Government”. преузето 15. 11. 2020. <https://faculty.chicagobooth.edu/~media/faculty/raghuram-rajana/articles/whichpostpandemicgovernmentbyraghuramgrajanprojectsyndicate.pdf>.

Resolution of the Committee of the Regions (106th plenary session, 2 and 3 April 2014) (RESOL-V-012). *On the Charter for Multilevel governance in Europe*. преузето 21. 08. 2015. <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/mlg-charter/en.pdf>.

The Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 28<sup>th</sup> meeting, Strasbourg, 10–12 December 2001. *Final activity report of the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) to the Committee of Ministers*; MCL-13 (2002) 5; CM(2002)10; Addendum I – Part A (unclassified) 1 February 2002. преузето 12. 08. 2015. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=258141&Site=DC>.

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

Van Cauwenberghe, Jean-Claude. *Study on the current situation concerning regionalisation and the prospects for developing regional self-government in Council of Europe member states*, The Congress of Local and Regional Authorities, Chamber of Regions, 14th Plenary session, CPR(14)6REPADD, 15 May 2007. преузето 13. 11. 2020. <https://rm.coe.int/168071a6d5>.

Милановић, Бранко. „Успех оствариле само Албанија, Пољска и Естонија”, *Полиџика*, 9. новембар 2014, 10; преузето 3. 12. 2018. <http://www.politika.rs/sr/clanak/310222/Tema-nedelje/Cetvrt-veka-od-pada-Berlinskog-zida/Uspeh-ostvarile-samo-Albanija-Poljska-i-Estonija>.

---

Andrijana Lazarević<sup>224</sup>

## MODERNIZACIJA I DEMOKRATIZACIJA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI – IZAZOVI I PREPORUKE

### SAŽETAK

Pitanje decentralizacije, i uže, pitanje modernizacije i demokratizacije lokalne samouprave, njeno redizajniranje i usklađivanje sa evropskim standardima i vrednostima od posebnog je značaja za tranzicione političke sisteme u koje se, svakako, ubraja i Republika Srbija. Predmet analize ovog rada su dometi, uticaj ali i izazovi koje proces evropskih integracija Republike Srbije postavlja pred jedinice lokalne samouprave. Polazeći od procesa evropeizacije, autorka nastoji da ponudi odgovor na pitanje kako pomenuti proces ali i standardi i regulativa na evropskom nivou utiču na strukturu, nadležnosti i reformu jedinica lokalne samouprave. Analizom postojećeg pravnog okvira, preporuka koje daje Stalna konferencija gradova i opština, kao zastupnik interesa lokalnih samouprava, ali i analizom Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije za 2020. godinu, autorka u poslednjem delu rada razmatra niz izazova i predstavlja preporuke za dalju reformu jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji.

**KLJUČNE REČI:** lokalna samouprava, evropeizacija, evropski standardi na lokalnom nivou, Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2020. godinu, reforma

### UVOD

Uređivanje odnosa, samim tim i podela nadležnosti, između centralnog i lokalnog nivoa, jedno je od najbitnijih pitanja vertikalne organizacije vlasti ali i političkog sistema u celini. Demokratske reforme političkih sistema u zemljama u tranziciji, ali i očuvanje demokratije u sistemima u kojima je demokratija u fazi konsolidacije nisu moguće bez modernizovanja i demokratizacije osnovnog nivoa političke organizacije, lokalne vlasti i lokalne samouprave.<sup>225</sup>

Republika Srbija kao svoj glavni spoljnopolitički cilj ističe članstvo u Evropskoj uniji. Od 2014. godine, kada je održana prva međuvladina konferencija i formalno započeti pregovori o pristupanju, otpočinje i proces evropeizacije, u smislu usvajanja pravnih tekovina, usklađivanja politika, prihvatanja i implementacije vrednosti Evropske unije i dr. U pregovorima za članstvo u Uniji, Republika Srbija je, do

---

<sup>224</sup> Diplomirani politikolog; Master evropskih studija; Istraživač-pripravnik – Institut za političke studije, Beograd; I-mejl: andrijana095@gmail.com.

<sup>225</sup> Petar Matić, *Redizajniranje lokalne samouprave* (Beograd: Institut za političke studije, 2012), 7.



sada, od ukupno 35 otvorila 18 pregovaračkih poglavlja i zatvorila 2. Nacionalna konferencija gradova i opština našla je da je pitanje lokalne samouprave od značaja za čak 21 poglavlje od pomenutih 35.<sup>226</sup> Stoga, značaj lokalne samouprave i njene reforme je, u kontekstu evrointegracija, od još većeg značaja.

Iako neophodni, reformski procesi nisu pravolinijski i često nije moguće za svaku oblast predvideti egzaktne mape puta sa jasno naznačenim zadacima i vremenskim okvirom za sprovođenje istih. Na reformske procese utiču kako spoljni, tako i unutrašnji, političko-sistemske faktori. Stoga će predmet ovog rada biti analiza dometa i uticaja procesa evropeizacije u oblasti lokalne samouprave u Srbiji, čiji razvoj doprinosi opštem, društvenom razvoju; Dalje, razmatraćemo izazove pred kojima su jedinice lokalne samouprave u procesu evrointegracija, da bismo, na kraju, ponudili i preporuke za dalju modernizaciju i demokratizaciju jedinica lokalne samouprave, u skladu sa evropskim standardima.

U ovoj analizi, polazi se od tvrdnje da Evropska unija svojim „ucenjivačkim potencijalom“ nastoji da „primora“ države članice, ali i kandidate da se reformišu u skladu sa pravom i standardima Unije. Dalje, u ovom radu ističe se, da je radi dalje modernizacije i demokratizacije jedinica lokalne samouprave, pored ostalog, od izuzetnog značaja uspostavljanje intenzivne i neprekidne komunikacije centralnog nivoa vlasti i jedinica lokalne samouprave, da je neophodno uključivanje predstavnika jedinica lokalne samouprave u pregovarački tim Republike Srbije koji treba što pre formirati, kao i da jevažno i povećati ulaganja u obrazovanje kadrova u jedinicama lokalne samouprave i njihovo osposobljavanje za konkurisanje za sredstva iz budućeg IPA III paketa za 2021–2027. godinu, što bi, prvenstveno u ekonomskom smislu, bilo od izuzetnog značaja za autonomno funkcionisanje jedinica lokalne samouprave.

## TEORIJSKI OKVIR – EVROPEIZACIJA KAO TRANSFORMATIVNI PROCES

Proces pregovaranja za članstvo u Evropskoj uniji podrazumeva prihvatanje i implementaciju prava EU (*Acquis communautaire*), standarda, prilagođavanje politika i, svakako, institucionalno redizajniranje države kandidata za članstvo. Proces koji je osnova i pokretač sveobuhvatnih reformi političkog sistema država, pa i reformi lokalne samouprave, poznat je pod nazivom *evropeizacija*. Suštinu različitih shvatanja procesa evropeizacije moguće je svesti na *promenu ili transformaciju*.<sup>227</sup>

Borzeli i Risse (*Börzel, Risse*) sugerišu da se evropeizacija teorijski može promatrati pomoću dva različita mehanizma, jedan – izveden iz racionalnog izbora koji naglašava logiku posledica, i drugi – proizašao iz sociološkog institucionalizma, na-

<sup>226</sup> Александра Вукмировић, ур. *Евројске новостии: Евројски билџен – број 2* (Београд: Стална конференција градова и општина, 2020), преузето: 20. новембар 2020, [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/160/433/233/1604332338\\_EU%20bilten%202020olinkovan%20\(002\).pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/160/433/233/1604332338_EU%20bilten%202020olinkovan%20(002).pdf).

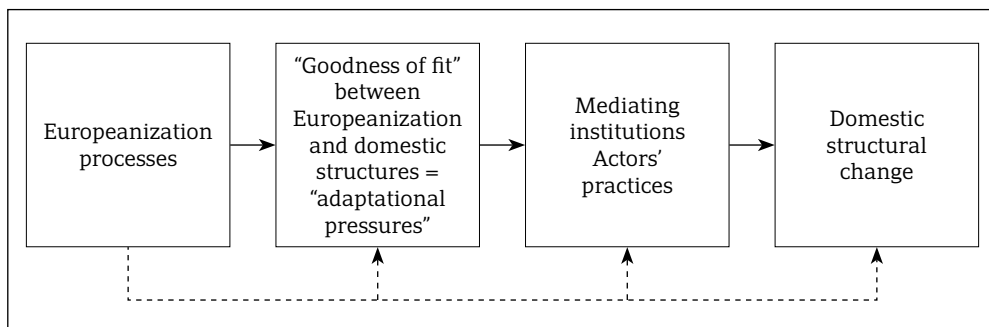
<sup>227</sup> Thomas Risse and Maria Green Cowles, and James Caporaso. „Europeanization and Domestic Change: Introduction.” In *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, edited by Risse Thomas, Cowles Maria Green, and Caporaso James (Ithaca; London: Cornell University Press, 2001), 4, преузето: 20. новембар, 2020. <http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctv3mt9rp.4>.

glašavajući logiku primerenosti.<sup>228</sup> Za potrebe naše analize, značajnija je teorija racionalnog izbora, sa modelom „spoljnih podsticaja”, koji su razvili Šimelfenig i Sedmajer (*Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier*)<sup>229</sup>. Prema ovom modelu, moć EU u procesu pristupanja mnogo je veća u odnosu na države kandidate za članstvo. U takvim okolnostima, Unija može politikom uslovljavanja da „natera” članice da izvršavaju prethodno postavljene uslove i reforme u cilju članstva u EU.

Kako dolazi do strukturne transformacije? Borzel i Ris u knjizi *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Changes*, definišu evropeizaciju kao „nastanak i razvoj na nivou EU različitih struktura upravljanja koje utiču na već uspostavljene strukture nacionalnih država, kako ih menjaju, njihove institucije i političku kulturu”<sup>230</sup>. Oni navode tri koraka (*Three-step approach*) u okviru procesa evropeizacije koji vode do strukturnih promena u državama članicama ili kandidatima za članstvo.

Prvi korak jeste i prva faza procesa evropeizacije koja podrazumeva postojanje „formalnih i neformalnih normi, pravila, regulativa, procedura, praksi – na evropskom nivou”<sup>231</sup>.

FIGURE 1.1. EUROPEANIZATION AND DOMESTIC STRUCTURAL CHANGE



Izvor: Risse Thomas, Cowles Maria Green, and Caporaso James (eds.). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. (Ithaca; London: Cornell University Press, 2001), 6.

<sup>228</sup> Tanja A. Börzel and Thomas Risse, „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change” (European Integration online Papers (EIoP) 2000), citirano u: Mark A. Pollack, „Rational Choice and EU Politics” In *Sage Handbook on European Union Politics*, edited by Jørgensen, Knud and Pollack, Mark and Rosamond, Ben, (Saga Publications, 2007), 41, preuzeto: 18. novembar 2020. [http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/oo\\_56.pdf](http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/oo_56.pdf).

<sup>229</sup> Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, *The Europeanization of Central and Eastern Europe* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2005), 52. Preuzeto: 12. novembar 2020. [https://books.google.rs/books?hl=sr&lr=&id=YYvXpCRYFj8C&oi=fnd&pg=PR7&dq=Frank+Schimmelfennig,+Ulrich+Sedelmeier&ots=dGWVuhLqos&sig=9shz--IYPn-CQU7C931qXyOWYJs&redir\\_esc=y#v=snippet&q=three%20models&f=false](https://books.google.rs/books?hl=sr&lr=&id=YYvXpCRYFj8C&oi=fnd&pg=PR7&dq=Frank+Schimmelfennig,+Ulrich+Sedelmeier&ots=dGWVuhLqos&sig=9shz--IYPn-CQU7C931qXyOWYJs&redir_esc=y#v=snippet&q=three%20models&f=false).

<sup>230</sup> Thomas Risse and Maria Green Cowles, and James Caporaso. „Europeanization and Domestic Change: Introduction.” In *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, (eds.) Risse Thomas, Cowles Maria Green, and Caporaso James (Ithaca; London: Cornell University Press, 2001), 6, preuzeto: 20. novembar , 2020. <http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctv3mt9rp.4>.

<sup>231</sup> Ibid.

Drugi korak, koji bitno utiče na brzinu i uspešnost procesa evropeizacije definiše se kao *Goodnessoffit* – stepen institucionalne kompatibilnosti<sup>232</sup>, između „procesa evropeizacije i domaćeg institucionalnog okvira, pravila, praksi i dr“<sup>233</sup>. Pomoću stepena kompatibilnosti definiše se adaptivni pritisak (*adaptationalpressures*). Što je viši nivo kompatibilnosti između evropskih i domaćih politika i institucija, to je niži adaptivni pritisak i lakše je izvršiti promenu/reformu, i obrnuto. Međutim, veoma česte su i situacije kada imamo neslaganja između EU i nacionalnog nivoa. U takvim situacijama govorimo o postojanju dve vrste neslaganja (*misfit*) kojima evropeizacija vrši pritisak na države članice ili države kandidate za članstvo. Prvo, evropske politike mogu dovesti do neslaganja između evropskih pravila i propisa i domaće politike. Drugi tip neslaganja je neslaganje institucija (institucionalnih struktura).

Osnovna teza Borzelove i Risa je da se evropeizacija dešava samo ako postoji odstupanje, nespojivost ili neslaganje između institucionalnih procesa i politika na evropskom i na domaćem nivo. Međutim, kada je odstupanje – bilo između evropske i nacionalne politike, bilo između institucija – veliko, države teže uspevaju da reše postojeći *misfit*. U tim situacijama može se dogoditi da se institucionalni veto nalazi u rukama domaćih aktera koji se protive evropskim integracijama, što može otežati evropeizaciju, čak i u slučaju manjeg adaptivnog pritiska. Isto tako, veto se može naći i među akterima na nivou EU, što takođe može usporiti proces evropeizacije (blokiranjem glasanja u institucijama, neotvaranjem poglavlja...).

U slučaju visokog adaptivnog pritiska koji može da blokira implementaciju promena „višestruki veto igrači“ (*Medating Factors – Institutions and Astor Strategies*) imaju značajnu ulogu, kao treći činilac procesa evropeizacije koji, na kraju, treba da rezultira strukturnom promenom. Postojanje i delovanje višestrukih veto igrača je od presudnog je značaja za strukturnu adaptaciju i unutrašnje strukturne promene. Posrednički faktori ovde mogu biti službeni organi, ali i politička i administrativna kultura društva, dok od preovlađujućeg kolektivnog razumevanja evropeizacije zavisi napredak strukturnih promena.<sup>234</sup>

Kroz sve ove procese nužno prolaze i jedinice lokalne samouprave, te i one moraju da razumeju, ali i da rade na unapređivanju evropeizacije, odnosno poboljšanja kvaliteta života na lokalnu, samim tim – i svih građana u državi.

## LOKALNA SAMOUPRAVA U SRBIJI: PRAVNA REGULATIVA I EVROPSKI STANDARDI

Lokalna samouprava organizovana je na tri niva: opština, okrug i region. Neretko, javlja se grad kao viši nivo organizacije od okruga i opštine. U Srbiji postoji 174 jedinica lokalne samouprave.<sup>235</sup> Lokalna samouprava ima odgovarajući stepen slo-

<sup>232</sup> Ibid.

<sup>233</sup> Ibid.

<sup>234</sup> Ibid, 6–9.

<sup>235</sup> Закон о територијалној организацији Републике Србије, „Службенигласник РС», бр. 129/2007, 18/2016 и 47/2018, преузето: 21. новембар 2020. [http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/zakon\\_o\\_teritorijalnoj\\_organizaciji\\_republike\\_srbije.pdf](http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/zakon_o_teritorijalnoj_organizaciji_republike_srbije.pdf).

bode, samostalnosti i materijalnih mogućnosti za ostvarivanje svojih izvornih i ustavnih funkcija.<sup>236</sup> Karakterišu je još tri elementa: područje, samostalnost i odnos sa građanima<sup>237</sup>. Bitno je i napomenuti da lokalni organi vlasti nisu u hijerarhijski podređenom položaju u odnosu na centralne organe vlasti.<sup>238</sup> Stoga, najvažniji element za uspešno funkcionisanje lokalne samouprave jeste njen odnos prema državi. Jer, lokalna samouprava svoj puni kapacitet postiže samo ako između nje i države postoji princip supsidijarnosti.<sup>239</sup>

Uzimajući u obzir različite pristupe u definisanju lokalne samouprave, Petar Matić izdvaja jednu opštu, i možemo reći sveobuhvatnu definiciju koja određuje „lokalnu samoupravu kao oblik prenosa nadležnosti i poslova od centralnih ka lokalnim organima vlasti s ciljem približavanja procesa donošenja odluka građanima”<sup>240</sup>. To znači da lokalni organi, sa jedne strane, olakšavaju pristup građana institucijama, dok, s druge strane, centralna vlast funkcionise bolje ukoliko postoji devolucija. Na taj način, prenosom nadležnosti na lokalne instance, centar biva rasterećen mnoštva poslova koje prosto nije funkcionalno da obavlja. Usled te bliskosti i neposredne veze sa građanima, lokalnu samoupravu sačinjava mnoštvo komponenti. Učestale interakcije između vlasti i stanovnika ovaj pojam čine ne samo pravnim i politikološkim, već u širem smislu i sociološkim i prostornim.<sup>241</sup>

Frančesko Kjelberg (*Kjelberg Francesko*) pokušao je da ograniči polje proučavanja lokalne samouprave na tri oblasti pomoću kojih je moguće utvrditi stepen njene razvijenosti u političkom sistemu. To su: a) sloboda ili stepen autonomije; b) demokratskiost ili otvorenost prema građanima, odnosno mogućnost njihove direktne i neposredne participacije, i c) efikasnost kao sposobnost da se odgovori na zahteve korisnika lokalnog servisa.<sup>242</sup>

Kada je u pitanju pravno regulisanje lokalne samouprave u Republici Srbiji, pre nego ukažemo na trenutnu pravnu regulativu, neophodno je podsetiti se načela i odredbi *Evropske povelje o lokalnoj samoupravi*, prvog multilateralnog pravnog in-

<sup>236</sup> Đorđe Pavlović i Milan Vlatković, *Sistem i finansiranje lokalne samouprave u Republici Srbiji* (Beograd: Zavod za unapređenje i rentabilnost poslovanja, 2000), 88.

<sup>237</sup> Pavle Nikolić, *Ustavno pravo* (treće izmenjeno izdanje). (Beograd: Novinsko-izdavačka ustanova Službeni list SRJ, 1994), 442–443.

<sup>238</sup> Matić, *Redizajniranje lokalne samouprave*, 67.

<sup>239</sup> Princip supsidijarnosti nalaže da se odluke donose na nivou koji je najbliži građanima i u postupku koji će, u najvećoj meri, obezbediti učestvovanje građana i reflektovati njihove specifične potrebe u lokalnoj ili regionalnoj zajednici. Na ovaj način ukazuje se na to da brojne odluke EU utiču na lokalne i regionalne vlasti i da se efekti prilagođavanja najviše reflektuju na tom nivou. Više u: Dušan Aničić i Dragiša Veličković, *Lokalni razvoj u funkciji povećanja društvenog blagostanja u Srbiji* (Beograd: Institut za ekonomiku poljoprivrede, 2019), 57.

<sup>240</sup> Matić, *Redizajniranje lokalne samouprave*, 15.

<sup>241</sup> Snežana Đorđević, „Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli” (Beograd: Čigoja štampa, 2002), 30; citirano u: Petar Matić, *Redizajniranje lokalne samouprave*, 15.

<sup>242</sup> Francesco, Kjelberg, „The Changing Values of Local Government”, *Annals of American Academy of Political and Social Sciences; Local Governance Around the World*, (Sage Publications, 1995), 42; citirano u: Petar Matić, *Redizajniranje lokalne samouprave* (Beograd: Institut za političke studije, 2012), 15.

strumenta koji definiše i štiti principe lokalne samouprave, usvojenog od strane Komiteta ministara Saveta Evrope, 1985. godine.

Srbija je Povelju ratifikovala 2007. godine i od tog trenutka nastoji da svoju pravnu regulativu uskladi sa standardima proklamovanim u Povelji. Izmene i dopune zakona o lokalnoj samoupravi (ZSL) iz 2018, kao i Zakon o potvrđivanju dodatnog protokola Evropske povelje o lokalnoj samoupravi predstavljaju napredak Srbije u usklađivanju sa evropskim standardima i o tome će biti više reči u kasnijem delu teksta.

### *Osnovna načela Evropske povelje o lokalnoj samoupravi*

Savet Evrope usvojio je Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi 1985. godine. Od tada je značaj demokratskih reformi lokalnih zajednica visoko rangiran u načelima i ciljevima evropskih država. Povelja otelotvoruje poziciju da je stepen samouprave koje uživaju lokalne vlasti odraz demokratičnosti jednog društva u celini. Ovim dokumentom ne nameće se jedinstven model lokalne samouprave koji bi bio primenljiv na sve države članice Saveta Evrope. Reč je o minimumu standarda u uspostavljanju, funkcionisanju, procenjivanju i zaštiti nivoa vlasti koji je najbliži građanima i obezbeđuje efektivno učestvovanje članova konkretne lokalne zajednice u odlučivanju o onome što se tiče njihovog svakodnevnog života. Srbija je Povelju ratifikovala 23. jula 2007. godine.<sup>243</sup>

U preambuli Povelje istaknuto je da „... je pravo građana da učestvuju u vođenju javnih poslova demokratski princip koji važi u svim zemljama članicama Saveta Evrope”. Sledstveno je naglašeno uverenje „...da je najneposrednije ostvarivanje ovog prava moguće upravo na lokalnom nivou i da *samo lokalne vlasti sa stvarnim odgovornostima mogu da obezbede upravu koja će biti i efikasna i bliska građanima*”.<sup>244</sup> Tako se lokalna samouprava definiše kao pravo i sposobnost lokalnih vlasti da u granicama zakona reguliše i upravlja suštinskim delom javnih poslova u okviru sopstvenih ovlašćenja, a u skladu s interesima lokalnog stanovništva<sup>245</sup>.

Rezimirajući načela i standarde proklamovane Poveljom, Petar Matić ističe minimum osnovnih načela koja se Poveljom navode kao zajednički cilj:

- ustavno ili zakonsko regulisanje lokalne samouprave;
- ostvarivanje prava lokalne samouprave putem skupštine ili saveta, izabраниh opštım, neposrednim, ravnopravnım biračkim pravom, tajnim glasanjem (čl. 2);
- pravo i sposobnost lokalnih vlasti da u okviru ustava i zakona odgovorno regulišu i upravljaju bitnim delom javnih poslova u interesu građana (čl. 3);

---

<sup>243</sup> (2007) Zakon o potvrđivanju evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Sl. glasnik – Međunarodni ugovori RS, br. 70, preuzeto: 14. novembar 2020. <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Zakon-o-potvrđivanju-Evropske-povelje-o-LS.pdf>.

<sup>244</sup> Preambula, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (Savet Evrope, 1985), preuzeto: 14. novembar 2020. <https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-serbian/168098bc1b>.

<sup>245</sup> Član 3. Evropske povelja o lokalnoj samoupravi. Savet Evrope, 1985), preuzeto: 14. novembar 2020. <https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-serbian/168098bc1b>.

- samostalnost lokalnih vlasti u vršenju izvornih poslova, bez mešanja viših vlasti, izuzev po zakonu ili u okviru nadzora (čl. 4);
- pravo lokalnih vlasti na inicijativu u stvarima iz kojih nisu isključene, ili koje nisu dodeljene drugim organima (čl. 4);
- pravo lokalnih zajednica da budu konsultovane u pitanjima koja ih se tiču, a oko promene teritorije i oko referenduma (čl. 5);
- nadzor nad izvornim poslovima lokalne vlasti vrši se isključivo u pogledu zakonitosti, a samo kod poverenih poslova i u pogledu celishodnosti (čl. 8);
- pravo na sopstvena finansijska sredstva, od kojih deo od lokalnih poreza i taksi, uz slobodu raspolaganja u skladu sa zakonom i u okviru ovlašćenja (čl. 9);
- zaštita finansijski slabih opština (čl. 9);
- pravo lokalnih vlasti na saradnju i udruživanje sa drugim odgovarajućim organima, u drugim državama i u međunarodnim asocijacijama (čl. 10);
- lokalne vlasti imaju pravo na pravna sredstva radi obezbeđivanja slobodnog obavljanja svojih dužnosti i poštovanja načela lokalne samouprave ustanovljenim ustavom ili zakonima zemlje kojoj pripadaju (čl. 11).<sup>246</sup>

Na osnovu predočenih opredeljenja Povelje, Matić izvodi zaključak da se jasno vidi šta se očekuje od prilagođavanja naše lokalne samouprave evropskim zahtevima. To su:

- demokratičnost i otvorenost u radu;
- da se lokalna samouprava uređuje i štiti ustavom ili zakonom (jačanje pravne države);
- efikasnost i neposrednost u službi građanima;
- poštovanje ravnopravnosti;
- autonomnost u okvirima datim ustavom i zakonima;
- inicijativnost u razvijanju neposredne demokratije;
- odgovornost predstavnika, funkcionera, službi itd.<sup>247</sup>

Srbija nastoji da prilagodi svoju pravnu regulativu navedenim evropskim načelima i standardima. S tim u vezi, Zakon o izmenama i dopunama zakona o lokalnoj samoupravi, iz 2018, umnogome predstavlja korak napred.

#### *Novine u pravnom regulisanju oblasti lokalne samouprave*

U odredbi člana 12. Ustava Republike Srbije (2006)<sup>248</sup> stoji da je „državna vlast ograničena pravom građana na teritorijalnu autonomiju i lokalnu samoupravu“, čime se, pored ostalog, jasno ističe distinkcija između državne vlasti, s jedne strane, i teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, s druge strane<sup>249</sup>. Potom je, zakonom iz 2007, definisano da je „Lokalna samouprava, pravo lokalnog stanovništva da ne-

<sup>246</sup> Matić, *Redizajniranje lokalne samouprave*, 71–72”

<sup>247</sup> Ibid, 152.

<sup>248</sup> Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, broj 98/06).

<sup>249</sup> Miloš Petrović, *Socijalna komponenta lokalne samouprave u Republici Srbiji* (Novi Pazar: Naučne publikacije državnog Univerziteta u Novom Pazaru 2020), 122.

posredno i preko slobodno izabranih predstavnika upravlja javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg lokalnog interesa”.<sup>250</sup>

Narodna Skupština Republike Srbije usvojila je, 20. juna 2018, Zakon o izmenama i dopunama zakona o lokalnoj samoupravi (ZLS) koji predstavlja još jedan normativni korak napred ka efikasnoj, kvalitetnoj, modernoj i otvorenoj lokalnoj samoupravi<sup>251</sup>. Pored ovog Zakona, Narodna skupština usvojila je i Zakon o potvrđivanju dodatnog protokola Evropske povelje o lokalnoj samoupravi o pravu da se učestvuje u poslovima lokalnih vlasti, što svedoči o konsekvantnom usklađivanju sistema lokalne samouprave sa evropskim standardima.

Važne izmene unesene Zakonom o izmenama i dopunama zakona o lokalnoj samoupravi odnose se posebno na četiri nove odredbe: 1) učestvovanje javnosti u radu lokalne samouprave; 2) proširivanje delokruga skupštine opštine i opštinskog veća; 3) uređivanje, funkcionisanje i nadzor mesne samouprave – mesnih zajednica, i 4) ostvarivanje međuopštinske saradnje.<sup>252</sup> Pored toga, zakonskim izmenama dodatno je ojačana procedura javne rasprave tako što je predviđeno obavezno sprovođenje postupka javne rasprave prilikom donošenja najznačajnijih pravnih akata<sup>253</sup>. Ovo je posebno važno sa aspekta transparentnosti rada jedinica lokalne samouprave i neposrednog uključivanja građana u proces donošenja odluka.

Kada je u pitanju proces evropskih integracija i usklađivanje standarda u oblasti lokalne samouprave, u odredbi člana 13 posebno je dodato da „jedinica lokalne samouprave, u okviru svojih nadležnosti preko svojih organa, prati proces evropskih integracija Republike Srbije i razvija za to potrebne administrativne kapacitete, u skladu sa zakonom i utvrđenom politikom Republike Srbije.” Takođe, skupština opštine dobija dve dodatne nadležnosti – da donosi prostorni i urbanistički plan opštine i programe uređivanja građevinskog zemljišta, kao i da bira i razrešava lokalnog ombudsmana<sup>254</sup>.

Usvojenim izmenama Zakona o lokalnoj samoupravi proširuje se i delokrug opštinskog veća sa dve nove nadležnosti. Jedna je da „prati realizaciju programa poslovanja i vrši koordinaciju rada javnih preduzeća čiji je opština osnivač”, a druga – da podnosi tromesečni izveštaj o radu javnih preduzeća skupštini opštine, radi daljeg izveštavanja u skladu sa zakonom kojim se uređuje pravni položaj javnih preduzeća”<sup>255</sup>.

<sup>250</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon i 47/18).

<sup>251</sup> Stalna konferencija gradova i opština, „Usvojen Zakon o izmenama i dopunama zakona o lokalnoj samoupravi”, preuzeto: 15. novembar 2020, <http://www.skgo.org/vesti/detaljno/1995/usvojen-zakon-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-lokalnoj-samoupravi>.

<sup>252</sup> Ibid.

<sup>253</sup> Član 11 Zakona o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon i 47/18) – (statuta, budžeta (u delu planiranja investicija), strateških planova razvoja, utvrđivanja stope izvornih prihoda, prostornih i urbanističkih planova, kao i drugih opštih akata)

<sup>254</sup> Član 32 Zakona o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon i 47/18). op.cit.

<sup>255</sup> Član 46 Zakona o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon i 47/18). op.cit.

Konačno, izmenama ZLS broj potpisa za građansku inicijativu sada iznosi fiksnih 5% od ukupnog broja građana sa biračkim pravom<sup>256</sup>.

Bitne izmene i dopune osnovnog pravnog okvira za lokalnu samoupravu odnose se na bolje i jasnije definisanje položaja mesne samouprave i rada njenih organa, kao i na uvođenje prava nadzora organa JLS nad zakonitošću rada i akata mesne zajednice. Konačno, nove odredbe ZLS uređuju da opština ili grad pružaju pomoć mesnim zajednicama u obavljanju njenih administrativno-tehničkih i finansijsko-materijalnih poslova<sup>257</sup>. Takođe se proširuje okvir za ostvarivanje međuopštinske saradnje u Srbiji. Budući da je takva interakcija jedan od ključnih pravaca daljeg razvoja lokalne samouprave, proširene su mogućnosti međuopštinske saradnje i na poslovima iz sfere poverenih nadležnosti.<sup>258</sup>

Dodatne novine donesene su i u materiji vršenja dužnosti odbornika, sazivanja sednica skupštine opštine/grada, ustanovljavanja lokalnog (zajedničkog) ombudsmena, ostavke predsednika opštine/gradonačelnika, kao i sastava i rada saveta za međunacionalne odnose, i dr.

U cilju unapređivanja kvaliteta lokalnog servisiranja građanskih interesa, u poslednjem delu rada pažnja se usmerava na reformske izazove, uključujući preporuke za dalju modernizaciju i demokratizaciju lokalne samouprave. Inspiracija za to su nalazi Stalne konferencija gradova i opština (u daljem tekstu SKGO), kao i Izveštaj Evropske komisije o napretku za Srbiju u 2020. godini.<sup>259</sup>

## IZAZOVI I PREPORUKE ZA REFORMU JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Iako je u Izveštaju Evropske komisije istaknuto da je u oblasti reforme javne uprave (Public and Administrative Reforms – PAR) postignut najveći napredak,<sup>260</sup> u dokumentu se ukazuje i na izazove, kao i neophodne reforme na lokalnom nivou.

Kao što smo već napomenuli, *uređenje odnosa između centralnog i lokalnog nivoa*, od presudnog je značaja da bi jedinice lokalne samouprave autonomno funkcionisale i, samim tim, predstavlja jedan od ključnih izazova sa kojima se suočava ovaj „najniži“ nivo u vertikalnoj organizaciji vlasti. S tim u vezi, oblik i stepen *decentralizacije* vlasti direktno određuje stepen samostalnosti lokalne samouprave i mogućnosti da ona određene poslove obavlja samostalno. U suprotnom, ne možemo govoriti o samoupravi i lokalnoj autonomiji<sup>261</sup>.

<sup>256</sup> Član 68 stav 3. Zakona o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon i 47/18). op.cit. – Nadležni organ opštine dužan je da na internet prezentaciji opštine odnosno na drugi primeren način obavesti javnost da je otpočeo rad na pripremi propisa koje donosi skupština. Radi sprovođenja javne rasprave, potrebno je da predlog građana svojim potpisima podrži najmanje 100 građana sa biračkim pravom na teritoriji opštine.

<sup>257</sup> Član 74 Zakona o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon i 47/18). op.cit.

<sup>258</sup> Član 88, 88a, 88b, 88c, 88d Zakona o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon i 47/18). op.cit.

<sup>259</sup> European Commission, „Serbia 2020 Report”, preuzeto: 25. novembar 2020, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf).

<sup>260</sup> Nivo pripremljenosti –umereno pripremljena (Moderately prepared) (ocena3).

<sup>261</sup> Matić, *Redizajniranje lokalne samouprave*, 18.



Lokalna samouprava predstavlja važan nivo u implementaciji zahteva iz procesa pristupanja EU i korišćenju fondova EU. Iz tih razloga, izuzetno je bitno ulagati u administrativne kapacitete lokalnih samouprava, uključujući dalju obuku kadrova. Upravo je sa *korišćenjem sredstava iz pretpristupnih fondova* (IPA fondova) povezan niz izazova sa kojima se jedinice lokalne samouprave suočavaju, pre svega sa deficitom kvalifikovanih kadrova za apliciranje, pripremu i sprovođenje evropskih projekata.

SKGO markira još jedan izazov za lokalne samouprave. Reč je o *nepostojanju ili nedovoljnosti sredstava za pred-finansiranje i ko-finansiranje projekata*, što jedinice lokalnih samouprava čini dodatno zavisnim od centralnog nivoa, jer nisu u mogućnosti da same sprovedu projekte i da, na taj način dobave sredstva u svoje budžete.

Preporuke SKGO u ovoj oblasti odnose se na „*uključivanje lokalnih samouprava i nacionalne asocijacije u deo sistema i mehanizma za programiranje i planiranje IPA razvojne pomoći i programa prekogranične saradnje*, kako bi zastupali potrebe i prioritete lokalnog nivoa za finansiranje”<sup>262</sup>. Ekspertska i konsultantska uloga Stalne konferencija gradova i opština, u ovom procesu je od ogromnog značaja. Drugi partner u ovoj oblasti svakako može biti Delegacija Evropske unije u Srbiji kroz podršku u naporima da se pojednostave pravila i procedure EU u sprovođenju projekata.

Obrazovanje kadrova i građana, još jedan je u nizu izazova za jedinice lokalne samouprave. U svom Izveštaju za 2020. godinu za Srbiju, Evropska komisija ističe da su *lokalni administrativni kapaciteti i dalje slabi* i da još uvek postoje značajne razlike između opština. Lokalne nadležnosti još uvek ostaju bez odgovarajuće analize kapaciteta i potrebnih ljudskih/finansijskih resursa.

S obzirom da je *unapređivanje znanja i veština lokalnih službenika* od izuzetne važnosti, ono se nastoji postići, pre svega, *stručnim usavršavanjem kojim rukovodi Nacionalna agencija za javnu upravu*. U tom kontekstu, Izveštaj konstatuje: „Sveobuhvatan program profesionalnog razvoja za državne službenike na visokom položaju usvojen (je) kao deo programa obuke za 2020. godinu”,<sup>263</sup> te da ga je neophodno implementirati.

*Nedovoljna uključenost i izostanak konsultacija sa predstavnicima lokalne samouprave i centralnog nivoa vlasti* onemogućavaju da lokalne samouprave predoče svoje specifične potrebe i izazove. Zbog toga je neophodno da donosioci odluka na lokalnom nivou budu sistemski uključeni u razmatranje pitanja povezanih sa procesom pristupanja. Regularna *razmena informacija i konsultacija, saradnja SKGO, Delegacije EU u Srbiji i resornih ministarstava* je od izuzetnog značaja. U tom smislu, funkcionalno je *uključivanje predstavnika SKGO u pregovaračke grupe* (za sada

<sup>262</sup> Александра Вукмировић, ур. *Евројске новості: Евројски билтен – број 2* (Београд: Стална конференција градова и општина, 2020), преузето: 20. новембар 2020, [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/160/433/233/1604332338\\_EU%20bilten%202%20linkovan%20\(002\).pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/160/433/233/1604332338_EU%20bilten%202%20linkovan%20(002).pdf).

<sup>263</sup> European Commission, „Serbia 2020 Report”, преузето: 25. новембар 2020, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf).

su uključeni u rad za poglavlja 22, 37 i 5),<sup>264</sup> a što je u skladu i sa Izveštajem Komisije u kojem je naznačena nužnost formiranja pregovaračkog tima u što kraćem vremenskom periodu.

Kao vrlo važna u ovom procesu ističe se i *uloga lokalnih medija*. Oni su posrednici, izviestoci i tumači onoga što, s jedne strane, rade lokalne samouprave i – na koji način donose i sprovode određene javne politike, a, s druge strane, onoga šta su realne potrebe građana, i na koji način se primena tih politika konkretno odražava na njihove potrebe. U Izveštaju Evropske komisije ističe se da je u medijskoj strategiji „prepoznato” kako su „... slučajevi pretnji, zastrašivanja i nasilja nad novinarima i dalje (su) izvor ozbiljne zabrinutosti”. Iz tog razloga, neophodno je *uspostaviti transparentnost u pogledu vlasništva nad medijima i raspodele javnih sredstava*, posebno na lokalnom nivou.<sup>265</sup>

Višestruki izazov za jedinice lokalne samouprave predstavlja *oblasti životne sredine i klimatskih promena*. Kada je Izveštaj Evropske komisije u pitanju, preporuke iz 2019. godine i dalje važe, te tako Srbija treba da „*poboljša svoje administrativne kapacitete na centralnom i lokalnom nivou, uključujući inspekcije, da izrađuje pravne propise, ostavlja dovoljno vremena za konsultacije u procesu izrade propisa i obezbedi sprovođenje kvalitativnih javnih rasprava, naročito na lokalnom nivou*”. Takođe, neophodno „*poboljšanje lokalnog upravljanja, naročito u pogledu rada i održavanja postrojenja za vode i otpadne vode, i dalje predstavlja prioritet*.”<sup>266</sup>

Kriza izazvana pandemijom virusa (Covid-19), izbacila je na površinu i *neophodnost većih ulaganja i razvoja sektora zdravstvene zaštite*. U tom svetlu, još aktuelnije mesto iz Izveštaja Komisije jeste gde je navedeno da Srbija tek treba da se *poveže na Zajednički komunikacioni i informacioni sistem za vanredne situacije (CE-CIS)*. Ovo glavno sredstvo za komunikaciju u kriznim situacijama među članicama Mehanizma Evropske unije za civilnu zaštitu može značajno koristiti i našim jedinicama lokalne samouprave.

Jedna od glavnih preporuka ali i osnov svih izazova jeste *izgradnja poverenja* na relaciji građani- lokalna samouprava. U tom smislu važno je raditi na zajedničkom dizajniranju lokalne demokratije sa građanima, pre svega na praktikovanju otvorene uprave zajedničkim pokretanjem tema i multisektorskom saradnjom. Jedino ovakvim pristupom moguće je uspostaviti pravovremen i kvalitetan odgovor lokalnih vlasti na potrebe i zahteve građana.

Resursi i pripremljenost lokalne samouprave da uspešno sprovede reforme u pomenutim oblastima opredeliće umnogome i tempo evropskih integracija Srbije. Ove reforme podrazumevaju viši stepen decentralizacije, unapređene administrativne kapacitete i finansijsku autonomiju.

---

<sup>264</sup> U Izveštaju je takođe istaknuto da „Srpski pregovarački tim zabeležio je značajnu fluktuaciju zaposlenih, što se negativno odrazilo na njegovu sposobnost da ispunji svoju koordinacionu ulogu. Potrebno je da se adekvatni ljudski i finansijski resursi dodele svim uključenim institucijama kako bi Srbija mogla da ispunji svoje ciljeve u pogledu pregovora o pristupanju EU.”

<sup>265</sup> European Commission, „Serbia 2020 Report”, preuzeto: 25. novembar 2020, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf).

<sup>266</sup> Ibid.

## ZAKLJUČAK

Lokalna samouprava značajna je za razvoj političkog sistema i države u celini. Razumevanje potreba lokalnih zajednica, znači razumevanje potreba građana. Konstantan rad na unapređivanju jedinica lokalne samouprave dužnost je države, koja Ustavom „u interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad, zakonom može poveriti obavljanje određenih poslova iz nadležnosti Republike Srbije autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave“ (čl. 137).

U procesu transformacije, modernizacije i demokratizacije jedinica lokalne samouprave u Srbiji, značaj evropskih integracija i podrška EU, preko fondova i ekspertske pomoći, od presudnog je značaja. Moto: „Evropa bliža građanima“ u potpunosti odslikava značaj i mesto lokalne samouprave u sistemu Evropske unije. Isti značaj lokalne samouprave prenesen je i na pregovarački proces Srbije za članstvo u Uniji: od ukupno 35 pregovaračkih poglavlja, lokalna samouprava uključena je u 21 poglavlje.

Kreiranje politika u oblasti lokalne samouprave pripada lokalnim zajednicama. Taj princip treba da osigura da pri promeni vlasti ne dođe i do radikalnih izmena već usvojenih strateških planova i politika, odnosno do obustavljanja prethodnih uspešnih i korisnih reformi promena i projekata.

Unapređivanjem administrativnih kapaciteta jedinica lokalne samouprave za dobijanje sredstava iz EU fondova obezbeđuje se njena finansijska stabilnost, i istovremeno se snaže ukupni potencijali i resursi autonomnog delovanja i samoupravljanja.

Zajedničkim radom, konsultacijama, monitorinzima i izveštavanjima Stalne konferencija gradova i opština, resornih ministarstava, Delegacije EU u Srbiji i drugih predstavničkih institucija EU u Srbiji, moguće je ubrzati reformske procese. Značajan činilac ovog procesa su i poverenje između građana i vlasti, kao i informisanost i obrazovanje građana. Građani imaju pravo ali i obavezu da posredno ili neposredno učestvuju u odlučivanju o pitanjima koja su od značaja za njihovu lokalnu zajednicu, kao i u sprovođenju tih odluka.

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave angažovano je na izradi Programa za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji. Nacrt programa je napravljen, a nakon komentara i sugestija članova Posebne radne grupe, očekuje se finalizacija predloga Programa<sup>267</sup>. Ostaje nam da pratimo realizacija Programa, kao i da ličnim angažmanom doprinesemo razvoju lokalne samouprave po meri evropskih standarda.

## LITERATURA

Vukmirović, Aleksandra, ur., *Евројске новостии* (Европски билтен – број 2). Београд: Стална конференција градова и општина, 2020. Преузето: 20. новембар 2020, [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/160/433/233/1604332338\\_EU%20bilten%202%20linkovan%20\(002\).pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/160/433/233/1604332338_EU%20bilten%202%20linkovan%20(002).pdf).

<sup>267</sup> Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, „Aktivnosti na izradi Programa za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji“, preuzeto: 28. novembar 2020, <http://mduls.gov.rs/Obavestjenja/aktivnosti-na-izradi-programa-za-reformu-sistema-lokalne-samouprave-u-republici-srbiji/>.

- Ђорђевић, Снежана. *Ренесанса локалне власти – ујоредни модели*. Београд: Чигоја штампа, 2002.
- Закон о територијалној организацији Републике Србије, „Службени гласник РС”, бр. 129/2007, 18/2016 и 47/2018.
- Европска повеља о локалној самоуправи. Савет Европе, 1985. Приступљено: 14. новембар 2020, <https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-serbian/168098bc1b>.
- Европска Комисија. *Serbia 2020 Report*. Приступљено: 25. новембар 2020, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf).
- Матић, Петар. *Redizajniranje lokalne samouprave*. Београд: Институт за политичке студије, 2012.
- Министарство државне управе и локалне самоуправе. *Aktivnosti na izradi Programa za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji*, 26. новембар 2020. Приступљено: 28. новембар 2020, <http://mduls.gov.rs/obavestenja/aktivnosti-na-izradi-programa-za-reformu-sistema-lokalne-samouprave-u-republici-srbiji/>.
- Николић, Павле. *Ustavno pravo* (треће изменјено издање). (Београд: Новинско-издavaчка установа Службени лист СРЈ, 1994), 442–443.
- Павловић, Ђорђе и Влатковић, Милан. *Систем и финансирање локалне самоуправе у Републици Србији*. Београд: Завод за унапређење и рентабилност пословања, 2000.
- Петровић, Милош. *Сocijalna компонента локалне самоуправе у Републици Србији*. Нови Пазар: Научне публикације државног Универзитета у Новом Пазару 2020.
- Pollack, A. Mark. „Rational Choice and EU Politics” In *Sage Handbook on European Union Politics*, (eds.) Jørgensen, Knud and Pollack, Mark and Ben, Rosamond. SAGE Publications, 2006.
- Risse, Thomas and Cowles Maria Green, and James Caporaso (eds.). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca; London: Cornell University Press, 2001.
- Schimmelfennig, Frank and Ulrich Sedelmeier. *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2005.
- Стална конференција градова и општина, Усвојен Закон о изменама и допунама закона о локалној самоуправи. Приступљено: 15. новембар 2020. Vesti – Усвојен Закон о изменама и допунама закона о локалној самоуправи (skgo.org).
- Устав Републике Србије („Сл. гласник РС”, број 98/06).
- Закона о локалној самоуправи („Сл. гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18).

---

Miroslav Hadžić<sup>268</sup>

## BEZBEDNOSNA RAZMEĐA SRBIJE

### SAŽETAK

Predmet ovog oglada su priroda i kakvoća bezbednosnih usluga koje Srbija i njeni vladari pružaju svom društvu i građanima. Htelo se proveriti da li ova država od vrhovnog jemca i zaštitnika postaje glavna pretnja svojim podanicima. U tom su cilju praćeni tokovi sticanja, raspodele i upotrebe moći i vlasti u državnom sektoru bezbednosti.

Najpre je prikazano kako su bezbednosna i spoljna politika Srbije postale Vučićev rezervisani domen. Slede nalazi o obnovi partijske države u bezbednosnom sektoru Srbije. Ukazano je zatim na odlike komesarskog upravljanja vojskom, policijom i službama bezbednosti. Posebno su naznaćene nepoznanice i iskušenja koje izniću iz slivanja bezbednosne moći u ruke pojedinca. Oglad okonćavaju natuknice o sržnoj nemoći bezbednosne svemoći Vućića. U prilog tome su, na kraju, isćrtana tri moguća pristupa sadašnjih vlastodržaca unutrašnjoj krizi u Srbiji.

KLJUĆNE REĆI: bezbednost, kriza, vlast, moć, sila, prinuda, Srbija, Vućić.

Republika je Srbija Ustavom i zakonom obavezana da svim svojim građanima i društvu uredno, pravovremeno, pod jednakim uslovima i po dogovorenoj ceni (budžetu) pribavlja i isporučuje održivu bezbednost.<sup>269</sup> Istom su imenovane vrednosti, interesi i dobra Republike i njenih građana koja su predmet zaštite, ako zatreba uz upotrebu državne sile i prinude. Svakoju od grana vlasti su, radi toga, dodeljene posebne nadležnosti i ovlasti, koje ih ćine (su)odgovornim za (ne)bezbednost Republike i njenih žitelja.<sup>270</sup> Tom je zgodom utvrćeno koje i kakve bezbednosne ustanove i oružane sastave Srbija osniva, te kada ih, pod kojim uslovima, po kojem postupku i za koje ciljeve sme koristiti. Potom, i ko to i kako njima upravlja i/ili komanduje, te kome svaki ovlašćeni nalogodavac odgovara za svoje akte. A, u sklopu toga, i ko je sve to, te kada i po kom postupku nadležan, ovlašćen i obavezan da kontroliše i nadzire ustavnost i zakonitost, te delotvornost i učinkovitost delanja državnih pružalaca bezbednosnih usluga.<sup>271</sup>

---

<sup>268</sup> Politikolog, redovni profesor Fakulteta politićkih nauka – u penziji, Univerzitet u Beogradu

<sup>269</sup> Vidi: ćlan 97 *Ustav Republike Srbije*, Službeni list SRJ, Beograd, 2006.

<sup>270</sup> Više o tome u: Bogoljub Milosavljević, *Sistem bezbednosti Republike Srbije: ustavne dimenzije*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP), 2018.

<sup>271</sup> Više o tome: Miroslav Hadžić, Bogoljub Milosavljević, *Pravna urećenost sektora bezbednosti Srbije*, u: Miroslav Hadžić, *Uskraćena bezbednost*, Službeni glasnik, BCBP, 2014, str. 127–163

Da bi ispunili ustavnu obavezu, nosioci vlasti u Srbiji su dužni da bezbednosne poslove države obavljaju u najboljem interesu ovdašnje zajednice i njenih članova. Od njih se, dakle, ište da bezbednost države, društva i svakog žitelja tumače i praktikuju kao javno dobro u vlasništvu i za dobrobit svih građana. Vlastodršce to, uz ostalo, obavezuje da Strategijom nacionalne bezbednosti uvažava, oblikuju i izraze, a zatim politički usklade i ozbilje raznolike bezbednosne potrebe i interese države i njenih stanovnika.<sup>272</sup> To im, pak, nalaže da pouzdano i rano otkrivaju ko to sve i čime, te zašto, kada, kako i koliko ugrožava njihovu bezbednost. Da bi uspešno sprečila i otklonila dejstvo tih ugroza, svaka je vlast dužna da, spram ekonomskih, socijalnih, političkih, demografskih, kulturnih i drugih snaga i sposobnosti Srbije, stvori i održava delotvoran i učinkovit sistem nacionalne bezbednosti. To od nje zahteva da dobro upravlja tim sistemom i svakim od njegovih sastojaka. Ovlašćeni nalogodavci stoga državnu silu i prinudu u spoljašnjem i/ili unutrašnjem saobraćaju smeju jedino da koriste pod uslovima i za ciljeve propisane Ustavom i zakonom. U skladu sa tim, svako od njih, javno i lično, snosi zakonsku, sudsku, političku, moralnu i materijalnu odgovornost za svoje (ne)činjenje.

Sadašnja vlast, kao i njoj prethodeće, uostalom, svoje bezbednosno delanje vazda pravda, navodno prekom potrebom da svim sredstvima i po svaku cenu osigura opstanak države i nacije, te žiteljima Srbije svodno pribavi potrebnu bezbednost. Da bi bila ubedljiva, (i) ova vlast podanike svoje stalno straši brojnim unutrašnjim i/ili spoljnim ugrozama. Tim lakše, jer javnim i medijskim poljem Srbije već decenijama upareno i uporedno gazduju strah od opasne sadašnjice i nada u bolju sutrašnjicu (i lepšu prošlost). Uprkos tome, glavni bi uterivači straha, danas oličeni u Vučiću i njegovim seizima, hteli da budu vesnici navodno već nahrupilog, a sebi već zgotovljenog, „zlatnog doba”. Oni, otud, neodustajno seju i razorni strah i lažnu nadu. Nije stoga lako dokonati, zašto se među žiteljima Srbije istovremeno a uspešno šire i strah i nada. Bilo bi utoliko korisno ispitati zbog čega to jezički konstrukt vlastodržaca o (za)datoj zbilji čini lagodnim suživot straha i nade.

Do početnih se saznanja o tome može doći analizom odlika bezbednosne politike i prakse gospodara Srbije. Na osnovu tih uvida može se otkriti da li država Srbija zaista i u skladu sa demokratskim uzusima jemči i uredno isporučuje bezbednost rodnoj zajednici i svojim građanima. Ako to počem nije slučaj, onda treba ispitati, da li se to ova država i njena vlast od vrhovnog jemca i zaštitnika premeću u pretnju po svoje podanike. Zato treba iznaći, na koji se način u državnom delu sektora bezbednosti Srbije stiže, raspodeljuje i koristi moć i vlast. Dobijeni nalazi mogu ukazati na prirodu i čvrstinu veze između nastajućeg autoritarnog poretka i manjkavosti, strateških vrludanja i stranputica bezbednosne politike i prakse trenutnih vlastodržaca.

Ovde je za tu svrhu najpre predočeno kako su bezbednosna i spoljna politika Srbije postale Vučićev rezervisani domen. Slede, potom, nalazi o obnovi i jačanju partijske države u državnom delu njenog sektora bezbednosti. U narednom su de-

<sup>272</sup> Usvojena u Narodnoj skupštini krajem 2019. godine, „Službeni glasnik RS”, broj 94, od 27. decembra 2019.

lu navedene sržne odlike načina na koji ovim sektorom upravljaju partijski kome-sari, presvučeni u direktora BIA i nadležne ministre. Potom su is crtane nepozna-nice i iskusenja bespovratnog slivanja bezbednosne moći u ruke Aleksandra Vuči-ća. Oglad okončavaju natuknice o sržnoj nemoći njegove prividne bezbednosne svemoći. Na kraju, su obrisno is crtana tri scenarija mogućeg umešavanja sadašnjih vlastodržaca u zaoštrenu unutrašnju krizu Srbije.

Oglad se, teorijski i metodski, najvećma oslanja na prošireni koncept bezbedno-sti, te iz njega iznikle ili njemu bliske koncepte sektorske analize<sup>273</sup> odnosno seku-ritizacije.<sup>274</sup> Potom i na one o dobrom upravljanju sektorom bezbednosti<sup>275</sup> i njego-voj demokratskoj reformi.<sup>276</sup>

### ZAPOSEDNUTI DOMEN

U vlastovoljnoj taktici Vučića, bezbednost države i/ili nacije imaju stožerno mesto i vrhunsku upotrebnu vrednost. I to u trojakom značenju. Najpre, kao sržna vrednost koja se hoće dostići odmah, svim sredstvima i po svaku cenu, jer je nikad nije dovolj-no. Potom, kao vrednost pod oznakom „opstanak države i nacije” koja je spolja i iznu-tra, navodno, vazda ugrožena. Udarničkim radom državno-partijske i medijske ma-šinerije potonja je pretočena u opstanak režima kao vrhunaravnu vrednost. Ovaj je triling okrunjen vezivanjem sudbine države i nacije za trajni opstanak na vlasti Vu-čića. U prilog tome Vulin, Gašić i ostali, uz buku režimskih medija neprekidno najav-ljuju ili otkrivaju, sudski nikad dokazane, državne udare i/ili atentate na Vođu.<sup>277</sup>

Nevažno je, pritom, da li je Vučić već na početku pohoda imao ili je tek naknad-no dokonao plan za gazdovanje Srbijom. Jer, zorno je njegovo žustro kretanje ka razobručenoj ličnoj vlasti i punoj kontroli društva, svih ustanova, mesnih resursa i još neizbeglih građana. Nema, međutim, mesta čuđenju niti razloga za zgražava-nje. Na delu je samo osebuja primena oveštalog autoritarnog obrasca centriranog oko Vođe, za čije su oživotvorenje sve uslove za svog vakta zgotovili Koštunica i Ta-dić. Utoliko je Vučić samo žižna tačka i ovovremenska kristalizacija nedemokratske i nasilne prirode stolujućeg poretka, kao situacionog uskrnsuća jezgra Brozovog, to jest Miloševićevog, te njima prethodećih jugo-srpskih režima.<sup>278</sup> Ovo tim više, jer je Vučić politički stasavao u strogom centru crveno-crnog režima, gde je imao pri-liku da iz prve ruke uči kako se postaje nemilosrdnim Gospodarom.

<sup>273</sup> Početni uvidi u ove koncepte u: Filip Ejdus, *Međunarodna bezbednost: teorije, sektori i nivoi*, Službeni glasnik, BCBP, Beograd, 2012, str. 105–121;

<sup>274</sup> Ole Weaver, *European Security Identities*, Journal of Common Market Studies, Vol. 34, no. 1 (March 1996):104.

<sup>275</sup> Vidi: Alan Bryden, Filip Fluri (eds), *Security Sector Reform: Institutions, Society and Good Governance*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2003.

<sup>276</sup> Vidi: Miroslav Hadžić, *Zamisao reforme sektora bezbednosti*, u: Miroslav Hadžić, Milorad Timotić, Bogoljub Milosavljević, Smisao reforme sektora bezbednosti, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2004, str. 9–46.

<sup>277</sup> Vidi: Radoslav Čebić, *Raspirivanje paranoje: Atentati iz tabloida*, Vreme, 1509. 4. decembar 2019, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1736668&print=yes>; pristupljeno 07. 02. 2021.

<sup>278</sup> Vidi: Dubravka Stojanović, *Ulje na vodi*, Ogladi iz istorije sadašnjosti Srbije, Pešćanik, Beograd, 2010.

Put se Srbije i njenih žitelja do bezbednosti u Vučićevoj izvedbi krči, paradoksu usprkos, masovnom proizvodnjom osećaja nebezbednosti. Sve veća unutrašnja potražnja za bezbednošću se, zato, podstiče širokopojasnim i neposustajnim strašenjem puka ovdašnjeg. Otklanjanje straha služi, potom, kao izgovor za sve veća novčana i druga ulaganja u državnu prinudu i iznudu, te za širenje nadležnosti i rastrovlasti vojske, policije i službi bezbednosti (u daljem tekstu: Službe). Pod istom krinkom narasta politička i bezbednosna moć čelnih naredbodavaca – od direktora BIA, preko ministra nadležnog za odbranu odnosno unutrašnje poslove, pa do predsednika Republike.

Sve to je, pak, logična posledica Vučićevog hitanja da po izbornom ustoličenju SNS za sebe odmah prigrabi jezgro bezbednosne moći i vlasti. Istom je započet njegov dugi i neprekidni izborni marš kroz političke ustanove, pa mu nakon svakog izbornog ciklusa skokovito raste politička moć. Uporedo sa tim on stiže sve veće formalne nadležnosti i ovlasti u poslovima bezbednosti, dok iza scene jača one neformalne. Krenuvši od mesta sekretara Saveta za nacionalnu bezbednost i ministra odbrane, kratko se zadržao u Vladi i na njenom čelu, da bi na kraju osvanuo kao predsednik Republike. Prtljag moći koji je tu doneo mu je zalag za neustavno i naredbodavno umešavanje u sve državne i društvene poslove. Netom su ga njegove udarne udvorice javno izvikale za vrhovnog komandanta svega što diše i miče u Srbiji.<sup>279</sup> Zaposevši spoljnu i bezbednosnu politiku Srbije, Vučić je dodatno uvećao svoju realnu i simboličku moć. Usput je Vladu, resorna ministarstva i Skupštinu lišio i smisla i vlasti. Dočim je sebe samovoljno oslobodio obaveze da ikome podnosi račune i da snosi odgovornost za posledice svog (ne)postupanja. Niko otud ne zna koje i kakve sve to skrivene dogovore, te po kojoj ceni on u ime Srbije sklapa sa čelnicima drugih država. Nema, da bude teže, valjanih dokaza da Srbija i njeni građani imaju ikakve vidljive i merljive dobiti od njegovih tajnovitih dogovaranja sa belosvetskim moćnicima.

Oni o tome, uostalom, znaju samo ono što im Vučić tokom svojih učestalih kastrovijada javno saopšti. Koliko god on tom prilikom možda šalje kodirane poruke stranim partnerima, belodano je da pre svega cilja mesni publikum. Takvu zgodu on uvek koristi da svoje glasače i ostale podanike zadoji novom dozom straha, kako bi ih ubedio da im jedino on donosi spasenje. U tom igrokazu, većini susednih država zapada uloga nosilaca izravnih pretnji po opstanak Srba i Srbije. Kad pri treba, u tom se društvu nađu i najmoćnije zemlje iz EU, te SAD. Potonji, doduše, stignu ponekad i na listu (privremenih) prijatelja Srbije. Dočim je, navodno bratsko prijateljstvo Rusije i Kine prema Srbiji te prema Vučiću lično izvan svake sumnje. Sva je prilika da Vučić nezna ili neće da otkloni ijednu aporiju spoljašnje (i) bezbednosne politike Srbije. Utisak je, dapače, da on ciljano neguje te nedoumice kako bi Srbiju zadržao na strateškoj raskrsnici a za sebe prisvojio pravo da odokativno određuje sa kim će, kada i koliko ona (i) bezbednosno saradivati. Ova se država zato neprestano leluja između svojih, međusobno inače sukobljenih, navod-

<sup>279</sup> Vidi: Davor Lukač, *Šef države, partije i vrhovni komandant*, Vreme, br. 1388, 10. avgust 2017., <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1521673>; pristupljeno 7. februara 2021.



no strateških saveznika i prijatelja iz kruga najmoćnijih država sveta. Čini se da je ovo vrludanje Srbije plod Vučićevog izbegavanja da konačno učini strateški izbor, te da iz njega, potom, izvede sve konsekvence. Odnosno, da preuzme političku odgovornost za izbor, te da zatim, ispuni sve obaveze koje iz toga slede.

O tome, izravno, svedoči udaljavanje Srbije od EU. Dok se gromoglasno kune da Srbiju vodi u EU, ova vlast u unutrašnjem saobraćaju svakodnevno potire i krši temeljne vrednosti te zajednice. Drugim rečima, u Vučićevoj izvedbi, put je Srbije ka EU sazdan na ništenju njenih demokratskih normi i merila. Nešto slično se događa i sa vojnom neutralnošću, kojom se Srbija legitimise u bezbednosnoj saradnji sa drugim državama. Pošto taj koncept do sada nije razrađen, niti se znaju koristi i moguće štete od njegove primene, neutralnost još uvek zvuči kao isprazna parola i dežurni alibi za Vučićevu politiku sitnog čara, a ne znane buduće štete. Pozivanjem na neutralnost ujedno se hoće osporiti i zaprečiti svako izvanjsko vrednovanje prirode i učinaka bezbednosne politike i prakse Režima, a prikriti njegova prirodna odbojnost prema demokratskim normama, ustanovama i procedurama.

Gradeći takav ambijent Vučić ovdašnju državu i njene građane neprekidno drži u „bezbednosnoj dilemi”.<sup>280</sup> Ona mu pak, služi kao povod da Srbiju zbiljski i medijski uključi u zapadnobalkansku trku u naoružavanju, hoteći usput da je nametne kao lidera i subregionalnu silu. U Srbiji, stoga, opet dominira, ne samo diskurzivno već i praktično – državocentrični i militarni pristup bezbednosti. Žurno se, zato, hoće povećati i dodatno naoružati vojska, makar i polovnim oružjem i oruđem. U toku je i medijska priprema mesne javnosti za vraćanje obaveznog vojnog roka.

Sve je izvesnije da Vučić sada poseduje dovoljno moći da može unutrašnju socijalnu, političku, ekonomsku i bezbednosnu dinamiku da oblikuje po meri svojih vlastovoljnih potreba i ciljeva. Na to ukazuje temeljita obnova partijske države u Srbiji, pa delovi njene vojske, policije i Službi sve češće delaju kao politička toljaga Režima i njegovog vrhovnika. U tom su cilju njihov komandni i upravljački kor, kao i neznani broj zaposlenika iznova politizovani. Banuvši na političku scenu, oni su hitro izrasli u zaseban odsek agitpropa zadužen za (pred)izbornu podršku Vučiću i SNS, te za javnu proizvodnju i ukorenjivanje kulta novog Vođe.

#### POVRATAK PARTIJSKIH KOMESARA

Vučiću je put ka bezbednosnoj svemoći utiran primenom mešovitih postupaka za izmenu pravnog statusa i namene, te socijalnog i profesionalnog bića državnih aparata sile.<sup>281</sup> U prvom koraku, on je na čelo bezbednosnih ustanova postavio svoje partijske pobočnike. Reklo bi se ništa neobično, jer je unutarpartijska podela ple-

<sup>280</sup> Reč je, podsećanja radi, o cirkularnom stanju u kojem vlastodršci međusobno suprotstavljenih zemalja svako jačanje odbrambene moći suseda i/ili rivala, svojoj javnosti predstavljaju kao izravnu pretnju po bezbednost i opstanak svoje zemlje, koja, stoga, onda mora dodatno i stalno da jača svoju odbranu (vojsku); uporedi: Jervis, Robert, *Cooperation Under the Security Dilemma*, World Politics 30, January, 1978

<sup>281</sup> Nalaze dokumentovane i temeljne analize ovog procesa vidi u: Katarina Đokić, Saša Đorđević, Marija Ignjatijević, Jelena Pejić Nikić, Predrag Petrović, *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji*, BCBP, 2020.

na logična posledica izborne pobeđe bilo koje stranke. Novinu čini to što je Vučić svoje izaslanike odmah uzeo u ličnu i političku zaštitu, te ih oslobodio od odgovornosti za lošu i/ili nezakonitu upotrebu datih im nadležnosti i ovlasti.<sup>282</sup> Time su ukinuti i poslednji prividi parlamentarne i/ili sudske kontrole državnih aparata sile i njihovih civilnih čelnika. Usledio je medijski udar na ondašnjeg Zaštitnika građana odnosno Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, dok je svaki njihov pokušaj učinkovite kontrole i nadzora državnog sektora bezbednosti delatno opstruisan i/ili spečen.<sup>283</sup>

Na milost Gospodara izabrani pobočnici su uzvratili bogatim darovima. Oni su ga tako iz neznanih razloga, još dok je bio predsednik Vlade i pored žive BIA, stavili pod kontraobaveštajnu i fizičku zaštitu VBA i „Kobri“<sup>284</sup> Ubrzo je i vojna policija ovlašćena da dela izvan kasarne i protiv civila. Može biti da je ondašnji ministar odbrane Vulin time hteo da osvoji poziciju čoveka od Gazdinog najvećeg poverenja. Na to upućuje i natuknica iz Strategije po kojoj „predsednik Republike izražava državno jedinstvo u upravljanju sistemom nacionalne bezbednosti“.<sup>285</sup> Njom se, nema sumnje, htelo naknadno stvoriti uporište za nezakonito širenje upravljačkog i komandnog delokruga Vučića. Sasvim je moguće da su ovi potezi posledica nadmetanja Vulina i tadašnjeg ministra unutrašnjih poslova Stefanovića za naklonost Vođe, pa su se i jedan i drugi svojski trudili da unapred nazru i ispune njegova vlastoželjna očekivanja. Vrlo je verovatno da je udeo u svemu tome imala i vazda skrivena borba između vojnih, policijskih i tajnoslužbujućih vrhuški za uvećanje moći svojih korporacija. Ne bi, dabome, bilo ikakvo iznenađenje i da je sve to činjeno po nalogu Vučića.

Da bi moć partijskih komesara bila ojačana, menjani su zakoni i pravila. Nedirnutim je jedino ostao Ustav, iako je manjkavo uredio bezbednosne poslove države.<sup>286</sup> Najpre su uvećane diskrecione ovlasti direktora BIA, i oba nadležna ministra u upravljanju ljudskim resursima. Dato im je, uz ostalo, pravo da po svom nahođenju i/ili spram partijskih potreba u službu bez javnog konkursa prime koga hoće ili iz nje otpuste onog koga neće. Širom je tako otvorena kapija za obilan priliv članova i navijača SNS u vojsku, policiju i Službe. Istom su zgodom status i kretanje u službi<sup>287</sup> zaposlenika prepušteni nesputanoj (zlo)volji Direktora odnosno ministra. Posledično je narasla životna i radna zavisnost bezbednosnih delatnika od poslodavca u liku države, odnosno vladajuće partije i njenih čelnika. Na taj je način obogaćen arsenal alatki za istiskivanje viška njihove poslušnosti i odanosti Vođi i Režimu.

<sup>282</sup> Ovo dokazuju brojne afere, počevši od slučaj „helikopter“, pa preko nasilnog i protivzakonitog rušenja Sava Male, Gašićevih simpatija za klečeće novinarku, do afere „Krušik“, i tako redom; Isto.

<sup>283</sup> Uz ostalo, vidi: Ivana Milanović Hrašovec, *Vlast protiv Saše Jankovića*, Vreme, broj 1342, 22. septembar 2016, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1429491>, pristupljeno: 8. februara 2021.

<sup>284</sup> Reč je o bataljonu vojne policije specijalne namene; vidi: [http://www.vs.rs/sr\\_lat/jedinice/voj-ska-srbije/generalstab/uprava-vojne-policije/bataljon-vojne-policije-kobre](http://www.vs.rs/sr_lat/jedinice/voj-ska-srbije/generalstab/uprava-vojne-policije/bataljon-vojne-policije-kobre), pristupljeno: 13. 02. 2021.

<sup>285</sup> SNB, pododeljak 5.1.1., stav 4, op. Izvor; Reč je, inače, o parafrazi člana 111 Ustava Republike Srbije

<sup>286</sup> Više o tome u: Miroslav Hadžić, *Ustavna zamisao kontrole i nadzora bezbednosnih poslenika Srbije*, BCBP, Beograd, 2019., posebno str. 30–38. i 68–70.

<sup>287</sup> Od školovanja preko unapređenja i mesta službovanja pa do prestanka radnog odnosa

Pravnim je zahvatima ujedno proširen opseg državne i vojne tajne.<sup>288</sup> Partijskim je komesarima to donelo dvostruku korist. Najpre je njihovo postupanje, a pogotovo kršenje i/ili zaobilaženje zakona i pravila, izuzeto od kontrole i umešavanja nadležnih ustanova sistema. Uzgred je dodatno skrajnuta i obezmoćena unutrašnja kontrola u aparatima sile i resornim ministarstvima. Ovim su manevrima bezbednosni poslenici, a napose uzburjivači među njima, sprečeni da u upravnom i/ili sudskom postupku potraže zaštitu od samovolje nadređenih. Ništa manju korist komesarima i njihovom „vrhovnom komandantu“ donosi sustavno uskraćivanje, zarad navodne zaštite tajnosti, prava ovdašnjim građanima da javno nadziru aparate prinude i njihove čelne naredbodavce.

Nemerljiva je, nadasve, dobit koju Vučić i njegovi crpu iz kontrole bezbednosnog dela državnog budžeta. To tim veća, jer se ne zna kuda se, kako, prema kome i u kojoj količini kreću ti novci. Ništa čudno, jer Skupština i nezavisni državni organi neće ili ne smeju da proveravaju kako se i za koje svrhe ovi novci troše. Zato su javno sve manje vidljive nabavke za vojsku, policiju, Službe i resorna ministarstva. Dočim rastu broj i vrsta nabavki koje se, pod velom tajnosti, dogovaraju neposrednom nagodbom.<sup>289</sup> Iz istih se razloga skriva cena, ne samo novčana, poklona i nabavki oružja i oruđa od Rusije, Belorusije i Kine. Štaviše, za te nabavke, uprkos njihovoj (geo)strateškoj važnosti, nikada nije tražena niti pribavljena saglasnost, ili barem mišljenje Skupštine. Pokazalo se da Komesarima najveću dobit ipak donosi nesputano i nekontrolisano gazdovanje tzv. namenskom industrijom. Nije im trebalo mnogo vremena da osmisle postupke i alatke za obilno isisavanje novca poreskih platiša, te za njegovo prelivanje u lične i porodične džepove. Nakon što je uzburjivač Aleksandar Obradović sve to i obznanio,<sup>290</sup> sve je izvesnije da su visoka korupcija i organizovani kriminal dobrano prodrli u državni sektor bezbednosti.

Sve rečeno upozorava da su državni aparati sile i njihovi zaposlenici iznova, a izgleda i nepovratno, postali klijenti Vođe i partijskih komesara. O istom je trošku ukinuta profesionalna autonomija starešina vojske, policije i Službi, pa Komesari, uprkos zakonu, preuzimaju izvršno komandovanje i operativne ovlasti. Sve to lagano, ali tiho i skriveno, rastače profesionalni i lični moral državnih delatnika bezbednosti, te umanjuje borbenu gotovost svakog od ovih aparata.

Kad se dobijeni nalazi svedu, nameće se zaključak da su svojim gazdovanjem Vučić i SNS uspeli, uz ostalo, da ponište početna dostignuća Prve generacije reforme sektora bezbednosti u Srbiji.<sup>291</sup> Iz toga su već nastale i tek mogu nastati brojne i nemerljive štete po bezbednost Srbije i njenih građana. Razložno je, stoga, ustvrditi da je Srbija i dalje bezbednosno zapuštena država. Deo razloga za to još uvek

<sup>288</sup> Više o tome: Katarina Đokić i Marija Ignjatijević, op. Izvor, str. 49–51.

<sup>289</sup> Uporedi: Katarina Đokić, *Faktori koji podstiču zarobljavanje sektora bezbednosti u oblasti finansija i nabavki*, u: *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji*, op. izvor, str. 59 – 69.

<sup>290</sup> O tome: Afera Krušik, otac, oružje, Insajder, 30. 10. 2019, <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/15974/>; pristupljeno: 7. februara 2021.

<sup>291</sup> O dometima Prve generacije vidi: Miroslav Hažić, Bogoljub Milosavljević, Sonja Stojanović, Filip Ejodus (ur), *Godišnjak Reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, CCVO, Beograd, 2009; Miroslav Hadžić, Sonja Stojanović Gajić, *Godišnjak Reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, BCBP, Službeni glasnik, Beograd, 2012.

pristiže iz njenog, nikad odrešenog i prebranog, ratnog nasleđa. Da bude gore, demokratija se u Srbiji, uprkos Petooktobarskom uzletu i probouju, izgleda nije primila, niti ukorenila. U toku je, dapače, ukidanje i poslednjih pretpostavki za njen opstanak. Dočim su restauracijom starog poretka Srbija i njeni žitelji politički i mentalno vraćeni u opasno stanje.

#### NEPOZNANICE BEZBEDNOSNE DINAMIKE

Nalazi svake analize bezbednosne dinamike u Srbiju su vazda uslovni, a u konačnici i nedovoljno pouzdani. Što je širi geografski zahvat analize, to izranja sve više međusobno povezanih nepoznanica. Srazmerno tome, smanjuje se tačnost predviđanja smera, tempa, oblika, sadržaja i mogućnih produkata te dinamike. Ozbiljnom uvidu izmiču, po pravilu, njeni dubinski slojevi i skriveni procesi. Unapred se ne može, uz ostalo, znati da li će, zašto i kada iz njihove nutrine izbiti novi i/ili drugačiji akteri, te, čime sve to i kako oni mogu preusmeriti i/ili preoblikovati začetu dinamiku. Mogu se, stoga, samo nagađati sled i rasplet konkretnih događanja. Dok će predstava o posledicama koje iz svega toga mogu iznići vazda biti maglovita.

U neizvesnoj igri, ne samo bezbednosnih nepoznanica, ipak postoji makar mala doza izvesnosti. Nesporno je, tako, da Srbija, uz mnoštvo drugih zemalja, nema dovoljno moći ni snage da utiče na globalnu bezbednosnu dinamiku. Malo je, takođe, verovatno da ona iz svestranog nadmetanja svetskih sila može sebi pribaviti ikakve veće i trajne koristi. Dočim je izvesno da ona teško može izbeći loše i opasne posledice koje joj iz njihovog nadgornjavanja mogu pristići.

Kada se zakorači u bezbednosno polje Jugoistočne Evrope, a nadasve Zapadnog Balkana, menja se, donekle, paralelogram silnica, a delimično opada i broj spoljnih nepoznanica. Zornom tad biva čvrsta veza između regionalne bezbednosne dinamike i umešavanja trećih aktera, u liku SAD, EU i NATO, odnosno Rusije, Kine i Turske.<sup>292</sup> Ovo tim čvršća, jer nakon što su silom nametnuli mir, Zapadni su umešaći ovaj region stavili pod izravnu kontrolu, i do daljeg zabranili međudržavne i/ili etničke ratove. Male su šanse da će oni u doglednoj budućnosti još jedanput dozvoliti nasilnu izmenu granica i promenu nastale kompozicije država. Nema, štaviše, sumnje da su SAD, NATO i EU spremni da u ime površinske stabilnosti dugo održavaju stanje zamrznutog konflikta u BiH i na Kosovu i Metohiji, kako bi lokalne aktere primorali da primene njihova rešenja.

Unatoč tome, regionalni takmaci imaju dovoljno prostora i autonomne moći da spram svojih unutrašnjih političkih potreba situaciono oblikuju i (pre)usmeravaju bezbednosnu dinamiku na Zapadnom Balkanu. To im omogućava da se, uz ostalo, posredno umešavaju u bezbednosne tokove u susednim zemljama.<sup>293</sup>

Sve to vreme, vlastodršci iz država YU-porekla spoljašnjem svetu sebe bučno prikazuju kao bezostatne mirotvorce. To ih, dabome, ne sprečava da u unutra-

<sup>292</sup> Za razumevanje ove dinamike od koristi može biti koncept regionalnog bezbednosnog kompleksa: Buzan, Burry, Wæver, Ole, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

<sup>293</sup> Regionalni bezbednosni kompleks je teorijski konstruisan na tezi o čvrstoj vezi između procesa sekuritizacije i desekuritizacije u zemljama posmatranog regiona; uporedi: Buzan, Burry, Wæver, Ole, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, op. izvor.

šnjem političkom saobraćaju obilno rabe ratoborni jezik, kako bi ubedili podanike svoje da će kad tad, a najbolje što pre, stići vreme za konačno namirivanje istorijskih i ratnih računa sa svekolikim neprijateljima, napose sa onim iz prvog susedstva. Da bude gore, u svakoj od ovih zemalja ima dovoljno onih koji bi u taj rat rado opet poslali svoje sunarodnike i njihovu decu.

Budući namerni da po svaku cenu osvoje i/ili zadrže vlast, političke klase i centralni moćnici iz ovih država su se međusobno interesno, mada višestruko posredovano, uvezali. Iz te je sprege iznikao i sistem spojenih sudova za brzometno prelivanje ratnohušakačkog šovinizma i ksenofobije iz jedne u drugu zemlju. Time je dodatno pospešeno javno strašenje stanovnika svake od ovih zemalja, ali i prvih suseda, pa je i njihov konačni izlazak iz „bezbednosne dileme” nanovo odložen. Dočim su diskurzivno sukobljeni čelnici ovih država sve vreme jedan drugome najveća spoljašna podrška u trci za osvajanje dovoljnog broja glasova svojih birača.

Znatno je, međutim, teže predviđati tempo, smer i epilog bezbednosne dinamike u jednoj zemlji, u ovom slučaju – Srbiji. Pošto su izvorišta i glavni nosioci dinamike najvećma unutrašnjeg i dubinskog porekla, vrlo je izgledno da će se treća strana manje i ređe, barem izravno i vidljivo, umešavati u njen tok. Neke od spoljnih nepoznanica će tad, makar privremeno i/ili prividno, iščiliti. Međutim, ako bi u Srbiji nastupila opasnost od unutrašnjeg nasilnog sukoba, a njegovi opasni učinci počeli se prelivati u bliže i dalje susedstvo, trebalo bi očekivati ponovno i direktno umešavanje treće strane. Isto to, dabome, važi i za eventualne pokušaje nasilne izmene sadašnjeg državnog izgleda i statusa BiH odnosno Kosova. Priroda, vrsta i učinci tog umešavanja će, dabome, biti vazda samerani geopolitičkim interesima i tekućim potrebama svakog od spoljnih umešača.<sup>294</sup>

Sa eventualnim ubrzavanjem i zaoštavanjem dubinske krize u Srbiji znatno bi, pak, narastao broj unutrašnjih nepoznanica, pa bi tumačenja odlika i smisla bezbednosne dinamike u njoj bila sve manje pouzdana. Izgledno je da bi zbog toga većina prognoza o tome ko će, te kada, kako i čime tu krizu eventualno razrešiti, mogla završiti kao puko nagađanje. Ratno rasturanje druge Jugoslavije, uz to, upozorava da totalizovana kriza opovrgava većinu „kućnih analiza” i obesmišljava bezbednosnu strategiju i politiku, te ratne i ostale planove države i njenih naoružanih čuvara. Radikalna kriza, štaviše, ogoljuje sržnu nemoć vojske, policije i Službi u unutrašnjim sukobima, pa se one iz ustavnih čuvara očas mogu premetnuti u nasilne razarače rodne države i matičnog društva.<sup>295</sup>

Danas je izvesno da su (ne)bezbednost Srbije i njenih žitelja neraskidivo povezani sa prirodom vladavine Vučića i SNS, te sa načinom na koji oni koriste steče-

<sup>294</sup> O tome izravno svedoči agresija NATO na Srbiju (SRJ) 1999. godine; o tome vidi: Miroslav Hadžić, *Bezbednosni dometi NATO intervencije na Kosovu*, Centar za antiratnu akciju – Politički tim 2000, Beograd, 2000; vidi o tome i: Wiberg Haakan, „Third Party Intervention in Yugoslavia: Problems and Lessons,” in *Organized Anarchy in Europe*, eds. Jaap de Wilde and Haakan Wiberg. (London: Tauris Academic Studies, 1996), 203–26.

<sup>295</sup> Neporecivi dokaz za to je združeno ratno razaranje druge Jugoslavije; o tome: Miroslav Hadžić, *The Yugoslav People's Agony*, Ashgate, London, 2002.

nu moć. Sadržaj i smer bezbednosne dinamike u njoj stoga presudno zavise od toga kako Vučić i druzi kane da odgovore na izoštravanje konfliktnih potencijala mnogolike unutrašnje krize. Koji god da izbor oni pritom načine, narav i učinkovitost njihove intervencije u krizu će umnogome zavisiti od spremnosti državnih aparata sile i njihovih pripadnika da u prelomnim trenucima brane Vođu i Režim po svaku cenu i svim sredstvima. Dočim će unutrašnja politička (i bezbednosna) dinamika zavisiti od toga kako će i čime sve na režimsko upravljanje krizom odgovoriti opozicione partije i ostali oponenti,<sup>296</sup> uključujući i najširu javnost. Svemu tome treba dodati i moguće – teško predvidive, te nužno raznosmerne i međusobno oprečne – reakcije na krizu najmoćnijih a raznorodnih spoljnih umešača.

Dodatne nedoumice izaziva to što je diskurzivno i za Režim i za njegove opo- nente Vučić fokalna tačka krize, pa se i mogućna razrešenja izravno vezuju za nje- gov o(p)stanak na vlasti. Otud je on za prve bogomdani izbavitelj iz krize, dočim je za potonje – njen glavni uzročnik. Personalizujući krizu, i jedni i drugi previđaju i/ ili izbegavaju da prihvate činjenicu da je na delu temeljna i duboka kriza društva i zatečenog (nasleđenog) poretka te načina vladanja Srbijom.

Istom zgodom, i vlast i njeni protivnici hoće da, uz ostalo, potisnu činjenicu da je status Kosova i Metohije danas glavno aktivno izvorište i ključno čvorište poli- tičke krize, odnosno krize politike u Srbiji. Prigrabivši sebi pravo da, nasuprot Usta- vu i zakonu, samovoljno odlučuje o stavu Srbije prema statusu KiM, Vučić se upu- stio u tajno trgovanje njenim interesima, a da pritom nezna ni ko su mogući kup- ci robe koju on nudi, ako ih više uopšte ima, niti zna njenu cenu. Dočim, većina njegovih protivnika hoće da ubedi ovdašnje žitelje i spoljne umešače u to da oni to isto ne bi učinili nikad niti po bilo koju cenu. Pogled izbliza, međutim, pokazuje da u pristupu vlasti i opozicije ovom problemu, unatoč diskurzivnim razlikama, po- stoje znatne sličnosti. I jedni i drugi tvrde da znaju šta neće, te ne pristaju da izre- kom prihvate i priznaju Kosovu državni status. Čini se ipak da Vučić u međuvre- menu, uz pomoć i pod pritiskom Zapadnih umešača, traga za formulom pomoću koje bi prihvatio njihov diktum, a izbegao da to pretoči u obavezujuće i javno pri- znanje nezavisnosti Kosova. Nasuprot tome, njegovi se unutrašnji politički protiv- nici uzdaju u buduću promenu svetske konfiguracije moći po svojoj meri, pa pozi- vaju na istorijsko strpljenje, te bezuslovno odbacuju takvu mogućnost i ne prihva- taju ništa drugo osim povratka KiM pod okrilje Srbije. Pritom, i Vučić i njegovi opo- nenti izbegavaju da puku ovdašnjem kažu kako to i po kojoj ceni svaki od njih na- merava da postigne svoje ciljeve.

Pošto je reč o tročlanoj jednačini, u kojoj su SAD, EU i NATO, te kosovska vlast dve poznate, jedinu nepoznanicu čine Srbija i njeni vlastodršci. Potonji su, nema sumnje, svesni toga da više nije reč o „kosovskoj kvadraturi srpskog kruga” već da je reč o unutrašnjem političkom minskom polju u kojem ih vrebaju bezbrojne „na- gazne mine”, za koje ne znaju zašto će se, kada i s kojom snagom rasprsnuti. Dru-

---

<sup>296</sup> Čini se, stoga, da za tumačenje toka i dinamike krize u Srbiji delotvoran može biti „actor- confrontation” pristup; vidi: Eric K. Stern, „Crisis Decisionmaking: A Cognitiv-Institutional Approach, Dept. of Political Science, University of Stockholm, 1999, str. 5.

gim rečima, Vučić i njegovi znaju da ne mogu beskonačno dugo i bez rizika po svoju vladavinu odolevati pritisku Zapada da prihvate obavezujući sporazum o statusu Kosova. Ali, oni isto tako znaju da ne znaju ko bi se sve u Srbiji i čime takvom sporazumu mogao i hteo suprotstaviti. Utoliko se problem Kosova u Srbiji danas iskazuje nadasve kao žižni unutrašnji politički spor koji Vučić, da bi ostao na vlasti, ne sme nikako da izgubi. Pogotovo, zato što je većina njegovih protivnika, među kojima se sutra mogu naći i mnogi današnji Vučićevi sateliti s desna, izgleda uverena da ga politički jedino mogu (s)rušiti na kosovskom tematu.

### ISKUŠENJA KRIZE

U narativima ovdašnjih partijskih aktera kriza ima, po pravilu, negativno značenje. Opozicioni prvaci je prvotno tumače kao završni čin situacionog zgušnjavanja, kristalizacije, ospoljavanja i izoštravanja temeljnih i konfliktnih protivurečja rđave politike i loše vladavine Vučića i SNS. Svoj prethodni i tekući udeo u svemu tome oni, dakako, previđaju i/ili prećutkuju. Ako se pokadkad i osvrnu na političko nasleđe ovovremenske Srbije njihov pogled ne dobacuje do vremena pre dolaska na vlast Vučića i SNS.<sup>297</sup> Kao što, potonji izvorišta i uzroke tekuće krize isključivo nalaze u lošoj vladavini svojih prethodnika. I jedni i drugi, dakako iz svojih razloga, čute o YU ratnom i nedemokratskom nasleđu Srbije. Vučić i njegovi zato što su bili sukreatori i udarni izvršioци Miloševićevih *proxi* ratova tokom 90-ih godina prošlog veka na prostorima bivše Jugoslavije. Dočim najveći deo ondašnje i današnje opozicije, (samo)imenovan demokratskom, znakovitom ćutnjom hoće da zabašuri svoj tadašnji pristanak uz ratne, doduše nikad obznanjene, ciljeve Miloševića.

Nije ipak zgoreg podsetiti da za tekuću krizu u Srbiji nema, ne samo teorijski već i praktično, jednoznačnog i zagarantovano uspešnog odgovora. Isto tako, i da ona ne može biti jednokratno i neopozivo razrešena. Reč je, naime o složenom procesu kojim nije lako i jednostavno upravljati niti se iz njega mogu očas istisnuti valjana rešenja i postići željeni politički ciljevi. To tim manje, ukoliko se kriza u konačnici razume kao zahtev zbilje i zbiljski zahtev za dokidanjem temeljnih izvorišta i uzroka dugotrajnog propadanja Srbije. Kriza utoliko vazda sadrži raznoznačne i raznorodne potencijale i političkim akterima nudi različite mogućnosti.<sup>298</sup> Otud sadašnji posednici moći i vlasti, kao i njihovi oponenti uostalom, mogu da na izazove tekuće krize odgovore primenom različitih političkih (i bezbednosnih) strategija i taktika. Ako se iz metodskih razloga donekle uproste složeni i oprečni društveni i politički procesi u Srbiji, razložno je pretpostaviti da njeni sukobljeni akteri na sadašnju krizu mogu odgovoriti na jedan od sledeća tri načina:

---

<sup>297</sup> Neporecivi dokaz za to je sadašnje htenje Tadić Borisa da se vaspostavi kao politički i personalni opozit Vučiću, uprkos činjenici da mu je on svojim otklonom od demokratskih načela i procedura izravno pripremio teren za osvajanje vlasti i potonje gomilanje političke i bezbednosne moći

<sup>298</sup> Ukoliko se država metaforički predstavi kao brod izložen stalnim udarima vetra i vode, onda „kriza mora biti velika oluja političkog života, uragan, tornado ili udarni talas, koji može izazvati velika razaranja, ali može takođe pročistiti vazduh, otkloniti zastoje i čorsokake, te utrti put za promene.“, Eric K. Stern, op. Izvor, str. 1 (prevod: M.H)

### *Pozitivno razrešenje krize*

Svaka kriza, pa i ova u Srbiji, sadrži zahteve i potencijale za pozitivnim razrešenjem izoštrjenih protivurečnosti i poremećaja u političkoj i društvenoj zajednici. Štaviše, jedino se na taj način mogu stvoriti početni uslovi za unutrašnju obnovu socijalne kohezije kao i za uspešan oporavak i napredak slabe države. Drugim rečima, da bi kriza u Srbiji bila pozitivno prevladana nužno bi bilo započeti proces socijalnog pregovaranja u cilju postizanja nove saglasnosti između većine njenih građana o prirodi zajednice i države u kojoj oni pristaju da žive. Time bi narasli izgledi da država Srbija i vlast u njoj opet steknu punovažni legitimitet, te da ujedno povrate odanost građana i njihovih političkih zastupnika Ustavu i zakonu. Za tu je pak svrhu najpre potrebno pacifikovati javno i političko polje, a nadmetanje partija vratiti sa „ratnog na mirnodopski” kolosek. Istom bi bilo neophodno da ovi takmaci izrekom potvrde da su rešeni da očuvaju ono malo dostignutih demokratskih normi i procedura, a napose onih o izornoj smenjivosti svake vlasti.<sup>299</sup> Sve to bi ujedno zahtevalo oslobađanje medijskog polja, te otvaranje prostora za obnovu kritičke javnosti.

Tek bi se pod ovim pretpostavkama u Srbiji mogla uspostaviti vladavina prava i pravna država, te obnoviti supremacija Ustava i zakona. Time bi bio utrt put za vraćanje moći u ustanove sistema, kao i za učinkovitu obnovu načela i prakse granske podele (odgovorne) vlasti. Na tim bi pak osnovama vojska, policija i Službe mogle biti stavljene pod učinkovitu demokratsku civilnu kontrolu i javni nadzor. To je neophodan uslov da bi iz njih bila prognana (partijska) politika, a profesionalni bezbednosni delatnici bili nepovratno izgnani iz politike. Ako bi se ovde nastavilo u kondicional modu na spisku neophodnih preduslova bi se onda našle radikalne promene u svim oblastima društvenog života, kao i u svim područjima državne i političke regulacije, uključujući i vlastodržačku praksu Vučića i SNS.

Nema, međutim, čvrstih dokaza da ključni ovdašnji akteri imaju znanja, energije i strpljenja da iznađu pozitivan odgovor na krizu u koju je Srbija zapala. Situaciju otežava i tanušno demokratsko nasleđe Srbije, u čijem političkom i institucionalnom pamćenju oni ne mogu naći uzore za mirno i uspešno razrešavanje unutrašnje krize. Povrh toga, upitna je, a ujedno i nemerljiva, stvarna potreba ovdašnjih žitelja za obnovnom demokratije, te se ne zna da li su oni uopšte radi da podrže saobražavanje Srbije temeljnim vrednostima i dostignućima (zapadno)evropske civilizacije.

Teško je, isto tako, pouzdano proceniti da li EU, kojoj i sadašnje vođe Srbije navodno streme, može i hoće da delatno podupre pozitivno razrešenje rečene krize. Ona, svakako, može primenom ekonomskih, diplomatskih, bezbednosnih i političkih mera da podstakne glavne aktere u Srbije na međusobne pregovore, ali ne može da ih prinudi da se dogovore oko ključnih sastojaka strategije za pozitivno razrešenje unutrašnje krize. To tim manje, jer EU ne može niti hoće da umesto ovdašnjih građana ozbiljuje demokratiju i na njoj sazdani poredak.

<sup>299</sup> Više o tome: Jovan Komšić, „Političke partije i ‘zatvorenikova dilema’”, u: ur. Slaviša Orlović i Despot Kovačević, *Trideset godina obnovljenog višepartizma u Srbiji*, (Beograd: Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju, Hans Seidel Stiftung, 2020), 115–132.



Povrh toga, zorno je da već duže vreme opada, ne samo u Srbiji, privlačna snaga (meka moć) ove zajednice država. Ovdašnje rezerve preme EU dodatno rastu, jer ona tek treba da dokaže da može uspešno da prevlada sopstvenu ne samo institucionalnu i funkcionalnu već i demokratsku krizu. Na stranu to, što Vučić i njegovi u unutrašnjem saobraćaju svakodnevno podstiču sumnje, ne samo kod svojih glasača, u opravdanost (budućeg?) priključenja Srbije ovoj zajednici. Cinici bi rekli da je, onog trenutka kada je EU počela da javno otkriva demokratske i bezbednosne manjkavosti Srbije i Vučićevog režima, iz sadašnjih naprednjaka na videlo izbila njihova izvorna radikalska (nedemokratska i antievropska) priroda.

Kada se podvuče crta, biva jasno da između izgleda za pozitivno razrešenje ovdašnje krize i načina dejstvovanja ključnih političkih aktera postoji čvrsta veza. Uputno je stoga upitati se da li svaki od njih ima dovoljno jake motive i vidljiv politički interes da međusobnom saradnjom, a zarad zaštite zajedničkog javnog dobra, stignu da pozitivnih odgovora na rečenu krizu. Jer, to bi od Vučića i SNS najpre zahtevalo da dragovoljno obuzdaju svoje apsolutističke ambicije, te da voljno oslobode politički prostor za pošteno nadmetanje sa svojim protivnicima i oponentima. Dočim bi to od potonjih zahtevalo da konačno iznađu uverljivu i održivu demokratsku alternativu stolujućem poretku. A potom i da se sa stranputica uzaludnog bojkota vrate u političku arenu kako bi smislenim i udruženim delovanjem pokušali da za svoju viziju pribave podršku dovoljnog broja ovdašnjih glasača, a napose apstinencija među njima.

### *Prigušivanje krize*

Za ovo je razmatranje važno, barem kratko, skrenuti pažnju na višeznačnost koncepta upravljanja društvenom i/ili političkom krizom. Treba, naime, naglasiti da to upravljanje uopšte ne mora biti okončano pozitivnim razrešenjem krize. Odnosno, da svaki upravljač, a to su po definiciji centralni posednici izvršne vlasti i moći u datoj državi, uvek hoće da iz nastale krize sebi zgotovi sasvim merljive i ne samo političke koristi. Prvi je ali i krajnji cilj ovih upravljača, pogotovo u zemljama gde nije ukorenjena mirna i redovna izborna smena vlasti, da uz neznatne promene i ustupke ipak sačuvaju jezgro svoje moći i vlasti. Za tu svrhu oni će najvećma težiti da kontrolišu i ograniče štete koje im tekuća kriza može naneti. Uporedo će, dakako, diskurzivnom i medijskom preradom zbilje pokušati da poreknu postojanje ikakve krize.

Ako im to preduzeće zbilja ipak opovrgne, onda će oni uzroke i agense, ali i agente krize vazda nalaziti u urotničkom delovanju spoljašnjih i/ili unutrašnjih neprijatelja svoje države i nacije. Ovim se manevrom tokovi krize hoće iz unutrašnjeg političkog polja izmestiti u vanjsko. Time se ujedno hoće unapred stvoriti alibi za eventualnu unutrašnju upotrebu državne sile, pod izgovorom navodno legitimne i legalne zaštite spolja ugroženog suverentiteta države i opstanka nacije. Kao što se o istom trošku nezadovoljstvo i frustracije svojih podanika hoće od mesne vlasti preusmeriti ka (ne)imenovanim izazivačima i budućim uživaocima navodnih dobiti od krize.

Sve rečeno važi, jakako, samo pod pretpostavkom da se kriza poima kao složeni protivurečan proces dužeg trajanja, na čije izazove jedno društvo i njegovi politički delatnici uvek mogu odgovoriti različitim postupcima i alatkama. Ukoliko kriza pak zapreti da preraste u unutrašnji, ne samo politički, sukob, nužno će se menjati i *modus operandi* onoga koji njom hoće da upravlja. Međutim, čak i pri sticaju loših i pretećih okolnosti nasilna intervencija u krizu nije jedina, a pogotovo ne zagarantovano uspešna, opcija kojom iole odgovorna vlast, makar i u nedovoljno demokratskoj zemlji, raspolaže.

Sva je prilika da je u Srbiji na delu puzajuća kriza, koja uprkos svojim eruptivnim nabojevima, tiho i sustavno nagriza i kruni njeno socijalno, političko, kulturno i bezbednosno tkivo. Izvesno je isto tako da je Vučić uveren kako drži pod kontrolom tekuće društvene i političke procese. Blizu bi istine bilo i ustvrditi da on suvereno kontroliše, inače ograničeni, prostor za javno i političko delovanje svojih protivnika i oponenta. Čini se, štaviše, da on uz medijske obilato primenjuje koruptivne, obaveštajne i frakcionaške metode za javno blaćenje i insajdersko obezmoćivanje svakog iole značajnijeg političkog protivnika. Vučić je, povrh toga zaposeo ne samo ceo medijski prostor već je pomoću ciljano izniklih lažnih odnosno vladinih nevladinih organizacija na margine gurnuo aktiviste i autentične organizacije civilnog društva. Usput ih je i kriminalizovao.<sup>300</sup>

Razložno je stoga sumnjati u spremnost Vučića da krizu pozitivno i mirno razrešava korišćenjem demokratskih postupaka i alatki. Nesporno je, dapače, da će on svim sredstvima pokušati da potisne i priguši tekuću krizu, kako bi sprečio njeno ubrzavanje i zaoštavanje. Ne treba takođe sumnjati u to da će Vučić krizu hteti da iskoristi kako bi još više i brže osnažio iznikli autoritarni poredak i svoju ličnu vlast. Na to upozorava i njegova namera da daljim menjanjem zakona te najavom ustavnih izmena<sup>301</sup> svom nedemokratskom postupanju pribavi, makar privid, legalnosti. Kao što nema sumnje u to da će on i dalje koristiti sva sredstva kako bi SNS unapred osigurao pobjedu na svim budućim izborima, te svoju vladavinu učinio koliko toliko legitimnom.

Utoliko je sasvim izgledno da ovakvim upravljanjem krizom Vučić ne samo da hoće da sačuva zatečeni poredak stvari, već i da je, bio toga svestan ili ne, spreman da Srbiji i njenim žiteljima upriliči dalju autoritarnu involuciju svog režima. Vrlo je verovatno da u tome ima čvrstu podršku komandno-upravljačkog sloja vojske, policije i Službi kao i neznanog broja plaćenih bezbednosnih delatnika. Ne treba isto tako sumnjati u podršku koju on istiskuje od onih kojima su SNS i država poslodavci.

U prilog Vučićevoj strategiji ide, uz ostalo, snažna obnova autoritarizma u bližem susedstvu, kao na primer u zemljama tzv. Višegradske grupe te u Turskoj. Hr-

<sup>300</sup> Na to su reagovale saopštenjem čak i UN, vidi: <https://www.slobodnaevropa.org/a/30945008.html>, pristupljeno 23.2.2021.

<sup>301</sup> Vidi: *Predlog promena Ustava Republike Srbije*, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/071220/071220-vesti2.html>, pristupljeno 7. februara 2021., kritička analiza Predloganahtps://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/analize/1463/2020/07/01/ustavnim-promenama-dogubitka-nezavisnosti-pravosuda.html; pristupljeno 7. februara 2012.

leći, povrh toga, u navodno strateško partnerstvo sa Rusijom i Kinom, odnosno lično sa tamošnjim vođama, Vučić ujedno pokušava da spolja podupre i dodatno zaštiti svoju ličnu i nekontrolisanu vlast.

### *Nasilna intervencija u krizu*

Niko, međutim, ne zna kada će i zbog čega usahnuti ekonomska, socijalna, nacionalna, politička i medijska vrela iz kojih Vučić i SNS crpu sirovine i energije za o(p) stanak na vlasti. Kao što poučava nagli slom Miloševića to se, po pravilu, događa iznenada. Može se zato samo nagađati šta bi sve Vučić bio spreman da uradi kako bi izbegao mogućni slom svog režima. Način na koji gospodari Srbijom, nagoveštava da se on verovatno ne bi mnogo ustezao da na preteći krah odgovori nasilnim sredstvima. To tim pre, jer se čini da su i on i njegovi pobočnici uvereni da za to postoji jednostavan recept: svaku krizu možeš razrešiti u svoju korist ako imaš apsolutnu vlast; ukoliko kriza ipak ugrozi i takvu vlast a Vođi zapreti krah diktatura donosi spas.

Primenu bi ovog recepta u Srbiji mogla ohrabriti i činjenica da je kraju skoro privedena preobrazba državnih aparata sile u pretorijansku gardu Vođe i Režima. Izgledno je i da bi se tom zgodom sve brojnija komunalna policija, rastućih ovlasti za kontrolu i disciplinovanje građana, na mah premetnula u partijsku „pendrek diviziju”. Kao što je sve izvesnije da Režim u pričuvi drži domaće navijačko-kriminalne grupe te raznorodne levijatanske zavetnike. Tim pre, jer se oni izgleda već obučavaju za ciljano izazivanje doziranih unutrašnjih sukoba i/ili razbijanje antirežimskih protesta iznutra.<sup>302</sup> Odnosno, za stvaranje konfliktnog predteksta iz koga Vođi i Režimu treba da izluče bezbednosna i medijska opravdanja za unutrašnju upotrebu državne sile i prinude.

Žitelji ovdašnji ne mogu, dabome, unapred znati da li do otvorene diktature uopšte može doći. Neznano im je, takođe, da li bi ona bila uvedena uz upotrebu državne sile, ili bi to bio tek uvod u bezobalno državno nasilje. Skoro je izvesno da bi u tom slučaju vlastodržci hitrim izmenama Ustava i zakona pokušali da svoj čin, unapred ili barem naknadno, legalizuju. Teško je, isto tako, predvideti da li bi Režim tom zgodom naišao na unutrašnji otpor. Ako bi do njega ipak došlo, ne može se unapred znati kako će on biti okončan (ugušen), te kakve će i kolike to imati posledice po bezbednost države i njenih podanika. Kao što se može samo nagađati koliko već sad ima onih koji bi potencijalnom diktatoru rado ponudili sve svoje usluge.

Izvesno je, isto tako, da Vučić i njegov režim, uprkos svim Službama i njihovim analizama, ne mogu da predvide dejstvo i posledice mnoštva unutrašnjih, ne samo bezbednosnih, nepoznanica. Na stranu, što isto tako oni mogu samo da nagađaju kako bi sve i čime na takav akt odgovorio svaki od Režimu važnih vanjskih igrača

---

<sup>302</sup> Vidi: *Smanjene policijske snage, ubačeni agenti, navijači, prelazak granice*, Nedeljnik, 09.07.2019, <https://www.nedeljnik.rs/smanjene-policijske-snage-ubaceni-agenti-navijaci-prelazak-granice-bivsi-policajac-analizirao-nerede-na-ulicama-beograda/>; pristupljeno 21. februara 2021.

i umešača. Kao što ozbiljnom proračunu izmiče i cena koju bi Srbija i njeni građani morali da plate ukoliko bi se Režim upustio u takvo preduzeće.

Ako kriza u Srbiji uđe u konfliktnu završnicu, lična vlast i moć Vučić Aleksandra će biti snažno iskušavana i zbiljski testirana. Na proveri će se odmah naći, u delu javnosti dobro ukorenjena, predstava o njegovim nadnaravnim sposobnostima, znanjima i umećima, te nepresušnoj radnoj energiji i netremičnoj budnosti. Najtežem će testu ipak biti podvrgnuta, u kult udenuta, slika o njegovoj političkoj i bezbednosnoj svemoći. To tim pre, jer Vučić, kao i svaki autoritarni vladalac cezarističkog punjenja, može pre ili kasnije da zaistinski poveruje u svoju svekoliku nadmoć i nedodirljivost. U to ga, uostalom, svakodnevno i hrpimice uveravaju njegovi partijski i medijski poslužioc, dok mu u ušima vazda zveči salutiranje i capkanje petama raznih vulina, gašiča i stefanovića uz terciranje generalskih zborova.

Valja ipak imati na umu da je, ne samo, Vučićeva svemoć situaciono proizvedeni socijalni i jezički konstrukt. Potom i to, da se o toj svemoći pouzdano može suditi tek naknadno, odnosno tek kad belodanim postanu neopozivi učinci njenog ozbiljenja. Ovome treba dodati i to da u jezgru svake svemoći uvek postoje i deluju klice njenog opadanja i budućeg dokidanja. Bliže je otud istini da je uvek reč o prividu svemoći, koji u sudaru sa kriznom i/ili konfliktnom zbiljnom lako može biti opovrgnut i poništen.

Međutim, ako umišljena svemoć Vučića bude delatno izazvana i osporena na videlo mogu izbiti svi njeni opasni potencijali prepuni, do tad zapretane, razorne energije. Tome je tako, jer svako razotkrivanje sržne nemoći prividne svemoći je direktan i frustrirajući udar na Vođinu, po pravilu narcisoidnu, predstavu o sebi. Na takav udar svekoliki cezari, bilo već dokazani ili tek pripravnici, obično odgovaraju obilnim državnim nasiljem i terorom.<sup>303</sup> U većini slučajeva time se zaposednuta država, vladajući režim i zatočeni živalj uvode u strmu spiralu uzajamnog satiranja.

Ukoliko kriza u Srbiji uđe u takvu spiralu Vučićev bi se privid svemoći mogao početi da para po brojnim šavovima. Ovo tim brže, jer nema sumnje da će on svim sredstvima hteti da očuva barem privid svoje svemoći. Ako bi se radi toga odlučio da protiv pobunjenih podanika, kada oni izniknu i umnože se, upotrebi državnu silu, tom mu zgodom mogu napuknuti, a na kraju se čak i rasprsnuti, dve centralne karike i glavni oslonci lične svemoći.

Skorašnja iskustva iz Miloševićeve Srbije kazuju da vojska, policija i Službe, kao i većina njihovih zaposlenika, ipak ne mogu predugo i bezpogovorno da silom od nezadovoljnih građana štite Vođu i njegov režim. Naime, onoga trenutka kad povremena, ograničena i situaciona primena sile preraste u sveobuhvatno, sustavno i dugoročno državno nasilje, naoružani će čuvari Režima i Vođe uleteti, hteli nehteli, u stupicu koju su sami sebi zgotovili. Otud će svaki bezbednosni delatnik, ako mu nalože da pored ostalih nasrne i na komšije i rođake, a možda čak i na svoju decu, morati pre ili kasnije da izabere hoće li biti ili odbiti.

<sup>303</sup> Više o tome: Vojin Dimitrijević, *Strahovlada*, Pešćanik, Fabrika knjiga, Beograd, 2016.

U kritičnim trenucima eventualnog masivnog udara Režima na građane, prirodni korporacijski nagon za opstankom može podstaći vojsku, policiju, Službe i njihove čelne starešine da simuliraju i/ili opstruišu izvršavanje primljenih naređenja, te time sebi počnu pripremati teren za neopozivo odricanje poslušnosti Vođi. Utoliko bi Vučić tad mogao otkriti da mu ceremonijalna i pompezna odanost državnih čuvara, nije jemac za njihovu bezpogovornu poslušnost niti za svoj opstanak na vlasti. Istom bi zgodom mogao otkriti da je i on, u konačnici, ipak samo zamenljivi klijent svoje doskorašnje vojne, policijske i tajnoslužbujuće klijentele.

Strepnju bi Vučiću u toj situaciji mogli dodatno uvećati njegovi dokolenovići, kao i brojni partijski saputnici. Vrlo je verovatno da će potonji, ako im slom Vođe bude na vidiku, lako i hitro izbeći iz SNS. Mnogi od njih su, uostalom, prethodno već bežali iz SPS odnosno SRS, kao i iz DS i DSS uostalom, na sve strane. Nema sumnje da će odanosti i predanost doglavnika Vođi načelno i konkretno zavisiti od tempa i dubine krize, opsega i oštine mogućnih unutrašnjih sukoba, te učinaka i posledica državnog nasilja. Lična će jednačina svakog od doglavnika, dabome, tom zgodom imati važnu ulogu. Valja ipak imati na umu da se bezmalo svaki onaj koji je dogurao do Vođinih skuta vazda vodi ličnim ćarom a ne moralnim načelima, pa mu čast i poštenje uglavnom nesmetaju. To pak znači da se u tim okolnostima većina ovih ljudi ne ponaša po apstraktnim pravilima ili zadatim šablonima. Logično bi bilo, na primer, očekivati da će najveći grešnici među njima uz Vođu ostati do kraja i po svaku cenu, jer se uzdaju da će ih to zaštititi od odgovornosti za sva svoja nepočinstva. Ne bi, međutim, iznenađenje bilo ni ako bi neki od njih, uzdajući se u ovdašnju sistemsku nekažnjivost za politička i ostala zlodela, među prvima odbegli od Vođe, ili pak prebegli kod njegovih protivnika.

Uostalom, sve je izvesnije da Vučić ni sada ne zna do kojih mu je granica odan svaki od njegovih pobočnika. Ukoliko se bude vodio svojim ličnim iskustvom višekratnog političkog „ocebuce“, lako će dokonati da je uvek samo pitanje vremena i prilike kada će neko od njih poželeti da ga, na primer dvorskim pučem, obezvlasti i preuzme žezlo vladarsko. Otud će što duže i nemilosrdnije bude gazdovao rasti Vučićev strah ne samo od gubljenja vlasti već i od svojih pobočnika. Tada ga može zahvatiti sindrom usamljenog i prividno svemoćnog a uplašenog Vođe, koji će svoj intimni strah pokušati da odagna bezobzirnou i razornou agresijou prema sviou koji mu se nađu u dohvatou.

Ipak, koliko god konstruisani najgori scenario zvuči zastrašujuće, mali su izgledi da bi on uskoro i pri zatečenim okolnostima mogao u Srbiji biti materijalizovan. Drugim rečima, Vučić je već ovladao svim polugama vlasti i moći, te mu je selektivna i dozirana primena državne sile i prinude, barem za sada, dovoljna za dalje gospodarenje Srbijou. Na raspolaganju mu, jakako, stoje i druga sredstva za dugoročno preumljivanje i sitno potkupljivanje puka ovdašnjeg. To tim uspešnije, jer prevagu u Srbiji ponovo ima koncept očinskog Vođe čvrste ruke koji, mada brine samo za sebe, mari i za „našu decu“. Povrh toga, skorašnji su ratovi i neuspelo bekstvo iz decenijskih ralja različitih despotija izgleda lišili ovdašnje društvo i njegove građane energije i želje da se odupru novoustoličenou Gazdi i njegovim dahijama. Utoliko duboka unutrašnja kriza uopšte nije smetnja za Vučićevou htenje da što pre

i potpuno porobi i sebi potčini Srbiju i njene žitelje. Potonjima se otud smeši sudbina one žabe iz izlizane metafore, koju postepeno krčkanje u sve toplijoj vodi čini neosetnom na pristizuće agonijsko ključanje.

## NAVOĐENI IZVORI

Afera Krušik, otac, oružje, *Insajder*, 30. 10. 2019, <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/15974/>

Buzan, Barry, Wæver, Ole, *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Bryden, Alan, Fluri, Filip (eds), *Security Sector Reform: Institutions, Society and Good Governance*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2003.

Dimitrijević, Vojin, *Strahovlada*, Peščanik, Fabrika knjiga, Beograd, 2016.

Đokić, Katarina, Đorđević, Saša, Ignjatijević, Marija, Pejić Nikić, Jelena, Petrović, Predrag, *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji*, BCBP, 2020.

Đokić, Katarina, Ignjatijević, Marija, *Zarobljavanje odbrane*, u: *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji*, BCBP, 2020.

Đokić, Katarina, *Faktori koji podstiču zarobljavanje sektora bezbednosti u oblasti finansija i nabavki*, u: *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji*, BCBP, 2020.

Ejdus, Filip, *Međunarodna bezbednost: teorije, sektori i nivoi*, Službeni glasnik, BCBP, Beograd, 2012.

Hadžić, Miroslav, Milosavljević, Bogoljub, *Pravna uređenost sektora bezbednosti Srbije*, u: Miroslav Hadžić, *Uskraćena bezbednost*, Službeni glasnik, BCBP, 2014.

Hadžić, Miroslav, *Zamisao reforme sektora bezbednosti*, u: Miroslav Hadžić, Milorad Timotić, Bogoljub Milosavljević, *Smisao reforme sektora bezbednosti*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2004.

Hadžić, Miroslav, *Ustavna zamisao kontrole i nadzora bezbednosnih poslanika Srbije*, BCBP, Beograd, 2019.

Hadžić, Miroslav, Milosavljević, Bogoljub, Stojanović, Sonja, Ejodus, Filip (ur), *Godišnjak Reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, CCVO, Beograd, 2009.

Hadžić, Miroslav, Stojanović Gajić, Sonja, *Godišnjak Reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, BCBP, Službeni glasnik, Beograd, 2012.

Hadžić, Miroslav, *The Yugoslav People's Agony*, Ashgate, London, 2002.

Jervis, Robert, *Cooperation Under the Security Dilemma*, *World Politics* 30, January, 1978.

Komšić, Jovan, „Političke partije i „zatvorenikova dilema”, u: *Trideset godina obnovljenog višepartizma u Srbiji*, ur. Slaviša Orlović i Despot Kovačević, FPN, Beograd, 2020

Lukač, Davor, *Šef države, partije i vrhovni komandant*, *Vreme*, br. 1388, 10. avgust 2017, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1521673>.

Milosavljević, Bogoljub, *Sistem bezbednosti Republike Srbije: ustavne dimenzije*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP), 2018.

Milanović Hrašovec, Ivana, *Vlast protiv Saše Jankovića*, *Vreme*, broj 1342, 22. septembar 2016, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1429491>

*Predlog promena Ustava Republike Srbije*, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/071220/071220-vesti2.html>.

Stern, Eric K., „*Crisis Decisionmaking: A Cognitiv-Institutional Approach*, Dept. of Political Science, University of Stockholm, 1999.

Stojanović, Dubravka, *Ulje na vodi, Oglеди iz istorije sadašnjosti Srbije*, Peščanik, Beograd, 2010.

*Smanjene policijske snage, ubačeni agenti, navijači, prelazak granice*, Nedeljnik, 09. 07. 2019, <https://www.nedeljnik.rs/smanjene-policijske-snage-ubaceni-agenti-navijaci-prelazak-granice-bivsi-policajac-analizirao-nerede-na-ulicama-beograda/>.

*Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS”, broj 94. od 27. decembra 2019.

Čebić, Radoslav, *Raspirivanje paranoje: Atentati iz tabloida*, Vreme, 1509. 4. decembar 2019, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1736668&print=yes>.

Weaver, Ole, *Europien Security Identities*, Journal of Common Market Studies, Vol.34, no. 1 (March 1996).

Wiberg Haakan, „*Third Party Intervention in Jugoslavia: Problems and Lessons*,” in *Organized Anarchy in Europe*, eds. Jaap de Wilde and Haakan Wiberg, London: Tauris Academic Studies, 1996.

*Ustav Republike Srbije*, Službeni list SRJ, Beograd, 2006.





---

# PRETPOSTAVKE MODERNIZACIJE I ODRŽIVOG RAZVOJA SRBIJE



---

Prof. dr Ljubomir Madžar<sup>1</sup>

## ONESPOKOJAVAJUĆI IMPULSI SVEOBUHVAATNE GLOBALIZACIJE – SRBIJA U SUKOBU SA SVOJOM BUDUĆNOŠĆU

### SAŽETAK

Sve šire se prihvata stav da je veliki broj determinanti privrednog razvoja lociran van same privrede – u institucionalnoj nadgradnji, političkom sistemu, preferencijama stanovništva, kolektivnom sećanju, i istorijskoj baštini. Međutim, u Srbiji je ovaj skup neekonomskih činilaca vanstandardno širok i raznolik, a daleko je odsudniji nego u zemljama sa manje osobenom povešću. Nakon što je izašla iz kolektivističkog društvenog sistema, Srbija ostaje karakteristična po glomaznom javnom sektoru i po velikoj masi resursa koji su potpali pod političku kontrolu. To ima za posledicu upadljivu i drastičnu nejednakost u položaju političkih stranaka, dalekosežno poremećenu političku konkurenciju i stanje u kojem vladajuća partija zloupotrebljava državne ovlasti i tako, u poređenju sa svima drugima, postaje preterano moćna. Politički sistem praktično se urušava u jednopartijski vladajući poredak. Ravnopravnost u političkom nadmetanju definitivno je zbrisana, a konkurencija među nejednakima prestaje da bude to što se inače podrazumeva. Veliki broj zaposlenih ne samo što je podstaknut nego je u osnovi i primoran da glasa za vladajuću partiju, mediji sa širom pokrivenošću partijski su kontrolisani i stavljeni u službu stranke na vlasti, neki politički oponenti pod velikim su pritiskom i zastrašivani, a propisi se selektivno i pristrasno primenjuju. Izvršna vlast je van društvene kontrole zbog toga što ne postoji podela vlasti, a najvažnije poluge moći skoncentrisane su u rukama jednog čoveka. Političko poverenje i izborni izgledi akumuliraju se i uvećavaju progonom uglednih preduzetnika, a to je strategija koja kod egalitarno pristrasnih i antikapitalistički nastrojenih glasača nailazi na vrlo povoljne reakcije. Politički direktorijum na taj način jača svoj politički doseg zloupotrebom slabosti i loših svojstava biračkog tela. Savez pragmatično postavljenog i beskrupuloznog establišmenta i slabo obaveštene i ucenjene glasačke javnosti protiv razvojno orijentisanih društvenih snaga lišava Srbiju njene ekonomske budućnosti. U novoustanovljenom kapitalističkom sistemu moderni preduzetnici jedini su pokretač privrednog razvitka, a zemlja u kojoj su oni protivna strana tragično je lišena izglednih razvojnih perspektiva.

**KLJUČNE REČI:** tranzicija u kapitalizam, baština socijalističkog poretka, političke stranke, izborna nadmetanje, politička kontrola nad radnim mestima, partijska kontrola nad ključnim medijima, preduzetništvo, vladavina prava, korupcija.

---

<sup>1</sup> Ekonomista, profesor emeritus, saradnik Instituta za stratejske studije i razvoj „Petar Karić“ Alfa BK Univerziteta, Beograd.

## UVODNE OPASKE

Ovo nije ni prvi ni jedini, a verovatno neće biti ni poslednji, tekst u kojem se snažno naglašava jedna ideja za koju se dobija utisak da u temeljnim značenjskim slojevima otkriva tajnu našeg razvojnog neuspeha i nezadovoljavajućih performansi u važnijim područjima društvenog života. Zaokupljenost tom idejom ima za posledicu da ona izistinski postaje personalizovani *ceterum censeo*, sa dobrim izgledima da se prometne u idiosinkratičnu osobenost i postane svojevrsan znak raspoznavanja. Reč je o uvidu da su sve bitne determinante privrednog razvoja locirane *izvan*, i to u funkcionalnom smislu doista podaleko, same privrede. Ekonomisti su dugo bili fascinirani čarima količina i magijom raspoloživosti ekonomskih resursa, podrazumevajući, više nego što bi formalizovali kroz eksplicitne iskaze, da od količina resursa zavisi ne samo obim proizvodnje i nivo dohotka nego čak i karakter i tempo njihovog i sveukupnog privrednog rasta. Bila je to dugotrajna i krupna varka. Sa izuzetkom dela prirodnih resursa, koji su i sami promenljivi obimom i značajem u zavisnosti od ritma i pravaca tehničkog napretka, resursi u osnovi nisu uslov i pretpostavka već rezultat i posledica privrednog i sveukupnog razvitka. Osnovne uzročno-posledične veze ne teku od resursa ka razvoju, nego upravo suprotno.

U prvim decenijama minulog stoleća dogodio se u ekonomskoj nauci kopernikanski preokret. Došlo se do dubokog uvida da se tajna ekonomskog razvitka ne krije u raspolaganju resursima – u količinama, pa ni u samom njihovom kvalitetu – nego u najšire shvaćenju regulativnoj nadgradnji, u modalitetima upravljanja i institucijama, koji u samoj osnovi opredeljuju kako se sa resursima raspolaže i šta se sa njima čini. Tako su, bar kad su tempo i pravci privrednog razvoja u pitanju, u centar pažnje došle institucije, pre svega vlasnička prava i ustrojstva koja garantuju izvršavanje ugovora, a opcije ubrzanog i efikasnijeg razvoja počinju da se traže u ekonomskim reformama i institucionalnim inovacijama.

Otvaranje novih prostora naučnog istraživanja i novih područja ekonomske politike i privrednog upravljanja otvorilo je i – kako to često biva – nova neistražena pitanja i čak nove enigme koje nije bilo lako razjasniti. Skretanje akademske usmerenosti prema institucijama i sistemskim preokretima koji su imali da stvore i otvore nove horizonte sveukupnog društvenog razvoja, a u tom kontekstu posebno privrednog, brzo je dovelo do nečega što je delovalo kao jednostavno i logički implicirano otkriće, a ispostavilo sa kao nešto nepredvidivo i teško objašnjivo. U teoriji tehničkog progressa uveliko se i u mnoštvu istančanih varijanti raspravljalo o poznatom geršenkronskom efektu. Taj efekat je neposredan i jednostavan, a jednodušno je protumačen kao velika šansa nerazvijenih zemalja da svoj razvitak radikalno ubrzaju tako što će masovno koristiti nagomilana tehnička dostignuća koja su prethodno stvorila razvijene zemlje. Imati na raspolaganju veliku masu poznatih i sistematično isprobanih tehnoloških rešenja zaista je ogromna prednost i prava blagodet. Bez ikakvog rizika i bez nekog većeg troška, nerazvijene zemlje mogu da pristupe intenzivnom korišćenju impresivne zalihe gotovih tehnoloških rešenja i tako, po kratkom postupku, prebace privredu u dinamičku konstelaciju u

kojoj se iz istih, zatečenih količina resursa dobija značajno veća proizvodnja ili, ekvivalentno, gde se isti proizvod ili dohodak ostvaruje uz znatno manje, a u dinamičkom kontekstu – kontinuirano opadajuće količine resursa.

U procesu realnog privrednog razvoja, tj. u domenu materijalnih i resursnih međuzavisnosti ekonomskih agregata, ta očekivanja su se upečatljivo i zadivljujuće ispunila. Stanovnici nerazvijenih zemalja nisu svesni, a ni ekonomisti o tome nisu na pravi način položili račun, koliko su svoj razvoj ubrzali a svoj privredni i sav drugi život unapredili, zahvaljujući činjenici da su lako i jeftino mogli da se posluže tehnologijama koje je, izlažući se trošku i riziku, razvio neko drugi. Transfer tehnologije odavno je i uveliko postao tako značajan a resursno nezahtevan izvor privrednog rasta, da se u odgovarajuće matematičke modele automatski uključuje kao nekakav činilac koji na razvojnom planu mnogo daje a ništa ne košta. To je poznati rezidualni činilac za koji je u empirijskim analizama ustanovljeno da stopi rasta dodaje znatno više od simultanog uvećavanja materijalnih proizvodnih činilaca kao što su razne kategorije rada i razni tipovi kapitala.

Tretman tehničkog progressa kao nečega što predstavlja dodatak tempu rasta i deluje kao dar s neba pokazao se kao sasvim opravdan. Empirijske kvantifikacije međuzavisnosti materijalnih tokova, raznih ulaganja i odgovarajućih rezultata, odista su pokazale da se tehnički progres i ispoljava i potvrđuje kao krupan dodatak rastu koji ne iziskuje niti implicira neke znatnije, a svakako ni u kom smislu proporcionalne, materijalne izdatke. Prirodno je da se analogna ideja javila i na području institucionalnog razvoja. Razne zemlje oduvek su bile, kao što će bez sumnje zanevek i biti, na različitim nivoima razvoja, pa se već golim okom dalo uočiti, a o empirijskim istraživanjima da se i ne govori, da su neke zemlje razvojno uspešne zato što imaju efikasne institucije, tj. takve upravljačke i usmeravajuće aranžmane koji osiguravaju daleko natprosečnu efikasnost upotrebe resursa, i stoga što po jedinici – kako god da se definišu i mere – korišćenih resursa ostvaruju (opet!) daleko natprosečne rezultate. Stoga, prosto, nije mogla da se ne pojavi i bezmalo nametne ideja da se na institucionalnom planu ostvari nešto što bi bilo analogno geršenkronskom efektu. Zašto nerazvijeni narodi ne bi prosto presadili institucije iz ekonomski razvijenih i tehnološki naprednih zemalja, pa tako uz ta isprobana i funkcionalno dokazana rešenja ponovili razvojne uspehe zemalja koje su se znatno ranije dočepale natprosečno visokih nivoa razvoja i blagostanja?

Za razliku od transfera tehnologije i nesagledivog mnoštva tehnoloških imitacija, eksperiment presađivanja uspešnih institucija ispostavio se kao uglavnom neuspešan. Pokazalo se da su institucije duboko ukorenjena i vekovima utkivana komponenta narodnog bića, da su nerazmrsivo isprepletene sa mnogo toga što narode čini jedinstvenim i neponovljivim – da presađivanje rešenja razvijenih u drukčijim narodnim i socijalnim ambijentima u osnovi i uglavnom *ne uspeva*. Ova nesmiljena pojava unekoliko je slična komplikacijama koje se u medicini javljaju prilikom presađivanja stranih tkiva u lečeni organizam: kao uspešne pokazuju se samo neke transplantacije, a medicina je već prikupila tolika znanja da i ne pokušava da obavi one koje su prvobitno mogle da izgledaju kao izvodive a ispostavilo se da nisu. Srbija je nerazvijena zemlja, osobito ako se posmatra u evropskim okvi-

rima, pri čemu slika nije mnogo utešnija i kad se poređenja dignu na svetski nivo. Prirodno je da smo u naporima da ubrzamo rast i učinimo ga delotvornijim gledali u nemali broj zemalja, razvijenijih i bogatijih u odnosu na nas. Nešto je i uspevalo da se transplantira i na biću naše privrede primi se i zaživi. No, opšta je ocena da na tome planu nije bilo pažnje vrednog uspeha.

Dežurna konstatacija u istraživačkim nalazima, javnim nastupima, pa ponekad čak i u političkim proklamacijama, jeste da u reformi nismo uspešni. Akumulirani su brojni istraživački nalazi iz kojih jasno proističe da je Srbija nerazvijena zemlja i, što je još grđe, da je locirana i pri dnu lista gde su zemlje rangirane *po tempu rasta*. Ako je zemlja nerazvijena, a još i stopom privrednog rasta odstupa naniže u odnosu na prosečan rast relevantnih skupina zemalja, onda se bez mnogo kolebanja može zaključiti da zemlja nema pomena vrednu ekonomsku budućnost. Ispostavlja se da pravo istraživačko pitanje nije ono koje se tiče postojanja superiornih institucionalnih rešenja nego ono što se dotiče razloga zbog kojih se u privredu, i šire, ne inkorporiraju definitivno superiorna rešenja. To su, dakako, ona za koja se odavno i uveliko zna da postoje i da u množini različitih socijalnih konteksta daju nedvojbeno superiorne rezultate. Upravo to je problematski kompleks kojem je posvećen ovaj rad: šta je to što u Srbiji sprečava ugrađivanje superiornih institucionalnih aranžmana i pored toga što ni u zemlji ni van nje nema nikakve sumnje koji su i kakvi, te da su u domaćoj naučnoj i široj javnosti dobro poznati?

#### LOGIČKI APRIORIZMI KAO TEMELJ ANALIZE INSTITUCIONALNIH ALTERNATIVA

Poznato je da se složeni društveni problemi, uključujući dakako i ekonomske, ne mogu analizirati bez nekih postulata koji su stvar opštih ocena ili prosto istraživačkih uverenja. *Ex nihilo nihil fit* – da bi se došlo do zaključaka i nalaza mora se početi od nekih premisa. U ekonometriji je to tzv. strukturna specifikacija – odabir kategorija koje će biti kvantitativno izražene odgovarajućim promenljivim, podela tih promenljivih na nezavisne i zavisne, odabir podgrupa koje će biti tretirane kao međuzavisne, podela numerički odrađivih veličina na promenljive i parametre, izbor oblika funkcionalnih relacija putem kojih će se promene u jednim varijablama objašnjavati promenama u njihovim „eksplanatorima“... (Popper II)<sup>2</sup> na svoj zadivljujuće jasan način objašnjava da je čak i opredeljenje za racionalan, naučni pristup tumačenju stvarnosti ne rezultat nekog naučnog izvođenja nego apriorni vrednosni sud, a tek kasnije, dodatnom argumentacijom, navodi razloge zbog kojih je takav pristup superioran u odnosu na alternative. Među ključnim argumentima, kojima opravdava racionalan pristup, jeste okolnost da se samo na racionalnoj osnovi može uspostaviti ne samo naučna nego i bilo kakva međuljudska komunikacija i da samo ovaj pristup inkarnira pozitivan stav prema onima sa kojima se ulazi u neko komuniciranje – uvažavanje i ozbiljno prihvatanje argumenata pre nego što

<sup>2</sup> Karl R. Popper, *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji*, Tom II, (Beograd: BIGZ, 1993), 269–270, 276–277, 453, fusnota 5; Ovo epohalno Popperovo delo sadrži dva toma, pa će pozivanje na prvi tom biti naznačeno kao Popper I, dok će pozivanje na drugi tom biti izraženo kao Popper II.

se eventualno pokažu kao neprihvatljivi. Razum je, kaže Poper, ono što ljude odvađa od drugih oblika života (*homo sapiens*) i samo na razumskoj bazi ljudi u interakcijama mogu da ispolje i potvrde svoju ljudskost.

Apriorizam ili bar procena koja je dobrim delom aprioristički postavljena i od koje se polazi u oblikovanju ovog teksta jeste da je, posle samog života i opstanka, najviša ljudska vrednost – sloboda. Od presudne važnosti je uverenje da sloboda, pored inherentne, ima i instrumentalnu vrednost, pri čemu je element onoga što je apriorno više zastupljen u tvrdnji o inherentnoj vrednosti slobode nego u stavu koji se tiče njene instrumentalne vrednosti. Reč je o slobodi u okviru društveno legitimizovanih i pravno formalizovanih pravila; u pitanju je standardno stanovište da je normativni ideal maksimalna sloboda ograničena imperativom iste takve slobode drugih. Iz ovakvog gledanja na slobodu proizlazi da je ona u krajnjoj liniji presudna, doslovno opredeljujuća proizvodna snaga (neka bude dozvoljeno pribegavanje jednom istinski prikladnom terminu iz marksističkog vokabulara).

Sloboda se ispoljava kao odlučna proizvodna snaga tako što je ona nezaobilazan nužan uslov ljudske kreativnosti kao izvorišta svekolikog napretka, potom kao činilac aranžmana u kojem najveći broj osoba i organizacija učestvuje u ekonomskom i društvenom *odlučivanju*, čime društvo u maksimalnom stepenu koristi svoje raspoloživo znanje, i najzad kao preduslov upravljačkog ustrojstva u kome se osigurava maksimalan kapacitet odlučivanja na nivou sistema kao celine. Kako će se detaljnije obrazlagati u nastavku teksta, ekonomska sloboda kao nezamenljiva komponenta slobode uopšte uslov je i pretpostavka uspostavljanja i održavanja tržišnih ustrojstava, a time se osigurava konstelacija odnosa koja bi mogla da se okarakteriše i kao moralni imperativ, i kao neizostavljivi uslov ekonomske efikasnosti: u pitanju su ključne crte institucionalnog aranžmana koje neposredno i na lako uočljiv način u konkurentskom okruženju povezuju učinke, tj. individualne doprinose društvenom proizvodu sa odgovarajućim nagradama (Pejovich)<sup>3</sup>. Pejovich pokazuje da je, posmatrano u dugoj istorijskoj perspektivi, takav sistem, neizbežno zasnovan na privatnom vlasništvu, osiguravao najbrži rast dohotka i bogatstva. On bi dodao da nije postojao niti postoji sistem koji je u pogledu tako shvaćenog razvojnog potencijala uporediv sa dugo preovlađujućim sistemima privatnog vlasništva i *slobodnog* preduzetništva.

Druga i treća komponenta ovog argumenta zaslužuje dodatni komentar. Svekoliko znanje kojim raspolaže jedno društvo rasuto je u maksimalnoj mogućoj meri – onoliko koliko su u prostoru, obrazovanju, obaveštenosti i u drugim dimenzijama rasuti njegovi članovi. Ne postoje, niti će ikada postojati, tehničke i logističke mogućnosti da se svekoliko znanje i informisanost skupe u jednoj tački, u nekom upravljačkom centru. Društvo može da mobilise znanje svih svojih članova samo ako ih celishodno uključi u procese odlučivanja, tj. aktivnosti upravljanja društvenim poslovima. A, time je već implicirana sloboda. Što se kapaciteta upravljanja tiče, on se uvek u nekom obliku javlja kao ograničenje, a najveći je ako se odlučuje na svim tačkama u društvenom sistemu, tj. ako se u procese odlučivanja shodno

---

<sup>3</sup> Svetozar Pejovich, *Why (Not) Socialism*, (rukopis: June, 2020), 1.

uključite svi članovi. Poznata su dramatična ograničenja u visoko centralizovanim društvima, gde su nadležnosti skoncentrisane na visokim hijerarhijskim nivoima, na malom broju tačaka. Razvojni potencijal bitno je opredeljen njegovim kapacitetom odlučivanja – iza svakog pomeranja resursa mora da postoji neka odluka – a taj kapacitet je najveći ako se u odlučivanje uključi najveći zamisliv broj članova, čime je opet na očigledan način implicirana sloboda.

Semantička, tj. logička suprotnost i funkcionalno suprotstavljen pandan društvu zasnovanom na načelu slobode jeste, dakako, autoritarni poredak. Sa ovim poretkom imamo bogata iskustva, i to ne samo iz perioda tzv. socijalizma nego i iz novijih, pa i savremenih perioda aktuelnog društvenog razvoja. Ključna, sistemski dimenzionirana smetnja privrednoj, pa tako i opštijoj reformi jeste autoritarna okosnica ovog društva koja je upadljiva baština socijalističkog sistema, ali ima i svoje dublje istorijske korene. U svom normativno formulisanom konceptu, tržište podrazumeva najširu slobodu pojedinaca u okvirima demokratski donesenog zakona, a to je nespojivo sa autoritarnim odnosima nadređenosti i potčinjenosti koji su očito između pojedinaca lociranih na različitim razinama društvene hijerarhije. Autoritarizam je splet odnosa između nosilaca različitih činova i ustrojstvo koje od pojedinca traži preprogramirano ponašanje a ne slobodu u okvirima jednake slobode za sve druge članove društva. Najveća osuda koja se autoritarizmu može uputiti sa humanističke tačke gledišta jest zapažanje da on, u samoj biti, predstavlja vlast čoveka nad čovekom.

Afirmacija i širenje tržišta nailaze na endemičnu sistemsku prepreku jer podrazumevanom slobodom direktno dovodi u pitanje odnose sistemski različito pozicionirani ljudi. Branko Horvat<sup>4</sup> pojmom *fetišizam čina* tačno određuje splet odnosa u kojima sloboda nema svoje mesto: ljudi slede naređenja i povratno reaguju izveštajima o izvršenju, a o autonomnom odlučivanju koje bi išlo linijom maksimiziranja sopstvenog utiliteta ne može biti govora. U tom kontekstu važna je i Horvatova opaska da se autoritarni poredak ne svodi na jednog jedinog najvišeg funkcionera-vođu, no se u vidu složene konfiguracije piramida nadređenosti i podređenosti preslikava na brojne niže nivoe društvene organizacije. U meri u kojoj orijentacija na tržište podrazumeva disperziju moći i autonomiju u ponašanju društvenih aktera, očito dolazi u pitanje sistem komandnih i podložničkih veza, a nosioci hijerarhijskih privilegija imaju, dakako, dovoljnu moć da brane svoje povlašćene položaje i važan su deo odgovora na pitanje zastoja u reformama i zadržavanja društva u kvrgama preživelih etatičkih odnosa.

Strukturna svojstva i funkcionalni dometi tržišta predmet su literature za koju se neminovno stiče utisak da je beskrajna i ovde sigurno nije mesto za njenu reinterpretaciju. Dovoljno je navesti nekoliko tipičnih knjiga, a spisak bi se po kratkom postupku mogao ustoustručiti. Popularne a vrlo uverljive prikaze svojstava i dometa tržišta dali su u svojim klasičnim prezentacijama Milton i Roza Fridman<sup>5</sup> i, sa naglašeno radikalnom interpretacijom potencijalnih dometa i impresivnih pred-

<sup>4</sup> Branko Horvat, *Politička ekonomija socijalizma*, (Zagreb: Informator, 1984/1982), 89.

<sup>5</sup> Milton & Rose Friedman, *Sloboda izbora – Lični stav*, (Novi Sad: Global Book, 1996).



nosti tržišta – Ajn Rend<sup>6</sup>. Oba ova teksta izložena su kristalno jasno i sa argumentacijom kojoj dovoljno pažljiv čitalac ne može odoleti. Tu je već citirani Poper I i II sa širokim i obuhvatnim karakterizacijama tzv. otvorenog društva – takvog koje ne robuje nasleđenim predrasudama i stegama društvenih veza nametnutih u dugoj prošlosti tlačenja i neslobode – gde je tržište jedan od bitnih mehanizama, iako ne i jedini, posredstvom kojih slobodni ljudi idu za maksimalnom realizacijom svog kreativnog potencijala. Vredna je pažnje i jedna domaća knjiga (Prokopijević)<sup>7</sup> – moćan pledoaje za tržište povezan sa vrlo praktičnom i konkretnom analizom tekućih problema u funkcionisanju ovdašnje privrede i sa dugim registrom pitanja koja su, kako proizlazi iz čvrsto istkane argumentacije, naopako „rešena”. U analizi svega što onemogućava afirmaciju tržišta i odgovarajuću realizaciju ekonomskih sloboda koje su mu nezaobilazni preduslov, silno su informativne kritičke knjige o defektima raznih varijanti kolektivistički organizovanih društava, pre svega komunitarno „uređenih” privreda i o razlozima njihovog epohalnog sloma. Takve dve knjige su Hajekova klasična studija o „greškama socijalizma”<sup>8</sup> i široko citirana, kod nas prevedena knjiga Z. Bžežinskog.<sup>9</sup>

Među najtemeljnije ekonomskopravne analize tržišnog mehanizma svakako spada monumentalna Hajekova knjiga<sup>10</sup> u kojoj se sa neverovatnom sistematičnošću razmatraju ekonomska svojstva tržišta, ali posebno i osobito informativne, institucionalne, posebno pravne i ustavne, pretpostavke njegovog uspostavljanja i održanja. Knjiga je toliko celovita i obuhvatna da je gotovo nemoguće izdvojiti njene posebno karakteristične delove, nego se čitaocu mora preporučiti prosto kao celina (*passim*). Neke poente mogu se izdvojiti više napreskok i kao reprezentativan uvid u njenu bogatu sadržinu. Jedna poenta mogao bi da bude način na koji se objašnjava organsko izrastanje i evolutivno formiranje institucionalne nadgradnje tržišta koja počiva na pisanim i nepisanim *pravilima*, obrascima funkcionisanja koje niko nije planski formirao nego su se putem samoselekcije najefikasnijih spontano formirala.

Nemoguće je ovom prilikom zaobići neočekivano dalekovidog i silno pronicljivog pravnika Božidara Markovića,<sup>11</sup> političkoteorijskog poperovca pre samog Popera, koji sa retko sretanom jasnoćom obrazlaže važnost pravila, pri čemu ona ne određuju jednoznačno odluke na nivou delujućih aktera no ostavljaju prostor za njihovo autonomno odlučivanje: on se snažno očituje protiv nekakvih *opštedruštvenih* ciljeva i lucidno insistira na institucionalnim okvirima unutar kojih će svako, kao slobodno biće, ići za realizacijom *sopstvenih* nauma. A, u dobro postavljenom sistemu desiće se ono na čemu je insistirao A. Smit: rezultat akcija vođenih individualnim interesom biće dobar i sa stanovišta celine.

<sup>6</sup> Ayn Rand, *Kapitalizam – nepoznati ideal*, (Novi Sad: Global Book, 1994).

<sup>7</sup> Miroslav Prokopijević, *Sloboda izbora*, (Beograd: Zavod za udžbenike, 2010).

<sup>8</sup> Friedrich August Hayek, *The Fatal Conceit – The Errors of Socialism*, (London: Routledge, 1990/1988/).

<sup>9</sup> Zbignjev Bžežinski, *Veliki promašaj*, (Beograd: Draslar Partner, Edicija: Vizart, 2001).

<sup>10</sup> Fridrih A. Hajek, *Pravo, zakonodavstvo i sloboda*, (Beograd i Podgorica: Službeni list i CID, 2002).

<sup>11</sup> Božidar Marković, „Načela demokratije”, u: Božidar S. Marković, Ljubomir Tadić, Desimir Tošić, *O demokratiji i političkim strankama*, (Beograd: Fond „Ljuba Davidović”, 1993), 9–16.

Veliki uvid jeste da neka pravila nastaju čim se više osoba angažuje na obavljanju zajedničkog posla, a da različita pravila produkuju različite nivoe efikasnosti. Pravila nisu svesno planirana, naročito ne sa ciljem maksimiziranja efikasnosti, ali se lako uviđa da u nekoj dinamičkoj dugoročnoj konkurenciji opstaju ona koja su najdelotvornija. To se dešava tako što se zajednice spontano okreću ka pravilima koja daju najbolje rezultate, ali još više tako što zajednice koje imaju efikasnija pravila preovladavaju i zajedno sa svojim pravilima opstaju u dugoročnim složenim konkurentnim interakcijama. Dominacija takvih na efikasnijim pravilima zasnovanih zajednica uspostavlja se i ispostavlja i tako što one ostvaruju natrpesečan tempo rasta i tom jednostavnom činjenicom natkriljuju zajednice sa manje delotvornim pravilima. Jasno je, takođe, da putem osvajanja i pokoravanja efikasnije zajednice nameću svoja pravila slabijima, a pravila koja se nisu dobro pokazala u praksi gube se u magli istorijskog zaborava. Tek u najnovije vreme javlja se tzv. socijalni inženjering – svesno modifikovanje i, u izvesnoj meri, razvijanje pravila sa ciljem da se uveća privredna efikasnost. Deo poente vezane za pravila jeste propozicija koju Hajek višekratno ističe, a to je spontani i nenameravani način njihovog nastanka. Ona su po Hajekovom tumačenju produkt ljudskih aktivnosti, ali ne i rezultat ljudskog uma i svesnog planiranja.

Ta pravila, zajedno sa zadivljujuće bogatom konfiguracijom različitih tržišnih ustrojstava „smislio je i isplanirao”, dakle, sam život. Ako se pažnja za trenutak otkloni od privrede i okrene širim segmentima sveta u kojem smo se zatekli, nije teško razumeti da najsloženije konfiguracije datosti u životu i svetu mogu samo spontano da nastanu i da ljudski um nije u stanju da ih konstruktivno osmisli i stvori. Najobičniji list neke biljke ni najučeniji i najbolje opremljeni mikrobiolozi ne bi pod nekim nepojmljivo moćnim mikroskopom mogli da isprojektuju i sklope, a svaki baštovan „produkuje” to čudo stvarajući za biljku *ambijent* sa potrebnom temperaturom, osvetljenjem, hranljivom podlogom i vlažnošću. U stvari, baštovan taj list i nije „produkovao” nego je samo stvorio uslove da ga „produkuju” još uvek nedovoljno izučeni (tajna života!) spontani procesi.

Iako spontano izrasla i svesno nekoncepirana, pravila jesu fundamentalni oslonac tržišta i činioци bez kojih tržište kakvo ga znamo i zamišljamo ne bi bilo moguće. Privreda je mehanizam mnogostruko uvezan bezbrojnim međuzavisnostima i svaka odluka, u većoj ili manjoj meri, zavisi od svih ostalih, a u isti mah i utiče na sve ostale odluke. Zbog toga je i u decentralizovanoj tržišnoj privredi koordinacija nezamenljiv potreban funkcionalni (pred)uslov efikasnosti. Leva ruka treba da zna šta radi desna. Pravila su moćan i nezaobilazan instrument(arijum) koordinacije. Sama činjenica da privredni akteri, često i nesvesno, deluju shodno određenim pravilima deluje kao moćan koordinirajući aranžman. Pravila su i nezamenljiv izvor informacija: uvid u pravila izvor je spoznaja o jednom broju opštih a vrlo značajnih karakteristika privrednih trendova i tako deo suštinski značajne osnove za racionalno poslovno odlučivanja; time što za sve subjekte važe ista pravila i što ih se u datim granicama i drže – omogućava se dragocena i zapravo neophodna koordinacija odluka. Znano je da postoji i povratna sprega od poslovnog sveta prema organima vlasti zaduženim za kreiranje novih i usavršavanje postojećih pravila,

pa se tako na nivou celog sistema aktivira jedan složeni interaktivni proces evolutivne konvergencije pravila prema konfiguracijama koje omogućavaju sve višu i višu potencijalnu efikasnost.

### HAZARDI NEODMERENIH INTERVENCIJA U DELOVANJE TRŽIŠTA

Spoljne intervencije u bilo koji mehanizam utoliko su riskantnije ukoliko je taj mehanizam više razuđen i istančan i ukoliko je kompleksniji i premrežen većim brojem međuzavisnosti. Tržište je, poput jezika i morala, organski izrastalo, i rezultat je dugoročnog evolutivnog razvitka. Njegova kompleksnost gotovo je nepojmljiva; mnogo lakše se konstatuje kao neupitna činjenica nego što se sagledavaju nesagledivo brojne i opštesistemski razgranate implikacije te kompleksnosti. Snažno naglašena propozicija iz prethodnog odeljka o njegovom spontanom izrastanju, i o kategoričkoj nemogućnosti da bi išta slično i toliko složeno moglo da se konstruiše u ljudskoj izvedbi, u ovom kontekstu isto je toliko važna koliko i u prethodnom osvrtu na važnost tržišta. Kao što nema tog mikropatologa koji bi pod neviđeno snažnim mikroskopom i nekakvim nanopincetama mogao u celosti da rekonstruiše oštećeni list, tako i znatnije poremećeni tržišni mehanizmi ne mogu potpuno da se rekonstruišu nekakvom daljom svesnom, planskom ljudskom akcijom. Može da ih oporavi samo ono što ih je i stvorilo – spontana regeneracija oštećenih tkiva. Inače, neodgovorno oštećeni tržišni mehanizmi postaju deo dugoročne histereze koja umanjuje efikasnost tržišta na dugi rok i koja po isteku znatnijeg vremena može na netom pomenuti način eventualno da se reparira, ali uz znatne troškove i nikad u punoj meri. Ključna propozicija tiče se i logički izvodi iz načina nastanka tržišta: ono što čovek ne može svesno da isplanira i stvori, što je van dometa ljudskih konstrukcionih zahvata, ne može u potpunosti da se rehabilituje ako u većoj meri bude poremećeno ili okrnjeno.

Treba samo uzeti u obzir ogromnu važnost koju u delovanju tržišta ima *poverenje*. Kad ga država uništi svojom pogrešnom, tipično kratkovidom politikom, često se ispostavlja da su potrebne čitave decenije za njegovu kakvu-takvu obnovu. Lokalnih primera ima na pretek. Brutalne konfiskacije praćene neviđenim nasiljem toliko su sasekle domaće preduzetništvo da se ono ni do dan-danas nije oporavilo; zbog toga smo upućeni na razorno skupo i do revolta ponižavajuće moljakanje i privlačenje stranih investitora. Drugi primer je drastično sasećanje domaće štednje, silno pogođene razornim konfiskatornim inflacijama a verovatno i gorkim sećanjem na to kako su u vreme „narodnog i naprednog“ socijalizma prolazili bolje stojeći ljudi. Štednja stanovništva još uvek je u bukvalnom smislu pretežno u deviznom znaku iako je ovde inflacija pod kontrolom dobre dve decenije, a dinarske kamatne stope na štedne uloge nekoliko puta veće od onih na deviznu štednju.

Time su naznačeni razlozi trajne i neotklonjive napetosti između nasrtljive i nezasite političke regulative i nesmetanog funkcionisanja tržišta. Širenje tržišta podrazumeva uvećavanje prostora slobodnog, autonomnog odlučivanja, a to znači sužavanje područja hijerarhijske nadređenosti i neupitnog komandovanja. Ekspanzija tržišta znači sužavanje komandnih ovlašćenja i odgovarajuće moći, a time je

implicirana i dalekosežna preraspodela moći na račun i štetu onih čija je moć locirana u legitimizovanoj prinudi. Prirodno je da politički direktorijum nastoji da ograniči tržište i sačuva i proširi prostore i mehanizme svog neupitnog komandnog gospodarenja bitnim segmentima društva i društvom u celini. Ovo bi trebalo da bude najopštiji nivo na kojem se sagledavaju i razjašnjavaju *političke prepreke privrednim reformama* i ekscesi kolektivističkog autoritarizma prema demokratski uređenom društvu sa tržištem kao bazičnim koordinacionim mehanizmom.

Nema sumnje da je ovim impliciran i frontalni sukob između snažnog partikularnog interesa političkog establišmenta i nečega što je daleko važnije i šire a što bi se, uz sve ograde, moglo nazvati *opštim interesom i javnim dobrom*. Tržište je sistem u kojem se po(d) istim pravilima, bez hijerarhijskog rangiranja i uz punu slobodu odlučivanja uključuju svi akteri. Ono je, stoga, svojevrsna inkarnacija i ustrojstvo realizacije dragocenih ekonomskih sloboda. U vezi sa rečju *sloboda* potrebna je jedna semantička napomena. U transakcionim interakcijama na tržištu nije reč o nekakvoj apstraktnoj apsolutnoj slobodi. Sigurno je da na tržištu niko nema slobodu da potroši više nego što ima i koliko je eventualno uspeo da se zaduži. Takvu slobodu nema niti može da ima bilo ko. Sloboda se ovde definiše kao *odsustvo fizičke prinude ili pretnje silom* i neograničavanom agresijom. Sloboda na tržištu svodi se na delovanje bez ograničenja koja bi bila u suprotnosti sa građanskim slobodama kako se uobičajeno definišu i konvencionalno shvataju. Lepota, ali i društvena racionalnost, tržišta je prosto u slobodi postupanja koju uživaju akteri uključeni u njegove transakcije.

Sama, tržištu inherentna sloboda bila bi dovoljna da razuman čovek bude toliko impresioniran tržištem i da se u velikoj nedoumici zapita kako je moguće da partikularni interesi, koliki god da su, koče njegovo puno afirmisanje. Nešto istinski veliko i značajno moralo bi da impresionira i nosioce tih posebnih interesa, kako bi pesnik rekao „dremljive čifte, kaplare i čate“, a obnovu tržišta oni ipak „krate“. U otporu punoj afirmaciji tržišta postoji, bez sumnje, i jedan nedovoljno vidljiv ali krupan i dalekosežan moralni prestup. Oslobođanje naroda, toliko naglašavano u tradicionalnoj retorici narodnooslobodilačke borbe i ostalih masovnih pokreta, nezamislivo je bez dalekosežne i ireverzibilne afirmacije tržišta.

Otpor tržištu otpor je, dakle, slobodi. No, to nije jedina njegova izvrsnost koja daje osnov za moralnu osudu, tj. da se otpori punoj restauraciji tržišnih ustrojstava okvalifikuju kao prekršaji javnog morala. Tržište je jedino civilizacijski verifikovano ustrojstvo koje osigurava da neprebrojive množine društvenih aktera, sa velikom posvećenošću i uz maksimalna pregnuća, *rade za druge*. To je neporeciva artikulacija interesa koja se ne samo kroz stručni diskurs nego i u široj javnoj komunikaciji opravdano ističe i redovno ponavlja. Ona je dobro poznata i na pravi način protumačena još od Adama Smita, velikog tvorca toga dubokog uvida, kao i jednog broja drugih neporečenih i neporecivih istina. Taj „rad za druge“ potvrđen je i dokazan na najneposredniji način: društvenu korisnost tog „rada za druge“ ti „drugi“ potvrđuju na najubedljiviji i najočigledniji mogući način time što sve ono što ocenjuju kao potrebno plaćaju iz sopstvenog džepa. Jedina napred pomenuta „manjkavost“ tržišta sastoji se u tome što saseca prostore hijerarhijske dominacije čoveka

nad čovekom i po tom osnovu produkuje upadljivu preraspodelu društvene moći, dajući priliku da se na socijalnoj pozornici pojavi neka druga i drukčija elita, paralelna i konkurentna ovoj koja svoj prestiž i dohodak temelji na legitimizovanoj pri-nudi.

Celovitosti i objektivnosti radi, makaze etatističkog sasecanja slobode imaju i drugi krak. To je naše stanovništvo, bolje rečeno njegova preovlađujuća većina. So-cijalizam u kojem smo i pod kojim živeli nepunih pola veka, bio je, kako je masov-no isticano, jedini „sa ljudskim licem“. U narodnom sećanju on nije ostao onako na-silan i tlačiteljski kako je to bio slučaj u drugim socijalističkim zemljama. SFRJ je bila jedina zemlja u procesu izlaska iz socijalizma u kojoj pad Berlinskog zida nije doživljen niti osobito istican kao prevrat sa dimenzijama velikog istorijskog oslo-bođenja. Tom pozitivnom doživljaju socijalizma, koji se vremenom pretvara u ži-vu nostalgiju, doprinelo je nekoliko činilaca. Zahvaljujući spektakularnom raskidu sa Sovjetskim Savezom, SFRJ je bila u prilici da tokom jedne poduže decenije uži-va obilne unilateralne transfere dohotka sa Zapada (Mađžar)<sup>12</sup>; to je silno i prak-tički trenutno podiglo životni standard, a u narodnoj svesti taj skok blagostanja do-življen je kao učinak našeg specifičnog, unekoliko decentralizovanog socijalizma. U svesti i uvažavanju preovlađujuće mase, tadašnjem sistemu pripisano je nešto što mu nije pripadalo, a sećanje na te „davne dane“ doprinosi pozitivnoj percepciji socijalizma koja u političkom procesu otežava i usporava reformu sistema i prela-zak na nove, tržištu primerene oblike regulacije privrednog života.

Važnija od toga jeste okolnost da je razvojna strategija tog minulog vremena bi-la u osnovi ostvarivana kao strategija ekstenzivnog razvoja čija je osnovna značaj-ka silno ubrzavanje privrednog razvoja, ali takvo koje *na duži rok nije održivo*. U stvari, sami mehanizmi i načini ubrzavanja razvitka tokom „socijalističke izgrad-nje“ bili su takvi da su funkcionalno predodređivali potonje naglašeno usporava-nje razvoja i ekonomsku krizu koja je zemlju opasno približila bankrotu, finansij-skoj katastrofi koja bi se i dogodila da zemlji u pomoć nije pritekao, ovde inače ne baš popularan, Međunarodni monetarni fond. Kad se dogode komplikovane i na-glim obrtima prekrivene ekonomske promene, javnost ne uspeva da sagleda njiho-vu pravu anatomiju i uzročne spletove koji su ih izazvali. Taj kratkoveki i na de-bakl osuđeni privredni uzlet, podstaknut donekle i pomenutim poklonima sa Za-pada, javnost nije percipirala kao privremeni doping koji ne može dobro da se okonča, nego, naprotiv, kao pravi domet socijalizma, koji je, tobože, ludo poništen zbog odustajanja od „autentičnog“ puta socijalističkog razvitka. To što je bila naj-krupnija mana socijalističke „izgradnje“ percipirano je kao veličanstveni domet to-ga sistema, a danas se, kao neka kobna istorijska osveta, reprodukuje kao otpor tr-žišnoj privredi i nostalgija za „zlatnim“ vremenima spektakularne socijalističke ekspanzije.

I sklonost kolektivističkim obrascima društvene organizacije i nostalgija za mi-nulim socijalizmom savršeno su kompatibilni sa jednom krupnom sociopsiholo-

<sup>12</sup> Ljubomir Mađžar, „Zlatni period i ostala čuda – demistifikacija jednog socijalističkog mita“, (*Ekonomist* 45, br. 3–4, 1992), 1–20.

škom osobenošću našeg naroda, a to je nedovoljan afinitet prema apstraktnim pravilima i formalizovanim institucijama, te tako odgovarajuća sklonost ka ličnostima i jakim vođama (Kostić).<sup>13</sup> Personalizam a ne institucionalizam je makrosocijalno organizaciono načelo koje se dobro prima za ovdašnji sociopsihološki mentalitet.

#### FUNDAMENTALNA POLITIČKA NERAVNOTEŽA U DRUŠTVU SA NEDOVRŠENOM TRANZICIJOM

Socijalističko društvo bilo je zajednica kojoj su opredeljujući pečat davali politički odnosi i raspored političke moći i u kojem su, stoga, politički činioци suvereno gospodarili nad svim bitnim sferama života. Prirodno je da je politički establišment po logici vlasti upravljao i privredom, sa takođe preovlađujućom masom resursa koji su u njoj bili locirani. *Natura non facit salta*, i ono što je preovladavalo u socijalističkom poretку dobrim delom ostalo je kao baština socijalizma u postsocijalističkom društveno-ekonomskom sistemu. To znači da je u velikoj meri, sa formalno preoblikovanim vlasništvom, sačuvan i bivši društveni (državni) sektor koji je zbog nevoljkosti pa i nemogućnosti trenutnog transformisanja i pratećeg izlaska iz varijanti kolektivnog vlasništva, došao pod upravljачku nadležnost stranački konfigurisane nove ili „nove“ političke elite. Tako se uspostavilo jedno jedinstveno i u svetu retko sretano svojstvo političkog sistema – naglašena nejednakost stranaka u političkom nadmetanju i zadugo nesavladive prednosti stranke koja se sticajem raznih okolnosti u toj „novodemokratizovanoj“ zajednici prva nađe u posedu vlasti. Politička konkurencija tako gubi svoje najvažnije svojstvo, osobenost koja je deo same definicije demokratskog sistema, a to je – bar u nekim razumnim granicama – ravnopravnost ili približno jednak položaj aktera u izbornim utakmicama. Konkurencija nejednakih prestaje da bude konkurencija i izmeće se u monopol vladanja koji je utoliko pogubniji što u izborima stiče nekakvu lažnu legitimizaciju i potvrđuje se kao autoritarna vladavina daleko najjače političke stranke.

Političko iskustvo Srbije prava je i nepobitna provera ove političke pravilnosti. Neposredno po prelasku u višepartijski sistem, na vlasti se praktično našla jedna stranka koja je zbog svog gospodarećeg položaja u odnosu na veliku masu resursa nasleđenih iz socijalističkog sistema bila u pogledu političke i elektoralne moći toliko superiorna da opozicija nije mogla ni da pomišlja na eventualnu miroljubivu smenu vlasti. Ispostavilo se da, uprkos intenzivnim pregnućima opozicije, do takve smene nije moglo doći sve dok stranka iznutra nije počela da truli, dok privilegovani položaj njenih pripadnika nije postao neodrživ i dok se i njeni klijenti nisu počeli okretati protiv nje. Ono što je usledilo posle prvog (formalno) demokratskog dolaska na vlast bilo je, uz izvesne varijacije, niz repriza tog inicijalnog monopolskog preuzimanja ključnih političkih funkcija. Iza pokojnog predsednika Srbije Slobodana Miloševića, koji je na prvim izborima dobio fantastičnu prekopolovičnu većinu glasova, došlo je nekoliko opet ključnih političkih figura koje su bivale podržavane sa sličnim, za demokratske prilike neviđenim i neshvatljivim većinama. Zabeleže-

<sup>13</sup> Vladimir Kostić, „Ponekad me je strah od nas samih“, (NIN br. 3604, 23. januar, 2020), 26–28.

no je da je u jednim izborima nakon oktobra 2000. Vojislav Koštunica dobio čak više glasova nego Milošević na prvim izborima u novom višepartijskom sistemu, a unekoliko slične beričetne berbe glasova imali su vodeći političari posle Koštunice. Ni Boris Tadić nije mogao da se požali na izborne rezultate sve dok 2012. preuranjeno i nepotrebno zakazanim predsedničkim izborima nije izbačen iz sedla bez izgleda da se ikada vrati na vlast.

Nastavak naše političke drame ne razlikuje se, dakle, znatnije od predhodnih događanja. Danas smo u situaciji da je nejednakost političkih stranaka više izražena nego ikada ranije. Političke ankete pokazuju takav raspon u rejtinzima koji bi mogao da se ispostavi kao jedinstven i nezabeležen i u svetskim okvirima, ukoliko se isključe zemlje sa neskrivanim, eksplicitnim autoritarnim poretkom. Predvidivost izbora dobar je indikator autoritarnosti političkog sistema, makar da se on prikriva iza demokratske fasade. Danas u Srbiji nema laika kome nije jasno kakvi će biti rezultati predstojećih izbora, dok je u okolnim zemljama situacija uglavnom bitno različita. Za razliku od drugih zemalja, politički analitičari su u Srbiji već ostali bez znatnog dela svog posla. Na nedavnim izborima u Hrvatskoj, primera radi, doslovno se nije znalo ko će biti izabran za predsednika, a čak i na Kosovu izrazito je velika neizvesnost političkih ishoda. U ovom potonjem slučaju posmatrača moraju da zbune ne baš toliko očekivane česte smene na vrhu. Neko će možda jednog dana proceniti meru u kojoj je očigledna odbojnost Kosova prema Srbiji uslovljena i autoritarnim karakterom ovdašnje vlasti, koja je u tom pogledu dijametralno oprečna kosovskom partijskom pluralizmu.

Zbog visoko koncentrisane moći, pravi demokratski sistem zasad je nemoguć, a svi su izgledi da će ta nemogućnost opstati zadugo kao markantna i opredeljujuća osobenost sistema. Stranka koja uspe da se dočepa vlasti toliko ojača preuzimanjem kontrole nad velikom masom javnih resursa, da stiže golemu i groteskno neumerenu prednost nad svim drugim strankama. Stranka na vlasti po pravilu se ne uzdržava od ponašanja koja se sa stanovišta političkog morala moraju okvalifikovati kao nedopustiva, pa na elektoratnoj pozornici produkuje političku pustoš. Ostale stranke ili se pridružuju vladajućoj kao kooperativni sateliti ili u političkom smislu postaju prosto nevidljive. Demokratska fasada o(p)staje, ali se sistem survava u položaj jednopartijskog režima vladanja. U tome se i sastoji makropolitika nestabilnost na kojoj se u ovoj analizi odlučno insistira. Zbog komande nad prevelikom masom resursa stranka na vlasti stiže toliku moć, a i spremnost da zatre političku konkurenciju, da ostale stranke tonu u bezdane ponore političkog nepostojanja. Tako je bez oklevanja i kolebanja moglo da se konstatuje da se Srbija vratila u jednopartijski sistem (Madžar).<sup>14</sup>

Nije na odmet sačiniti makar provizoran inventar poluga vladanja posredstvom kojih se stranka na vlasti svojom moći i uticajem toliko uzdiže nad svima ostalim da se u rezultatu dobija ustrojstvo koje se mora označiti kao jednopartijski sistem. Pre svega, u Srbiji još uvek opstaje predimenzionisan i upadljivo glomazan javni

<sup>14</sup> Ljubomir Madžar, „U Srbiji vlada jednopartijski sistem“, Intervju sa Milošem Obradovićem, u: ur. Biljana Stepanović, *Neću da ćutim*, (Beograd: Business Info Group, 2017), 84–87.

sektor. On obuhvata velike segmente delatnosti koje ne ispunjavaju poznate terijske uslove *javnosti produkta*, tj. neisključivost i nekonkurentnost. Prvi uslov je nemogućnost isključivanja iz korišćenja odgovarajuće javne usluge onoga koji odbija da za nju plati: svetlosne signale svetionika koriste svi koji se zateknu u odgovarajućem priobalju, a preko javno održavanog mosta prelaze svi bez naknade. Drugi uslov je jednako važan deo definicije: priključenje novih korisnika korišćenju javnih usluga ne smanjuje nivo korišćenja i stepen zadovoljavanja potreba onih koji su u to korišćenje već uključeni – kad neko kupi televizor i krene sa korišćenjem javno dostupnih kanala, ostali korisnici nisu ni na koji način prikraćeni.

Telekomunikacije, železnice, rudnici uglja, proizvodnja električne energije, gradski saobraćaj... nisu, shodno definiciji, javna dobra, a decenijama ostaju u državnom vlasništvu i nikako da se prebace u privatni sektor gde im je mesto. Malo je građana ove zemlje koji ne znaju i ne veruju da je kadrovska politika partijski postavljena i da vedri i oblači kad je u pitanju dobijanje zaposlenja. Slobodanka Turajlić jednom prilikom efektno je istakla da u ovoj zemlji bez nekakve partijske afilijacije ni portir ne možeš da postaneš. Na onih nekoliko medija izvan partijske kontrole redovno se izveštava da su praktično sva rukovodeća radna mesta partijski monopolisana i da su vrlo česte, gotovo tipične, situacije u kojima se oni što ta važna mesta zaposedaju drže u v.d. statusu. Time se otvoreno krše poznati zakoni koji ta pitanja regulišu, ali vlasti daju potpunu i lako izvodivu mogućnost kontrole, uz valjda trenutno otpuštanje onih koji pokušavaju da se otmu političkom diktatu.

Posebno je znakovita, a postala je uveliko već i poslovična, kontrola nad medijima. Ovo je kontekst u kojem ona mora da se pomene iako će, radi konkretnije demonstracije zloupotreba, biti potrebno na to pitanje vratiti se u daljem tekstu. Slobodni mediji imaju zanemarljivu teritorijalnu pokrivenost ali bar daju dragocene informacije o načinu korišćenja i stepenu zloupotrebe onih medija koji bitno utiču na elektoralno ponašanje biračkog tela. Nema potrebe da se navode konkretni brojevi, a dovoljno je da se primeti da se oni iz perioda u period menjaju, pri čemu uvek ostaju zaprepašujući. Tako, vrhunski funkcioneri vladajućeg establišmenta, zloupotrebljavajući svoje nastupe u svojstvu ovlašćenih funkcionera, na medijima nacionalne pokrivenosti imaju i po nekoliko desetina puta veću minutažu od ukupnog broja koje dobijaju različito definisane skupine opozicionih stranaka. Sa takvim medijskim eksponiranjem opozicione stranke ne mogu da se nadaju bilo kakvom pomena vrednom izbornom uspehu. Funkcioneri stranke odnosno koalicije na vlasti nastupaju, dakle, u medijima uglavnom u svojstvu ovlašćenih dužnosnika, pa se ispostavlja da je zaista teško, u nekim pristupima i nemoguće odvojiti nastupe koje obavljaju legitimno kao ovlašćeni funkcioneri od onih koji se preduzimaju u svrhe stranačke propagande. Tu nejasnoću vlast obilno eksploatiše pravdajući svoje do zanemalosti često nastupanje tobožnjim potrebama službe. *Zloupotreba se, međutim, može jasno pokazati* sa pozivanjem na broj i masovnost tih javnih nastupa.

Ima se utisak, a neko će to možda i egzaktno dokazati, da u svetu nema najviših funkcionera i držalaca odgovarajućih ključnih funkcija koji tako mnogo nastupaju u medijima kao što je to slučaj sa Predsednikom Srbije. Nema važnijeg objekta, a



bogme ne izostaju ni mnogi manje važni povodi, na kojima on ne nastupa u svojstvu svečanog promotera. Sve je to praćeno dugim govorima za koje je vidljivo da su u funkciji ne kakvog javnog interesa nego gole i grube partijske promocije. *Preterana učestalost javnih nastupa*, koja nije na liniji bilo kakve društvene potrebe, može se uzeti kao dokaz evidentne zloupotrebe. Dešavalo se da neki dovršeni objekti nisu mogli da budu pušteni u eksploataciju jer se čekalo na Predsednika, prezauzetog drugim svečanim otvaranjima, da ih uz prateće rituale i po običaju baš on *toržestveno* otvori. U medijima se takođe našla informacija da neka oprema za borbu protiv virusa korona nije mogla da se uruči kad se našla na raspolaganju jer se čekalo da taj ritual obavi Predsednik Republike. Na stranu činjenica da ništa od toga nije propisima utvrđeno kao neka njegova obaveza, a bogme sve to zasigurno ne spada ni u njegova ovlašćenja.

Za Srbiju je decenijama već karakteristično, praktično od samog uvođenja višestranačja, da vladajućim krugovi svoju političku moć uvećavaju raspirivanjem konflikata. Konflikta se raspiruju po raznim osnovama, a odgovarajuću atmosferu neizvesnosti i moguće opasnosti vlast koristi da nastupi u ulozi nekakvog garanta i spasioca; dugogodišnje iskustvo nedvosmisleno pokazuje da se tako veoma uspešno ubiraju glasovi. Ne treba mnogo obrazlaganja ocene da je ovo jedna od tačaka na kojima se sa posebno upadljivom ogoljenošću pokazuje raskorak između partikularnog, partijskog, i nekog, bilo kako da je definisan, opšteg interesa. Malo je opštih, sistemskih involutivnih trendova sa odgovarajućim nelagodama koje tako generalno i na tako širokom frontu obeshrabruju pa i parališu privredni život kao što je to slučaj sa političkom nestabilnošću. Iz političke nestabilnosti proističe onaj najteži, istinski maligan oblik neizvesnosti koji pogubno destimuliše preduzetništvo, a zajedno s njim i sveukupnost privrednih tokova. Nastupajući u ulozi nekakvog primiritelja, uravnotežioca pa i spasioca, politička elita stiće silne poene u izbornoj javnosti po cenu njenog drastičnog obaranja na nepotrebno srezane nivoe standarda i blagostanja. Po nekim analitičarima, Kosovo je dragocen element u tehnologiji vladanja, jer je uz pokazivanje velike „brige za narod“ zgodan teren za berbu političkih poena i jer nije teško praktično sve kosovske glasove skrenuti u izborne tokove koji su usmereni ka vladajućoj stranci.

#### POŠAST PREVELIKE KONCENTRACIJE MOĆI I NEODMERENE CENTRALIZACIJE ODLUČIVANJA

Drastična neravnopravnost aktera u političkom nadmetanju i prednost vladajućih političkih organizacija po osnovu monopola odlučivanja o krupnim i suštinski važnim društvenim resursima ima za posledicu napred naglašeno survavanje političkog sistema u ambis jednopartijskog režima. Tako drastična neravnopravnost mora po sve političke partije, osim onih na vlasti, da produkuje doslovno shvaćenu *egzistencijalnu opasnost*. Koristeći svoju nadmoć na načine koji su daleko od toga da bi mogli da se vide kao legitimni, a i njihova *legalnost* često je više nego upitna, stranka na vlasti, zajedno sa svojim satelitima doslovno briše svoju političku konkurenciju. Očigledno je da ovakvo pustošenje političkog prostora predstavlja

golem društveni gubitak i zadugo nenadoknadivu štetu po svekoliko biračko telo, a ta šteta je utoliko veća što delovanje vladajuće elite u jednom nizu dinamičkih sekvenci sve manje i manje uvažava i skoro da ne sledi bitna, čak elementarna moralna načela. Krupne klevete i drastične neistine postaju deo uobičajenog političkog diskursa, a blokiranje pristupa relevantnim medijima onemogućava oklevetane da se uvredama suprotstave i svoj moralni profil nekako odbrane. To što se dešava u procesu spuštanja sistema u jednopartijski režim, pa i u čisto predhobsovsko bezakonje, sabira se u zastrašujuću sumu društvenih šteta i gubitaka, ali se ispoljava i kao kataklizmična moralna katastrofa. Moral nije neposredni proizvodni činilac, ali na bezbroj kapilarnih međuzavisnosti utiče na privredu i njenu delotvornost, a na duži rok pokazuje se kao teško uhvatljiv i gotovo nevidljiv uzročnik razočaravajuće skromnog dohotka i bogatstva, ali i obeshrabrujuće niskog tempa njihovog rasta.

Ovaj moralni prolom na nivou celog društva bitna je komponenta uzročnog mehanizma koji onemogućuje privredne reforme i takav institucionalni preobražaj koji će privredu locirati na putanju propulzivnog a dugoročno održivog rasta. U uvodnom odeljku postavljeno je pitanje kako to da se i na području institucionalnog razvitka ne pojavi i *proradi* nešto analogno geršenkronovskom efektu u transferu napredne tehnologije i, po tom osnovu, produkuje ubrzavanje rasta nerazvijenih zemalja. Odgovor na to sudbinski važno pitanje ovde će biti formulisan tvrdo i pomalo dogmatično, ali sa pretenzijom da bitne smetnje u razvoju naznači u svoj njihovoj ogoljenosti. Kao što su opširno i uverljivo tumačili Asemoglu i Robinson,<sup>15</sup> ključne kočnice privrednog napretka sadržane su u politici (a postoji prostor da se ide i dalje, u mentalitet, vrednosna opredeljenja i kolektivna sećanja biračkog tela koje nije bez uticaja i nije bezgrešno kad se društvo suoči sa destruktivnim ponašanjima političkog direktorijuma), a to znači u institucijama i sa njima povezanim društvenim stratumima koji su zainteresovani za *status quo* a imaju dovoljnu moć da ga očuvaju. Drugim rečima, konfiguracija interesa i sa njima spregnute društvene moći takva je da globalno poželjne sistemske promene i prateće politike nisu dostupne društvu zato što postoje dovoljno moćni partikularni interesi koji (p)održi/a/vaju postojeće stanje. Kada i ukoliko preduzimaju sistemske i javnopolitičke promene, one su po pravilu povoljne samo za njih a ne i za ostatak društva. Priklanjajući se jednoj dugim iskustvom osveštanoj metafori, moglo bi se reći da oni, koljući vola za kilo mesa, svoj zajednici *suprotstavljen* interes ostvaruju po cenu mnogo većih opštedruštvenih šteta.

Ovakva konstelacija društvenih odnosa može se bez većeg rizika okarakterisati kao eksploatatorska. Ona je klasna i eksploatatorska zato što počiva na političkom ustrojstvu i s njim povezanoj i njime uslovljenoj državi i što *modus operandi* u tom političkom spletu nije dobrovoljnost i saglasnost subjekata sučeljenih u slobodnim interakcijama nego, makar i legitimizovana, neotklonjiva prinuda i time impliciran deficit sloboda. Po jednoj ovde prihvaćenoj, možda delom i apriornoj, koncep-

<sup>15</sup> Daron Asemoglu i Džejms A. Robinson, *Zašto narodi propadaju*, (Beograd: Clio-Opstanak, 2014), ss. 82–109, 232–264, 265–357 i *passim*.

tualizaciji društvenih odnosa, u aranžmanima koji se, poput tržišta, zasnivaju na dobrovoljnosti, eksploatacije ne može biti; ona se javlja samo po osnovu *prinude* i *prevare*, čega u političkim konstelacijama može da bude na pretek, a na tržištu samo izuzetno ili nikako. Smisleno se u ovakvim društvima može govoriti o klasnoj podeli: vlast i njena brojna klijentela, živeći na dalekosežnim preraspodelama, omogućenim legitimizovanom prinudom, jedna su klasa, a eksploatisani i prinudom sapeti ostatak društva predstavljao bi, bar na nivou ovih najopštijih razmatranja, onu drugu, izrabljivanu i potlačenu, klasu. To je razlog zbog kojeg je otpor reformama toliko žilav i zadugo nesavladiv. Klijentela koja se prikačila uz vlast ne raspolaže nekom, u drukčijem društvu upotrebljivom ekspertizom i radnim veštinama; eventualni veći reformski prevrat mnoge među njima ostavio bi bez mogućnosti da žive na nivou na koji su navikli, a za nemali broj među njima postavilo bi se i pitanje samog opstanka. Kad se bore protiv dalekosežnijih promena, oni znaju šta brane i nema sumnje da će u toj odbrani odlučno istrajati.

Estremna diferencijacija stranaka, uz prekomerno izdizanje vladajuće stranke i njenu elektroralnu superiornost u odnosu na sve druge – satelitske stranke, u asimetričnoj koaliciji sa dominantnom, ništa ne menjaju u ovoj konfiguraciji – prvi je krupan korak u koncentraciji političke moći u društvu koje je formalno demokratsko, a na strukturnom i funkcionalnom planu jednopartijsko. Već taj prvi stepen političke diferencijacije dovoljan je da se društvo prepozna kao nedemokratsko ili, ako se pristaje na novoskovani eufemizam, *hibridno*. Na tome se, međutim, diferencijacija moći i pratećeg uticaja na društvena zbivanja, uključujući i različite na prinudi zasnovane prerspodele dohotka, niukoliko ne zaustavlja. Po logici inherentne dinamike procesa institucionalne preobrazbe, razmeštanje aktera duž naglašeno razvučene skale političke moći nastavlja se i unutar vladajućeg korpusa. Položaj u hijerarhiji moći postaje merodavan i opredeljujući za mesto pojedinačnih aktera u ukupnoj konstelaciji, a ključna reč za karakterizaciju takvih socijalnih struktura postaje *položaj* ili *rang*, a ne sloboda ili ravnopravnost, odnosno jednakost. Proces se prirodno okončava zaokruženom centralizacijom, sa ključnim čovekom na vrhu piramide moći i ostalim pripadajućim akterima, raspoređenim po slojevima te izdužene piramide shodno rangu koji im u tom složenom rasporedu pripadne. Kako je već citirani B. Horvat primetio, hijerarhijska piramida za sistem u celini preslikava se na niže nivoe sa dominantnom ličnošću unutar tih manjih celina i sa ostalim učesnicima koji su toj ličnosti podređeni. Odišta je neverovatno kako mnogo odluka, a među njima kako mnogo izistinski krupnih, u našem društvu *hic et nunc* donosi jedan čovek. Akademik Dušan Teodorović rekao je na jednom nedavnom *talk-show* da naš predsednik u Srbiji i sa Srbijom čini ono što je nekada činio svemoćni Knjaz Miloš. Ovde je na mestu jedna dopuna ako ne i ispravka. Knez Miloš je mnogo toga što je naveliko trošio, u neku ruku finansirao iz vlastitog džepa jer se njegov lični imetak nije baš razlikovao od državnog; ono što se danas u javnom poslu čini u sličnom stilu i opsegu finansira se isključivo iz sredstava poreskih obveznika. Knez Miloš je u svemu tome bio manje problematičan.

Sistem je opterećen tipičnim slabostima prekomerno centralizovanih struktura. Veliki, u neku ruku preovlađujući broj ključnih odluka, donosi čovek na vrhu pira-

mide. Njegove odluke u visokom stepenu predodređuju odluke koje se donose na nižim nivoima ili, pribegavajući bližoj i tačnijoj specifikaciji, posredno ili čak neposredno opredeljuju ograničenja unutar kojih imaju da teku procesi odlučivanja na nižim nivoima. Slabosti ovakvog sistema odlučivanja, te tako i upravljanja odgovarajućim procesima, neposredno se daju razaznati. Vrh je opterećen sa velikim brojem odluka, a niži nivoi mnogo toga ne mogu da reše dok vrh ne predoči svoj imprimatur. Život na mnogim tokovima događanja *staje* dok s vrha ne stigne potrebno odobrenje. Sporo odlučivanje je neefikasna osnova ekonomskog i svakog drugog upravljanja. Dok se čeka na potrebnu odluku, život protiče i vredne prilike za realizaciju raznih poboljšanja bivaju propuštene.

Prava kob ovakvih sistema odlučivanja je njihov mali kapacitet za generisanje odluka. Kad je reč o kapacitetu odlučivanja, ključna reč je *decentralizacija*. Kapacitet odlučivanja opredeljen je brojem tačaka na kojima se odluke donose slobodno i bez bilo kakvih odobrenja. A u odveć centralizovanim sistemima broj takvih tačaka je mali – za važnije odluke čak jedna. Komandni vrh nameće se kao ograničenje na upravljanje i efikasnost u dva smisla: *prvo*, sâm je opterećen velikim brojem, i to krupnih, odluka koje ne može doneti na vreme; i, *drugo*, on ne stiže na vreme da produkuje i dovoljan broj odobrenja, što se multiplikovano odražava kao usporavanje i čak blokiranje odlučivanja na velikom broju tačaka na različito pozicioniranim nižim nivoima. Već je rečeno da se povremeno događalo da dovršeni projekti ne mogu da budu pušteni u rad jer se čeka da ih svečano proglasi i ritualno odobri čovek sa samog vrha vladajuće piramide.

Dalja slabost ovih sistema je odsustvo kritičke povratne sprege sa nižih hijerarhijskih nivoa spram onih viših, a posebno spram samog vrha upravljačke hijerarhije. Zna se da se u upravljanju složenim sistemima lako a kadikad i često prave greške, pa je kritički pretres alternativa u takvim odlukama više nego neophodan za kvalitetno odlučivanje na vrhu. Istorijski prikazi funkcionisanja sistema iz vremena, npr., Hitlera i Staljina puni su primera fatalnih grešaka koje su uz otvoren kritički dijalog između raznih nivoa odlučivanja mogle da budu izbegnute.

Preterana koncentracija moći i neodmerena hijerarhizacija odnosa između aktera na različitim nivoima u piramidi upravljanja ima za posledicu predvidivo i neizbežno jedinstvo vlasti, koje se, poput i pored procesa koji kroz neravnopravnu konkurenciju stranaka vodi u jednopartijski sistem, bez dvojbe može okvalifikovati kao negacija demokratije. Srbija je zemlja sa potpunim *jedinstvom vlasti*, sa sistemom u kojem su sve tri grane vlasti – u novije vreme pominje se i četvrta grana, a to je javna uprava ili, u nedavno aktiviranim varijantama, *duboka država* – slivene u jedinstven monolit kojim bez ikakvih insitucionalnih ograničenja upravlja najviši politički vrh, po mnogima samo jedan čovek. Jedinstvo vlasti je poput kazne božje, poslednja stvar koja bi mogla da se poželi i prema zajednicama spram kojih se i ne gaji osobita simpatija.

Dobro je znano da bez države nema uređenog društva niti civilizacije. Bez države nema ni tržišta budući da u danas preovlađujućim uslovima jedino država može da osigura neke važne institucionalne temelje za nesmetano funkcionisanje tržišta, pre svega vlasništvo i disciplinu u izvršavanju ugovora („ispunjavanje obeća-

nja"). No, država ima legitimizovan monopol u primeni prinude i pristup ogromnim sredstvima koja se prikupljaju za finansiranje javne potrošnje. Načela jednostavne pučke logike, a nagomilana istorijska iskustva još i više, sugerišu da je zloupotreba državnih ovlasti neminovna ukoliko i država nije stavljena u položaj da se podvrgava poznatim pravilima i poštuje načela vladavine prava. *Qui custodiet custodians?* Jedina institucija koja može da kontroliše i obuzdava državu jeste sama država, a to je moguće jedino tako što se ona funkcionalno dekomponuje za zasebne i nezavisne grane vlasti i što se odnosi između tih grana postave tako da se one međusobno kontrolišu. Jednostavno i kratko rečeno, slivenost triju grana vlasti u monolitnu celinu svojevrсна je civilizacijska katastrofa za ovu zemlju i situacija u kojoj ništa dobro ne može da se očekuje. To je i neka vrsta civilizacijske kompromitacije budući da se tako šta po pravilu događa samo u nerazvijenim i u institucionalnom pogledu veoma primitivnim državama. Toga su svesni mnogi akteri unutar sistema vlasti i njihovo pristajanje na takvu konfiguraciju suštinski važnih elemenata u sistemu upravljanja državom i društvom više je moralno nego intelektualno pitanje.

Epistemološki test kojim se utvrđuje da li je neka istraživačka oblast u svom razvoju dosegla nivo na kome može da se proglaši za *nauku* jeste sposobnost predviđanja. Na području koncentracije moći i podele vlasti čini se da je taj test uspešno obavljen. Generalno se predviđa da prekomerna koncentracija moći i odsustvo podele vlasti zakonito vodi ogromnim zloupotrebama, pre svega selektivnoj primeni propisa, što je ekvivalentno njihovom poništavanju. Nezdravo akumuliranje moći istovremeno vodi i široko rasprostranjenoj korupciji. U nedavno objavljenom radu, koji bi bez rizika mogao da se označi kao jedan od najvažnijih, ako ne i doslovno najvažniji, ovdašnjih priloga na području ekonomskih nauka u poslednjih nekoliko decenija, Petrović, Brčerević i Gligorić<sup>16</sup> pokazali su da Srbija, i pored toga što je pri samom dnu liste razvijenosti među evropskim zemljama, ostaje pri dnu i u pogledu stope privrednog rasta. Taj nepovoljni položaj ona zauzima ne samo među evropskim zemljama, gde dominiraju one razvijene, nego i u listi s njom uporedivih zemalja centralne i istočne Evrope. Pokazuje se da se njeno zaostajanje u nivou dohotka ne iskazuje kao činilac ubrzanja rasta, nego da u odnosu na te uporedive zemlje zaostaje za dobrih 1,5–2 procentnih poena. A, najvažniji i najalarmantniji detalj u tom razvojnom deficitu jeste da je zbog neuvažavanja, istinskog marginalizovanja vladavine prava i zbog široko rasprostranjene korupcije, što je drugi tipičan oblik zloupotrebe vlasti, stopa privrednog rasta Srbije za 1 procentni poen manja nego što bi bila da nema tih sablažnjivih defekata u upravljanju ovom privredom. U odnosu na prosečnu stopu rasta ostvarenu tokom novijih deset godina taj gubitak u brzini razvoja iznosi preko jedne četvrtine, što se bez pratećih komentara lako sagledava kao drastičan trošak sistemskih regulatornih skretanja i ekonomskopolitičkih zloupotreba.

<sup>16</sup> Pavle Petrović, Danko Brčerević i Mirjana Gligorić (2019), *Zašto privredni rast Srbije zaostaje?*, (Radni dokument Fiskalnog saveta 19/01, štampano u *Ekonomici preduzeća* 67, br. 1–2).

## SRBIJA PROTIV SEBE SAME: O JEDNOM SAVEZU KOJI BLOKIRA RAZVOJ

Narodi se, poput pojedinaca međusobno razlikuju po mnogim svojstvima i u različitim su odnosima prema svojim upravljačkim elitama. Nije nepoznato i nije zazorno isticati da i narodi kao celine, tj. široke mase, kako im se tepalo u socijalističkim vremenima, imaju svoje idiosinkretizme i karakteristične nedostatke. Još od Heraklita naovamo filozofi i društveni teoretičari govore o narodu krajnje kritički i sa upadljivim neodobravanjem. I naš Njegoš je, govoreći o narodu, upotrebio reči *pučina* i *stoka jedna grdna*. Vladimir Kostić je u istom sklopu konstatovao da ga je „ponekad strah od nas samih“, a naša književnost je pravi repozitorijum masovnih svojstava koja se jasno iskazuju kao nedostaci i propusti našeg naroda. U zaključnom delu III odeljka, gde je Kostićeva ocena i citirana, navode se još neke karakteristične masovne osobine našega sveta. To je poslovični kolektivizam, svakako pojačan vekovnim robovanjem pod tuđom vlašću, zagledanost u prošlost umesto okretanja ka budućnosti, slavljenje poraza kao izvesnog istorijskog međaša i putokaza, i personalizam – okretanje ka ličnostima, posebno vođama, umesto oslanjanja na apstraktna i na sve jednako primenjiva pravila.

Tu je i nezaobilazni Županovljev *egalitarni sindrom* – odbojnost prema diferencijaciji u dohotku i bogatstvu, ali i prema ispoljavanju razlika u drugim dimenzijama individualnog napredovanja i društvene afirmacije. Izgleda da je u ljudskoj prirodi nespremnost da se uvaži nečiji uspeh i da se negira da bi oni što postižu više od nas mogli da budu jači i hrabriji, inteligentniji i spretniji, ali i vredniji i čestitiji. Daleko je komfornije one uspešnije tretirati kao ljude koji su to što imaju i u čemu nas premašuju postigli na nedozvoljen, moralno problematičan način, te da njihove eventualne prednosti nisu rezultat većeg zalaganja i superiornih vrlina nego nekakvog moralnog deficita. Tako u raspravama o poslovno uspešnim ljudima često pitanja o tome kako je stečen *prvi milion* postavljaju oni koji se u gradskom saobraćaju švercuju za nepunih 100 dinara.

Kolektivizam kao nacionalna osobenost zaslužuje par dodatnih komentara. Četvorovekovno ropstvo moralo je na nacionalnom mentalitetu ostaviti tragove koji prevazilaze poznati stereotip rajinskog mentaliteta. Zbijanje u kolektive moćna je odbrambena strategija, i to ne samo zbog toga što veći broj ljudi ima veću odbrambenu moć nego i zbog čisto statističkih zakonitosti prema kojima je verovatnoća da pojedinac bude uočen, izdvojen i da eventualno nastrada utoliko manja ukoliko je veći kolektiv u koji je uključen. Ihtiolozi su razvili matematičke modele ribljih jata pomoću kojih objašnjavaju brojnost tih jata, pa čak i njihov oblik, sve zasnovano na temeljnoj postavci minimizacije verovatnoće stradanja od nekog moćnijeg predatora.

Sa kolektivima, posebno ako su čvrsto zbijeni i kompaktni, nisu spojivi fenomeni privatnog prisvajanja i različiti vidovi „oposebljenog“ akumulisanja izvesnih samostalno stečenih prednosti. Po svojoj prirodi kolektivi su egalitarni i solidarni. Otuda i potiče odbojnost našeg naroda prema socijalnim razlikama, a unekoliko i otvorena mržnja prema poslovno uspešnim pojedincima. U toj dimenziji naš svet još nije dostigao nivo kulture koji bi podrazumevao uvažavanje poslovno uspešnih i objektivnu ocenu njihove superiorne sposobnosti, njihove poslovne čestitosti i nji-

hovog angažmana i zalaganja. *Kako li je došao do svog prvog miliona?!* – pitanje je koje mnogo govori o ovdašnjem mentalitetu. Izgleda da je našom prošlošću objašnjivo mnogo više naših manjkavosti nego što se uobičajeno veruje. U jednom nedavno primljenom privatnom pismu Svetozar Pejović objašnjava kako to da su Crnogorci izvikani kao slabi radnici, pri čemu gro poslova, uključujući i one naporne, obavljaju žene. Veliki deo svoje istorije Crnogorci su, objašnjava Pejović, proveli ratujući protiv Turaka, pa za poslove koji se obično dodeljuju muškarcima jednostavno nisu imali vremena. A, život nalaže da se poslovi obave.

Izgleda da je ekonomski najnepovoljnija i razvojno u najvećem stepenu inhibitorna u narodu duboko usađena averzija prema poslovno uspešnim, tj. bogatim privrednicima ili, kako im se tepa, *tajkunima* i, s tim čvrsto povezana, netrpeljivost prema ekonomskim nejednakostima. I opet, nije ta pojava karakteristična samo za naše društvo, ali je ona dublje ukorenjena i u većoj meri se nameće kao fundamentalno dugoročno razvojno ograničenje. Opisano vrednosno opredeljenje ima za posledicu jedan posve osoben i za razvoj i modernizaciju gotovo prohibitivan stav biračkog tela. Do naših „masa“ još nije došla svest da se ekonomski sistem iz osnova promenio i da dohodak, radna mesta, izvozne performanse..., u stvari sve ono što se „maže na hleb i sipa u traktor“ može da potekne samo od nove poslovne elite koju biračko telo teško, ako ikako, podnosi.

Deo sindroma politički uslovljenih razvojno inhibitornih činilaca jeste i tradicionalna emotivno obojena vezanost za Rusiju, te tako i okrenutost Istoku u vremenima velike potrebe za ubrzanjem razvoja i modernizacijom. Ta čvrsta emotivna veza ima svoje jasno istorijsko objašnjenje i duboko etičko opravdanje. Rusija je vekovima bila zaštitnik pravoslavnih hrišćana na Balkanu, a njena podrška bila je od izuzetne važnosti za očuvanje slovenskog osećanja pripadnosti i nacionalnog identiteta. Prirodno je i očekivano da zadugo neće, niti treba, biti zaboravljena. Međutim, Rusija je zadugo bila modernizacijski nedovršena orijentalna despotija i kao uzor i oslonac za razvoj Srbije bila je izrazito nepovoljan izbor. Ni potonji razvoj Rusije, nakon poznatih revolucionarnih obrta, nije je učinio pogodnijom kao partnera u krupnim istorijskim poslovima koji u Srbiji nisu mogli da se izbegnu. Metaforički govoreći, negde od sredine XIX veka Sunce za Srbiju izlazi na Zapadu i svako intenzivnije vezivanje za Rusiju ispostaviće se u ne baš dalekoj budućnosti kao traganje za izgubljenim vremenom. Političke platforme sa okretanjem ka Rusiji kao centralnom programskom sastavnicom uvek su u Srbiji dobijale obilnu izbornu podršku, ali nisu obećavale niti omogućavale tako potrebno ubrzanje razvoja.

Uspešan ekonomski razvoj zemlje povezan je sa snažnim uzdizanjem poslovne elite i podrazumeva njenu avangardnu ulogu, njenu nesustalu inicijativu, uz neizbežne tehnološke i upravljačke prodore i, posve prirodno, uz bogaćenje njenih, posebno onih natprosečno uspešnih, pripadnika. Naš narod je još daleko od toga da shvati i prihvati da je trajan ekonomski boljitak za celu zajednicu uslovljen diferencijacijom u kojoj će neki proći mnogo bolje od drugih, stići dalje u svojoj poslovnoj ekspanziji i biti natprosečno bogati. Deng Ksiaoping rekao je svojevremeno da će svi Kinezi biti bogati, samo što će se nekima to desiti pre a drugima kasnije. Glasačka masa ne uvažava empirijsku pravilnost povezanosti propulzivnog rasta pri-

vrede kao celine sa uvećanom diferencijacijom dohotka i bogatstva. Tu fundamentalnu razvojnu zakonitost biračko telo ognoriše, dakako, na svoju štetu. Široko rasprostranjeni odijum prema poslovnoj eliti, posebno onoj najkrupnijoj, sagnao je preduzetnički stratum u nekakav tor, u mučnu defanzivu i u stanje duha koje podrazumeva nekakvu nelagodu i bezmalo potrebu za izvinjavanjem. Stoga je za svaku podršku, i kao da otvara nade za značajniji budući preokret, što se javljaju i pojave prkosnog bunta protiv takvog tretmana i prateće tumačenje ekonomskih promena iz ugla onih koji u ovom društvu nose preduzetničku funkciju. Takva je nedavno izišla knjiga Miroslava Miškovića (2018),<sup>17</sup> prkosno naslovljena *Ja, tajkun* a živo pisana i uverljivo dokumentovana dobro probranim materijalom iz kojeg se vidi da je „stvaranje poslovnih imperija” rizičan i mukotrpan posao, ali istovremeno i posao koji zahteva mnogo snalažljivosti, istinsku kreativnost, brojna i široka praktična znanja i hrabrost u suprotstavljanju mnogim pretnjama što izviru iz napake političke motivacije, niske komercijalne kulture ali i defektnih (ne)etičkih impulsa. Koliko god su za pohvalu ti prvi, pionirski glasovi pobune protiv socijalne diskriminacije onih društveno najvrednijih, toliko su za osudu stalne gromoglasne osude dela poslovne elite, čak uz otvoreno pominjanje imena; najteže osude dolaze upravo sa samog političkog vrha ove zemlje, u izvedbi vrhovnika koji nije svestan da tako deluje kao jedan od najdestruktivnijih činilaca u kvarenju ekonomskog ambijenta na kome se inače tako mnogo i tako uporno insistira.

Kompleks razvojno ograničavajućih faktora, lociranih daleko izvan privrede same, može se sada jednostavno i kratko skicirati. Sa averzijom prema poslovnoj eliti, egalitarnim sindromom i emotivnom orijentacijom prema Istoku, stanovništvo, te tako i biračko telo, odlikuje se jednim nizom nepovoljnih osobenosti koje se komotno mogu nazvati modernizacijskim i civilizacijskim slabostima. Progresivan i moralno odgovoran politički direktorijum, iskreno odan misiji sveukupnog unapređivanja društvenih datosti, našao bi se pred krupnim, teško savladivim izazovom. Morao bi biračkom telu da ponudi celovit program modernizacije i, unutar njega, institucionalne rekonstrukcije, a da paralelno s tim osigura političku podršku biračkog tela opterećenog upravo navedenim *slabostima*. Bio bi to program ekonomske obnove kombinovan sa programom masovnog uzdizanja društvene svesti, skopčan, dakle, sa jednom vrstom kulturne revolucije.

Takav gigantski zadatak uspeo je, čini se, povoljno da ostvari samo Kemal Atatürk – da, pored ostalog, poskida fesove i feredže, a da ipak zadobije podršku i da u istoriju uđe kao otac nacije. Naš politički establišment, međutim, ne samo da i ne pomišlja na pristupanje tom velikom poslu nego, naprotiv, zloupotrebljava slabosti biračkog tela i na tim slabostima gradi svoj politički kapital. Ne treba zaboraviti da se jedna uticajna i zasad nepobediva stranka uzdigla do u nesavladive sfere političke moći tako što je surovo i spektakularno krenula u atakovanje na poslovne ljude. Citirana Miškovićeve knjiga (2018) sadrži obilje dokaznog materijala na tu temu. Strategija kojom se rukovodi aktuelni establišment posve je jasna: vođen svojim pragmatičkim ciljevima maksimizovanja glasova, on udara na onu malobrojnu

<sup>17</sup> Miroslav Mišković, *Ja, tajkun*, (Beograd: Laguna, 2018).



društvenu grupu od čijeg preduzetničkog angažmana zavisi pokretanje propulzivnog i održivog razvoja, te tako, i ekonomska budućnost zemlje. On svoju glasačku podršku ostvaruje udarajući surovo na one systemske segmente koji su razvojno najznačajniji, a na kojima istovremeno nanosi i najveću ekonomsku štetu.

Svoju neupitnu političku dominaciju takva vlast osigurava po cenu trajno nedovoljnog tempa privrednog rasta, tj. po cenu zasad neopozivog podsecanja ekonomske budućnosti zemlje. Čak i propozicije elementarne ekonomske analize, a posebno razvojna iskustva u prethodnih nekoliko decenija, pokazuju da postojeće (i opstojeće!) političko ustrojstvo, uz destruktivni pragmatizam vladajućih krugova, osuđuje zemlju na zakivanje o samo dno međunarodnih razvojnih lestvica, na položaj pariye u različito komponovanim grupama manje ili više uporedivih zemalja. Uzroci niskog razvojnog nivoa i dinamičkog zaostajanja Srbije locirani su u sferi politike, ali i šire i dalje – u vrednosnom sistemu, društvenim preferencijama i kolektivnim sećanjima stanovništva, pa se nasušno potrebni preokret ne može očekivati pre nego što se iz samog osnova ne transformiše politički sistem zemlje, uključujući i snažno edukativno delovanje upravljeno na promenu kolektivnih preferencija i vrednosnih opredeljenja stanovništva.

Za odsudnije premeštanje na trajektoriju znatno bržeg i održivog razvoja neophodan nam je drugi i drukčiji aparat političkog upravljanja, ali i – ma koliko to paradoksalno zvučalo – drukčije, istinski reedukovano stanovništvo. Nije za utehu, ali vredi naglasiti, da inhibitorno delovanje političke sfere gotovo da predstavlja svojevrsnu konstantu u našoj istoriji. U istoriju ovde ne može da se ulazi ali je onaj njen aspekt koji je relevantan za ovu analizu maestralno predstavljen monumentalnom kolekcijom radova u redakciji Latinke Perović (2015)<sup>18</sup>; tu knjigu treba pročitati celu (687 strana!), a u njoj, pored radova iz pera same L. Perović, može posebno da se preporuči poveći segment posvećen rano preminuloj Olgi Popović-Obrađović,<sup>19</sup> kao i sâm njen rad.<sup>20</sup>

\*

Ono što treba da bude poenta ovog rada jednostavno je i ne iziskuje opširna obrazlaganja. U privrednoj strukturi Srbije i u dinamičkim tendencijama njenog razvika ono što je presudno i najvažnije treba da se radikalno i neopozivo menja. Mehanizme i postupke tih dalekosežnih zaokreta ne treba, međutim, tražiti u samoj privredi. Oni su locirani daleko van nje. To što privredu opredeljuje često se i bezuspešno traži u njoj samoj. Srbija je zemlja u kojoj takav pristup ima manje šanse da uspe nego u većini drugih zemalja, posebno onih za koje bi se sa dobrim razlogom moglo utvrditi da su normalne i razvojno delotvorne. Srbija je jako netipična i u bitnim sekularnim determinantama osobena zemlja. Reforma će u Srbiji mora-

<sup>18</sup> Latinka Perović, *Dominantna i neželjena elita – Beleške o intelektualnoj i političkoj eliti u Srbiji (XX-XXI vek)*, (Beograd: Dan Graf/Novi Sad: Javna medijska ustanova „Radio-televizija Vojvodine”, 2015).

<sup>19</sup> Ibid, 397–450.

<sup>20</sup> Olga Popović-Obrađović (2015/2007/), „Koreni antimoderne političke kulture u Srbiji”, u: L. Perović, ur. (2015), *op. cit.*, 399–409.

ti zahvatiti vrlo široke segmente društvenog bića. A, ono za šta bi moglo da se očekuje da bi privredu istinski i definitivno pokrenulo moraće da se traži na području daleko izvan ekonomske ekspertize. Ma koliko izazovan ovaj epohalni zadatak ne mora da bude nesavladiv. Kolike god da su razlike u suprotstavljenim interesima iz domena tekućih interakcija, promišljen pristup mogao bi da otkrije mogućnosti konvergencije opredeljenja u odnosu prema temeljnim društvenim potrebama i preferencijama (Bjukenan).<sup>21</sup> Svi su sportovi antagonistični u smislu da se uspeh sastoji u *pobedi* koja podrazumeva *poraz* druge strane, pa ipak je uspostavljeno, a jasno je da će i ostati, univerzalno jedinstvo kad je reč o pravilima igre.

## LITERATURA

- Asemoglu, Daron i Džejms A. Robinson (2014/2012/). *Zašto narodi propadaju*. Beograd: Clio-Opstanak. Preveli Đorđe Trajković i Stefan Trajković-Filipović.
- Bjukenan, Džejms (2002/1975/). *Granice slobode*. Beograd: Dereta. Preveo Mašan Bogdanovski.
- Bžežinski, Zbignjev (2001/1988), *Veliki promašaj*. Beograd: Draslar Partner, Edicija: Vizart. Preveli Boro Peković i Veljko Nikitović.
- Friedman, Milton & Rose (1996/1979/). *Sloboda izbora – Lični stav*. Novi Sad: Global Book. Preveo Dragan Monašević.
- Hayek A. Fridrih (2002/1979/). *Pravo, zakonodavstvo i sloboda*. Beograd i Podgorica: Službeni list i CID. Preveo Branimir Gligorić.
- Hayek, Friedrich August (1990/1988/). *The Fatal Conceit – The Errors of Socialism*. London: Routledge.
- Horvat, Branko (1984/1982/), *Politička ekonomija socijalizma*. Zagreb: Informator. Preveli Dubravko Mihaljek i Mia Mikić.
- Kostić, Vladimir (2020). „Ponekad me je strah od nas samih”. *NIN* br. 3604, 23. januar, 26–28.
- Madžar, Ljubomir (1992). „Zlatni period i ostala čuda – demistifikacija jednog socijalističkog mita”. *Ekonomist* 45, br. 3–4, 1–20.
- \_\_\_\_ (2017). „U Srbiji vlada jednopartijski sistem”. Intervju sa Milošem Obradovićem, Biljana Stepanović, ur., *Neću da ćutim*. Beograd: Business Info Group, 84–87.
- Marković, Božidar (1993/1937/). „Načela demokratije”. *O demokratiji i političkim strankama*. Beograd: Fond „Ljuba Davidović”, 9–16.
- Mišković, Miroslav (2018). *Ja, tajkun*. Beograd: Laguna.
- Pejovich, Svetozar (2020). *Why (Not) Socialism*. June, rukopis.
- Perović, Latinka, ur. i autor (2015). *Dominantna i neželjena elita – Beleške o intelektualnoj i političkoj eliti u Srbiji (XX-XXI vek)*. Beograd: Dan Graf i Novi Sad: Javna medijska ustanova „Radio-televizija Vojvodine”.
- Petrović, Pavle, Danko Brčerević i Mirjana Gligorić (2019). *Zašto privredni rast Srbije zaostaje?* Radni dokument Fiskalnog saveta 19/01, štampano u *Ekonomici preduzeća* 67, br. 1–2.
- Poper, Karl R. (1993/1971/). *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji*. Tom I i II. Beograd: BIGZ. Preveo Branimir Gligorić.
- Popović-Obradović, Olga (2015/2007/). „Koreni antimoderne političke kulture u Srbiji”, L. Perović, ur. (2015), *op. cit.*, 399–409.
- Prokopijević, Miroslav (2010). *Sloboda izbora*. Beograd: Zavod za udžbenike.
- Rand, Ayn (1994/1946/). *Kapitalizam – nepoznati ideal*. Novi Sad: Global Book. Prevela Jasna Jovanović.

<sup>21</sup> Džejms Bjukenan, *Granice slobode*, (Beograd: Dereta, 2002).

---

Dr Milena Lutovac Đaković<sup>22</sup>

## KLJUČNI IZAZOVI NOVE INDUSTRIJSKE POLITIKE SRBIJE U SVETLU GLOBALNIH TRENDOVA

### SAŽETAK

Navršila se decenija od početka globalne ekonomske krize, koja još uvek ima velike ekonomske posledice na svet; evidentan je rast nejednakosti i geopolitičke nestabilnosti; nedavno smo ušli u eru Četvrte industrijske revolucije, koja je promenila realnost za milione ljudi širom sveta i stvorila nove mogućnosti za poslovanje, vladu i pojedince. Pandemija koronavirusa (COVID-19) dovodi do rastućih troškova širom sveta, a neophodne mere zaštite ozbiljno utiču na ekonomsku aktivnost. Kao rezultat pandemije, predviđa se pad globalne ekonomije od 3 procenta u 2020. godini, što je mnogo gore nego tokom finansijske krize 2008–2009. godine. Sve ove promene na globalnom nivou zahtevaju redefinisane stare, odnosno kreiranje nove politike razvoja.

Imajući u vidu značaj koji dobro vođena industrijska politika ima za dinamičan, uravnotežen i održiv privredni razvoj, ona se u narednom periodu u Srbiji mora razvijati u skladu sa globalnim trendovima. Klasičan model industrijske politike bio je zasnovan na konceptu definisanja prioriteta grana i podršci njihovom razvoju, kroz razne oblike direktnih i indirektnih subvencija. Nova industrijska politika u Republici Srbiji mora biti zasnovana na stvaranju povoljnog poslovnog ambijenta i jačanju industrijske konkurentnosti, kao i zadovoljenju specifičnih potreba strateških sektora, sa proizvodima i uslugama sa visokom dodatnom vrednošću, koji su povezani sa novom industrijskom revolucijom. Pored toga, paralelno se mora obezbediti adekvatan razvoj infrastrukture, poboljšanje poreskog i obrazovnog sistema, podsticanje inovacija, klastera i jačanje institucija.

**KLJUČNE REČI:** industrijska politika, Srbija, industrijska konkurentnost, Četvrta industrijska revolucija, globalni trendovi.

### UVOD

Pandemija koronavirusa (COVID-19) dovodi do rastućih troškova širom sveta, a neophodne mere zaštite ozbiljno utiču na ekonomsku aktivnost. Kao rezultat pandemije, očekivan je pad globalne ekonomije od 3 posto u 2020, što je mnogo gore nego tokom finansijske krize 2008–2009. godine. U optimističkom scenariju, koji pretpostavlja da će pandemija početi da jenjava, a napori na suzbijanju virusa bu-

---

<sup>22</sup> Doktor ekonomskih nauka, Ekonomski fakultet Beograd; i-mejl: milena.lutovac@ekof.bg.ac.rs.

du efikasni, predviđa se da će globalna ekonomija zabeležiti rast od 5,8 procenata 2021, ukoliko se ekonomska aktivnost normalizuje, uz podršku ekonomske politike.

Ipak, rizici da će ishodi biti gori, sve su veći. Efikasne politike ključne su za smanjivanje rizika, a neophodne mere za suzbijanje zaraze i zaštitu života važna su investicija u dugoročno ljudsko i ekonomsko zdravlje. Budući da je ekonomski pad već vidljiv u određenim sektorima, kreatori politike moraće da primene značajne mere fiskalne, monetarne i industrijske politike kako bi pomogli pogođena domaćinstva i preduzeća u zemlji. Na međunarodnom planu, snažna multilateralna saradnja od suštinskog je značaja za prevazilaženje efekata pandemije, uključujući pomoć finansijski siromašnijim zemljama suočenim sa zdravstvenim i finansijskim problemima, kao i zemljama sa slabim zdravstvenim sistemima.

Glavne karakteristike savremenog ekonomskog rasta jesu stalne promene u privrednoj i industrijskoj strukturi. Industrijska nadogradnja i diverzifikacija od suštinskog značaja su za razvoj, jer postepeno omogućavaju zemljama u razvoju da se usklade sa razvijenim zemljama i stvore uslove za bolja radna mesta, smanje siromaštvo i obezbede bolji životni standard. Da bi olakšale nadogradnju u ovim sektorima, zemlje u razvoju trebalo bi da koriste industrijsku politiku za poboljšanje svoje industrijske proizvodnje i uključivanje u globalne lance snabdevanja oslanjajući se na svoje strateške sektore. Nedavno smo ušli u eru Četvrte industrijske revolucije, koja se, u poređenju sa prethodnim revolucijama, razlikuje po brzini, obimu i složenosti. Kako su se industrijske revolucije kretale od mehanizacije proizvodnje u prvoj industrijskoj revoluciji, preko masovne proizvodnje u drugoj, do automatizacije proizvodnje u trećoj, životni standard većine ljudi širom sveta znatno se poboljšao. Tehnološki napredak proistekao iz najnovije industrijske revolucije ima potencijal da dalje poboljša svaki aspekt našeg života u daleko većoj meri od sve tri prethodne industrijske revolucije zajedno. Četvrta industrijska revolucija sa sobom nosi niz izazova koji se moraju prevazići, od nejednakosti u приходima, sajber sigurnosti i etičkih dilema. Sve ovo transformisaće način na koji živimo, radimo i komuniciramo jedni s drugima. Razumevanje novih tehnologija i njihovih potencijala presudno je za sve nacije, posebno za zemlje u razvoju.

## GLOBALNI TRENDOVI I POLITIKE

Prognoze koje se tiču ekonomskog rasta su neizvesne: ekonomski rast zavisice od faktora koje je teško predvideti – zaoštavanje uslova na globalnom finansijskom tržištu, tok pandemije koronavirusa, nestabilne cene robe, promene obrazaca potrošnje, promene ponašanja kod ljudi, i tako dalje. Mnoge zemlje suočice se sa sveobuhvatnom krizom koja uključuje udar na zdravstveni sistem, izaziva ekonomske poremećaje, promenu tokova kapitala i kolaps cena robe. Efikasne politike ključne su za sprečavanje krize. Neophodne mere za smanjenje zaraze i zaštitu života uticaće kratkoročno na ekonomske aktivnosti, ali bi ih trebalo posmatrati kao važno ulaganje u dugoročno ljudsko i ekonomsko zdravlje. Trenutno, prioritet je povećavanje izdataka za zdravstvenu zaštitu, jačanje kapaciteta i resursa zdravstvenog sektora, i usvajanje mera kojima se smanjuje zaraza koronavirusom.

Ekonomске politike moraće da ublaže uticaj pada ekonomske aktivnosti, smanje trajne efekte od neizbežnog ozbiljnog usporavanja ekonomske aktivnosti, i osiguraju da ekonomski oporavak počne ubrzo nakon prestanka pandemije. Ekonomski pad posebno je vidljiv u određenim sektorima. Iz tog razloga, kreatori politike trebalo bi da primene ciljane mere fiskalne, monetarne i industrijske politike za podršku pogođenim domaćinstvima i preduzećima. Ovakve akcije pomoći će u održavanju ekonomije i omogućiće da se ekonomske aktivnosti postepeno normalizuju nakon što se pandemija završi. Fiskalni odgovor na krizu bio je brz i značajan u mnogim razvijenim ekonomijama, kao što su Australija, Francuska, Nemačka, Italija, Japan, Španija, Velika Britanija i SAD. Mnoge ekonomije u razvoju (Kina, Indonezija i Južna Afrika) počele su da pružaju ili najavljuju značajnu fiskalnu podršku pogođenim sektorima. Fiskalne mere moraće da se povećaju ako se nastave zaustavljanja privrednih aktivnosti iz zdravstvenih razloga. Neke zemlje suočene su sa finansijskim ograničenjima za borbu protiv pandemije, i nekima od njih biće potrebna podrška drugih država. Snažna multilateralna saradnja je od suštinskog značaja za prevazilaženje efekata pandemije. Zemlje moraju da sarađuju na usporavanju širenja virusa, na razvijanju vakcine, i terapije za suzbijanje bolesti. Dok vakcine i lekovi svima ne postanu dostupni, ni jedna zemlja neće biti zaštićena od pandemije. Horizontalna finansijska pomoć države mogla bi da podigne agregatnu tražnju i spreči još dublji pad. Ipak, najbolje i najefikasnije bilo bi da se pandemija uskoro završi i da se ekonomije ponovo stabilizuju.

TABELA 1. STOPE RASTA BDP U 2019. GODINI I PROJEKCIJE ZA 2020. I 2021. GODINU

	2019.	2020.	2021.
Svetski output	2,9	-3,0	5,8
Razvijene ekonomije	1,7	-6,1	4,5
Sjedinjene Američke Države	2,3	-5,9	4,7
Evropska unija	1,2	-7,5	4,7
Nemačka	0,6	-7,0	5,2
Francuska	1,3	-7,2	4,5
Italija	0,3	-9,1	4,8
Španija	2,0	-8,0	4,3
Japan	0,7	-5,2	3,0
Ujedinjeno Kraljevstvo	1,4	-6,5	4,0
Kanada	1,6	-6,2	4,2
Ostale razvijene ekonomije	1,7	-4,6	4,5
Zemlje u razvoju i tržišta u nastajanju	3,7	-1,0	6,6
Zemlje u razvoju u Aziji	5,5	1,0	8,5

Kina	6,1	1,2	9,2
Indija	4,2	1,9	9,2
ASEAN-5	4,8	-0,6	7,8
Zemlje u razvoju u Evropi	2,1	-5,2	4,2
Rusija	1,3	-5,5	3,5
Zemlje u razvoju - Latinska Amerika i Karibi	0,1	-5,2	3,4
Brazil	1,1	-5,3	2,9
Meksiko	-0,1	-6,6	3,0
Bliski Istok i Centralna Azija	1,2	-2,8	4,0
Saudijska Arabija	0,3	-2,3	2,9
Podsaharska Afrika	3,1	-1,6	4,1
Nigerija	2,2	-3,4	2,4
Južna Afrika	0,2	-5,8	4,0
Zemlje u razvoju sa niskim nivoom prihoda	5,1	0,4	5,6

Izvor: International Monetary Fund, „World Economic Outlook Reports, World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown“, International Monetary Fund, preuzeto 26. 10. 2020. godine, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.

U tabeli 1. vidi se da se u 2020. godini ostvaruje negativna stopa globalnog rasta BDP od -3,0 posto, što je daleko gori ishod nego posle svetske ekonomske krize 2009. godine. Predviđa se da će u grupi razvijenih ekonomija (gde se u nekoliko zemalja raširila epidemija), dogoditi pad od 6,1 posto u 2020. godini. Većina ekonomija u ovoj grupi očekuje pad 2020. godine, uključujući i SAD (-5,9 posto), Japan (-5,2 posto), Ujedinjeno Kraljevstvo (-6,5 posto), Nemačka (-7,0 posto), Francuska (-7,2 posto), Italija (-9,1 posto) i Španija (-8,0 posto). U nekim delovima Evrope, izbijanje epidemije bilo je ozbiljno, kao i u kineskoj provinciji Hubei. Iako su, sa jedne strane, zatvaranja i ograničenja mobilnosti ljudi od suštinske važnosti za suzbijanje virusa, sa druge strane, one imaju negativan uticaj na ekonomsku aktivnost.<sup>23</sup>

Među tržištima u nastajanju i ekonomijama u razvoju, sve zemlje suočavaju se sa zdravstvenom krizom. Predviđa se da će ekonomije u razvoju imati pad od -1,0 posto u 2020; izuzimajući Kinu, za koju se očekuje da će ostvariti rast od 1,2 posto. Rast bi bio još niži ako bi se uvele strožije mere ograničavanja koje su potrebne da bi se smanjilo širenje virusa među ovim zemljama. Predviđa se da će zemlje u razvoju u Aziji biti jedini region sa pozitivnom stopom rasta u 2020. godini (1,0 posto), iako za gotovo 5 procentnih poena manje od istog perioda prethodne godine. U Kini, pokazatelji, kao što su industrijska proizvodnja, maloprodaja i investicije u

<sup>23</sup> International Monetary Fund, „World Economic Outlook: The Great Lockdown; Chapter 1: Global Prospects and Policies: April 2020“, IMF (Washington: 2020), preuzeto 28. 10. 2020. godine, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.

osnovna sredstva, sugerišu da bi smanjenje ekonomske aktivnosti u prvom kvartalu moglo da bude do 8 procenata, iz godine u godinu. Čak i uz oštar rast, u ostatku godine, i značajnu fiskalnu podršku, predviđa se rast privrede od 1,2 posto u 2020. godini. Prognozira se da će nekoliko ekonomija u tom regionu rasti umereanim stopama, uključujući Indiju (1,9 posto) i Indoneziju (0,5 posto), a za druge se predviđa da će imati velike kontrakcije (Tajland, -6,7 posto). Očekuje se da će drugi regioni doživeti ozbiljne probleme usporavanja ili direktnih kontrakcija u ekonomskoj aktivnosti, uključujući Latinsku Ameriku (-5,2 posto), sa prognozom negativnih stopa rasta Brazila (5,3 posto) i Meksika (6,6 posto).

Zemlje u razvoju u Evropi imaće pad od 5,2 posto. Ruska ekonomija (-5,5 posto), Bliski Istok i Centralna Azija (-2,8 posto) sa Saudijskom Arabijom (-2,3 posto); Pod-saharska Afrika (-1,6 posto), Nigerija (-3,4 posto), i Južna Afrika (-5,8 posto). Nakon dramatičnog pada cene nafte od početka 2020. godine, kratkoročni izgledi za zemlje izvoznice nafte značajno su se pogoršali; predviđa se da će se stopa rasta ove grupe zemalja smanjiti za 4,4 posto u 2020. godini.<sup>24</sup>

#### MAKROEKONOMSKA OSNOVA ZA INDUSTRIJSKU POLITIKU SRBIJE

UNCTAD istraživanje globalne industrijske politike pokazalo je da je najmanje 101 ekonomija, kako u razvijenim zemljama, tako i u zemljama u razvoju (koje čine više od 90 procenata globalnog BDP), usvojila formalne strategije industrijskog razvoja u poslednjih 10 godina.<sup>25</sup> Industrijske politike postale su sveprisutne, ali su iskustva u vođenju industrijske politike širom sveta različita. Isti set mera industrijske politike nije dao iste ili očekivane rezultate u različitim zemljama. Da bi se uspešno implementirala i sprovodila industrijska politika, mora se imati u vidu makroekonomski ambijent zemlje. Iz tog razloga, daćemo u nastavku presek najvažnijih makroekonomskih pokazatelja privrede Srbije.

TABELA 2. IZABRANI MAKROEKONOMSKI POKAZATELJI PRIVREDE SRBIJE

Makroekonomski pokazatelji	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
BDP u milionima EUR	31.546	35.432	33.679	36.427	35.467	35.716	36.723	39.183	42.780	45.912
Procentualni rast BDP	0,70	2,00	-0,70	2,90	-1,60	1,80	3,30	2,00	4,30	4,2
BDP per capita	4.326	4.896	4.677	5.083	4.974	5.034	5.203	5.581	6.127	6.601
Izvoz robe i usluga u milionima EUR	9.515	11.145	11.469	13.937	14.451	15.728	17.385	19.312	21.238	17.536
Uvoz robe i usluga u milionima EUR	14.244	16.487	16.992	17.782	18.096	18.643	19.597	22.343	25.392	23.875

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> UNCTAD, World Investment Report 2018, Investment and New Industrial Policies, (New York and Geneva: United Nations, 2018).

Stopa nezaposlenosti (uzrast 15–64 u %)	23,6	24,6	23,0	19,9	18,3	15,9	14,1	13,3	10,4	
Prosečna neto zarada u RSD	34.142	37.976	41.377	43.932	44.530	44.432	46.097	47.893	49.650	54.919
Strane direktne investicije (SDI) u milionima EUR	1.278	3.544	1.009	1.548	1.500	2.114	2.127	2.548	3.496	3.583

Izvor: Ministarstvo finansija, Bilten javnih finansija za mesec jun 2020, (Beograd: Republika Srbija, Ministarstvo finansija, 2020), preuzeto 29. 10. 2020. <https://www.mfin.gov.rs/aktivnosti/bilten-javnih-finansija-za-mesec-jun-2020/>.

Po stepenu ekonomske razvijenosti, Srbija se u 2019. godini nalazila u grupi zemalja sa višim srednjim nivoom dohotka prema podacima koje pruža Svetska banka. Njen GNI (bruto nacionalni dohodak) *per capita* iznosio je 7.020\$.<sup>26</sup>

U tabeli 2. vidi se da je prosečna stopa rasta BDP u Srbiji u period od 2010–2019. godine bila skromna, i iznosila 1,89%. Fiskalna konsolidacija sprovedena 2015. godine došla je u poslednjem trenutku i dala je značajne rezultate u pogledu privrednog rasta. Privredni rast od 2015. do 2019. godine u Srbiji od 3,12%, praćen je niskom inflacijom, fiskalnim suficitom, opadajućim javnim dugom, manjom eksternom neravnotežom i oporavkom na tržištu rada.

Stopa nezaposlenosti za stanovništvo uzrasta od 15 do 64 godine pala je sa 23,6% u 2011. godini na 10,4% u 2019. godini. Ohrabrujući podatak jeste da je do rasta zaposlenosti došlo u privatnom sektoru, a ne u javnom (kao rezultat mera zabrane zapošljavanja u javnom sektoru).

Strane direktne investicije su u porastu. Najveći nivo SDI dostigle su 2019. godine kada su iznosile 3.583 miliona evra i njihov veliki deo usmeren je na širenje industrijskih kapaciteta. Prema podacima iz izveštaja Svetskog ekonomskog foruma u 2019. godini<sup>27</sup> Srbija je zauzela 72. poziciju na rang listi koja obuhvata 141. zemlju sa zabeleženom vrednošću Indeksa globalne konkurentnosti (IGK) od 60,9. Ostvarena vrednost IGK u ovoj godini je nepromenjena u odnosu na prethodnu, ali usled napretka koji su ostvarile pojedine privrede (Južna Afrika, Hrvatska, Vijetnam, Azerbejdžan, Jermenija, Brazil i Jordan) relativna pozicija Srbije na rang-listi je pogoršana (bila je na 65. mestu od rangiranih 140 zemalja).<sup>28</sup> Vrednost IGK obračunata je u skladu sa novom metodologijom (tzv. IGK 4.0) koja je po prvi put primenjena prošle godine sa novim intervalom vrednost indeksa koji se sada kreće od 0 do 100.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> World Bank, „World Development Indicators”, preuzeto 19. 11. 2020, <https://databank.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD/1ff4a498/Popular-Indicators>.

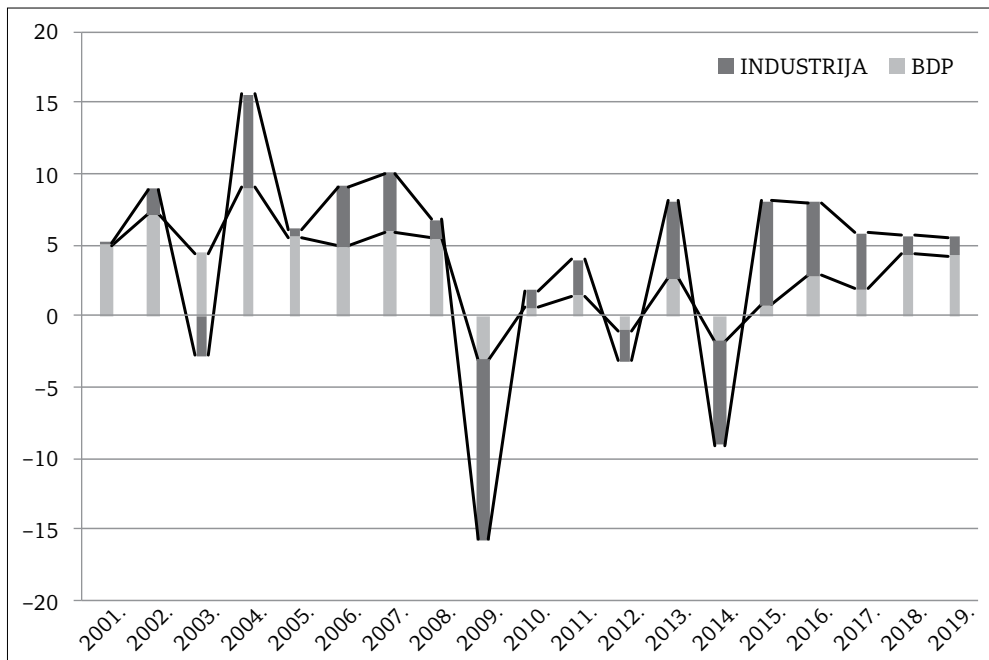
<sup>27</sup> Ovo je poslednji podatak, jer je Svetski ekonomski forum planiran za 2020. otkazan iz epidemioloških razloga

<sup>28</sup> Svetozar Tanasković, Bojan Ristić, „Konkurentna pozicija Srbija u 2019. godini prema Izveštaju Svetskog ekonomskog foruma” (rad predstavila Fondacija za razvoj ekonomske nauke, Beograd, Srbija, 2020).

<sup>29</sup> Pošto je sprovedena detaljna revizija načina računanja IGK, podaci za 2019. godinu upoređivi su isključivo sa podacima iz izveštaja za 2018. godinu, i revidiranim podacima za 2017. godinu koji su radi dobijanja još jedne tačke poređenja objavljeni u prošlogodišnjem izveštaju.



GRAFIK 1. STOPE RASTA BDP I INDUSTRIJE U SRBIJI, 2001–2019. GODINE



Izvor: Ministarstvo finansija. *Bilten javnih finansija*, 6/2020. broj 190. Ministarstvo finansija (Beograd: Ministarstvo finansija, Republika Srbija, 2020.), preuzeto 13. 11. 2020. godine, <https://www.mfin.gov.rs/aktivnosti/bilten-javnih-finansija-za-mesec-jun-2020/>.

Da bismo bolje sagledali stanje u industriji Srbije, na grafiku 1. prikazali smo stope rasta BDP i industrije u Srbiji, 2001–2019. godine. Prosečna godišnja stopa rasta ukupne industrijske proizvodnje u periodu 2001–2019. godine bila je niska, i iznosila je svega 1,11%, što je bilo ispod stope rasta BDP-a od 3,16%. Prosečna stopa rasta industrijske proizvodnje u ovom periodu rezultat je oscilacija u stopama rasta industrije od godine do godine, koje su naročito izražene u periodu 2009–2015. godine.

Radi bolje analize razvoja srpske industrije, period od 2001–2019. godine možemo podeliti na dva perioda, prvi, od 2001–2008. godine i drugi, postkrizni razvoj industrije Srbije od 2009–2019. godine.

Prosečna stopa rasta industrijske proizvodnje u Srbiji u periodu od 2001–2008. godine je bila skromna i iznosila je 2%.

Posle blagog oporavka industrijske proizvodnje od 1,8%<sup>30</sup> 2002. godine, došlo je do znatnog usporavanja tempa već naredne godine, da bi, opet, 2004. godine stopa rasta industrije porasla delimično zahvaljujući visokim stopama rasta poljoprivredne proizvodnje i prodaji smederevskog Sartida, krajem 2003. godine.

<sup>30</sup> Ministarstvo finansija. *Bilten javnih finansija*, 6/2020. broj 190. Ministarstvo finansija (Beograd: Ministarstvo finansija, Republika Srbija, 2020.), preuzeto 13. 11. 2020. godine, <https://www.mfin.gov.rs/aktivnosti/bilten-javnih-finansija-za-mesec-jun-2020/>.

Istovremeno, stopa rasta BDP bila je 5,9% ali je njen rast praćen makroekonomskom neravnotežom.<sup>31</sup> Dinamični privredni rast od 2001. do 2008. godine bio je pretežno zasnovan na sredstvima od privatizacije, prilivu stranog kapitala, domaćoj tražnji i ogromnom uvozu. Visoka prosečna godišnja stopa privrednog rasta postignuta je uz rastući fiskalni i spoljnotrgovinski deficit, nisku domaću štednju, rastući spoljni dug i visoku prosečnu stopu inflacije.<sup>32</sup>

Ne smemo zaboraviti da je u poslednjem kvartalu 2008. godine Srbiju zahvatila svetska ekonomska kriza, koja je u realnom sektoru dovela do usporavanja privredne aktivnosti, uvoza i izvoza. Izuzetno nepovoljna godina bila je 2009. kada je BDP imao pad od 2,7%, a obim industrijske proizvodnje smanjen za 12,6% u odnosu na 2008. godinu. U 2010. godini stopa rasta industrijske proizvodnje bila je 1,2% i bila viša nego 2000. godine. Nakon kratkotrajnog oporavka privrede 2010. i 2011. godine, ponovo se usporila privredna aktivnost. U 2012. godini zabeležen je pad od 0,7% BDP. Do blagog oporavka privrede i industrije došlo je 2013, da bi 2014. godine bio opet zabeležen pad industrijske proizvodnje od 7,3%. Nakon fiskalne konsolidacije stanje u privredi se popravlja, pa je prosečna stopa industrijske proizvodnje u periodu od 2015–2019. godine bila 3,6%, a BDP 2,82%.

Iako je pozitivan, rast BDP Srbije nije dovoljan da bi se smanjio jaz u odnosu na razvijene zemlje EU. Ako pogledamo poslednjih deset godina, kumulativni rast BDP iznosi svega oko 19%. U istom periodu, BDP zemalja u regionu porastao je od 23–30% (Albanija 30%, Rumunija 24%, Makedonija 23%...). Po realnoj kupovnoj moći (PPP) zaostajanje je manje, i iznosi tri puta, ali i dalje je prilično veliko. Zabrinjavajuća je spora konvergencija. Poređenja radi, mogućnost da Srbija dostigne BDP Hrvatske pre ulaska u EU, zahteva da srpski BDP raste konzistentno 5% godišnje u narednih 15 godina, ili 7% godišnje u narednih 10 godina. BDP konvergencija sa 15 najrazvijenijih ekonomija Evropske unije postavlja još teži zadatak pred Srbiju, a to je realni rast BDP od 8% godišnje u narednih 20 godina, 7% u naredne 24 godine, 6% u narednih 30 godina ili 5% u narednih 41 godinu. Da bi industrija i šira ekonomija mogle da rastu po stopama od 5% do 8% godišnje, izvori rasta i struktura industrije i privrede moraju drastično da se promene, a istovremeno da se kontroliše rizik ispoljavanja makro neravnoteže, upravo zbog ekspanzivne makroekonomske politike kojom se stimuliše rast.<sup>33</sup>

Prisutna je velika neizvesnost u pogledu privrednog rasta Srbije ove godine jer je još uvek nemoguće sagledati negativan uticaj koji će pandemija koronavirusa imati na domaću privredu. U 2020. godinu Srbija je ušla s relativno visokim pri-

<sup>31</sup> Ministarstvo finansija. *Bilten javnih finansija*, 6/2020. broj 190. Ministarstvo finansija (Beograd: Ministarstvo finansija, Republika Srbija, 2020.), preuzeto 13. 11. 2020. godine, <https://www.mfin.gov.rs/aktivnosti/bilten-javnih-finansija-za-mesec-jun-2020/>.

<sup>32</sup> Ljubodrag Savić, Milena Lutovac, „Industrijska politika Srbije – pogledi i perspektive”. Tematski zbornik radova Katedre za ekonomsku politiku i razvoj „*Ekonomska politika i razvoj*”, Beograd (2013): 86.

<sup>33</sup> Ministarstvo privrede. *Strategija industrijske politike Republike Srbije od 2021. do 2030. godine*. (Beograd: Republika Srbija, 2020), preuzeto 19. 11. 2020, <https://privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2019/12/Predlog-Strategije-Industrijske-Politike.pdf>.

vrednim rastom od preko 6% (koliko je iznosio rast BDP u četvrtom kvartalu 2019) i sa rastom industrijske proizvodnje. Ipak, pitanje je da li bi se ovakav rast nastavio. Pozitivni trendovi u privredi Srbije bili su rezultat rasta građevinarstva od oko 50% (izgradnja „Turskog toka“). Pored toga, u regionu je došlo do nepovoljnih trendova što pokazuje podatak da je privredni rast CIE u 2019. prvi put nakon 2016. pao ispod 4% pa postoji mogućnost da bi se to prelilo na Srbiju.<sup>34</sup>

Ipak, daleko najvažniji uticaj na privredna kretanja u Srbiji u 2020, imaće negativan ekonomski uticaj pandemije koronavirusa. Dosadašnje procene koliko bi to moglo negativno da utiče na svetsku ekonomiju (koje su išle od 0,5% do 1% usporavanja svetskog BDP) nastale su pre nego što je Svetska zdravstvena organizacija proglasila pandemiju, kao i uvođenja ekstremnih mera pojedinih država za suzbijanje pandemije.<sup>35</sup>

Pad BDP Srbije u drugom kvartalu iznosio je 6,4% što je najveći pad BDP Srbije u jednom kvartalu, još od 1999. godine. Ovaj pad, bio je među najmanjim u Evropi (u zemljama CIE oko 10%, u čitavoj EU 14%).<sup>36</sup> Privreda Srbije oslanja se u većoj mери na proizvodnju egzistencijalnih proizvoda za kojima tražnja u krizi nije značajno pala (poljoprivreda, prehrambena industrija, kućna hemija i drugo). Za razliku od Srbije, razvijenije evropske zemlje više se oslanjaju na autoindustriju, opremu, turizam i druge delatnosti koje u krizi imaju veći pad tražnje i posledično proizvodnje.

Procenjuje se da će pad BDP Srbije u 2020. godini iznositi oko 3% ili nešto manje.<sup>37</sup> Državna pomoć tokom prvog talasa krize pozitivno je uticala na domaću privredu. To se najbolje može videti jer se zaposlenost u formalnom sektoru nije smanjila u kratkom roku. Iako se selektivna državna pomoć ne preporučuje, u ovom slučaju trebalo je napraviti izuzetak. Pomoć države nije bila dovoljno selektivna, pa je potrošeno mnogo više budžetskih sredstava nego što je bilo neophodno. Dugoročno, sa jedne strane, ostaće teret otplate javnog duga, a, sa druge strane, biće manje sredstava za produktivnu javnu potrošnju.

## KONCEPT NOVE INDUSTRIJSKE POLITIKE SRBIJE

Pojam i značaj industrijske politike menjao se tokom vremena. Do osamdesetih godina prošlog veka industrijska politika odnosila se na politiku državne intervencije, zaštitu mlade industrije, direktnu vladinu kontrolu velikog dela proizvodnog aparata, i set javnih akcija sa ciljem da se ograniči obim tržišta i kontrolišu produktivne organizacije. Tokom osamdesetih i ranih devedesetih godina, došlo je do postepenog smanjivanja državne intervencije, kada su pristalice liberalne ekonomske politike potpuno marginalizovale koncept industrijske politike. Danas se značenje pojma industrijske politike odnosi na politiku implementiranu od strane ve-

<sup>34</sup> FREN, Kvartalni monitor br. 59, oktobar–decembar 2019, (2019): 11, preuzeto 21.11.2020, <https://fren.org.rs/wp-content/uploads/2020/03/Privredna-aktivnost.pdf>

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> FREN, Kvartalni monitor br. 61, april–jun 2020, (2020): 11, preuzeto 21.11.2020, <https://fren.org.rs/wp-content/uploads/2020/09/Privredna-aktivnost.pdf>

<sup>37</sup> Ibid.

likog broja institucionalnih subjekata sa ciljem da stimuliše stvaranje firmi, favorizuje povećanje njihovog broja, promovise inovacije i konkurentni razvoj u kontekstu otvorene provrede.

I sâma Vlada Republike Srbije usvojila je 2011. godine Strategiju za politiku razvoju industrije od 2011. do 2020, gde industrijsku politiku definiše kao:

„primenu niza mera i praktičnih politika koje sprovode javne institucije kako bi se stvorilo povoljno poslovno okruženje i ohrabrilo otvaranje novih preduzeća. Tim merama i politikama bi, trebalo da se smanje administrativne prepreke i druga regulatorna ograničenja koja koče razvoj preduzetništva, da se dođe do usvajanja boljeg i delotvornijeg zakonodavstva, da se kroz njih uspostavi institucionalni i opšti okvir koji će pomoći jačanju malih i srednjih preduzeća, podstaknu inovacije i investicije u privredu zasnovanu na znanju kao i istraživanje i razvoj, ali država treba da realizuje i druge aktivnosti koje doprinose podizanju konkurentnosti u jednom okruženju otvorene privrede i slobodne konkurencije”.<sup>38</sup>

Posle Drugog svetskog rata, industrijalizacija je u našoj zemlji bila osnovni metod razvoja privrede. Prosperitet privrede bivše SFRJ zasnivao se na forsiranju razvoja teške industrije i supstituciji uvoza. Krajem sedamdesetih, počeo je da opada tempo industrijskog rasta. Tendencija pada industrijske proizvodnje nastavljena je iz decenije u deceniju, a potpuni krah posleratne industrijalizacije je započeo sa procesom raspada SFRJ. Dramatično smanjenje industrijske proizvodnje nastavljen je devedesetih, i u prvoj deceniji 21. veka.

Na osnovu svega toga, postavlja se logično pitanje, kakvu strategiju razvoja izabrati<sup>39</sup>, da bi se formirala industrijska struktura koja doprinosi privrednom rastu Srbije. Imajući u vidu da industrija Srbije obiluje velikim brojem problema (nepovoljna struktura industrijske proizvodnje, niska izvozna konkurentnost, zastarela tehnologija...), potrebno je voditi vrlo sofisticiranu industrijsku politiku „koja mora biti u funkciji izabranih pravaca razvoja”.<sup>40</sup> Strategija koja bi za srpsku industriju u ovakvom stanju bila najprihvatljivija jeste strategija izvozne ekspanzije, uz neophodno povećanje konkurentnosti industrije Srbije. Prilikom određivanja ciljeva nove industrijske politike Srbije na prvom mestu mora da bude jačanje nacionalne konkurentnosti, odnosno rast konkurentnosti industrije.

Nacionalna konkurentnost definiše se kao sposobnost zemlje da ostvari ekonomski rast brži od ostalih zemalja i da poveća blagostanje tako da se njena privredna struktura menja i što efikasnije prilagođava kretanju međunarodne razmene i trgovine.<sup>41</sup> Postoje mnogobrojni modeli koji se koriste za procenu nacionalne

---

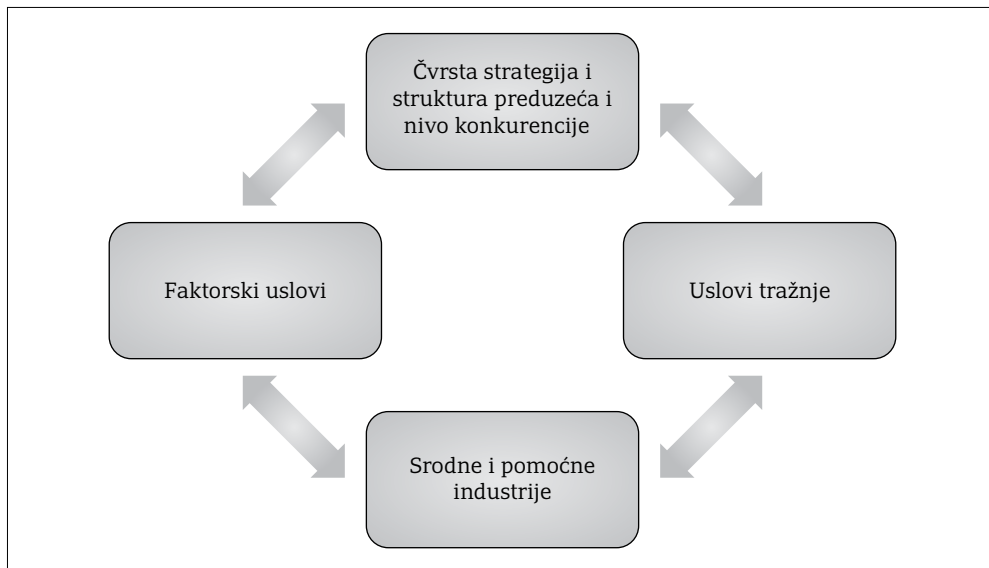
<sup>38</sup> Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, Republički zavod za razvoj. Strategija i politika razvoja industrije Republike Srbije od 2011. do 2020. godine. Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja (Beograd: Vlada Republike Srbije, 2011), preuzeto 22. 11. 2020, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2011/55/1/reg>.

<sup>39</sup> Ljubodrag Savić, *Ekonomika industrije* (Beograd: Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, 2017), 499.

<sup>40</sup> Ljubodrag Savić, *Ekonomika industrije* (Beograd: Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, 2017), 498.

<sup>41</sup> Vladimir, Mičić, *Konkurentnost industrije Srbije kao pretpostavka njenog efikasnog razvoja* (doktorska disertacija, Univerzitet u Kragujevcu, Ekonomski fakultet Kragujevac, 2010), 9.

konkurentnosti. U praksi, teorijski model razvija se i prilagođava potrebama svake pojedinačne države. Metod konkurentnosti koju je razradio M. Porter (Porterov dijamant konkurentnosti) zasniva se na nekoliko faktora koje definišu odrednice nacionalne prednosti svake države. Ovi faktori karakterišu okruženje koje svaka država stvara za razvoj nacionalne ekonomije.



Izvor: Michael, Porter, *The Competitive Advantage of Nations*. (New York: The Free Press, 1990), 127.

Prema Porteru, uloga vlade je da razvija takvo poslovno okruženje koje promoviše povećanje konkurentnosti firmi, podstiče ranu potražnju za proizvodima visokog tehnološkog nivoa, fokusira se na stvaranje specijalizovanih faktora, i podstiče domaću konkurenciju.

Polazi se od pretpostavke da države sa većim prosperitetom imaju viši nivo konkurentnosti. U skladu sa teorijom, na prosperitet država utiču dva suštinska faktora – produktivnost i prirodni resursi (geografski položaj, sirovine, itd.). Teorija konkurentnosti ističe da je gotovo nemoguće uticati na prirodne resurse sa političkim instrumentima, osim sa par instrumenata kojima se promoviše racionalno i održivo korišćenje resursa. Jedini element zbog kojeg raste prosperitet države je produktivnost, pa možemo zaključiti da je produktivnost glavni faktor koji navodi konkurentnost države. Teorija konkurentne prednosti zasniva se na tome da nacionalno blagostanje može biti stvoreno ne prirodnim, nasleđenim resursima, već stvoreno strateškim izborom.

Republika Srbija razvijanjem nove strategije i politike jačanja konkurentnosti postavlja osnovu za definisanje osnovnih pravaca privrednog razvoja. Da bi došlo do rasta konkurentnosti potrebno je uspostavljanje boljeg poslovnog okruženja i uslova za podizanje nivoa konkurentnosti industrije. Rast konkurentnosti industrije

je zahteva razvoj savremene industrijske strukture, proizvodnu diverzifikaciju srpske industrije i sistemsko proširenje proizvodne i izvozne privredne baze. Da bi se sve to postiglo, osnovni uslov jeste razvoj konkurentnosti na svim nivoima, od pojedinačnih preduzeća, preko industrijskih grana do nacionalne privrede u celini.

Važno je uzeti u obzir makroekonomsko stanje zemlje i obaveze koje nameće status kandidata za pristupanje EU, naročito onih usaglašenih sa *acquis communautaire* u oblasti industrijske politike. S obzirom da je u toku Četvrta industrijska revolucija, više nije moguća primena nekih mera klasične industrijske politike, iz različitih razloga. Proces proizvodnje doživeo je transformaciju usled uvođenja informacionih sistema, pri čemu složene mreže mašina, fizičkih dobara, virtuelnih objekata, računarskih i komunikacionih uređaja međusobno komuniciraju. Ova transformacija dovodi do spajanja (konvergencije) stvarnog sveta industrijskih postrojenja i virtuelnog sveta, (Internet stvari). Industrija 4.0 ima uticaj na postojeće ekonomske, političke i socijalne modele tako da će nosioci ovih politika morati da se prilagode. Potrebna su nova znanja i kompetencije. Mnogo različitih kategorija poslova, posebno onih koje uključuju repetitivne radne zadatke i precizni ručni rad, već su automatizovani. Mnogima to tek sledi, pošto računarska moć i dalje raste eksponencijalno. Zanimanja kao što su advokati, finansijski analitičari, lekari, novinari, računovođe, radnici u osiguranju ili bibliotekari, mogu da budu delimično ili u potpunosti automatizovana.<sup>42</sup>

Četvrta industrijska revolucija nosi sa sobom brojne izazove, koji će eskalirati vrlo brzo. Nova industrijska politika Srbije trebalo bi da se usmeri na sektore povezane sa Četvrtom industrijskom revolucijom, jačanju strateških sektora sa proizvodima i uslugama sa visokom dodatom vrednošću, zasnovanih na znanju, inovacijama, istraživanju i razvoju. Istovremeno, trebalo bi država da obezbedi adekvatan razvoj infrastrukture, poboljšanje poreskog i obrazovnog sistema, investicionog ambijenta, podsticanje inovacija, klastera, istraživanja i razvoja.<sup>43</sup> Industrijska politika može se, zapravo, usmeriti i na druge sektore od kojih vlada očekuje visoke potencijale rasta, kao što su netradicionalni poljoprivredni proizvodi ili usluge visoke dodate vrednosti, kao što su razvoj softvera. Za Rodrika industrijska politika ima za cilj „podsticanje specifičnih aktivnosti i promovisanje strukturnih promena“.<sup>44</sup>

U ciljeve nove industrijske politike moraju se uskladiti i ciljevi održivog razvoja, a vezano za regulatorni okvir u kojem deluju industrijske firme i različiti sektori industrijska politike. Cilj-9 u Agendi za održivi razvoj 2030. godine (*Sustainable Development Goal-SDG9*) odnosi se na „izgradnju prilagodljive infrastrukture, promovi-

<sup>42</sup> Klaus, Schwab, *The Fourth Industrial Revolution*. (Geneva: World Economic Forum, 2016), 34–35.

<sup>43</sup> Ljubodrag, Savić, Milena, Lutovac, „Uloga države u novom modelu rasta privrede Srbije“, u *Tematski zbornik radova pod nazivom „Perspektive održivog makroekonomskog razvoja Republike Srbije“* redaktor: Miomir Jakšić (Beograd: Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, 2019), 47–163.

<sup>44</sup> Ljubodrag, Savić i Lutovac, Milena „Industrial policy and state incentives in Serbia“. *Ekonomika preduzeća*, maj-jun 2019, 65 (2019): 261.

sanje održive industrijalizacije i podsticanje inovativnosti.”<sup>45</sup>, čime je istaknuta uloga industrijalizacije kao pokretača razvoja.

## ZAKLJUČAK

Navršila se decenija od početka globalne ekonomske krize, koja je imala i još uvek ima velike ekonomske posledice na svet; evidentan je rast nejednakosti i geopolitičke nestabilnosti; Četvrta industrijska revolucija promenila je realnost za milione ljudi širom sveta i stvorila nove mogućnosti za poslovanje, vladu i pojedince. Pandemija koronavirusa (COVID-19) dovodi do rastućih troškova širom sveta, a neophodne mere zaštite ozbiljno utiču na ekonomsku aktivnost. Kao rezultat pandemije, predviđanja su da će globalna ekonomija imati pad od 3% u 2020. godini, što je mnogo gore nego tokom finansijske krize 2008–2009. godine. Sve ove promene na globalnom nivou zahtevaju redefinisane stare, odnosno kreiranje nove politike razvoja.

Imajući u vidu značaj koji dobro vođena industrijska politika ima za dinamičan, uravnotežen i održiv privredni razvoj, ona se u narednom periodu u Srbiji mora razvijati u skladu sa novim okolnostima. Klasičan model industrijske politike bio je zasnovan na konceptu definisanja prioritetnih grana proizvodnje i podršci njihovom razvoju, kroz razne oblike direktnih i indirektnih subvencija. Nova industrijska politika u Republici Srbiji mora biti zasnovana na aktivnostima usmerenim na stvaranje povoljnog poslovnog ambijenta i jačanje industrijske konkurentnosti, zadovoljenje specifičnih potreba strateških sektora sa proizvodima i uslugama sa visokom dodatom vrednošću, zasnovanih na znanju, i povezanih sa novom industrijskom revolucijom. Pored toga, paralelno, mora se obezbediti adekvatan razvoj infrastrukture, poboljšanje poreskog i obrazovnog sistema, podsticanje inovacija, klastera i jačanje institucija.

Institucije određuju troškove ekonomskih transakcija: podstiču razvoj saradnje pomoću ugovora i izvršenja ugovora, pružaju veću dostupnost informacija, što sve smanjuje troškove transakcija, rizika i neizvesnosti. Za uspešno funkcionisanje industrijskih preduzeća izuzetno je važna pravna infrastruktura: zaštita imovinskih prava i vladavina zakona koji podstiču ulaganja i na taj način povećavaju prihode. Osnovni problemi sa kojima se suočavaju industrijska preduzeća u Srbiji jesu česte promene zakona i neusklađenost sa međunarodnim i standardima EU. Harmonizacija zakona sa EU, može doprineti poboljšanju uslova poslovanja i većoj izvesnosti investitora.

## LITERATURA

FREN, Kvartalni monitor br. 61, oktobar-decembar 2019, (2019): 11. Preuzeto 21. 11. 2020. <https://fren.org.rs/wp-content/uploads/2020/03/Privredna-aktivnost.pdf>.

FREN, Kvartalni monitor br. 59, april-jun 2020, (2020): 11. Preuzeto 21. 11. 2020. <https://fren.org.rs/wp-content/uploads/2020/09/Privredna-aktivnost.pdf>.

<sup>45</sup> UNDP Serbia, „Ciljevi održivog razvoja”, UNDP Serbia, preuzeto 25. 11. 2020. <https://www.rs.undp.org/content/serbia/sr/home/sustainable-development-goals.html>.

- International Monetary Fund, „Word Economic Outlook Reports, World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown”, International Monetary Fund. Preuzeto 26. 10. 2020. godine, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.
- Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, Republički zavod za razvoj. Strategija i politika razvoja industrije Republike Srbije od 2011. do 2020. godine. Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja. Beograd: Vlada Republike Srbije, 2011. Preuzeto 22. 11. 2020, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2011/55/1/reg>.
- Ministarstvo finansija. *Bilten javnih finansija*, 6/2020. broj 190. Ministarstvo finansija. Beograd: Ministarstvo finansija, Republika Srbija, 2020. Preuzeto 13. 11. 2020. godine, <https://www.mfin.gov.rs/aktivnosti/bilten-javnih-finansija-za-mesec-jun-2020/>.
- Ministarstvo privrede. *Strategija industrijske politike Republike Srbije od 2021. do 2030. godine*. Beograd: Republika Srbija, 2020. Preuzeto 19. 11. 2020, <https://privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2019/12/Predlog-Strategije-Industrijske-Politike.pdf>.
- Mićić, Vladimir. Konkurentnost industrije Srbije kao pretpostavka njenog efikasnog razvoja. Doktorska disertacija. Univerzitet u Kragujevcu, Ekonomski fakultet Kragujevac, 2010.
- Savić, Ljubodrag , Milena Lutovac. „Industrijska politika Srbije-pogledi i perspektive”. Tematski zbornik radova Katedre za ekonomsku politiku i razvoj „*Ekonomska politika i razvoj*”, Beograd (2013): 81–105.
- Savić, Ljubodrag. Ekonomika industrije. Beograd: Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, 2017.
- Savić, Ljubodrag i Milena Lutovac. „Industrial policy and state incentives in Serbia”. *Ekonomika preduzeća*, maj-jun 2019, 65 (2019): 261–273.
- Savić, Ljubodrag, Lutovac, Milena, „Uloga države u novom modelu rasta privrede Srbije”, U Tematski zbornik radova pod nazivom „Perspektive održivog makroekonomskog razvoja Republike Srbije” redaktor: Miomir Jakšić. 47–163. Beograd: Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, 2019.
- Schwab, Klaus, The Fourth Industrial Revolution. Geneva: World Economic Forum, 2016.
- Porter, Michael. The Competitive Advantage of Nations. New York: The Free Press, 1990.
- Tanasković, Svetozar, Ristić, Bojan. „Konkurentna pozicija Srbije u 2019. godini prema Izveštaju Svetskog ekonomskog foruma”. Rad predstavila Fondacija za razvoj ekonomske nauke, Beograd, Srbija, 2020.
- UNDP Serbia, „Ciljevi održivog razvoja”, UNDP Serbia. Preuzeto 25. 11. 2020. <https://www.rs.undp.org/content/serbia/sr/home/sustainable-development-goals.html>.
- UNCTAD, World Investment Report 2018, Investment and New Industrial Policies, (New York and Geneva: United Nations , 2018).
- World Bank, „World Development Indicators”, preuzeto 19. 11. 2020, <https://databank.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD/1ff4a498/Popular-Indicators>.



---

Prof. dr Marijana Pajvančić<sup>46</sup>

## EKOLOŠKA PRAVA U SVETLU MEĐUNARODNIH STANDARDA I KOMPARATIVNE USTAVNOSTI

### SAŽETAK

U središtu pažnje ovog priloga je proces konstitucionalizacije ekoloških prava u kontekstu internacionalnog i nacionalnog prava i promene koje ovaj proces unosi u pristup ljudskim pravima, njihovu sadržinu i zaštitu. Konstitucionalizacija ekoloških i sa njima povezanih prava je novija pojava u savremenoj ustavnosti. Na konstitucionalizaciju i sadržaj ekoloških prava koja garantuju ustavi utiču i međunarodni dokumenti, konvencije, strategije i akcioni planovi. Ustavna regulativa ekoloških prava, kako pokazuju primeri komparativne ustavnosti, značajno se razlikuje s obzirom na pristup regulisanju ovih prava; sadržaj prava; kvalitet i obim ustavnih garancija; mesto ovih odredbi u ustavnoj sistematici i drugo. Raznolikost komparativne prakse pokazuje da još nisu oblikovani standardi ekoloških prava, a ova materija još traga za svojim mestom ustavnoj sistematici. Još uvek je otvoreno pitanje da li su ekološka prava osnovna ljudska prava ili obaveza svih, posebno javnih vlasti i odgovornost prema budućim generacijama.

Pravo na zdravu životnu sredinu i ekološka prava postupno oblikuju set novih ljudskih prava za čiju konstitucionalizaciju uporedna ustavnost iskazuje senzibilitet o čemu svedoči i činjenica da su pravo na zaštitu životne sredine i ekološka prava stekla u ustavnom sistemu status *materiae contitutionis*. Još se vodi debata o otvorenim i suštinski važnim pitanjima o prirodi ovih ljudskih prava (ustavna ili zakonska prava), njihovim osnovnim svojstvima (opšteljudska prava ili jedno od prava u grupi socijalno-ekonomskih prava), obimu ustavnih garancija (načelne ili konkretne ustavne norme), i sadržajima koji su obuhvaćeni ustavnim garancijama.

Međunarodni dokumenti i primeri komparativne ustavnosti govore da se na globalnom nivou i u novijoj komparativnoj ustavnosti fokusiranje na garancije prava na zdravu životnu sredinu, ekoloških prava i posebnu zaštitu razvojnih resursa tesno povezuje sa garantovanjem osnovnih ljudskih prava. Pristup osnovnim ljudskim pravima i mogućnostima njihovog ostvarivanja postupno se menja, pa se ova prava sagledavaju i u kontekstu globalnog i lokalnog ambijenta zaštite osnovnih prirodnih (i razvojnih) resursa koji osnovna ljudska prava čini (ne)mogućim.

**KLJUČNE REČI:** ustav, ekološka prava, međunarodni standardi ekoloških prava.

---

<sup>46</sup> Profesorka Pravnog fakulteta u Novom Sadu (u penziji) i članica Odbora za ljudska prava i nacionalne manjine Srpske akademije nauka i umetnosti; i-mejl: marijana.pajvancic@gmail.com.

„Zadovoljavanje potreba sadašnjih generacija bez ugrožavanja mogućnosti budućih generacija da zadovolje svoje potrebe”

*Naša zajednička budućnost*, Izveštaj Svetske komisije za životnu sredinu i razvoj (1987)

Konstitucionalizacija ekoloških i sa njima povezanih prava je novija pojava u savremenoj ustavnosti.<sup>47</sup> Na oblikovanje ustavnih pravila utiču dva procesa koji teku paralelno, jedan na nacionalnom, drugi na međunarodnom planu. Dinamična interakcija između nacionalnog i internacionalnog prava reflektuje se i na promene sadržaja i kvaliteta ljudskih prava uključujući i ekološka prava, prava vezana za genetske tehnologije, ali i na novi pogled na ljudska prava u čijem je fokusu odgovornost čovečanstva prema budućim generacijama, koji ljudska prava povezuje sa održivim razvojem i zaštitom ograničenih prirodnih resursa (voda, vazduh, zemljište, biljni i životinjski svet, genetske tehnologije i sl.), koji zahtevaju obazrivo i odgovorno postupanje, očuvanje, unapređivanje i zaštitu.

U središtu pažnje ovog priloga je proces konstitucionalizacije ekoloških prava u kontekstu internacionalnog i nacionalnog prava i promene koje ovaj proces unosi u pristup ljudskim pravima, njihovu sadržinu i zaštitu.

## MEĐUNARODNI DOKUMENTI I KONSTITUCIONALIZACIJA EKOLOŠKIH PRAVA

Na konstitucionalizaciju i sadržaj ekoloških prava koja garantuju ustavi utiču i međunarodni dokumenti, konvencije, strategije i akcioni planovi. Međunarodne konvencije koje obavezuju države potpisnice regulišu samo neke oblasti<sup>48</sup>, ali izostaje

<sup>47</sup> Više: Pajvančić, M. (2009), Ustavno pravo i životna sredina u (red. Nikolić D.) *Osnove prava životne sredine*, Novi Sad, Pravni fakultet, str. 77–101.

<sup>48</sup> Srbija je ratifikovala više međunarodnih konvencija: Konvencija za zaštitu bilja, *Sl. list FNRJ*, br. 7/55; Konvencija za zaštitu ptica, *Sl. list SFRJ*, br. 6/73; Konvencija o zaštiti svetske kulturne i prirodne baštine, *Sl. list SFRJ*, br. 8/74; Konvencija o zaštiti od opasnosti trovanja benzolom, *Sl. SFRJ*, br.16/76; Konvencija o sprečavanju i kontroli profesionalnih rizika prouzrokovanih kancerogenim supstancama i agensima, *Sl. list SFRJ*, br. 3/77; Konvencija o močvarama međunarodnog značaja, posebno kao prebivalište ptica močvarica, *Sl. list SFRJ*, br. 9/77; Konvencija o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima, *Sl. list SFRJ*, br.11/86; Protokol uz Konvenciju o prekograničnom zagađivanju vazduha na velike daljine od dugoročnom finansiranju Programa saradnje za praćenje i procenu prekograničnog prenosa zagađujućih materija u vazduhu na velike daljine u Evropi (EMEP), *Sl. list SFRJ*, br. 2/87; Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača, sa prilogima I i II, *Sl. list SFRJ*, br. 1/90; Montrealski protokol o supstancama koje oštećuju ozonski omotač, *Sl. list SFRJ*, br. 16/90 i *Sl. list SCG*, br. 24/04; Okvirna konvencija UN o promeni klime, *Sl. list SRJ*, br. 2/97; Konvencija o biološkoj raznovrsnosti, *Sl. list SRJ*, br. 11/01; Konvencija o međunarodnom prometu ugroženih vrsta divlje faune i flore, *Sl. list SRJ*, br. 11/01; Konvencija o saradnji za zaštitu i održivo korišćenje reke Dunav, *Sl. list SCG*, br. 4/03; Okvirna konvencija o zaštiti i održivom razvoju Karpat, *Sl. glasnik RS*, br. 102/07; Konvencija o borbi protiv dezertifikacije u zemljama sa teškom sušom i/ili dezertifikacijom, posebno u Africi, *Sl. glasnik RS* br. 102/07; Konvencija o očuvanju migratornih vrsta divljih životinja, *Sl. glasnik RS*, br. 102/07; Konvencija o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa, *Sl. glasnik RS*, br. 102/07; Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnoj saradnji, *Sl. glasnik RS*, br. 102/07; Kjoto protokol uz Okvirnu konvenciju UN o promeni klime, *Sl. glasnik RS*, br. 88/2007 i 38/2009.

sistemski i celovit pristup izgradnji i pravnom oblikovanju međunarodnih standarda ekoloških prava. Ovi standardi formiraju se postepeno (delom i osloncem na iskustva na nacionalnim nivoima) u međunarodnim strategijama i posredno utiču na ustanovljavanje pravnih standarda ekoloških prava i na međunarodnom i na nacionalnom nivou.

Analiza međunarodnih strateških dokumenata pokazuje da se ljudska i ekološka prava sagledavaju ne samo iz individualne već i iz globalne perspektive. Oba pristupa utiču na sadržaj ovih prava. Brojne međunarodne strategije odnose se na ekološka prava, zdravu životnu sredinu i njeno očuvanje „radi interesa samog čovečanstva“<sup>49</sup>, kako se naglašava u svetskoj strategiji očuvanja prirode.<sup>50</sup> Zdrava životna sredina, njeno očuvanje i racionalno korišćenje prirodnih resursa su okosnica strategije održivog razvoja čiji sadržaj, ciljeve i aktere realizacije određuje više strateških dokumenata.<sup>51</sup> Pored toga, to su i globalne strategije o ciljevima razvoja, preprekama za njihovo ostvarivanje i resursima koji pomažu ostvarivanje ciljeva<sup>52</sup>, kao i regionalne strategije o ekološkim pravima i održivom razvoju.<sup>53</sup>

Međunarodne strategije podstiču usvajanje strategija u državama koje su članice međunarodnih asocijacija. U skladu sa konkretnim prilikama u svakoj od zemalja, ovi dokumenti utvrđuju i konkretizuju pravce politika i postavljaju ciljeve u oblasti ekologije i ekoloških prava, a akcionim planovima određuju mere koje je potrebno preduzeti, nosioce aktivnosti i rokove za realizaciju. Posledica ovih procesa je konstitucionalizacija novih ljudskih prava među kojima su i ekološka prava, kao i promena sadržaja i kvaliteta ljudskih prava koja ustavi tradicionalno garantuju.

---

<sup>49</sup> Nakon usvajanja dokumenta (1983) OUN formira Komisiju za životnu sredinu i razvoj na čelu sa premijerom Norveške Gro Harlem Brundtland po kome nazvana *Brundtlandova komisija*. U izveštaju Komisije *Zajednička budućnost*, podnetom 1987. godine, prvi put se koristi termin održivi razvoj koji je definisan kao „razvoj u pravcu zadovoljavanja potreba sadašnjih generacija ne ugrožavajući mogućnost budućim da zadovolje njihove potrebe“. <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>. (pristupljeno 20. III 2020).

<sup>50</sup> Usvojena 1980. UNCED <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html> (pristupljeno 20. III 2020).

<sup>51</sup> Na primer, Deklaracija o životnoj sredini i razvoju, poznata pod nazivom *Rio deklaracija*, usvojena na Konferenciji OUN, sa najvećim brojem učesnika, na temu održivog razvoja. Održana je u Rio de Žaneiru, 1992. Akcioni plan održivog razvoja za 21. vek poznat pod nazivom *Agenda 21* vek, usvojen 1997; *Rio+5* usvojen u Njujorku 1997, *Rio+10*, usvojen u Johannesburgu 2002. [http://www.johannesburgsummit.org/html/basic\\_info/unced.html](http://www.johannesburgsummit.org/html/basic_info/unced.html) dokument *Budućnost kakvu želimo*, poznat pod nazivom *Rio +20* usvojen 2012. UNCSO i dr. <http://www.uncsd2012.org/www.un.org/futurewanted> (pristupljeno 20. III 2020).

<sup>52</sup> Na primer, *Milenijumska deklaracija 2000*. (8 ciljeva za period do 2015. godine uz fokus na siromaštvo posebno u zemljama u razvoju, <http://www.un.org/millennium/declaration/ares52e.htm>; *Milenijumski ciljevi* MDGs <http://www.undp.org/content/undp/en/home/mdgoverview.html> *Agenda održivog razvoja UN 2015–2030*, usvojena u Nju Jorku 2015, je nastavak Milenijumskih ciljeva 2000–2015. Sadrži 17 razvojnih ciljeva koji obavezuju članice UN <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> (pristupljeno 20. III 2020).

<sup>53</sup> Na primer, *Evropska strategija održivog razvoja* <http://ec.europa.eu/environment/eussd/i-revidirana-Strategija-održivog-razvoja> <http://ec.europa.eu/environment/eussd/> i dr.) (pristupljeno 20. III 2020).

## OSVRT NA OPŠTI PRISTUP KONSTITUCIONALIZACIJI EKOLOŠKIH PRAVA

Komparativna ustavnost pokazuje da se ustavna regulativa značajno razlikuje s obzirom na: pristup regulisanju ovih prava (osnovna ljudska prava ili obaveza države); sadržaj prava (pravo na zdrav život, zdrava životna sredina, ekološka prava, pravo na informisanje o stanju životne sredine, odgovornost za štetu nanetu životnoj sredini); kvalitet i obim ustavnih garancija (blanketne ili konkretne norme); mesto ovih odredbi u ustavnoj sistematici (osnovna načela, deo o ljudskim pravima, deo o distribuciji nadležnosti vezanih za ekologiju između različitih nivoa vlasti i dr.). Raznolikost komparativne prakse pokazuje da još nisu oblikovani standardi ekoloških prava, a ova materija još traga za svojim mestom ustavnoj sistematici.

Suštinska razlika koju beležimo u komparativnim praksama konstitucionalizacije ekoloških prava odnosi se na različit pristup u odnosu na suštinska svojstva koja odlikuju ekološka prava, kao i na njihovu prirodu. Neki ustavi ekološkim pravima pristupaju kao osnovnim ljudskim pravima.<sup>54</sup> U drugima, ekološka prava regulišu se, pre svega, kao obaveze države i javnih vlasti, kao i dužnost građana. Deo ustava uključuje obe komponente ekoloških prava i regulišu ih i kao osnovna ljudska prava i kao obavezu države i dužnost građana.

Iako je komparativna ustavna praksa raznolika, moguće je izdvojiti nekoliko pitanja koja ustavi najčešće regulišu. Status *materiae constitutiones* imaju sledeća pitanja:

- priroda ekoloških prava i njihova svojstva (ustavna ili zakonska prava);
- sadržaj i obim ustavnih garancija ekoloških prava kao osnovnih ljudskih prava;
- obim, sadržaj i način ostvarivanja odgovornosti javnih vlasti i dužnosti građana u vezi sa ekološkim pravima;
- priroda, sadržaj obim i distribucija nadležnosti vezanih za ekološka prava i zaštitu životne sredine između različitih nivoa vlasti, posebno u složenim regionalnim ili federativnim državama;
- zaštita životne sredine kao osnov ograničenja ljudskih prava, posebno svojinskih prava<sup>55</sup> i prava na preduzetništvo;
- zaštita ekoloških prava i sankcionisanje ugrožavanja i povrede tih prava, i drugo.

U nekim ustavnim sistemima pravo na zdravu životnu sredinu ima *status zakonskog prava*<sup>56</sup> kada ustav, uz načelno jemstvo ovog prava, ovlašćuje zakonodavca da reguliše sadržaj ove načelne ustavne norme ili kada se pravo na zdravu životnu sredinu garantuje uz pravo na zaštitu zdravlja<sup>57</sup>, ili prava prava zaposlenih na zdrave i bezbedne uslove rada<sup>58</sup>, jer sadržaj svih ovih prava ne reguliše ustav već zakon.

<sup>54</sup> Više: Pajvančić, M. (2011) Ekološka prava kao ljudska prava, Zbornik *Ekologija i pravo* (ur. Dimitrijević P, Stojanović, N.), Niš, Pravni fakultet, str. 197–209.

<sup>55</sup> Više: Pajvančić, M. i Petrušić, N. (2018.) *The Social Function od Property within the Sustainable Development Context*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, br. 79, LVII, str. 89–115.

<sup>56</sup> Na primer, Ustav Slovenije (čl. 72, st. 1).

<sup>57</sup> Na primer, Ustav Mađarske (paragraf 70/D st. 2).

<sup>58</sup> Na primer, Ustav Bugarske (čl. 48, st. 5).

## EKOLOŠKA PRAVA KAO LJUDSKA PRAVA – SADRŽAJ I OBIM USTAVNIH GARANCIJA

Komparativna ustavna praksa pokazuje da su u većini ustava odredbom načelnog karaktera garantovana ekološka prava kao *osnovna ljudska prava*. Među ustavima postoje razlike koje se odnose na sadržaj prava koja ustav garantuje.<sup>59</sup> U nekim ustavima kao posebna prava garantuju se pravo na zdravu životnu sredinu<sup>60</sup> ili pravo na zdrav život, dok se u drugima oba ova prava garantuju jedinstvenom normom. Sledeći međunarodne standarde<sup>61</sup>, u nekim ustavima se, uz načelno jemstvo ekoloških prava kao posebno pravo garantuje još i pravo svih na istinitu, blagovremenu i potpunu informaciju o stanju životne sredine<sup>62</sup> i izričito se propisuju odgovornost za „skrivanje činjenica i okolnosti koje predstavljaju opasnost po život i zdravlje ljudi od strane stručnjaka”.<sup>63</sup> Iako su ove odrebe svojevrsna proklamacija, da nemaju neposredno pravno dejstvo, ne proizvode praktične posledice niti je njihovo kršenje sankcionisano, već sama činjenica da su našle mesto u ustavu kao najvišem pravnom aktu govori da su ekološka prava, zdrava životna sredina, pravo na zdrav život i zaštita prirodnih resursa deo temeljnih vrednosti koje ustav prepoznaje i konstitucionalizuje.

Uz načelne odredbe o garantovanju prava građana na zdravu životnu sredinu i zdrav život, brojni ustavi regulišu i više drugih pitanja vezanih za ekološka prava. Oni regulišu i obaveze koje se odnose na očuvanje, unapređivanje i zaštitu životne sredine. Rešenja su različita s obzirom na subjekte na koje se obaveze odnose. To je *obaveza (dužnost) svih*<sup>64</sup> ili *posebna dužnost javnih vlasti* koju oni ostvaruju samostalno ili u saradnji sa građanima.<sup>65</sup> Različito se regulišu i sadržaj ove ustavne obaveze. To su norme načelnog karaktera<sup>66</sup> ili konkretne norme čiji sadržaj uključuje očuvanje, unapređivanje, reprodukovanje i zaštitu životne sredine, žive prirode i njene raznovrsnosti kao i racionalno korišćenje prirodnih bogatstava i resursa.<sup>67</sup> Samo pojedini ustavi izričito regulišu pravo na zaštitu prava na zdravu životnu sredinu<sup>68</sup>, odgovornost za zaštitu životne sredine uz upućivanje na zakonsko regu-

<sup>59</sup> Na primer, ustavi Bugarske (čl. 55, st. 2), Crne Gore (čl. 23, st. 1), Hrvatske (čl. 69, st. 1), Rusije (čl. 62), Slovenije (čl. 72, st. 1), Srbije (čl. 74, st. 1), Španije (čl. 45, st. 1).

<sup>60</sup> Na primer, ustavi Severne Makedonije (čl. 43, st. 1) i Slovenija (čl. 72, st. 1).

<sup>61</sup> Više: Nastić, M. Ustavno regulisanje prava na zdravu životnu sredinu (2011.) u (ur Dimitrijević, P, Stojanović, N.), *Ekologija i pravo*, Niš, Pravni fakultet, str. 209 – 225.

<sup>62</sup> Na primer, ustavi Crne Gore (čl. 23, st. 2), Poljske (čl. 74, st. 3), Rusije (čl. 42), Srbije (čl. 74, st. 1), Slovenije (čl. 42, st. 2), Španije (čl. 45) i dr.

<sup>63</sup> Na primer, Ustav Rusije (čl. 41, st. 3 i čl. 42).

<sup>64</sup> Na primer, ustavi Bugarske (čl. 55), Crne Gore (čl. 23, st. 2), Hrvatske (čl. 69, st. 3), Severne Makedonije (čl. 43, st. 1 i 2), Slovenije (čl. 79, st. 2).

<sup>65</sup> Na primer, ustavi Bugarske (čl. 55), Crne Gore (čl. 23, st. 3), Hrvatske (čl. 69, st. 2), Severne Makedonije (čl. 43, st. 1 i 2), Poljske (čl. 74, st. 2 i 4 i čl. 86), Rusije (čl. 58), Slovenije (čl. 79, st. 2), Srbije (čl. 71, st. 2).

<sup>66</sup> Na primer, ustavi Crne Gore (čl. 78), Hrvatske (čl. 69, st. 2), Poljske (čl. 74, st. 2), Slovenije (čl. 72, st. 2), Španije (čl. 45, st. 2).

<sup>67</sup> Na primer, ustavi Bugarske (čl. 15, st. 1), Crne Gore (čl. 23); Hrvatske (čl. 52 i čl. 69, st. 2); Italije (čl. 117); Severne Makedonije (čl. 43), Nemačke (čl. 22 a); Poljske (čl. 74, st. 1); Švajcarske (čl. 73).

<sup>68</sup> Na primer, Ustav Crne Gore (čl. 23, st. 2).

lisanje prirode i vrste odgovornosti,<sup>69</sup> i obavezu nadoknade štete nanete životnoj sredini<sup>70</sup>, a samo izuzetno i pravo na „mogućnost uticaja prilikom odlučivanja o pitanjima od značaja za životnu sredinu“.<sup>71</sup>

### PRAVO NA ZDRAVU ŽIVOTNU SREDINU – ODGOVORNOST JAVNIH VLASTI PREMA BUDUĆNOSTI I DUŽNOSTI JAVNIH VLASTI

Obaveze javnih vlasti u vezi sa pravom na zdravu životnu sredinu regulišu se različito u ustavima. O tome govore primeri komparativne ustavnosti. Kao jedna od osnovnih vrednosti ustavnog poretka navodi se, između ostalog, i „uređenje i humanizacija prostora, unapređenje i poštovanje životne sredine.“<sup>72</sup> Održivi razvoj se konstitucionalizuje kao princip koji obavezuje državu da preduzima aktivnosti kako bi se „stvorio jedan trajan i odmeren odnos između prirode i njene sposobnosti obnavljanja s jedne strane, i korišćenja od strane ljudi, s druge strane.“<sup>73</sup> Utvrđuje se dužnost države da vodi „politiku koja garantuje ekološku sigurnost sadašnjim i budućim pokolenjima.“<sup>74</sup> Na ustavnom nivou se demonstrira svest o „odgovornosti prema budućim generacijama“<sup>75</sup> i obavezuje država da „zakonom i sprovođenjem drugih mera štiti prirodna dobra“<sup>76</sup>, da se „stara o očuvanju i zaštiti životne sredine i razumnom korišćenju prirodnih bogatstava i resursa zemlje“<sup>77</sup>, da „sprečava negativne posledice degradacije životne sredine.“<sup>78</sup> Propisuje se mogućnost ograničenja svojinskih prava i preduzetništva ukoliko to nanosi štetu životnoj sredini<sup>79</sup>, sankcije u slučaju povrede prava na zdravu životnu sredinu<sup>80</sup>, poseban režim zaštite pojedinih prirodnih dobara kao materijalnih resursa značajnih za razvoj, među kojima se posebno štiti poljoprivredno zemljište, vode (more, reke, jezera, bare močvare, vodotoci), vazduh, šume, biljni i životinjski svet i drugo.<sup>81</sup> Ustavi složenih (federalnih i regionalnih) država sadrže iscrpne i konkretne odredbe o prirodi, kvalitetu, obim i sadržaju nadležnosti različitih nivoa

<sup>69</sup> Na primer, ustavi Poljske (čl. 86), Slovenije (čl. 72, st. 3) i Srbije (čl. 74, st. 2).

<sup>70</sup> Na primer, ustavi Poljske (čl. 86), Estonije (član 53), Slovenije (čl. 72 st. 2), Španije (čl. 45, st. 3).

<sup>71</sup> Na primer, Ustav Crne Gore (čl. 23, st. 2).

<sup>72</sup> Na primer, Ustav Severne Makedonije (čl. 8, st. 1, alineje 8 i 10).

<sup>73</sup> Na primer, Ustav Švajcarske (čl. 73).

<sup>74</sup> Na primer, Ustav Poljske (čl. 74, st. 1).

<sup>75</sup> Na primer, ustavi Nemačke (čl. 22a) i Poljske (čl. 74 st. 1).

<sup>76</sup> Na primer, Ustav Nemačke (čl. 22 a).

<sup>77</sup> Na primer, ustavi Bugarske (čl. 15), Crne Gore (čl. 23), Hrvatske (čl. 69), Italije (čl. 117), Poljske (čl. 74 st. 1), Severne Makedonije (čl. 43), Nemačke (čl. 22a),

<sup>78</sup> Na primer, Ustav Poljske (čl. 68, st. 4).

<sup>79</sup> Na primer, Ustav Rusije (čl. 36, st. 2). Više: Pajvančić, M. i Petrušić, N. (2018.) *The Social Function od Property within the Sustainable Develpoment Context*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, br. 79, LVII, 2018, str. 89– 115.

<sup>80</sup> Na primer, ustavi Poljske (čl. 86), Slovenije (čl. 72 st. 3) i Španije (čl. 45 st. 3).

<sup>81</sup> Na primer, ustavi Austrije (čl. 10, 11, 12 i 14), Bugarske (čl. 18, 21, 22 i 118), Hrvatske (čl. 52), Italije (čl. 9, 44 i 117), Nemačke (čl. 74, 75, 87c; 91a), Slovenije (čl. 71 i 73), Španije (čl. 45, 47, 130, 132, 148 i 149), Švajcarske (čl. 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 91, 92 i 107).

vlasti<sup>82</sup> koje se odnose na njihove obaveze i odgovornosti vezane za ekološka prava, zdravu životnu sredinu i očuvanje prirodnih dobara kao razvojnih resursa.

### ZAŠTIĆENI RESURSI – KONSTITUCIONALIZACIJA I POSEBNI REŽIMI

Uvid u komparativnu ustavnost upućuje na nekoliko opštih zapažanja o praksi konstitucionalizacije prirodnih resursa<sup>83</sup> značajnih za zdravu životnu sredinu i održivi razvoj.

Vazduh, voda, zemlja (posebno obradivo i poljoprivredno zemljište), rudna i prirodna bogatstva, flora i fauna (posebno šume), prirodne lepote, energija i energetski izvori (posebno nuklearna energija), ali i prirodne lepote, regulišu se u ustavima kao prirodni resursi značajni za održivi razvoj i zdravu životnu sredinu. Za ove resurse u ustavima se propisuju posebni režimi korišćenja. I faktori koji mogu uticati na ugrožavanje prirodnih resursa postali su *materiae constitutionis*. Postoje značajne razlike među ustavima u sadržaju i obimu ustavne regulative ove oblasti, od načelnih normi čija konkretizacija se prepušta zakonodavcu, pa do brojnih i detaljnih odredbi, naročito u federalnim ili regionalno uređenim državama. Kao zaštićena prirodna dobra i resursi održivog razvoja i zdrave životne sredine identifikuju se:

*Vazduh*<sup>84</sup> kao resurs koji se štiti, navodi manji broj ustava. Ustavna materija su obaveze vezane za utvrđivanje jedinstvene granične emisione vrednosti za materije štetne po vazduh, pročišćavanje vazduha, održavanje čistoće vazduha, korišćenje vazdušnog prostora i drugo.

*Voda*<sup>85</sup> se u većini ustava prepoznaje kao važan prirodni resurs, ali je ustavna regulativa raznolika. Pored načelne norme o vodi kao resursu koji se posebno štiti<sup>86</sup> u ustavu se preciziraju vrste voda (krajobalni plažni pojas, more, morska obala, plaže i ostrva, teritorijalne vode, prirodni izvori, zemljište oteto od mora, močvare, kanali, navodnjavanje, mineralne i termalne vode, nalazišta voda, posebno međunarodna i međukantonalna nalazišta voda)<sup>87</sup> kao i druga pitanja značajana za režim i zaštitu ovog prirodnog resursa (izgradnja i korišćenje hidrauličnih postrojenja, korišćenje i zaštita nalazišta vode, odbrana od štetnih uticaja voda, održavanje i otkrivanje nalazišta vode, korišćenje voda za proizvodnju energije, zahvati u kružni tok voda, donošenje propisa o zaštiti voda, vodogradnja, obezbeđivanje na-

<sup>82</sup> Na primer, ustavi Austrije (čl. 10,11, 12 i 14), Italije (čl. 9, 44 i 117), Nemačke (čl. 74, 75, 87 i 91a), Švajcarske (čl. 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 91, 92 i 107), Španije (čl. 45, 47, 130, 132, 148 i 149 i 150). Više: Pajvančić, M. (2012) *Distribucija nadležnosti u odlučivanju o životnoj sredini*, Pravna riječ, br. 314, str. 119 – 129.

<sup>83</sup> Više: Pajvančić, M. (2018.) *Konstitucionalizacija razvojnih resursa u svetlu komparativne ustavnosti*, Zbornik (ur. Đorđević, B.) *Konstitucionalizam i ustavni dizajn u demokratskoj recesiji*, Beograd, Udruženje za političke nauke i Fakultet političkih nauka, str. 87–111.

<sup>84</sup> Na primer, ustavi Austrije (čl. 10, st. 1, tačka 11, čl. 11, st. 5), Nemačke (čl. 74, st. 1 tačka 24), Hrvatske (čl. 52).

<sup>85</sup> Na primer, ustavi Bugarske (čl. 18, st. 1), Hrvatske (čl. 52), Nemačke (čl. 74, st. 1, tačka 17 i čl. 91 a, st. 1), Španije (čl. 132, st. 2 i čl. 148, st. 1, tačka 10), Švajcarske (čl. 76).

<sup>86</sup> Na primer, ustavi Bugarske (čl. 18, st. 1) i Hrvatske (čl. 52).

<sup>87</sup> Na primer, ustavi Bugarske (čl. 18, st. 1), Belgije (čl. 113), Hrvatske (čl. 52), Nemačke (čl. 74, st. 1, tačka 17 i čl. 91 a, st. 1), Španije (čl. 132, st. 2, čl. 148, st. 1, tačka 10), Švajcarske (čl. 76).

sipa, uticaj atmosferskih taloga, nadležnost regionalnih vlasti vezane za korišćenje nalazišta vode, porezi za korišćenje nalazišta vode, korišćenje voda za saobraćajna preduzeća i plaćanje poreza za korišćenje, snabdevanje vodom, morski i rečni vodeni putevi)<sup>88</sup> i drugo.

*Zemlja* kao važan prirodni resurs reguliše većina ustava.<sup>89</sup> Načelnim normama propisuje se da je zemlja „osnovno nacionalno bogatstvo koje je pod posebnom zaštitom države i društva”<sup>90</sup>, da se ona koristi i čuva „kao osnova života i rada naroda koji živi na odgovarajućoj teritoriji.”<sup>91</sup> Uz akcenat na poljoprivredno i obradivo zemljište, reguliše se njegoza zaštita i način korišćenja (racionalno i plansko korišćenje, korišćenje samo u poljoprivredne svrhe i mogućnost promene namene samo izuzetno ukoliko je dokazana potreba za tim, pod uslovima i na način propisan zakonom, korišćenje u skladu sa opštim interesom posebno ako se menja namena poljoprivrednog zemljišta, uređenje zemljišta, poboljšavanje agrarne strukture, regionalne institucije za kreditiranje poljoprivrede i razvoj zemljišta i drugo).<sup>92</sup>

*Flora i fauna* kao prirodni resursi su neodvojivi i bitni deo životne sredine i ustavi ih kao takve regulišu. I u ovom slučaju sadržaj i obim ustavne regulative se razlikuju. Neki ustavi sadrže načelnu odredbu o posebnoj zaštiti biljnog i životinjskog sveta i drugih delova prirode<sup>93</sup>, prirodnih rezervata<sup>94</sup>, posebnih ekosistema.<sup>95</sup> U drugima, odredbe su konkretnije, a njihov sadržaj fokusiran je neke delove faune i poseban režim korišćenja ovih dobara (na primer: šume i njihova zaštita, šumsko zemljište i eksploatacija šuma, pašnjaci, parkovi od nacionalnog značaja, planinski predeli i posebne mere za planinske zone, kontinentalni pojas a posebno proučavanje, korišćenje, očuvanje i privređivanje, vodeći računa o biološkim, mineralnim i energetskim resursima u morskim prostranstvima, pešačke staze i šetališta),<sup>96</sup> kao i njihovoj zaštiti (na primer, zaštita bilja od bolesti i štetočina, zaštita poljoprivrednog i šumskog bilja, promet useva i bilja, đubriva za bilja, sredstva za zaštitu bilja, odobravanje i priznavanje vrsta useva i bilja i dr.).<sup>97</sup> Mesto u komparativnoj ustavnosti našla je i zaštita životinjskog sveta. Rešenja su različita, a akcenat je na: robolo-

<sup>88</sup> Na primer, ustavi Nemačke (čl. 75, st. 1, tačke 3 i 4, čl. 74, st. 1, tačka 21), Švajcarske (čl. 76), Španije (čl. 148, st. 1, tačka 10),

<sup>89</sup> Na primer, ustavi Austrije (čl. 14, st. 1, 2, 4 i 5), Belgije (čl. 113), Bugarske (čl. 21), Hrvatske (čl. 52), Italije (čl. 44, čl. 114 i čl. 117 st. 2), Nemačke (čl. 75, st. 1 tačke 3, 4 i 17, čl. 91a st. 1, tačka 3), Poljske (čl. 23), Rusije (čl. 9, st. 2), Slovenije (čl. 71, st. 1 i 2), Srbije (čl. 88, st. 1), Španije (čl. 47, st. 1).

<sup>90</sup> Na primer, Ustav Bugarske (čl. 21, st. 1).

<sup>91</sup> Na primer, Ustav Rusije (čl. 9, st. 2).

<sup>92</sup> Na primer, ustavi Austrije (čl. 14, st. 1, 2, 4 i 5), Bugarske (čl. 21), Nemačke (čl. 74, st. 1, tačka 17), Poljske (čl. 23), Slovenije (čl. 71, st. 1 i 2), Srbije (čl. 88, st. 1), Španije (čl. 47, st. 1 i čl. 130, st. 1), Švajcarske (čl. 104).

<sup>93</sup> Na primer, ustavi Hrvatske (čl. 52) i Makedonije (čl. 56, st. 1).

<sup>94</sup> Na primer, Ustav Bugarske (čl. 18, st. 1).

<sup>95</sup> Na primer, Ustav Italije (čl. 117, st. 1).

<sup>96</sup> Na primer, ustavi Austrije (čl. 10, st. 1, tačka 10), Bugarske (čl. 18, st. 1), Hrvatske (čl. 52), Italije (čl. 44), Nemačke (čl. 74, st. 1, tačka 17), Srbije (čl. 88 st. 1), Švajcarske (čl. 77, čl. 88), Španije (čl. 130, st. 3, čl. 148, st. 1, tačka 8).

<sup>97</sup> Na primer, ustavi Austrije (čl. 10, st. 1, tačka 11, čl. 12, st. 1, tačka 4) i Nemačke (čl. 11 a, st. 1, tačka 20, čl. 74, st. 1, tačka 20) i Švajcarske (čl. 77).



vu i lovu, posebno morskom ribolovu, ribolovu na otvorenom moru i uz obalu; stočarstvu; zaštiti životinja; prometu i zaštiti hrane za životinje; preduzimanju mera protiv zaraznih i drugih bolesti opasnih po zajednicu, ljude i životinje; veterinarskim službama; zaštita životinja od mučenja i dr.<sup>98</sup>

Posebno značajna je konstitucionalizacija *proizvodnje, prometa, korišćenja i rukovanja materijama i proizvodima opasnim po životnu sredinu*. Predmet ustavne regulative je: rukovanje opasnim i ostalim otpadom, proizvodnja i rukovanje farmaceutskim proizvodima i opojnim sredstvima, proizvodnja radioaktivnih proizvoda, oružja, eksplozivnih materija i materija sa snažnim biološkim dejstvom, uklanjanje smeća, pročišćavanje vazduha, borba protiv buke, rukovanje hemikalijama i predmetima koji mogu da ugroze zdravlje, utvrđivanje jedinstvenih graničnih emisionih vrednosti za materije štetne po vazduh i održavanje čistoće vazduha, transport tečnog ili gasovitog goriva ili pogonskog materijala, mere za sprečavanje opterećivanja čovekove okoline koja nastaju prekoračenjem graničnih emisionih vrednosti, režim proizvodnje, trgovine, držanja i korišćenja oružja i eksploziva, proizvodnja, nabavka, prodaja, uvoz, izvoz i prolaz ratnog materijala, kontrola i nadzor nad primenom propisa koji se odnose na materije opasne po životnu sredinu i dr.<sup>99</sup>

*Rudna bogatstva* kao ograničeni resurs značajan za razvoj predstavljaju ustavnu materiju. Među ustavima beleže se značajne razlike, što ilustruje i veoma neujednačena terminologija i različiti sadržaji koje konkretni termini uključuju. Rudna bogatstva i rudarstvo koristi manji broj ustava<sup>100</sup>, dok se u većini koriste pojmovi čije značenje šire (na primer, prirodna bogatstva, prirodni resursi, dobra od opšteg interesa, prirodni izvori, prirodna baština i sl.).<sup>101</sup> Odredbe su načelne, odnose se na sve prirodne resurse. Izostaje njihova konkretizacija ili se upućuje na zakon koji to bliže reguliše.<sup>102</sup> Većina ustava reguliše svojinski režim i način korišćenja ovih dobara<sup>103</sup> uz akcenat na racionalno korišćenje i korišćenje koje osigurava njihovu zaštitu i poboljšanje uslova života i životne sredine<sup>104</sup>, garantovanje slobode korišćenja i raspolaganja ovim dobrima uz uslov da se time ne nanosi „šteta životnoj sredini i ne narušavaju prava i zakonski interesi drugih lica“<sup>105</sup>.

*Energija* i izvori energije regulišu se u ustavima uz fokus na racionalno korišćenje, proizvodnju, prenos i distribuciju, mere bezbednosti, trase jake struje, izgrad-

<sup>98</sup> Na primer, ustavi Austrije (čl. 10, st. 1, tačka 11), Nemačke (čl. 11 a, st. 1, tačka 20, čl. 74, st. 1, tačka 11), Slovenije (čl. 72, st. 4), Španije (čl. 130, st. 1, čl. 148, st. 1, tačka 7, čl. 149, st. 1 tačka 19), Švajcarske (čl. 79 i 80).

<sup>99</sup> Na primer, ustavi Austrije (čl. 10, st. 1, tačka 11, čl. 11, st. 5), Bugarske (čl. 18, st. 4), Nemačke (čl. 74, st. 1 tačka 24), Španije (čl. 149, st. 1 tačka 26, čl. 163, st. 1, tačka 16), Švajcarske (čl. 91, čl. 107, st. 2, čl. 118).

<sup>100</sup> Na primer, ustavi Austrije (čl. 10, st. 1, tačka 10), Bugarske (čl. 18, st. 1), Hrvatske (čl. 52), Severne Makedonije (čl. 56, st. 1), Španije (čl. 45, st. 2).

<sup>101</sup> Na primer, ustavi Crne Gore (čl. 78), Severne Makedonije (čl. 56, st. 1), Rusije (čl. 9 st. 1), Slovenije (čl. 70, st. 2 i 3), Srbije (čl. 85, st. 2 čl. 88, st. 1), Španije (čl. 45, st. 2).

<sup>102</sup> Na primer, ustavi Slovenije (čl. 70, st. 2 i 3) i Srbije (čl. 85, st. 2).

<sup>103</sup> Na primer, ustavi Bugarske (čl. 22 st. 1), Crne Gore (čl. 58 st. 3 i čl. 59), Nemačke (čl. 15), Rusije (čl. 36 st. 2), Slovenije (čl. 70, st. 3), Srbije (čl. 85, st. 1 i 2 i čl. 87 st. 1 i 2), Španije (čl. 128 i čl. 131 st. 1).

<sup>104</sup> Na primer, Ustav Španije (čl. 45, st. 2).

<sup>105</sup> Na primer, Ustav Rusije (čl. 36, st. 2).

nju i korišćenje hidrauličnih postrojenja i dr.<sup>106</sup> Posebno se reguliše atomska energija kao energetski izvor, proizvodnja i korišćenje ove energije i naglašavanje da se ona koristi u mirnodopske svrhe<sup>107</sup>, zaštita od opasnosti nastalih oslobađanjem atomske energije ili joniziranim zracima, uklanjanje radioaktivnih materija<sup>108</sup> i dr.

Pored prirodnih resursa i činilaca koji utiču na životnu sredinu mesto u ustavu našle su i odredbe o: hrani i kontroli hrane i životnih namirnica,<sup>109</sup> meteorološkoj službi<sup>110</sup>, posebnom režimu saobraćaja teških vozila u cilju zaštite životne sredine,<sup>111</sup> porezu na saobraćaj teških vozila,<sup>112</sup> merama zaštite životne sredine i prirode od posledica drumskog saobraćaja,<sup>113</sup> zaštiti životne sredine od ugrožavanja kroz prekomerno korišćenje đubriva, hemikalija i drugih pomoćnih materijala<sup>114</sup> i dr.

### ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE

Ustavna jemstva ekoloških prava i zdrave životne sredine ostaju samo spisak lepih želja i prazno slovo na papiru ako se jednaka pažnja ne pokloni i konstitucionalizaciji zaštite ovih prava i sveobuhvatnom regulisanju sistema zaštite ovih prava (instrumenti, institucije, nadležnosti, procedure, mehanizmi i dr.). Ustavno regulisanje zaštite ekoloških prava i zdrave životne sredine uključuje:

*Vrstu pravnih propisa koji regulišu ovu materiju.* Pored ustava to su i zakoni na koje se u ustavu neposredno upućuje.

*Raspodelu nadležnosti između različitih organa i različitih nivoa vlasti* (posebno u federalnim i regionalno uređenim državama) koju ustav detaljno reguliše i precizira osnov i okvir odgovornosti organa na različitim nivoima vlasti za zaštitu prava na zdravu životnu sredinu i zaštitu životne sredine. Najvažnija pitanja regulišu propisi centralne vlasti,<sup>115</sup> poslovi izvršne vlasti su nadležnost organa centralne vlasti<sup>116</sup> ili ih obavljaju kako organi centralne vlasti tako i necentralni organi.<sup>117</sup> Samo za neka pitanja propisana je konkurentna zakonodavna nadležnost. Tada propisi centralne vlasti postavljaju opšti normativni okvir (načela, osnove) zaštite, a necentralni organi u tim okvirima, regulišu konkretna pitanja.

<sup>106</sup> Na primer, ustavi Austrije (čl. 10, st. 1 tačke 9 i 10 i čl. 12, st. 1), Italije (čl. 117, st. 2), Švajcarske (čl. 89 i čl. 91), Španije (čl. 45 i čl. 149, st. 1 tačka 21), Nemačke (čl. 74, st. 1, tačka 11a).

<sup>107</sup> Na primer, Ustav Nemačke (čl. 74, st. 1 tačka 11 a).

<sup>108</sup> Na primer, ustavi Austrije (čl. 10, st. 1, tačke 10 i 11), Bugarske (čl. 18, st. 4), Nemačke (čl. 74, st. 1 tačka 11 a), Švajcarske (čl. 89, 90 i 118).

<sup>109</sup> Na primer, ustavi Austrije (čl. 10, st. 1, tačka 11), Italije (čl. 117, st. 2), Nemačke (čl. 74, st. 1, tačka 20), Švajcarske (čl. 104, str. 3, tačka c).

<sup>110</sup> Na primer, Ustav Španije (čl. 140, st. 1 tačka 20).

<sup>111</sup> Na primer, Ustav Švajcarske (čl. 84) koji iscrpno reguliše tranzitni saobraćaj teških vozila preko Alpa.

<sup>112</sup> Na primer, Ustav Švajcarske (čl. 85, st. 1).

<sup>113</sup> Na primer, Ustav Švajcarske (čl. 86, st. 3 tačka d).

<sup>114</sup> Na primer, Ustav Švajcarske (čl. 104, st. 3 tačka d).

<sup>115</sup> Na primer, ustavi Austrije (čl. 10, 11, 12 i 118), Italije (čl. 117), Nemačke (čl. 72, 74, 75, 87 c i 91 a), Švajcarske (čl. 74, 76, 77, 78, 90, 104, 118), Španije (čl. 148, 149 i 150).

<sup>116</sup> Na primer, Ustav Austrije (čl. 10, st. 1, tačke 9, 10, 11).

<sup>117</sup> Na primer, ustav Austrije (čl. 11, st. 1, tačka 7 i st. 5 i 9, kao i čl. 12, st. 1, tačka 4).

*Posebne organe nadležne za zaštitu prava na zdravu životnu sredinu* koje ustanovljava ustav i izuzetak su u komparativnoj ustavnosti. Takvo telo postoji u ustavnom sistemu Austrije. To je Nezavisni ekološki senat<sup>118</sup> koji se obrazuje pri ministarstvu nadležnom za životnu sredinu. Senat čine predsedavajući, sudije i članovi sa pravničkim obrazovanjem. Organizaciju, nadležnosti i postupak po kome se odlučuje reguliše zakon. Nezavisni ekološki senat odlučuje o pitanjima iz domena nadležnosti izvršne vlasti u pokrajinama, a ostvaruju se u upravnom postupku. Njegove odluke ne mogu se ukidati i menjati u redovnom sudskom postupku. Protiv odluka ovog organa dozvoljeno je podnošenje žalbe upravnom sudu.<sup>119</sup>

*Ustavno regulisanje svojinskih prava nad dobrima značajnim za zdravu životnu sredinu* a naročito ko može biti titular ovih prava (državna svojina, državni monopol, javna svojina, društvena svojina, privatna svojina, svojinska prava stranca)<sup>120</sup> i propisivanje posebnog režima korišćenja dobara značajnih za zdravu životnu sredinu i njeno očuvanje (zakonsko regulisanje režima korišćenja, koncesije, ograničenja svojinskih prava uključujući i eksproprijaciju kao i slobode preduzetništva).<sup>121</sup>

*Mogućnost ograničenja ljudskih prava zbog zaštite ekoloških prava i prava na zdravu životnu sredinu* je vid zaštite ekoloških prava i prava na zdravu životnu sredinu. Ugrožavanje ovih prava i nužnost zaštite životne sredine mogu biti osnov ograničavanja ljudskih prava u okolnostima koje ne zahtevaju proglašenje vanrednog stanja (na primer, prirodne nepogode, tehničke havarije), a u nekim zemljama i ustavom propisani razlog za proglašenje vanrednog stanja i usvajanje mera ograničavanja ljudskih prava izuzimajući apsolutno zaštićena prava.<sup>122</sup>

\*

Uvid u komparativnu ustavnost upućuje na nekoliko osnovnih zapažanja vezanih za proces konstitucionalizacije prava na zdravu životnu sredinu i ekoloških prava.

Pravo na zdravu životnu sredinu i ekološka prava postupno oblikuju set novih ljudskih prava za čiju konstitucionalizaciju uporedna ustavnost iskazuje senzibilitet o čemu svedoči i činjenica da su pravo na zaštitu životne sredine i ekološka prava stekla u ustavnom sistemu status *materiae contitionis*. Još se vodi debata o pitanjima suštinski važnim i otvorenim pitanjima o prirodi ovih ljudskih prava (ustavna ili zakonska prava), njihovim osnovnim svojstvima (opštjeljudska prava ili jedno od prava u grupi socijalno ekonomskih prava), obimu ustavnih garancija (načelne ili konkretne ustavne norme) i sadržajima koji su obuhvaćeni ustavnim garancijama.

<sup>118</sup> Sadržaj nadležnosti Nezavisnog ekološkog senata propisan je članom 10 stav 1 tačka 7 Ustava Austrije.

<sup>119</sup> Na primer, Ustav Austrije (čl. 12, st. 7).

<sup>120</sup> Na primer, ustavi Bugarske (čl. 18 i 22) i Rusije (čl. 9 st. 2).

<sup>121</sup> Na primer, ustavi Danske (paragraf 73, st. 3), Hrvatske (čl. 52), Crne Gore (čl. 78), Italije (čl. 9, st. 2 i čl. 44), Makedonije (čl. 30, 31, 55 i 56), Poljske (čl. 21) Rusije (čl. 21, srt. 3 i čl. 36, st. 2 i 3), Slovenije (čl. 69).

<sup>122</sup> Na primer, ustavi Makedonije (čl. 125 stav 1) i Poljske (čl. 31 stav 3 i čl. 233, st. 3).

Ustavna rešenja značajno se razlikuju u pogledu sadržaja i obima ustavnih garancija ovih prava što govori da u uporednoj ustavnosti za sada još nisu ustanovljeni određeni minimalni standardi ustavnog regulisanja ovog prava. U tom kontekstu značajna je i stalna interakcija međunarodnog i unutrašnjeg prava, jer upravo raznolika rešenja koja postoje u unutrašnjem pravu podstiču oblikovanje ovih standarda na međunarodnim dokumentima, osloncem na preovlađujuće prakse na nacionalnim nivoima, sa jedne strane, i uticaj standarda oblikovanih u međunarodnim dokumentima na nacionalnu legislativu. U tom kontekstu značajno je naglasiti i činjenicu da se ovi standardi oblikuju najpre u strateškim dokumentima (međunarodnim i nacionalnim), a tek potom u pravno obavezujućim dokumentima. Iako je samo jedno od ekoloških prava – pravo građana da budu informisani o stanju životne sredine prihvaćeno kao jedini međunarodni pravni standard, u komparativnoj ustavnosti garantovanje ovog prava je izuzetak.

Ustavne odredbe uglavnom su načelnog karaktera, pravo na zaštitu životne sredine garantuje apstraktnom opštom ustavnom normom, a zakonu se delegira bliže regulisanje sadržaja ustavne norme. Uz načelno jemstvo prava na zdravu životnu sredinu i ekoloških prava propisuje se i obaveza (dužnost) da se čuva, unapređuje i štiti životna sredina, a da se ograničeni prirodni resursi (voda, vazduh, zemlja, šume flora fauna, rudna i druga dobra kao i svi drugi razvojni resursi) obazrivo i racionalno koriste i posebno štite. Ta obaveza nije samo individualna dužnost subjekata kojima se garantuje pravo na zdravu životnu sredinu kao ljudsko pravo, već je to i izričito propisana dužnost države i javnih vlasti. Retki su, međutim ustavi koji bliže regulišu oblike odgovornosti za zaštitu životne sredine i sadržaj dužnosti koje se odnose na racionalno korišćenje ograničenih prirodnih resursa, očuvanje, unapređivanje i zaštitu životne sredine.

Međunarodni dokumenti i primeri komparativne ustavnosti govore da se na globalnom nivou i u novijoj komparativnoj ustavnosti fokusiranje na garancije prava na zdravu životnu sredinu, ekoloških prava i posebnu zaštitu razvojnih resursa tesno povezuje sa garantovanjem osnovnih ljudskih prava. Pristup osnovnim ljudskim pravima i mogućnostima njihovog ostvarivanja postupno se menja, pa se ova prava sagledavaju i u kontekstu globalnog i lokalnog ambijenta zaštite osnovnih prirodnih (i razvojnih) resursa koji osnovna ljudska prava čini (ne)mogućim.

---

Prof. dr Fuada Stanković<sup>123</sup>

## UNIVERZITETI U 21. VEKU?

### SAŽETAK

Za analizu stanja i perspektiva obrazovanja u Srbiji i svetu neophodno je da se obrazovanje posmatra u kontekstu osnovnih karakteristika i događaja u prvih dvadeset godina 21. veka. To su, pored ostalog, globalizacija, nova tehnološka revolucija, povećanje nejednakosti i siromaštva, prva velika ekonomska kriza (2008), i danas – pandemija koja je u toku, i čije se posledice tek naslućuju. Izgledalo je da bi globalizacija mogla povoljno da utiče na smanjivanje siromaštva i ogromnog jaza između siromašnih i bogatih zemalja, ali to se, uglavnom, nije dogodilo. Pre nekoliko godina, UNDP je objavio da oko 1,9 milijardi ljudi u svetu živi u multidimenzionalnom siromaštvu, a, pritom se polovina odnosi na stanovništvo mlađe od 18 godina. Merenje se baziralo na tri ključne dimenzije: zdravlje, obrazovanje i životni standard.

Univerziteti su uvek predstavljali repozitorijume znanja o budućim tehnološkim, ekonomskim i širim društvenim trendovima, i imali su vodeću ulogu u uticaju na promene u okruženju. Istovremeno, oni su reformisali svoju vlastitu strukturu i programe. Kakva može biti sudbina univerziteta u vremenima ubrzanih tehnoloških promena čiji je dugoročni rezultat nepredvidiv? Izgleda da su danas promene veoma duboke, suštinske, i da se univerziteti suočavaju sa većim izazovima nego ikada ranije.

U radu se analiziraju reforme na univerzitetima u Srbiji nakon 2000. godine, i zaključuje se da su se dogodile promene u stepenima obrazovanja i strukturi nastave (što je, dalje, dovelo do kompatibilnosti sa univerzitetima u Evropi i omogućilo značajnu mobilnost studenata, nastavnika i administrativnog osoblja), ali mnoge suštinske reforme tek se očekuju. Univerziteti u Srbiji nalaze se pred istim izazovima, kao i ostali univerziteti u Evropi i svetu.

**KLJUČNE REČI:** globalizacija, nova tehnološka revolucija i kapitalizam, budućnost kapitalizma, multidimenzionalno siromaštvo, univerziteti u Evropi, reforma univerziteta u Srbiji posle 2000, Evropska asocijacija univerziteta, EUA.

### UVOD

Za analizu stanja i perspektiva obrazovanja u Srbiji i u svetu neophodno je obrazovanje posmatrati u kontekstu osnovnih karakteristika i događaja u prvih dvade-

---

<sup>123</sup> Redovni profesor Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Rektor Univerziteta u Novom Sadu, u penziji

set godina 21. veka. To su, pored ostalog, globalizacija, nova tehnološka revolucija, povećanje nejednakosti i siromaštva, prva velika ekonomska kriza (2008), i danas – još uvek aktuelna pandemija koronavirusa, čije se posledice tek naslućuju. Vlada mišljenje da će uticaj pandemije na svet biti najmanje ravan Velikoj krizi tridesetih godina 20. veka. Takođe, raspravlja se i o tome, da li se globalizaciji bliži kraj? Ili je pandemija pokazala da najveći svetski problemi mogu da se rešavaju samo globalno? Još uvek je neizvesno u kojem pravcu će se dešavati promene u obrazovanju, jedino što nije nepoznanica jeste da će se ono sada mnogo više odvijati putem interneta. Nadamo se – ne i u potpunosti.

Karakteristike obrazovnog sistema u jednoj zemlji zavise od mnogih faktora, između ostalog i od istorijskog nasleđa, kultura, ekonomske razvijenosti (ovo naročito, od kada je obrazovanje postalo jedno od osnovnih ljudskih prava – obrazovanje za sve). Takođe, na kvalitet obrazovanja danas bitno utiču međunarodna saradnja u ovoj oblasti, međunarodni projekti, mobilnost nastavnika i studenata, i tome slično.

Danas su najrazvijenije zemlje one u kojima se u dugom roku ulažu velika sredstva u obrazovanje, gde je obrazovanje među najvažnijim prioritetima. Privredni razvoj omogućava veća ulaganja u obrazovanje, i obrnuto – brzi ekonomski razvoj nije moguć bez kvalitetnog obrazovanja u zemlji.

## GLOBALIZACIJA

Neravnomeran razvoj svetske ekonomije, i posledično sve veći jaz između bogatih i siromašnih stanovnika planete, kao i sve češće ozbiljne krize u kapitalizmu, zahtevali su nove mere za efikasniji i stabilniji razvoj svetske privrede. Izlaz se video u globalizaciji čiji je cilj bio ravnomerniji razvoj i čvršća integracija zemalja i naroda u svetu da bi se smanjili troškovi transporta i komunikacije, i uklonile barijere za protok robe, usluga, kapitala i ljudi. Važan rezultat ovakve integracije trebalo je da bude i transfer znanja.

Siromaštvo je uvek bilo najveći problem čovečanstva. Kroz istoriju, uprkos sve bržem tehnološkom razvoju, siromaštvo se, uglavnom, povećavalo i ono je danas najveća prepreka stabilnosti u svetu. Mereno veličinom dohotka, odnosno raspoloživim sredstvima izraženim u novcu, siromaštvo se u poslednje vreme smanjivalo na globalnom nivou, pre svega, zbog jačanja srednje klase u nekoliko azijskih zemalja i povećanja broja ljudi na svetu koji su imali dnevno na raspolaganju više od 1,9 dolara. Međutim, sve očiglednije je da je siromaštvo mnogo kompleksniji fenomen nego što pokazuje veličina dohotka. Siromaštvo se danas posmatra kao multidimenzionalni problem. Zajedničko istraživanje UNDP i Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) iz 2018. godine pokazalo je da oko 1,9 milijardi ljudi na svetu živi u multidimenzionalnom siromaštvu, i da je polovina njih mlađa od 18 godina. Istraživanje je obavljeno u 105 zemalja, i obuhvatilo je skoro tri četvrtine svetske populacije. Indeks multidimenzionalnog siromaštva (MPI) posmatra ovaj fenomen šire i dublje, i identifikuje kako je veliki broj ljudi uskraćen u tri ključne dimenzije: u zdravlju, obrazovanju i životnom standardu. Upravo ove di-

menzije multidimenzionalni indeks siromaštva uzima u obzir, oslanjajući se, pritom, na sledećih deset indikatora: mogućnost pristupa čistoj vodi, adekvatna ishrana, trajanje obrazovanja, energetske resursi, higijena, pijaća voda, struja, stanovanje, imovina. Stanovništvo kojem nedostaje najmanje 1/3 indikatora koji se mere, svrstava se u kategoriju multidimenzionalnog siromaštva.<sup>124</sup>

Glavne međunarodne organizacije koje danas upravljaju procesom globalizacije su Međunarodni monetarni fond (MMF odnosno IMF), Svetska banka (čiji su članovi Međunarodna banka za obnovu i razvoj – IBRD, i Međunarodna razvojna asocijacija – IDA), i Svetska trgovinska organizacija (STO, odnosno WTO).

Britanski ekonomista Dž. M. Kejnz, nakon velike krize tridesetih godina 20. veka, video je rešenje za oporavak u povećanju agregatne tražnje koja bi podstakla agregatnu ponudu, odnosno proizvodnju. Vlade bi trebalo da podstiču ukupnu tražnju. MMF je osnovan da bi imao tu ulogu na međunarodnom nivou. Doduše, MMF danas uglavnom deluje suprotno, insistirajući na podsticanju štednje, što je i politika vlada većine zemalja.

Relativno brzo, iskustvo je pokazalo da globalizacija nije uspela da smanji jaz između bogatih i siromašnih zemalja, uz dodatne negativne faktore kao što su ratovi, velika kriza 2008. godine. I dalje nije mogla da se postigne toliko željena stabilnost. Zemlje u tranziciji očekivale su prosperitet nakon pada Berlinskog zida, ali – desilo se suprotno. Uprkos uveravanju mnogih sa Zapada,

„promene su ... donele siromaštvo bez presedana: u mnogo aspekata, za najveći deo stanovništva, tržišna ekonomija se pokazala kao mnogo gora nego što su komunistički lideri predviđali. Kontrast između tranzicije u Rusiji, kako je ona zamišljena i izvedena od strane međunarodnih ekonomskih institucija, i one u Kini, osmišljene i sprovedene domaćim snagama, nije mogao biti veći: dok je u 1990. godini domaći bruto proizvod (BDP) Kine iznosio 60% onoga u Rusiji, do kraja iste decenije te vrednosti su se preokrenule. Rusija je u tom periodu iskusila porast siromaštva bez presedana, a Kina je doživela nevideni pad siromaštva”<sup>125</sup>

Jedna grupa zemalja u Aziji prihvatila je tzv. azijski model u kojem se vlade oslanjaju na tržište, ali imaju značajnu ulogu u kreiranju tržišta finansijski podržavajući razvoj određenih tržišta, kao što je, često, razvoj novih tehnologija. Takođe, za ovaj model karakteristična je i značajna briga o standardu zaposlenih da bi se ublažile negativne posledice globalizacije u ovoj oblasti. Ove zemlje su u reformama imale podršku Azijske razvojne banke. Većina ostalih zemalja u tranziciji, pre svega zemlje Istočne i Centralne Evrope, sprovodile su reforme uz pomoć međunarodnih organizacija.

Globalizacija često ugrožava osnovna već davno dostignuta prava radnika na radnom mestu, i to najviše u manje razvijenom delu sveta, ali i u razvijenim zemljama. Ovo je jedan od razloga za pojavu talasa protesta protiv globalizacije, čak i u najrazvijenijim zemljama, što najbolje pokazuju protesti kada zaseda MMF.

<sup>124</sup> Charting pathways out of multidimensional poverty, *Global Multidimensional Poverty Index*, 2020, UNDP and Oxford Poverty & Human Development Initiative 2020 [www.ophi.org.uk](http://www.ophi.org.uk).

<sup>125</sup> Džozef E. Stiglic, *Protivrečnosti globalizacije*, (Beograd, SBM -x, 2002), 20.

Takođe, globalizacija nepovoljno utiče na životnu sredinu. Preseljavanjem industrija u nerazvijene zemlje zapadne kompanije ostvaruju ne samo uštede u troškovima radne snage koji su tamo mnogo niži, nego smanjuju i troškove zaštite okoline, jer tamošnje vlade o tome ne vode dovoljno računa. U nekim zemljama ne postoje zakonske prepreke za uvoz tzv. prljavih tehnologija, dok u drugim zemljama gde postoje zakoni, strancima se toleriše da ih ne poštuju, što se događa i u Srbiji.

Pokazalo se, dalje, da se dobit od globalizacije ne raspoređuje ravnomerno, već da ona ide, opet, u korist razvijenih.

U najnovije vreme svedoci smo da je globalizacija u velikoj meri za posledicu imala i širenje epidemija u svetu. Pandemija je, takođe, pokazala da je globalizacija naša stvarnost, i da je nužno da se globalni problemi rešavaju zajednički.

### NOVA TEHNOLOŠKA REVOLUCIJA I KAPITALIZAM

Sve brže tehnološke promene u poslednjim decenijama nisu pratile značajnije promene u širem društvenom okruženju. U određenoj fazi razvoja moralo je doći do ozbiljnijih promena, kao što se to dešavalo u prošlosti, kada su industrijske (tehnološke) revolucije dovodile do velikih društvenih promena odnosno revolucija.

Danas, uglavnom postoji saglasnost da se nalazimo u vremenu nove ili četvrte tehnološke revolucije. Globalna ekonomska kriza 2008. godine i naročito tekuća pandemija navele su mnoge da posumnjaju u budućnost kapitalizma. Kakve se društvene promene očekuju nakon četvrte tehnološke revolucije?

Sve je više diskusija o budućnost kapitalizma. U postindustrijsko vreme preraspodela profita ostvaruje se kontrolom podataka, a ne stvaranjem viška vrednosti. No, gde je tu svet realne ekonomije? Da li je svet bez realne ekonomije moguć? Govori se o novom kapitalizmu nakon neoliberalizma, o novoj ekonomiji.

U britanskom časopisu *The Economist* objavljen je, još u novembru 2018, članak pod naslovom „The Next Capitalist Revolution”, i to – bez znaka pitanja na kraju. U članku je istaknuto da je kapitalizam u poslednjoj dekadi pretrpeo mnoge udare na svoju reputaciju. Kapitalizam je bio sistem podešen tako da vlasnici kapitala zarađuju na štetu radnika (kao da pre toga nisu?!). Istraživanje obavljeno 2016, pokazalo je da više od polovine mladih Amerikanaca više ne podržava kapitalizam. Ovaj gubitak poverenja je opasan, no, istovremeno i opravdan. Sadašnji kapitalizam ima ozbiljan problem sa konkurencijom. Život je postao veoma komforan za neke firme u staroj ekonomiji, dok su tehnološke firme krenule da osvajaju moć na tržištu. Potrebna je revolucija koja će osloboditi konkurenciju, sprečavajući nenormalne profite danas i obezbediti bujanje inovacija sutra, zaključuje se u uvodniku časopisa. Ovde se, naravno, ističu razlozi za nužnost „nove ekonomije”, a ne za dublje sistemske promene.<sup>126</sup> U beogradskom časopisu *Biznis i finansije* vrlo brzo se nakon uvodnika u *Ekonomistu* pojavio komentar na ovaj uvodnik: „Kapitalizam ima osobinu reptila, da kada za to nastanu uslovi, odbaci staru kožu pa u novoj krene drugaćijim putem”. Pomodna je priča o novom kapitalizmu, čak i u „razumno konzer-

<sup>126</sup> *The Economist*, 11–17. novembar 2018, <https://www.economist.com/weeklyedition/2018-11-17>.



vativnoj novini kakav je *The Economist*.<sup>127</sup> Kapitalizam danas proizvodi sve veću nejednakost, odnosno sve veći ekonomski razvoj ne donosi smanjenje nejednakosti, već naprotiv. Tehnološki razvoj davao je prednost višim kvalifikacijama, pa se tako u najrazvijenim zemljama sve više ulagalo u obrazovanje. U SAD se favorizuju viši stepen obrazovanja i marljiv rad kao poželjna svojstva, i kao opravdanje za nejednakost koliko god ona bila velika.<sup>128</sup> U Evropi – gde su nekada promovisane vrednosti države blagostanja i jednake mogućnosti za sve – i tu su nejednakosti sve veće. Jedini period primetnijeg opadanja nejednakosti širom sveta obeležio je treću četvrtinu dvadesetog veka, čemu su doprineli nacionalizacija, širenje obrazovanja, agrarne reforme i socijalna država. Milanović navodi

„... da je opadanje nejednakosti bilo rezultat burnih procesa, kombinacije zloćudnih sila kao što su ratovi i dobroćudnih ekonomskih politika u kojima su se poklapali interesi levičarskih partija (besplatno obrazovanje, zdravstvena zaštita...) i posedničkih klasa koje su u strahu od novih socijalističkih pokreta i eventualne eksproprijacije kapitala bile otvorene za mere koje će vremenom proizvesti snažnu srednju klasu.“<sup>129</sup>

U socijalističkim zemljama plate niskokvalifikovanih radnika bile su relativno visoke, a visokokvalifikovanih relativno niske. Rasprostranjeno je mišljenje da je uravnilovka sputavala tehnološki progres, i da je to, na kraju, bio jedan od osnovnih razloga za pad socijalističkih režima i otvaranje procesa tranzicije u bivšim socijalističkim zemljama.

„Iz primera socijalističkih ekonomija može se izvući nekoliko korisnih lekcija. Prvo, postoji granica do koje se može stići s voluntarističkim politikama smanjivanja nejednakosti koje su u raskoraku sa stvarnim ekonomskim uslovima u okruženju. U nekom dubljem smislu, takve politike su bile nemarksističke jer se kose sa tezom o međuzavisnosti stepena razvoja proizvodnih snaga i proizvodnih odnosa... Drugo, ponekad i jednakosti može biti previše: tako se destimulišu marljiv rad, obrazovanje i inovacija. Treće, ideologija se ne može zanemariti; i, suprotno tvrdnjama modernih institucionalista... koncentracija političke moći ne garantuje koncentrisanu ekonomsku moć.“<sup>130</sup>

Danas se mišljenja kreću u rasponu od onih koji smatraju da je država blagostanja otišla predaleko i da se pokazalo da javni troškovi ugrožavaju ekonomiju, preko zagovornika još veće uloge države radi ublažavanja jaza između bogatih i siromašnih i na kraju, do ekstremnog neoliberalnog stava, da bi politika trebalo da se podredi tržišnoj logici. Ovo poslednje značilo bi kraj politike i svođenje ukupnog života na samo jednu opciju? Da li bi to bilo moguće?

Aktuelna događanja vezana za klimatske promene, pandemiju i sve dublje ekonomske krize, izgleda da podstiču zalaganja za izgradnju novog globalnog društva

<sup>127</sup> *Biznis i finansije*, (Beograd) 18. 12. 2018.

<sup>128</sup> Branko Milanović, *Globalna nejednakost, Novi pristup za doba globalizacije*, (Novi Sad, Akademski knjiga, 2016), 152.

<sup>129</sup> *Ibid*, 82.

<sup>130</sup> *Ibid*, 85.

koje će, posebno na iskustvima druge polovine 20. i početka 21. veka, pokušati da krene napred u podsticanju ekonomskog razvoja svuda, i smanjivanju nejednakosti i siromaštva kao uslova za dalji opstanak. Ovakav pristup podrazumeva jačanje uloge države na svim nivoima, uključujući i globalni.

Ahim Štajner, upravnik UNDP, navodi četiri trenda koji će, po njegovom mišljenju, definisati budući razvoj: 1) nejednakost; 2) dekarbonizacija; 3) četvrta industrijska revolucija; 4) promene u načinu upravljanja od lokalnog do najviših nivoa, uključujući i globalno upravljanje.

Nastaje zaokret ka novoj ekonomskoj paradigmi – više nije reč o komunizmu ili kapitalizmu, već o ponovnom odmeravanju jednakosti i održivosti u razvojnoj paradigmi.<sup>131</sup>

### VISOKO OBRAZOVANJE U SVETU I EVROPI

Univerziteti su uvek bili repozitorijumi znanja o budućim tehnološkim, ekonomskim i širim društvenim trendovima, i imali su vodeću ulogu u uticaju na promene u svom okruženju. Istovremeno, univerziteti su reformisali svoju vlastitu strukturu i programe. Kakva je sudbina univerziteta u vreme ubrzanih tehnoloških promena čiji je dugoročni rezultat nepredvidiv? Izgleda da su danas promene veoma duboke, suštinske, i da se univerziteti suočavaju sa većim izazovima no ikada ranije.

Veliki je izazov predviđati ulogu i budućnost univerziteta na početku 21. veka sa globalizacijom, novom tehnološkom revolucijom i, posebno, uz tekuću pandemiju. Američki novinar Nejten Harden (*Njujork tajms* ga je nazvao ekscentričnim), pisao je 2003. godine da će polovina od 4.500 američkih koledža nestati u narednih pedeset godina, a možda i pre. Promene izazvane tehnološkim razvojem već su počele, i nije ih moguće zaustaviti. U budućnosti, pristup obrazovanju na nivou koledža biće slobodan za sve, rezidencijalni kampusi postaće zastareli, hiljade profesora izgubiće posao, prvi stepen studija postaće irelevantan. Harden je predviđao da će za deset godina Harvard upisati deset miliona studenata. To neće značiti kraj univerziteta, ali promenu u njihovoj strukturi i ulozi veću nego ikada. Internet postaje ključni faktor u ovim promenama.<sup>132</sup> Da li se ovaj scenario zaista događa? Već dugo se govori o trci koja se vodi između obrazovanja i tehnološkog razvoja. U poslednjih nekoliko decenija diskutuje se, koje će biti veštine 21. veka? Već na prelazu u 21. vek dominiralo je shvatanje da univerziteti treba da osposobljavaju studente za korišćenje potencijala komunikacionih tehnologija, da razvijaju kritičko mišljenje i timski rad.

Interesantno je kako svetski univerziteti reaguju na najnovije izazove. Neki od izazova za univerzitet danas su internacionalizacija, prilagođavanje programa novim poslovima (radnim mestima), nova organizacija i upravljanje, razvijanje stra-

<sup>131</sup> William Worley, These 4 trends will define the future of development, Achim Steiner says, Devex, 11 februar 2020.

<sup>132</sup> Harden, Nathan, The end of the university as we know it, American Interest, vol. 08, No. 3, <https://www.the-american-interest.com/2018/05/23/defining-the-american-interest/>.

teških prioriteta i odgovora na zahteve stejkholdera. Tekuća pandemija, čije se posledice još ne mogu sagledati, traži hitna prilagođavanja u kratkom roku. Ona, takođe, traži inovativan pogled na budućnost koji će se zasnivati na naučenim lekcijama iz globalne ekonomske krize. Univerziteti i dalje ostaju mesta za globalne informacije i izvor ekspertize za regionalni i lokalni razvoj, planiranje, razvijanje regionalne infrastrukture i lidera u poboljšavanju kvaliteta okruženja.

Istorija univerziteta u Evropi počinje u XII veku, kada je nastao prvi univerzitet u Bolonji. Danas, u Evropi postoji 2.465 institucija visokog obrazovanja, sa više od 17 miliona studenata, a u svetu ima 19.800 akreditovanih institucija visokog obrazovanja. Univerziteti u SAD uglavnom su sledili tradiciju evropskih univerziteta, kao i mnoge druge zemlje na drugim kontinentima. S obzirom na dugu tradiciju visokog obrazovanja u pojedinim azijskim zemljama (arapske zemlje, Kina, Japan, Koreja, i tako dalje), njihovi univerziteti su razvijali različite modele, ali i kroz sve veću internacionalizaciju i globalizaciju razmenjivali su iskustva sa evropskim univerzitetima. Univerziteti, kao i svi nivoi obrazovanja u Jugoslaviji i Srbiji razvijali su se na evropskim tradicijama.

Neke od osnovnih tekovina duge istorije evropskih univerziteta jesu: jedinstvo nauke i obrazovanja (to su vrhunski centri naučnih istraživanja i prenošenja naučnih rezultata), multidisciplinarnost i interdisciplinarnost, autonomija (od Francuske revolucije), razvijanje etičkih vrednosti i kulture, slobodan i jednak pristup svim građanima (posebno od šezdesetih godina prošlog veka). Univerziteti su uvek bili u prvim redovima razvijanja novih ideja, novih procesa u društvu, novih proizvoda i raznovrsnih usluga. Oni su razvijali intelektualne potencijale pojedinaca i podsticali ih da postanu lideri u svim područjima života. Obrazovanje nije samo prenošenje činjenica i veština, ono znači razvijanje mentalnog sklopa gde studenti razvijaju sposobnost da se sučeljavaju sa izazovima i da budu u stanju da dođu do zadovoljavajućih rešenja za probleme. Za ovo je, naravno, potrebno znanje, ali i više od toga.

Kriza sa pandemijom koronavirusa ponovo je otvorila raspravu o potrebi reforme univerziteta. Ovaj put, uključena su i pitanja bezbednosti i očuvanja zdravlja studenata uz postizanja kvaliteta nastave na nov način. Dok je učenje na daljinu već dugo u fokusu interesovanja evropskih univerziteta (doduše, bilo je rezervni oblik obrazovanja), ono danas postaje prioritarno, dominantno. Možda će to ostati i posle pandemije. Učenje na daljinu promeniće u velikoj meri odnose između studenata, institucija visokog obrazovanja i države. Iako se oduvek smatralo da je obrazovanje „licem u lice“ najbolji način prenošenja znanja, danas je na univerzitetima neophodan fleksibilan način posmatranja ovog problema.

Mnogi smatraju da se transformacija univerziteta nužno mora odvijati uz podršku države. Očekuje se da će jačati javni sektor u obrazovanju (što je, inače, bila važna karakteristika najvećeg broja evropskih univerziteta). Izgleda da će biti neophodna uloga države u garantovanju bezbednosti i kvaliteta u primeni novih tehnologija u obrazovanju.

Rastuća mobilnost studenata, nastavnika i administrativnog osoblja bila je značajna tekovina evropskih univerziteta na početku 21. veka. No, nakon aktuelnih do-

gađanja, neizbežno će doći do manje zainteresovanosti studenata da studiraju u inostranstvu.

Učenje uz rad je sve potrebnije i zato univerziteti treba sve više da sarađuju s praksom. Ipak, ne treba da se zaboravi da je vreme provedeno na univerzitetu i vreme za istraživanje kroz razmenu mišljenja s drugima i čitanje literature koja širi vidike.<sup>133</sup> Sa izuzetkom elitnih univerziteta, diplomirani studenti više nisu sigurni da će se zaposliti nakon završenih studija. Tržište rada postaje sve konkurentnije. Privreda je još ranije kritikovala univerzitete da ne proizvode stručnjake koji bi odmah nakon diplomiranja mogli uspešno da obavljaju poslove. Doživotno učenje organizuje se već decenijama na najboljim univerzitetima. Stara znanja ne koriste mnogo. S njima se teško savlađuju novi izazovi. I nakon ove krize biće mnogo novih radnih mesta, ali za njih biće potrebna nova znanja. No, kao što je već rečeno, nije jedini razlog odlaska na univerzitet priprema za rad, već i svestraniji razvoj ličnosti. I dalje obrazovanje ostaje najvažnija uloga univerziteta. Obrazovanjem se smanjuju nejednakosti koje su jedan od najvećih problema savremenog sveta.

#### UNIVERZITETI U SRBIJI

Zbog istorijskih okolnosti, univerziteti u Srbiji nemaju dugu tradiciju kao najstariji evropski univerziteti, ali su od njihovog osnivanja, kao i ukupno obrazovanje, razvijani na evropskim tradicijama. Osim najstarijeg Beogradskog univerziteta, većina univerziteta u Srbiji osnovana je u šezdesetim i sedamdesetim godinama prošlog veka, kada su i u Evropi i u svetu nastale mnoge visokoškolske institucije.

Univerziteti u Jugoslaviji imali su podršku države, zgrade mnogih fakulteta su izgrađene, napravljen je Univerzitetski kampus u Novom Sadu, podstican je razvoj nauke. Široko obrazovanje dostupno svima bilo je jedan od važnijih prioriteta u Jugoslaviji. Za razliku od univerziteta u Istočnoj i Centralnoj Evropi, univerziteti u Jugoslaviji bili su otvoreni prema saradnji sa evropskim i svetskim univerzitetima, što je doprinelo razvoju nauke i kvaliteta nastave. Naravno, najveće ograničenje su imale društvene nauke pošto se u obrazovanju forsirao marksistički pristup. To nije nužno značilo da su istraživači u ovim naukama, pošto su imali mogućnost komunikacije sa svetom, bili ograničeni samo na marksističku literaturu, već – ako su bili u stanju i hteli – mogli su da prate svetsku literaturu i primenjuju iskustva drugih univerziteta i prezentuju ih u nastavi. Zbog toga je, nakon promena sistema u devedesetim, značajan broj ekonomista, filozofa, sociologa i nastavnika u ostalim društvenim naukama mogao da se preorijentiše na nove kurseve i nove sadržaje u nastavi. Većina to, nažalost nije bila u stanju. Ne treba da se zaboravi da je veliki broj jugoslovenskih ekonomista još u sedamdesetim i osamdesetim godinama prošlog veka kritikovao sistem društvenog vlasništva kao jedinog oblika svojine, i zalagao se za tržište, pokušavajući da spoji samoupravlja-

<sup>133</sup> Dan Remeneyi, The universities of the future? Changing with the time, University World News. <http://www.universityworldnews.com/post.php?story=20200203143115271>.

nje sa tržištem, što se pokazalo nemogućim. Interesantno je da je jugoslovenski model samoupravne privrede izazvao veliko interesovanje i među zapadnim ekonomistima<sup>134</sup>. Društvene nauke u Srbiji danas ni izdaleka ne prate tehnološki razvoj. Čini se da su danas inženjeri više okupirani sistemom i uslovima za biznis nego ekonomisti. Gotovo da nema kritičke analize sadašnjeg stanja ekonomije i vizije o budućem razvoju Srbije, u ekonomskom i širem društvenom smislu. Samo se analizira status kvo. Kao da postoji jasan privredni sistem i konsenzus o tome kuda ide Srbija.

Nakon 2000. godine, otvorena je nova stranica u razvoju univerziteta u Srbiji. Privremeni Zakon o visokom obrazovanju iz 2002. godine doneo je najhitnije promene u dotadašnjem zakonu iz 1998. (tzv. Šešeljev zakon), kojim su univerziteti konačno dobili autonomiju. Umesto ranije prakse, da sve interne propise (statut) i važnije odluke univerziteta, kao i izbor organa univerziteta potvrđuju državni organi, prema ovim izmenama, Savet univerziteta samostalno donosi Statut i druge akte, i bira svoje organe, uključujući i rektora i dekane (po zakonu iz 1998, vlada Republike Srbije postavljala je rektore i dekane). Kasnijim zakonima detaljnije su regulisane neophodne promene da bi se sistem, organizacija i standardi u visokom obrazovanju uskladili sa evropskim. Reforme su počele sa tzv. Bolonjskim procesom koji je kao glavni cilj imao stvaranje jedinstvenog područja visokog obrazovanja (European Higher Education Area – EHEA). To bi trebalo da se postigne ujednačavanjem organizacije, standarda i kriterijuma kvaliteta u evropskom visokom obrazovanju. U velikoj meri, ovim bi se doprinelo što većoj mobilnosti studenata, nastavnika i administrativnog osoblja u Evropi. Srbija je bila potpisnik Bolonjske deklaracije, i imala je obavezu da reguliše ovu oblast u skladu sa standardima Evrope. Uprkos otporima, pokazaće se da je usklađivanje strukture studija (diploomske, diplomatske i doktorske studije) omogućilo da studenti iz Srbije mogu nesmetano da studiraju jedan ili više semestara na evropskim univerzitetima, i da im se to priznaje u Srbiji, i obrnuto. Ovo je bio veliki pomak i velika kvalitativna promena za univerzitete u Srbiji. Evropa je zahtevala od univerziteta u Srbiji da ugovorima formalizuju saradnju s evropskim univerzitetima i da se to čini na nivou univerziteta, a ne fakulteta, čime je sprečena mogućnost zloupotreba, i omogućeno je da veliki broj studenata dobije šansu da stiče iskustvo na evropskim univerzitetima.

Najveći otpori promenama u visokom obrazovanju poticali su od onih koji su smatrali da je potrebno da se „čuva tradicija obrazovanja u Srbiji“, mada niko nije ni tražio da se menja tradicija. Naprotiv, zahtev je bio da se obezbede kvalitet nastave, ocenjivanja, transparentnost, da bi se na osnovu toga mogla razmenjivati is-

---

<sup>134</sup> Jaroslav Vanek, profesor ekonomije na Cornell Univerzitetu u SAD, napisao je knjigu i predavao kurs *Neoklasični model samoupravne privrede – The General Theory of Labour-managed Market Economy*, Ithaca-New York: Cornell University Press, 1970.

Laura Tajson, profesorka ekonomije na Univerzitetu u Kaliforniji/Berкли, nakon što je provela godinu dana na Univerzitetu u Ljubljani, objavila je knjigu *Jugoslovenski ekonomski sistem i njegove performanse u '70. godinama – Tyson, Laura D'Andrea. The Yugoslav Economic System and Its Performance in the 1970's*. Berkeley: Institute for International Studies, University of California, 1980.

kustva, podsticati duži boravci studenata i nastavnika na drugim univerzitetima. Podrazumevalo se da svaki univerzitet treba da ponudi na „tržištu obrazovanja“ nešto drugačije od ostalih, ono u čemu je najbolji, da bi privukao strane studente i nastavnike sa evropskih univerziteta da budu zainteresovani da provedu neko vreme na univerzitetima u drugoj zemlji.

Već 2001. i 2002. na poziv državnih univerziteta, ekspertske timovi Evropske asocijacije univerziteta – EUA<sup>135</sup>, obavili su eksternu evaluaciju svakog univerziteta u Srbiji kojoj je prethodila samoevaluacija. Misija ovog Institucionalnog programa evaluacije (IEP), jeste da pomogne visokoškolskim institucijama i sistemu obrazovanja da razviju kapacitet za promene u skladu sa njihovom institucionalnom autonomijom, kroz proces institucionalne evaluacije. Svaki univerzitet dobio je izveštaj evolucionog tima sa preporukama. Neki univerziteti pozivali su i eksperte drugih evropskih institucija da razmene iskustva kako da se reforme usklađuju sa promenama u ostalim evropskim univerzitetima. Nažalost, u godinama posle, nije se dalje razvijala kultura samoevaluacije i eksterne evaluacije na univerzitetima kao jedan od važnih faktora u razvijanju kulture kvaliteta.

Rektori svakog državnog univerziteta u posebnoj ceremoniji su, nakon 2000. godine, potpisali dokument *Magna Charta Universitatum*, koji je donesen 1998, u Bolonji. Ovim dokumentom obavezuju se univerziteti da slede najveće akademske vrednosti i, u skladu sa svojom istorijskom ulogom, neguju najviše kulturne i moralne vrednosti kako su to činili istinski, najbolji univerziteti, opstajući kroz vekove, zahvaljujući svojoj moralnoj i intelektualnoj nezavisnosti od političkih autoriteta i centara ekonomske moći, i stalno se iznova boreći za svoju autonomiju i slobodu u istraživanju i podučavanju. Iz tog razloga Magna charta potpisuju univerziteti, a ne ministri.<sup>136</sup>

U sedamdesetim godinama, uporedo sa decentralizacijom u svim oblastima u društvu (tzv. ourizacija), na univerzitetima su sve funkcije spuštene na nivo fakulteta. Rektorat se sveo samo na ceremonijalnu funkciju, a dekani fakulteta su dobili mnogo veću moć nego pre toga. Ma koliko je decentralizacija u principu poželjna, u slučaju jugoslovenskih univerziteta preterano osamostaljivanje pojedinačnih fakulteta u okviru univerziteta bilo je suprotno tradiciji i današnjoj praksi na evropskim univerzitetima. To se negativno odrazilo na mogućnost strateškog planiranja na nivou univerziteta, izbor prioriteta u razvoju, interdisciplinarnost, ali i na efikasnost. Često su se duplirali smerovi i kursevi, gotovo da nema zajedničkih programa i saradnje između fakulteta unutar univerziteta. Kontrola kvaliteta u svim delovima univerziteta prema jedinstvenim kriterijumima bila je onemogućena, fakulteti su, u velikoj, meri mogli da se zatvore i spreče kontrolu izvana, dekani su imali preveliku moć što je za posledicu imalo snižavanje kriterijuma za izbor, često i nepotizam. Sve ovo došlo je naročito do izražaja u nekoliko poslednjih decenija, kada je i politički uticaj vlasti na izbor dekana sve očigledniji.

<sup>135</sup> European Association of Universities – EUA <https://eua.eu>; nevladina organizacija, državnih univerziteta u Srbiji su dobrovoljni članovi i plaćaju godišnju članarinu.

<sup>136</sup> *Magna Charta Universitatum*, Bologna, 18. 09. 1988, [www.magna-charta.org](http://www.magna-charta.org).

Univerziteti su institucija kojoj je poverena autonomija i po Ustavu Srbije, ne fakulteti. Fakulteti koji su kod nas pravna lica, doveli su do toga da je forma potisnula suštinu. Integrisani univerzitet podrazumeva da se najvažnije odluke o strategiji razvoja univerziteta, prioritetima, izboru akademskog osoblja za ceo univerzitet, investicijama u zgrade i opremu za ceo univerzitet, servisnim uslugama u održavanju kampusa i svih zgrada, i svim oni poslovima koji doprinose efikasnom i racionalnom korišćenju svih resursa, uključujući nastavni kadar i administrativno osoblje donose u zajedničkim telima univerziteta. Kvalitet jednog univerziteta obezbeđuje se kriterijumima i kontrolom na centralnom nivou, njegovi delovi dužni su da poštuju zajedničke kriterijumne kvaliteta. Rektor sa timom sastavljenim od dekana svih fakulteta usaglašava interese i priprema viziju razvoja univerziteta kao celine. Centralna administracija univerziteta na čelu sa direktorom/menadžerom odgovorna je za sva neakademska pitanja o kojima se, kao i uvek, odlučuje u kolegijalnim telima na fakultetima i na univerzitetu koja čine istraživači, akademsko osoblje i predstavnici studenata. Rektor sa svojim timom i tela na nivou univerziteta u kojima se usklađuju različiti pogledi i mišljenja, donose sve najvažnije odluke za ceo univerzitet.<sup>137</sup>

Ma koliko da je decentralizacija u principu poželjna (važan deo demokratskog procesa), u slučaju jugoslovenskih univerziteta, preterano osamostaljivanje pojedinačnih fakulteta u okviru univerziteta bilo je suprotno tradiciji i sadašnjoj praksi na evropskim univerzitetima. To se negativno odrazilo na nemogućnost strateškog planiranja na nivou univerziteta, izbor prioriteta za razvoj, interdisciplinarnost, ali i na efikasnost, toliko važnoj na evropskim univerzitetima.

U Srbiji se, trenutno, radi na Strategiji razvoja visokog obrazovanja. Interesantna je i diskusija oko izrade Strategije pametne specijalizacije. Univerziteti bi morali da budu ključni akteri u izradi strategija, a ne da se one donose u uskom krugu na brzinu, bez široke kvalitetne javne diskusije. 21. vek doneo je nove izazove i za univerzitete u Srbiji. Da li će i koliko oni biti u stanju da se prilagode novoj situaciji?<sup>138</sup> EUA je, u februaru 2021, donela dokument „Univerziteti bez zidova, vizija za 2030“.<sup>139</sup> U njemu se predviđa da će priroda i struktura univerziteta biti hibridni, biće otvoreni i u fizičkom i u virtuelnom smislu. Fizički kampusi ostaće i dalje bitni, kao mesto društvene interakcije, dijaloga i mesto susreta, uz obezbeđivanje mirnog prostora za učenje i istraživanje. Virtuelni kampusi doprineće da univerziteti budu

---

<sup>137</sup> Stanković, Fuada, „Quality Higher Education at the University of Novi Sad“ (2003), u *Higher Education in Europe*, Taylor and Francis, Abingdon, UK, vol. 28,3/2003. „Higher Education Market and Consequences for Serbia“, u *Higher Education Management and Development in Central, Southern and Eastern Europe*, Ed. Atilla Pausits, Ada Pellert, (Waxmann Verlag, Muenster, New York, Muenchen, Berlin, 2007) 63–71.

<sup>138</sup> Zakon o visokom obrazovanju Republike Srbije, Sl. glasnik RS, br. 88/2017, 73/2018 – dr. Zakon. 67/219 i br. 2929 – dr. Zakon, www.paragraf.rs, Sl. glasnik RS, br. 88/2017, 73/2018, 27/2018 – dr. zakon, 67/2019 i 6/2020 – dr. zakoni.

Sl. glasnik RS, br. 88/2017, 73/2018, 27/2018 – dr. zakon, 67/2019 i 6/2020 – dr. zakoni.

Sl. glasnik RS, br. 88/2017, 73/2018, 27/2018 – dr. zakon, 67/2019 i 6/2020 – dr. zakoni.

<sup>139</sup> *Universities without walls, A Vision for 2030*. Februar 2021. <https://eua.eu/resources/publications/957:universities-without-walls---eua%E2%80%99s-vision-for-europe>.

svuda prisutni. Dalji razvoj omogućit će svima da učestvuju u istraživanju i učenju, podstiče saradnju i istraživati nove, inovativne načine u ostvarivanju misije univerziteta. Prema viziji EUA, univerziteti 2030. godine biće otvoreni, transformativni, transnacionalni, autonomni, angažovani i odgovorni. Za to su, pre svega, neophodne adekvatne investicije, snažno liderstvo. I dalje će prioriteti biti reforma akademskih programa, promovisanje interdisciplinarnosti i jačanje veza sa okruženjem.<sup>140</sup>

Ne bi bilo dobro da se predugo vode administrativne procedure oko reforme univerziteta i programskih prilagođavanja. Važno je odmah unositi promene. Najbolji univerziteti trebalo bi prvi da krenu u promene, i ostale povuku za sobom. Za Srbiju bi bilo veoma važno da se najšire obrazovanje na svim nivoima konačno tretira kao jedna od primarnih oblasti za dalji razvoj zemlje.

## LITERATURA

Akiyoshi Yonezawa, World University News, 1. 02. 2020. [www.universityworldnews.com/post.php?story=20200127100853755](http://www.universityworldnews.com/post.php?story=20200127100853755).

Biznis i finansije, Beograd, 18. 12. 2018, [www.bf.rs](http://www.bf.rs).

The Economist, [www.economist.com/weeklyedition](http://www.economist.com/weeklyedition).

<https://www.eua.eu/downloads/publications/universities%20without%20walls%20%20a%20vision%20for%202030.pdf>.

Harden, Nathan. The end of the university as we know it, American Interest, vol. 08, No 3, <https://www.the-american-interest.com/2018/05/23/defining-the-american-interest/>.

Magna Charta Universitatum, Bologna, 18. 9. 1988, [www.magna-charta.org](http://www.magna-charta.org).

Milanović Branko, Globalna nejednakost, Novi pristup za doba globalizacije, (Novi Sad, Akademska knjiga, 2016).

Remenyi Dan, Grant A. Kenneth, Singh Shawren, The University of the future (Reading, Acpil, 2019), <http://www.universityworldnews.com/post.php?story=202002031431152>.

Sl. glasnik RS, br. 88/2017, 73/2018, 27/2018 – dr. zakon, 67/2019 i 6/2020 – dr. zakoni.

Stanković, Fuada, Quality Higher Education at the University of Novi Sad (2003), u Higher Education in Europe, Taylor and Francis, Abingdon, UK, vol. 28, 3/2003.

Stanković, Fuada, Higher Education Market and Consequences for Serbia, u Higher Education Management and Development in Central, Southern and Eastern Europe, Ed. Atilla Pausits, Ada Pellert, (Waxmann Verlag, Muenster, New York, Muenchen, Berlin, 2007), 63–71.

Stiglic, Džozef E. Protivrečnosti globalizacije, Beograd: SBM-x, 2002.

Strategija pametne specijalizacije 20. 03. 2019, <https://rsjp.gov.rs/sr/vesti/strategija-pametne-specijalizacije/>.

Tyson, Laura D'Andrea. The Yugoslav Economic System and Its Performance in the 1970's. Berkeley: Institute for International Studies, University of California, 1980.

Vanek Jaroslav, The General Theory of Labour-managed Market Economy, Ithaca-New York: Cornell University 1970.

Worley William, These 4 trends will define the future of development, Achim Steiner says, 11 February 2020, <https://www.devex.com/news/these-4-trends-will-define-the-future-of-development-achim-steiner-says-96539>.

Zakon o visokom obrazovanju Republike Srbije, Sl. glasnik RS, br. 88/2017, 73/2018 – dr. zakon 67/219 i br. 2929 – dr. zakon, [www.paragraf.rs](http://www.paragraf.rs).

<sup>140</sup> Ibid, 5–18.



---

Ivana Berić<sup>141</sup>

## ISKUSTVA USPEŠNIH OBRAZOVNIH SISTEMA I MOGUĆNOSTI ZA IMPLEMENTACIJU U REPUBLICI SRBIJI – REŠENJA DUALNOG OBRAZOVANJA

### SAŽETAK

Ovaj rad nastoji da ukaže na važnost obrazovanja za svaku državu i da razvoj obrazovnih politika treba da predstavlja strateški cilj. Jedan od razvojnih pravaca obrazovanja jeste kreiranje novog modela, dualnog obrazovanja. Dualno obrazovanje doprinosi većoj konkurentnosti učenika na tržištu rada, kao i borbi protiv visoke stope nezaposlenosti koja je naglo povećana nakon svetske ekonomske krize. Pored toga, primena modela dualnog obrazovanja predstavlja i niz drugih rešenja i stvara benefite za strane koje učestvuju u njemu, pre svega za učenike i kompanije. U ovom radu predstavljeni su primeri dobre prakse, nemački i austrijski modeli, a i analizirano je uvođenje dualnog obrazovanja u Srbiji.

KLJUČNE REČI: obrazovanje, dualno obrazovanje, Evropska unija, Nemačka, Austrija, Srbija.

### UVOD

„Obrazovanje je najmoćnije oružje koje  
možemo koristiti da promenimo svet”

*Nelson Mandela*

Razvoj obrazovanja mora biti i jeste strateški cilj svake države. Imajući u vidu važnost obrazovanja za svakog čoveka na svetu, ovaj rad nastoji da ispita obrazovne sisteme i razvoj dualnog obrazovnog sistema bazirajući se prevashodno na evropske zemlje i kako se kroz dualno obrazovanje kao nov model obrazovanja može odgovoriti na izazove, sadašnje i buduće. Izgradnja i stalni razvoj obrazovnog sistema jeste dragoceno jer znanja koja se steknu postaju neotuđivi deo svakog od nas. Neophodnost obrazovanja je u izgradnji ličnosti i osposobljavanju svih pojedinaca za dalje funkcionisanje u životu. Ovaj rad naglašava važnost obrazovanja i prati promene u razvoju srednjeg stručnog obrazovanja nastale uvođenjem i razvojem dualnog obrazovanja. Rad će predočiti značenje pojma „dualno obrazovanje” predstaviti značajne modele u Evropi i njihovo funkcionisanje, ali i početak i razvoj dualnog obrazovanja u Srbiji. Analizom dualnog obrazovanja u Evropi i Srbiji, doći će se do ključnog odgovora, koja su to rešenja koja nudi dualno obrazovanje.

---

<sup>141</sup> Politikološkinja za međunarodne poslove; zaposlena u Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja; i- mejl: ivana.beric@yahoo.com.

## DUALNI OBRAZOVNI SISTEM

Obrazovanje koje stičemo u školskim ustanovama treba da nas osposobi za dalji život i učini kompetentnim na tržištu rada. Razvoj obrazovnog sistema svake države prati izazove koji u međuvremenu nastaju, a umnogome i celokupan ubrzani razvoj sveta. Vremenom, neka zanimanja postaju neophodna, neka manje bitna, i u skladu sa tim, obrazovne politike prate dinamiku ovih promena na tržištu rada kako bi rezultat celokupnog obrazovanja bio učinkovitiji.

Jedan od pravaca razvoja obrazovanja je i razvoj dualnog obrazovanja. Postoje različite definicije dualnog obrazovanja, pa tako UNESCO obrazlaže reč „dual” u terminu *dualno obrazovanje* kao nešto što „kombinuje učenje kroz rad u kompaniji i stručno obrazovanje u stručnim školama u jedan kurs”<sup>142</sup>. S druge strane, Evropski centar za razvoj stručnog obrazovanja<sup>143</sup> definiše dualno obrazovanje kao „kombinovanje obrazovanja ili obuke u obrazovnoj ustanovi ili trening centru i na radnom mestu”<sup>144</sup>. Obe definicije ovih relevantnih institucija u suštini objašnjavaju sjedinjenost učenja u školskim ustanovama i učenja kroz rad koje se odvija kod poslodavaca. Dualno obrazovanje podrazumeva sticanje teorijskog znanja u školama i učenje kroz rad, odnosno sticanje praktičnog znanja u kompanijama.

Osnovne karakteristike dualnog obrazovanja jesu da:

- a) „ono spada u formalno obrazovanje kojim se stiče društveno priznata diploma/kvalifikacija;
- b) podrazumeva teorijsko obrazovanje u školi, a praktičnu nastavu na radnom mestu;
- c) ugovorom je uređen odnos između učenika i preduzeća;
- d) dobija se novčana nadoknada za rad;
- e) nadležnost u koncipiranju i realizaciji programa obrazovanja i obuke imaju škole, poslodavci i socijalni partneri”<sup>145</sup>.

Dualno obrazovanje ide korak napred u odnosu na srednje stručno obrazovanje. U dualnom obrazovnom sistemu, učenici stiču znanje u školskim ustanovama, ali ujedno i svoje znanje nadograđuju veštinama koje stiču učenjem kroz rad u kompanijama. Takav vid obrazovanja doprinosi svršenim učenicima da budu kompetentni na tržištu rada, a ulaganjem u dualno obrazovanje benefit svake države jeste u smanjivanju stope nezaposlenosti kroz prilagođavanje obrazovanja potrebama tržišta i pripremom učenika za rad.

Pored sintagme „dualno obrazovanje” (eng.: *dual education*), u literaturi se mogu naći i ostali termini kao što su *apprenticeships*, *alternance training* i *work-based learning* koje su sličnog značenja<sup>146</sup>. U ovom radu, ovi termini koristiće se kao sinonimi

<sup>142</sup> UNESCO prema Stelina Chatzichristou i dr., *Dual education: A bridge over troubled waters?* (Brussels: European Parliament, 2014), 17.

<sup>143</sup> U daljem tekstu: Cedefop.

<sup>144</sup> Cedefop prema Stelina Chatzichristou i dr., *Dual education: A bridge over troubled waters?* (Brussels: European Parliament, 2014), 17.

<sup>145</sup> Bliem, Schmid & Peranowitsch, 2014, prema Milica Tomić i dr. „Dualni model srednjeg stručnog obrazovanja: primer Austrije”, *Nastava i vaspitanje* 1, LXIV (2015): 136.

<sup>146</sup> Definicije i objašnjenja navedenih termina videti u Stelina Chatzichristou i dr., *Dual education: A bridge over troubled waters?* (Brussels: European Parliament, 2014), 17–18.

mi i biće objedinjeni kroz „dualno obrazovanje”, s obzirom da se distinkcija između termina ogleda u načinu sprovođenja dualnog obrazovanja u svakoj od zemalja.

## DUALNO OBRAZOVANJE U EVROPSKOJ UNIJI

Razvoj obrazovanja u Evropskoj uniji postaje prioritet usled ekonomske krize koja je za posledicu imala povećanje stope nezaposlenosti, ponajviše među mladima.<sup>147</sup> U cilju rešavanja problema koji su nastali usled izbijanja ekonomske krize u okviru Evropske unije, 2010. godine, usvojena je Strategija Evropa 2020 (*The Europe 2020 Strategy*) u kojoj su iskazani svi prioriteti kojima će se Evropska unija rukovoditi u periodu od 10 godina. Jedan od tih prioriteta je i smanjivanje stope nezaposlenosti, a cilj je da se do 2020. godine za 75% poveća zaposlenost populacije između 20 i 64 godine.<sup>148</sup> Deo Strategije je i „Mladi na potezu” (*Youth on the move*) u kojem se iskazuje potreba za redukovanjem obrazovanja radi boljeg prilagođavanja mladih potrebama na tržištu rada.<sup>149</sup> Zemlje sa srednjim stručnim obrazovanjem baziranim na dualnom sistemu beležile su bolje rezultate u borbi protiv nezaposlenosti mladih.<sup>150</sup>

Pored Strategije Evropa 2020, Evropska komisija usvojila je 2016. godine Novu agendu Evrope o veštinama<sup>151</sup> u kojoj ukazuju na neophodnost razvoja veština kao rešenja za smanjivanje stope nezaposlenosti. U usvojenoj agendi može se izdvojiti problem nepodudaranja veština koje se mogu postići kroz utvrđeni obrazovni sistem i veština koje se traže. Predloženo rešenje je obrazovanje zasnovano na radu (*work-based learning*) smatrajući ga najpraktičnijim i najadekvatnijim za sticanje veština, relevantnih i traženih na tržištu rada.<sup>152</sup>

Statistički podaci pokazuju da dualni obrazovni sistem obezbeđuje 14% brže zapošljavanje u odnosu na klasično stručno obrazovanje.<sup>153</sup> Činjenica je da se stopa nezaposlenosti među mladima smanjuje iz godine u godinu, a među vodećim zemljama su one sa dugogodišnjim dualnim obrazovanjem – Nemačka, Austrija i Danska.<sup>154</sup>

<sup>147</sup> Stelina Chatzichristou i dr., *Dual education: A bridge over troubled waters?* (Brussels: European Parliament, 2014), 15.

<sup>148</sup> European Commission, „Europa 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, preuzeto 15. 11. 2020, <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>, 5.

<sup>149</sup> Ibid, 13.

<sup>150</sup> Stelina Chatzichristou i dr., *Dual education: A bridge over troubled waters?* (Brussels: European Parliament, 2014), 16; European Commission, „Apprenticeship supply in the Member States of the European Union”, (2012):124.

<sup>151</sup> European Commission, „New Skills Agenda for Europe”, preuzeto 20. 11. 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0381&from=EN>.

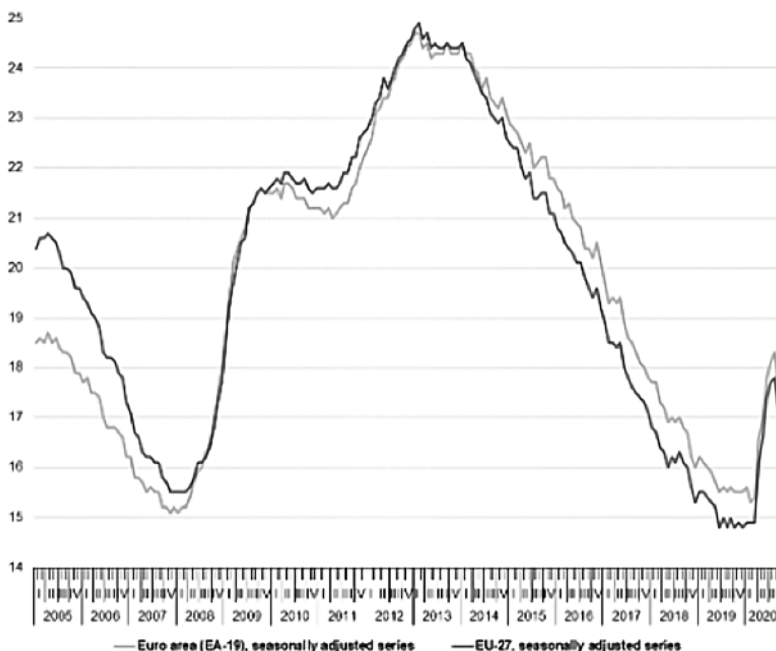
<sup>152</sup> Ibid, 13–14.

<sup>153</sup> Stelina Chatzichristou i dr., *Dual education: A bridge over troubled waters?* (Brussels: European Parliament, 2014), 48.

<sup>154</sup> European Training Foundation, „Work-based learning: benefits and obstacles” preuzeto 20. 11. 2020, [https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/m/576199725ED683BBC1257BE8005DCF99\\_Work-based%20learning\\_Literature%20review.pdf](https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/m/576199725ED683BBC1257BE8005DCF99_Work-based%20learning_Literature%20review.pdf), 30.

Prema Zajedničkom izveštaju o zapošljavanju (*Joint Employment Report*) Evropske komisije i Saveta ministara Evropske unije, jedna od ključnih poruka odnosi se na mlade i stopu nezaposlenosti. Iako je u prethodnom periodu zabeležen pad stope nezaposlenosti mladih na nivou Evropske unije, stopa nezaposlenosti u pojedinim zemljama i dalje je na visokom nivou. U izveštaju stoji da se jedna trećina mladih opredeljuje za srednje stručno obrazovanje i da je stepen zaposlenja među njima veći u odnosu na mlade koje završavaju visoko obrazovanje.<sup>155</sup>

GRAFIČKI PRIKAZ STOPE NEZAPOSLENOSTI MLADIH 2005–2020.



Izvor: Eurostat, „Unemployment statistics”, preuzeto 25. 11. 2020: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment\\_statistics#Youth\\_unemployment](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics#Youth_unemployment).

Grafički prikaz pokazuje da je Evropska unija uspeła u implementaciji svoje Strategije Evropa 2020 kada je reč o smanjenju broja nezaposlenih, pogotovo kada je reč o mladima. Ono što niko nije mogao pretpostaviti, a što je uticalo na poremećaje u ispunjenju njihovih ciljeva jeste pojava virusa Covid-19 sa kojim se trenutno čitav svet bori.

Dva najznačajnija modela dualnog obrazovnog sistema u Evropskoj uniji su nemački i austrijski model. Oni su osnov za razvoj dualnog obrazovnog sistema u ostalim evropskim zemljama, među kojima je i Srbija, o čemu će dalje biti posebno govora.

<sup>155</sup> European Commission „Draft Joint Employment report from the Commission and the Council” preuzeto 17. 11. 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018-DC0761&from=EN>, 56–57.

## DUALNO OBRAZOVANJE U NEMAČKOJ

Dualno obrazovanje u Nemačkoj razvijalo se dugi niz godina. Njegovo postojanje seže daleko u prošlost, ali se moderni elementi pojavljuju početkom XX veka.<sup>156</sup> Za ostvarivanje svake obrazovne politike i kreiranje obrazovnog sistema potrebna je zakonska regulativa. Imajući u vidu dugotrajnost ovog obrazovnog sistema, dugogodišnja zakonska regulativa za dualno obrazovanje vremenom se menjala tj. podlegala je promenama, u cilju efikasnijeg odvijanja procesa edukacije. Prvi u nizu akata je Zakon o zanatsvu (*Gesetz zur Ordnung des Handwerks*) koji je usvojen 1953. godine, a kojim je regulisano srednje stručno obrazovanje. Ključnim zakonom, koji je donesen 1969. godine, smatra se Zakon o stručnom obrazovanju (*Berufsbildungsgesetz*), koji je usvojila takozvana *velika koalicija* CDU i SDP. Zakon je menjan 2005. godine, ali i dalje predstavlja osnovni zakonski okvir za stručno obrazovanje, pa samim tim i dualno obrazovanje.<sup>157</sup>

Vremenom razvijan zakonski okvir sada sadrži brojne pravne akte kojima se reguliše dualno obrazovanje. Ovi akti mogu se podeliti u dve kategorije: oni kojima se reguliše učenje kroz rad koje se odvija u kompanijama, i oni kojima se reguliše učenje u školama. U tri najznačajnija akta kojima se reguliše učenje kroz rad, pored dva navedena, jeste i Zakon o zaštiti zapošljavanja mladih (*Youth Employment Protection Act, Jugendarbeitsschutzgesetz*).<sup>158</sup>

Dualno obrazovanje u Nemačkoj traje između 2 i 3 i po godine. Ono se odvija na dva mesta, u školi (30%), i u kompaniji (70%). U okviru kompanije, učenici pohađaju učenje kroz rad, postepeno se uključujući i upoznavajući sa radom kompanije. Učenje u školi odvija se prema jasno utvrđenim kurikulumima: 2/3 časova predviđeno je za stručne nastavne predmete, dok je 1/3 predviđena za opšteobrazovne predmete. U školi učenici stiču teorijsko znanje, dok u kompanijama primenjuju stečena teorijska znanja usvajajući praktično znanje i veštine. Dualno obrazovanje i implementaciju svih odnosnih zakona i drugih pravnih akata iz ovog domena nadziru određene institucije, kao što su: Privredna komora, socijalni partneri i Vlada. Pre započinjanja učenja kroz rad u kompaniji potpisuje se ugovor između učenika i kompanije, i njime se reguliše: početak i završetak učenja kroz rad u kompaniji, trajanje obuke, vreme provere, sadržaj obuke i raskid ugovora. Učenje kroz rad završava se polaganjem završnog ispita u organizaciji Privredne komore, sa komisijom u sastavu: poslodovaca, zaposlenih i nastavnika iz srednjih stručnih škola. Nakon završenog ispita, učenik se ocenjuje i dodeljuje mu se sertifikat kojeg izrađuje Privredna komora, a koji je priznat od strane Vlade.<sup>159</sup>

<sup>156</sup> Federal Institute for Vocational Education and Training, „Vocational Training Regulations and the Process Behind Them”, (Bonn: BIBB Press and Public Relations Section, 2011), 10.

<sup>157</sup> Ibid.

<sup>158</sup> German Office for International Cooperation in Vocational Education and Training, „Dual VET Legal framework”, Federal Institute for Vocational Education and Training, preuzeto 15. 11. 2020. ://www.bibb.de/dokumente/pdf/dual\_vet\_legal\_framework\_2019.pdf.

<sup>159</sup> Germany Office for International Cooperation in Vocational Education and Training, „Dual VET: Vocational Education and Training in Germany”, Federal Institute for Vocational Education and Training, preuzeto 15. 11. 2020. [https://www.bibb.de/dokumente/pdf/govet\\_presentation\\_dual\\_vet\\_Nov\\_2019\\_en.pdf](https://www.bibb.de/dokumente/pdf/govet_presentation_dual_vet_Nov_2019_en.pdf).

Nemačka kancelarija za međunarodnu saradnju u stručnom obrazovanju (*German Office of International Cooperation in Vocational Education and Training*) obrazlaže uspešno dualno obrazovanje u Nemačkoj sledećim:

- a) „dugoročna istorija dualnog obrazovanja;
- b) visoko razvijena ekonomska strukutra koja se pretvara u veliku potražnju za kvalifikovanim zaposlenima na tržištu rada;
- c) jaka mala i srednja preduzeća;
- d) snažna i kompetentna zastupljenost interesa poslodavaca i zaposlenih;
- e) široko prihvatanje standarda srednjeg stručnog obrazovanja kroz snažno učestvovanje socijalnih partnera u srednjem stručnom obrazovanju i kultura zadružnog angažovanja;
- f) snažni regulatorni kapaciteti Vlade;
- g) kompetentni stručni nastavnici i instruktori; opšti obrazovni sistem čini mlade ljude spremnim za stručno obrazovanje.”<sup>160</sup>

Brojni statistički podaci pokazuju uspešnost nemačkog modela dualnog obrazovanja. Nemačka beleži 324 dualnih obrazovnih profila, 427.224 kompanija koje učestvuju u dualnom obrazovnom sistemu, 525.081 novih ugovora kompanija i učenika, i čak 74% učenika zapošljava se nakon završetka školovanja.<sup>161</sup>

#### DUALNO OBRAZOVANJE U AUSTRIJI

Dualno obrazovanje u Austriji ima svoju predistoriju, i sada već i tradiciju. Prvi elementi učenja kroz rad mogu se uočiti tokom XVIII i XIX veka, s tim što se moderni zakonski okviri za razvoj dualnog obrazovanja i njegovo sprovođenje mogu primetiti tek tokom XX veka. Nakon Prvog svetskog rata, Austrija uobličava dualno obrazovanje, regulišući ga jasnije i konkrentnije u cilju smanjivanja prostora za bilo kakvu zloupotrebu učenika od strane kompanija, te je tako zabranjen noćni rad i uspostavljeno je ograničenje broja radnih sati u jednoj nedelji.<sup>162</sup>

Tek od 1970. godine, kada je donesen Zakon o stručnom obrazovanju (*Vocational Training Act, Berufsausbildungsgesetz*), uspostavljeni su konkretni i moderni okviri za sprovođenje dualnog obrazovanja. Tim Zakonom regulisane su mnoge stvari koje doprinose efikasnijem sprovođenju ovakvog vida obrazovanja kao što je primena Zakona od strane kompanije, neophodno sticanje licence od strane instruktora koji su zaduženi za sprovođenje učenja kroz rad u kompaniji i mnogi drugi uslovi.<sup>163</sup> Pored pomenutog Zakona, i drugi pravni akti upotpunjuju zakonski okvir za sprovođenje dualnog obrazovanja kao što su Uredba o preduzetništvu koja je

<sup>160</sup> Ibid.

<sup>161</sup> Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, „Dual vocational training – a recipe for success“, preuzeto 16. 11. 2020. <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Dossier/vocational-training-and-work.html>.

<sup>162</sup> Wolfgang Bliem i dr., *Dual Vocational Education and Training in Austria, Germany, Liechtenstein and Switzerland* (Beč: Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft (Research & Development in VET, 2016), 2.

<sup>163</sup> Ibid.

usvojena 1994. godine, kao i uredbe o pojedinačnim zanimanjima koje donosi Ministarstvo privrede.<sup>164</sup>

Dualno obrazovanje u Austriji sprovodi se u školi 20% i u kompaniji 80%. Učenje kroz rad traje između 2 i 4 godine, i sprovodi se za preko 200 profila. Pravna osnova za sprovođenje učenja kroz rad u kompaniji je ugovor koji potpisuje učenik sa kompanijom. U datom ugovoru regulisana su sva prava i obaveze jedne i druge strane, kao i uslovi koji su neophodni za sprovođenje učenja kroz rad. Ugovor mora biti podnesen Kancelariji za dualno obrazovanje (*Apprenticeship Office*) koja predstavlja regionalno telo Privredne komore nadležno za ispitivanje podobnosti kompanije da učestvuje u sistemu dualnog obrazovanja; ovo telo akredituje datu kompaniju ukoliko ispuni uslove za učestvovanje u procesu dualnog obrazovanja. Učenici imaju pravo na naknadu koju na mesečnom nivou isplaćuje kompanija, kao i na socijalno i zdravstveno osiguranje. Sva preduzeća priključuju se sistemu dualnog obrazovanja na dobrovoljnoj osnovi i snose troškove za sprovođenje učenja kroz rad. Kako bi se povećao broj kompanija u sistemu, država preuzima obavezu na sebe da motiviše i podstiče kompanije da dobrovoljno učestvuju.<sup>165</sup>

Motivacija kompanija da učestvuju u dualnom obrazovnom sistemu sprovodi se kroz mehanizam finansijske podrške kompanija za sprovođenje učenja kroz rad, bilo da je reč o direktnim ili indirektnim subvencijama ili čak subvencijama koje direktno primaju učenici koji pohađaju učenje kroz rad. Direktne subvencije mogu biti osnovne ili uslovljene određenim kriterijumima za preduzeća. Osnovne direktne subvencije odnose se na povraćaj novca kompanijama koje izdvajaju za učeničke naknade za njihov boravak u kompaniji. Drugi vid direktnih subvencija smatraju se dodatnim, i njih država daje onim preduzećima koja pružaju dodatnu pomoć za pripremu završnog ispita, sprovođenje inkluzivnog programa ili obezbeđivanje jednakog pristupa bez obzira na pol. Pored direktnih subvencija, Austrija motiviše kompanije i indirektnim subvencijama koje se često odnose ili na ukidanje obaveze uplaćivanja socijalnih doprinosa ili ukidanje obaveze plaćanja odnosno smanjenje poreza. Treći vid subvencionisanja usmeren je ka učenicima koji su u sistemu učenja kroz rad preko tržišta rada, a u cilju njihove motivacije za učestvovanje u dualnom obrazovnom sistemu kako kompanija, tako i učenika.<sup>166</sup>

Nastava koja se odvija u školama mora da bude komplementarna učenju kroz rad koja se odvija u kompanijama. Razlog za to je da se na što adekvatniji način usvoji teorijsko znanje i potom primeni u praksi. Plan i program nastave i učenja obuhvata oko 65% stručnih predmeta i 35% opšteobrazovnih predmeta. Završni ispit koji se polaže po završetku srednje škole, omogućava svršenim učenicima

<sup>164</sup> Milica Tomić i dr. „Dualni model srednjeg stručnog obrazovanja: primer Austrije“, *Nastava i vaspitanje* 1 LXIV(2015): 137.

<sup>165</sup> Friedhelm Eicker i dr., *Vocational Education and Training in Sub-Saharan Africa: Current Situation and Development* (Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co.KG, 2016), 53.

<sup>166</sup> Kurt Schmid, *Approaches in Austria, Germany, Liechtenstein and Switzerland Options, Pros and Cons for Reform Processes*(2019): 10–11. [https://www.dcdualvet.org/wp-content/uploads/DC-dVET\\_Discussion-Note-Financial-Incentives.pdf](https://www.dcdualvet.org/wp-content/uploads/DC-dVET_Discussion-Note-Financial-Incentives.pdf).

dualnog obrazovanja da nastave dalje sa školovanjem na visokoškolskim ustanovama.<sup>167</sup>

Po završetku učenja kroz rad, učenik polaže završni ispit, na isti način kao i u Nemačkoj; njega organizuju regionalne privredne komore, a ispit ocenjuje komisija sastavljena od poslodavaca i zaposlenih. Na završnom ispitu utvrđuje se da li je učenik kroz proces učenja kroz rad usvojio adekvatna znanja koja će mu na tržištu rada olakšati potragu za poslom. Specifičnost dualnog obrazovanja u Austriji jeste da učenik koji učestvuje u dualnom obrazovnom sistemu ima mogućnost sticanja kvalifikacija i dve diplome za dva slična obrazovna profila.<sup>168</sup>

Institucionalni okvir koji omogućava sprovođenje dualnog obrazovanja složen je po brojnosti institucija koje ga čine i po njihovim nadležnostima. Ministarstvo obrazovanja svakako je najznačajnije u sprovođenju dualnog obrazovanja, ali karakteristično za institucionalni okvir u Austriji je učestvovanje i ostalih ministarstava u sprovođenju dualnog obrazovanja. Takođe, važno mesto zauzima i Privredna komora koja procenjuje da li kompanija, koja na dobrovoljnoj osnovi želi da učestvuje u sistemu dualnog obrazovanja, ispunjava za to neophodne uslove. Dalje, Privredna komora podstiče kompanije da se uključuju u ovaj sistem, pomaže im u organizovanju obuka i drugih aktivnosti. Pored navedenih, institucionalni okvir čine još i regionalni odbori i kancelarije za dualno obrazovanje, kao i savezni odbori sa socijalnim partnerima, a čije aktivnosti doprinose efikasnijem i efektivnijem sprovođenju dualnog obrazovanja.<sup>169</sup>

Broj učesnika u dualnom sistemu obrazovanja ukazuje na njegov uspeh. Od ukupnog broja učenika, 80% pohađa srednje stručno obrazovanje, od kojih je polovina (oko 120.000 učenika) uključena u sistem dualnog obrazovanja. I veliki broj kompanija, njih 35.000, uključenih u dualno obrazovanje, potvrda je uspeha ovog sistema.<sup>170</sup>

## RAZVOJ DUALNOG OBRAZOVANJA U SRBIJI

Jedan od prioriteta Vlade Republike Srbije jeste usaglašavanje obrazovanja sa potrebama tržišta rada. Potreba za ovim usaglašavanjem kroz uspostavljanje dualnog obrazovnog sistema definisana je važnim dokumentima kao što su: Program ekonomskih reformi, Akcioni plan za sprovođenje programa Vlade, Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine i Nacionalna strategija zapošljavanja za period od 2011. do 2020. godine.<sup>171</sup>

Prvi nagoveštaji o izgradnji dualnog obrazovanja u Srbiji videli su se u sprovođenju projekta „Reforma srednjeg stručnog obrazovanja” koji je realizovan između

---

<sup>167</sup> Friedhelm Eicker i dr., *Vocational Education and Training in Sub-Saharan Africa: Current Situation and Development* (Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co.KG, 2016), 54.

<sup>168</sup> Ibid., 53.

<sup>169</sup> Ibid, 58–59.

<sup>170</sup> Austrian information „Apprenticeship Training in Austria – A Best-Practice-Case in Europe” preuzeto 25. 11. 2020, <http://www.austrianinformation.org/current-issue-spring-2014/education-in-austria-the-dual-system>.

<sup>171</sup> Prof. dr. Gabrijele Grujić, *Nacionalni model dualnog obrazovanja: put u budućnost Srbije* (Beograd: Službeni glasnik, 2020), 22.



2013. i 2016. godine, uz podršku nemačke organizacije GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*). Realizacijom ovog projekta povećao se broj sati namenjen učenju kroz rad u kompanijama, a došlo je i do unapređivanja planova i programa nastave i učenja za svaki obrazovni profil u čijem kreiranju je konsultovana i privreda, kako bi se planovi i programi uskladili sa potrebama tržišta rada i zahtevima preduzeća u kojima bi se realizovalo učenje kroz rad. Naredni korak bio je donošenje zakona kojim bi se jasno definisalo dualno obrazovanje i usvojile ključne odredbe za njegovo funkcionisanje. Tako je, 2017. godine, usvojen Zakon o dualnom obrazovanju, koji se našao u svojoj punoj primeni školske 2019/2020. godine.<sup>172</sup>

Zakonski okvir za sprovođenje dualnog obrazovanja u Srbiji čine brojni zakonski i podzakonski akti. Pored krucijalnog – Zakona o dualnom obrazovanju, ostali bitni pravni akti su: Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja; Zakon o srednjem obrazovanju; Zakon o zdravstvenom osiguranju; Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje; Zakon o porezu na dohodak građana; Uredba o utvrđivanju opasnog rada za decu; Pravilnik o planu i programu nastave i učenja; Pravilnik o programu završnog ispita; Pravilnik o programu obuke za instruktora i bliže uslove za polaganje ispita za instruktore; Pravilnik o načinu raspoređivanja učenika za učenje kroz rad; Pravilnik o bližim uslovima, načinu rada, aktivnostima i sastavu tima za karijerno vođenje i savetovanje u srednjoj školi koja realizuje obrazovne profile u dualnom obrazovanju i Pravilnik o organizaciji, sastavu i načinu rada Komisije za utvrđivanje ispunjenosti uslova za izvođenje učenja kroz rad kod poslodavaca.<sup>173</sup>

Dualno obrazovanje u Srbiji, utemeljeno je na elementima tradicionalnih dualnih obrazovnih sistema tri države, Nemačke, Austrije i Švajcarske. Ono je u Republici Srbiji sistemski uspostavljeno 2019. godine. Sprovodi se na dva mesta: učenje u školi i učenje kroz rad u kompaniji. Od ukupnog broja časova stručnih predmeta predviđenih planom i programom, broj časova predviđenih za učenje kroz rad varira između 20% i 80%. Od ukupnog broja časova učenici pohađaju između 30% do 40% opšteobrazovnih predmeta, dok stručni predmeti variraju između 55% do 65%. Udeo stručnih i opšteobrazovnih časova zavisi da li je reč o trogodišnjim i četvorogodišnjim profilima ali i od kvalifikacije. Učenik može maksimalno provesti u kompaniji 6 sati dnevno, odnosno 30 sati nedeljno, u periodu između 8 i 20 časova. Broj radnih sati ograničen je u kontekstu zaštite učenika od bilo kakve zloupotrebe.

Odnos tri ključne strane u dualnom obrazovanju – učenik, škola i poslodavac – uređen je putem dva ugovora: jedan je između škole i poslodavca (Ugovor o dualnom obrazovanju), a drugi između učenika, odnosno njegovih roditelja tj. drugog zakonskog zastupnika, i poslodavca (Ugovor o učenju kroz rad).<sup>174</sup>

<sup>172</sup> Ibid, 22–23.

<sup>173</sup> Prof. dr Gabrijela Grujić, *Nacionalni model dualnog obrazovanja: put u budućnost Srbije* (Beograd: Službeni glasnik, 2020), 214–215.

<sup>174</sup> Zakon o dualnom obrazovanju, preuzeto 20. 11. 2020, [https://www.paragraf.rs/propisi\\_download/zakon-o-dualnom-obrazovanju.pdf](https://www.paragraf.rs/propisi_download/zakon-o-dualnom-obrazovanju.pdf).

Za učenje kroz rad kod poslodavaca razmatra Komisija za utvrđivanje ispunjenosti uslova za izvođenje učenja kroz rad kod poslodavca za određeni profil ili grupu obrazovnih profila<sup>175</sup>, koju je formirala Privredna komora Srbije. Konačnu odluku o ispunjenosti predviđenih uslova, a na osnovu predloga Komisije, donosi Privredna komora Srbije. Pored obaveznosti sticanja akreditacije od strane Privredne komore, kompanija mora da ima i instruktore za učenje kroz rad koji su zaposleni u kompaniji i koji ispunjavaju odgovarajuće uslove. Zaposleni, pre nego što preuzmu ulogu instruktora, moraju da prođu obuku, polože ispit koji organizuje Privredna komora i steknu licencu.<sup>176</sup> Instruktori u kompanijama podučavaju učenike i prate njihov rad na osnovu plana i programa nastave i učenja.<sup>177</sup>

Dualno obrazovanje u Srbiji postepeno se gradilo, ali uzimajući u obzir prethodne tri godine, od kada je dualno obrazovanje našlo svoju primenu, odnosno od kada se u srednjem stručnom obrazovanju pojavio model sa elementima duala, pa sve do danas, kada govorimo o punoj primeni dualnog obrazovanja u srednjim stručnim školama, možemo reći da je ono zabeležilo svoju uspešnost. Brojevi učenika, škola i kompanija u dualnom obrazovnom sistemu povećava se iz godine u godinu: reč je o preko 10.000 učenika, oko 120 srednjih stručnih škola i preko 880 akreditovanih kompanija. Statistički podaci pokazuju da je primena dualnog obrazovanja u Srbiji doprinela povećanju stope zaposlenosti među mladim ljudima: više od 70% učenika zaposli se u prvih šest meseci nakon okončanja školovanja.<sup>178</sup>

## REŠENJA DUALNOG OBRAZOVANJA

Osnovno rešenje koje dualno obrazovanje nudi, i koje je zavredelo fokus Evropske unije na njegov razvoj u poslednjoj deceniji, jeste smanjivanje stope nezaposlenih, prevashodno među mladima, što i potkrepljuje prethodni grafički prikaz. Pored toga, dualno obrazovanje nudi i benefite učenicima, kao i kompanijama koje učestvuju u sistemu dualnog obrazovanja.

Obrazovni sistem zasnovan na dualu donosi prednosti za učenike koji učestvuju u njemu, kao što su:

- a) „sticanje praktičnih veština i profesionalnih iskustava na opremi, radnih metoda i tehnologije koje su realno korišćene od strane kompanija;
- b) razvoj ključnih profesionalnih veština (rešavanje problema, upravljanje konfliktima i pregovaranje, preduzetništvo, timski rad, komunikacija sa kupcima) na efikasan i realan način;
- c) sticanje informacija od strane studenata o svakodnevnoj stvarnosti zanimanja/profesija;

<sup>175</sup> U daljem tekstu Komisija.

<sup>176</sup> Zakon o dualnom obrazovanju, preuzeto 20. 11. 2020, [https://www.paragraf.rs/propisi\\_download/zakon-o-dualnom-obrazovanju.pdf](https://www.paragraf.rs/propisi_download/zakon-o-dualnom-obrazovanju.pdf).

<sup>177</sup> Prof. dr Gabrijela Grujić, *Nacionalni model dualnog obrazovanja: put u budućnost Srbije* (Beograd: Službeni glasnik, 2020), 226.

<sup>178</sup> Program Vlade Republike Srbije kandidata za predsednika Vlade Ane Brnabić, preuzeto 20. 11. 2020, [https://www.srbija.gov.rs/view\\_file.php?file\\_id=2428&cache=sr](https://www.srbija.gov.rs/view_file.php?file_id=2428&cache=sr).

- d) prednosti zapošljavanja (u smislu da svakodnevni kontakt između poslodavaca i praktikanata čini kasnije zapošljavanje mnogo efikasnijim i jeftinijim);
- e) činjenica da učenici mogu primati platu je takođe atraktivna opcija za njih;
- f) učenje kroz rad pojedinci često koriste kao sredstvo u kontekstu doživotnog učenja.<sup>179</sup>

Iako uključivanje u sistem dualnog obrazovanja za kompanije stvara određene troškove, benefiti ih nadmašuju. Istraživanja su pokazala da kompanije koje učestvuju u sistemu beleže veću produktivnost, ali i bolji imidž jer mnoge kompanije smatraju da učestvovanjem u ovakvom sistemu stvaraju bolju sliku o sebi.<sup>180</sup> Kompanije ovim sistemom stižu kvalifikovanu i kompetentnu radnu snagu, štede na prekvalifikaciji i dokvalifikaciji zaposlenih i učestvuju u kreiranju obuka.<sup>181</sup> Pored toga, kompanije stvaraju i osnovu za inovacije, uvođenjem novih generacija učenika sa novim idejama. Benefit za kompanije je i povećanje i promovisanje njihove društvene odgovornosti jer svojim učestvovanjem u sistemu dualnog obrazovanja doprinose razvoju celokupnog društva.<sup>182</sup>

Rešenja dualnog obrazovanja reflektuju se i na šire društvo. Sprovođenje dualnog obrazovanja doprinosi većem stepenu integracije mladih u sistem i njihovo snalaženje na tržištu rada i olakšanje njihovog života. Dualno obrazovanje može biti i deo rešenja prevelike javne potrošnje koja se stvara usled velikog izdvajanja za edukaciju mladih, jer u dualnom obrazovanju kompanije snose troškove za deo edukacije mladih koja se odvija u kod njih, te sačuvana sredstva država može da upotrebi na efikasniji način.<sup>183</sup>

## ZAKLJUČAK

Obrazovanje građana je važno i treba da bude strateški cilj svake države. Obrazovanjem građani stižu znanje i veštine, osposobljavaju se za život, razvijaju mišljenje, demokratske vrednosti. Obrazovna politika mora da se razvija, da se modernizuje i usavršava, prateći promene u svetu i prilagođavajući im se. Akcenat na dualnom obrazovanju stavlja se zbog povećane nezaposlenosti, pogotovo među mladom populacijom, koja je rezultat svetske ekonomske krize. Ovakav vid razvoja obrazovanja, imao je za cilj prilagođavanje mladih ljudi i njihovo osposobljavanje

<sup>179</sup> European Commission, „Apprenticeship supply in the Member States of the European Union”, (2012): 124.

<sup>180</sup> European Training Foundation, „Work-based learning: benefits and obstacles”, preuzeto 20. 11. 2020. [https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/m/576199725ED683BBC1257BE8005DCF99\\_Work-based%20learning\\_Literature%20review.pdf](https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/m/576199725ED683BBC1257BE8005DCF99_Work-based%20learning_Literature%20review.pdf), 23–25.

<sup>181</sup> Germany Office for International Cooperation in Vocational Education and Training, „Dual VET: Vocational Education and Training in Germany”, Federal Institute for Vocational Education and Training, preuzeto 15. 11. 2020. [https://www.bibb.de/dokumente/pdf/govet\\_praesentation\\_dual\\_vet\\_Nov\\_2019\\_en.pdf](https://www.bibb.de/dokumente/pdf/govet_praesentation_dual_vet_Nov_2019_en.pdf).

<sup>182</sup> Prof. dr. Gabrijele Grujić, *Nacionalni model dualnog obrazovanja: put u budućnost Srbije* (Beograd: Službeni glasnik, 2020), 212.

<sup>183</sup> European Training Foundation, „Work-based learning: benefits and obstacles” preuzeto, 20. 11. 2020. [https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/m/576199725ED683BBC1257BE8005DCF99\\_Work-based%20learning\\_Literature%20review.pdf](https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/m/576199725ED683BBC1257BE8005DCF99_Work-based%20learning_Literature%20review.pdf), 29–32.

da budu kompetentni na tržištu rada čime bi se automatski smanjila stopa nezaposlenosti. Evropska unija uspešno ostvaruje svoj cilj u pogledu zapošljavanja iskazan u Strategiji Evropa 2020 upravo razvojem obrazovne politike i osposobljavanjem mladih za tržište rada. Ono što niko nije mogao predvideti jeste nova kriza izazvana pandemijom Covid-19. Ostaje pitanje na koji način će se regulisati povećana stopa nezaposlenosti u narednom periodu, i da li će biti prostora da obrazovanje ostane jedan od prioriteta Evropske unije. S druge strane, sistem dualnog obrazovanja relativno je nov edukativni model u Srbiji i za tako kratak period beleži sjajne rezultate. Covid-19 i u Srbiji može uticati na dinamiku razvoja obrazovanja, ali dualno obrazovanje zasigurno ostaje prioritet Vlade Republike Srbije, čime se potvrđuje njegoa važnost za društvo u celini. Uspeh dualnog obrazovanja dokumentuje i trend širenja i razvoja ovog modela i u ostalim zemljama. Kao zaista dobar potez u celokupnom razvoju obrazovanja, dualnom obrazovanju predstoji dalji razvoj i uspeh.

## LITERATURA

- Austrian information „Apprenticeship Training in Austria – A Best-Practice-Case in Europe” preuzeto 25. 11. 2020. <http://www.austrianinformation.org/current-issue-spring-2014/education-in-austria-the-dual-system>.
- Bliem, Wolfgang, Alexander Petanovitsch & Kurt Schmid, *Dual Vocational Education and Training in Austria, Germany, Liechtenstein and Switzerland*. Vienna: Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft (Research & Development in VET), 2016.
- Chatzichristou, Stelina, Daniela Ulicna, Ilona Murphy & Anette Curth, *Dual education: A bridge over troubled waters?*. Brussels: European Parliament, 2014.
- Eicker, Friedhelm, Gesine Haseloff & Bernd Lennartz, *Vocational Education and Training in Sub-Saharan Africa: Current Situation and Development*. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co.KG, 2016.
- European Commission, „Europa 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, preuzeto 20. 11. 2020, <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>.
- European Training Foundation, „Work-based learning: benefits and obstacles”, preuzeto 20. 11. 2020. [https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/m/576199725ED683BBC1257BE8005DCF99\\_Work-based%20learning\\_Literature%20review.pdf](https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/m/576199725ED683BBC1257BE8005DCF99_Work-based%20learning_Literature%20review.pdf).
- European Commission „Draft Joint Employment report from the Commission and the Council”, preuzeto 17. 11. 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0761&from=EN>.
- Eurostat, preuzeto 25. 11. 2020, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment\\_statistics#Youth\\_unemployment](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics#Youth_unemployment).
- Federal Institute for Vocational Education and Training, „Vocational Training Regulations and the Process Behind Them”, Bonn: BIBB Press and Public Relations Section, 2011.
- Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, „Dual vocational training – a recipe for success”, preuzeto 16. 11. 2020, <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Dossier/vocational-training-and-work.html>.
- German Office for International Cooperation in Vocational Education and Training, „Dual VET Legal framework”, Federal Institute for Vocational Education and Training, preuzeto 15. 11. 2020, [www.bibb.de/dokumente/pdf/dual\\_vet\\_legal\\_framework\\_2019.pdf](http://www.bibb.de/dokumente/pdf/dual_vet_legal_framework_2019.pdf).

Grujić, Gabrijela, *Nacionalni model dualnog obrazovanja: put u budućnost Srbije* Beograd: Službeni glasnik, 2020.

Kurt Schmid, „Approaches in Austria, Germany, Liechtenstein and Switzerland Options, Pros and Cons for Reform Processes” (2019) [https://www.dcdualvet.org/wp-content/uploads/DC-dVET\\_Discussion-Note-Financial-Incentives.pdf](https://www.dcdualvet.org/wp-content/uploads/DC-dVET_Discussion-Note-Financial-Incentives.pdf).

Program Vlade Republike Srbije kandidata za predsednika Vlade Ane Brnabić. Preuzeto 20. 11. 2020, [https://www.srbija.gov.rs/view\\_file.php?file\\_id=2428&cache=sr](https://www.srbija.gov.rs/view_file.php?file_id=2428&cache=sr).

Tomić, Milica, Vera Spasenović i Emina Hebib. „Dualni model srednjeg stručnog obrazovanja: primer Austrije”. *Nastava i vaspitanje* 1, LXIV (2015): 131-144.

Zakon o dualnom obrazovanju. Preuzeto 20. 11. 2020, [https://www.paragraf.rs/propisi\\_download/zakon-o-dualnom-obrazovanju.pdf](https://www.paragraf.rs/propisi_download/zakon-o-dualnom-obrazovanju.pdf).

---

Prof. dr Vladan Ivanović<sup>184</sup>

## SLOBODOM DO RAZVOJA U NEMAČKOM MODELU SOCIJALNO-TRŽIŠNE PRIVREDE

### SAŽETAK

Socijalno-tržišna privreda Nemačke kao model koji je u centar privrednog i društvenog sistema postavio pojedinca i njegovu slobodu, upečatljivo svedoči o pretpostavkama neophodnim za održiv i dinamičan privredni i društveni razvoj. Koncipiran u intelektualnim krugovima Frajburške škole, a artikulisan pod snažnim uticajem hrišćanskih ideja i evropskog zajedništva, u izrazito nepovoljnim istorijskim okolnostima, učinio je današnju Nemačku dominantnom evropskom privrednom (i političkom) silom. Put do aktuelnog stanja podrazumevao je izgradnju kompleksnog sistema privrednih i političkih institucija koje obezbeđuju funkcionalnost monetarnog, konkurentskog i državnog poretka. Društveni i privredni ishodi socijalno-tržišne privrede su blagostanje, sloboda i dostojanstvo svakog pojedinca.

KLJUČNE REČI: Socijalno-tržišna privreda, privredni razvoj, društveni razvoj, Nemačka, Frajburška škola, sloboda, dostojanstvo.

### UMESTO UVODA

*Kratka istorija privrede Nemačke i kontekst nastanka socijalno-tržišne privrede*

Od kada je Alfred Miler-Armak u knjizi „Ekonomsko upravljanje i tržišna privreda” prvi put upotrebio pojam socijalno-tržišna privreda ona je postala sinonim za privredni i društveni model, koji će nakon uključivanja u Diseldorfske principe, odnosno u program Hrišćansko-demokratske unije (CDU) 1949. godine, postati i *de facto* model na kojem se bazira nemački privredni sistem. Van nemačkog govornog područja mnogo poznatiji izraz je „*Wirtschaftswunder*” – ekonomsko čudo, što govori naročito o impresivnim rezultatima koji su postignuti u prvoj deceniji. Prosečna stopa ekonomskog rasta između 1949. i 1959. iznosila je blizu 10%, zaposlenost je bila puna, a godišnji rast cena bio je ispod 1%.<sup>185</sup> Kantova ocena o Francuskoj re-

---

<sup>184</sup> Ekonomista, profesor na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Kragujevcu; i-mejl: vivanovic@hotmail.com.

<sup>185</sup> Od svih informacija, podatak o punoj zaposlenosti je najilustrativniji. Naime, već krajem pedesetih godina postojalo je oko 400.000 nepopunjenih radnih mesta. To znači da je tržište potpuno apsorbovalo svih 14 miliona izbeglica. Upravo zbog nedostatka radne snage već tada su ) sa velikim brojem zemalja potpisani bilateralni sporazumi o „gostujućim” radnicima, tj. Gasterbeiter, prvo sa Italijom (1955), a na kraju – sa SFR Jugoslavijom (1968). Više videti u: Vladan Ivanović, *Poretkom do prosperiteta: Nemački model socijalno-tržišne privrede*, (Beograd: Fondacija Konrad Adenauer, 2019), 8.

voluciji, da se jedan takav događaj ne zaboravlja u ljudskoj istoriji, u potpunosti važi i za istoriju posleratne privrede Nemačke.

Svi ovi rezultati postaju još impresivniji ako se uzmu u obzir kontekst i okolnosti u kojima su postignuti. Naime, Nemačka je rat izgubila, završila sa ograničenim suverenitetom, podeljena na 4 savezničke zone, tačnije na sovjetski i 3 saveznička dela, sa 5 miliona poginulih, 14 miliona izbeglica i ogromnim razaranjem<sup>186</sup>. Na primer, u velikim gradovima obim uništenja bazične infrastrukture i stambenih jedinica često je prelazio 90%. Inicijalni uspeh socijalno-tržišne privrede bio je toliko veliki da je nemački model privrede ne samo privukao pažnju ekonomista, već i političkih elita u drugim zemljama<sup>187</sup>.

Osnovne ideje i principi socijalno-tržišne privrede razrađene su u okviru Frajburške škole<sup>188</sup>, i pretočene su kao konkretna rešenja u pravnom poretku i u posleratnim javnim politikama<sup>189</sup>. Supstancijalna „kulturno-politička“ odluka na kojoj počiva socijalno-tržišna privreda odnosi se na „posvećenost slobodi pojedinca i (samo)odgovornosti u profesiji, u državi i u privredi“<sup>190</sup>. Sloboda ne samo da je u srži efikasne privrede, već je i osnova ljudskog dostojanstva svakog pojedinca<sup>191</sup>. Nemačka je uspela da nakon II svetskog rata uspostavi liberalan ekonomski i politički poredak, o čemu slikovito govore reči nobelovca Fridriha fon Hajeka, da je „očigledno nekima od mojih prijatelja u Nemačkoj... uspelo,... da tip društva za koji se ja zalažem, učini dopadljivim široj populaciji.“<sup>192</sup>

<sup>186</sup> O tome koliko je situacija u Nemačkoj bila katastrofalna govore činjenice o proizvodnji: na svakog Nemca je tek na svakih 5 godina dolazio po 1 tanjir, na svakih 12 godina – jedan par cipela, na svakih 50 – jedno odelo, da je tek svako peto odojče moglo da ima kolvku, a svaki 3. Nemač imao priliku da bude sahranjen u sopstvenom kovčegu. Carlo Mötteli, *Licht und Schatten der Sozialen Marktwirtschaft – Leitbild und Wirklichkeit in der Bundesrepublik Deutschland* (Erlenbach-Zürich, Stuttgart: Eugen Rentsch Verlag, 1961), 75.

<sup>187</sup> Interesantan je primer predsednika Liberalne partije u Italiji, Malagodia, koji je 25. maja 1959. godine u programu od 14 tačaka koji je predstavio u italijanskom parlamentu pozvao na uspostavljanje socijalno-tržišne privrede. „Soziale Marktwirtschaft für Italien“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25. 05. 1959, 19.

<sup>188</sup> Najprominentnije ime je, svakako, Valter Ojken, ali su značajan doprinos dali i Alfred Miler-Armak, Franc Bem, Ludvig Erhard, Vihelm Repke, Aleksander Ristov i Fridrih Luc. Osim njih, poseban doprinos u praktičnom oblikovanju socijalno-tržišne privrede iz perspektive katoličkog socijalnog učenja imao je katolički teolog Osvald fon Nel-Brojning. Pomenuti pojedinci razvili su osnovne ideje na kojima je počivala socijalno tržišna privreda, i neposredno su učestvovali u kretanju institucionalne struktura i u primeni te ideje u Nemačkoj: pored pomenutog Ludviga Erharda, koji je bio ministar privrede, a potom i kancelar, Valter Ojken bio mu je savetnik, do kraja života, Franc Bem bio je poslanik nemačkog parlamenta i predsednik Komisije za pregovore o reparaciji sa Izraelom, Alfred Miler-Armak bio je sekretar u Ministarstvu privrede i šef Sektora za ekonomsku politiku.

<sup>189</sup> Walter Henkels, „Er prägte das Wort „Soziale Marktwirtschaft“ – Bonner Köpfe: Staatssekretär Alfred Müller-Armack“. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23. 05. 1959, 2.

<sup>190</sup> Ludvig Erhard, *Wirken und Reden – 19 Reden aus den Jahren 1952–1965*, (Ludwigsburg: Hoch, 1966), 192. U daljem tekstu (Erhard, *Wirken und Reden*).

<sup>191</sup> Veronica Barth, „Die Soziale Marktwirtschaft – Intention und Praxis: Ideen der Gründerväter und ihre Umsetzung“, In *Zukunftsmodell Soziale Marktwirtschaft – Herausforderungen und Perspektiven im 21. Jahrhundert*, Hrsg. Gunter Thielen (Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2011), 37.

<sup>192</sup> Thomas Wolf, *Der aktivierende Sozialstaat zwischen Freiheit und Zwang: Der begrenzte Spielraum moderner Sozialpolitik* (Padeborn: Ferdinand Schöningh, 2011), 193.

Model socijalno-tržišne privrede bio je antiteza nemačkoj privredi ne samo za vreme nacionalsocijalističke vladavine, već i antiteza privrednim i, velikim delom, političkim principima na kojima je funkcionisala Vajmarska republika, odnosno nemačka država nakon Berlinskog kongresa, 1878. godine. Ceo ovaj period obeležile su permanentne krize. Naime, između 1873. i 1896. godine bio je period velike depresije, zatim je došlo do velike finansijske krize 1907, kada je nemačka Rajhsbanka za mesec dana izgubila petinu zlatnih rezervi. Svoj vrhunac je, nakon I svetskog rata, doživela u hiperinflaciji 1923. godine, da bi 1927. i 1929. došlo do kraha berze, što je korespondiralo početku Velike svetske ekonomske krize. Socijalni i ekonomski rezultati bili su katastrofalni, i utrljali su put političkoj tragediji, ne samo nemačkoj, dolaskom nacionalsocijalističke partije na vlast 1933. godine. Neuspesi privrednog i političkog sistema bili su generisani postojanjem privrednog sistema koji se zasnivao na privilegijama, zatvorenom i podeljenom tržištu, i čvrste veze onih koji su posedovali političku moć sa onima koji su kreirali pravila igre. U takvim uslovima, uspostavljena je društvena (ne)ravnoteža sa malom grupom povlašćenih i velikim delom populacije koja je imala malo šanse za društvenu i privrednu inkluziju.

Ne samo da je centralni konstrukcioni princip novog privrednog i društvenog poretka sloboda, već je to sloboda u svakom domenu, sloboda shvaćena u integralnom smislu<sup>193</sup>. Posebno značajan okvir za njeno uspostavljanje, zaštitu i podsticanje nalazi se u sistemu pravila u privrednoj i političkoj sferi. Razlog za to je što sloboda u privrednoj sferi, ne samo da generiše maksimalnu efikasnost, već njeno odsustvo u privredi znači njeno odsustvo u bilo kojem drugom segmentu društvene strukture. Osim toga, neraskidiva je veza između politike i ekonomije, a time i slobode u privrednom i političkom sistemu.

Nasuprot isključivom oslanjanju na tržište, kao što je to slučaj u tradiciji klasičnog liberalizma smitijanskog tipa<sup>194</sup>, socijalno-tržišna privreda zamišljena je kao model u kojem je tržište okvir, ali čija puna funkcionalnost zavisi od snažne uloge države. Naime, pravila koja uređuju ekonomsku interakciju ne nastaju niti samo „odozgo“, a nisu u potpunosti bazirana na neformalnoj ekonomskoj interakciji u

---

<sup>193</sup> Predstavnici socijalno-tržišne privrede zastupali su slobodan poredak ne samo u nacionalnim, već i u međunarodnom smislu. To i ne čudi, jer uporedo sa nastankom Frajburške škole, nastaje i Mont Pelerin društvo koje okuplja neke od najuglednijih ekonomista tog vremena, poput Fridriha fon Hajeka i Milтона Fridmana, a među osnivačima bili su i Valter Ojken, Vilhelm Repke i Aleksander Ristov. Više o kontekstu, ulozi i vezama glavnih protagonista socijalno-tržišne privrede i Mont Pelerin društva videti u: Niels Bjerre-Poulsen. „The Mont Pèlerin Society and the Rise of a Postwar Classical Liberal Counter-Establishment.“ In *Transnational anti-communism and the cold war: agents, activities, and networks*, Luc van Dongen, Stéphanie Roulin and Giles Scott-Smith (Eds.), 201–217. London: Palgrave Macmillan, 2014.; Stefan Kolev, Nils Goldschmidt, and Jan-Otmar Hesse. „Walter Eucken's role in the early history of the Mont Pèlerin Society.“ *Freiburg Discussion Papers on Constitutional Economics* 14, 02 (2014).

<sup>194</sup> Interesantna je činjenica, a koja je neposredno povezana sa nastojanjem ordoliberalna i zastupnika socijalno-tržišne privrede, da je Aleksandar Ristov prvi put 1938. godine upotrebio naziv neoliberalizam u okviru konferencije Walter Lippmann koja se održavala u Parizu, kako bi napravio razliku između koncepcija koje su zastupali predstavnici klasične škole u XVIII i XIX veku u Velikoj Britaniji i onih za koje su se zalagali predstavnici ordoliberalna.



apstraktnom okviru apsolutne slobode. Sloboda izvire „odozdo“, ali se njeno ugrožavanje mora štiti, prevashodno, „odozgo“. Ovo drugo je od posebnog značaja kada pravila postanu instrumentom zloupotrebe moći pojedinaca i/ili organizacija.

Socijalno-tržišna privreda koncipirana je pod snažnim uticajem hrišćanskih ideja, a zajednička osobina svih protagonista socijalno-tržišne privrede bila je činjenica da su bili predani hrišćani<sup>195</sup>. Smatrano je da je zapadni duhovni profil odlučujuće formiran uticajima iz hrišćanstva i u kombinaciji sa antičkom filozofijom<sup>196</sup>. Pritom, hrišćanstvo je širinom i idejama omogućilo zapadnim društvima daleko veću moć ne samo društvenog i privrednog razvoja, već, što je podjednako značajno, i recepcije znanja koja su kreirana u ranijim periodima<sup>197</sup>.

S obzirom da je sloboda nedeljiva i univerzalna, ona je u konceptu socijalno-tržišne privrede neraskidivo povezana sa idejama ujedinjene i slobodne Evrope. To je uključivalo i, ponekad, veoma oštru kritiku (evropskih) političkih rešenja koja su bila protivna slobodi<sup>198</sup>. Osim toga, evidentan je i uticaj rešenja i tradicija socijalno-tržišne privrede na današnju sadržinu i formu brojnih institucionalnih rešenja na evropskom nivou<sup>199</sup>.

Socijalno-tržišna privreda postala je, iz intelektualne i političke sfere, i konkretnim modelom prilikom ujedinjenja dve Nemačke, gde je, shodno njemu, transformacija Istočne Nemačke i njena puna integracija podrazumevala izgradnju pluralističkog demokratskog ambijenta, odnosno tržišne privrede, 1991. godine. Time je zaokružen i institucionalizovan odnos prema prošlosti i postavljen čvrst temelj za budućnost.

---

<sup>195</sup> Model socijalno-tržišne privrede reflektuje i neke od najznačajnijih aspekata katoličkog socijalnog učenja i evangelističke protestantske socijalne etike. Više o korenima socijalno-tržišne privrede u ova dva učenja videti: Stefan Muresan, *Social Market Economy. The case of Germany* (Bonn: Springer, 2014), 17–34.

<sup>196</sup> Alfred Müller-Armack, *Entwicklungsgesetze des Kapitalismus: Ökonomische, Geschichtstheoretische und Soziologische Studien zur modernen Wirtschaftsverfassung* (Berlin: Junker und Dünhaupt Verlag, 1932), 173, 175.

<sup>197</sup> Na primer, Repke ističe da upravo zato što Biblija ne sadrži rigidan socijalni kodeks, to je omogućilo ne samo prevazilaženje zamki koje su bile karakteristične za islamski svet, koji je završio teokratskom vladavinom, već je kroz hrišćansko i antičko učenje dobilo sasvim novu interpretaciju koja je delovala podsticajno na dalji razvoj hrišćanskih društava. Wilhelm Röpke, *Das Kulturideal des Liberalismus*, (Frankfurt am Main: Verlag G. Schulte-Blumke, 1947), 12.

<sup>198</sup> Vilhelm Repke bio je posebno kritičan, čak i kada su u pitanju neki od osnovnih evropskih dokumenata, poput rimskih ugovora. Naime, on je ukazivao na opasnosti uspostavljanja evropske „superbirokratije“, koja bi vodila dirigizmu. To bi za posledicu imalo vođenje autarhične ekonomske politike koja bi bila praćena snažnim protekcionističkim merama i ograničavanjem slobode. „Notfalls den Gemeinsamen Markt opfern. Röpke vor der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27. 11. 1957, 15. Slična razmišljanja je ima i Ludwig Erhard, koji je isticao da je integracija evropskih država u svoj njihovoj raznovrsnosti potrebna nego ikada, ali bez uspostavljanja prevelikog i nepotrebnog birokratskog aparata. Ludwig Erhard, *Das Prinzip Freiheit* (Köln: Anaconda Verlag GmbH, 2009), 151. U daljem tekstu (Erhard, *Freiheit*).

<sup>199</sup> Posebno se izdvaja model nemačke Bundesbanke koji je imao odlučujući uticaj na institucionalni dizajn zakonskog okvira koji je pratio uspostavljanje Evropske centralne banke. Bernd Hayo, „Inflation culture, central bank independence and price stability.“ *European Journal of Political Economy* 14, 2 (1998): 242.

## SLOBODA KAO CILJ I KAO SREDSTVO U MODELU SOCIJALNO-TRŽIŠNE PRIVREDE

Sloboda je u modelu socijalno-tržišne privrede posmatrana kao najveća vrednost i konstrukcioni princip kojem oblikovanje i funkcionisanje celokupne institucionalne strukture treba da bude podređeno. Kad god je ideja slobode pobeđivala, društva su pravila kvantne skokove u razvoju. Liberalizam u XVIII i XIX veku je bio uspešan, ne zato što su oni koji donosili odluke razumeli kompleksan sistem ekvilibrijuma i ekonomske efikasnosti slobodnog ekonomskog poretka, već što su se iza ideja liberalizma nalazili zahtevi za slobodom<sup>200</sup>. To se pokazalo i u slučaju posleratne (Zapadne) Nemačke. Ne samo da je sloboda ultimativni cilj koji vodi razvoju društva u celini, već je i „*razvoj moguć samo kod slobodnog čoveka*”<sup>201</sup>.

Slobodan društveni poredak povezan je sa aktiviranjem najširih resursa, kako u privredi tako i u društvu. On ne obezbeđuje harmoniju, već pravičnost i napredak. Takav poredak nije u stanju da uspostavi apstraktno shvaćenu (apsolutnu) sigurnost za svakog pojedinca, već ukazuje svakome na alternative kako je moguće postići i održati sigurnost<sup>202</sup>. U tom smislu, on podrazumeva i aktivnu participaciju i ličnu odgovornost svakog pojedinca kako bi sloboda bila sačuvana i unapređena. Značaj slobode vidljiv je iz rezultata, privrednih i društvenih, do kojih dovodi, a možda još više iz katastrofalnih rezultata koje postižu privrede i društva u kojima slobode nema. Iz tog razloga, kritika svih autoritarnih poredaka koji se zasnivaju na negaciji slobodnog izbora pojedinca i njegove samodeterminacije predstavlja značajno obeležje u teorijskim raspravama glavnih protagonista ideje socijalno-tržišne privrede<sup>203</sup>.

Sloboda je najviši cilj izgradnje celokupne institucionalne strukture u jednom društvu, a činjenica da se ona nalazi u srži ekonomskog prosperiteta je samo srećna okolnost. Pritom, sloboda je nedeljiva, integralna. Potrebno je da postoji u svakom segmentu, kako privrednom, tako i, podjednako bitno, u političkom, odnosno, generalno, društvenom poretku. Politička, ekonomska i, generalno, sloboda pojedinca čine kompleksno i neraskidivo jedinstvo. Nije moguće ograničiti neki domen slobode, a da, pritom, to ne podrazumeva ograničavanje slobode generalno<sup>204</sup>.

<sup>200</sup> Leonard Miksch, „Versuch eines liberalen Programms”, In *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*, Niels Goldschmidt und Michael Wohlgenut (Herausgebers) (Tübingen: Mohr Siebeck, 2008 (1949)), 164. U daljem tekstu (Miksch, *Grundtexte*).

<sup>201</sup> Walter Eucken, „What kind of economic and social system?”, In *Germany's Social Market Economy: Origins and Evolution*, Eds. Alan Peacock and Hans Willgerodt (Cham: Palgrave Macmillan, 1989), 34.

<sup>202</sup> Miksch, *Grundtexte*, 170.

<sup>203</sup> Ovo se odnosi kako na komunizam, tako i na neke druge poretke koji su podrazumevali, posebno u privredi, sisteme zasnovane na privilegijama, odnosno monopolima. Na primer, Ojken ističe da je merkantilizam u Velikoj Britaniji u XVII i XVIII veku bio dvostruko nemoralan: nemoralan u ciljevima kojima je težio, ali i u sredstvima kojima je težio te ciljeve da realizuje. U autoritarnim sistemima razlog za to je uvek u „ravnodušnosti” prema pojedincu, njegovim potrebama, željama i mogućnostima. Walter Eucken, „Über die zweifache wirtschaftspolitische Aufgabe der Nationalökonomie”, in *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*, Hrsgs. Niels Goldschmidt und Michael Wohlgenut (Tübingen: Mohr Siebeck, 2008(1947)), 138.

<sup>204</sup> Erhard, *Freiheit*, 11.

Ne samo da sloboda ima mnogo šire značenje od nje kao glavnog principa privrednog napretka, već je u vezi sa tim i bitan konstrukcioni element izgradnje celokupne društvene strukture i međuzavisnost poredaka. Naime, ukoliko pojedinačni poreci nisu međusobno usklađeni, neće nastati ni funkcionalan ukupan društveni poredak. Javne politike biće nedosledne i neće voditi uspesima, ni privrednim ni drugim. Upravo iz tog razloga neophodno je da principi funkcionisanja privrede budu usklađeni sa drugim principima, pre svega onima koji se tiču državne strukture i sistema državnih institucija,<sup>205</sup> a da svi zajedno budu utemeljeni na slobodi. Tržišna privreda jeste sistem u kojem sloboda generiše najveću vrednost, ali koja punu važnost i efikasnost postiže tek u uticaju na, i u sinergiji sa individualnim pregnućem i odgovornošću, jasnim i nepovredivim normama i vrednostima, u imovini otelovljenoj nezavisnosti pojedinca, odmeravanju i promišljanju, štednji, ličnim izborima i planovima, čvrstom moralnom okviru<sup>206</sup>.

Sloboda ne nastaje i ne postoji u apstraktnom svetu dobrovoljnih transakcija. Sadržina i funkcija slobode imaju svoju vrednost samo ukoliko pojedinci i organizacije snose i odgovornost za izbore koje su napravili. Pritom, ključnu ulogu ima sistem pravila, političkih i pravnih, kako bi sloboda bila efektivno i efikasno zaštićena. Odgovornost pojedinaca i organizacija je preduslov uspostavljanja društvenog poretka u kome vlada sloboda<sup>207</sup>.

Da bi sloboda uopšte postojala i doprinosila društvenom i ekonomskom napretku, neophodno je ne samo da bude gradivni princip institucionalne strukture, da bude integrisana sa odgovornošću, već i da bude na adekvatan način štijećena. Pritom, sistem zaštite slobodnog poretka u privredi obezbeđuju dva mehanizma. Jedan se odnosi na specifično privrednu strukturu, a to je konkurencija, a drugi na podršku sistema pravnih institucija koje obezbeđuju zaštitu u slučaju da dođe do njenog narušavanja. Glavni izvori narušavanja slobodnog poretka mogu dolaziti od isuviše velike koncentracije bilo privatne bilo državne moći. U slučaju privatne moći to su interesne grupe, dok je u slučaju države to politička elita koja je na vlasti. Najčešće postoji visok stepen integracije ova dva vida koncentracije. Pritom, centralni mehanizam zaštite slobodnog poretka je pravna država. Ona treba da omogući dvostruku zaštitu pojedinca/organizacija. U prvom slučaju, to je zaštita od predatorskog ponašanja drugih pojedinaca/organizacija, ali i od predatorskog ponašanja države. Iz tog razloga neophodno je jasno razgraničenje zadataka i odgovornosti između različitih instanci i elemenata državne strukture putem podele vlasti<sup>208</sup>. Sistemi konkurencije i pravna država su neophodni kako bi sloboda bila ostvarena, ali ujedno polaze i od realističke predstave o pojedincu, njegovim potre-

<sup>205</sup> Eucken, *Wirtschaftspolitik*, 133.

<sup>206</sup> Wilhelm Röpke, „Eigentum als Säule einer freien Gesellschaft“. *Schweizer Monatshefte*, 37, 6 (1957), 445.

<sup>207</sup> Walter Eucken, *Wettbewerb, Monopol und Unternehmer*, (Bad Nauheim: Vita Verlag, 1953), 21–22. U daljem tekstu (Eucken, *Wettbewerb*).

<sup>208</sup> Vladan Ivanovic, *Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus: Ausgewählte ordnungspolitische Aspekte und ihre Anwendung auf die Transitionsländer* (Doktorarbeit, Universität Hohenheim, Institut für Volkswirtschaftslehre, 2019), 11. U daljem tekstu (Ivanovic, *Soziale Marktwirtschaft*).

bama i interesima koji su samo u konkurentskom poretku i pravnoj državi koja nastaje u demokratskom političkom procesu, usklađeni ili mogu biti usklađeni sa opštim interesom društva. Pod takvim pretpostavkama dolazi do maksimalne mobilizacije mnoštva ideja i inicijativa koje postoje u društvu. Pojedinci, pritom, imaju širinu izbora i usmereni su na one aktivnosti koje im omogućavaju i najveću korisnost, čime je i *des bonum commune* na najvišem nivou.

Motivacija pojedinaca u slobodnom bolje je podstaknuta u odnosu na autoritarne poretke iz prostog razloga što i sama sloboda deluje motivišuće. Naime, kada pojedinac odluči sâm da se angažuje u nekoj aktivnosti, bila ona ekonomska, politička ili društvena, njegov angažman biće mnogo kvalitetniji nego u uslovima u kojima je podvrgnut uputstvima i ograničenjima koja su nametnuta spolja, i kada se nalazi pod pretnjom, pritiskom ili kaznom. Pritom, izbor pojedinca reflektuje daleko širu skalu njegovih interesa, nego što su to samo finansijski interesi.<sup>209</sup>

### TRI STUBA SLOBODNOG EKONOMSKOG PORETKA: NOVAC, KONKURENCIJA I (KOREKTIVNA) DRŽAVNA INTERVENCIJA

Izgradnja socijalno-tržišne privrede započela je monetarnom reformom iz 1948, kao ključni segment oživljavanja monetarnih podsticaja i slobodnog tržišnog mehanizma<sup>210</sup>. Nasuprot sistemu koji je omogućavao beskonačno novca koji je vredeo malo, ideja je bila uspostaviti sistem u kojem je novac mogao da ima onu ulogu koju treba u jednoj privredi, i kao sredstvo razmene, i kao sredstvo čuvanja vrednosti. Centralni institucionalni element u uspostavljanju monetarnog poretka bilo je uspostavljanje nezavisne centralne banke, a njen primarni cilj bila je stabilnost cena. Ovakva odgovornost centralne banke i njeno institucionalno (zakonsko) utemeljenje kao nezavisne institucije proizilazilo je i iz samog shvatanja da je stabilan monetarni poredak od ključne važnosti kao instrument zaštite privatne svojine, a što je definisano, u slučaju Nemačke, kao jedan od temeljnih principa u osnovnom zakonu<sup>211</sup>. Osim toga, organizovanje efikasnog monetarnog poretka predstavlja jedan od ključnih prerogativa države koji je, takođe, neraskidivo povezan sa konceptom pravne države<sup>212</sup>. Stabilnost cena determiniše nivo poverenja koji u državu, u druge aktere i u svoje poslovne poduhvate<sup>213</sup>, imaju ekonomski akteri, određuje njihove podsticaje, podstiče dugoročne poslovne, pre svega, investicione<sup>214</sup>

<sup>209</sup> Ulfried Weißer, *Erfolgsmodell Soziale Marktwirtschaft – das System, Akteure und ihre Interessen verstehen*, (Springer: Wiesbaden, 2017), 31.

<sup>210</sup> Više o uslovima, karakteristikama i ukupnim okolnostima u kojima je sprovedena monetarna reforma videti kod: Fred Klopstock, „Monetary reform in western Germany“, *Journal of Political Economy* 57, 4 (1949): 277–292.

<sup>211</sup> Joachim Kahl, *Macht und Markt – vom Ausbau unserer Wirtschaftsordnung*, Berlin: Duncker & Humboldt, 1956, 63. U daljem u tekstu (Kahl, *Macht und Markt*).

<sup>212</sup> Miksch, *Grundtexte*, 168.

<sup>213</sup> Wilhelm Röpke, „Welfare, Freedom and Inflation“, in *Two Essays by Wilhelm Röpke*, Ed. Johannes Overbeek (Boston: University Press of America, 1987), 67.

<sup>214</sup> Alfred Müller-Armack, „Ist die Inflation unser Schicksal?“, in *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft: Frühschriften und weiterführende Konzepte*, Hrsgs. Egon Tuchtfeldt & Ernst Dürr (Stuttgart-Bern: Verlag Paul Haupt, 1981(1971)), 290.

odluke, čineći efektivnijim pojedinačne poslovne planove<sup>215</sup>, stabilizuje očekivanja,<sup>216</sup> otklanja značajan izvor rizika, jača sposobnost prilagođavanja<sup>217</sup>. Sistem cena je osnovni informacioni izvor na osnovu kojeg učesnici u ekonomskom procesu donose odluke o tome koje aktivnosti da slede, a koje da izbegavaju, čime ispunjava bitnu funkciju koordinacije ekonomskih aktivnosti<sup>218</sup>. Generalno, stabilnost cena je osnovni uslov, ali ne i dovoljni, produktivnog i održivog korišćenja resursa kojima jedna zemlja raspolaže, kao i sticanja imovine<sup>219</sup>, koja je refleksija ne samo ekonomske uspešnosti, već i fundamentalni preduslov nezavisnosti i slobode svakog pojedinca.

Monetarni poredak koji obezbeđuje stabilnost cena ima i veoma značajne pozitivne posledice u socijalnoj sferi. One su dvojake prirode. Obezbeđujući preduslove za efikasnu razmenu, on ima inkluzivni karakter omogućavajući i višestruki izbor za integraciju na tržištu rada. S druge strane, iako to često nije njegov očigledan doprinos, ali postaje naročito vidljiv kada se posmatraju socijalne posledice nestabilnog monetarnog poretka, jeste zaštitna funkcija najslabijih socijalnih slojeva. Naime, u uslovima visoke inflacije su oni koji žive od svog dohotka (penzioneri, državni činovnici, radnici, male štediša), ne samo najsnažnije pogođeni, već se i nejednakosti povećavaju na njihovu štetu<sup>220</sup>. S druge strane, inflatorni uslovi stimulišu akumulaciju humanog kapitala<sup>221</sup>, doprinoseći rigidnosti socijalne strukture i dugoročno podrivaju samostalnost i nezavisnost pojedinaca koji su najsnažnije pogođeni.

Drugi gradivni element u socijalno-tržišnoj privredi jeste konkurentski poredak. Nije dovoljno da cene budu stabilne, već je neophodno i da budu slobodne i da na njih niko ne može da utiče – konkretno, ni preduzeća ni država. To se postiže isključivo u uslovima konkurencije. Sistem cena obezbeđuje informacije o tome šta je isplativo, a šta ne, za pojedince i firme, čime usmerava njihove aktivnosti ka proizvodnji onih dobara i usluga koje pojedinci i firme najviše vrednuju. Konkurencija obezbeđuje efikasnost u nacionalnoj privredi podstičući efikasnu alokaciju, koordinaciju i kontrolu ekonomskih aktivnosti time što podstiče kreativnost i preduzetnički duh<sup>222</sup>, podstiče kontinuiranu kontrolu troškova<sup>223</sup>, oprez pri upotrebi kapitala<sup>224</sup>, motivi-

---

<sup>215</sup> Walter Eucken, *Wettbewerb*, 10.

<sup>216</sup> Ivanovic, *Soziale Marktwirtschaft*, 18.

<sup>217</sup> Kahl, *Macht und Markt*, 62.

<sup>218</sup> Franz Böhm, *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung* (Tübingen: Verlag J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1950), 10.

<sup>219</sup> Alfred Müller-Armack, *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik – Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration* (Freiburg im Breisgau: Verlag Rombach & Co GmbH, 1966), 307.

<sup>220</sup> Ivanovic, *Soziale Marktwirtschaft*, 25.

<sup>221</sup> Hans Tietmeyer, *The Social Market Economy and Monetary Stability*, London: Economica, 1999.

<sup>222</sup> Eucken, *Grundtexte zur Freiburger Tradition*, 147.

<sup>223</sup> Wilhelm Röpke, „Marktwirtschaft und Ordnung des Wettbewerbes“, In *Naturordnung in Gesellschaft, Staat, Wirtschaft*, Hrsgs. Joseph Höffner, Alfred Verdross und Francisco Vito (Innsbruck: Tyrolia-Verlag, 1961), 628.

<sup>224</sup> Eucken, 1953, *Wettbewerb*, 20.

sanost za inovacije i investicije<sup>225</sup>, kontinuirano unapređivanje kvaliteta<sup>226</sup>, što vodi najvećoj i najekonomičnijoj proizvodnji<sup>227</sup>. U konkurentskom poretku pojedinac je slobodan da, shodno svojim interesima, preferencijama i procenama, bira<sup>228</sup>, u uslovima gde postoji mnoštvo izbora. Kako niko ne poseduje (značajniju) moć, sloboda ne može biti sistemski narušena<sup>229</sup>. Država je, u uslovima konkurencije, najefikasnija, jer je usmerena na očuvanje i inkrementalne korekcije narušavanje slobode, a ne na njeno sistemsko uspostavljanje koje je mnogo teže. Socijalni značaj konkurentskog poretka sastoji se u samoj činjenici da omogućuje najraznovrsniju i najekonomičniju proizvodnju, ali i svačije učešće u napretku kroz kvalitetnija javna dobra i usluge, raznovrsnije poslovne alternative i rastuće zarade<sup>230</sup>.

Kada konkurentski mehanizam ne funkcioniše, iz bilo kog razloga, neophodna je državna intervencija u formi regulacije. Postojanje koncentracije ekonomske moći, predstavlja ključni domen državne intervencije u privredi. Intervencija je, u tom slučaju, usmerena na uspostavljanje ako ne konkurentskog poretka, onda okvira u kom se privredni subjekti ponašaju na način koji bi odgovarao uslovima konkurencije. Međutim, poželjno i daleko efikasnije jeste preventivno delovanje države, da do uspostavljanja koncentracije ne dođe. Druga značajna oblast državne intervencije jesu sistemski nedostaci do kojih tržišni sistem dovodi, na primer, regionalnih dispariteta u razvoju. U tom slučaju, njene aktivnosti bi trebalo da simuliraju logiku tržišnog mehanizma, da budu komforne njemu i da obezbede veću funkcionalnost samog tržišta. Dugoročno, najznačajnija intervencija države u podršci efikasnog i održivog ekonomskog razvoja sastoji se u oblastima koje su od suštinskog značaja za funkcionisanje privrede, ali nemaju neposrednu ekonomsku sadržinu i ne mogu i ne treba da budu organizovana na konkurentskom principu. Od centralne važnosti je pravna država, ali i čitav spektar javnih dobara, poput obrazovanja<sup>231</sup> ili infrastrukture, koji podstiču i bolju alokaciju resursa i bolju koordinaciju različitih aktera i kreiranje veće vrednosti koja se stvara u ekonomskom procesu.

## ZAKLJUČAK

Razvoj, čak neverovatan, moguć je i u okolnostima koje su neuporedivo gore od onih u kojima dugo vremena žive brojne zemlje, a u kojima razvoja nema. To ne-

<sup>225</sup> Ludwig Erhard, *Wirken und Reden*, 210.

<sup>226</sup> Franz Böhm, *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart* (Erlenbach-Zürich: Eugen Rentsch Verlag, 1962), 65–66.

<sup>227</sup> Fridrich Lutz, *Geld und Währung – gesammelte Abhandlungen* (Tübingen: J.C.B. Mohr, 1962), 31.

<sup>228</sup> Müller-Armack, A. & L. Erhard (1972). *Soziale Marktwirtschaft, Ordnung der Zukunft: Manifest '72*. Frankfurt am Main: Ullstein, 55.

<sup>229</sup> Eucken, *Grundtexte zur Freiburger Tradition*, 147.

<sup>230</sup> O socijalnom značaju konkurentskog poretka više videti u: Ivanovic, *Soziale Marktwirtschaft*, 53–55.

<sup>231</sup> Gravitacioni značaj obrazovanja u modelu socijalno-tržišne privrede daleko prevazilazi razmatranja iz perspektive stvaranja ekonomske vrednosti. Naime, obrazovanje treba da ublaži uticaj različitih personalnih okolnosti pojedinaca na njihovu „sudbinu“ i „sreću i nesreću“ u životu. Rüstow, Alexander (1951). *Sozialpolitik oder Vitalpolitik*. Dortmund: IHK-Verlag, 457.

dvosmisleno potvrđuje iskustvo Nemačke u poslednjih sedamdeset godina. Reč je o privredi čiji je noseći konstrukcioni element sloboda, ali ne samo ekonomska, već integralna – u svim domenima, i oivičena samoodgovornošću pojedinaca za odluke koje donose i narušavanjem slobode drugih. Da bi to bilo realizovano, neophodna je efikasna neekonomska institucionalna struktura, prvenstveno efikasan sistem političkih institucija i pravna država. Privrednu dinamiku primarno određuju tri poretka: monetarni, konkurentski i mehanizmi (korektivne) državne intervencije. Ovi poreci imaju funkciju da motivišu pojedince i firme, neguju i podstiču slobodu i ograničavaju moć – kako privatnu, tako i državnu. Dugoročni rezultat je adaptibilna, efikasna, održiva i inovativna privreda u kojoj je život pojedinaca dostojanstven, a traganje za srećom moguće.

## LITERATURA

- „Notfalls den Gemeinsamen Markt opfern. Röpke vor der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft“. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27. 11. 1957, 15.
- „Soziale Marktwirtschaft für Italien“. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25.05.1959, 19.
- Barth, Veronica. Die Soziale Marktwirtschaft – Intention und Praxis: Ideen der Gründerväter und ihre Umsetzung. In *Zukunftsmodell Soziale Marktwirtschaft – Herausforderungen und Perspektiven im 21. Jahrhundert*, Hrsg. Gunter Thielen, 27–60. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2011.
- Bjerre-Poulsen, Niels. „The Mont Pèlerin Society and the Rise of a Postwar Classical Liberal Counter-Establishment.“ In *Transnational anti-communism and the cold war: agents, activities, and networks*, Eds. Luc van Dongen, Roulin, Stéphanie, and Giles Scott-Smith, 201–217. London: Palgrave Macmillan, 2014.
- Böhm, Franz. *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*. Erlenbach-Zürich: Eugen Rentsch Verlag, 1942.
- Böhm, Franz. *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung*. Tübingen: Verlag J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1950.
- Erhard, Ludwig. „Wirken und Reden – 19 Reden aus den Jahren 1952–1965“. Ludwigsburg: Hoch, 1966.
- Erhard, Ludwig. *Das Prinzip Freiheit*. Köln: Anaconda Verlag GmbH, 2009.
- Eucken, Walter (1952). *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1952.
- Eucken, Walter. „What kind of economic and social system“, In *Germany's Social Market Economy: Origins and Evolution*, Eds. Alan Peacock and Hans Willgerodt, 27–45. Cham: Palgrave Mackmillan, 1989.
- Eucken, Walter. „Über die zweifache wirtschaftspolitische Aufgabe der Natinalökonomie“, In *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*, Hrsgs. Niels Goldschmidt und Michael Wohlgemut, 133–155. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008(1947).
- Eucken, Walter. *Wettbewerb, Monopol und Unternehmer*. Bad Nauheim: Vita Verlag, 1953.
- Hayo, Bernd. „Inflation culture, central bank independence and price stability.“ *European Journal of Political Economy* 14, 2 (1998): 241–263.
- Henkel, Walter. „Er prägte das Wort „Soziale Marktwirtschaft“ – Bonner Köpfe: Staatssekretär Alfred Müller-Armack“. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23.05.1959, 2.
- Ivanovic, Vladan. *Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus: Ausgewählte ordnungspolitische Aspekte und ihre Anwendung auf die Transitionsländer*. Doktorarbeit. Universität Hohenheim, Institut für Volkswirtschaftslehre, 2019.

- Ivanović, Vladan. *Poretkom do prosperiteta: Nemački model socijalno-tržišne privrede*. Beograd: Konrad Adenauer Fondacija, 2019.
- Kahl, Joachim. *Macht und Markt – vom Ausbau unserer Wirtschaftsordnung*. Berlin: Duncker & Humboldt, 1956.
- Klopstock, Fred. „Monetary reform in western Germany“ *Journal of Political Economy* 57, 4 (1949): 277–292.
- Kolev, Stefan, Nils Goldschmidt, and Jan-Otmar Hesse. „Walter Eucken's role in the early history of the Mont Pèlerin Society“. *Freiburg Discussion Papers on Constitutional Economics* 14, 02 (2014).
- Lutz, Fridrich. *Geld und Währung – gesammelte Abhandlungen*. Tübingen: J.C.B. Mohr, 1962.
- Miksch, Leonard. „Versuch eines liberalen Programms“. In *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*, Niels Goldschmidt und Michael Wohlgemut (Herausgebers), 163–172. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008 (1949).
- Mötteli, Carlo. *Licht und Schatten der Sozialen Marktwirtschaft – Leitbild und Wirklichkeit in der Bundesrepublik Deutschland*. Erlenbach-Zürich, Stuttgart: Eugen Rentsch Verlag, 1961.
- Müller-Armack, Alfred. *Entwicklungsgesetze des Kapitalismus: Ökonomische, Geschichtstheoretische und Soziologische Studien zur modernen Wirtschaftsverfassung*. Berlin: Junker und Dünnhaupt Verlag, 1932.
- Müller-Armack, Alfred. Ist die Inflation unser Schicksal? In *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft: Frühschriften und weiterführende Konzepte*, Hrsgs. Egon Tuchtfeldt & Ernst Dürr, 284–304. Stuttgart-Bern: Verlag Paul Haupt, 1981(1971).
- Müller-Armack, Alfred. *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik – Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration*. Freiburg im Breisgau: Verlag Rombach & Co GmbH, 1966.
- Muresan, Stefan. *Social Market Economy. The case of Germany*. Bonn: Springer, 2014.
- Röpke, Wilhelm. „Welfare, Freedom and Inflation“. In *Two Essays by Wilhelm Röpke*, Ed. Johannes Overbeek, 49–104. Boston: University Press of America, 1987, 67.
- Röpke, Wilhelm. „Eigentum als Säule einer freien Gesellschaft“. *Schweizer Monatshefte*, 37, 6 (1957), 441–447.
- Röpke, Wilhelm. „Marktwirtschaft und Ordnung des Wettbewerbes“. In *Naturordnung in Gesellschaft, Staat, Wirtschaft*, Hrsgs. Joseph Höffner, Alfred Verdross und Francisco Vito, 624–631. Innsbruck: Tyrolia-Verlag, 1961.
- Röpke, Wilhelm. *Das Kulturideal des Liberalismus*. Frankfurt am Main: Verlag G. Schulte-Blumke, 1947.
- Rüstow, Alexander (1951). *Sozialpolitik oder Vitalpolitik*. Dortmund: IHK-Verlag.
- Tietmeyer, Hans. *The Social Market Economy and Monetary Stability*. London: Economica, 1999.
- Weißer, Ulfried. *Erfolgsmoell Soziale Marktwirtschaft – das System, Akteure und ihre Interessen verstehen*. Springer: Wiesbaden, 2017.
- Wolf, Thomas. *Der aktivierende Sozialstaat zwischen Freiheit und Zwang: Der begrenzte Spielraum moderner Sozialpolitik*. Padeborn: Ferdinand Schöningh, 2011.



---

Doc. dr Filip Bojić<sup>232</sup>

## KOLEKTIVNA PRAVA ZAPOSLENIH U SVETLU GLOBALNIH TRENDOVA

### SAŽETAK

Autor u radu nastoji da ukaže na značaj osnovnih kolektivnih prava zaposlenih, čijom se delotvornom primenom u praksi unapređuje položaj zaposlenih na mestima rada. Međutim, uprkos konstitucionalizaciji kolektivnih prava u većini savremenih ustava, primetno je da je u uslovima globalizacije efikasno ostvarivanje kolektivnih prava na znatno nižem nivou od očekivanog, te će navedeno i biti predmet analize ovog rada, sa naročitim osvrtom na trenutno stanje u Republici Srbiji. Autor ukazuje na nove globalne trendove koji se, između ostalog, ogledaju i u smanjenu stope sindikalizacije u velikom broju država, a poznato je da bez sindikata nije moguće ostvarivati kolektivna prava, imajući u vidu da upravo najveći broj kolektivnih prava proizilazi iz prava na sindikalno udruživanje. Stoga, u radu će posebno biti analizirano pravo zaposlenih na udruživanje u našoj državi, a kritički će se sagledati i odredbe važećeg Zakona o štrajku kojima se uređuju uslovi ostvarivanja prava na štrajk zaposlenih u Republici Srbiji.

KLJUČNE REČI: Kolektivna prava zaposlenih, pravo na udruživanje, sindikat, pravo na štrajk, kolektivni ugovori, savet zaposlenih.

### UVOD

Jedna od osnovnih podela radnog prava, s obzirom na subjekte i predmet regulisanja, jeste podela na individualno i kolektivno radno pravo.<sup>233</sup> Dok se u okviru individualnog radnog prava izučavaju individualni radni odnosi i individualna prava zaposlenih, kolektivno radno pravo za predmet regulisanja ima kolektivne radne odnose, kao i kolektivna prava zaposlenih i poslodavaca. Kolektivna prava zaposlenih jesu ona prava koja se kolektivno ostvaruju, a do njihove realizacije dolazi prevashodno u cilju zaštite i unapređivanja individualnih prava zaposlenih, odnosno u cilju obezbeđivanja boljih uslova rada. Kako profesor Jovanović navodi, „od toga kako funkcionišu kolektivna prava, zavisi i stanje u kome će se naći individualna prava zaposlenih, tj. uslovi rada, pod kojima će svaki zaposleni raditi i ostvarivati, po tom osnovu, svoja lična prava”.<sup>234</sup>

---

<sup>232</sup> Pravnik, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu; i-mejl: filip.bojic@ius.bg.ac.rs.

<sup>233</sup> Branko Lubarda, *Radno pravo, rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu* (Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2012), 7.

<sup>234</sup> Predrag Jovanović, „Nasledeno i sadašnje stanje kolektivnih prava zaposlenih u svetlu aktuelnih promena u radnom zakonodavstvu”, *Radno i socijalno pravo* 1 (2014): 2.

Na osnovu navedenog, može se zaključiti da između individualnih i kolektivnih prava zaposlenih postoji neraskidiva veza, i da je, i pored konstitucionalizacije kolektivnih prava u većini savremenih ustava, primetno da je u uslovima globalizacije delotvorno ostvarivanje kolektivnih prava na znatno nižem nivou od očekivanog, te će navedeno i biti predmet detaljne analize ovog rada, sa posebnim osvrtom na trenutno stanje u Republici Srbiji. Svako od kolektivnih prava biće sagledano u radu sa akcentom na pravo na udruživanje, iz kojeg proističe i većina drugih kolektivnih prava, a biće dat i kritički pogled na odredbe važećeg Zakona o štrajku, koji je usvojen u periodu Savezne Republike Jugoslavije, i skoro četvrt veka je na snazi. Deluje da je neophodno usvajanje novog propisa, kojim će ovo pravo biti regulisano u skladu sa međunarodnim standardima i praksom, a čime će se, ujedno, rešiti i pojedine nedoumice koje se pojavljuju u praksi, u kontekstu zakonitosti organizovanog štrajka. Ovo je naročito važno, imajući u vidu da štrajk predstavlja osnovni oblik kolektivne akcije zaposlenih, te da je u pitanju metod za rešavanje prevashodno interesnih kolektivnih radnih sporova koji se javljaju između sindikata i poslodavca, odnosno udruženja poslodavaca, u postupku zaključivanja kolektivnih ugovora o radu.

#### POJAM I VRSTE KOLEKTIVNIH PRAVA ZAPOSLENIH

U teoriji se navodi da kolektivna socijalno-ekonomska prava građani ostvaruju kao pripadnici određenih društvenih grupa.<sup>235</sup> Prava vezana za rad čine posebnu podgrupu kolektivnih socijalno-ekonomskih prava, i, kako to profesor Jašarević navodi, „ista predstavljaju osnov uspešnog funkcionisanja radnih odnosa u svakoj državi, a ujedno predstavljaju i uslov ukupne društvene stabilnosti, pošto obezbeđuju socijalni mir, socijalnu pravdu i ekonomsku demokratiju”.<sup>236</sup> Stoga, ova prava predstavljaju nadgradnju odnosa koje međusobno uspostavljaju socijalni partneri, obavlajući svoju društveno-ekonomsku i pravnu ulogu.<sup>237</sup>

Kolektivna prava garantuju se i zaposlenima i poslodavcima. Široko je prihvaćeno stanovište da su osnovna kolektivna prava na strani zaposlenih: pravo na sindikalno organizovanje, odnosno pravo zaposlenih na udruživanje u profesionalne organizacije, pravo na kolektivno pregovaranje, pravo na kolektivno delovanje i pravo na informisanje, konsultovanje i učestvovanje zaposlenih u odlučivanju, odnosno pravo na participaciju.<sup>238</sup> Pojedina od navedenih kolektivnih prava zajemčena su i Ustavom Republike Srbije, te se tako zaposlenima garantuje sloboda sin-

<sup>235</sup> Senad Jašarević, *Socijalno pravo* (Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, 2010), 126.

<sup>236</sup> Ibid, 127.

<sup>237</sup> Predrag Jovanović, *Radno pravo* (Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, 2015), 382.

<sup>238</sup> Kolektivna prava koja se garantuju poslodavcima jesu pravo na udruživanje, pravo na kolektivno pregovaranje i pravo na kolektivnu akciju (lokaut). U Republici Srbiji nije regulisano pravo poslodavca na lokaut, te im se garantuje samo pravo da se udružuju i organizuju udruženja poslodavaca, kao i pravo na kolektivno pregovaranje, odnosno pravo na učešće u zaključivanju posebnih i opštih kolektivnih ugovora. Lubarda, *Radno pravo, rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*, 8.

dikalnog udruživanja, kao i pravo na štrajk u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom.<sup>239</sup> Nesporno je da ustav kao najviši pravni akt predstavlja osnov za izgradnju sistema radnog zakonodavstva, ali bez detaljnog zakonskog uređivanja uslova pod kojima se mogu ostvariti kolektivna prava, ustavne norme ostaju neretko „mrtvo slovo na papiru”. Stoga je većina kolektivnih prava, izuzev prava na štrajk koje je detaljno regulisano posebnim Zakonom o štrajku, implicitno uređeno odredbama Zakona o radu, gde se navodi da zaposleni neposredno, odnosno preko svojih predstavnika, imaju pravo na udruživanje, učestvovanje u pregovorima za zaključivanje kolektivnih ugovora, mirno rešavanje kolektivnih i individualnih radnih sporova, konsultovanje i izražavanje svojih stavova o bitnim pitanjima u oblasti rada.<sup>240</sup> Imajuću u vidu da je zaposleni slabija strana u radnom odnosu, zakonodavac je predvideo i poseban vid zaštite u pogledu utemeljenja kolektivnih prava garantovanih zakonom, te navodi da zaposleni, odnosno predstavnik zaposlenih, zbog ostvarivanja kolektivnih prava ne može biti pozvan na odgovornost niti stavljen u nepovoljniji položaj u pogledu uslova rada, a ako postupa u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom. Sledstveno tome, zaključuje se da zaposleni ne može snositi radnopravne niti građanskopravne posledice ako odluči da *exempli causa* ostvari pravo na udruživanje, te pristupi formiranju sindikata kod poslodavca. Isto tako, zaposleni koji pristupi sindikatu ne može biti direktno ili indirektno diskriminisan zbog toga, što je zakonodavac i posebno razradio u delu Zakona o radu u okviru kojeg se razmatraju posebni vidove zaštite od otkaza ugovora o radu.<sup>241</sup> Stoga, kao otvoreno pitanje ostaje, zašto zakonom nije eksplicitno utvrđeno da je reč o kolektivnim pravima, odnosno zašto nije napravljena jasna distinkcija između individualnih i kolektivnih prava zaposlenih.

Opšte uzev, uprkos novim globalnim trendovima koje, između ostalog, odlikuje i smanjenje stope sindikalizacije u velikom broju država, ne sme se zanemariti činjenica da su kolektivna prava zaposlenih predušlov za razvoj i funkcionisanje industrijske demokratije.<sup>242</sup> Stoga se postavlja kao osnovno pitanje, da li je u savremenom društvu moguće delotvorno ostvarivati kolektivna prava, ako su sindikati u primetnoj krizi, a imajući u vidu da najveći broj kolektivnih prava proizilazi iz prava na sindikalno udruživanje zaposlenih. Jer, u odsustvu sindikata, kod poslodavca neće postojati mogućnost ni za ostvarivanje drugih kolektivnih prava, pre svega prava na kolektivno pregovaranje i prava na štrajk. Svi navedeni problemi mogu dovesti u pitanje dobro funkcionisanje industrijske demokratije i izazvati socijalne nemire u društvu. Ovo je vrlo moguć scenario posle globalne pandemije ko-

<sup>239</sup> Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 98/2006), čl. 55 i čl. 61.

<sup>240</sup> Zakon o radu („Sl. glasnik RS”, br. 24/2005...95/2018 – autentično tumačenje), čl. 13.

<sup>241</sup> Zakonom je utvrđeno da poslodavac ne može da otkáže ugovor o radu, niti da zaposlenog na drugi način stavi u nepovoljan položaj zbog njegovog statusa ili aktivnosti u svojstvu predstavnika zaposlenih, članstva u sindikatu ili učestvovanja u sindikalnim aktivnostima. Teret dokazivanja da otkaz ugovora o radu ili stavljanje u nepovoljan položaj zaposlenog nije posledica statusa ili aktivnosti je na poslodavcu. Zakon o radu, čl. 188.

<sup>242</sup> O kolektivnim pravima i industrijskoj demokratiji u tranziciji opširnije kod: Predrag Jovanović, „Aktuelna pitanja kolektivnih prava zaposlenih”, *Radno i socijalno pravo* 1 (2007):9–12.

ronavirusa, koja je dovela do porasta stope nezaposlenosti u celom svetu, a ekonomski pokazitelji ukazuju da će situacija biti još nepovoljnija u narednoj godini. Deluje da je jedan od mogućih metoda za ublažavanje posledica ponovno snažno promovisanje kolektivnih prava zaposlenih, kao i socijalnog dijaloga između predstavnika rada i predstavnika kapitala, jer samo zajedničkim delovanjem moguće je ublažiti ekonomske posledice dolazeće krize. Posebna pažnja u društvu mora se posvetiti i promovisanju socijalnog dijaloga, jer razvijeniji socijalni dijalog vodi, po pravilu, većoj stabilnosti političke demokratije.<sup>243</sup> Nasuprot tome, kako profesor Lubarda navodi, „kriza socijalnog dijaloga, koja predstavlja pre svega posledicu slabljenja socijalne moći, vodi ka krizi humanizma, odnosno nužno vodi dehumanizaciji na mestima rada, što je karakteristično za neoliberalizam globalizacije, a u uslovima globalizacije, čak i u evropskim okvirima, dolazi do trenda dekolektivizacije i decentralizacije.”<sup>244</sup>

Generalno gledano, i pored toga što su pojedina kolektivna prava zaposlenih zajemčena i ustavnim normama, a većina ih je i detaljno uređena odredbama Zakona o radu i Zakona o štrajku, u praksi je situacija dosta nepovoljna, naročito u pogledu delotvornog ostvarivanja kolektivnih prava. I statistički podaci upućuju na ovo, posebno u vezi sa ostvarivanjem prava zaposlenih na udruživanje: stopa sindikalizacije je u stalnom padu, što je, inače, i trend u većini evropskih država koje imaju dugu tradiciju sindikalnog organizovanja.<sup>245</sup> U Republici Srbiji, u prvoj deceniji XXI veka, bio je primetan značajan pad u broju sindikalno organizovanih zaposlenih u privatnom sektoru (oko 20%), dok je situacija u javnom sektoru bila zadovoljavajuća (oko 60%), te je ukupna stopa sindikalno organizovanih zaposlenih 2011. godine bila oko 35%.<sup>246</sup> Poslednji raspoloživi podaci su zabrinjavajući i ukazuju da je trenutna stopa sindikalizacije u našoj državi oko 20%.<sup>247</sup>

## KOLEKTIVNA PRAVA U PERIODU SAMOUPRAVNOG SOCIJALIZMA

Radi boljeg razumevanja osnovne teme rada, valjalo bi se ukratko osvrnuti i na ostvarivanje i zaštitu kolektivnih prava na našim prostorima, u periodu admini-

<sup>243</sup> Branko Lubarda, „Socijalni dijalog i radno zakonodavstvo“, *Radno i socijalno pravo* 1 (2007):30.

<sup>244</sup> Ibid.

<sup>245</sup> Stopa sindikalizacije početkom dvadesetog veka u Francuskoj iznosila je 9,1%, u Nemačkoj je stopa sindikalizacije bila 29,7%, u Španiji 15%, a u Ujedinjenom Kraljevstvu 29%. Znatno bolja situacija primećuje se u Skandinavskim državama, gde je stopa sindikalizacije veća od 70% (Švedska – 79%, Finska – 79%, Danska – 87,5%). Noviji podaci ukazuju da je stopa sindikalizacije u konstantnom padu, te je 2018. godine stopa sindikalizacije u Francuskoj bila 8,8%, u Nemačkoj 16,5%, u Ujedinjenom Kraljevstvu 23,4%, a u Španiji je iznosila 13,6%. Primećuje se i osetan pad broja sindikalno organizovanih zaposlenih u Skandinavskim zemljama, gde je stopa sindikalizacije 2018. godine u Švedskoj bila 64,9%, u Finskoj 60,3%, a u Danskoj 66,5%. Nav. prema: Brian Bercusson, Cynthia Estlund, „Regulating Labour in the Wake of Globalisation: New Challenges, New Institutions“, u: *Regulating Labour in the Wake of Globalisation: New Challenges, New Institutions*, ur. Brian Bercusson i Cynthia Estlund (Oxford and Portland: Hart Publishing, 2008), 6–7; <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD>, poslednji put pristupljeno: 12. 12. 2020.

<sup>246</sup> Podaci su preuzeti iz publikacije: *Serbia: Industrial relations profile*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions(2012), 3.

<sup>247</sup> Bojan Ladevac, *Trade Unions in Serbia on the Move?* (Friedrich Ebert Stiftung, 2017), 2.

strativnog, a zatim i samoupravnog socijalizma. U periodu samoupravnog socijalizma, i pored koncepta izrazite solidarnosti, zasnovanog na sigurnosti zaposlenja i visokom stepenu socijalne sigurnosti, kolektivna prava bila su zanemarena u odnosu na individualna prava radnika. Postavlja se pitanje, da li su se radnicima u SFRJ uopšte garantovala kolektivna prava, i u kojem obimu. U pogledu prava na sindikalno organizovanje, nesporno je da su važnu ulogu u SFRJ imali sindikati, ali ne sme se zaboraviti da je u tom periodu bio prihvaćen koncept sindikalnog monizma, odnosno postojao je samo jedan sindikat koji je delovao na teritoriji tadašnje države, čime je ukinuta autonomija sindikata. Kako pojedini autori smatraju, time se sindikat sveo na „transmisionu organizaciju radničke klase između vladajuće partije, odnosno partijske države i radništva”.<sup>248</sup> Pravo na udruživanje, koje u okviru pozitivnog vida slobode udruživanja pretpostavlja pravo zaposlenog da osnuje sindikat, kao i pravo da pristupi sindikatu, nije se moglo ostvariti u punom obimu, jer je radnik u periodu samoupravnog socijalizma mogao samo da postane član Saveza sindikata Jugoslavije, osnovanog na Prvom kongresu 1948. godine, a u koji je bilo učlanjeno 90% zaposlenih u društvenom sektoru.<sup>249</sup> Opšte uzev, zaključuje se da pravo na udruživanje nije moglo da se ostvari u punom kapacitetu, ni u skladu sa međunarodnim standardima, usvojenim u okviru Organizacije ujedinjenih nacija i Međunarodne organizacije rada.<sup>250</sup>

Takođe, i zaključivanje kolektivnih ugovora predstavljalo je izuzetno retku pojavu koja se vezivala samo za privatni sektor. Odnosi u okviru samoupravnih radnih organizacija uređivani su na osnovu samoupravnih sporazuma i društvenih dogovora, koji su predstavljali oblike od strane Saveza komunista kontrolisanog kvazi socijalnog dijaloga.<sup>251</sup> Štrajk kao osnovni oblik kolektivne akcije zaposlenih nije bio predviđen tada važećom regulativom, čak, štaviše – smatralo se da je reč o društveno nepoželjnoj pojavi koja se vezuje za kapitalistička društva, i da je reč o produktu prolaznih slabosti socijalističkog društva.<sup>252</sup> Takođe, štrajkovi su se posmatrali i kao jedan vid apsurdna u periodu samoupravnog socijalizma, a imajući u vidu da su u tom periodu radnici bili vlasnici sredstava za proizvodnju i faktički nosioci političke vlasti, te bi u slučaju štrajka radnici štrajkovali sami protiv sebe.<sup>253</sup> Uprkos navedenom, od kraja pedesetih godina, pa sve do 1988, kada se, konačno, amandmanima na Ustav SFRJ iz 1974. godine priznaje pravo na štrajk, primetan je

<sup>248</sup> Lubarda, *Radno pravo, rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*, 827–828.

<sup>249</sup> Borislav Blagojević, red., *Pravna enciklopedija* (Beograd: Savremena administracija, 1979), 1292.

<sup>250</sup> Valja napomenuti da je Međunarodna organizacija rada, u periodu posle Drugog svetskog rata, posebnu pažnju posvećivala pravu zaposlenih na udruživanje i promovisanju ovog prava. U Filadelfijskoj deklaraciji ove organizacije iz 1944. godine navodi se da je sloboda izražavanja i udruživanja neophodan uslov za stalan progres. Neposredno posle usvajanja ove Deklaracije, usvojene su i Konvencija br. 87 o pravu na udruživanje i organizovanje, i Konvencija br. 98 o pravu na organizovanje i kolektivno pregovaranje. Borivoje Šunderić, *Pravo Međunarodne organizacije rada*, (Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beograd, 2001), 54–56.

<sup>251</sup> Lubarda, *Radno pravo, rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*, 189.

<sup>252</sup> Senad Jašarević, *Rešavanje radnih sporova mirnim putem u teoriji i praksi* (doktorska disertacija, Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet, 2000), 218. i 232.

<sup>253</sup> Nebojša Popov, „Štrajkovi u savremenom jugoslovenskom društvu”, *Sociologija* 4 (1969): 606.

veliki broj obustava rada na našim prostorima, koje su imale sve karakteristike štrajka.<sup>254</sup>

## PRAVO NA SINDIKALNO UDRUŽIVANJE

Pravo na udruživanje svrstava se, u skladu sa međunarodnim standardima<sup>255</sup>, u red osnovnih ljudskih prava i sloboda. Kao neodvojiv element ovog prava izdvaja se i pravo zaposlenih na udruživanje i fomiranje sindikata, a u cilju unapređivanja i zaštite svojih prava i interesa.<sup>256</sup> Većina autora opravdano smatra da od toga kako funkcioniše ostvarivanje prava na sindikalno organizovanje, zavisi i ostvarivanje drugih kolektivnih prava, i ukupnog sistema industrijskih odnosa, te se, stoga, može zaključiti da je u pitanju primarno kolektivno pravo iz kojeg se izvodi većina drugih kolektivnih prava zaposlenih.<sup>257</sup> Međutim, uprkos tome, u velikom broju država, a posebno u državama koje su prošle kroz proces tranzicije, primetna je marginalizacija sindikalnog delovanja, kao posledica privatizacionih procesa kojima je znatno redukovano članstvo u sindikatima, kao i zbog visokih stopa nezaposlenosti.<sup>258</sup> Urdarević smatra da je značajno smanjenje sindikalne delatnosti i opadanje sindikalnog članstva direktna posledica promena koje su nastupile u klasičnom sistemu radnih odnosa, gde radni odnos na određeno vreme, kao osnovni oblik zapošljavanja u mnogim državama, više nije mogao da odoleva pritiscima neoliberalne ideologije.<sup>259</sup> Isti autor ukazuje i na široko rasprostranjeno stanovište po kojem su „navodno sindikati postali prevaziđen i nesvrshodan oblik organizovanja, a imajući u vidu da je u pitanju jedna konzervativna organizacija koja je nesposobna da se prilagodi tehnološkim promenama i promenama u strukturi radne snage”.<sup>260</sup>

<sup>254</sup> O obustavama rada u periodu samoupravnog socijalizma: Filip Bojić, „Konstitucionalizacija prava na štrajk”, *Pravo i privreda* 4 (2020), 88–92.

<sup>255</sup> Pravo na udruživanje jemči se i međunarodnim i regionalnim izvorima prava kojima se garantuju građanska i politička prava (Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama), i izvorima prava kojima se garantuju ekonomska, socijalna i kulturna prava (Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Evropska socijalna povelja, Revidirana evropska socijalna povelja), čime se samo potvrđuje značaj ovog prava. Takođe, ovo pravo svrstava se u red osnovnih principa na kojima počiva delatnost Međunarodne organizacije rada, što se potvrđuje i time što su Konvencije br. 87 o pravu na udruživanje i organizovanje i Konvencija br. 98 o pravu na organizovanje i kolektivno pregovaranje uvrštene u red osam fundamentalnih konvencija ove organizacije Deklaracijom o osnovnim pravima i načelima Međunarodne organizacije rada iz 1998. godine. Opširnije kod: Simon Deakin, Gillian S. Morris, *Labour Law* (Oxford and Portland: Hart Publishing, 2009), 675–676.

<sup>256</sup> *Ibid.*

<sup>257</sup> Jovanović, „Aktuelna pitanja kolektivnih prava zaposlenih”, 12.

Isto se potvrđuje i u praksi Komiteta eksperata za praćenje primene konvencija i preporuka i Komiteta za slobodu udruživanja Međunarodne organizacije rada u kojima se navodi da „sadržina slobode udruživanja u sebi uključuje i pravo na slobodno kolektivno pregovaranje i pravo na štrajk”. Nav. prema: Bojan Urdarević, *Uticao globalizacije na međunarodne radnopravne standarde* (doktorska disertacija, Univerzitet u Beogradu, Pravni fakultet, 2011), 166.

<sup>258</sup> Jovanović, „Aktuelna pitanja kolektivnih prava zaposlenih”, 12–13.

<sup>259</sup> Bojan Urdarević, „Sloboda sindikalnog udruživanja kao osnovno kolektivno pravo zaposlenih”, *Glasnik prava* 2 (2016): 66.

<sup>260</sup> *Ibid.*

Valja napomenuti da položaj sindikata u savremenom društvu počinje da se menja sedamdesetih godina dvadesetog veka, kada se društvene i ekonomske okolnosti za delovanje sindikata dosta komplikuju, što rezultuje ozbiljnim promenama tokom devedesetih godina prošlog veka.<sup>261</sup> Profesor Jašarević navodi okolnosti koje su najviše uticale na pogoršanje položaja sindikata u savremenom društvu. Na prvom mestu izdvaja se globalizacija, kao i ekonomska kriza, ali ne sme se zanemariti ni proces tranzicije praćen privatizacijom društvene svojine sproveden u velikom broju država sa socijalističkim društvenim uređenjem, čime je došlo do postepene propasti socijalizma u Istočnoj Evropi.<sup>262</sup> Takođe, valja imati u vidu da je navedeni period obeležen i promenama u domenu radnih odnosa i čestim pribegavanjima fleksibilnih oblika zapošljavanja, odnosno nestandardnim oblicima radnog angažovanja, kao što su ugovor o radu na određeno vreme, ugovor o radu sa nepunim radnim vremenom, i ugovor o radu od kuće.<sup>263</sup> I pored toga što se zaposlenima koji su zasnovali radni odnos na osnovu navedenih ugovora, shodno načelu jednakosti garantuju jednaka kolektivna prava kao i zaposlenima koji radni odnos zasnivaju na neodređeno vreme sa punim radnim vremenom, primećuje se da se mali broj zaposlenih odlučuje da pristupi sindikatu i ostvari pravo na udruživanje. Navedeno je posledica nesigurnosti zaposlenih u pogledu zaposlenja i opravdanog straha da ih poslodavac neće angažovati po isteku ugovora o radu na određeno vreme, ukoliko su tokom trajanja radnog odnosa iskazali spremnost da učestvuju u sindikalnim aktivnostima.<sup>264</sup>

Iako je sindikalni monizam početkom devedesetih godina prošlog veka zamenjen konceptom sindikalnog pluralizma, neshvatljivo je da – umesto jačanja pozicije sindikata, iz ove promene sledi, zapravo, umanjeno ukupne sindikalne moći na našim prostorima u poređenju sa sindikalnom snagom u periodu samoupravnog socijalizma, kako prema poslodavcima, tako i prema sopstvenom.<sup>265</sup> Tome je posebno doprinelo propadanje velikih industrijskih preduzeća, koja su predstavljala izvoriste sindikalne populacije uz povećanje broja zaposlenih u uslužnom i informatičkom sektoru, koji, generelano, nisu skloni sindikalnom organizovanju.<sup>266</sup>

Na osnovu svega navedenog, zaključuje se da postoji više razloga za sveprisutnu krizu sindikalnog udruživanja u kontekstu globalnih svetskih trendova, te se opravdano postavlja pitanje, da li sindikati predstavljaju relikv prošliosti u dvadeset i prvom veku. Između ostalog, primećuje se nepoverenje zaposlenih u sindikalno rukovodstvo, a sigurno jedan od razloga predstavlja i ne tako mali iznos sindikal-

---

<sup>261</sup> Senad Jašarević, „Uloga sindikata u ostvarivanju zdravih i pravičnih uslova rada“, *Radno i socijalno pravo* (2014): 39.

<sup>262</sup> *Ibid.*

<sup>263</sup> *Ibid.*, 40.

<sup>264</sup> Podaci Saveza samostalnog sindikata Srbije ukazuju na to da je aktivistima koji su bili spremni da formiraju sindikalnu organizaciju, po isteku ugovora o radu na određeno vreme, u skoro devedeset posto slučajeva radni odnos nije produžen i pored toga što je postojala potreba za njihovim daljim angažovanjem. [http://www.sindikats.rs/aktuelno\\_files/vesti\\_pdf/materijal\\_ses\\_22feb16.pdf](http://www.sindikats.rs/aktuelno_files/vesti_pdf/materijal_ses_22feb16.pdf), 28.11.2020, 12.

<sup>265</sup> Jovanović, „Aktuelna pitanja kolektivnih prava zaposlenih“, 16 i 18.

<sup>266</sup> Jašarević, „Uloga sindikata u ostvarivanju zdravih i pravičnih uslova rada“, 40.

nih članarina koje svaki zaposleni, član sindikata ima obavezu da uplaćuje na mesečnom nivou. Takođe, dodatni razlog za nepostojanje velike zainteresovanosti za sindikalnim udruživanjem u savremenom društvu može predstavljati i nedovoljna edukacija sindikalnih funkcionera. Često, ovu saradnju u praksi prati i korupcija, ali i saradnja sa poslodavcem i državom, čime se nezavisnost sindikata opravdano dovodi u pitanje.<sup>267</sup> Konačno, zaključuje se da sindikati imaju obavezu da se u XXI veku suoče sa novim globalnim trendovima, kao i da sâmi preispitaju svoju ulogu i pravce budućeg delovanja. Stoga, pojedini autori opravdano predlažu konkretne promene unutar strukture i delovanja sindikata kako bi se poboljšala poslednjih godina neizvesna pozicija sindikata, i time omogućila uspešna i efikasna zaštita interesa zaposlenih, što, ujedno, predstavlja i osnovnu ulogu sindikata.<sup>268</sup>

Takođe, prema jednom broju autora sporan je i koncept reprezentativnosti, odnosno koncept na osnovu kojeg samo sindikat kojem je utvrđeno svojstvo reprezentativnosti može da učestvuje u kolektivnom pregovaranju i zaključivanju kolektivnih ugovora o radu. Smatra se da su važeći uslovi za reprezentativnost sindikata prestrogo postavljeni, te da veliki broj sektorskih sindikata nema priliku da učestvuje u kolektivnom pregovaranju i zaključivanju posebnih i opštih kolektivnih ugovora o radu, a usled čega u praksi imamo nedovoljan broj zaključenih kolektivnih ugovora, o čemu će više reći biti u nastavku rada.

## PRAVO NA KOLEKTIVNO PREGOVARANJE

I pored činjenice da je od devedesetih godina kolektivno pregovaranje reafirmisano na našim prostorima, poslednjih godina uočava se sve manji broj zaključenih kolektivnih ugovora, iako se oni mogu zaključiti na različitim nivoima: prema odredbama Zakona o radu mogu se zaključiti kao opšti (za teritoriju Republike Srbije), posebni (za određenu granu, grupu, podgrupu ili delatnost), kao i kolektivni ugovor kod poslodavca.<sup>269</sup> Pre svega valja imati u vidu da je poslednji opšti kolektivni ugovor, koji zaključuju reprezentativno udruženje poslodavaca i reprezentativni sindikat osnovani za teritoriju Republike Srbije, zaključen 2008, i da je 2011. prestao da važi, odnosno da novi nije zaključen više od devet punih godina. Deluje da je možda bolje rešenje bilo prisutno u našem pravu devedesetih godina dvadesetog veka, kada je reafirmisan koncept kolektivnog pregovaranja, a kada su, u zaključivanju kolektivnih ugovora pored većinskog saveza sindikata na republičkom nivou i Privredne komore Srbije, koja je u tom periodu zastupala interese po-

<sup>267</sup> Urdarević, *Uticao globalizacije na međunarodne radnopravne standarde*, 168.

Profesor Jovanović ukazuje i na slabosti obrazovne strukture sindikalnog članstva, jer je više i visoko obrazovnih članova sindikata relativno malo, posebno na rukovodećim pozicijama, a imajući u vidu da je i dalje rašireno stanovište da je sindikalni rad „drugorazredni posao“, te stoga, usled navedenih predrasuda, ne postoji velika zainteresovanost zaposlenih da se uključe u rad sindikata. Sledstveno tome, nedovoljno obrazovan kadar, često ne doprinosi boljoj zaštiti prava iz radnog odnosa, a usled čega opada poverenje u sindikalne aktivnosti. Jovanović, „Aktuelna pitanja kolektivnih prava zaposlenih“, 18.

<sup>268</sup> Urdarević, „Sloboda sindikalnog udruživanja kao osnovno kolektivno pravo zaposlenih“, 66.

<sup>269</sup> Zakon o radu, čl. 241–243.



slodavaca, u pregovorima učestvovali i predstavnici države, odnosno Vlade, što predstavlja primer tripartizma u kolektivnom pregovaranju, a ne sme se zanemariti činjenica da tripartizam predstavlja jedno od osnovnih načela radnog prava.<sup>270</sup>

### PRAVO ZAPOSLENIH NA KOLEKTIVNU AKCIJU – PRAVO NA ŠTRAJK

Kao osnovno kolektivno pravo zaposlenih izdvaja se i pravo na kolektivnu akciju. Najčešće oblike kolektivne akcije predstavljaju štrajk, bojkot i štrajkačka straža (piketing). Smatra se da su štrajk i lokaut, kao oblik kolektivne akcije na strani poslodavca, primarni oblici kolektivne akcije. Svi drugi oblici kolektivne akcije su sekundarni, i njihova svrha je prevashodno usmerena na praćenje štrajka kao primarnog oblika kolektivne akcije zaposlenih.<sup>271</sup> Stoga, u značajnom broju država, pa tako i u Republici Srbiji, pravo na bojkot i pravo na štrajkačku stražu nisu regulisani zakonom, te se zaposlenima samo priznaje pravo na štrajk, koje se svrstava u red osnovnih socijalnih prava, koje je i našim ustavom zajemčeno pravo. No, ovo pravo nije uređeno Zakonom o radu Republike Srbije, već se detaljno reguliše odredbama posebnog Zakona o štrajku (usvojen 1996).

U stručnoj javnosti vlada mišljenje da je neophodno pristupiti usvajanju novog Zakona o štrajku, kojim bi se otklonile određene pravne praznine, uočene u važećem Zakonu. Stoga će u nastavku biti ukazano na pojedine nedostatke koji se primećuju u aktuelnom zakonskom tekstu. Međutim, valja imati u vidu da važeći Zakon o štrajku Republike Srbije sadrži i pojedina dobra rešenja koja bi obavezno trebalo zadržati u budućem propisu, a koja ovaj Zakon izdvajaju od pravnih izvora kojima se u uporednom pravu reguliše pravo na štrajk, te je tako, između ostalog, u prvom članu Zakona navedena definicija štrajka.<sup>272</sup> Eksplicitno se utvrđuje da je štrajk prekid rada koji zaposleni organizuju radi zaštite svojih profesionalnih i ekonomskih interesa, po osnovu rada.<sup>273</sup>

Kao veoma važno pitanje koje neizostavno mora biti regulisano propisima o štrajku je i pitanje ko sve može biti organizator štrajka. Poznato je da su u upored-

<sup>270</sup> Lubarda, *Radno pravo, rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*, 237.

Valja napomenuti da je u Crnoj Gori i dalje aktuelan ovaj koncept prilikom pregovora i zaključivanja opšteg kolektivnog ugovora koji se zaključuje za teritoriju Crne Gore i primenjuje na sve zaposlene i poslodavce. Zakonom o radu Crne Gore predviđeno je da opšti kolektivni ugovor zaključuju nadležni organ reprezentativne organizacije sindikata Crne Gore, nadležni organ reprezentativnog udruženja poslodavaca Crne Gore i Vlada. Nesporno je da ovaj koncept daje odgovarajuće rezultate, naročito imajući u vidu da je skoro tokom cele prethodne decenije, kao i sada Opšti kolektivni ugovor na snazi. Zakon o radu Crne Gore („Sl. list CG”, br. 74/2019), čl. 182, st. 2 i čl. 184, st. 1.

<sup>271</sup> Rolf Birk, „Industrial Conflict: The Law of Strikes and Lock-outs”, u *Comparative Labour Law and Industrial Relations*, ur. Roger Blanpain (Springer-Science + Business Media, 1982), 299.

<sup>272</sup> Primećuje se da su pojedine države izbegle da definišu pojam štrajka ustavnim i zakonskim normama. Između ostalog, pojam štrajka nije definisan zakonodavstvom Hrvatske, Federacije Bosne i Hercegovine i Severne Makedonije. Takođe, belgijskim zakonodavstvom ne definiše se niti pojam štrajka, niti pojam kolektivnog radnog spora, ali se te praznine nadomešćuju stavovima sudske prakse, gde se u pojedinim presudama Vrhovnog suda Belgije uočavaju definicije navedenih pojmova. Opširnije kod: Bojić, „Konstitucionalizacija prava na štrajk”, 83–85.

<sup>273</sup> Zakon o štrajku („Sl. list SRJ”, br. 29/96 i „Sl. glasnik RS”, br. 101/2005- dr. zakon i 103/2012 – odluka US), čl. 1, st. 1.

nom pravu prisustna dva različita koncepta prava na štrajk: koncept po kojem organizator štrajka može biti samo sindikat, i koncept po kojem je organizator štrajka većina zaposlenih kod poslodavca.<sup>274</sup> Nesporno je da u našem pravnom sistemu organizator štrajka može biti i većina zaposlenih i sindikat. I pored toga što se u našem pravu poslednjih skoro dvadeset godina snažno zastupa koncept reprezentativnosti sindikata, ipak se reprezentativnost sindikata ne navodi kao uslov za organizovanje štrajka od strane sindikata, kao što je slučaj u pojedinim stranim pravima<sup>275</sup>. Valja imati u vidu da koncept reprezentativnosti sindikata i udruženja poslodavaca nije bio regulisan domaćim propisima kada je Zakon o štrajku usvojen 1996, te to može biti, verovatno, jedan od osnovnih razloga zbog kojih Zakonom nije predviđeno da organizator štrajka može biti samo reprezentativni sindikat kod poslodavca. Međutim, ovo rešenje možda i nije toliko nepovoljno, jer se njime daje mogućnost da i drugi sindikati kod poslodavca organizuju štrajk, a kada je reč o pravnom kolektivnom radnom sporu.

Određene dileme javljaju se i povodom utvrđivanja minimuma procesa rada tokom štrajka u delatnostima od javnog interesa, kao i u delatnostima čiji bi prekid rada zbog prirode posla mogao da ugrozi život i zdravlje ljudi, ili da nanese štetu velikih razmera. Minimum procesa rada jeste minimum koji obezbeđuje sigurnost ljudi i imovine.<sup>276</sup> U našem pravu ovaj minimum, za javne službe i javna preduzeća, utvrđuje osnivač, a za drugog poslodavca – direktor, uz obavezu uzimanja u obzir mišljenja, primedbi i predloga sindikata.<sup>277</sup> Međutim, mišljenje i predlozi sindikata nisu obavezujući, te je osnivač, odnosno poslodavac taj koji donosi odluku o minimumu procesa rada, čime se i sama efikasnost štrajka nekada dovodi u pitanje. Stoga bi u skladu sa međunarodnim standardima i praksom valjalo predvideti da odluku o minimumu procesa rada donose zajedno socijalni partneri, te da u donošenju odluke, pored predstavnika osnivača, odnosno poslodavca, učestvuju i predstavnici sindikata.<sup>278</sup>

Postavlja se i pitanje, da li je neophodno predvideti obavezno pristupanje mirnom rešavanju kolektivnog radnog spora i uključivanje Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova, od trenutka kada organizatori štrajka dostave poslodavcu odluku o stupanju u štrajk. U važećim zakonskim propisima, kojima se reguliše rešavanje kolektivnih radnih sporova u Republici Srbiji, ovo je učinjeno samo kada je reč o delatnostima od javnog interesa.<sup>279</sup> Međutim, navedena obave-

<sup>274</sup> Opširnije kod: Lubarda, *Radno pravo, rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*, 979–985.

<sup>275</sup> Kako prof. Lubarda navodi, u nemačkom pravu samo sindikat koji je reprezentativan ima pravo da organizuje štrajk. Lubarda, *Radno pravo, rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*, 985.

<sup>276</sup> Zakon o štrajku, čl. 10, st. 1.

<sup>277</sup> Zakon o štrajku, čl. 10, st. 2. i 3.

<sup>278</sup> Lubarda, *Radno pravo, rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*, 1015.

<sup>279</sup> Zakonodavac je utvrdio obavezu da štrajkački odbor i predstavnici organa kojima je štrajk najavljen imaju obavezu da od dana najave štrajka i za vreme trajanja štrajka pokušavaju sporazumno da reše nastali spor, ali se Zakonom o štrajku ne predviđa obavezno uključivanje trećeg lica u rešavanje kolektivnog radnog spora, koje bi pružilo dobre usluge stranama u sporu, u cilju lakšeg postizanja sporazuma. Zakon o štrajku, čl. 6, st. 1.

za nije predviđena Zakonom o štrajku, već odredbama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova. Kada je reč o delatnostima od opšteg interesa u kojima je obavezno obezbeđivanje minimuma procesa rada (u skladu sa Zakonom o štrajku), strane u sporu dužne su da pristupe mirnom rešavanju kolektivnog spora.<sup>280</sup> Dalje, strane su i obavezne da podnesu predlog u roku od tri radna dana od dana nastanka spora. Ukoliko, pak, predlog ne podnesu, direktor Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova pokreće po službenoj dužnosti postupak mirenja i određuje miritelja iz Imenika miritelja i arbitara.<sup>281</sup> Deluje da bi primerenije bilo da ove odredbe nađu svoje mesto u novom Zakonu o štrajku kako bi strane u sporu bile upoznate sa svojim obavezama vezano za organizovanje štrajka u delatnostima od opšteg interesa.<sup>282</sup> Postavlja se pitanje, a na koje se ne može pronaći odgovor iz važećih odredbi Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova, da li će učesnici štrajka biti sankcionisani ukoliko ne postupe po zakonskim odredbama, kojima je utvrđena obaveza obraćanja Republičkoj agenciji za mirno rešavanje radnih sporova.

Konačno, valjalo bi razmotriti i da li u štrajku mogu učestvovati, pored lica koja su u radnom odnosu, i lica angažovana kod poslodavca na osnovu ugovora kojim se ne zasniva radni odnos. Pojedini zakonski propisi u Republici Srbiji predviđaju posebna prava za lica koja su angažovana van radnog odnosa. Tako se Zakonom o sprečavanju zlostavljanja na radu predviđa eksplicitno zaštita i „za lica angažovana van radnog odnosa, kao što su lica koja obavljaju privremene i povremene poslove ili poslove po ugovoru o delu ili drugom ugovoru, lica na dopunskom radu, lica na stručnom osposobljavanju i usavršavanju kod poslodavca bez zasnivanja

---

<sup>280</sup> Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova („Sl. glasnik RS”, br. 125/2004, 104/2009 i 50/2018), čl. 18. Valja napomenuti da ovo rešenje ima uporište u našoj pravnoj tradiciji. Uredbom o pomirenju i arbitraži Kraljevine Jugoslavije iz 1937. godine, predviđala se obaveza radnika i poslodavaca u sporu da u slučaju sukoba, a pre najave štrajka ili lokauta, upute nadležnoj upravnoj vlasti prvog stepena molbu da pokušaju pomirenje, a upravna vlast imala je obavezu da, po prijemu molbe, hitno zakaže usmenu raspravu u cilju mirnog rešavanja spora. Obe strane imale su obavezu da prisustvuju pokušaju pomirenja, a tokom trajanja postupka bio je zabranjen svaki vid kolektivne akcije. U slučaju da se strane ne odazovu mirenju, bile su predviđene odgovarajuće novčane kazne. Tek u slučaju da se po završetku druge rasprave ne postigne pomirenje, strana u sporu, miritelj bi zapisnički utvrdio neuspeh mirenja i postupak pomirenja bi oglasio za okončan, a nakon toga, strane u sporu imale su mogućnost da slobodno organizuju štrajk, odnosno lokaut. Nedostatak ovog postupka ogledao se u u praksi da se za vreme postupka mirenja organizatori štrajka zatvaraju, te je postupak mirenja, u stvari, bio način za dobijanje vremena za progone radničkih vođa, u tom periodu bliskih komunističkoj partiji, ali i za ograničavanje prava na štrajk. Premda je navedeno rešenje, kao što se moglo primetiti, država često zloupotrebljavala, uočava se da je u Kraljevini Jugoslaviji mirenje bilo obavezno u slučaju bilo koje vrste kolektivnog radnog spora, a ne samo spora u delatnostima od vitalnog interesa, kako je predviđeno važećim zakonskim propisima Republike Srbije. Takođe, Uredbom o minimalnim nadnicama od 12. februara 1937, bila je predviđena zabrana štrajka za sve vreme obaveznog mirenja. Nav. prema: Jašarević, *Rešavanje radnih sporova mirnim putem u teoriji i praksi*, 216–217; Stojan Bajić, „O štrajku sa zauzimanjem fabrika”, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, poseban otisak, Beograd, 1939, 2.

<sup>281</sup> Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, čl. 19.

<sup>282</sup> Navedeno se može primetiti iz odredbi hrvatskog Zakona o radu, u delu zakona u kojem se reguliše ostvarivanje prava na štrajk. Utvrđeno je da se u slučaju spora, koji može dovesti do štrajka ili drugog oblika industrijske akcije, mora sprovesti postupak mirenja, ukoliko strane u sporu nisu dogovorile neki drugi način njegovog mirnog rešavanja. Zakon o radu Republike Hrvatske („Narodne novine”, br. 93/14, 127/17 i 98/19), čl. 206.

radnog odnosa, volonteri i svako drugo lice koje po bilo kojem osnovu učestvuje u radu poslodavca”.<sup>283</sup> Na ovo pitanje, da li u štrajku mogu učestvovati i lica koja nisu u radnom odnosu, već su angažovana na osnovu nekog od ugovora kojima se radni odnos ne zasniva, važno je odgovoriti imajuću u vidu tendenciju proširivanja prava i na lica koja nisu u radnom odnosu, a angažovana su kod poslodavca. Profesor Potočnjak, pozivajući se na stavove italijanske teorije i sudske prakse navodi da „odgovor na pitanje ko ima pravo na štrajk ne može biti utemeljen na činjenici da li neko lice ima formalni status zaposlenog, već samo na činjenici njene stvarne ekonomske zavisnosti, elementu koji se javlja kod svih osoba koje rade za platu”, čime se sve više izjednačava položaj lica koja obavljaju rad van radnog odnosa sa položajem lica u radnom odnosu.<sup>284</sup> Sličnog stava je i profesor Kioviski, koji tvrdi da se „pojam štrajka, koji se u prošlosti odnosio samo na poslodavce i radnike u radnom odnosu, proširuje i na lica izvan radnog odnosa”.<sup>285</sup> U prilog ovome, valjalo bi ukazati i na odredbe novousvojenog Zakona o agencijskom zapošljavanju koji se primenjuje u Republici Srbiji od 1. marta 2020. Ovim Zakonom predviđeno je da ustupljeni zaposleni mogu da učestvuju u štrajku koji se organizuje kod poslodavca korisnika pod uslovima i na način propisan zakonom kojim se uređuje štrajk.<sup>286</sup> Međutim, slično kao i kod gore opisanog problema, a u vezi sa pravom na udruživanje, postavlja se pitanje da li bi lica koja su angažovana na osnovu nekog ugovora kojim se ne zasniva radni odnos učestvovala u štrajku, uzimajući u obzir da bi to mogao biti razlog za njihovo dalje neangažovanje od strane poslodavca.

## PRAVO ZAPOSLENIH NA PARTICIPACIJU

Pravo zaposlenih na participaciju, odnosno pravo na informisanje, konsultovanje i učestvovanje u odlučivanju zaposlenih predstavlja najmlađe kolektivno pravo zaposlenih. Kako prof. Lubarda navodi, ovo pravo je „izraz više faze u razvoju kolektivnog radnog prava i industrijske demokratije, pošto ovo pravo pretpostavlja ne samo priznavanje sindikalnog pokreta i sistema slobodnog kolektivnog pregovaranja već obezbeđuje i njegovu integraciju i zadržavanje”.<sup>287</sup> Pravo na participaciju posebno je značajno jer se u određenoj meri ovim pravom ograničava i upravljačka vlast poslodavca.<sup>288</sup> Međutim, valja imati u vidu da su se novi globalni trendovi neo-liberalne ekonomske politike i slabljenja sindikalnih pokreta odrazili i na efikasnost ostvarivanja prava zaposlenih na participaciju<sup>289</sup>: savet zaposlenih, ko-

<sup>283</sup> Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu („Sl. glasnik RS”, br. 36/2010), čl. 2.

<sup>284</sup> Željko Potočnjak, *Pravo na štrajk* (Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu – Savez samostalnih sindikata Hrvatske, 1992), 18.

<sup>285</sup> Navedeno prema: Potočnjak, *Pravo na štrajk*, 19.

<sup>286</sup> Zakon o agencijskom zapošljavanju („Sl. glasnik RS”, br. 86/2019), čl. 30.

<sup>287</sup> Branko Lubarda, „Koncept socijalnog građanstva u pravu Evropske unije”, u *Socijalna prava i evropske integracije*, ur. Borivoje Šunderić, Branko Lubarda i Predrag Jovanović (Beograd: Intermex, 2011), 20–21.

<sup>288</sup> Opširnije kod: Ljubinka Kovačević, *Pravna subordinacija u radnom odnosu i njene granice* (Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2013), 339–351.

<sup>289</sup> Lubarda, „Koncept socijalnog građanstva u pravu Evropske unije”, 21.

ji predstavlja najznačajniji oblik participacije u savremenom društvu, kod nas skoro da ni ne postoji. O ovome sledi kratka analiza, u nastavku rada.

Savet zaposlenih najjednostavnije se definiše kao institucionalni oblik participacije zaposlenih. Mogućnost obrazovanja saveta zaposlenih kod poslodavca predviđena je i našim zakonodavstvom. Zakonom o radu utvrđeno je da zaposleni kod poslodavca koji ima više od 50 zaposlenih mogu obrazovati savet zaposlenih, čija se osnovna funkcija sastoji u davanju mišljenja i učestvovanju u odlučivanju o ekonomskim i socijalnim pravima zaposlenih, a na način i pod uslovima utvrđenim zakonom i opštim aktom.<sup>290</sup> Međutim, poseban zakon na osnovu kojeg bi detaljno bio uređen rad saveta zaposlenih, merila za izbor predstavnika zaposlenih koji bi učestvovali u radu saveta zaposlenih, nije usvojen 15 godina od donošenja Zakona o radu, kojim je, kao što je i navedeno, predviđena mogućnost obrazovanja saveta zaposlenih kod poslodavca, a u skladu sa zakonom. Prof. Šunderić i prof. Kovačević navode razloge, zbog kojih ustanova saveta zaposlenih nije zaživela u domaćoj radnopravnoj praksi. Na prvom mestu izdvaja se nedovoljna zakonska uređenost rada saveta zaposlenih, kao i neuređenost ovog pitanja u okviru autonomnih izvora radnog prava, pravilnika o radu i kolektivnih ugovora.<sup>291</sup> Takođe, primećuje se i postojanje otpora sindikata, koji često savet zaposlenih posmatraju kao jedan vid konkurencije, ali i nedovoljna zainteresovanost samih zaposlenih za stvaranje uslova za uspostavljanje ovog oblika participacije kod poslodavca.<sup>292</sup> Sledstveno tome, deluje da je neophodno usvajanje novog, posebnog zakona, kojim bi se detaljno regulisala funkcija i način izbora članova saveta zaposlenih, kao i posebna edukacija zaposlenih o značaju ovog oblika participacije, čime bi se zaposleni motivisali i pokrenuli inicijativu za osnivanjem saveta zaposlenih na nivou poslodavca.

## ZAKLJUČAK

Na osnovu svega navedenog, zaključuje se da kolektivna prava zaposlenih i dalje predstavljaju nezaobilazan i važan segment u savremenom društvu i da su preduslov za delotovorno ostvarivanje individualnih prava zaposlenih. Stoga je važno promovisati ova prava kao prava, čijom će se efikasnom primenom unaprediti položaj zaposlenih na tržištu rada. Pritom, posebna pažnja mora biti posvećena pravu na slobodu udruživanja, jer se iz ovog prava, kao što je i uočeno, izvode i druga kolektivna prava zaposlenih. Sledstveno tome, neophodno je delati u pravcu reforme sindikata, prihvatiti nove globalne trendove u savremenom društvu i u skladu s njima – formulisati nove ciljeve koji će doprineti unapređivanju položaja zaposlenih na tržištu rada, kao i boljoj zaštiti sindikalnih predstavnika. Takođe, valjalo bi podstaći i edukaciju članova sindikata, ali i zaposlene da se pridruže sindikatima, odnosno da formiraju sindikate kod poslodavaca, posebno u privatnom sektoru gde je stopa sindikalizacije na izrazito niskom nivou. Navedeno nije moguće bez

<sup>290</sup> Zakon o radu, čl. 205.

<sup>291</sup> Borivoje Šunderić, Ljubinka Kovačević, *Radno pravo, priručnik za polaganje pravosudnog ispita* (Beograd: Službeni glasnik, 2017), 437.

<sup>292</sup> Ibid.

apsolutne nezavisnosti sindikata, a što znači da se sindikati moraju odvojiti od poslodavca i države, kao i od sindikalnih funkcionera sklonih koruptivnim radnjama. Opšte uzev, sindikati se moraju reformisati, na način na koji će odgovoriti svim globalnim izazovima i time pokazati da ne predstavljaju relikv prošlosti.

Za uspešnu reformu kolektivnih prava neophodan je novi normativni okvir, a pre svega izmena postojećeg zakonodavstva, kojim se uređuju kolektivna prava zaposlenih. Valjalo bi u dogledno vreme razmotriti usvajanje novog Zakona o štrajku, koji bi bio usklađen sa međunarodnim standardima i praksom, i koji bi uspešno odgovorio na sve savremene izazove. Utvrđeno je da savet zaposlenih, kao institucionalni oblik participacije, skoro da i ne postoji, te je važno pristupiti i izradi Zakona o savetu zaposlenih, kako bi se uspešno moglo realizovati osnivanje saveća zaposlenih kod poslodavca. Takođe, bitno je i da se preispitaju važeći uslovi za reprezentativnost sindikata, ali i udruženja poslodavaca, koja se, takođe, suočavaju sa određenim problemima u delovanju i ostvarivanju osnovnih kolektivnih prava. Konačno, imajući u vidu trenutnu krizu kolektivnog pregovaranja koja se, između ostalog, ogleda u tome da već devet godina nemamo zaključen opšti kolektivni ugovor, valjalo bi razmotriti i povratak načela tripartizma u zaključivanje opšteg kolektivnog ugovora o radu, kao što je to slučaj u pojedinim državama koje su takođe prošle kroz proces tranzicije, a što se pokazalo kao dobro rešenje. Navedenim reformama, mora se ozbiljno pristupiti, jer bi se daljim zanemarivanjem kolektivnih prava u pitanje dovelo funkcionisanje industrijske demokratije u našem društvu, a što bi za rezultat imalo porast socijalnih nemira i ugrožavanje socijalnog mira svih građana.

## LITERATURA

- Bajić, Stojan. „O štrajku sa zauzimanjem fabrika“. *Arhiv za pravne i društvene nauke*, poseban otisak, Beograd, 1939.
- Bercusson, Brian, Estlund, Cynthia, „Regulating Labour in the Wake of Globalisation: New Challenges, New Institutions“. U *Regulating Labour in the Wake of Globalisation: New Challenges, New Institutions*, urednici Brian Bercusson i Cynthia Estlund, 1–18. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2008.
- Birk, Rolf. „Industrial Conflict: The Law of Strikes and Lock-outs“. U *Comparative Labour Law and Industrial Relations*, urednik Roger Blanpain, 298–319. Springer-Science + Business Media, 1982.
- Bojić, Filip. „Konstitucionalizacija prava na štrajk“, *Pravo i privreda* 4 (2020): 74–97.
- Deakin, Simon, Morris S. Gillian. *Labour Law*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2009.
- Jašarević, Senad. „Uloga sindikata u ostvarivanju zdravih i pravičnih uslova rada“. *Radno i socijalno pravo* 1 (2014): 29–46.
- Jašarević, Senad. *Rešavanje radnih sporova mirnim putem u teoriji i praksi*. Doktorska disertacija. Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet, 2000.
- Jašarević, Senad. *Socijalno pravo*. Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, 2010.
- Jovanović, Predrag. „Aktuelna pitanja kolektivnih prava zaposlenih“. *Radno i socijalno pravo* 1 (2007): 9–26.
- Jovanović, Predrag. „Nasledeno i sadašnje stanje kolektivnih prava zaposlenih u svetlu aktuelnih promena u radnom zakonodavstvu“. *Radno i socijalno pravo* 1 (2014): 1–28.
- Jovanović, Predrag. *Radno pravo*. Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, 2015.

- Kovačević, Ljubinka. *Pravna subordinacija u radnom odnosu i njene granice*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2013.
- Lađevac, Bojan. *Trade Unions in Serbia on the Move?* Friedrich Ebert Stiftung, 2017.
- Lubarda, Branko. „Koncept socijalnog građanstva u pravu Evropske unije”. U *Socijalna prava i evropske integracije*, urednici Borivoje Šunderić, Branko Lubarda i Predrag Jovanović, 7–28. Beograd: Intermex, 2011.
- Lubarda, Branko. „Socijalni dijalog i radno zakonodavstvo”, *Radno i socijalno pravo* 1 (2007):29–44.
- Lubarda, Branko. *Radno pravo, rasprava o dostojnosti na radu i socijalnom dijalogu*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2012.
- Popov, Nebojša. „Štrajkovi u savremenom jugoslovenskom društvu”. *Sociologija* 4 (1969): 605–632.
- Potočnjak, Željko. *Pravo na štrajk*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu – Savez samostalnih sindikata Hrvatske, 1992.
- Šunderić, Borivoje, Kovačević, Ljubinka. *Radno pravo, priručnik za polaganje pravosudnog ispita*. Beograd: Službeni glasnik, 2017.
- Šunderić, Borivoje. *Pravo Međunarodne organizacije rada*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beograd, 2001.
- Urdarević, Bojan. „Sloboda sindikalnog udruživanja kao osnovno kolektivno pravo zaposlenih”. *Glasnik prava* 2 (2016): 59–69.
- Urdarević, Bojan. *Uticao globalizacije na međunarodne radnopravne standarde*. Doktorska disertacija. Univerzitet u Beogradu, Pravni fakultet, 2011.
- \*\*\* Blagojević, Borislav. red. *Pravna enciklopedija*. Beograd: Savremena administracija, 1979.
- \*\*\* *Serbia: Industrial relations profile*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2012.





---

KA MODERNOM, OTVORENOM I  
INOVATIVNOM DRUŠTVU SRBIJE



---

Prof. dr Ratko Božović<sup>1</sup>

## OD ZLOČINA DO KATARZE

### SAŽETAK

Autor polazi od teze da, u ambijentu haotične proizvoljnosti, nedavna ratotvorna prošlost tavori u mraku, još neosvetljena. Ni posle tri decenije postsocijalističke tranzicije Srbije, ovde nema jasnog odgovora o kakvoj je državi reč i kakva se kultura stvara. Za izlazak iz takve senke, neophodne su suštinske promene, kako u sferi kulture, tako činjenja. Valja nam otkloniti talog prošlosti i društvene patologije, „većitog fašizma“, isključivog nacionalizma, osvetničkih obrazaca; antipolitike i zaludivanja naroda nedostatkom empatije i instrumentalizacijom mržnje. Ključna pretpostavka takvog preobražaja su volja, kompetentnost i odgovornost elita vlasti i intelektualne zajednice da izgradnjom kulture pamćenja i kulture pomirenja društvu omoguće razumevanje uzroka i posledica civilizacijskog sunovrata. Katarze nema bez svesti o sagrašenju. Istina ne sme ostati zarobljena političkom nevoljom za celovite uvide u zločinjenja u prošlosti i interesom moćnika da nas zaključaju u mitologizovanu prošlost, u svet jednoglasja, podaništva, anomalije i eskapizma. Za tu promenu najvažnije je prisustvo slobodnih građana i nepotkupljive kritičke javnosti.

KLJUČNE REČI: zločin, katarza, mržnja, nasilje, banalnost zla, lanac odmazde, Ur-fašizam pitanje krivice, kultura pamćenja, kultura pomirenja, slobodna javnost.

U spisu *Ajhman u Jerusalimu*, Hana Arent u Hitlerovom sledbeniku nije videla čudovište. Po njenom mišljenju, on nije posedovao „satanske“ osobine, nije bio monstrum već „birokrata koji je obavljao svoj posao“. Nije imao unutrašnji odnos kao stav savesti prema svojoj aktivnosti. Ajhman je klovn, smatra ova najuticajnija i najznačajnija ličnost u domenu političke filozofije prošlog veka. A, šta klovnu preostaje nego da odigra dresiranu ulogu? U ovom slučaju, ništa drugo nego da bude igračka i igrač u cirkusu mrakovite i apsurdne stvarnosti. U verziji Hane Arent, Ajhman jedva da je imao karakter. Njegova glupost bila je užasavajuća već i zbog toga što ona nije ostvarivana u realnosti samo zbog puke odanosti vođi, koga je bezrezervno prihvatio i podržavao, već i zbog uverenja da je zločinački naum o konačnom rešenju jevrejskog pitanja opravdan. Tu je, zbog toga, iskrsavalo i značajno pitanje: kako je od antisemite postao masovni ubica? Možda tu nema jasnog od-

---

<sup>1</sup> Kulturolog, redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu – u penziji, Univerzitet u Beogradu.

govora ako ne pođemo od njegovog naknadno uspostavljenog uverenja s jasnim opredeljenjem da ima najviše smisla da učestvuje u mašineriji smrti sa idejom o potpunom rešenju jevrejskog pitanja. U svemu tome neizbežna je opaska Hane Arent da je u ovom slučaju bila prisutna izrazita nesposobnost da se smisao proizvede i uspostavi. Zato i ističe da je već od početka 20. veka širenje besmisla usledilo gubitkom zdravog razuma. Možda je i to bio jedan od razloga što je zlo, po njenom mišljenju, površinski fenomen. Ako zlo dolazi zbog nedostatka mišljenja i suđenja, kao i od poslušnosti i pokornosti zakonu, ono, umesto da bude radikalno, ono je samo ekstremno, a „pokvarenost srca” nije neophodna za činjenje velikih zlodela. Kad izostane mišljenje i prosuđivanje nema ništa ni od preventive od zla i zločina. To bi bilo moguće „čitanje” Hane Arent. „Naša upotreba reči 'poslušnost' za sve ove situacije potiče iz drevnih shvatanja, koje nam od Platona i Aristotela, govori da se svaka država sastoji od vladara i onih kojima se vlada, da oni prvi izdaju naređenja, a da im se drugi pokoravaju”, piše ona. Takva stanovišta bila su više nego dovoljna da bude optužena za antisemitu i izdajicu. Arent je nastojala da mogući nesporazum o banalnosti zla otkloni već u spisu s Ajhmanovog suđenja:

„Što se tiče pogrešnog shvatanja, podnaslov *O banalnosti zla* je često zaista bio pogrešno shvaćen. Ništa nije moglo biti dalje od moje namere nego da trivijalizujem najveću katastrofu našeg veka. To što je nešto banalno ne znači odmah da je i trivijalno ili da se obično događa. Ja mogu oceniti neko mišljenje ili osećanje kao banalno čak i ako niko pre toga nije izrekao takvu stvar i čak i ako njene posledice vode u katastrofu. Tako je Tokvil, na primer, sredinom prošlog veka odgovorio na rasne teorije Gobinoa, iako su one u to doba bile originalne i u isto vreme takođe i opasne i površne. To je bilo zlo *puno konsekvenci*. Ali, da li je isto tako bilo i *puno smisla*? Kao što znate, bilo je puno pokušaja da se nacional socijalizam trasira u dubinu nemačke i evropske intelektualne prošlosti. Smatram da su takvi pokušaji pogrešni i čak vrlo štetni jer svojom argumentacijom lišavaju ovaj fenomen njegove najupadljivije karakteristike – a to je njegova potpuna plitkost. Da nešto može biti rođeno u slivniku i da uprkos nedostatka dubine može istovremeno zadobiti moć nad skoro svakim – to je ono što ovaj fenomen čini tako zastrašujućim.” (*The Eichmann case and Germans u Jewish Writings*).

S druge strane, u studiji *Lična odgovornost pod diktaturom*, Hana Arent piše o onima koji nisu postali podanici zločinjenja:

„Mislim da je njihov kriterijum bio drugačiji. Oni su sebi postavili pitanje: hoće li, ako učine izvesna dela moći da žive pomireni sa sobom, odlučili da ne čine ništa ne zato što će svet postati bolji, već zato što je to bio jedini uslov da žive sa samima sobom. Takođe, to je bio razlog, što su birali smrt kada su bili primorani da učestvuju. Pojednostavljeno rečeno, oni su odbili da ubijaju”.

Onda sledi veoma važna rečenica: „Nisu hteli da žive zajedno sa ubicom-samim sobom”. Pojam individualne i kolektivne odgovornosti zjapi za odgovorima koji su uvek „kretali” u rezonovanju da je krivica individualna, a odgovornost politička. U tom rezonovanju često se zaboravlja to kako je uverenje kao dogma postalo najdublji ponor humaniteta.

Uz veliku obazrivost u odnosu na bilo kakve analogije, a posebno istorijske, ne znam koliko će tekst *Večiti fašizam* Umberta Eka, književnika i filozofa, koji je objavljen u knjizi *Spisi omoralu*, pomoći da se razabere da li je fašizam kao čudovište prošlosti još prisutan i u svetu i u nas. Posle analize ovdašnje političke zbilje, devedesetih godina prošlog veka, istoričar *Andrej Mitrović* u spisu *Vreme netrpeljivih* zaključuje da je premoć nacionalizma, koji se preoblikovao u šovinizam, u stvari, najznačajniji spoljni znak fašizma. To stanje je prepoznato kao *polet šovinizma*. To je ona društvena situacija kad i nacionalizam postaje forma fanatizma, iracionalizma i neupitnosti. To je najkraći put i do fašizma.

Da danas ne postoji tendencija obnove i rehabilitacije ove rasističke i militarističke ideologije, da se ne zaboravlja pedeset miliona mrtvih, koji su stradali na najbezumniji način od nacističkog zločinjenja u Drugom svetskom ratu, svakako bi ovu pripovest o varvarstvu trebalo prepustiti objektivnoj historiografiji i naučnim istraživačkim metodologijama. Međutim, ne samo sporadična nastojanja da dođe i do prekrajanja istorijske istine i relativizovanja istorijskih činjenica koje se odnose na fašizam, savremena društva moraju se ozbiljno zabrinuti i bez odlaganja se odrediti prema ovakvim nakaznim tendencijama i apsurdnim pojavama.

Prvo obeležje fašizma Umberto Eko vezuje za *kult tradicije*. Takva orijentacija pokazala se u našem postkomunističkom iskustvu kao velika konfuzija u vrednovanju prošlosti. U periodu gotovo poluvekovnog ideološkog monizma postojala je uporna i drastična tendencija radikalnog okretanja leđa tradiciji. Odgovor na takav odnos prema tradiciji opstaje u novim krajnostima, u njenom nekritičkom vrednovanju. U oba „slučaja“, tradicija označava procese sterilne izolacije. U okolnostima velike zbrke u prihvatanju vrednosti tradicije pokazalo se da ona može da vuče nazad, i kad se previđa, i kad se nekritički usvaja. Obogotvorenje prvobitnog tradicionalnog iskustva pokazalo se kao ostajanje u senci tradicije. A, tradicija koja se okamenjuje kao večno važenje i neopozivo trajanje, u svojoj dogmatizaciji, suštinski se protivi i promenama i novim vrednostima. Ipak, najveći problem je tradicionalizam koji se temelji na krivotvornom mitu, mitomaniji i megalomaniji. U stvari, tradicionalizam podrazumeva *odbacivanje* moderniteta i savremenosti.

U radikalizovanju političke svesti, protagonisti fašističke ideologije prizivaju *sinkretizam*. Nijedan oblik sinkretizma nije kadar da prihvati kritiku, ističe Umberto Eko. Zašto je to tako? Pa, stoga, što kritički duh stvara razlike, a razlike su znak modernih vremena. Za ovako opisani fašizam, *neslaganje je izdaja*. Mistifikacije pojmova *vođa* i *narod* ostaju i dalje u obzoru tradicionalne i autoritarne političke kulture. Narod dobija posebno mesto u atmosferi nacionalističke narcisoidnosti i mitologizacije prošlosti. Tada je i moguće da je *moj narod* ovenčan superlativima, nikad sporan ni problematičan. To je, takođe, jedan od načina da se kolektivna frustracija pretvori u nacionalšovinističku agresiju. U svim mitologijama *heroj* je izuzetno biće, ali u ideologiji fašizma heroizam predstavlja normu. Zato je i razumljivo što se heroj fašizma igra oružjem. Ono je njegov *falusni Ersatz*, njegov ratni i ratnički organon. Bez njega nema ni njegovog bližeg ideološkog i antropološkog određenja. Tako se ovakva mentalna usmerenost sunovraća u grotksno ludilo, u kič bez premca.

Prva strela koju upućuje jedan fašistički pokret jeste strela koja je uperena protiv *drugosti*, protiv *uljeza*. Radikalni etnocentrični „političari“ u tome se ističu i pre nego što posegnu za etničkim čišćenjem. Umberto Eko smatra da je fašizam izum rasistički po definiciji. Strukturalno, mentalno, etički i estetski sporan; sporan u svakom pogledu. Naša iskustva u satanizovanju *drugosti* i stvaranju atmosfere averzije prema kolektivnoj *drugosti* nisu zanemarljiva. Bez uvida u ta iskustva teško je razumeti nacionalizam, koji je skliznuo u šovinizam, etničke mržnje i kolektivne ostrašćenosti. Tako dolazi i do ludila mržnje. A, ono ima tendenciju gotovo beskonačnog širenja. Mržnja razara i civilizovani poredak i političku zajednicu. Što je najgore, ona čini sve da se život porazi i obezvredi, a možda – i uništi.

Kada je Eko tvrdio da fašizam podstiče individualne ili društvene frustracije, on je otvorio Pandorinu kutiju. U njoj je bio smešten ljudski zmijarnik. Tu su, svaka-ko, i zmijske otrovnice, koje uništavaju život. U frustracijama se začinje proizvodnja tragedije. A, frustracije su svuda rasprostranjene – pa, zato ne ostavljaju bez svog prisustva ni jedan domen postojanja. One su prethodnica i verskog i etničkog fanatizma, netolerancije koja se zavšava u nasilju i diskriminaciji. Frustracija deluje kao ponornica koja bezuslovno krči puteve nasilja. Začuđujuća je euforičnost, surovost i militantnost i onih slojeva, koji bi morali znati, bar toliko, da se ne može činiti zlo drugome, a da se ne računa na kruženje nasilja u čijim je osnovama zlo i destrukcija. Njima su neprihvatljive „opcije“ koje streme ka modernom i civilnom društvu. I, dok se grupišu kao anahronični *patriotski blok*, sa svojim ekstremizmom, najviše čine da se političke terazije nalaze u izgubljenoj ravnoteži.

Što se tiče *večitog fašizma*, koji nam je predočio Umberto Eko, u velikoj meri se odnosi na sve vidove despotizma i fanatizma, nasilja i mračnjaštva, na sve totalitarne oblike vladavine. Iz spisa, koji sam samo delimično komentarisao, da bismo prepoznali „odsajke“ fašizma u našoj individualnoj i kolektivnoj stvarnosti, u političkoj paranoji i folklornoj svesti, ne bismo smeli prevideti mišljenje italijanskog mislioca – da je od mnoštva obeležja fašizma dovoljno samo jedno pa da se „fašistička maglina zgusne“. Naša nevolja je i u tome što se magla od mentalnog mraka teško može i videti. A, društva koja nisu spremna da se odupru ideologijama fašizma i nacizma, moraju ozbiljno da se zapitaju o svom vrednosnom sistemu, pretpostavkama svog postojanja i svojoj budućnosti.

U zatamnjenoj arhitektonici egzistencije, kao tamna strana ljudske prirode, kao zlo, udomljuje se mržnja kao apsurdna strast, kao antropološka greška, kao vrsta afektivne pomenosti, kao poremećaj mentalne ravnoteže, i kao defekt osećajnosti. Mržnja je sunovrat autentične egzistencije – ponižavanje duha i sna o slobodi. Nažalost, ona je obeležje i pečat istorije. Do fanatizma nekritični, mrzitelji se poistovećuju sa svojom mržnjom. Njihova mržnja, to su oni. Prilagoditi se mržnji i ne vladati sobom, gotovo da je isto. Šta je zajedničko svima koji mrže? Njihova mržnja vezuje se za drugoga, za drugost. Videli smo da je i naše društvo, koje je mržnja uzela pod svoje, nužno završavalo u najgorim krajnostima, u kojima je čovekov život malo značio ili nije značio ništa. Mržnja je postajala alibi za naše rušilačke i ubilačke činove. Ona je, jednostavno, ubijala sve – i mrzitelje i omržene. Teško je reći koja je nakaznija – rasna, verska ili etnička mržnja. A, izgleda da je naša ne-

sreća i u tome što je većinsko individualno i društveno iskustvo takvo da je do sada pojedinac bio više edukovan za mržnju nego za ljubav. Nama, u stvari, nedostaje dubinsko osećanje ljubavi kao protivteža zlu i mržnji. Podstrekači i izvođači mržnje u stvari su zločinitelji. Njihove žrtve postali su uspavani i lakomisleni ljudi, majušne duše sasušenog srca, uvek spremne na moralno samoubistvo. A, kada se uspavani i ravnodušni „građani” probude kao pomahnitale zveri i kao mrzitelji, tada se neminovno nameće pitanje opstanka zajednice.

Tako se i na našem tlu potvrđuje politika instrumentalizacije mržnje. Naročito se zloupotrebljava „moć” podanika da mrze. Štaviše, često se insistira na silama „krvi i tla”. Pod okriljem „ideologije uvrede”, koja opravdava mržnju prema „sagrešitelju” ili „krivcima”, uklopljeni u grupu ili kolektivitet, zbliženi, van pojedinačne odgovornosti, van kritičkog mišljenja, mrzitelji se pretvaraju u zajednicu koja mrzi. Kolektivna mržnja, na taj način, dobija svoje društveno-psihološko „pokriće”. No, pre nego kažemo ponešto o kolektivnoj mržnji, vredi podsetiti i na individualnu mržnju.

Dramski pisac i političar Vaclav Havel govorio je na Konferenciji o mržnji u Oslu 28. oktobra 1990, o fenomenu mržnje. Tada je rekao da se o mržnji ne može govoriti kao o nedostatku ljubavi, jer s njom ima nešto slično, jer onako kako zaljubljeni čeznu za ljubljenima i ne mogu bez njih, tako i mrzitelji čeznu za objektom svoje mržnje. Kao i ljubav, i mržnja je izraz čežnje za apsolutnim, iako u tragično izopačenom obliku. Havel kazuje da ljudi koji mrze imaju trajni osećaj da im se čini nepravda. Žele da se nađu u središtu sveta, ali, pošto ih svet ne prihvata i ne priznaje svojim središtem, trajno su frustrirani i razdražljivi. U podsvesti mrzitelja drema izopačeni osećaj da su oni jedini pravi nositelji potpune istine, maltene kao nadljudi i bogovi. „Mržnja je đavolska osobina paloga anđela: to je stanje duše koja želi biti Bog”. A, zbog kompleksa niže vrednosti ne može stići ni do sebe samog jer je reč „o ljudima s kompleksom sudbinske nemogućnosti ocenjivanja vlastite vrednosti”. Njemu je osmeh nepoznat, a nesposoban je za šalu, za ironiju i samoironiju. Sa ozbiljnim licem, snažnom uvredljivošću i jakim rečima, bez sposobnosti da sumnja i da se pita, ali i bez osećanja stida i ukusa – slika je pretencioznog i ispraznog siromaška mrzitelja. Što je najgore, pojedinci, ma koliko bili isprazni, po mišljenju Havela, imaju tragičnu sposobnost mržnje, a ne baš retko se dogodi da privuku „moralno malene, slabe, sebične i ljude lenog duha, koji su nesposobni da samostalno razmišljaju”. To je već dovoljno za ostvarivanje kolektivne mržnje.

„Zajednica koja mrzi” – saopštava Vaclav Havel u ogledu *Mržnja palog anđela* – „nudi svojim članovima još jednu veliku prednost: oni jedan drugome lako podupiru osećaj vrednosti, bilo izrazima preterane mržnje prema odabranoj grupi krivaca, bilo kroz kult simbola i rituala koji potvrđuju vrednost zajednice. Zbližavaju ih, čine vrednim u sopstvenim očima i daju im potvrdu identiteta”. Da bi nesreća bila veća, čovek koji mrzi, smatra Havel, nije sposoban da shvati razloge svog „metafizičkog promašaja” jer je krivicu isključivo potražio u drugima. I ako je mržnja važnija nego i sâm objekat mržnje, onda se može pretpostaviti da mržnja, kao trajno stanje, odigrava mrzitelja baš kao objekat, kao igračku, koja ga je uzela „pod svoje”. Valjda zbog toga, nema ni sposobnosti, ni snage da ostane u upitnosti, a još manje

da posumnja u svoju čovekomrzačku zaslepljenost, u svoju iracionalnu ostrašćenost. To je i razumljivo ako se prihvati Havelovo mišljenje da onaj koji mrzi i nije dosegao apsurdnost sopstvenog postojanja, pa zato i ne može da prepozna sopstvene ljudske granice, krivice i grehove: „U osnovi toga je tragični, gotovo metafizički nedostatak smisla za proporciju. Čovek koji mrzi ne razume mere – meru svojih mogućnosti, meru svojih prava, meru svog postojanja”, ističe češki dramatičar. On, s razlogom, misli da je kolektivna mržnja mnogo opasnija od mržnje pojedinca. Naslonjena na nemoć i zapostavljenost pojedinca, kolektivna mržnja im pomaže da neutrališu svoje goleme inhibicije. Tako se s lakoćom stiže do „zajedničkog predmeta mržnje” i njegovog prihvatanja. U stvari, takva homogenizacija stvara pretpostavke za unutrašnje razdore, ma koliko to ne bilo vidljivo na prvi pogled. Spornost kolektivne mržnje vidljiva je naročito u averziji prema kolektivnoj „drugosti”. Tako bi trebalo razumjeti sve nacionalizme, etničke mržnje i kolektivne ostrašćenosti. Na frustracije odgovoreno je bezumnom agresijom. U sve se to ušlo sa rasprostranjenim osećanjem da je istorija svima nanela nepravdu, i da je došlo vreme da se te nepravde, konačno, isprave. To „ispravljanje” istorije pratili su podstrekači mržnje.

A, kad se ravnodušni podanici probude kao pomahnitale zveri, i kad to postane preovlađujući obrazac ponašanja, tada se neminovno nameće pitanje o mogućnosti opstanka zajednice. Ludilo mržnje ima tendenciju neumerenog i gotovo beskonačnog širenja. Jednodušnost u mržnji neminovno prate destrukcija i nasilje. Možda je to i bio razlog što je u ovdašnjoj zaraćenosti sa sobom i drugima učinjeno i previše bestijalnosti. Ne zna se ni danas sudbina mnogih nevoljnika svih nacionalnosti nestalih u suludom ratu i sramotnim logorima. Nije lako ni imenovati užase satiranja svega, a najviše ljudskih života i ljudske pameti. Uverenje da zlo teško može zaobići temelj čoveka ovde je dobilo antropološku potvrdu. Kao i glupost, mržnja gotovo i nema granica. Svakako, nisu se našle slučajno glupost i mržnja u velikoj blizini. Čini se da zločin koji ide do ubistva nije samo moralni problem nego nevolja bolesti i sumrak patološkog društva. A, zna se da je patološko društvo ono u kojem preovlađuju ekstremistička ponašanja. Ko se „opredeli” za zlo i zločin ne zna šta čini. To znači – ne vlada sobom. Ubice su bolesnici. Teško je poverovati da su izlečivi. Bolesnici su i oni koji ravnodušno gledaju na zločin, baš kao i oni koji ga omogućavaju i podstiču. Zločin je svakako neizbežno videti kao odsustvo sposobnosti rasuđivanja. Pomračenje razuma je u njegovom središtu i ishodištu.

U studiji *Nasilje i sveto* Rene Žirar piše:

„Mehanizam uzajamnog nasilja može da se opiše kao začarani krug; kad zajednica jednom u njega uđe, više ne može da izađe. Taj krug se može definisati u terminima osvete i odmazde; psihološki se može opisati na razne načine. Sve dok društvo raspolaže kapitalom nagomilane mržnje i podozrenja, ljudi će nastaviti da se njime koriste i da ga oploduju. Svi se spremaju protiv moguće susedove agresije i svoje pripreme tumače kao potvrdu njegovih agresivnih težnji. Uopštenije, nasilje se mora priznati mimetički karakter koji je takvog intenziteta da, kada se nasilje jednom uspostavi u zajednici, više ne može da se ugasi samo od sebe. Da bi se izbegao ovaj začarani krug, trebalo bi uništiti opasne ostatke nasilja”.



Fenomen osvete, Rene Žirar posebno je analizirao: „Kad god se javi u nekoj, bilo kojoj, tački jedne zajednice, teži da se proširi i da zahvati čitavo društvo. Ona pre- ti da izazove pravu lančanu reakciju, s posledicama koje u malim društvima brzo postaju fatalne. Nove odmazde dovode u pitanje sam opstanak. Zbog toga je osveta strogo zabranjena“. To se, svakako, odnosi na civilizovani svet, u kojem vladaju država, pravo i neprikosnoveni zakon.

Kad se „lanac odmazde“ razbukti neminovan je tragičan kraj. Svako svoju ostras- čenost izvodi iz ostrasčivosti drugih, a žestina ubeđenja ne traži drugo pokriće do „vlastito bezumlje“. I destruktivnu jednodušnost. Tada već nije moguće izbeći tra- gične posledice. Ovde je osveta „beskonačan proces“. Civilizovanom svetu teško je da shvati do koje mere to opterećuje primitivna društva. Rene Žerar stoga i kaže da taj „začarani krug“ i ne postoji u civilizovanim društvima. I, kada se pita, čemu va- lja zahvaliti što su ta društva izbegla „privilegiju“ osvete, odgovor nalazi u pravnom sistemu. Sankcionisana, javna osveta otklanja opasnosti od privatne osvete i nje- nog obnavljanja. Osveta je pojam dugog trajanja, verovatno i najdužeg. Njegove tragove pratimo preko usmene i pismene tradicije, od iskona do danas. U osveti je, tako, sadržano i bogato tradicionalno, prevashodno ratničko iskustvo, novovekov- na ideološka monolitnost i političko jednodušje. Nažalost, osveta kao savremena društvena pojava, nalazi svoje utemeljenje u ljudskim odnosima, a ponajviše u političkom životu koji je u vlasti tanatosa. Štaviše, političko nadmetanje gotovo da je nezamislivo bez osvete i osvetnika. Preko njenog svojstva, motiva i ishodišta sti- žemo do sintagme *sveta osveta* koja se odnosila na krvnu osvetu i minula vreme- na. Što bi moglo da znači – ko je upražnjavao osvetu, taj se posvećivao. Osvetnik je uspostavljao ravnotežu između uzroka i posledica u čovekovom (zlo)činjenju. Još je Frensis Bekon govorio o vrsti „divlje osvete“ koja se može protumačiti kao ob- lik divlje pravde. Tako se događalo da se zbog jednog zločinjenja čini drugo, ma ko- liko ono bilo drugačije. I ono se nije moglo opravdati. Kad je formiran osvetnički obrazac, postalo je moguće kruženje osvete kao čina kojem se ne vidi ni kraj niti okončanje.

Teško je reći da li je ispoljavanje osvete bilo prisutnije u ratničkim ili ideološkim vremenima, ali, svakako, u demokratskom društvu sa izgrađenim institucijama de- luje kao pošast prvoga reda, kao politička arheologija. I, zato što smo navikli da ak- tuelnu politiku smatramo borbom u areni iz koje neko mora izaći poražen, bačen u blato, naša svest o politici robuje predubedenjima koja nas teraju da verujemo kako postoje „objektivni“ kriterijumi za ocenu i vrednosti i stvarnosti. A, to bi tre- balo da znači da i politički aktivizam može biti „do kraja“ objektivan i nepogrešiv. Svakako, to je velika je zabluda.

Na ruševinama starog sveta, nastavljaju se i „nove“ osvete kao vraćanje istorije nazad. U tome bi trebalo videti pripremu za nova varvarstva pretpolitičkog dru- štva. To je suštinski antipolitika koja proizvodi iracionalno političko delovanje i že- stoke frustracije. U svakom slučaju, vredi se, i sada i ovde, suočiti sa osvetom kao nasiljem jer je ona postala naša omiljena igračka. Ona je sadržana u bahatosti i iz- gubljenosti meri osvajača vlasti, koji svoj osvajački eros pretvaraju u osvetnički ta- natos. Osveta je zavodljiva, zaslepljujuća i plitkoumna. Njeni protagonisti su sadi-

sti, oduševljeni svojim sadističkim naumom. A, taj naum inspiriše se nultim mišljenjem i daleko je od racionalnog rasuđivanja. I, kada osvetnik poveruje da sve što čini, čini najbolje, već je ubeđen da je sve što čine drugi pogrešno i naopako. Što je najgore, može i da poveruje da mu je sve dozvoljeno. Njegovu svest pritiska isključivi imperativ-sve ili ništa. To je dovoljno za bezmerno dehumanizovanje političkog protivnika ili ideloškog neistomišljenika. Nama se neprestano događa baš to što je svakako trebalo izbeći. Čini se da će, eto, i trajati u nedogled. Sve je to moguće u društvu u kojem politička kultura snom mrtvim spava, i gde se održavanje na vlasti nametnulo, maltene, kao sudbina. A, kad hoćeš da doznaš kakva je ličnost protagonista arivističke i osvetničke politike, doznaćeš najviše o njemu kad dobije šansu da se pojavi kao osvetnik. Osvetnička strast ga odaje. Nepogrešivo!

Čin osvete prati militantno diskvalikovanje političkih neistomišljenika, koji se tretiraju kao neprijatelji i društvena opasnost. Njihova apsolutna negacija vodi i do negacije onog dela društvene zajednice čija je reprezentacija negirana. U dihotomnoj podeli na *mi* i *oni*, pojavljuju se kolektivni identiteti, koji se temelje na mnoštvu pristalica kojima nije blisko ni individualno ni kritičko mišljenje. *Oni* su uvek sporni već samim tim što se razlikuju i što su drugačiji. Tako i dolazi do binarnog i manihejskog uproščavanja na pozitivne i negativne predstavnike političkog života. U viđenju društvene stvarnosti, najčešće reč je o razlikama u kompletnom uspostavljanju lestvice vrednosti i političkih strategija. Što je najgore, na taj način stvaraju se pretpostavke za uspostavljanje apologetskog i nekritičkog mišljenja i dnevno-političke pristrasnosti neslobodne političke javnosti. Tada nema ničeg ni od neprikošnovenog kritičkog mišljenja, ni od racionalne politike, ni od pravne države, ni od individualnih sloboda.

Za adekvatan susret protagonista različitih vrednosnih i političkih opcija neophodna je tolerancija. I razboritost. I odgovornost. U nas toga nema, pa nema! Ako se u ma kojoj komunikaciji ostvaruje dominacija jednih do neprikošnovene osionosti i podređivanje drugih do poniženja, neizbežan je poremećaj u mogućnosti održivog zajedništva i minimalnog razumevanja. Tu dolazi i do poremećaja razložne interakcije i adekvatne komunikacije. E, toga nema, kada u zajednici prevladaju političke strasti i osvetnički žar. U tom pogledu, dobar smo primer za ostvarivanje takvih nepodopština. Zakon jednak za sve i u svim situacijama bio bi valjana alternativa.

Ne znam koliko ima smisla podsećanje kako smo se odvajkada delili na one koji se nalaze na pravom putu i one koji su izgubili i put i putokaz. Tako su nastajali pravovernici i krivovernici u svakoj aktuelnoj političkoj promeni. Što je najgore, skloni podelama, nismo se mnogo udaljili od starih podela, čak i onda kad smo se obučavali za politički pluralizam i višestranačje. Nevolja je u tome što tu lekciju nismo naučili kako valja. To je i razlog što se stara matrica i danas ponavlja u drastičnoj formi. Pobednici po starom običaju, bahati i samodovoljni, pristižu kao snage koje menjaju munjevitom brzinom sve što su njihovi prethodnici „upropastili“. Što je najgore, u nas nije usahla dugo nagomilavana i potiskivana ekstremistička energija. Zato su najsporniji bahati moćnici koji se priklanjaju različitim formama ekstremizma. Uz vlast ide i vlastoljublje. A, kad vlastoljublje prate, a obično prate, prevelika ovlašćenja, zloupotreba je njeno ishodište. Još je Tacit zapazio da se ni-

kad ne može imati poverenje u vlast prevelikih ovlašćenja. Stoga je izuzetno važno da vlast spozna svoje granice i vlastita ograničenja. Tek tada ona može postati odgovorna za svoje delovanje. Za tu promenu najvažnije je prisustvo slobodnih građana i nepotkupljive kritičke javnosti.

Osveta po svaku cenu ne samo da nije mudra u racionalnoj politici već je pogubna, naročito u svojim posledicama. A, ovdašnje osvete – kao trajno stanje političke odmazde, deluju kao infantilni i mrzilački revanš – nastaviće se samo ako i dalje bude prisutna kratka pamet osvetnika dok ne shvate da seku granu na kojoj sede. Zbog toga osvetu u politici i vidim kao opasno kruženje nasilja koje nije daleko od političkog glupiranja i uzurpacije. Ona je nespojiva sa elementarnom normalnošću i svesnim usmeravanjem i politike i istorije.

I u činjenju zla i u činu osvete nedostatak empatije pojavljuje se kao nerešiv problem. U studiji *Psihologija zla*, Sajmon Baron-Koen istražuje „iščezavanje empatije” i dolazi do zaključka da ono može postati neprolazna odlika emocija. Nastala zbog destruktivnih osećanja, kao što su, pored ostalih, „gorka ozlojeđenost” i „želja za osvetom”, u poništavanju drugosti, zamrznuta empatija, stvara pretpostavke za neopozivu i beznadežnu realnost u kojoj je sigurnost zla uvek na putu do negativne i poražavajuće strasti, do radikalnih i fatalnih ishodišta. Sve to neempatične ljude čini da druge doživljavaju kao objekte, kao stvari. Ovaj tumač zla vidi empatiju kao izuzetno značajan resurs pomoću kojeg možemo da „rešimo konflikt, povećamo kohezionost zajednice i rastvorimo bol druge osobe”. Štaviše, Baron-Koen ovaj resurs vidi kao univerzalnu i konstruktivnu alternativu, kao egzistencijalni potencijal koji smatra presudnijim u rešavanju konflikta od oružja, zakona i religije.

Empatija se u normalnim okolnostima, kakve naše nisu, prevashodno uspostavlja između ljudi kao njihova uzajamnost, harmonija i solidarnost. Empatija bez pukotina bila bi čin plemenitosti, moralne inteligencije, bezinteresne darežljivosti i saosećanja za druge i drugost. Možda, ipak, Baron-Koen – koji je empatiju video kao „univerzalni rastvarač”, koji je takav da „problem uronjen u nju postaje rešiv” – zaslužuje da ne bude lakomisljeno prihvaćen. Ovaj autor, naime, smatra da se jedan od uzroka slabo razvijene empatije krije u genima, s tim da se negativno nasleđe ne može razviti i ispoljiti ukoliko nije potpomognuto uticajem sredine, lošim vaspitanjem, zanemarivanjem i zapostavljanjem deteta. To bi značilo da se od malih nogu može pomoći razvijanju empatije, i kada je nije bilo u ranom uzrastu.

Zato se jedno od najbitnijih pitanja o dejstvovanju kolektivnog i pojedinačnog nasilja, kao golemog zla, odnosi na pokušaj odgonetanja: kako obuzdati nasilje kad ono uđe u društvenu zajednicu, i kad postane zločin pomamnog ubijanja? Rene Žirar smatra da, kad nasilje kao neukrotivi zločin prodre u društvenu zajednicu – onda se sve više širi i rasplamsava. Kad se „lanac odmazde” razbukti, on ne vidi mogućnost da se taj pir prekine sve dok se zajednica ne dokrajči. Sve što se dešava u toj drami vodi takvom kraju. Zato bi trebalo znati da, ko ne izađe na kraj sa vlastitom mržnjom, neće moći da izbegne da ga uništi sopstveno zlo. Što je najgore, ljudi koji mrze nisu sposobni da se kaju za učinjena zlodela. I to je, izgleda, i naša priča. Kad nedavno nismo gotovo ništa učinili da se ne dogodi ratno ludilo i bezumna tragedija, onda nam sada preostaje da se odredimo prema posledicama. One nisu zanemar-

ljive i pored toga što su deo opšteg društvenog haosa. Onima koji ne cene tuđa osećanja i koji žive u svojoj egoističkoj samodovoljnosti najviše bi odgovaralo da se zaborave nevaljalstva ostrašćenih bezumnika. To bi suštinski odgovaralo i vladajućoj eliti koja grabi da ide „napredno” napred, pa im nikako ne odgovaraju tragovi zločinštava maloumnih beščasnika, niti pogledi unazad. Ako ništa drugo, valjalo bi poglede unazad preobličiti u senku koja se nadvija nad stvarnošću.

Zaista i nema smisla ostajati u prošlosti, ali pod uslovom da nismo zatočnici prethodnih sagrešenja, da ne ostajemo u senci zlodela. Podanici, koji su stalno pripremani da ne znaju, ne bi smeli da ponovo ne znaju šta se sve događalo, i u njihovo ime i bez njihovog pristanka. Ako nisu mogući čisti računi, neophodno je da se obezbedi čist obraz nedužnim. To što smo činili drugima i što su oni činili nama mora se obznaniti ako nećemo da ostanemo na mestu zločina ili hoćemo da ga zaboravimo šta se dogodilo u ovoj našoj „balkanskoj krčmi”, kad su se u njoj svetla utulila, kad je zavladao mrak. Tada se činio zločin, i drugima i sebi. Svi su bili na gubitku.

Ima se utisak da je danas zaboravljeno kazivanje Karla Jaspersa u spisu *Pitanje krivice* u kojem je jasno obrazložena nemačka krivica u Velikom ratu. I, što je najvažnije, on je pokazao da dolazi do suštinske promene koja stiže i do vrline i do slobode kad se to pitanje najpre postavi sebi i kad se bez uzmicanja i hrabro odgovori na vlastita sagrešenja. To je i razlog što je Jaspers rekao da „danas moramo preispitati sebe oštrije nego ikad”. U preispitivanju sebe nema ni čekanja ni odlaganja ako postoji spremnost da se krivica obelodani i stigne do istine. Da bi se stiglo do promenjenog stanja svesti neophodno je ne samo poznavanje činjenja i činjenica nego verodostojno određenje prema njima. Što je najgore, u nas ne postoji ni kultura pamćenja ni kultura pomirenja. Sada bismo ih morali izgrađivati. U nastojanjima o neophodnosti da se uspostave procesi pomirenja, u prvi plan se ističe politička volja kao uslov svih uslova da do toga i dođe. To se i može razumeti kad se zna da živimo u političkom društvu koje postaje determinanta svekolikog realiteta, a naročito kad se zna da je prisutna i politička nevolja koja u svom pragmatizmu postaje remetilački faktor za celovite uvide u zločinjenje u prošlosti u kojem su direktno ili indirektno učestvovali protagonisti aktuelne politike. Ako je ključ pomirenja istina i iskrenost, onda se moramo upitati koliko u političara postoji sklonost da se uspostavljaju i istina i iskrenost. Ovi pojmovi, kad zalutaju do izvođača političkih radova, deluju kao da tamo i ne pripadaju. Svakako, ova pitanja tiču se racionalne politike, ali mnogo više ontologije i etike. Važno je da se u političkom polju ne vrši opstrukcija i da se procesi pomirenja počnu ostvarivati. Kad se privid političke volje formalizuje deklarativno, a izostane praktična doslednost i politička mudrost, onda postaje jasnije zašto je pomirenje prevashodno ontološko i etičko pitanje. Ako je u realnosti prisutan defekt empatije u odnosu na nevolje drugih, onda je logično prisutan nedostatak moralne inteligencije, a to bi značilo da smo gluvo-nemi za sunovrate drugih, i da se zaboravlja da ne bismo želeli da nam drugi čine baš ono što mi činimo njima. To je tako, između ostalog, zbog toga što u nas nije ostvarena neposrednija veza između normativne etike i moralnog života. Zato je teško i govoriti o etičkom karakteru normativnog i vrednosnog sistema. To je dovoljno da se degradira i kolektivni i individualni identitet, a samim tim da se dove-

de u pitanje suština pravednosti i moralnosti. I što je najgore, u nas nije prisutna samo kriza zakonitosti nego i kriza čovečnosti.

U složenim procesima pomirenja, umesto crno-bele podele na pravednike i grešnike za ratne zločine, zločinac i žrva imali bi svoje ime i prezime. Tako bi postalo jasno da su kolektivno kažnjavanje i kolektivna krivica principijelna pogreška. Nije problem što je neko Srbin, Hrvat, Albanac ili Bošnjak, već to što je zločinac ili vinovnik zločina. Nažalost, još se ne zna zlosrećna sudbina svih postradalih. Ne znaju se ni svi koji su okrvavili ruke. Mnogo toga je ostalo bez odgovora. I bez odgovornosti. I bez stida. Tamo gde nema slobodnog društva i slobodne javnosti, tamo nema ni istine jer sloboda i istina idu zajedno. *Velike istine mire*, kaže filosof Božidar Knežević. Koliko ćemo još na njih čekati?

Nije mala nevolja što politički govor nije isto što i političko činjenje. Politička akcija, ako se i začinje, u velikom je kolebanju i prikrivanju, u uslovljavanju i reciprocitetu. Zato samo naivni previše veruju u institucionalni diskurs. Stoga ima više smisla tražiti uporište u civilnom društvu, građanskoj vrlini i kritičkoj javnosti. Taj proces ne bi se temeljio ni na onome što nam nameću stranci, nego na onome što ćemo učiniti sami. Bio bi i prirodniji put pomirenja i suživota ako bi dolazio odozdo, iz životnog središta i čovekove unutrašnje složenosti. To bi bio put do konstruktivnog integriteta i osmišljenog samopouzdanja. Izuzetno je važna i društvena klima u kojoj bi se vodio tolerantan dijalog, koji, čak naknadnom pameću, ne bi nikog ponižavao. Teško je to razumeti i naivcima i primitivcima.

Pomirenje je neophodno i zbog toga da sadašnjost ne opteretimo ranjenom prošlošću i nečistom savešću. Satanizacija pripadnika etničkih ili nacionalnih grupa isto je što i kolektivno kažnjavanje. Umaci kruženju nasilja, mržnje i osvete značajna je misija. Staviti na to tačku – ravno je podvigu. I ako dođe do pomirenja, neljudski je zaboraviti zločinjenje. Bilo bi dobro na to se previše ne naslanjati. Oni koji veruju da su već učinjeni prvi koraci ka pomirenju, znaju da se ovi procesi moraju uporno nastavljati, ako nećemo da ostanemo u vlasti većitog zla. Sa stanovišta smisla, konflikti onih koji mrze, u stvari, jesu konflikti praznine. „Od ništa biće ništa” piše Niče. Makoliko bio prihvatljiv ovaj lapidarni aforizam, teorijsko rezonovanje komplikuje se kad se suočimo sa tradicionalnim suprotnostima između dobra i zla. Njihovu nesvodljivost problematizovao je Žan Bodrijar u spisu *Savršen zločin* i došao do zaključka da pojmovi dobra i zla „nisu u istoj ravni i njihova suprotnost je puka obmana. Zlo nije ništa drugo do stranost, radikalna nespojivost Dobra i Zla, koja onemogućava njihovo izmirenje ili prelaženje jednog u drugo, pa dakle i etičko rešenje problema njihove suprotnosti”. A, kad nema etičkog rešenja, nema ni održivog rešenja. I pored toga što mržnju vidi kao otrovnu strast i snagu destruktivnog, Bodrijar je prepoznaje i kao strast koja je vitalna, kao vitalnu strast, koja svakako pomaže da se shvate i narodi koji mrze, kod kojih „postoji jedna vrsta drugosti koja ne želi da bude shvaćena, neka vrsta inkompatibilnosti, koja ne želi da se o njoj pregovara”. To nam pomaže da se suočimo sa sve dubljim jazom između „kulture univerzalnog” i „singularitetom”, kako ih je protumačio Žan Bodrijar. Što je najgore, istorije nema bez zločina. Ne može se učiniti da se nije dogodilo ono što se dogodilo. To naknadno deluje kao kao neumitnost sudbine sa rđavim ishodištima.

Već duže vremena uveliko se priziva katarza. Čini se da je to deo uzaludne nade. Verovatno je u pitanju verbalna kompenzacija za prethodno nasilje i aktuelne jade. Nedostatak istrajnosti u suočavanju sa ljudskim nevaljalstvima, žestokim temperamentima i naopakim naravima najočiglednija je posledica prethodnog zastarelog društva koje i dalje opstaje u krajnostima patologije, u haotičnostima nezvesnog kraja. To se dosad jasno prepoznavalo u neuspelom pokušaju očišćenja i odlaganju suočavanja sa užasavajućim prljavštinama monstruoze dramaturgije kriminalizovane države. Razloge za ovoliko kašnjenje valjalo bi nalaziti i u grčevitim nastojanjima da se prikriju protagonisti zločina kako bi se stavila tačka na njihova golema sagrešenja. Oklevanje političkih elita koje nisu njima pripadale, psihoanalitičari bi pokušali da protumače uz pomoć mehanizama podsvesti i nerazgovetnog potiskivanja. I pored nedavnih tragičnih podsticaja, izgleda potrajaće gluvonemo traćenje vremena i silno zamajavanje raznovrsnih mutnolovaca, koji će na sve načine nastojati da se spasavaju u zaboravu. Ako se u ovom opasnom vakuumu i sumornom vremenu, kada nije uspostavljena sigurna demokratska alternativa, pitanje katarze osmisli kao odblesak volje, svesti i savesti svakog građanina, jer je katarza individualan čin, nameće se neizbežan utisak da se pred mnoštvom neprijatnih iznenađenja i neočekivanih zbivanja, zbog kojih je sledilo i vanredno stanje i prividi činjenja kad se suštinski ništa nije činilo, teško mogu ostvarivati činioci individualnih očišćenja. I zbog toga, niko ovde ne može lagodno stići do svog identiteta i svoje celovitosti.

Katarza je toliko različito interpretirana, da svako njeno tumačenje zahteva i njeno bliže određenje. Ovaj pojam, u kolokvijalnoj upotrebi, dobio je mnogo šira značenja od onih koji se vezuju za Aristotelovo određenje tragedije. To je bila ona verzija katarze (katharsis), u kojoj je dolazilo do pročišćavanja strasti – afekata uz pomoć sažaljenja (eleos) i straha (phobos). Dok je proces katarze ostajao u estetičkoj sferi neprestano se smišljala strategija „pomirenja suprotnih pojmova“, a naročito usaglašavanje „sažaljenja kao poriva približavanja i straha kao poriva udaljavanja“. O tome, na ovaj način, razmišlja Ričards u *Načelima književne kritike*. Upotreba ovog pojma, očigledno, danas se izmakla prvotnom iskustvu i našla se van estetike i van umetnosti. Tako će biti i ovde korišćen – pre svega kao pročišćavanje prljavih strasti i kao moralno načelo, kao etička paradigma.

Teatrolog Mirjana Miočinović, profesorka beogradskog Fakulteta dramskih umetnosti, u jesen 1991. godine, tokom opsade Vukovara, u znak protesta zbog nacionalnog projekta Velike Srbije, čije je ostvarenje bilo u toku, „vođena dubokim osećanjem ogorčenosti i stida“ obaveštava dekana da ne može i ne želi da drži nastavu na Fakultetu „koji nije našao načina da se svemu tome usprotivi.“ Kao autentična ličnost pokreta građanske neposlušnosti i intelektualna superiorne savesti, odredila se i prema nacionalnom otrežnjenju, ali i pretpostavkama koje vode ka pročišćenju:

„Katarze nema bez svesti o sagrešenju. I uopšte ne mislim da je za to potrebna pomoć nekakvih elita. Uostalom, te su naše književničke, profesorske elite već pokazale svoje pravo lice: njima posao zaludivnja naroda ide mnogo bolje od teškog posla otrežnjenja... Volela bih da se uspostavi jasna, očigledna veza između uzroka i posledica: da slike progona Srba iz Hrvatske dođu hronološki tu gde im je

mesto, znači četiri godine posle svega što smo radili što po Hrvatskoj, što po Bosni, da prizori našeg progona sa Kosova dođu posle slika o egzodusu stotine hiljada Albanaca i tako redom. Ne zato da bi se umanjio značaj naših patnji, već, ponavljam, da bi se razdvojili uzroci od posledica i da bismo se konačno oslobodili iluzija o tome da smo jagnjad božija”.

Da bismo se oslobodili našeg golemog samozaborava i pogubnih iluzija trebalo bi steći sposobnost da se suočimo sa istinom, koja se ovde zagubila. I zapostavila. Možda će kritička javnost nekad uspeti da pokaže da su naše kolektivne istine teške i opake. Za njih se već sada može reći da su bezumne i neshvatljive. Sve su prilike da bi dramu beščasća hteli da prekriju zaboravom, i njeni inspiratori i njeni akteri. To čine, svakako, i pre nego što su se otreznili od mrzilačkog i zločinačkog pijanstva. A, otrežnjenja nema tamo gde je prisutna etnonacionalistička crta ekstremizma. Pred tim se najčešće zatvaraju oči. Ponajviše to čine intelektualci zaleđenog srca i blokirane moralne kulture.

U našoj novijoj istoriji dogodila su se golema posrtanja intelektualaca. To im se „dešavalo” i kad su pristajali da služe svemoćnoj partiji i vladajućoj oligarhiji sa neograničenim ovlašćenjima i kad su lakomisleno pristajali da budu idolopoklonici. Nije im smetalo jednoglasje kao tragedija mišljenja. Represiju u politici dočekivali su ravnodušno. Oni koji nisu bili takvi, a bilo ih je, žigosani su kao disidenti i jeretici, a znamo koliko su oni bili životniji i iskreniji od gluvonemih apologeta. Apologeti, koji su pristali da „podupiru” pragmatsku politiku i pristrasnost političke simulacije – ostali su bez upitnosti, nemira i sumnji. Što je najgore, pojavili su se i u neočekivanim ulogama, pa čak i kao podstrekači politike rata. Postajući mentori militantnim političarima, ovi intelektualci, ponašali su se kao da su našli ključ istorije i alem – kamen istine. A, politički vrhovnici slušaju samo onoga ko je dorekao njihovu „misao”. Kao političke skutonoše, kao samozvani advokati nacije, kao kobajagi zaštitnici nacionalnih interesa, intelektualci su podržavali šovinistički primitivizam i političko ludilo. Političari i intelektualci našli su se na istoj strani, u istom kolu, ali bez osećanja mere, pravičnosti i svesti o odgovornosti.

Intelektualci, i kad nisu nagovarali da se prihvati rat kao politička „opcija”, i kad nisu bili plen lažnog patriotizma, nisu činili ni ono što su mogli – nisu odvrćali od ratnog pohoda. Tako su postali saučesnici u zločinu. Zato su oni daleko od promene konzervativnog mišljenja i uspostavljanja vrednosti civilnog društva. Intelektualac koji se ovde isticao kao nacionalni predvodnik i fanatik nije bio spreman da se usprotivi „religiji” nacionalističke većine i politički fabrikovanom javnom mnjenju. Tada je on i prestao da bude snaga kritičkog nepristajanja i skretnica ispred stranputica kolektivnih paranoja. Takvi intelektualci odgovorni su za nacionalističko pijanstvo i istorijski samozaborav. Nesrećna je okolnost što nisu bili spremni da se oslobode svojih opsesija, fanatizama i averzija. Slepa zaljubljenost u sopstvenu naciju proizvodila je nerazumevanje suštine tuđe nacije i tuđih interesa. Štetočinstvo intelektualaca bilo je posve očigledno kad su oni s lakoćom prihvatili političke strasti i apsurd destruktivne politike. Autizmu političke elite pridružili su se militantni intelektualci, koji su pokazali veliku sklonost prema nacionalnoj zatvorenosti, samodovoljnosti i nekritičnosti. Zato je nezamisliva ravnodušnost intelektualca pre-

ma političkom ekstremizmu i nacionalizmu kao obliku fanatizma koji je ovde prisutan u meri koja je zabrinjavajuća.

Intelektualci koji se sada nisu priklonili vlasti naprednjaka životare sa osećanjem apatije, gubitništva, ogorčenosti, resignacije i depresije. Konačno, veoma je sužen medijski prostor za izjašnjavanje o svemu društveno relevantnom. Javna debata i kritička javnost doživeli su potpuni debakl. Teško je poverovati da intelektualci od integriteta mogu na bilo koji način uticati na aktuelne političke procese, utoliko pre što relevantne institucije ili ne postoje ili nisu autonomne. Javno mnjenje je daleko i od pouzdanih saznanja i od kritičkog mišljenja. U ovom trenutku, vlast je bezmalo zagospodarila svim medijima za masovno opštenje jer se pomoću njih bezbedno vlada. Zato su gotovo nevidljivi oni koji bi mogli da pale svetlo u pomrčini naše stvarnosti.

U nas je inače bilo velikih nesporazuma sa nacionalizmom, koji je u našoj sredini neadekvatno osporavan, ali i nezgrapno branjen. Branjen je i onda kada je imao šovinističku formu i kad je primio otrovne sokove šovinizma. Stvorene su pretpostavke za šovinističko manitanje, koje se i dogodilo. Ostali su krvavi tragovi, mržnja i netrpeljivosti. Nacionalističko samoljublje ekstremnih desničara pridružilo se nacionalističkom fanatizmu. Fanatizam je, inače, ukorenjen u kolektivnoj narcisoidnosti. O superiornosti, posebnosti i nemerljivim vrednostima svoje nacije govorilo se neumereno i gromoglasno. To je činjeno sve do nedavno, a naročito u vreme zaraćenosti i ekstremne krize. Bio je to govor i bez logike i bez razločnosti i bez argumenata. Ipak, preko njega se uspostavljala mitologizacija prošlosti i vršila njena nasilna „obnova“. Folklorno – mitomanska ikonografija delovala je kao snažna stihija, kao veštački pejzaž i vulgarni kič. Mitologizovana istorija stvarala je pretpostavke za pogubni povratak u zatvoreni svet prošlosti. U zatvorenu svest. To je bio jedan od načina da se nacionalna frustracija pretvori u šovinističku agresiju. Drastičan povratak u prošlost povećavao je rastojanje do savremenosti i do budućnosti koja se nije ni nazirala. Bio je to način gubljenja koraka s vremenom, oblik osporavanja identiteta modernosti. Malo se toga promenilo.

Isključivi nacionalista umišlja da u svakom času deluje kao dobročinitelj svoje nacije, a pritom mu ne stiže do svesti da u svojoj nekritičnosti radi protiv njene budućnosti. Snaga iracionalnog zamračuje mu svest, tako da i ono što bi po prirodi stvari moralo biti u polju svesne aktivnosti postaje deo nesvesnog batrganja, koje teško umiče uvreženim predrasudama. Ekstremnog nacionalistu pritiskaju oblaci emocija i konfuzna osećajnost. To je već stanje koje je prikladno opasnom unutrašnjem neredu, opsesijama i fanatizmu. Tako i dolazi do samozarobljavanja i samozaborava. Tada mu je nemoguće napustiti svoje zavodljive zablude. Zato obznanjivanje istine o svojoj naciji doživljava kao mentalnu torturu, kao ruski rulet ako nije u duhu očekivanog mišljenja.

U svakom slučaju, opasno je prihvatiti naciju kao alfu i omegu vrednosti, kao dovoljan „okvir“ za utemeljenje kulture i kritičke svesti. Nobelovac Mario Vargas Ljosa u razgovoru sa Brankom Bogavac ističe da je nacionalizam nespojiv sa „idejom slobode“. Zato i tvrdi da je nacionalizam zabluda i abnormalnost, oblik fanatizma, arhaična i restriktivna doktrina. Štaviše, za njega je nacionalizam „ljudska



nastranost zbog koje je proteklo najviše krvi". Zbog toga je po njegovom mišljenju „nacionalizam u kontradikciji sa demokratskom kulturom i idejom slobode". To je i razlog što smatra da je „borba protiv nacionalizma najvažnija bitka. To je izazov 21. veka. Nije to borba protiv komunizma nego protiv nacionalizma. Ja čak mislim da je nacionalizam opasniji od religioznog integrizma". Zato je gotovo logično što Ljosa misli da nema saglasnosti između nacionalizma i kulture.

Nacionalista najčešće nema distancu prema obožavanoj naciji, zato nema ni dovoljno razumevanja različitosti tuđih mu nacija, rasa, vera i manjina. U balkanskim okolnostima većinski narod gledao je na manjinu kao na strano telo, kao na „remetilački" faktor. Nažalost, ukorenjene predrasude i stereotipna mišljenja teško se menjaju, naročito kada skliznu u bolesnu osećajnost, u patologiju. U čuvenom spisu *Po-etika*, Danilo Kiš je zapisao: „Nacionalizam je pre svega paranoja. Kolektivna i pojedinačna paranoja". Sa paranojom se teško izlazi na kraj.

Pošto, izgleda, ne postoji način za obuzdavanje sopstvene nekritičnosti, snage nepristajanja na razliku i drugost, po pravilu, isključuju bilo kakvu racionalnu argumentaciju. Tako i dolazi do situacije, u kojoj se, gotovo lagodno, podnosi vlastita laž, ali zato tuđa smeta do nepodnošljivosti. Nekritičnost prema sebi pretvara se u nekritičnost prema drugima. Tako se lako nađe kod drugoga to što nije nađeno kod sebe i pored toga što ga ima u izobilju. A, političke prljave strasti neprestano dodiruju smrtne opasnosti i Tanatos. U takvim strastima trebalo bi tražiti razloge i za individualnu zatvorenost i za zatrovanost društva. Iluzije, strasti i zaslepljenost idu zajedno. Njima se bliže određuje anomična zajednica koja je izgubila civilizacijski kompas i trku sa vremenom. I pored privida samonadmoćnosti i neizlečive narcisoidnosti, naše društvo nije daleko od zavisnosti od drugih država, najmoćnijih. Ipak, kad se oslepi od samoobmanjivanja i mitomanije, nema ništa od katarze. Stoga, još to nije naša priča i naš odgovor u ovom trenutku.

Nepodnošljiva lakoća vulgarnog i netolerantnog govora u parlamentu, u tabloidima, u televizijama sa nacionalnom frekvencijom odaje i mentalno i obrazovno i političko siromaštvo. U parlamentu godinama pljušti duh psovke, mrzilaštva i netolerancije, što pokazuje dokle stiže brutalnost i vulgarnost u komunikaciji. Tako je parlament postao javna kuća bez zidova, kako je već rečeno za medije. Jednoglasje većinskog mišljenja postaje okov za svako mišljenje koje nije odobreno i zvanično očekivano. Mitologizacija pojmova kao što su vladajući vođa i vladajuća partija, manihejske podele na pozitivno i negativno kao „naše" i „njihovo", prikrivanje sopstvenih nedostataka i beskrajno hvaljenje vlastitih dostignuća, optužiteljska i osvetoljubiva kritika neistomišljenika samo su deo tog arhaičnog političkog i govornog ekstremizma. Apologetski govor i horsko mišljenje liče na ploču koja „šlafuje". Sa stanovišta demokratskih mehanizama komunikacije, ovdašnji parlament odavno deluje kao arheološka iskopina, pogotovo sada, kad u svojim redovima nema opoziciju. A, to što su se našle u velikoj blizini politička i rijaliti estrada, nije neobično jer one jedna drugu i omogućuju. U stvari, rijaliti formati i deluju kao politički projekti. A, velika popularnost i milionska gledanost rijaliti-programa, u kojima nadmoćno vladaju nasilje i pornografija, ukazuje na pobedu primitivizma nad elementarnom civilizovanošću.

Proteklih nekoliko godina, iz gotovo zaboravljenih niša stvarnosti počeli su da se promaljavu duhovi zla. Da li ih u društvenoj rasejanosti možemo zvati samo pojedinačnim incidentima ili su oni onaj zlokobni znak koji opominje da je opasno to ne primetiti. Tome se usprotiviti spada u obavezu i normalnost političkih očekivanja. Zato je neophodno podsećati na takav rukopis da ne bi postao trajno stanje sunovraćenog postojanja. Hroničar naših posrtanja morao bi da zabeleži opake znakove koje su na društvenom tkivu Srbije ostavljali proteklih nekoliko godina čudovišta kojima ništa nije sveto. Niko više nije siguran šta sve mogu da učine.

Tako je zapamćeno da su u Novom Sadu, u nedelji u kojoj je obeležen Međunarodni dan sećanja na žrtve holokausta, na fasadama i autobuskim stajalištima osvanuli nacistički simboli. Navijačka grupa Junajted fors prestoničke zidove obeležila je grafitima neonacističke grupe *Odred 18*. Kukasti krstovi osvanjivali su ovih godina na zgradi Filozofskog fakulteta u Novom Sadu, pa onda i duž Keja žrtava racije u tom gradu. Pojavljivale su se antisemitske poruke i bljuvotine pune mržnje prema Hrvatima i Albancima. Desetak kuća u Milinskoj ulici u Leskovcu bilo je išarano kukastim krstovima i simbolima organizacije *Krv i tlo*. Tokom jedne noći polomljeni su prozori u sedištu Hrvatskog kulturnog društva „Stjepan Radić“, a na fasadi zgrade našao se potpis – četiri slova S. Posle više godina skrivanja u Italiji, nakon poništavanja presude za izazivanje verske, rasne i nacionalne mržnje, Goran Davidović Firer, lider zabranjenog neonacističkog pokreta *Nacionalni stroj*, vratio se u politički život Srbije. Svakako, nezaobilazan je i Miša Vacić, bivši vođa ekstremno desničarskog pokreta *1389*, ranije zaposlen u vladinoj Kancelariji za Kosovo i Metohiju, a sada lider partije *Srpska desnica*. Njegovi predizborni bilbordi u prestonici bili su više nego upadljivi. To kako su desničarske Narodne patrolе dovodile u red migrante zaista je surova dehumanizacija. Tako, eto, sve više preteže ekstremna desnica na političkom klatnu. A, kada su u beogradskoj opštini Stari Grad, radikali promovisali trotomni Šešeljev spis *U Srebrenici nije bilo genocida*, ne samo da su aktiviste Inicijative mladih za ljudska prava i Fonda za humanitarno pravo, uz grdna vređanja i psovke, izbacili napolje već su Natašu Kandić i fizički ponižavali i vukli je po podu. To je deo atmosfere u kojoj se i osuđeni ratni zločinci politički visoko pozicioniraju i glorifikuju kao nacionalni heroji. Od ovakvog prisećanja glava zaboli a kosa se diže na glavi. Sve deluje kao opaka ironija dok tragovi mržnje i neofašizma smrde nečoveštvom. A, da ovde mržnja ne umire i da nije marginalna pojava videli smo koliko juče u beogradskim prodavnicama „011Shop“, u kojima se mogla kupiti dukserica sa kapuljačom sa natpisom „Nož, žica“. Izvinjenje pripadnicima muslimanske veroispovesti i zabrana ovog znakovitog nasilja nije nikakva uteha. Mogućnost da se ono obznanjuje pokazuje koliko je sati u ovdšnjem kleronacionalističkom anahronizmu.

Dogodile su se i promene u tumačenju ur-fašizma, većitog fašizma Umberta Eka, koji je u njemu identifikovao kult tradicije i kult ličnosti, odbacivanje modernosti, iracionalizam, strah od razlike, individualnu ili socijalnu frustraciju, opsesiju zaverom, mačizam, populizam i novogovor. Damir Grubiša, profesor američkog univerziteta u Rimu, smatra da se ovakvoj „taksonomiji“ danas može štošta prigovoriti i dodati. Naime, u tekstu: *Dvadeset obilježja neofašizma u Hrvatskoj* (online

portal: *Autograf.hr*, od 10. avgusta 2018), on skreće pažnju na stanovišta istoričara ideologije i kulture fašizma, koji fašizam vide kao političku religiju, koja je u svojoj sakralizaciji u stalnoj kolaboraciji sa religijom. To je po Grubišinom mišljenju, masovni pokret s pragmatičnom „anti-ideološkom” ideologijom, s totalitarnom koncepcijom primata politike, jednopartijskom i policijskom državom, sa piramidalno strukturisanim političkim režimom. Posmatrajući sve to u regionalnom, zapadno-balkanskom kontekstu, on primećuje da su odnosi između država u regionu na najnižoj tački od kraja rata jer šefovi država razmenjuju ratoborne poruke i odbacuju dijalog. Pored toga, jača populizam i s njim neofašizam, čak i kroz sportski agonizam i eskalaciju militarističke retorike. Grubiša u neofašizmu prepoznaje istorijski revizionizam, kao negaciju ratne prošlosti i ratnih zločina. Pored ostalog, reč je i o izrazitom nacionalizmu sa osećanjima hiperpatriotizma, povezanim sa prezirom prema drugim narodima.

Rasizam kao iracionalnu mržnju prema migrantima, posebno islamskom svetu, Grubiša svrstava u korpus savremenog neofašizma. Tu pripada i antiintelektualizam – usmeren protiv „intelektualaca-smutljivaca” koji, navodno, unose sumnju u jedinstvo nacionalnog bića. Kao dramatičnu pojavu, lucidni politikolog apostrofira apodiktičku glorifikaciju tradicionalnih vrednosti i protivljenje kulturi političkog građanstva, kao i odbacivanje multikulturalizma i dijaloga s drugim kulturama. Posebno je istaknut militarizam: veličanje vojske, policije, aparata sigurnosti i obožavanje oružja. Ne izostaju ni radikalni populizam sa demagogijom i propagandom, militantni religiozni fundamentalizam, ali i autoritarizam harizmatičnog vođe, vaskrnuće jednoumlja i odbacivanje stranačkog pluralizma. Tu je i medijska manipulacija i stvaranje eskapističke masovne kulture. Nije zaboravljena ni samodovoljnost ni autarhija. Prepoznavanje i kritičko i političko osporavanje ovih pojava u političkoj javnosti gotovo da je izostalo i pored toga što je očigledno njihovo zločinjenje. Zato je sve jasnije – sve dok ne oživi nepotkupljiva kritička javnost nema ništa od suočavanja sa istinom o ovim retrogradnim pojavama. Ni u jednoj zajednici nekad zajedničke države. U tim zajednicama, sada državama, suštinski se ništa nije promenilo.

Zato i ostaje i velika nelagoda i još veća nedoumica kako nadomestiti propuštene prilike jer još nije jasno kako će se ostvarivati ovdašnje putovanje do sveta žestokih protivurečnosti i još žešćih anahronizama. To je pitanje na koje je neophodno naći odgovor da bismo bili prisutni u tom prosperitetnom, demokratskom svetu koji nam je dugo izmicao. A, koliko je našem svetu neophodan moralni autoritet i čoveštvo pokazala je i sahrana patrijarha Pavla, koja je bila nezapamćeno ođavanje počasti vrlini, čistoj duši i ljudskoj čestitosti.

Da bi došlo do suštinskih promena, neophodno je prevrednovati sve što je nasleđeno kao talog prošlosti, svaki pojam i svaku ideju. Neće biti lako odgonetnuti ideološki svet obrnut naopačke. U našoj haotičnoj proizvoljnosti dolazilo je do nadmoći instinkta nad intelektom, emocije nad mišljenjem, nagona nad normom. Haos je uspevao da otkrije potisnuto i ugroženo nesvesno, da obznani nove stranputice. Represija kao institucionalno nasilje išla je uz sveopštu nekompetentnost i amaterizaciju. Bila je to politikantska adresija amatera, žalostan primer sinteze ambici-

oznih, neobrazovanih i rđavih karaktera. Vladajući sistem iskazivao se kao utočište osrednjosti i neznanja. O svemu su odlučivali mrzitelji svega umnog, kompetentnog i odabranog. Antropološka i psihološka istraživanja pokazaće do koje mere je, zbog toga, došlo do sveopšteg propadanja, do poništavanja kreativnih i civilizacijskih kapaciteta zajednice. Ovde nema ni jasnog odgovora o kakvoj je državi reč i kakva se kultura stvara.

Ne može se čak do kraja odrediti ni kojem pozorišnom žanru pripada predstava koja se odigrava na našim prostorima. Najpre se može učiniti da je najbliža *farsi* zbog sirove posprdnosti, neumerene neobaveznosti i lakrdijaških pomama. Naša stvarnost i jeste farsična, ali u njoj nema neodoljive veselosti, nema zdrave šale, nema smeha od zemlje do neba. Nema ni oštroumlja, ni vedrine. Naša stvarnost nije dospela do farse. Nije li naša zbilja najbliža vratolomijama vodvilja – ponajviše zbog stalnih zabuna, svakakvog zamešateljstva i zamršenih odnosa? Međutim, naša realnost daleko je od bilo kojeg komediografskog žanra i bilo kakve komedije. Nije ni *vodvilj*. Po tome kako stvarnost može da opstaje naopačke, kako sve može poprimiti neprirodan i zastrašujući ton – nesklad u kojem se približava i teško spojivo, kao što su iskustva komičnog i jezivog, komičnog i tragičnog – može se pomisliti da je stvarnost najbliža *groteski*. Međutim, kad znamo da su grotesku kao žanr uzdigli do čudesne izražajnosti Bokačo, Rable i Servantes, pa su i predmet svoje literarne preokupacije izdigli do zavidnih visina, onda moramo, u našem slučaju, odustati i od takvog poređenja. Bez mnogo premišljanja spoznajemo da *drama* i *tragedija* nisu za nas rezervisane, nisu prikladne forme jer pretpostavljaju visoke umetničke standarde – dignitet i ozbiljnost. S herojskim stradanjem, duhom uzvišenosti i nezaobilaznom katarzom, tragedija pripada prošlosti. Možda je, po odsustvu komunikacije, naša realnost najbliža *drami apsurda*, ali je, suštinski, veoma daleko od njene avangardne višeslojnosti i umetničkih vrednosti.

Zašto se ne možemo uključiti ni u jednu predstavu, ni u jedan dramski žanr, a ipak na svetskoj pozornici izvodimo repertoar rđavog pozorišta? Valjda je to i zbog toga što nije lako odrediti u kakvoj državi živimo, kakav politički sistem čuvamo i kakvim se idejama inspirišemo. Država naša je kao *pijani brod*, kako bi pesnik rekao. U stvari, ovde se dešava ono o čemu razmišlja Vladimir Jankelevič u studiji *Ironija*, kad kaže da ironična svest zbija šale sa svetom. U nas to nije šala, nego sprdnja. On je u pravu kad veli da bi trebalo *jasno videti i svet i sebe sama*, kao što svest nije *potpuna svest* dok nema tačnu predstavu o sebi samoj. To je razumljivo kad se zna da odsustvo svesti stvara *uobražena i smešna bića*. Umesto istinske, imamo *smešnu ozbiljnost*. Ona nije daleko od stanja u kojem ljudi ne znaju šta čine ni šta im se čini. A, to što čine, rade sa žestinom netrpeljivosti koja je proizišla iz fanatizovanog uverenja i neuravnoteženog ponašanja, bez osećanja mere, pravičnosti i svesti o odgovornosti.

Nasuprot savremenoj istoriji, odlučili smo se na nove, arhaične odiseje anomičnog društva u kojem vladaju kaos, nasilje i bezakonje. A, posle petooktobarskih događaja nije došlo do neophodnog diskontinuiteta, i pored toga što je bio logičan. Pored neodlučnosti da se ide do kraja u odstranjivanju prljavština zločinačkog režima, nedozvoljeno dugo je potrajalo gluvonemo traćenje vremena u zamajavanju sa

prepredenim mutnolovcima. Nije se znalo šta će sve isplivati na površinu baruštine koja je odavno zaudarala od krvi, truleži i raspadanja. Političku svakodnevnicu prekrili su pravovernici, idolopoklonici i sledbenici. Kukolj se pomešao sa žitom, a ni žito nije bilo kvalitetno. Tako se u našem političkom pozorištu igra nedarovita i brutalna predstava. Ostali smo i bez političkog pluralizma i bez demokratije.

Uz protivremenu partokratsku dominaciju, uz najprizemnji populizam, uz magline stabilokratije ostvaruje se u nas „spektakl“ visokog rizika. Pritisnuti mrzilačkom strašću, pripadnici vladajuće elite žive u virtuelnim i paralelnim svetovima. Tu su i mogli sebe da doživljavaju kao spasitelje i mesije. Njihovi zahtevi u stilu -sve ili ništa, mogu se završiti kao ništa. I, kao što su za naš ratnički neoprimitivizam bili neophodni ostrašćeni hiperpatrioti i maloumni ratoljupci, sada su postali neophodni ekstremni arivisti kojima je stran bilo koji tvorački rafinman i bilo koja upitnost o čovekovoj egzistencijalnoj drami. Zato i danas nedavna ratotvorna prošlost tavori u mraku, još neosvetljena.

## LITERATURA

- Arent, Hana. (2000). *Ajhman u Jeruslimu*, Beograd:Samizdat B92
- Baron-Koen, Sajmon. (2012). *Psihologija zla*, Beograd: Clio
- Bogavac, Branka. (2002). *Razgovori u Parizu*, Beograd:Pešić i sinovi
- Bodrijar, Žan. (1996). *Savršen zločin*, Beograd: Beogradski krug
- Eko, Umberto. (1998). *Spisi o moralu*, Beograd: Paidea
- Grubiša, Damir, (2018). *Dvadeset obilježja neofašizma u Hrvatskoj*, portal, Autograf. hr. od 10. avgusta 2018, preuzeto 2. 3. 2021, <https://www.autograf.hr/dvadeset-obiljezja-neofasizma-u-hrvatskoj/>
- Jankelevič, Vladimir. (1989). *Ironija*, Sremski Karlovci, Novi Sad:Izdavačka knjižarna Zorana Stojanovića
- Jaspers, Karl. (1999), *Pitanje krivice*, Beograd: Samizdat 92
- Kiš, Danilo. (1974). *Po-etika*,Beograd:Mala edicija ideja, Mladost
- Mitrović, Andrej. (1998). *Vreme netrpeljivih*, Podgorica:CID
- Ričards, A. Ivor. (1964). *Načela književne kritike*, Zagreb: Naprijed
- Žirar, Rene. (1990). *Nasilje i sveto*, Novi Sad:Književna zajednica Novog Sada

---

Prof. dr Boško Kovačević<sup>2</sup>

## VLAST U IZAZOVIMA TRONA I OLTARA

### SAŽETAK

U postsocijalističkim društvima, sa nemalim deficitima racionalne, institucionalne organizovanosti i demokratije, sa upitnom vladavinom prava i etnonacionalnom državom; klerikalizacija ima bogomdane uslove za potiskivanje sekularizacije. Umesto evangelizacije, verske zajednice posežu za raznim vidovima učešća u profanoj vlasti. Inače, religijsko delovanje sa atributima i obeležjima isključivosti, fundamentalizma i klerikalizma, time pokazuje da ne može doći do adekvatnih odgovora na izazove modernizacije i savremenih tokova u društvu. Religijske zajednice u svom delatnom pozicioniranju nalaze se u rasponima od ponavljanja starozavetnih učenja i iskustava, do pokušaja da „budu u vremenu” i da pružaju odgovore na izazove, sada i ovde.

**KLJUČNE REČI:** vlast, tron, oltar, sekularizam, klerikalizam, religioznost, crkvenost, država, evangelizacija, moral, etnonacionalno, „duh vremena”, vernik, građanin.

Odnos trona i oltara, odnosno države i religijske zajednice u društvu, prema svetovnoj, profanoj vlasti, odvajkada je izazivao pažnju. Dok je država kao „prividna zajednica” u funkciji očuvanja poretka; regulativom i prisilom vladala, dotle je religijska zajednica svojim moralnim i inim poslanjem prorokovala veru u svevišnjeg, zagrobni život i podsticala socijalnu koheziju i svakako imala apetite da vlada, na ovaj ili onaj način. Ovi društveni konstrukti uspostavljaju se u onoj meri u kojoj se pojedinac i njegova društvenost i sabornost, organizacijska prilježnost, sveto i svetovno – uspostavljaju i potvrđuju.

U registru odnosa trona i oltara beleži se saradnja, manje ili veće saglasje, ali i raskoli, sukobi i ratovanja. U ime neke vlasti (nasleđene, osvojene, demokratske), u ime vere u božanstvo, u onostrani život (bez suza, krvi, patnje, nepravde i stradanje) – zloupotrebama nikad kraja. I jedni i drugi podvižnici svete i svetovne strane života, pokušavali su da opravdaju svoje ponašanje, da to baš tako mora biti. Procesi posvetovljenja, procesi pretvaranja religijskog u svetovno bivaju odlika, ne samo minulih, već i savremenih društava. Još će Hegel u „Filozofiji povijesti” opome-

---

<sup>2</sup> Politikolog, redovni profesor Fakulteta za turistički i hotelski menadžment Univerziteta Singidunum, Beograd, u penziji.

nuti da je katastrofa za jednu državu, kada religija i crkva postaju glavni subjekt društva. Oni jesu društvena činjenica, ali nisu niti treba da budu jedini i nepriko-snoveni, još manje u zagrljaju, ili pak simbiozi sa državom. Dakle, odvajanje svete i profane dimenzije pojedinca, vernika, u optici vlasti postaje imperativ društva koji rade za dobro, za slobodu, za red i mir i dostojanstvo.<sup>3</sup> Bar za sada se ovo stajalište pokazuje kao ishodišno.

Kažu, ne bez razloga, da je moć obavijena tajnom i da ima božansko poreklo. Od prastarih vremena odvijaju se različite transformacije moći. Kao polazišta uzimaju se bogovi, magija, strah, u osnovi neznanje, nerazumevanje i zavisnost od drugog. Simbolika moći prepoznavaće se u gromu, munji, piramidi, krstu, zvezdi, oruđu i oružju. Svakako, u društvu najznačajnija je i najuticajnija politička moć, jer u sebi sublimira vladavinu nad prirodom i vladavinu nad čovekom. Religijska moć svojim objašnjavanjem, uveravanjem i ubedljivošću pruža neka kompenzacijska tumačenja, postanja, trajanja i nestajanja ljudskog života. E. Kaneti analizira moć u odnosu prema masi u odnosima narušavanja, distance između onih koji vladaju i kojima se vlada, te raznih vidova preoblikovanja moći. Veoma važna odlika moći je u tajnosti.<sup>4</sup> Vlast tumači moć kao njen vidljivi oblik. Ona je u biti moć koja se legitimise, ona je institucionalna i odražava odnos između gospodarenja i potčinjavanja. U izazovima sa kojima se pojedinac suočava, u svojoj društvenosti, putem posebnosti, on (ne)ostvaruje sebe u celini svoje čovečnosti, ljudskosti. Vlast je itekako sklona kvarenju, te je veoma važno da se na različite načine ograničava, deli, kontroliše, smenjuje, kako bi se osujetila i smanjivala njena demonska dimenzija u potčinjavanju ljudi.<sup>5</sup> Povezivanje i usaglašavanje svete i profane (svetovne) strane ljudskog života, odvija se putem društvenosti i njenih ključnih poluga države i religije. Ako te dimenzije izostaju, onda je pojedinac ugrožen, zarobljen, ponižen i kao vernik i kao državljanin. Zadatost pristojnog života je u sprečavanju različitih vidova dominacije nad pojedincem. Crkvi, verskoj zajednici, ne treba politička moć i vlast, niti državi religijska podrška u vršenju vlasti. Kada religijska zajednica uplovi u razne aranžmane sa državom i obrnuto, kada „prlja ruke“ sa nosiocima profane vlasti, tada obično bogovi beže sa oltara i dolazi do zajedničkog trijumfa i orgijanja. Dakle, pokazalo se da gotovo svaka vlast koja nije demokratska, u kojoj građanin nije u prvom planu, ima izražene apetite potiskivanja seku-larizacije i zagovaranja klerikalizacije.

<sup>3</sup> Milan, Kangrga. *Nemački klasični idealizam – predavanja*, (Zagreb: FF-press, 2004), 239–257; Ne samo ovde, već i u studiji „Etika“, autor razmatra religijska učenja u optici moraliteta i hrišćanstva, odnosno u pravu kao obliku morala i slobode. On veli da svaka iskonska država treba da bude garant (ne samo političke) slobode svakog pojedinca. Religija kritikuje ovaj svet i zaziva bolji od postojećeg. Moral je stoga vid borbe za bolji život.

<sup>4</sup> Elias, Canetti. *Masa i moć*, (Zagreb: GZ Hrvatske, 1984), 168–214; Njegova antropologija moći polazi od ljudskosti i animalnih ponašanja, kako bi se sagledali svi bitni dometi ispoljavanja, vršenja i menjanja moći. Autor, pored ostalog, ukazuje na važne odlike moći sadržane u ćutanju i tajnovitosti.

<sup>5</sup> Макс, Вебер. *Приврега и груштво*, Том 1, (Београд: Просвета, 1976), 169–192; Izabranost i priznatost vlasti je njena bitna osobina, koja dovodi do legitimizacije. Poznata su tri tipa vlasti, koje autor navodi – racionalna, tradicionalna i harizmatiska; i one su sklone raznim zloupotrebama.

## POUKE I DOMETI

Istorija je prebogata i prenaseljena raznim događajima, epizodama, periodima u kojima su dominirali sukobi, odmazde, masakri i egzodusi življa, kada je u pozadini bio raskol, ali i zagrljaj između svetovne (profane) i svete vlasti. „Konstantinovski zagrljaj” u ovom računanju vremena, beleži se kao simfonijska partitura u kojoj su država i crkva ostvarile tesnu saradnju.<sup>6</sup> Sve u svemu, dobrih i loših iskustava u prošlosti ne manjka. Ali, uvek iznova, kada su na delu socijalni i politički potresi i krize, odnos trona i oltara neumitno dolazi na dnevni red. Tako je i danas, u ovim još uvek post-socijalističkim maglinama, u kapitalnim krizama i pandemijskim iskušenjima. Kada god se, valjda, gubi poverenje državljana, vernika u sistem, veru, učenje, način proizvodnje života; dolazi do preispitivanja i pokušaja drugačijeg uređenja odnosa.

Kada god država koja se uspostavlja pokušava da zavlada celinom ljudskih života, da određuje i kontroliše vidike duhovnosti i postvarenosti, da prinudom, ove ili one vrste, primorava na poslušnost, iskakanja i protivljenja su neminovna. Takva država uzima veru i naciju za svoje oslonce. Na ovaj ili onaj način, pojedinac, državljanin stvara otpore i poseže kako za profanim, tako i za svetim osobenostima sebe. U pluralnim društvima, koja su institucionalno i demokratski rovita, nestabilna i neorganizovana, ne samo po socijalnim, političkim, već i po nacionalnim i religijskim aršinima i šavovima, dolazi do raznih vidova rezistencije, protivljenja i pobune ove ili one vlasti. Ovakve nomenklature vlasti traže pokorne podanike i poslušnike, traže (bespogovorno) jedinstvo, čak i da se odriču svoje izvornosti i različitosti. Od ovih izazova nisu izuzete ni religijske organizacije. Za njih bi u prvom planu trebao biti pojedinac, vernik, a ne nacija, država, partija, obilje i bogatstvo. Zbog toga je za religiju ključna misija u evangelizaciji, u tumačenju sveta, putem brige za vernike, a ne u dominaciji, propagandi i manipulaciji, u učešću i vršenju vlasti.

Kada crkva, verska organizacija, umesto svoje osnovne misije poseže za klerikalnim (političkim) delovanjem, tada se umnožavaju aspiranti vršenja vlasti i za državljanina i za vernika nastaju teskobna vremena.<sup>7</sup> Profana, svetovna ravan življenja se razvodnjava i impregnira interesima. Tada su (zlo)upotrebe sve izvesnije. Zagrljaj svetog i svetovnog u optici vladanja proizvodi viruse raznih dominacija. Pojedinac je i religijsko biće (najveći deo žitelja Planete), ali nije samo i jedino. Upućen je da se izražava i potvrđuje u svojim (ostalim) posebnostima, da bi tvorio

<sup>6</sup> Marko, Oršolić. *Suvremena suočavanja*, (Sarajevo: IMIC, 2018), 149–154; Priča o Evropi i hrišćanstvu, kao jednom od stubova na kojima počiva ovaj kontinent (pored rimske organizacije i grčke racionalne svesti); ovaj autor navodi da je povezivanje trona i oltara ustvari povezan hrišćanski monoteizam sa monarhizmom, duhovna sa vojnom silom, što je dovelo do feudalizacije religije. Nadilaženje Konstantinove ere sa Francuskom revolucijom (1789) našlo je nesretnu i krvavu završnicu u I i II svetskom ratu.

<sup>7</sup> Mirko, Đorđević. *Znaci vremena*, (Beograd: Republika, 1998); Katolička crkva nakon Drugog vatikanskog sabora (1962–66) značajno se modernizovala i pokušala da ekleziološki odgovori na pitanja koja su izvirala iz svakodnevlja. Ovaj autor raspravlja o temama koje zarobljavaju moderan svet i iznosi da se u konstelacijama deficita odgovora, crkve, pa i SPC, pretvaraju u državne ustanove, i imaju ambicije da budu rukovodeći faktor države.



svoju celovitost. Uvezivanje svete i svetovne, sakralne i profane strane, u optici kreiranja i vršenja vlasti, neminovno stvara teskobe i ugrožava ljudske slobode i prava. Iz tih razloga podvlači se da je ključna misija crkve u njenoj sabornosti, a ne samo u organizovanosti i posredovanju između boga i vernika.<sup>8</sup> Sa druge strane, posredovanje, pa bilo i versko, može se i te kako birokratizovati i otuđiti. Vera se topi, a religijsko uverenje relativizuje i postaje sve više deklarativno. Religijska organizacija ovim napušta stare/nove teme evangelizacije, te pokušava da vršenjem vlasti, ostvarivanjem (postvarenih) interesa, da autoritetom i prinudno, na talasima interesa, poveže sveto i svetovno. Pojedinaac kao religijsko biće pokušava da dođe do smislenijih odgovora o svom nastanku, trajanju i nestajanju. Da li su ti odgovori kompenzacijski, utaženje, projekcija i očekivanje boljeg života na drugoj strani zbilje – ostaje za upitanost? Ipak se nude neki odgovori u poimanju smisla življenja. Za ne mali deo stanovništva i to je deo života.

Vlast u raljama trona i oltara i te kako je podložna raznim zloupotrebama. Religijsko uverenje i pripadanje, u kopčama sa političkim organizovanjem, podložno je izazovima da legitimno vrši vlast. Vlast prožeta religijskim tkanjem, rekli smo, nije izuzeta od opasnosti da pokorava, da manipuliše vernicima. Zna se da su interesi dominantni u poligonima vršenja vlasti. Verska organizacija je tada izložena nalogima ostvarivanja interesa, a ne širenju radosne vesti o spasenju. Tada Crkva gubi svoj identitet i pretvara se u svoju negaciju, koja može ići do raznih vidova presije, fundamentalizma i terorizma. Virus moći i vlasti nad pojedincem (u duhovnoj i profanoj sferi življenja) udaljava ga od traganja za sopstvenom suštinom i smislom. Dakle, iskustvo nas uči da bi u centru religijskih galaksija i uverenja (kojim se priklanjaju vernici) trebao biti pojedinac, građanin koji se uspostavlja u svojoj društvenosti, a sve ostalo, pa i sama crkva, mogu biti samo u funkciji da se ostvaruje čovek u svojoj neponovljivosti i što široj celovitosti.

## RELIGIJSKO I CRKVENO

Razumevanje religijskih realiteta u aktuelnim društvenim okvirima i političkim vrtlozima nosi sobom detekciju niza različitih obeležja i trendova. Istraživanja govore da razvijena i materijalno bogata društva iskazuju nižu stopu religioznosti. Kod agrarnih i nerazvijenih društava, te onih koja su obeležena „ideološkim vakuumom“ (recimo, od Komunističkog manifesta do Deset božjih zapovesti) religioznost i crkvenost je u porastu. Pokazuje se da organizovana, uređena i stabilna društva i sistemi imaju manje izražen uticaj religijskih aktera. Istraživanja, takođe, pokazuju da se u artikulisanim političkim razlikama i konfrontacijama (posebno u multietničkim i multikonfesionalnim društvima) stvaraju razne netrpeljivosti, sukobi i politizovanost religijskih redova. U njima postoji nizak nivo tolerancije i razumevanja različitosti.

---

<sup>8</sup> Mišel, Onfre. *Moć postojanja – Hedonistički manifest*, (Beograd: Rad, 1997); Onfre smatra da bi bila posve druga situacija da je hrišćanstvo u svojim počecima, umesto crkve kao institucije, uzelo opštinu kao osnovnu čeliju povezivanja vernika o da se tome preduprede iskliznuća koja crkva čini u svom posredovanju između vernika i opsluživanja, organizovanja službe.

Prema aktuelnim uvidima i istraživanjima računa se da u svetu danas ima preko 5.500 raznih starih i novih religijskih pokreta.<sup>9</sup> Dakako, tradicionalne, istorijske, objavljene crkve broje najviše vernika. Istraživači, takođe, predviđaju da u ovom veku ne treba očekivati neko veće uvećanje broja vernika.

Prema popisu stanovništva u Srbiji 2011. godine, 84,5% stanovništva izjašnjava se da su pripadnici pravoslavne vere. Istraživanja iz 2018. godine beleže da 58% stanovništva Srbije veruje u Boga, a 27% izjavljuje da se dnevno mole. Vernika koji idu u crkvu jednom nedeljno ima 6%.<sup>10</sup>

Prema istraživanju iz 2019. godine u Srbiji dobijeni su sledeći nalazi:

- 15–17% vernika prihvata sve što njihova vera uči;
- 17–22% vernika prihvata običaje njihove vere;
- 51% vernika ide nekoliko puta godišnje u crkvu;
- 20% populacije nikada ne ide u crkvu;
- 16% vernika ide jednom mesečno u crkvu;
- 9% vernika ide jednom nedeljno u crkvu;

Prema ovom istraživanju beleži se da;

- 6% Srba ne veruje u boga;
- 11% ne zna da li bog postoji;
- 22% uz neke sumnje veruje u boga;
- 20% izjavljuje da nisu vernici, ali se pridržavaju verskih običaja, i tako dalje.

Ovi empirijski nalazi kao ilustracija, između ostalog, pokazuju da treba razlikovati tradicionalne, deklarativne vernike od onih koji praktikuju veru. Uviđa se ozbiljan raskorak između verskog učenja i verske prakse, između reči i dela.<sup>11</sup>

Kapaciteti i potencijali religioznosti i crkvenosti u ovim prostorima pokazuju da nema većih odstupanja u odnosu na druga društva i države, posebno u regionu. Marginalizacija verskih zajednica od strane prethodnog, urušenog socijalističkog poretka u gotovo pet decenija trajanja, pomalo je prenaplašena, ali je, svakako, ostavila traga.<sup>12</sup> Nakon sloma države i poretka, gradnja i rekonstrukcija hramova,

<sup>9</sup> Ajlin, Barker. *Novi religijski pokreti – Praktičan uvod*, (Niš: Zograf, 2004), 25 i dalje; U ovom štivu imamo pregled i tipologiju novih religijskih pokreta, koje odlikuje nova kultura, stil života, drugačiji nivo organizovanosti u odnosu na hrišćanstvo – harizmatični lideri. Vernici su uglavnom (pretežno) mladi iz pretežno srednje klase. Odlikuje ih socijalna upadljivost i međunarodno delovanje. Ova autorka piše (str. 362 i dalje), da u demokratskim društvima sva odrasla ljudska bića imaju pravo na izražavanje verskih sloboda.

<sup>10</sup> PEW Research Centre, 2017–2018; Radi u kontinuitetu istraživanja religijskog uverenja i prakse, odnosno religioznosti i crkvenosti u svetu. Ova istraživanja prihvaćena su ne samo od medija, već i od serioznih analitičara religijske zbilje savremenog sveta.

<sup>11</sup> *Centar za empirijsko istraživanje religije Filozofskog fakulteta Novi Sad* (2019); Zorica Kuburić rukovodi ovim centrom i slovi kao pouzdan istraživač i tumač religijskih procesa u Srbiji.

<sup>12</sup> Vjekoslav, Perica. *Balkanski idoli*, 1 i 2, (Beograd: Biblioteka XX vek, 2006); U analizi delovanja verskih zajednica u vremenu socijalističke Jugoslavije (1945–90), navodi se da je izgrađeno na stotine verskih hramova i objekata. Tolerisana su razna hodočašća, procesije, masovna okupljanja vernika na svetilištima, koja su prevazilazila okvire privatnosti i ideološke budnosti režima. U istraživanjima koje sam izvodio, utvrđeno je da je u Subotici od 1945. do 1990. izgrađeno 11 verskih objekata.

medijske (zlo)upotrebe crkve, verskih obreda, simbola, uvođenje veronauke u škole, državno subvencionisanje verskih zajednica, ne mogu biti baš pouzdani pokazatelj povećanja religioznosti i crkvenosti. Religioznost je individualno uverenje, a crkva je zajednica vernika, organizacijski izraz pripadanja i opredeljenja vernika, ali ne samo to. Ona ima misiju sabornosti u kojoj je ključna zadatost evangelizacija, širenje učenja, dobre vesti koja ne samo potencira Boga kao spasioca ljudskog roda, već i nagoveštava spasenje. Dakle, za crkvu je organizovanost, posredovanje između vernika i vere, ipak u drugom planu.

### POSTSOCIJALISTIČKE MAGLE

U ovom društvenom realitetu, u poslednjoj deceniji minulog veka, izvedeni su radovi smene poretka i raspada države. Pored ostalih tema koje su dolazile na dnevni red, otvoreni su i odnosi crkve i države. Teolozi će reći da je pre sekularne države postojala sakralna i da postoje prirodne veze koje nadilaze trenutne političke i ine konstelacije. Valjalo je, dakle, uspostaviti novu državu i države, jer se Jugoslavija raspala, ali valjalo je i pozicionirati religijske zajednice u novim socijalnim i političkim uslovima. Verske zajednice postale su preko noći utočište novih vernika, raspadom ideološkog i vrednosnog sistema zasnovanog na komunističkom učenju. Cinici će reći da su nove države, nomenklature vlasti pored rušenja i razaranja jedino gradile verske hramove i megamarkete. Jugoslavija je bila multinacionalna i multikonfesionalna zajednica uređena po federalnom modelu. Videće se da je to u osnovi bila neka varijanta „fasadnog federalizma“, koji nije mogao da izdrži unutrašnje antagonizme različite naravi, ali i spoljašnje radove na njenom razgrađivanju. Zvonici sa verskih objekata (katolički, pravoslavni, islamski) odzvanjali su u različitim vremenima i pozivali vernike na molitvu.<sup>13</sup> Bratstvo i jedinstvo kao ideološka matrica nacionalne sloge i poverenja, prenelo se u bratstvo i ubistvo pod raznim nacionalnim zastavama. Otvorena su radilišta stvaranja samostalnih, nacionalnih, odvojenih država, uz ne malo učešće i angažman verskih krugova.<sup>14</sup> Neki će ocenjivati da su vođeni ratovi imali i religijski karakter.

U tim radovima destrukcije bivšeg poretka i stvaranja nove nacionalne države, dominirale su (neo)liberalne i nacionalne (nacionalističke) ideje. One su, pokazalo se, bile insuficijentne za ostvarivanje novog, pravednijeg sistema i države. Instaliran je „divlji kapitalizam“ i nacionalistička država, pod ne baš beznačajnim utica-

<sup>13</sup> Mihael, Martens. *U požaru svetova – Ivo Andrić, jedan evropski život*, (Beograd: Laguna, 2020), 196; Ovde parafraziram Andrićeve redove „Pismo iz 1920“ da bi pokazao razlike, anahronizme i mržnje koje su zasade u ovim prostorima i koje ne mogu ni religijske organizacije da neutrališu. „Ovi pospani ljudi, koji se budni raduju i žaloste, goste i poste prema četiri razna, međusobno zavadena kalendara i sve svoje želje i molitve šalju jednom nebu na četiri različita crkvena jezika...“ Autor ovde ima u vidu katoličko, pravoslavno, islamsko i judeo verovanje.

<sup>14</sup> Sa instaliranjem višestranačja, od 1991. godine, pojedini verski krugovi nisu bili imuni na učešće i delovanje unutar političkih stranaka. Ne radi se samo o nazivu sa nacionalnim ili religijskim prefiksom, već i o stvaranju sopstvenih stranačkih adresa sa verskim službenicima kao liderima. U ne malom opsegu, mogao se prepoznati revanšizam prema bivšem poretku, putem anti-komunističke i ine retorike i programskog zalaganja. Ne mali deo stranaka takođe je proglašavao stranačke slave i ne retko tražio godišnje blagoslove od verskih krugova.

jima verskih krugova. Oni su nažalost zloupotrebljavani kao alibi za razna namirivanja, nepodopštine i ratove. Ideje o pluralizaciji političke arene i društvene zbilje, sudarale su se sa nacionalističkim uporištima, kako u vršenju vlasti, tako i u instaliranju države. Partijska pluralizacija i višestranački izbori bili su jedini domet demokratskog iskoraka. Višestranačje se cementiralo u „igramu oko vlasti” i zaustavilo prodor civilnih ideja i inicijativa. Ako je i bilo nekog uticaja, on je bio sporedan i minoran. Društvena scena ostala je zakinuta za institucionalnu prohodnost različitosti u političku orbitu. Dominira partijska država, većinska nacija i većinska konfesija. Vlast na ovim zasadima je prebogata sa socialno-političkim obeležjima.

Savremena demokratska društva, pored ostalog, počivaju na političkoj, ekonomskoj i socijalnoj pluralizaciji, koja čini osnovu systemske konstrukcije, organizovane i uređene države. Različitosti imaju (manje-više) systemsku prohodnost i stvaraju pretpostavke da građanin (pa onda pojedinci sa obeležjem ostalih posebnosti ideološke, nacionalne, religijske, socijalne naravi) bivaju u prvom planu i mera stvari.

Raspadom i urušavanjem poretka i države, verske zajednice su se, kao što je rečeno, našle pred ne malim izazovima. Crkve i njihova vodstva, sveštenstvo i kler, oslobadali su se od raznih omraza i ideološke obeleženosti i počinjali potragu za novim pozicioniranjem u društvu. Na ove izazove, pokazaće se, tradicionalne crkve nisu baš nalazile optimalne odgovore i rešenja, od prihvatanja novopridošlih vernika, do pozicioniranja prema političkoj areni, a posebno državi. Pokazuje se da su se više bavile antikomunističkim etiketiranjem nego traženjem svog identiteta u novim uslovima. Verski objekti postajali su sve češće stecišta probudene etno-nacionalne svesti, sa ne malim, mitomanskim primesama samodovoljnosti i isključivosti, odsustva dijaloga i tolerancije. Dijalog i toleranciju između države i verskih zajednica, između vernika i nevernika, nepobitno predstavljaju institucije smanjivanja napetosti i potencijalnih sukoba. Valja razumevati, slušati, tragati za najmanje lošim rešenjima u datim različitostima.<sup>15</sup>

Srpska pravoslavna crkva ima ne male zasluge u prošlosti u očuvanju, negovanju i razvoju duhovnih vertikalna srpskog naroda. U mnogome je ne samo gradila, već i spašavala srpski nacionalni identitet. Od ovih poslanja ona nije bežala, već je bila jedini stub i oslonac porobljenog življa. Međutim, ipak su uslovi i odnosi u prošlosti, od pre nekoliko vekova, i danas izmenjeni. Ta njena istorijska dimenzija i zasluge, često kontraproaktivno korespondiraju i zloupotrebljavaju se u izazovima ovog vremena. Valja poštovati i negovati memoriju i sećanja, sa svim dobrim i ružnim stvarima, ali u ovom vremenu, u ovim uslovima valja tražiti nova i najmanje loša rešenja.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Tomo Vereš. *Pružene ruke* (Zagreb: FTI, Družbe Isusove, 1989); O dijalogu i toleranciji, kao važnoj osobenosti religijskih zajednica, još u vreme prevlasti socijalističkog poretka, pisao je, pored ostalih, i Tomo Vereš. On smatra da je važno ostvariti ne samo dijalog i stvarati tolerantne odnose između poretka, države i verskih zajednica, već i između samih verskih zajednica – jer se time mogu preduprediti naponska polja i sukobi.

<sup>16</sup> O nacionalističkom i etno-klerikalnom delovanju Srpske pravoslavne crkve postoji niz tekstova. Ovim povodom upućujem na već spomenute knjige M. Đorđevića i V. Perice.

S druge strane, politička nomenklatura, koja je vršila vlast, tražila je, ne mali deo, uporište u verskim krugovima, smatrajući da će time biti ne samo ubedljivija pred biračima, već da će obezbediti što duže vršenje vlasti. Profanim akterima vlasti trebala je podrška verskih redova, upravo zbog svojih slabosti i nedostataka.

U tim izazovima gubili su i crkva i akteri vlasti. Osnovna misija učenja koje zadržava svevišnjeg i počiva na božanstvu, prožeto smernošću i osećanjem dužnosti prema sebi, ali i drugima, gubi se i relativizuje u profanim nanosima postvarenosti i interesa. Evangelizacija i vernik dolaze u drugi plan, a nacija, akteri vlasti, kapital, postvoreni interesi i apetiti vladanja dominiraju. Da li u tim izazovima ova Crkva (SPC) ima snage, (što je do sada i dokazivala) da se nosi sa njima, da podnosi nepravde profanog sveta, da stane uz vernike i njihovu veru i da time nađe ovozemaljska zavođenja? Da li se bez razloga govori da je Srbiji potrebna „crkvena modernizacija“?

### SUDARI SA STVARNOŠĆU

Postoje ozbiljne teme u ovim vremenima i društvenim realitetima, koje izviru iz društvene zbilje, a dolaze u prvi plan. One traže i određenje odnosno elaboraciju i religijskih učenja i aktera. Naprosto, ove teme, kao „znakovi vremena“, traže da i religijski akteri budu u njima.<sup>17</sup> Problemi postvarenosti, otuđenja, teskobe u blagostanju (i paradoksalna sreća), problemi koji izviru iz bezumne eksploatacije prirode, klimatskih promena, feminizma, istopolnih veza i brakova, veštačke inteligencije, etc; naprosto traže ne samo religijske odgovore – preosmišljanje, već i drugačije pozicioniranje religijskih zajednica – preoblikovanje. Sve manje se na ova i slična pitanja može odgovarati starozavetnim tekstovima i biblijskim pasażima. Recimo, odnosi znanja, razuma, veštine i verovanja, traže neke nove elaboracije koje nadilaze učenja starih, mudrih otaca.

Nesporno da religijska učenja imaju ne mali autoritet u optici objašnjavanja moralnog ponašanja pojedinca, odnosno vrednosne matrice življenja. Međutim, dobro je znano da u ostvarivanju dobra i slobode kao emancipatorskih naboja ljudskog samopotvrđivanja i dostojanstva, valja pronicati dublje od didaktičkih religijskih zapisa. Moralni habitus pojedinca i etički ambijent društva umnogome zavise od vladavine prava. Bez prava nema morala. Ne kaže se bez razloga da je pravo osnovni oblik moraliteta i prvi vid slobode. Shvatanje religioznosti kao svojevrсни vid protesta i neslaganja sa životom koji se živi, otvara drugačije misije verovanja. Mora li se baš u ovom postvarenom životu biti ponižen i poslušna? Moraju li se baš trpeti nepravde, da bi u nedogledima svetog dobili kompenzaciju? Izazovi verovanja su drugačiji, oni danas nadilaze zavetne i apokrifne knjige i učenja. Radi se o potrebi ozbiljenja, preosmišljanja religijskog učenja i prakse, kako bi zaista ima-

<sup>17</sup> Jakov, Jukić. *Religija u modernom industrijskom društvu*, (Split: Crkva u svijetu, 1973), 108–145; Pišući o postmodernoj krizi razuma, napretka, nauke, demokratije, Jukić ističe da su rastakanju moderne doprineli: praznina dokolice, raslojavanje porodice, ekološka pretnja, praznina življenja u blagostanju, zloupotreba genetičke manipulacije, porast sebičnosti, beg u narcizam itd.

li neke odgovore na izazove vremena.<sup>18</sup> Lutanja po klerikalnim nedodijama i zakopavanja u razne rovove socijalne kohezije, ma koliko bila aktuelna i intrigantna, ne mogu dovesti do iskoraka, do „druge obale” na koju je (emancipatorski) religijski pogled na svet upućen. Zahtev za sekularizacijom društva, u osnovi je oslobodilački proces da se potencijali vere usmere na otkrivanje i razumevanje smislenosti ljudskog življenja. A, ono se nesporno nalazi u zdravlju, zadovoljstvu, sreći, privatnosti koja nije sama sebi dovoljna i koja zaziva društvenost od ove koja je sada na delu.<sup>19</sup>

Sekularizacija je iskorak koji ozbiljuje religijsko uverenje i pripadanje, koja nadilazi profane odlike crkve kao organizacije, koja se davi na nanosima posredovanja. Verovanje u boga neće sekularizacijom izumreti, ali će se verovatno javiti neki novi oblici učenja bogoslužnja i elaboracije onostranog života. Možda sa razlogom, neki teolozi govore da treba odnose i nanose klerikalizacije i sekularizacije svoditi na optimalnu dimenziju, koja će „biti u vremenu”?

Ne bez razloga se smatra da su danas u svetu, napadi na sekularizam od klerikalnih krugova, glavne linije podela.<sup>20</sup> Ovi rascepi kao da su druge socijalne i političke sukobe stavili u drugi plan, a posebno razilaženja između religijskih učenja i zajednica. „New Age” ideje i idejna stanovišta, te novi religijski pokreti kao da bivaju gurnuti na marginu. Fundamentalna stajališta bilo koje verske naravi (islamska, katolička, protestantska, pravoslavna, budistička, etc), u osnovi pokušavaju da dezavuišu sekularne domete društava. Nažalost, ne mali broj političkih vođstava i država, i te kako koketira sa klerikalnim nanosima religije. Protagonisti ovih tendencija u (relativno) uređenim i organizovanim društvima posežu za raznim vidovima terorizma. U osnovi, može se reći da unutar religijskih učenja i redova postoji ne mali deficit odgovora na izazove savremenog sveta. Kao da nema adekvatnih i prohodnih odgovora i poimanja „duha vremena” u religijskoj optici, te se poseže za profanim rešenjima.

U ovom kovitlacu življenja, na sceni su razni vidovi religijskog života i prakse, razna sinkretička i ina učenja, razna prožimanja duhovnog i svetog, koja putem ljubavi i saosećanja prema bližnjem tragaju za nekom istinom, smislom življenja i pokušavaju da odgovore na izazove vremena. Religija, kao učenje koje se tiče najvišeg bića, božanstva kao vera, svetinja, etičko načelo koje je stvar savesti, dakle, kao pojedinačna snaga, ali i društveni konstrukt, organizuje ljude oko zajedničkih izazova da ovaj svet učini što bliži i podnošljiviji čoveku u svojoj ukupnosti. Sveti Augustin veli da je potrebno verovati da bi se mislilo, a misliti da bi se verovalo.

Ne treba se zavaravati, i dalje će enigme i lavirinti vladanja predstavljati izazove. I dalje će se vlast valjati između trona i oltara – valjda sve dotle dok, što veli Fih-

<sup>18</sup> Intervju: Vukašin, Milićević. „Neću da pristanem na licemerje”, (*Vreme*, br. 1522, 5. mart 2020), 22–25; preuzeto 01. 02. 2021; <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1762413>.

<sup>19</sup> Juval, Noa Harari. *Homo deus – kratka istorija sutrašnjice* (Beograd: Laguna, 2018); Za ovog autora u 21. veku postoje dva projekta: besmrtnost i sreća. Kako produžiti život i kako živeti u zadovoljstvu i sreći. Rat protiv smrti je glavna zadatost ovog veka. Pravo na sreću i vođenje ratova za večnu mladost nameću se kao ključne zadatosti.

<sup>20</sup> Aleksej, Kišjuhas. Na udaru je „sekularizam”, (*Danas*, br. 8440–8441, 08. novembar 2020) 8; preuzeto 01. 02. 2021; <https://www.danas.rs/kolumna/aleksej-kisjuhas/na-udaru-je-sekularizam/>.

te, „politika samu sebe ne učini suvišnom“. Možda je u pravu Kjerkegor kada veli da je „vera konopac na kojem moraš da visiš, ako ne želiš da se obesiš“. Samo da se što manje zloupotrebljava.

## LITERATURA

- Barker, Ajlin. *Novi religijski pokreti-Praktičan uvod*. Niš: Zograf, 2004.
- Canetti, Elias. *Masa i moć*. Zagreb: GZ Hrvatske, 1984.
- Centar za empirijsko istraživanje religije, Filozofskog fakulteta, Novi Sad. 2019.
- Đorđević, Mirko. *Znaci vremena*. Beograd: Republika, 1998.
- Jukić, Jakov. *Religija u modernom industrijskom društvu*. Split: Crkva u svijetu, 1973.
- Kangrga, Milan. *Nemački klasični idealizam – predavanja*. Zagreb: FF-press, 2004.
- Kišjuhas, Aleksej. „Na udaru je sekularizam“. *Danas*, br. 8440–8441, 08. novembar, 2020.
- Martens, Mihael. *U požaru svetova – Ivo Andrić, jedan evropski život*. Beograd: Laguna, 2020.
- Milićević, Vukašin. Intervju: „Neću da pristanem na licemerje“. *Vreme*, br. 1522, 5. mart 2020; preuzeto 1. 2. 2021; <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1762413>.
- Noa Harari, Juval. *Homo deus – Kratka istorija sutrašnjice*. Beograd: Laguna, 2018.
- Onfre. Mišel. *Moć postojanja – Hedonistički manifest*. Beograd: Rad, 1997.
- Oršolić, Marko. *Suvremena suočavanja*. Sarajevo: IMIC, 2018.
- PEW Research Centre, 2017–2018.
- Perica, Vjekoslav. *Balkanski idoli*, 1 i 2. Beograd: Biblioteka XX vek, 2006.
- Vereš, Tomo. *Pružene ruke*. Zagreb: FTI, Družbe Isusove, 1989.
- Бeбep, Макс. *Приврега у гpyшшūвo*, Том 1. Бeогpaд: Пpocвeтa, 1976.

---

Doc. dr Marko Veković<sup>21</sup>

## VERSKO-POLITIČKI IZAZOVI SPOLJNE POLITIKE SRBIJE U XXI VEKU

### SAŽETAK

Postoji veliki broj izazova sa kojima se susreće Srbija u XXI veku, a važan deo njih povezan je sa religijom. U ovom radu bavim se naročito versko-političkim izazovima spoljne politike Srbije, a pitanje na koje želim da odgovorim glasi: *da li, i ako da – kako, religija predstavlja izazov za spoljnu politiku Srbije u XXI veku?* Pretpostavka od koje polazim jeste da je spoljna politika Srbije opterećena i religijskim izazovima. Prvi deo izazova direktno je povezan sa pravoslavnim hrišćanstvom, odnosno unutrašnjim i spoljašnjim delovanjem Srpske pravoslavne crkve. Drugi deo izazova povezan je sa postojanjem dve islamske zajednice u Srbiji. Ovi izazovi direktno utiču na spoljnu politiku Srbije i njene odnose sa gotovo svim zemljama okruženja, dok problemi sa islamskim zajednicama predstavljaju direktan izazov u odnosima sa nekim islamskim zemljama, a pre svega sa Republikom Turskom. Stoga, u ovom radu zaključujem da bi veći akcenat na pitanja religije i verskih zajednica morao biti jedan od prioriteta Ministarstva spoljnih poslova Republike Srbije u budućnosti.

**KLJUČNE REČI:** Srbija, religija, spoljna politika, izazovi, autokefalnost, pravoslavna crkva, islamske zajednice, Ministarstvo spoljnih poslova.

### UVOD

U decembru 2017, istraživački servis Evropskog parlamenta (EP) objavio je izveštaj pod nazivom „Religija i spoljne politike EU: jačanje angažovanja”<sup>22</sup>. Između ostalog, ovaj izveštaj upućuje na potrebu Evropske Unije (EU) da razmotri uticaj i ulogu religije kao jednog od glavnih faktora razvoja njenih spoljnih politika i diplomatije. Pored toga, u izveštaju se navodi jedan zanimljiv razvoj unutar zemalja koje danas predstavljaju EU. Naime, nakon verskih ratova u 19. veku, pa i kasnije, kroz 20. vek, deo evropskih zemalja video je sebe kao predvodnike sekularizma u svetu, i očekivao da će religija imati sve manju ulogu u politici. U skladu sa tim, kada je EU stvorena, ona nije imala nikakve mehanizme za bavljenje verskim pitanjima.

---

<sup>21</sup> Politikolog religije, docent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu; i-mejl: marko.vekovic@fpn.bg.ac.rs.

<sup>22</sup> European Parliamentary Research Service, *Religion and EU's external policies, Increasing Engagement*, Phillipe Perhoc, (Brussels: European Union, 2017), preuzeto 25. 11. 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/646173/EPRS\\_IDA\(2020\)646173\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/646173/EPRS_IDA(2020)646173_EN.pdf).



Takav odnos prema religiji promenio se za vreme predsedavanja Žaka Delora (Jacques Delors), koji je uspostavio dijalog sa predstavnicima verskih zajednica, ali i kasnije, kada je pitanje „judeo-hrišćanskih osnova Evrope“ bilo jedno od važnijih pitanja kod usvajanja Evropskog ustava. Već 2013, EU objavljuje smernice za promovisanje i zaštitu verskih sloboda, a 2016. odlučuje da imenuje posebnog izaslanika za promociju verskih sloboda van granica EU. U gore pomenutom izveštaju, EU prihvata verske zajednice kao partnere u tretiranju izazova pred kojima se nalazi, pre svega u oblasti klimatskih promena, razvoja i rešavanja sukoba.<sup>23</sup> O čemu nam govori ovaj razvoj i promena odnosa EU prema religiji?

Ovo je, u stvari, samo još jedan u moru primera kako je teza o sekularizaciji bila suštinski pogrešna. A, kako vidimo iz primera razvoja EU, ova teza imala je važan uticaj na taj proces. Teza o sekularizaciji predstavlja glavni teorijski okvir kroz koji su društvene nauke, pre svega sociologija i političke nauke, tretirale religiju, od druge polovine 20. veka. Tačnije, Piter Berger izjavio je još 1968. godine da je „realno (je) za očekivati da će se vernici u 21. veku naći samo u malim sektama, okupljeni sa ciljem da se odupru svetski rasprostranjenoj sekularnoj kulturi“<sup>24</sup>. Međutim, isti taj Berger uređuje 1999. godine svetski poznat zbornik radova, u kojem piše sledeće: „Pretpostavka da živimo u sekularizovanom svetu je pogrešna. Svet danas... je žestoko religiozan kao što je uvek bio, a u nekim mestima i još više. To znači da je jedan deo literature iz oblasti istorije i društvenih nauka koji se vezuje za *tezu o sekularizaciji* suštinski pogrešan“<sup>25</sup>.

No, kakve ovo ima veze sa Srbijom u XXI veku? Čini mi se – i te kako. Jer, dok razvijene zemlje širom sveta polako, ali sigurno, počinju da uočavaju značaj religije i verskih zajednica za (spoljnu) politiku, izgleda mi da to nije slučaj sa Srbijom. Izazovi koje religija i verske zajednice postavljaju pred nosioce spoljne politike Srbije nikako ne treba da budu ignorisani i zanemareni, već se njima mora pristupiti veoma studiozno, oprezno i sa razumevanjem. U ovom radu bavim se upravo ovom problematikom. Prvo ću identifikovati istraživački problem, a potom nudim kratak teorijski okvir za istraživanje i razumevanje odnosa religije i spoljne politike. U trećem delu rada bavim se analizom spoljno-političkih izazova spoljne politike Srbije u XXI veku, dok ću, na kraju, ponuditi glavne zaključke i eventualne preporuke u smeru uspešnog prevazilaženja ovih izazova.

Naravno, iako se to gotovo podrazumeva, želim da istaknem dve stvari u vezi sa ovim radom. Prvo, ne smatram da je religija ključni faktor srpske spoljne politike u XXI veku. Drugo, kada je reč o odnosima religije i politike verovatno je istinito da postoje izazovi koji se mogu okarakterisati kao „gorući“. Tu, pre svega, mislim na opšti odnos crkve i države, potrebnu reviziju aktuelnog „Zakona o crkvama i verskim zajednicama“ (2006), koji je u nekim delovima zaista diskriminatoran, pitanje

<sup>23</sup> Sve navedeno prema: *ibid*, str. 1.

<sup>24</sup> Navedeno prema: Monica D. Toft, Daniel Philpott and Timothy S. Shah, *God's Century, Resurgent Religion and Global Politics*, W.W. Norton & Company, New York & London, 2011, p. 1.

<sup>25</sup> Peter Berger, *The Desecularization of the World: Resurgent of Religion and World Politics*, Ethnic and Public Policy center, Washington DC and William B. Eerdmans Publishing Company, Michigan, 1999, p. 2.

uvodenja verskih zajednica u poreski sistem, analizu dometa veronauke i njene potencijalne reforme, rad na procesima deradikalizacije i suzbijanje verskog fundamentalizma i ekstremizma, jačanje institucija međureligijskog dijaloga na državnom i na regionalnom nivou, i tako dalje. Međutim, o gotovo svim ovim problemima već je dosta članaka i knjiga objavljeno, među kojima su i moje, na neke od ovih tema. Stoga sam mislio da je svrsishodno približiti našoj javnosti izazove koje religije stavlja pred spoljnu politiku Srbije, kao nešto relativno inovativno i zanimljivo. Pogotovo što mislim da će jedan ovakav rad biti samo početak budućih istraživanja u ovom zanimljivom polju istraživanja.

### *Istraživački problem*

Čak i površan pogled na odnose Srbije sa zemljama okruženja upućuje nas na istraživački problem. Odnosi sa državama kao što su Rumunija, Bugarska, Severna Makedonija i Crna Gora direktno su povezani sa religijom, tj. pravoslavnim hrišćanstvom. Usled specifičnog načina teritorijalne organizacije pravoslavnih crkava i ideje o kanonskoj teritoriji – sukobi koji se dešavaju na nivou odnosa različitih pravoslavnih crkava postaju i problemi na državnom nivou. Sa druge strane, Srpska pravoslavna crkva (SPC) važan je akter u odnosima sa Bosnom i Hercegovinom (BiH) i Hrvatskom. Kada je u pitanju Bosna i Hercegovina, nije tajna da SPC daje apsolutnu podršku entitetu Republike Srpske, i da, na taj način, može da podriva legitimitet države BiH. Sa druge strane, odnosi sa Hrvatskom opterećeni su velikim brojem faktora. No, posebno zanimljiv je trenutni proces kanonizacije Alojzija Stepinca, koji je samo jedan od problema u odnosima ove dve zemlje. A, kako je poznato, SPC ima važnu ulogu u ovom procesu. Kada je u pitanju Kosovo i Metohija<sup>26</sup>, što je *de facto* najveći izazov spoljne politike Srbije u XXI veku, neupitna je uloga SPC i njen glas po ovom pitanju koji ima veliki uticaj, prvo na javno mnjenje u Srbiji, a posledično i na donosiocce odluka. Na samom kraju, treba istaći da je postojanje zapravo dve islamske zajednice u Srbiji još jedna *de facto* spoljno-politička činjenica. Ja verujem da je to tako iz bar dva razloga. Prvo, Islamska zajednica u Srbiji je u formalno-pravnom jedinstvu sa islamskom zajednicom BiH. Drugo, islamske zemlje veoma su zainteresovane u ovo pitanje, pre svega Turska, i to utiče na odnose Srbije i Turske. U daljem radu ponudiću detaljniju analizu ovih izazova i kako oni utiču na spoljnu politiku Srbije.

### *Kratak pregled literature: religija i spoljna politika*

Kada je u pitanju uloga religije u međunarodnim odnosima, a onda i u spoljnoj politici, veoma je važno napomenuti sledeće. Čini mi se da je pogrešno reći da smo u poslednjih par decada „otkrili religiju“, jer je činjenica da je religija uvek bila važan faktor spoljne politike. Izgleda da je tačnije reći da smo konačno „prihvatili religiju“ kao jednog od činioca spoljne politike. Međutim, postoji veliki broj empirijskih

<sup>26</sup> U ovom radu Kosovo i Metohija predstavlja se sa zvezdicom, u skladu sa rezolucijom UN 1244a.

dokaza da je, u stvari, religija značajno zapostavljena u analizi međunarodnih odnosa i spoljne politike.

Prihvatanje religije kao faktora spoljne politike na zanimljiv način opisala je Kubalkova, koja se pita:

„Da li možemo predavati fiziku ili hemiju a da ne kažemo studentima da postoji jedna nova – ili ignorisana – supstanca u atmosferi koja u dodiru sa vazduhom koji svi dišemo, može da utiče na laboratorijske eksperimente? Iako neko od nas ne želi da prihvati postojanje ove supstance, a drugi se trude da ponude dokaze da je ona tu, da li bi bilo odgovorno da priznamo da nismo bili u pravu i da prihvatimo odgovornost za neprijavlivanje ove supstance u našim istraživanjima?“<sup>27</sup>.

Međutim, izgleda da istraživači nisu razmišljali na ovaj način. O tome svedoče istraživanja i podaci, kao što je, recimo, podatak da su četiri najbolja časopisa iz oblasti međunarodnih odnosa u periodu 1980–1999. objavila samo 6 članaka koji se bave religijom – od ukupno 1.600 članaka koji su objavljeni u ovom periodu.<sup>28</sup> Pored toga, veliki broj istraživača ukazao je na ignorisanje religije u društvenim naukama<sup>29</sup>. Međutim, ta situacija se promenila nakon 9/11, kada je religija postala jedna od centralnih tema akademskih debata. Kako Hasner ističe, „više je knjiga o islamu i ratu objavljeno nakon 9/11 nego ikada pre u ljudskoj istoriji. Preko 80% članaka o religiji u međunarodnim časopisima objavljeni su nakon septembra 2001. godine“<sup>30</sup>.

Međutim, čak i površan pogled na stanje međunarodnih odnosa na početku XXI veka pokazuje nam da je religija zaista jedan od elemenata koji nikako ne bi trebalo da budu zapostavljeni u istraživanjima. Ja ne tvrdim, naravno, da je religija ključni faktor spoljne politike. No, njeno zapostavljanje ili ignorisanje svakako je loše. Jer, kako Hantington kaže, „u modernom svetu, religija je centralna, ako ne i glavna, sila koja motiviše i mobilizuje ljude“<sup>31</sup>. Značaj religije za, recimo, spoljnu politiku Sjedinjenih Američkih Država opisao je još Kortunovonc kada je rekao: „Intelektualni okvir za razumevanje međunarodnih odnosa SAD-a sličan je boci sa veoma uskim vratom u koju su svetska dešavanja 'sipana' iz velike kante: malo toga uđe u bocu, dok se veći deo jednostavno prospe. Sada, nakon događaja od 11. septembra, mi smo do kolena u vodi“<sup>32</sup>. Da li je slična situacija u Srbiji, odnosno u regionu bivše Jugoslavije, istraživali su Veković i Đogatović. Njihova analiza pokrila je najuticajnije časopise iz Srbije, BiH i Hrvatske koji su u oblasti

<sup>27</sup> Vendulka Kubalkova, „A 'Turn to Religion' in International Relations?“, *Perspectives*, Vol. 17, No. 2, 2009, p. 13.

<sup>28</sup> Daniel Philpott, „The Challenge of September 11 to Secularism in International Relations“, *World Politics*, Vol. 55, No. 1, 2002, p. 69. Časopisi koji su analizirani su: *International Organizations*, *International Studies Quarterly*, *International Security* i *World Politics*.

<sup>29</sup> Pogledati dodatne podatke o ignorisanju religije u: Marko Veković, Veljko Đogatović, „Errando Discimus: Has Post-Yugoslav Political and Social Science literature neglected religion?“, *Journal for the Scientific Study of Religion*, Vol. 58, No. 3, 2019, pp. 753–755.

<sup>30</sup> Ron Hassner, *Religion as a variable. Religion and international relations: A primer for research*. Mellon Initiative on Religion Across the Discipline, University of Notre Dame, 2003, p. 68.

<sup>31</sup> Samuel Huntington, „The Clash of Civilizations?“, *Foreign Affairs*, Vol.72, No. 3, 1993, p. 27.

<sup>32</sup> Navedeno prema: Vendulka Kubalkova, „International Political Theology“, *Brown Journal of International Affairs*, Vol. XII, Issue 2, 2006, p. 139.

politikologije i sociologije. U periodu od 1990–2018. godine, ovi časopisi su objavili 999 brojeva, sa ukupno 11.318 članaka. Od tog ukupnog broja, samo 726 članaka bavi se religijom (6.41%).<sup>33</sup> Kada je u pitanju konkretan odnos religije i spoljne politike Srbije, važno je istaći da istraživači nisu posvetili dovoljno pažnje ovom problemu.<sup>34</sup>

Prema Foksu, religija utiče na međunarodne odnose na tri glavna načina:

„Prvo, kada je spoljna politika pod uticajem verskih pogleda i uverenja onih koji donose odluke. Drugo, religija je izvor legitimnosti i za podršku i za kritiku vladinih politika, kako na lokalnom tako i na međunarodnom nivou. Treće, veliki broj verskih problema i fenomena, kao što su verski konflikti, šire se obično preko granica jedne države, i na taj način postaju međunarodni problemi”<sup>35</sup>.

Kada govorimo o prvom načinu uticaja, važno je istaći da gotovo svi ljudi poseduju koherentan i artikulisan pogled na svet, perspektivu, referentnu tačku, vrednosne orijentacije koje su često zasnovane na religiji<sup>36</sup>. Kao dobar primer za ovaj slučaj možemo razmotriti bivšeg predsednika SAD – Džordža Buša mlađeg. Jednom prilikom, Buš je rekao da je njegov omiljeni politički filozof u stvari Isus Hrist. To ne bi bilo preterano zanimljiva informacija, da Buš nije dodao i „I sada, ponovo, osećaj da mi se Bog obraća i kaže „Idi i bori se protiv terorista u Avganistanu. Uradio sam to. A onda bi mi Bog rekao „Džordže, idi i prekini tiraniju u Iraku. I to sam uradio”<sup>37</sup>. Sa druge strane, kada govorimo o religiji kao izvoru legitimnosti, treba istaći da je to veoma istražena oblast i da se autori uglavnom slažu kada govore da je religija jedan od ključnih, ako ne i ključni izvor legitimnosti u savremenom svetu. Na isti način kao što je bila poslednjih 2000 godina, pogotovo u delu sveta u kojima dominiraju monoteističke religije. Srbija nije izuzetak od toga. Sa dominantnim verskim akterom – Srpskom pravoslavnom crkvom – država i političke elite pokušavale su gotovo uvek da bar ojačaju svoj legitimitet gajeći dobre odnose sa Crkvom. Kada je u pitanju spoljna politika Srbije, kako sam već naveo, Crkva je direktno uključena u nekoliko spoljno-političkih problema, i ne može biti zaobidena ili ignorisana. Na kraju, zanimljivo je istaći da verski konflikti i sukobi gotovo uvek prelaze granice jedne države, i sami po sebi bivaju pitanje spoljne politike. To je bio slučaj i sa sukobima u bivšoj Jugoslaviji koji nisu bili verski konflikti, ali su, svaka-ko, imali važnu versku pozadinu.

<sup>33</sup> Videti više u: Marko Veković, Veljko Đogatović, „Errando Discimus: Has Post-Yugoslav Political and Social Science literature neglected religion?”, *Journal for the Scientific Study of Religion*, Vol. 58, No. 3, 2019, pp. 753–763.

<sup>34</sup> Treba istaći neke radove koji se dotiču ove teme. To su, recimo: Nevenka Jeftić, *Aktuelna pitanja iz međunarodnih odnosa: bezbednost, pravo, privreda, politika, religija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008; Obavezno pogledati i: *Sloboda i moć. Dijalog o religiji i spoljnoj politici u nepravednom svetu*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.

<sup>35</sup> Jonathan Fox, „Religion as an Overlooked Element of International Relations”, *International Studies Association*, Vol. 3, No. 3, 2001, p. 59.

<sup>36</sup> Navedeno prema: *ibid*, pp. 59–60.

<sup>37</sup> The Guardian, „George Bush: God Told me to end the tyranny in Iraq”, pristupljeno 30. 11. 2020, <https://www.theguardian.com/world/2005/oct/07/iraq.usa>.

## RELIGIJA I SPOLJNA POLITIKA SRBIJE U XXI VEKU – IZAZOVI

Kako sam već naveo, odnosi Srbije sa gotovo svim zemljama u okruženju opterećeni su i verskim izazovima. U ovom delu rada izložiću kratko koji su to problemi u odnosima između verskih aktera, a koji imaju potencijal da se preslikaju i na međudržavne odnose. U osnovi izazova u kojima je direktno uključena SPC nalazi se razumevanje specifične organizacije pravoslavnih crkava. Kao što je poznato, pravoslavne crkve nalaze se u „duhovnom jedinstvu“, ali organizovane su kao autokefalne, tj. nezavisne crkve. U praksi to znači da jedna pravoslavna crkva ima kanonsko pravo da vodi duhovni život na određenoj teritoriji. Još bitnije, po pravilu, druge pravoslavne crkve ne mešaju se, ili bar ne bi trebalo da se mešaju, u kanonsku teritoriju drugih crkava. Međutim, iako hrišćanstvo ne prihvata ideju etnofiletizma (ljubav prema naciji), istorijski razvoj pravoslavlja doveo je do toga da su pravoslavne zemlje uglavnom organizovane i da deluju u okviru jedne teritorije, tj. države. Ali, usled političkih promena, danas imamo situaciju da, recimo, jedna Crkva ima kanonsku jurisdikciju koja se proteže i izvan državnih granica. To je, zapravo, slučaj i sa SPC, koja, naravno, nije izuzetak. Najveći izazov koji ovakva situacija predstavlja jesu svakako zahtevi za autokefalnim crkvama u Severnoj Makedoniji i Crnoj Gori, ali i kršenje kanonske jurisdikcije.

U slučaju *Rumunije* postoji problem u odnosima između SPC i Rumunske pravoslavne crkve (RPC). Ovde se radi o kršenju kanonske jurisdikcije SPC u istočnoj Srbiji. Naime, sveštenici RPC u Srbiji deluju u okviru registrovane eparhije *Dakija feniks*, koja se brine o vernicima na prostoru Banata. Međutim, podaci sa terena ukazuju da rumunski sveštenici obavljaju obrede i u Timočkoj krajini, ali i u Braničevskom okrugu. Sveti Arhijerejski Sabor SPC iskazivao je nekoliko puta svoje nezadovoljstvo prema ovakvom ponašanju RPC, međutim – bez puno uspeha. Pozadina ovakvog ponašanja leži u činjenici da se rumunski sveštenici ciljano obraćaju pripadnicima vlaške manjine za koje veruju da su oni, u stvari, Rumuni. Ovaj problem dobrano je uticao na odnose između crkava, dok je kulminacija bila za vreme priprema za održavanje Svepravoslavnog sabora, na Kritu, 2016. godine.<sup>38</sup> Iako je SPC insistirala da se ovo pitanje stavi na dnevni red Sabora, Vaseljenski patrijarh je odbio. Zašto je ovo pitanje važno za spoljnu politiku Srbije? Važno je iz bar dva razloga. Prvo, Srbija ima potrebu da neguje dobre odnose sa Rumunijom zbog činjenice da je Rumunija deo EU, i da u tom smislu neće biti dodatnih zahteva u trenutku kada, i ako, Srbija bude primljena u EU. Drugo, Rumunija i dalje ne priznaje nezavisnost Kosova. U tom smislu, Rumunija predstavlja strateškog partnera za spoljnu politiku Srbiju, ne samo zbog činjenice da deli granicu sa njom. Međutim, ovo pitanje ne može se rešiti samo na nivou dve države, već mora da uključi i verske aktere.

<sup>38</sup> Sve navedeno prema: RTS, „Zbog čega su u sporu srpska i rumunska pravoslavna crkva?“, preuzeto 29. 11. 2020, <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2372831/zbog-cega-su-u-sporu-srpska-i-rumunska-pravoslavna-crkva.html>; Politika, „Šta SPC zamera rumunskim sveštenicima“, preuzeto 29. 11. 2020, <http://www.politika.co.rs/sr/clanak/220530/Drustvo/Sta-SPC-zamera-rumunskim-svestenicima>; Večernje novosti, „Rumunska crkva osvaja eparhije po Srbiji!“, preuzeto 29. 11. 2020, <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:609617-Rumunska-crkva-osvaja-eparhije-po-Srbiji>.

Odnosi sa *Severnom Makedonijom* i *Bugarskom* povezani su i stasali su iz istog korena. U pitanju je osnivanje Makedonske pravoslavne crkve, juna 1967, od strane države.<sup>39</sup> Na ovaj način, država se direktno umešala u unutrašnje pitanje jedne verske organizacije, ne poštujući njenu autonomnost i nezavisnost. Danas, skoro pola veka od osnivanja, Makedonska pravoslavna crkva nije priznata kao autokefalna, i ta činjenica ima direktan uticaj na odnose dve države u XXI veku. Odnosi su dodatno zakomplikovani odnosom makedonske države prema sveštenici-ma SPC. Kao što je poznato, arhiepiskop ohridski Jovan (SPC) uhapšen je 2011. godine na graničnom prelazu sa Grčkom, sa sumnjom da je proneverio novac. Ostao je u zatvoru do 2015. godine, iz kojeg je izašao navodno na insistiranje Moskovske patrijaršije. Pored toga, podaci sa terena ponovo ukazuju na specifičan tretman koji sveštenici SPC imaju u Severnoj Makedoniji. Recimo, ukoliko sveštenik SPC prelazi kroz teritoriju Severne Makedonije – na granici mora da skine mantiju. To se često dešava kada sveštenici SPC putuju za Grčku. Ovakvi odnosi predstavljaju još jedan izazov za spoljnu politiku Srbije. Veliki broj izveštaja sa bilateralnih sastanaka ukazuje da je pitanje autokefalnosti jedan od ključnih kamena spoticanja u odnosima dve države. Situacija se dodatno usložnjava nakon što je Vaseljenski patrijarh podržao autokefalnost Ukrajinske pravoslavne crkve, što je par ekselans političko pitanje.<sup>40</sup> Međutim, kakvu ulogu igra Bugarska po pitanju autokefalnosti crkve u Severnoj Makedoniji? Naime, ključnu ulogu u procesu dobijanja autokefalnosti ima „majka crkva”. To znači da autokefalnost u okviru jedne kanonske teritorije može dodeliti samo crkva koja ima kanonsku jurisdikciju na tom području. U slučaju Severne Makedonije, to je SPC. U slučaju Ukrajinske pravoslavne Crkve, to je Ruska pravoslavna crkva. Ukoliko se „majka Crkva” ne složi i ne podrži osnivanje nove crkve na njenoj teritoriji, mala je verovatnoća da će se ostale Crkve složiti sa tim.<sup>41</sup> Zanimljiv preokret desio se u slučaju Makedonske pravoslavne crkve 2017. godine, kada je Bugarska pravoslavna crkva (BPC) odlučila da prihvati da „zastupa interese MPC” u pravoslavnom svetu. Odnosno, MPC je tražila od BPC da ona postupa kao njena „majka crkva”, umesto SPC. Logično je pretpostaviti da je ovakav potez BPC izazvao reakcije od SPC, ali i od države Srbije. Kao i u slučaju Rumunije, Srbija mora graditi dobre odnose i sa Bugarskom, takođe članicom EU. Pored toga, dobri odnosi sa Severnom Makedonijom isto su jedan od prioriteta Beograda, ali crkvena pitanja predstavljaju veliki izazov na relaciji Beograd – Skoplje – Sofija.

Odnosi sa *Crnom Gorom* posebna su priča koja zahteva mnogo više prostora nego što ovaj rad dozvoljava. Međutim, ono što treba istaći jesu dva ključna izazova koja su uticala na spoljnu politiku Srbije prema Crnoj Gori. Pre svega, to je osniva-

<sup>39</sup> Pogledati detaljan izveštaj o ovom procesu u: Marko Nikolić, Duško Dimitrijević, „Macedonian Orthodox Church in Former Yugoslav State”, *Politics and Religion Journal*, Vol. 7, No. 1, 2013, pp. 193–215.

<sup>40</sup> Pogledati više o tome u: Marko Veković, Miroljub Jevtić, „Render unto Caesar: explaining the political dimension of the autocephaly demands in Ukraine and Montenegro”, *Journal of Church and State*, Vol. 61, No. 4, 2019, pp. 591–609.

<sup>41</sup> Detaljnije obrazloženje ovog procesa videti u: *ibid*, pp. 594–599.

nje Crnogorske pravoslavne crkve (CPC) 1993. godine, kao jednog od stožera buduće nezavisnosti Crne Gore. Međutim, iako ova verska zajednica nema podršku vernika u Crnoj Gori, ima značajnu političku podršku dela političke elite Crne Gore. Recimo, jačanje i podrška CPC deo je programa godinama unazad dominantne političke partije u Crnoj Gori – Demokratske partije socijalista. U njihovom programu navodi se „Radićemo na obnovi Crnogorske pravoslavne crkve, kao neodvojivog dijela crnogorskog državnog i nacionalnog identiteta”<sup>42</sup>. Ovakav stav partije koja je (pre)dugo vremena dominirala političkim životom Crne Gore uticala je na jačanje diskriminatorne politike prema SPC i njenom sveštenstvu u Crnoj Gori, ali i srpskom narodu, naročito nakon 2006, kada je Crna Gora postala nezavisna država. Međutim, jedan od najvećih udara na položaj SPC u Crnoj Gori bilo je usvajanje „Zakona o slobodi vjeroispovijesti” u decembru 2019. godine.<sup>43</sup> Direktno usmeren protiv interesa SPC, kao dominantnog verskog aktera u Crnoj Gori, izazvao je nezadovoljstvo sveštenstva i naroda, izraženo u protestima „Ne damo svetinje”. SPC se direktno umešala i u izbornu trku u avgustu 2020. godine, kada je DPS poražen na izborima. To je ujedno i jedini primer u svetu da jedna pravoslavna crkva direktno utiče na obaranje jednog autoritarnog režima. U svakom slučaju, odnosi dve države direktno su opterećeni ulogom SPC u ovoj državi, što potvrđuju izjave i poglavara SPC, odluke Svetog Arhijerejskog Sabora, ali i izjave državnih zvaničnika sa obe strane.

Najveći izazov spoljne politike Srbije jeste pitanje statusa *Kosova i Metohije*. Kao što je poznato, jedan od ključnih političkih aktera u zemlji povodom ovog pitanje zapravo jeste SPC. Crkva ima jasan i nedvosmislen stav povodom pitanja statusa Kosova, zasnovan na istorijskoj argumentaciji i trenutnom stanju u kojem se nalaze srednjovekovne crkve i manastiri na Kosovu. Nakon samoproglašene nezavisnosti Kosova 2008. godine, uloga SPC dodatno se pojačala. Kako je SPC institucija u koju građani i građanke Srbije tradicionalno imaju najviše poverenja, njen uticaj na formiranje javnog mnjenja u Srbiji je neupitan. Pored delovanja na svoje sestrinske pravoslavne crkve, veoma značajna je i *faith-based* diplomatija SPC<sup>44</sup>, naročito prema Vatikanu koji još uvek nije priznao Kosovo. Pored toga, setimo se da je predsednik Srbije Aleksandar Vučić imao posebno izlaganje pred Svetim Arhijerejskim Saborom SPC u maju 2019. godine, gde je dodatno informisao Crkvu o napretku pregovora u vezi sa statusom Kosova. Međutim, problem statusa Kosova preslikava se i na druge izazove spoljne politike Srbije, kao što je proces pristupanja EU. Takođe, ne treba smetnuti sa uma da je SPC jedan od glavnih aktera u debati povodom eventualnog pristupanja NATO paktu i ima veoma jasan stav po ovom pitanju.

<sup>42</sup> Demokratska partija socijalista, „Politički program”, 2019, pristupljeno 29. 11. 2020, <https://www.dps.me/me/program>.

<sup>43</sup> Pogledati više o tome u: Marko Veković, „In Pursuit of ‘Twin Toleration’: Democracy and Church–State Relations in Serbia and Montenegro”, *Occasional Papers on Religion in Eastern Europe*, Vol. 39, No. 5, 2019.

<sup>44</sup> Iako na Zapadu veoma razvijena oblast istraživanja, *faith-based diplomacy* predstavlja jednu potpunu nepoznanicu kada je reč o SPC.

Analizu uticaja SPC na spoljnu politiku Srbije zaključujem odnosima sa Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom. U oba slučaja SPC ima svoju ulogu, a svoje stavove pokušava da nametne državi. Pored ostalih izazova sa kojima se srpski narod suočava u Hrvatskoj, članici EU, pitanje kanonizacije zagrebačkog nadbiskupa Alojzija Stepinca ističe se u prvi plan. Ishod ovog procesa utiče, svakako, na odnose između dve zemlje, koji se oslikavaju i kroz odnose između SPC i Vatikana. Međutim, zahvaljujući aktivnosti pre svega SPC – Vatikan je predložio formiranje jedne zajedničke komisije, i, za sada, čvrsto stoji na stavu da će se ishod saznati tek kada SPC bude zadovoljna. Ovo je još jedan eklatantan primer kako religija utiče na spoljnu politiku, i zašto je pogrešno ignorisati ulogu verskih aktera u ovoj oblasti. Rezultat ovog procesa može uticati i na položaj rimokatolika u Srbiji i na same odnose koje ove dve crkve gaje u Srbiji. Sa druge strane, poznato je da SPC neguje veoma bliske odnose sa vlastima u entitetu Republike Srpske unutar BiH. Na taj način, jedan deo političkih aktera iz Sarajeva vidi ulogu SPC kao instrument razbijanja jedinstva BiH. Sa druge strane, odnosi na relaciji Beograd – Banja Luka svakako su ojačani i kroz ulogu SPC, koja, za sada, nedvosmisleno podržava političke elite u Republici Srpskoj.

Međutim, pogrešno je reći da je samo SPC verski akter koji ima uticaja na spoljnu politiku Srbije. To je, takođe, slučaj i sa islamskim zajednicama, koje imaju direktan uticaj na spoljnu politiku Srbije. Kako? Pre svega, treba istaći da u Srbiji danas postoje (bar) dve islamske zajednice, i to: Islamska zajednica Srbije (IZS) i Islamska zajednica u Srbiji (IZuS). IZS priznata je kao jedna od tradicionalnih verskih zajednica u Zakonu o crkvama i verskim zajednicama (2006), dok to nije slučaj sa IZuS. Problem je u sledećem: IZS ima svoje sedište u Beogradu, dok IZuS ima sedište u Novom Pazaru i uglavnom okuplja vernike koji se izjašnjavaju kao Bošnjaci. Pored toga, IZuS je u formalno-pravnom jedinstvu sa IZ Bosne i Hercegovine, i ne priznaje postojanje IZS, što nam ukazuje da je ova podela čisto političkog karaktera, a ne verskog<sup>45</sup>. Ova komplikovana situacija predstavlja veliki izazov za državu na unutrašnjem planu, ali i na spoljnom. Setimo se samo da je Republika Turska, preko svoje direkcije za verske poslove – Dijaneta, još 2011. rešila da se umeša u ovo pitanje. Međutim, ova akcija smatra se direktnim mešanjem u unutrašnje stvari Republike Srbije, pa se do rešenja problema nije došlo ni dan-danas. U Srbiji aktivno deluju ove dve IZ, bez međusobne saradnje i odnosa. Kada se tome doda i postojanje IZ za Bujanovac, Preševo i Medvedu, ali i IZ Kosova i Metohije, situacija postaje još komplikovanija. Smatram da je Turska ovom problemu prišla u cilju ostvarivanja svojih geopolitičkih interesa, bez razumevanja unutrašnje dinamike muslimana u Srbiji. Kako ukazuju podaci sa terena, Turska je poslednjih godina odustala od direktnog mešanja u ovo pitanje, ali ostaje veoma aktivna u regionu Sandžaka koristeći svoju meku moć u cilju održavanja svoje pozicije među muslimanima regiona.

<sup>45</sup> Pogledati detaljniju analizu odnosa IZ u regionu u: Velizar Antić, Marko Veković, „Odnos Islamske zajednice BiH prema Islamskim zajednicama u Srbiji”, *Godišnjak FPN*, god. 6, Br. 7, 2012, str. 103–119.



## ZAKLJUČAK

Postoji niz razloga da verujemo da je spoljna politika Srbije i pod uticajem religije. Međutim, bilo bi naivno i neodgovorno tvrditi da je religija ključna determinanta srpske spoljne politike. Nasuprot tome, smatram da su religija i međusobni odnosi verskih aktera samo jedan od važnijih izazova spoljne politiku Srbije. Razlozi koji su osnova ovih izazova nalaze se, pre svega, u geografskom položaju Srbije, političkoj istoriji ovih prostora, (geo)politici, ali delom i u komunističkom nasleđu koje je još uvek prisutno u srpskoj diplomatiji. Na kraju, ne treba zaboraviti da i specifična učenja verskih tradicija imaju i važnu međunarodnu komponentu, koja se ne sme ignorisati. Ono što nam pokazuje slučaj Srbije i verskih aktera koji su upleteni u međunarodne sporove jeste činjenica da su ovi sporovi zasnovani, pre svega, na političkim razlozima, što je još jedan od primera povezanosti religije i politike, i njihovog međusobnog uticaja. Stoga, versko-političkim izazovima spoljne politike Srbije u XXI veku moramo pristupiti veoma oprezno i studiozno, imajući u vidu spoljnopolitičke interese zemlje, kao i interese verskih aktera. Istorija nas uči da je veoma pogrešno ignorisati ulogu i značaj verskih aktera u političkim dešavanjima.

Kako bi se pravilno odgovorilo na ove izazove, smatram da je od primarne važnosti za Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije da, pre svega, oformi jedno savetodavno telo koje bi se sastojalo od stručnjaka iz oblasti religije i politike, predstavnika verskih institucija i iskusnih diplomata. Ovo telo bi, najpre, trebalo da napravi agendu sa svim identifikovanim spoljnopolitičkim izazovima Srbije koji imaju osnovu u religiji, i sa predlozima kako treba postupati. Pored toga, ovo telo trebalo bi da prati verska dešavanja na svetskom nivou, i da o tome redovno izveštava Ministarstvo. Na samom kraju, bilo bi korisno edukovati diplomatski kor na temu religije i spoljne politike i uloge verskih aktera u međunarodnim odnosima. Na ovaj način smanjio bi se jaz koji trenutno postoji<sup>46</sup> u razumevanju uloge religije u spoljnoj politici, a posledično bi se formirao jedan okvir u kojem bi država i verske zajednice radile i sarađivale zajedno.

## LITERATURA

- Antić Velizar, Veković Marko, „Odnos Islamske zajednice BiH prema Islamskim zajednicama u Srbiji”, *Godišnjak FPN*, god. 6, Br. 7, 2012, str. 103–119.
- Berger Peter, *The Desecularization of the World: Resurgent of Religion and World Politics*, Ethnics and Public Policy center, Washington DC and William B. Eerdmans Publishing Company, Michigan, 1999.
- Demokratska partija socijalista, „Politički program”, 2019, pristupljeno 29. 11. 2020, <https://www.dps.me/me/program>.

<sup>46</sup> Ovaj članak predstavlja deo i početnu tačku jednog šireg istraživanja koje sprovodim na temu uloge religije u spoljnoj politici Srbije. Između ostalog, istraživanje podrazumeva i 10 polusmerenih intervju sa političkim establišmentom, diplomatskim korom, ali i verskim elitama. U ovom trenutku moguće je već izneti, da se gotovo svi akteri slažu da se religiji ne pridaje skoro nikakva pažnja u Ministarstvu spoljnih poslova Republike Srbije, te da je to prostor gde je potrebno napraviti važan iskorak.

- European Parliamentary Research Service, *Religion and EU's external policies, Increasing Engagement*, Phillippe Perhoc, (Brussels: European Union, 2017), preuzeto 25. 11. 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/646173/EPRS\\_IDA\(2020\)646173\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/646173/EPRS_IDA(2020)646173_EN.pdf).
- Fox Jonathan, „Religion as an Overlooked Element of International Relations”, *International Studies Association*, Vol. 3, No. 3, 2001.
- Hassner Ron, *Religion as a variable. Religion and international relations: A primer for research*. Mellon Initiative on Religion Across the Discipline, University of Notre Dame, 2003.
- Huntington Samuel, „The Clash of Civilizations?”, *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3, 1993, p. 27.
- Kubalkova Vendulka, „A 'Turn to Religion' in International Relations?”, *Perspectives*, Vol. 17, No. 2, 2009.
- Kubalkova Vendulka, „International Political Theology”, *Brown Journal of International Affairs*, Vol. XII, Issue 2, 2006.
- Nevenka Jeftić, *Aktuelna pitanja iz međunarodnih odnosa: bezbednost, pravo, privreda, politika, religija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008.
- Nikolić Marko, Dimitrijević Duško, „Macedonian Orthodox Church in Former Yugoslav State”, *Politics and Religion Journal*, Vol. 7, No. 1, 2013, pp. 193–215.
- Philpott Daniel, „The Challenge of September 11 to Secularism in International Relations”, *World Politics*, Vol. 55, No. 1, 2002.
- Politika, „Šta SPC zamera rumunskim sveštenicima”, preuzeto 29. 11. 2020, <http://www.politika.co.rs/sr/clanak/220530/Drustvo/Sta-SPC-zamera-rumunskim-svestenicima>;
- RTS, „Zbog čega su u sporu srpska i rumunska pravoslavna crkva?”, preuzeto 29.11.2020, <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2372831/zbog-cega-su-u-sporu-srpska-i-rumunska-pravoslavna-crkva.html>.
- Sloboda i moć. Dijalog o religiji i spoljnoj politici u nepravednom svetu*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- The Guardian, „George Bush: God Told me to end the tyranny in Iraq”, pristupljeno 30. 11. 2020, <https://www.theguardian.com/world/2005/oct/07/iraq.usa>.
- Toft Monica D., Philpott Daniel and Shah S. Timothy S., *God's Century, Resurgent Religion and Global Politics*, W.W. Norton & Company, New York & London, 2011.
- Večernje novosti, „Rumunska crkva osvaja eparhije po Srbiji!”, preuzeto 29. 11. 2020, <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:609617-Rumunska-crkva-osvaja-eparhije-po-Srbiji>.
- Veković Marko, „In Pursuit of 'Twin Toleration': Democracy and Church-State Relations in Serbia and Montenegro”, *Occasional Papers on Religion in Eastern Europe*, Vol. 39, No. 5, 2019.
- Veković Marko, *Democratization in Christian Orthodox Europe: Comparing Greece, Serbia and Russia*, Routledge, New York & London, 2020.
- Veković Marko, Đogatović Veljko, „Errando Discimus: Has Post-Yugoslav Political and Social Science literature neglected religion?”, *Journal for the Scientific Study of Religion*, Vol. 58, No. 3, 2019, pp. 753–755.
- Veković Marko, Jevtić Miroljub, „Render unto Caesar: explaining the political dimension of the autocephaly demands in Ukraine and Montenegro”, *Journal of Church and State*, Vol. 61, No. 4, 2019, pp. 591–609.
- Vlada Crne Gore, „Zakon o slobodi vjeroispovijesti”, pristupljeno 30. 11. 2020, <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/884/2178-12812-23-3-19-7.pdf>.
- „Zakon o crkvama i verskim zajednicama”, Službeni glasnik RS, br. 26/2006.

---

Prof. dr Aleksej Kišjuhas<sup>47</sup>

## IZAZOVI MODERNIZACIJE U SRBIJI: OD TRADICIONALNE ZAJEDNICE KA MODERNOM DRUŠTVU

### SAŽETAK

U radu se kritički razmatraju izazovi modernizacije na osnovu analitičkih dihotomija tradicionalno – moderno, kao i zajednica – društvo iz klasične i savremene teorijske sociologije. Ukazuje se na istrajnost tradicionalnih obrazaca društvenog života i na svojevrsni kontinuitet (vrednosti i kulture) zajednice kao forme društvenog organizovanja. Predstavljena je klasična sociologija zajednice iz ugla rane društvene teorije, i autora poput Tokvila i Tenisa, kao teorijske i praktične refleksije doba intenzivne i izazovne evropske i američke modernizacije u 19. veku. Zatim, analizirane su i paradigmatke konceptualizacije društvenog razvoja, od tradicionalnog ka istinski modernom društvu kod najvećih figura sociološke teorije, ali i savremenih teoretičara. Najzad, argumentuje se da je za adekvatno razmatranje modernizacije u Srbiji neophodan i povratak saznajnim uvidima klasika teorijske sociologije.

KLJUČNE REČI: modernizacija, tradicionalno i moderno, modernost, zajednica, društvo.

Brojne sociološke teorije modernizacije iz druge polovine 20. veka konceptualizuju dva osnovna tipa društvenih sistema: *tradicionalni* i *moderni* (Parsons 1951; Lerner 1958; Eisenstadt 1966; Nisbet 1969; Inkeles 1969; Bock 1978; vidi Galland and Lemel 2008). Međutim, ove teorije predstavljaju i svojevrsni kontinuitet osnovne preokupacije sociologije još iz doba njenog nastanka kao akademske discipline u 19. veku (Collins 1994). Pre svega, u pitanju je bila problematika ili izazov dramatične tranzicije ili pak gradualne transformacije tradicionalnih evropskih društava u moderna. To jest, društvena činjenica prelaska tradicionalne *zajednice* u moderno *društvo*, a o čemu su paradigmatki pisali još Aleksis de Tokvil (Tocqueville 1835–40/1899) i Ferdinand Tenis (Tönnies 1887/2001). Uz to, o svojevrsnom gubitku tradicionalne zajednice i navodnoj atomizaciji modernog društva svedočili su i Sen-Simon i sensimoniisti iz ugla utopijskog socijalizma (Iggers 1970), dok je slom tradicionalne zajednice bila važna tema i Le Plejeve konzervativne sociološke teorije i sociologije porodice (vidi Higgs 1890; Mogeý 1955).

Zatim, dihotomija između ljudskih društava kao društava mehaničke (tradicionalne) i organske (moderne) društvene solidarnosti bila je ključna eksplanatorna

---

<sup>47</sup> Sociolog, vanredni profesor, Filozofski fakultet u Novom Sadu, Univerzitet u Novom Sadu.

osa teorijske sociologije Emila Dirkema (Durkheim 1893/1984, 1912/1915), modernizacija evropskih društava centralna tema gotovo celokupne sociologije Maksa Vebera (Weber 1904–5/1950, 1922/1978), dok je istraživanje formi tradicionalnih i modernih društvenih odnosa bio osnovni zadatak (urbane) sociologije (prostora) Georga Zimela (Simmel 1908/2009; vidi i Škorić, Kišjuhas i Škorić 2013). Naravno, perspektiva gradualne (evolucionističke), ali i nasilne (revolucionarne) smene socioekonomskih i sociokulturnih aranžmana odlikovala je i sociološku teoriju i sociopolitičku praksu Marksa i Engelsa (Marx and Engels 1848/1906). Drugim rečima, praktično svi utemeljivači sociologije polaze od razmatranja izazova koje po (tada) savremeno društvo ima prelazak od tradicionalne zajednice ka modernom društvu, zbog čega se sociologija i institucionalizuje kao rezultat ili ishod evropske i američke *modernosti* (Collins 1994; Calhoun 2007; Turner, Beeghley and Powers 2012).

Međutim, vremenom, postalo je jasno da je binarna opozicija *tradicionalno – moderno* isuviše oštra ili stroga, da je sociokulturni evolucionizam, koji je u osnovi ove razvojne perspektive, (bio) previše optimističan, kao i da društveni sistemi jednostavno nisu toliko – jednostavni (Galland and Lemel 2008). Iz tih razloga, teoretičari naglašavaju i (is)trajnost, *kulturno zaostajanje* (Ogburn 1922, 1964), ili, pak, *dugo trajanje* (Braudel 1969/1992) onih tradicionalnih društvenih vrednosti, uprkos brojnim ekonomskim i političkim promenama (Inglehart and Baker 2000; vidi i Toffler 1970). U tom smislu, i danas se razmatraju relativno napeti odnosi između tradicije i modernosti u savremenim društvima, kao, na primer, na Kritu (Ratsika 2012), u Malaviju (Chinsinga 2006), ali i u Srbiji (Petković 2007), i slično. Uz to, prema „simetričnoj antropologiji” Bruna Latura – „Mi nikada i nismo bili moderni” (Latour 1991/1993).

Ova saznanja upućuju na stav da je jednostavna konvergencija ka „modernim” vrednostima slabo verovatna, odnosno da tradicionalne kulturne vrednosti imaju značajan uticaj na društvene promene koje su prouzrokovane intenzivnim privrednim i političkim razvojem (Inglehart 2018; vidi i Boyd and Richerson 1985). Uz to, aktuelni uspon autoritarnog populizma može se povezati i sa svojevrsnom „kulturnom odmazdom” pojedinih tradicionalnih vrednosti (Norris and Inglehart 2019). Čak i u popularnim narativima, poput Hantingtonovog *Sukoba civilizacija* (Huntington 1996), i pratećim debatama (npr. Chiozza 2002), naglasak jeste na očuvanju tradicionalnih religijskih i kulturnih specifičnosti konkretnih društava. Najzad, i Benedikt Anderson konceptualizovao je moderne nacije kao „izmišljene zajednice” (Anderson 1983/2006). Sve ovo implicira izvesnu izdržljivost ili žilavost, odnosno (dugo)trajnost i relevantnost zajednice kao koncepta i forme društvenog organizovanja i u savremenom dobu.

## SOCIOLOGIJA ZAJEDNICE

U teorijskoj sociologiji, ideja o zajednicama menjala se i varirala u prostoru i vremenu u onoj meri u kojoj su se i zajednice kao takve menjale (Škorić, Kišjuhas i Kojić 2015; Bruhn 2011). I danas postoji manjak naučnog konsenzusa oko preciznog značenja pojma ili definicije zajednice kao bazično multidimenzionalnog fenome-

na, i to u kontekstu ekoloških, strukturnih i simboličko-kulturnih varijabli (Cnaan, Milofsky and Hunter 2008; vidi i Hunter 2008). Uzete zajedno, ove dimenzije mogu da budu snažne, ograničene ili pak nepostojeće, te se zajednice međusobno razlikuju po relativnom stepenu jačine navedenih uticaja. Istorijski gledano, zajednica jeste prešla put od njenog poistovećivanja sa društvom, preko utopijskih i romantičarskih konceptualizacija, prepoznavanja procesa koji je transformišu, sve do načina na koje ona opstaje u savremenom društvu (Škorić, Kišjuhas i Kojić 2015: 8–9).

Naime, koncepti *zajednice* i *društva* razdvojeni su tek u 19. veku, a koreni ovog razdvajanja mogu se pronaći u idejama iz 17. i 18. veka. Osim toga, tada se pojavljuje i distinkcija između koncepata *države* i *društva*, a što je igralo ključnu ulogu u izgradnji teorije u društvenim naukama, sa jasnim ideološkim i političkim implikacijama. Na primer, antička politička filozofija ne pravi razliku između institucija zajednice i društva, i ova dva koncepta posmatra kao sinonime, što se nastavilo sve do 17. veka. Međutim, tada Hobs (Hobbes 1651/1889) i Spinoza (Spinoza 1677/2000) isključuju prirodu iz objašnjenja ljudskog kolektiviteta, i sve forme socijalizacije i zajedništva (sa izuzetkom porodice) smatraju konstruisanim putem društvene konvencije ili društvenog ugovora. Džon Lok takođe naglašava transformaciju od tradicionalnog posmatranja društvenih odnosa (kao prirodnog prava) ka modernoj misli koja je zasnovana na racionalizmu i pozitivnom pravu (Locke 1689/1988). Osim zajednice i društva, u ovom periodu analitički se razdvajaju i koncepti nacije, klase i kulture, a kraj 18. veka predstavlja period zasnivanja i većine ostalih pojmova moderne sociologije (Nisbet 1966/2004).

U ovom periodu, društvena zajednica postaje istaknuti predmet interesovanja osnivača i utemeljivača sociologije, posebno u kontekstu rastućih izazova i društvenih problema modernizacije. Sen-Simon sa sledbenicima zagovarao je tada specifični državno-tehnokratski socijalizam i kooperativni komunitarizam, uz rastuću skepsu prema optimizmu liberala svog doba (Iggers 1970). U tom smislu, obnova ideala zajednice i duha kooperacije, nasuprot modernom individualizmu, postala je vremenom i osnovna tema sensimonista i njihove (proto)sociologije, ali i utopije. Slično je bilo i sa ranom teorijskom sociologijom i istraživanjima Frederika Le Pleja, a koji u svojoj analizi evropskih porodica zagovara jednu relativno romantičnu, konzervativnu i nesumnjivo pristrasnu sliku o (francuskoj) porodičnoj farmi kao ideologizovano idealnoj formi društvenog života (Silver 2007).

I Aleksis de Tokvil video je u snazi društvene zajednice preduslov društvenog razvoja, ali i demokratskog i građanskog poretka (Tocqueville 1835–40/1899). Suprotno tendencijama modernog individualizma, kao i konzervativnim tendencijama sensimonista i Frederika Le Pleja, Tokvil je tvrdio da decentralizovane i lokalne institucije (u Sjedinjenim Američkim Državama) čine da se lični interesi pojedinaca međusobno povežu, što značajno doprinosi duhu zajedništva. Ovo je značilo i da slobodne institucije, a posebno one na lokalnom nivou, transformišu sebične individue u građane zainteresovane za javno dobro. Kako bi se društvo suprotstavilo intrinzičnim sklonostima ka centralizaciji, Tokvil sugeriše lokalne slobode na nivou grada i zajednice. S tim u vezi, on je i grad (a ne farmu ili selo) ana-

lizirao kao prostor transformacije onih ličnih i uskogrudih interesa u osećanja građanskog patriotizma.

Centralno mesto u istraživanju zajednica u klasičnom teorijskom nasleđu ima Ferdinand Tönnies (1887/2001), iako se njegove ideje često ne razumeju na dovoljno adekvatan način. On ističe, pre svega, fundamentalnu distinkciju između onih entiteta koji su objekti prirodne volje (*Wesenswille*), i onih koji su predmet racionalne volje (*Kürwille*). Prvi tip predstavlja manifestaciju akterove prirode (svesni nagon, inklinacija, navika, itd), a drugi tip predstavlja racionalni odabir između raznih mogućih sredstava za ostvarivanje nekog cilja. Na temelju ovih ideja on i razvija čuvenu dihotomiju *Gemeinschaft – Gesellschaft*, odnosno *zajednica – društvo*.

Tennis je ove koncepte razvio preko analiza njihovih empirijskih prototipa. Srodstvo, susedstvo, etnos i tzv. duhovna zajednica tada su prototipi *zajednice*, dok su racionalni ugovorni odnosi, kolektivno zasnovani na zajedničkim interesima i udruživanjima, prototipi *društva*. Primenjujući ove klasifikacije na društvene entitete, Tennis koristi pomenute *Gemeinschaft* i *Gesellschaft* kao konceptualne okvire za analizu modernog društva, odnosno društvene modernizacije (Škorić, Kišjuhas i Kojić 2015: 12). O ovim konceptima detaljno je raspravljao i Parsons, suprotstavljajući emocionalne (npr. srodničke) i racionalne (npr. institucionalne) odnose (Parsons 1937/1949).

Međutim, važno je razumeti i da su Tennisovi koncepti, pre svega, idealni tipovi, a ne empirijske kategorije. U tom smislu, nemoguće su „čista“ zajednica ili „čisto“ društvo. Naime, sve zajednice imaju i svoje racionalne aspekte, baš kao i što i sva društva imaju svoje emocionalne aspekte, pošto ni jedno društvo ne može biti determinisano jedino čistim razumom. Pojednostavljeno rečeno, bilo koji društveni entitet, ili bilo koje konkretno društvo u istoriji, jeste manje ili više „zajednica“ – ili manje ili više „društvo“. Ove idealnotipske koncepte Tennis tada ilustruje hemijskim elementima koji se kombinuju u različitim proporcijama u nekom jedinjenju. Na primer, odnose između muškaraca i žena (ili roditelja i dece) u nekoj zajednici/društvu mogu (više) da odlikuju odnosi tradicionalnog autoriteta, ili to mogu da budu (više) odnosi moderne ravnopravnosti – u različitim proporcijama, u prostoru i vremenu.

Smatram da navedena perspektiva odgovara stvarnosti u smislu inspirativnih mogućnosti za detaljnu analizu različitih nivoa ili stadijuma modernizacije konkretnih društava, pa i njihovih prevalentnih društvenih i kulturnih vrednosti (Hagenaars, Halman and Moors 2003; Galland and Lemel 2008). Takođe, smatram da ova klasična perspektiva predstavlja jedan vredan konceptualni okvir za istorijsku analizu evolucije modernog društva u celini. S tim u vezi, na tenisovskim osnovama, moguće je reći da u srpskom društvu (*relativno zakasnele i ograničene modernizacije*), *takođe paralelno, koegzistiraju elementi zajednice i društva*.

Dakle, može se reći da Tennisov konceptualni okvir društvenih entiteta „zajednice“ i „društva“ teži sintezi društvenih teorija racionalizma sa romantičarskim i istoricističkim zamislima (Škorić, Kišjuhas i Kojić 2015: 14). On pokušava da prevaziđe antagonizam između teorija društvenog ugovora i organicističkih društvenih teorija jer je smatrao da se ovi, navodno nepomirljivi, koncepti zapravo nalaze unu-

tar okvira sociologije kao realni istorijski fenomeni. Najzad, rezultat je shema koja je neobično kompleksna, ali i koja može da se redukuje na sledeće antiteze: običaj – konvencija, običajno pravo – zakonsko pravo, religijski sankcionisana etika – racionalna etika (sankcionisana javnim mnjenjem), i tako dalje (Tönnies 1909/1961). Tenis je želeo da objasni društvenu evoluciju od primitivnog agrarnog komunizma, preko individualističkog društva modernog kapitalizma, do konačnog socijalističkog poretka, koji je video kao zajednicu najvišeg tipa.

Ove ideje bile su inspiracija i/ili osnova za teorijske sociologije Dirkema (Durkheim 1893/1984), Vebera (Weber 1904–5/1950), Zimela (Simmel 1908/2009) i Parsonsa (Parsons 1951), ali, na primer, i za razmatranja primarnih grupa kod Čarlsa Kulija (Cooley 1909), te jakih i slabih društvenih veza Marka Granovetera (Granovetter 1973). Dihotomija *zajednica – društvo*, implicitno je prisutna i u savremenoj teorijskoj sociologiji, kao, na primer, u Habermasovom razlikovanju između komunikacionih i instrumentalnih tipova akcije u javnoj sferi (Habermas 1981/1984, 1981/1987), ili u Kolmanovom konceptu tzv. asimetričnog društva (Coleman 1982), i slično. U tom smislu, od posebne važnosti/interesa/naročito interesantne su teorijske i praktične mogućnosti za gradualno pomeranje ili kretanje ka istinski modernom društvu u određenom sociopolitičkom entitetu.

#### KA MODERNOM DRUŠTVU?

Proces zasnivanja teorijskih sociologija društvenog razvoja i društvene modernizacije koji je započeo Ferdinand Tenis nastavio je (njegov prijatelj) Maks Veber (vidi i Cahnman 1976; Bond 2012). I Veber je bio definisao odnose u zajednici kao odnose koji su zasnovani na tradiciji, afektu i emocionalnim vezama između pripadnika zajednice, ističući značaj procesa tzv. „racionalizacije” ili „rašćaravanja” društva kao kvintesencije evropske modernizacije (Weber 1922/1978). Smatram da su ovi uvidi neobično značajni i za razmatranje izazova modernizacije u Republici Srbiji, danas.

Veber je, na primer, tvrdio da je širenje i primena specifičnih „racionalnih” i „rašćaranih” vrednosti na svakodnevni život nešto istorijski jedinstveno, kao i relativno recentno u istoriji civilizacije. Smatrao je i da najveću prepreku širenju navedenih vrednosti čine one tradicionalne društvene vrednosti koje su bile karakteristične za predmoderne i feudalne zajednice rimokatoličke Evrope pre 16. veka, ili koje su bile prevalentne sve do uspona protestantske etike (Weber 1904–5/1950). U ovom periodu, religija (a ne nauka) bila je jedino sredstvo za verifikaciju znanja, i nisu postojale birokratije sačinjene od tehničkih i nepristrasnih eksperata. Obrascima trgovine i ostalim aspektima svakodnevnog života dominirali su statusni a ne klasni odnosi, pravo nije bilo jednako za sve, a tradicionalni običaji diktirali su ponašanje individua, što sve odlikuje društveni aranžman *zajednice*.

Društvene promene koje pokreću aktivnosti racionalnog kapitalizma iz tog razloga/zbog toga se odnose na proces industrijalizacije, pojavu slobodnog tržišta rada, uvećanu upotrebu sistematskog računovodstva, uspon slobodnog tržišta bez religijskih zabrana, gradualnu legitimnost univerzalnog zakona ili prava, uvećanje komercijalizacije ekonomskog života, i tome slično. Institucije modernosti ili mo-

dernog društva tada obuhvataju, pre svega: (1) decentralizaciju i konkurenciju, (2) nauku, (3) medicinu, (4) vladavinu prava, (5) potrošačko društvo, i (6) protestantsku radnu etiku (Ferguson 2012; vidi i Giddens 1990).

U pokušaju da razume ekonomske razlike između Istoka i Zapada, te katolika i protestanata u Evropi, Veber nije negirao fundamentalni značaj privrednih ili političkih faktora. On je nastojao jedino da ukaže na značaj specifične *kulture* kapitalizma i na njenu nepredviđenu vezu sa protestantskim etičkim učenjima. Veberova strategija, dakle, bila je u deskripciji kalvinističkih doktrina, i psiholoških posledica koje su ove doktrine imale na svakodnevne živote ljudi koji su svoje živote organizovali prema njima. To jest, na ukazivanju na to kako su one rezultirale pojavom specifičnih sekularnih vrednosti i modernih načina života uopšte.

Slično tome, i Emil Dirkem transformisao je Tenisove ideje ili sociologiju zajednice u koncepte o tradicionalnom društvu tzv. mehaničke solidarnosti („solidarnosti po sličnostima“), nasuprot modernom društvu organske solidarnosti koje je upadljivo zasnovano na „solidarnosti po razlikama“, ili na modernoj podeli rada (Durkheim 1893/1984). Upravo zbog toga insistirao je i na društvenom značaju i kulturnim vrednostima modernog individualizma, odnosno na značaju društvene specijalizacije i diferencijacije. Etnografski detaljno analizirao je i tzv. kolektivne predstave, društvenu morfologiju i odnose afektivne lojalnosti, te svojevršno „generisanje društva“ putem rituala društvene interakcije (Durkheim 1912/1915; vidi i Collins 2004).

U društvenom kontekstu francuske Treće republike, na putu ubrzane modernizacije (Lukes 1973/1981; Mimica 2004), Dirkem je i hrabro i vešto argumentovao sledeće: moderno društvo *ne* podrazumeva slom društvene solidarnosti, već jedino *drugačiju* društvenu solidarnost. To jest, moderno društvo *ne* implicira razaranje društvenih ili međuljudskih veza, niti distopijsku budućnost bezlične mase atomizovanih pojedinaca koji delaju jedino u ličnom interesu.

Zatim, društvenu modernizaciju i prema Georgu Zimelu čini progresivno i kosmopolitsko (iako ambivalentno) oslobađanje individua od stega personalnih društvenih veza i odnosa zavisnosti od lokalne zajednice (Simmel 1908/2009). Naime, u tradicionalnim ili predmodernim društvima, čovek „zajednice“ obično je živio u malim grupama i pripadao je relativno malom broju društvenih krugova. Poput srodničkih grupa, ovi krugovi gildi, varošica ili sela, snažno su privlačili individuu, a njena ličnost bila je potisnuta ograničenjima takvog grupnog života. Najzad, i uprkos popularnim interpretacijama, i Marks i Engels zapravo su posmatrali moderno buržoasko društvo kao istinski revolucionarno, i gotovo da su proslavljali istorijska i emancipatorska dostignuća liberalizma, uz paralelnu kritiku institucije privatne svojine kao izvora društvene nejednakosti (Marx and Engels 1848/1906; vidi i Shoikhedbrod 2019).

Drugim rečima, važno je naglasiti da su tzv. klasici, osnivači ili najveće figure teorijske sociologije, Maks Veber i Georg Zimel, a posebno Karl Marks i Emil Dirkem, o modernom društvu argumentovano svedočili kao o komparativno progresivnom društvenom aranžmanu koji razara dotadašnje i relativno uskogrude društvene odnose. Uprkos svim nedostacima, ograničenjima i ambivalencijama evropske modernosti, za njih je moderno društvo bilo fenomen koji valja objasniti u anali-



tičkoj opoziciji prema tradicionalnim obrascima funkcionisanja lokalne zajednice i njenim kulturnim vrednostima. Istovremeno, ovi mislioci bili su upadljivo svesni svojevrsnog kontinuiteta tradicionalnih društvenih obrazaca, a koji neretko onemogućavaju glatku modernizaciju. Sve su ovo neobično važne teorijske lekcije i za promišljanje procesa modernizacije u Srbiji tokom 20. veka ili danas.

S druge strane, jedno specifično razumevanje koncepta zajednice kao organskog jedinstva „naroda” uticalo je i na reakcionarnu opoziciju modernom društvu kao takvom, odnosno na protivljenje liberalnim i socijalističkim vrednostima u evropskoj (a posebno nemačkoj) društvenoj i političkoj teoriji. Ovo je, pre svega, omogućeno putem ideološkog koncepta tzv. *Volk*, a koji ukazuje na etnicitet „naroda” i na značaj (imaginarne) tradicionalne ili ruralne „zajednice” u društvu (vidi i Anderson 1983/2006). Navedeni koncept ubrzo je postao ideja-vodilja za mnoge konzervativne, antimoderne, reakcionarne i (neo)romantičarske pokrete u periodu nakon Prvog svetskog rata, uključujući tu i nacizam (vidi i Škorić i Kišjuhas 2014, 2015). U određenim društvenim krugovima, *zajednica* je postala percipirana kao entitet koji je zasnovan na krvi i tlu, a moderno društvo kao otuđeno, anomično, preterano diferencirano, dezintegrišuće i bezlično.

Struktura agrarnog ili tradicionalnog društva (tj. zajednice) u izuzetnoj analizi Baringtona Mura tada može da posluži kao vredan analitički vodič za razmatranje kretanja evropskih društava u pravcu modernosti, ali sa različitim trajektorijama – ka liberalizmu, komunizmu ili fašizmu (Moore 1966). U pitanju je komparativna studija modernizacije u Velikoj Britaniji, Francuskoj, Sjedinjenim Državama, Kini, Japanu i Indiji, odnosno načina na koje su krupni zemljoposednici, seljaštvo i monarsi „postavili scenu” za revolucije odozgo i odozdo – i, samim tim, usmerili ove države prema fašizmu, komunizmu ili liberalnim demokratijama (vidi i Škorić i Kišjuhas 2018).

U slučaju rute ka fašizmu, Mur analizira i kako je buržoazija u Japanu i Nemačkoj bila isuviše slaba da se nametne kao dominantna društvena klasa, zbog čega je stupila u savez sa kvazifeudalnom zemljoposedičkom klasom. U pitanju jeste bio pokušaj da se modernizuje društvo, ali u okviru postojećeg tradicionalnog društvenog okvira. Industrijalizacija nije bila postignuta bez eksploatacije, ali je izbegnut revolucionarni prevrat, i čiji je krajnji ishod bio je fašizam (a, u slučaju Nemačke – i holokaust) (Moore 1966). S tim u vezi, Bauman iznosi poznati, ali i kontroverzni stav da je holokaust, zapravo, u bliskoj vezi sa modernim i birokratskim načinom funkcionisanja društvenog života, odnosno da je u pitanju bio krajnji izraz projekta racionalne modernosti (a ne predmodernog „varvarstva”) (Bauman 1989).

Zatim, i Čarls Tili je u svojim istraživanjima kolektivne akcije (Tilly 1973a, 1973b) došao do zaključka da širenje kapitalizma i nacionalne države navodi obične ljude da formiraju sopstvene velike organizacije. Međutim, usredsredivši se na posledice modernizacije i urbanizacije po kolektivnu akciju, on pokazuje da su najurbanizovaniji sektori Zapada ponudili najuniformniju podršku za, na primer, Francusku revoluciju, kao i da su najintenzivniji konflikti bili tamo gde je urbanizacija bila istovremeno i snažna i neravnomerna (na „spojevima” urbanog i ruralnog života). S tim u vezi, on je snažno kritikovao sve one društvene naučnike koji su pobune i nasilje direktno povezivali sa brzim urbanim razvojem (vidi i Tilly 1978).

Najzad, autori poput Beka i Gidensa razmatraće savremena društva kao društva tzv. nove, pozne, intenzifikovane, rizične i/ili refleksivne modernosti (umesto post-modernosti) (Beck 1986/1992; Giddens 1990, 1991). Tvrdi se da odmicanjem modernizacije dolazi do stvaranja globalizovanog sveta ispunjenog rizicima koje je nemoguće kontrolisati, pošto su ovi rizici mnogo manje organizirani prostorom, ali i vremenom (kao u slučaju nuklearnih i ekoloških rizika, te i aktuelne pandemije COVID-19). Posledice navedene činjenice mogu da budu populistički društveni zahtevi za *retradicionalizacijom* ili za povratkom (imaginarnoj) zajednici poput nacije, a čemu najverovatnije i svedočimo u savremenom dobu (Norris and Inglehart 2019).

Na kraju, modernizacija Srbije jeste i krupna i značajna sociopolitička tema, kao i vekovna aspiracija mnogih društvenih grupa i političkih elita u istoriji ove države i društva (vidi npr. Stojanović 2008; Dimić et al. 2004). Istovremeno, modernizacija Srbije bila je i ostala predmet značajnih društvenih i kulturnih otpora (Stojanović 2005; Božilović 2012). Iz svih navedenih razloga, tvrdimo da je za adekvatno razmatranje, analizu ili konceptualizaciju (ograničene) modernizacije srpskog društva neophodan (i) svojevrtni povratak sociološkim klasicima – figurama koje su vešto, kao i sazajno relevantno razmatrale upravo temu izazova modernizacije, odnosno međudnosa zajednice i društva.

## LITERATURA

- Anderson, B. (1983/2006). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London and New York: Verso.
- Bauman, Z. (1989). *Modernity and the Holocaust*. Ithaca: Cornell University Press.
- Beck, U. (1986/1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: SAGE Publications.
- Bock, K. E. (1978). Theories of progress, development, evolution. In: T. Bottomore and R. Nisbet (eds.), *A History of Sociological Analysis* (pp. 39–79). New York: Basic Books.
- Bond, N. (2012). Ferdinand Tönnies and Max Weber. *Max Weber Studies* 12 (1): 25–57.
- Boyd, R. and P. J. Richerson (1985). *Culture and the Evolutionary Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Božilović, N. (2012). Otpor modernizaciji kulture srpskog društva. *Teme* 36 (3): 1117–1141.
- Braudel, F. (1969/1992). *Spisi o istoriji*. Beograd: Srpska književna zadruga.
- Bruhn, J. G. (2011). Conceptions of community: Past and present. In: J. G. Bruhn (ed.), *The Sociology of Community Connections* (pp. 29–48). Dordrecht: Springer.
- Cahnman, W. J. (1976). Tönnies, Durkheim and Weber. *Social Science Information* 15 (6): 839–853.
- Calhoun, C. (ed.) (2007). *Sociology in America: a history*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Chisinga, B. (2006). The Interface between Tradition and Modernity: The Struggle for Political Space at the Local Level in Malawi. *Civilisations* 54: 255–274.
- Chiozza G. (2002). Is There a Clash of Civilizations? Evidence From Patterns of International Conflict and Involvement, 1946–1997. *Journal of Peace Research* 6: 711–734.
- Cnaan, R. A., C. Milofsky, and A. Hunter (2008). Introduction: Creating a frame for understanding local organizations. In: R. A. Cnaan and C. Milofsky (eds.), *Handbook of Community Movements and Local Organizations* (pp. 1–19). New York: Springer.
- Coleman, J. S. (1982). *The Asymmetric Society*. New York: Syracuse University Press.
- Collins, R. (1994). *Four Sociological Traditions*. New York: Oxford University Press.
- Collins, R. (2004). *Interaction Ritual Chains*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Cooley, C. H. (1909). *Social Organization: A Study of the Larger Mind*. New York: Charles Scribner's Sons.

- Dimić, Lj., et al. (2004). *Moderna srpska država 1804–2004: hronologija*. Beograd: Istorijski arhiv Beograda.
- Durkheim, E. (1893/1984). *The Division of Labor in Society*. New York: The Free Press.
- Durkheim, E. (1912/1915). *The Elementary Forms of the Religious Life: A Study in Religious Sociology*. Glencoe: The Free Press.
- Galland, O. and Y. Lemel (2008). Tradition vs. Modernity: The Continuing Dichotomy of Values in European Society. *Revue Française de Sociologie* 49 (5): 153–186.
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Stanford: Stanford University Press.
- Granovetter, M. (1973). The strength of weak ties. *The American Journal of Sociology* 78 (6): 1360–1380.
- Eisentadt S. N. (1966). *Modernization: Protest and Change*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Ferguson, N. (2012). *Civilization: The West and the Rest*. London: Penguin.
- Habermas, J. (1981/1984). *The Theory of Communicative Action. Volume I, Reason and the Rationalization of Society*. Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. (1981/1987). *The Theory of Communicative Action. Volume II, Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Boston: Beacon Press.
- Hagenaars J. A. P., L. C. J. M. Halman and G. B. D. Moors (2005). Exploring Europe's basic value map. In: W. Arts, J. A. P. Hagenaars and L. C. J. M. Halman (eds.), *The Cultural Diversity of European Unity* (pp. 23–58). Leiden: Brill.
- Higgs, H. (1890). Frédéric Le Play. *The Quarterly Journal of Economics* 4 (4): 408–433.
- Hobbes, T. (1651/1889). *Leviathan*. London: John Bohn.
- Hunter, A. (2008). Contemporary conceptions of community. In: R. A. Cnaan and C. Milofsky (eds.), *Handbook of Community Movements and Local Organizations* (pp. 20–33). New York: Springer.
- Huntington, S. P. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster.
- Iggers, G. G. (1970). *The Cult of Authority: The Political Philosophy of the Saint-Simonians*. Second edition. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Inglehart, R. (2018). *Cultural Evolution: People's Motivations Are Changing and Reshaping the World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Inglehart R. and W. E. Baker (2000). Modernization, Cultural Change and the Persistence of Traditional Values. *American Sociological Review* 65 (1): 19–51.
- Inkeles A. (1969). Making Men Modern: On the Causes and Consequences of Individual Change in Six Developing Countries. *American Journal of Sociology* 75 (2): 208–322.
- Latour, B. (1991/1993). *We have never been modern*. Cambridge: Harvard University Press.
- Lerner D. (1958). *The Passing of Traditional Society: Modernizing in the Middle East*. New York: The Free Press.
- Locke, J. (1689/1988). *Two Treatises of Government*. Edited by P. Laslett. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lukes, S. (1973/1981). *Émile Durkheim: His Life and Work*. Harmondsworth: Penguin.
- Marx, K. and F. Engels (1848/1906). *Manifesto of the Communist Party*. Chicago: Charles H. Kerr and Company.
- Mimica, A. (2004). *Emil Dirkem i radikalna sociologija*. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
- Mogey, J. M. (1955). The contribution of Frédéric Le Play to family research. *Marriage and Family Living* 17 (4): 310–315.
- Moore, B. (1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Middlesex: Penguin University Books.

- Nisbet, R. (1966/2004). *The Sociological Tradition*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Nisbet, R. (1969). *Social Change and History*. New York: Oxford University Press.
- Norris, P. and R. Inglehart (2019). *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ogburn, W. F. (1922). *Social Change with respect to Culture and Original Nature*. New York: Viking.
- Ogburn, W. F. (1964). *On Culture and Change*. Chicago: University of Chicago Press.
- Parsons, T. (1937/1949). *The Structure of Social Action*. New York: The Free Press.
- Parsons, T. (1951). *The Social System*. New York: The Free Press.
- Petković, J. (2007). Traditional values and modernization challenges in forming urban and rural culture. *Facta Universitatis* 6 (1): 23–39.
- Ratsika, N. (2012). *Between tradition and modernity: The occupational choices of young people in rural Crete*. Umea: Institutionen for socialt arbete.
- Shoikhedbrod, I. (2019). *Revisiting Marx's Critique of Liberalism: Rethinking Justice, Legality and Rights*. New York: Palgrave.
- Silver, C. B. (2007). Frederic Le Play. In: J. Scott (ed.), *Fifty Key Sociologists: The Formative Theorists* (pp. 68–72). London: Routledge.
- Simmel, G. (1908/2009). *Sociology: Inquiries into the Construction of Social Forms*. Edited by A. J. Blasi, A. K. Jacobs, and M. Kanjirathinkal. Leiden and Boston: Brill.
- Spinoza, B. (1677/2000). *A Theologico-Political Treatise*. University Park: Pennsylvania State University.
- Stojanović, D. (2005). Rural Against Urban: Anti-Urban Discourse and Ideology in Early Twentieth Century Serbia. *Ethnologia Balkanica* 9: 65–79.
- Stojanović, D. (2008). *Kaldrma i asfalt – urbanizacija i evropeizacija Beograda 1890–1914*. Beograd: Udruženje za društvenu istoriju.
- Škorić, M., A. Kišjuhas and J. Škorić (2013). „Excursus on the stranger” in the context of Simmel's sociology of space. *Sociológia – Slovak Sociological Review* 45 (6): 589–602.
- Škorić, M., A. Kišjuhas i M. Kojić (2015). Sociologija zajednica: klasični teorijski i istraživački koreni. U knjizi: V. Sokolovska (ur.), *Regioni i regionalizacija 4: komparativna analiza* (str. 7–42). Novi Sad: Filozofski fakultet.
- Škorić, M. i A. Kišjuhas (2014). *Vodič kroz ideologije I*. Novi Sad: Alternativna Kulturna Organizacija.
- Škorić, M. i A. Kišjuhas (2015). *Vodič kroz ideologije II*. Novi Sad: Alternativna Kulturna Organizacija.
- Škorić, M. i A. Kišjuhas (2018). *Revolucije i društva: Uvod u teorijsku sociologiju revolucija*. Novi Sad: Filozofski fakultet.
- Tilly, C. (1973a). Do communities act? *Sociological Inquiry* 43 (3–4): 209–238.
- Tilly, C. (1973b). Does modernization breed revolution? *Comparative Politics* 5 (3): 425–447.
- Tilly, C. (1978). *From Mobilization to Revolution*. New York: Random House.
- Tocqueville, A. (1835–40/1899). *Democracy in America*. Two Volumes. New York: The Colonial Press.
- Toffler, A. (1970). *Future Shock*. New York: Random House.
- Tönnies, F. (1887/2001). *Community and Civil Society*. Edited by Jose Harris. Cambridge: Cambridge University Press.
- Turner, J. H., L. Beeghley and C. H. Powers (2012). *The Emergence of Sociological Theory*. Los Angeles: SAGE.
- Weber, M. (1904–5/1950). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. New York: Charles Scribner's Sons, London: George Allen & Unwin.
- Weber, M. (1922/1978). *Economy And Society*. University of California Press.

---

Dr Jovanka Matic<sup>48</sup>

## MEDIJSKA POLITIKA DRŽAVE U KVARU: ONEMOGUĆAVANJE POLITIČKE ALTERNATIVE

### SAŽETAK

Tekst posmatra režim SNS i Aleksandra Vučića kao hibrid demokratskih i autoritarnih elemenata. Njegov temelj je zarobljena država, a njen komplementarni element – zarobljeni mediji. Neki elementi zarobljene države postojali su u ranim godinama tranzicije, ali je proces dobio puni zamah dolaskom SNS na vlast, 2012. godine. Zarobljavanje medija počelo je nakon usvajanja novih medijskih zakona, 2014. godine. Omogućile su ga strukturne slabosti neuspešno reformisanog medijskog sistema i medijska politika SNS usmerena da medije sistemski instrumentalizuje za promociju vlasti, uticaj na političko odlučivanje, korišćenje javnog novca za proizvođenje političke podrške i diskreditaciju kritičara vlasti. Zarobljeni mediji duboko su anti-pluralistički i, stoga, razorni za budućnost demokratije u Srbiji.

KLJUČNE REČI: zarobljena država, zarobljeni mediji, Srbija, medijska politika, SNS.

Mediji u Srbiji su zarobljeni. Oni su deo široke klijentelističke mreže u organizaciji vlasti koja podriava javne interese. Kao i druge zarobljene institucije, oni učestvuju u raspodeli javnih resursa i moći u korist privatnih interesa, a na štetu javnog dobra.

Zarobljeni mediji deo su zarobljene države,<sup>49</sup> čiji razvoj u Srbiji sve češće identifikuju domaće i međunarodne organizacije<sup>50</sup> i institucije, uključujući evropske.<sup>51</sup> Prema njihovim ocenama, proces zarobljavanja države pod vlašću Srpske napredne stranke obuhvatio je zakonodavnu i izvršnu vlast, bezbednosne, pravosudne, regulatorne i kontrolne institucije.

Zarobljena država je temelj neoautokratije. U njoj vlast ne samo da nije odgovorna i ne podleže delotvornoj kontroli, već postaje nekažnjiva i veoma teško smenjiva.

---

<sup>48</sup> Politikolog, naučna saradnica Instituta društvenih nauka, Beograd (u penziji).

<sup>49</sup> Alina Mungiu-Pippidi, „How Media and Politics Shape Each Other in the New Europe”, *Romanian Journal of Political Science* 1, 8 (2008):69–78, preuzeto 3. 10. 2020, [https://www.researchgate.net/publication/298647526\\_How\\_media\\_and\\_politics\\_shape\\_each\\_other\\_in\\_the\\_New\\_Europe](https://www.researchgate.net/publication/298647526_How_media_and_politics_shape_each_other_in_the_New_Europe). U daljem tekstu (Mungiu-Pippidi, „How Media and Politics Shape Each Other”).

<sup>50</sup> Freedom House, „Nations in Transit 2020”, preuzeto 12.10.2020, [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020\\_FH\\_NIT2020\\_vfinal.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf).

<sup>51</sup> European Commission, „A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans, 2018”, preuzeto 12. 10. 2020, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf).

Koalicija nevladinih organizacija PrEUgovor, koja nadgleda kako Srbija ostvaruje poglavlja 23 i 24 preugovora o članstvu u Evropskoj uniji, već tri godine za redom upozorava da njena zarobljena država narušava prava građana i predstavlja glavni problem napretka Srbije ka članstvu u EU.<sup>52</sup>

## ZAROBLJENA DRŽAVA

Zarobljena država („state capture“) predstavlja vid sistemske korupcije. Ovaj koncept razvijen je početkom 21. veka u okviru Svetske banke da bi se opisao novi vid korupcije u bivšim socijalističkim zemljama Istočne Evrope na putu izgradnje tržišne ekonomije i liberalne demokratije. On se odnosio na koruptivne aspekte veza između političkih i biznis elita u ovim zemljama, kojima se kupovao politički uticaj („kupovina zakona“).

Prve definicije zarobljene države podrazumevale su „napore poslovnih firmi da oblikuju državne zakone, javne politike i propise u svoju korist tako što državnim funkcionerima obezbeđuju nedozvoljene privatne dobiti“.<sup>53</sup> Značenje pojma prošireno je kasnije na situaciju u kojoj se „moćni pojedinci, institucije, kompanije ili grupe unutar ili izvan zemlje služe korupcijom da oblikuju javnu politiku, pravno okruženje i ekonomiju jedne zemlje u sopstvenu korist“, kako to definiše međunarodna organizacija za borbu protiv korupcije Transparency International.<sup>54</sup>

Koncept zarobljene države razlikuje se od krupne (državne) korupcije. Dok korupcija nastoji da iskrivi primenu pravila, propisa i odluka, zarobljena država podrazumeva koruptivne prakse kojima se ta pravila, propisi i odluke oblikuju i usvajaju.<sup>55</sup> Ona je drugačiji i opasniji fenomen od široko rasprostranjene korupcije jer podrazumeva osvajanje dugoročnog uticaja na državne institucije ili javne politike, i zato što njene posledice nisu samo dobici za privatne interese pojedinaca ili grupa već štete po javni interes.

U novije vreme, koncept zarobljene države proširio se iz ekonomskih istraživanja (korporativna zarobljena država, u kojoj privatni ekonomski interesi osvajaju legalne kanale političkog uticaja radi privatne koristi) na politikološke analize tranzicionih ili post-konfliktnih društava, posebno novih autokratija. U njima političke partije (re)politizuju državu da bi ostvarile politički monopol.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> <http://preugovor.org/prEUgovor/123/Publikacije.shtml>.

<sup>53</sup> Ovako su zarobljenu državu definisali njeni prvi istraživači *Helman i Kaufman* (Maurice O. Dassah, „Theoretical analysis of state capture and its manifestation as a governance problem in South Africa“, *The Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa* 1, 14 (2018): 2, preuzeto 4. 10. 2020, [https://www.researchgate.net/publication/325777788\\_Theoretical\\_analysis\\_of\\_state\\_capture\\_and\\_its\\_manifestation\\_as\\_a\\_governance\\_problem\\_in\\_South\\_Africa](https://www.researchgate.net/publication/325777788_Theoretical_analysis_of_state_capture_and_its_manifestation_as_a_governance_problem_in_South_Africa)).

<sup>54</sup> Maira Martini, „State Capture: An overview“, (2014), preuzeto 3.10.2020, [https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/State\\_capture\\_an\\_overview\\_2014.pdf](https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/State_capture_an_overview_2014.pdf).

<sup>55</sup> John Mbaku, „Rule of Law, State Capture, and Human Development in Africa“, *American University International Law Review* 4, 33 (2018), preuzeto 5.10. 2020, <https://core.ac.uk/download/pdf/287224485.pdf>.

<sup>56</sup> Innes Abby, „The Political Economy of State Capture in Central Europe“, *Journal of Common Market Studies* 1, 52 (2013): 88–104, <https://core.ac.uk/download/pdf/192572845.pdf>.

U politikološkoj upotrebi, zarobljena država posmatra se kao institucionalizacija koruptivnih odnosa koji vode ka gotovo potpunoj privatizaciji upravljanja. Ona obuhvata političke institucije koje donose zakone i javne politike, a ne samo državnu administraciju koja ih primenjuje. Zarobljena država ne brine o javnom dobru. Ona neprestano proizvodi privatne dobiti onima koji su privatizovali ili monopolizovali funkcije vlasti i njihovim odabranim partnerima. Partije postaju „brokerske firme” za raspodelu ovih dobiti protivno interesu građana i države kao celine.

Nova istraživanja stavljaju naglasak na zarobljavanje države kao proces i na njegove sistemske i planske aspekte. Zarobljena država nije slučajna ni spontan, već organizovan projekat, u kojem se politički i privatni akteri udružuju i „formiraju tajnu mrežu u državnim institucijama i oko njih radi akumulacije nekontrolisane moći”, i to ne samo radi prisvajanja javnih resursa, već i za „promene odnosa snaga među različitim društvenim grupama, gušenje političke opozicije i svojih kritičara, kao i za brisanje (preostalih) mehanizama kočnica i ravnoteže između različitih grana vlasti”.<sup>57</sup> Poželjni efekti se obično ne ostvaruju promenama zakona i regulative, već oslanjanjem političkih subjekata na neformalne oblike kontrole rada državnih institucija. Primarni cilj uzurpatora države nije lična dobit, već težnja da se dobije pristup vlasti, ostane na vlasti ili onemogućne institucije koje politički monopol mogu da nadziru, ograniče i sankcionišu.

Uz pojam zarobljene države, pod kišobran-konceptom korupcije u upravljanju koriste se i klijentelizam, patronaža i patrimonijalizam. Zarobljena država ovde predstavlja ulazni („input”) aspekt, a klijentelizam, patronaža i patrimonijalizam izlazni („output”) aspekt korupcije koja se iz ilegalne pretvara u legalnu. Zarobljena država najopasnija je od ovih fenomena jer može radikalno da promeni način na koji državne institucije funkcionišu: ona ne znači samo „isključivanje građana van koruptivne pogodbe iz određene političke procedure”, već „isključuje sve građane van neke grupe iz gotovo svih delova političkog procesa”.<sup>58</sup>

Infiltriranje političkih subjekata u državne strukture radi iskorišćavanja kontrole nad javnim resursima i pozicijama moći za privatne ili partijsko-političke ciljeve čini zarobljenu državu kontrapunktom ustavno-pravne države i njene usmerenosti na zaštitu javnog dobra. U krajnjem stadijumu razvoja, zarobljena država prodire u svaki deo države i društva, vodeći ka monopolizaciji moći u jednoj političkoj partiji ili jednom vođi, pretvarajući se u autokratiju.

Prema oceni mnogih akademskih i političkih organizacija, zemlje Zapadnog Balkana nalaze se već dugo na putu obnavljanja autokratije, iako su njihovi lideri došli na vlast kao reformatori, uz značajnu podršku Evropske unije.<sup>59</sup> Proces zaro-

<sup>57</sup> Predrag Petrović, „Zarobljena država Srbija – uvod u koncept i kontekst”, u *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji* (Beograd: BCBP, 2020), 12. U daljem tekstu (Petrović, „Zarobljena država Srbija”).

<sup>58</sup> Aiysha Varraich, „Corruption: An Umbrella Concept”, *Working Paper Series* 5 (2014):26, University of Gothenburg, Department of Political Science, preuzeto 4.11.2020, [https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/38896/1/gupea\\_2077\\_38896\\_1.pdf](https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/38896/1/gupea_2077_38896_1.pdf).

<sup>59</sup> Florian Bieber, „Patterns of Competitive Authoritarianism in the Western Balkans”, *East European Politics* 3, 34 (2018): 337–354.

bljavanja države u njima je stvorio hibrid demokratskih i autoritarnih elemenata, pa se one označavaju kao „neliberalne demokratije” ili „takmičarske autokratije”. U takvim zemljama postoje formalne demokratske institucije i one se prihvataju kao glavna sredstva osvajanja i osporavanja vlasti, ali je takmičarsko polje snažno iskrivljeno u korist aktuelnih nosilaca vlasti.<sup>60</sup>

### ZAROBLJAVANJE DRŽAVE U SRBIJI

Prema analizi sociološkinje i ranije predsednice političke stranke Vesne Pešić iz 2007. godine, elementi zarobljene države u Srbiji ponovo su uspostavljeni još u ranom periodu tranzicije,<sup>61</sup> sa formiranjem prve vlade, posle ubistva tadašnjeg premijera Zorana Đinđića. Iako referira na koncept zarobljene države, Pešić je novoformirani sistem nazvala partijskom državom, da bi ga „prilagodila našim uslovima”.<sup>62</sup>

Pešić opisuje Srbiju 2007. godine kao zemlju u kojoj je uspostavljen partijski monopol na državu, što je stvorilo okvir za sistemsku korupciju tj. za uzurpiranje državne vlasti i imovine, i celokupnog javnog sektora za partijske, lične i korporativne interese. U njoj postoje interesne sprege u trouglu partija–država–biznis, što je „drugo ime za sveopštu politizaciju institucija, čija manjkavost omogućava nesmetanu razmenu (trgovinu) moći i novca” u ovom trouglu.<sup>63</sup> Dok poslovna elita ostvaruje politički uticaj kroz netransparentno finansiranje političkih partija, one kroz rad državnih institucija štite poslovne monopole, nameštaju tendere i aukcije, i donose zakone koji odgovoraju interesima biznisa.

Umesto da državne institucije i funkcije deluju neutralno i zakonito, da se javnom imovinom upravlja u javnom interesu i da se distribucija rukovodećih položaja u javnom sektoru obavlja po principima stručnosti i sposobnosti, njih sve uzurpiraju partijske elite, „stvarajući netransparentnu i neodgovornu vlast i podrivajući glavne državne institucije, uključujući pravosuđe, parlament i glavne regulatorne i kontrolne institucije”.<sup>64</sup> Demokratizacija sistema je samo površinska, jer iako sve ima pravnu formu, ona ne dopire do vladavine prava i uspostavljanja institucionalne kontrole koja bi eliminisala razmenu uticaja, moći i novca na štetu javnog interesa.

Pešić je identifikovala šest strukturnih mehanizama koje političke partije koriste da bi zarobile državne institucije, javnu imovinu i javne službe. Prvi je „feudalizacija vlasti” i pretvaranje vlade u „konfederaciju ‘feuda vlasti’”. Svaka vladajuća partija, na osnovu koalicionog sporazuma, dobija upravu nad određenim brojem ministarstava i javnih preduzeća, tj. njihovom imovinom, finansijama i kadrov-

<sup>60</sup> Steven Levitsky and Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).

<sup>61</sup> Zarobljena država je bila odlika režima SPS i Slobodana Miloševića do 2000. godine.

<sup>62</sup> Vesna Pešić, „Partijska država kao uzrok korupcije u Srbiji”, *Republika* 402–405 (2007): 1, [https://pescanik.net/wp-content/PDF/partijska\\_drzava.pdf](https://pescanik.net/wp-content/PDF/partijska_drzava.pdf).

<sup>63</sup> *Ibid.*, 2.

<sup>64</sup> Vesna Pestic, „State Capture and Widespread Corruption in Serbia”, *CEPS Working Document* 262 (2007): 30, preuzeto 6.10.2020, <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2013/02/1478.pdf>.



skim postavljenjima, bez ikakve spoljne ili međusobne kontrole. Drugi mehanizam je postavljanje visokih partijskih funkcionera na državne pozicije u feudalizovanim ministarstvima, koji su partijski šefovi poslanika koji treba da ih kontrolišu. Treći je degradiranje Skupštine odnosno poslanika koji su zavisni od svojih partijskih šefova u izvršnoj vlasti, a čija se poslušnost obezbeđuje dodeljivanjem funkcija u delovima javnog sektora pod kontrolom njihovih partija. Četvrti je pravo partija da vrše imenovanja rukovodećih kadrova i zapošljavaju u institucijama javnog sektora, od državne administracije, preko komunalnih preduzeća, škola i bolnica do memorijalnih parkova („partijsko zapošljavanje”) i samostalno korišćenje imovine javnih preduzeća. Peti je neodgovarajuća zakonska regulativa i kontrola finansiranja političkih partija, kroz koje se odvija finansijska sprega političara i poslovne elite. Šesti mehanizam je politički uticaj na pravosuđe i kontrola izvršne vlasti nad sudovima i javnim tužilaštvom, što sprečava borbu protiv korupcije.<sup>65</sup>

U periodu 2008–2012, pod pritiskom Evropske unije, vlast predvođena Demokratском strankom preduzela je više poteza koji su bili brana potpunom zarobljavanju države. Uvedene su promene zakonske regulative i kontrole finansiranja političkih partija, počela je reforma pravosuđa, osnovana je Agencija za borbu protiv korupcije, profunkcionisale su nezavisne institucije (Zaštitnik građana, Poverenik za zaštitu informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti) na čelu sa nepar-tijskim ličnostima, zaustavljena je akumulacija funkcija poslanika i uvedena kontrola njihovih drugih postavljenja, afirmisani su principi stručnosti pri zapošljavanju. Glavne poluge partijske monopolizacije države, međutim, nisu odstranjene.

Njih je, odmah po dolasku na vlast 2012. godine, reaktivirala Srpska napredna stranka (SNS). Njen projekat zarobljavanja države u odnosu na rani period tranzicije mnogo je opsežniji i intenzivniji. Ostvaruje ga samo jedna politička stranka i jedna ličnost, pa režim poprima oblike ličnog sistema vlasti. Partijska sprega sa poslovnim strukturama učvršćuje se stvaranjem nove biznis elite koja potiče iz same stranke. Koncentracija moći SNS veća je nego ikada u poslednjih 20 godina. Ona se koristi ne samo za kontrolu odlučivanja u državnim institucijama i javnim službama, već i za kontrolu razvoja partijske scene, medijskog sektora i civilnog sektora, gde se oblikuje alternativa vlasti. Novina je i njeno korišćenje za permanentnu političku kampanju kojom se, na gotovo dnevnoj bazi, utiče na javno mnjenje, a koju ostvaruje predsednik stranke i predsednik države lično.

Uspostavljanje partijskog monopola SNS nad državom počelo je političkom uzurpacijom bezbednosnih institucija. Prema analizi Beogradskog centra za bezbednosnu politiku, jedna od prvih aktivnosti novog parlamenta 2012. godine (izmene Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti) omogućila je Aleksandru Vučiću da postane istovremeno potpredsednik Vlade zadužen za odbranu, bezbednost, borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, ministar odbrane, sekretar Saveta za nacionalnu bezbednost i šef Biroa za koordinaciju službi bezbednosti, i predsednik SNS. Na mestu ministra unutrašnjih poslova nalazio se Nebojša Stefa-

<sup>65</sup> Ibid.

nović, visoki funkcioner SNS i Vučiću bliska osoba. Kontrola nad svim polugama bezbednosne moći u državi<sup>66</sup> omogućila je SNS i njenom lideru da ostvare uspešnu kampanju protiv bivše vlasti i predstave se kao nekompromisni borci protiv kriminala i korupcije (hapšenje biznismena Miroslava Miškovića, koji je bio finansijer i SNS), što je doprinelo izbornoj pobedi SNS 2014. godine, i njenoj poziciji dominantne partije sve do danas.

Nakon izbora Vučića za predsednika Srbije 2017. godine, najvažnije bezbednosne institucije (policija, vojska, Savet za nacionalnu bezbednost, BIA) ostale su pod kontrolom njemu bliskih ljudi, a to je slučaj i sa celom Vladom, čija je predsednica, Ana Brnabić, u međuvremenu postala visoka funkcionerka SNS.

Republički parlament izgubio je pod dominacijom SNS ne samo privid kontrolne funkcije nad izvršnom vlašću, već je vidljivo redukovan na poniznog uslužitelja njene volje odnosom prema zakonima koje predlaže Vlada. On je i dodatno degradiran preuzimanjem uloge sprečavanja delovanja parlamentarne opozicije i nedostojanstvenog javnog diskreditovanja opozicije u celini. Početkom 2020. godine, tokom pandemije izazvane korona virusom, parlament je pristao da se autosuspenduje uvođenjem vanrednog stanja po odluci predsednika Republike, predsednika Narodne skupštine i predsednika Vlade, iako je donošenje ove odluke njegova nadležnost.

Proces politizacije zahvatio je sve državne institucije koje bi mogle da kontrolišu vladajuću partiju i pozovu je na odgovornost za način upravljanja. Pravosuđe je uzurpirano kroz uključivanje političkih tela u imenovanje javnih tužilaca i predsednika sudova, tj. smenu neposlušnih i imenovanja lojalnih kadrova na mesta koje se bave istragama i procesuiranjem organizovanog i krupnog kriminala, ali i zaštite slobode i prava građana. Mehanizmi kontrole tužilaca koji imaju veliku diskrecionu moć odlučivanja, kao i sudija, ostali su neefikasni i nedosledni, a odsustvo transparentnosti njihovog rada sakriva političke intervencije.<sup>67</sup> Neformalni uticaji na pravosuđe ostvaruju se kroz medije bliske vlasti, u koje godinama cure informacije iz rada policije i tužilaštva, ali od kojih dolaze i razne manipulacije informacijama i kršenja pretpostavke nevinosti.

Nezavisne regulatorne i kontrolne institucije sistematski su diskreditovane i onemoćavane (Zaštitnik građana, Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Državna revizorska institucija, Agencija za borbu protiv korupcije, Regulatorno telo za elektronske medije). Protiv funkcionera na čelu Zaštitnika građana, Saše Jankovića, vođena je dugotrajna negativna kampanja (2015–2017), prva takve vrste posle kampanje diskreditacije Zorana Đinđića, pre njegovog ubistva. U novom mandatu, čelnike ovih institucija zamenile su ličnosti bez kredibiliteta, pa je njihova aktivnost višestruko umanjena.

<sup>66</sup> Petrović, „Zarobljena država Srbija“.

<sup>67</sup> Srdan Cvijić, „When Law doesn't Rule. State Capture of the Judiciary, Prosecution, Police in Serbia“, Belgrade and Brussels: OSEPI, Transparency Serbia, CINS (2018), preuzeto 4.11.2020, <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/when-law-doesn-t-rule-state-capture-judiciary-prosecution-police-serbia>.

„Partijsko zapošljavanje” i partijsko kadriranje u javnoj administraciji i budžet-skim ustanovama dostiglo je najveće razmere do sada, pa je članstvo SNS do 2020. godine naraslo do 750 hiljada članova, tj. do svakog devetog građanina.<sup>68</sup>

Uporedo sa zarobljavanjem državnih institucija, SNS i njen lider vodili su i akcije na uspostavljanju neformalne kontrole delova građanskog društva. Opoziciona partijska scena restrukturirana je stvaranjem „konstruktivne opozicije”, koju uglavnom čine desne i nacionalističke partije, uz tihu podršku vlasti i netransparentno finansiranje novih partija. Tradicionalne opozicione partije bile su, nasuprot tome, podvrgnute neprestanoj kampanji diskreditacije koja je dolazila od najviših državnih funkcionera, a zatim se multiplikovala preko režimskih medija.

Prostor za delovanje udruženja građana i građanskih aktivista sužen je stvaranjem „paralelnog civilnog sektora”, odnosno cvetanjem „vladinih nevladinih organizacija” kao konkurenata etabliranih nezavisnih nevladinih organizacija.<sup>69</sup> Njihovo stvaranje pomogla je vladajuća stranka, omogućujući im da se finansiraju iz državnog budžeta, koji ona sama kontroliše.

Najobimniji reorganizacioni zahvat izveden je na medijskoj sceni. Razlike između medija, koje su se 2012. godine iskazivale kao umereno blagonaklon ili neblagonaklon tretman nove vlasti, već 2014. godine etablirane su kao podela na režimske i kritičke medije, a zatim kao dva antagonistička tabora između kojih nema dodirnih tačaka. Prvi, brojniji i moćniji, ima više uloga. Režimski mediji su platforma kojoj predstavnici vlasti imaju neograničen pristup, oni su snažni promoteri politike vlasti i njenih čelnika, mesto ekskluzivnog „curenja” informacija iz državnih institucija po potrebama vladajuće partije, i izvor hajki, ne samo protiv političkih oponenta i drugih kritičara vlasti, nego i medija sa drugog pola medijske scene. Drugi medijski tabor, malobrojan i većinski siromašan, ali sa značajnim profesionalnim ugledom, za režim postoji kao meta finansijskog ugrožavanja, mesto za odbijanje gostovanja, davanja intervjua i izjava, i kao predmet neprestanih kampanja diskreditovanja, koje lansiraju vrhovi vlasti i vladajuće partije, a intenziviraju mediji bliski vlasti.

## ZAROBLJENI MEDIJI

Koncept zarobljenih medija („media capture”), kao i koncept zarobljene države, najčešće se koristi u tranzicionom kontekstu. On se tu vidi kao „kompanjon” države koja je stavljena u službu određenih parcijalnih interesa na štetu javnih. Zarobljavanje medija iskrivljuje njihovu glavnu ulogu. Umesto informisanja javnosti, zarobljeni mediji bave se trgovinom uticaja i manipulacijom informacija,<sup>70</sup> od plasiranja lažnih vesti, poluistina do pritisaka na pojedince, grupe i institucije.

<sup>68</sup> <http://rs.n1info.com/Vesti/a641445/Naprednjaci-stizu-komuniste-svaki-deveti-gradjanin-Srbije-clan-SNS.html>.

<sup>69</sup> Dragan Popović, Maja Stojanović i Bojana Selaković, *Udruženja građana: Sužavanje prostora za delovanje* (Beograd: Građanske inicijative, 2018).

<sup>70</sup> Mungiu-Pippidi, „How Media and Politics Shape Each Other”.

Kao što je zarobljena država više od krupne državne korupcije, tako je i medijska zarobljenost više od instrumentalizacije pojedinačnih medija radi parcijalne dobiti. Zarobljeni mediji sistemski su instrumentalizovani za razne uloge: promociju vlasti, uticaj na političko odlučivanje, izvlačenje državnog novca u privatne kompanije radi proizvođenja političke podrške, i diskreditaciju svih vrsta kritičara vlasti.<sup>71</sup>

Zarobljavanje medija potire njihovu najvažniju funkciju – ostvarivanje javnog interesa u oblasti informisanja. Njime je kompromitovana ideja javnog servisa kao izvora nepristrasnih informacija, mesta susreta suprotstavljenih mišljenja i „prostora socijalne kohezije negovanjem kulturne raznovrsnosti i pluralizma“, ali je „diskreditovan i koncept nezavisnosti komercijalnih medija, upornim zalaganjem za njihovo pravo da slobodno i nesmetano iznose neistine i vode kampanje protiv kojih nema ni političke ni regulativne ni sudske zaštite“.<sup>72</sup>

Delovanje medija u interesu posebnih političkih i ekonomskih interesa umesto javnih nije rezultat nedostatka hrabrosti novinara, njihovog neznanja ili neorganizovanosti. Mediji su zarobljeni zbog strukturnih slabosti medijskog sistema i zbog medijske politike koja je orijentisana da te slabosti iskoristi i medije instrumentalizuje za potrebe ovih partikularnih interesa.

Strukturne slabosti medijskog sektora njegova su decenijska karakteristika. To su ekonomska neodrživost medijskog biznisa, finansijska zavisnost medija od centara ekonomske i političke moći, odsustvo zakonske i institucionalne zaštite profesionalne autonomije novinara, nepovoljan finansijski i društveni položaj novinarske profesije i profesionalna novinarska kultura.<sup>73</sup>

Ekonomska neodrživost medijskog biznisa posledica je kombinacije ekonomskih (strukturna kriza domaće ekonomije) i tehnoloških faktora (digitalna revolucija u sferi komuniciranja). Njenu osnovu čini defektno medijsko tržište koje je siromašno, prezasićeno, hiperkonkurentno, neregulisano i netransparentno. Posledica nefunkcionalne medijske ekonomije jeste veoma težak ekonomski položaj medija, sa malim ili čak nepostojećim profitom, što vodi ka pojačanoj komercijalizaciji medija, smanjenju obima i kvaliteta informativne produkcije i otpuštanja zaposlenih. Ekonomska nesamoodrživost stvara visoku medijsku zavisnost od dva glavna finansijska izvora – malobrojnih moćnih oglašivača i državnog establišmenta. Mediji su prisiljeni da stvaraju klijentelističke veze sa državom ili sa poslovnim subjektima koji su najčešće i sami u klijentelističkim odnosima sa državom.

Država je veoma moćan izvor javnog novca u medijskoj industriji, iako njegov udeo u medijskim finansijama nije javno poznat. Nijedan od oblika državne pomoći medijima – direktne i indirektno subvencije, državno oglašavanje, ugovaranje

---

<sup>71</sup> Jovanka Matić i Snježana Milivojević, „Tri decenije izborne komunikacije“, u: *Kako, koga i za što smo birali: Izbori u Srbiji 1990–2020. godine* (Beograd: Institut za političke studije i Službeni glasnik, 2020). U daljem tekstu (Matić i Milivojević, „Izborna komunikacija“).

<sup>72</sup> Ibid, 385.

<sup>73</sup> Jovanka Matić, „Kontrola i sloboda medija: Svedočenje novinara“ (2018), preuzeto 17.10.2020, <http://www.slavkocuruvijafondacija.rs/wp-content/uploads/2018/02/Kontrola-i-sloboda-medija-Kljucni-nalazi-Slavko-Curuvija-fondacija.pdf>.

poslova van sistema konkurencije, povlastice pri naplati poreskih dugova ili kreditnih rata – nije precizno regulisan, pa se ona dodeljuje na arbitraran i netransparentan način, što medije čini podložnim političkim uticajima.

Uz ekonomske, medijski sistem ne pruža ni pravne garancije medijske nezavisnosti. Novi Zakon o javnom informisanju i medijima iz 2014. godine novinarima garantuje slobodu rada, zabranjuje cenzuru, diskriminaciju, pritiske, pretnje, ucene i fizičke napade. Međutim, on ne sadrži nikakva institucionalna rešenja za ostvarivanje medijskih i novinarskih sloboda i prava. Zakon ne propisuje sankcije za njihovo kršenje, osim u slučaju fizičkih napada, niti ih ijedna državna institucija efikasno štiti. Regulatornom sistemu nedostaje i regulacija odnosa novinara sa vlasnikom i poslovođstvom. Zakonska zabrana pritisaka vlasnika i direktora na novinare samo je još jedno od praktično nezaštićenih novinarskih prava.

Već dugo vremena novinarska profesija finansijski je ponižena, a socijalno neugledna, neperspektivna i nepoželjna, što pojačava deprofesionalizaciju novinarstva. Prosečna novinarska plata nije veća od republičkog proseka zarada. Istovremeno, postoji ogroman jaz između zarada malobrojnih urednika i novinara koji imaju privilegovane interakcije sa strukturama ekonomske i političke moći, i ogromnog korpusa novinarskih poslenika, s druge strane. Među novinarima strah od gubitka posla i narušavanja već veoma nepovoljnog ekonomskog i radnog statusa izrazito je raširen, što podstiče podleganje pritiscima i autocenzuri.

Novinari nemaju jedinstvenu profesionalnu ideologiju, jer za jedne – mediji su samo oblik komercijalnog biznisa, sa ciljem da privuku što veću publiku, za druge – oni su izvor socijalno odgovornog novinarstva u službi javnog interesa, a za treće – državotvorni element u službi zaštite državnih i nacionalnih interesa, kako ih formuliše vlast. Dominantno je, posebno u najvećim i najuticajnijim medijima, ipak, prodržavno novinarstvo: novinari sebe ne smatraju posmatračima društvenih zbivanja, skeptične i kritičke prema svima, već konstruktivnim partnerima vlasti u zajedničkom poslu održavanja stabilnosti države.

## MEDIJSKA POLITIKA ZAROBLJAVANJA MEDIJA

U vreme dolaska SNS na vlast 2012. godine, medijski sistem Srbije bio je na pragu novog talasa reforme koji je trebalo da sanira posledice desetogodišnje haotične, nedosledne, necelovite i politizovane tranzicije.<sup>74</sup> Nova vlada prihvatila je program promena koji je formulisala prethodna vlast, 2011. godine, u Medijskoj strategiji.<sup>75</sup> Tokom prvih godina, SNS vlast bila je fokusirana na donošenje tri nova zakona<sup>76</sup> koji je trebalo da ostvare ciljeve Strategije u pogledu boljeg ekonomskog položaja medija, većeg medijskog pluralizma, stimulacije produkcije medijskih sadržaja od

<sup>74</sup> Jovanka Matić i Dubravka Valić Nedeljković, „Srbija”, u: *Značaj medijskog integriteta*, Hrvatina, B. Sandra., Brankica Petković, Jovanka Matić, Dubravka Valić Nedeljković, 57–137 (Novi Sad: Novosadska novinarska škola, 2014).

<sup>75</sup> Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2011/75/1/reg>.

<sup>76</sup> To su Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima i Zakon o javnim medijskim servisima, svi usvojeni 2014. godine.

javnog interesa, transparentnije raspodele javnog novca u medijskom sektoru, veće nezavisnosti javnog servisa, bolje regulacije rada elektronskih medija i boljeg korišćenja novih tehnologija za slobodu izražavanja u online sferi.

Nijedan od ovih ciljeva nije ostvaren. Svojom medijskom politikom, vlast SNS i Aleksandra Vučića dodatno je suzila osnove za održiv medijski biznis i nezavisnu uređivačku politiku. Umesto povećanja pluralizma kojim bi se prevazišao politički paralelizam medija<sup>77</sup> iz prethodnog perioda, medijska scena ponovo je polarizovana na režimske i nezavisne medije koji proizvode sukobljene slike stvarnosti. Za razliku od devedestih, medijski „mejnstrim“ i propagandna okosnica režima postali su najtabloidniji, najkomercijalniji profesionalno najneugledniji mediji (TV Pink, TV Happy, tabloidi „Informer“, „Alo“ i „Srpski telegraf“).

Kvalitetni profesionalni mediji ne samo da su marginalizovani nego su označeni kao protivnici, a zatim i kao neprijatelji vlasti: „umesto sistema u kojem profesionalni mediji nadziru i argumentovano kritikuju vlast, ustanovljen je novi u kojem vlast nadzire i neargumentovano kritikuje profesionalne medije“.<sup>78</sup>

Javni novac je, umesto za više medijskih sadržaja od javnog interesa, sve masovnije korišćen za umnožavanje i ojačavanje skupa servilnih medija, kojem su priključeni i javni servisi Radio-televizija Srbije i Radio-televizija Vojvodine. Regulisanje rada elektronskih medija pretvorilo se u odsustvo napora nadležnog državnog tela da onemogući celodnevno emitovanje rijaliti TV programa i korišćenje „funkcionerske kampanje“ za promociju vlasti pred izbore. Online sferu, koja je u jednom trenutku bila jedino mesto slobodnog iskazivanja javnog raspoloženja, naselila je velika i vredna armija botova SNS koji falsifikuju javno mnjenje u naporu da ga kanališu u što masovniju podršku vlasti.

Zarobljavanje medija obavljeno je u više faza, ponajviše ekonomskim merama koje utiču na medijsko poslovanje, a koje su kršile, ignorisale ili arbitrarno primenjivale zakonske propise, instaliranjem lojalnih kadrova u nadležna državna i regulatorna tela odgovorna za kontrolu primene zakona, političkim pritiscima na oglašivače, na medijske vlasnike i direktore, i druge relevantne institucije, diskriminacijom kritičkih medija i kampanjama diskreditacije nezavisnih medija i novinara.

Najvažniji ekonomski potezi zarobljavanja medija finansirani su javnim novcem koji kontrolišu državni organi, vladajuća partija i njeni kadrovi u javnim preduzećima i reklamne agencije bliske vlasti.

Vlast je nastavila da održava sistem u kojem tržište nije glavni faktor koji utiče na sudbinu medija. Već odranije defektno, tržište je ostalo neregulisano i netransparentno i u pogledu vlasništva, i u pogledu novčanih tokova. Skriveno vlasništvo omogućava nekontrolisanu koncentraciju, što umanjuje pluralizam medija, a skriveno finansiranje prikriva nelegalne, uglavnom političke intervencije. U odsustvu pokušaja da se stimuliše razvoj medijskog tržišta, konsolidacija, zdrava konkurencija i anti-monopolske mere, „tržišna ekonomija“ u medijskom sektoru tek je ma-

<sup>77</sup> Daniel Hallin and Paolo Mancini, *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

<sup>78</sup> Matić i Milivojević, „Izborna komunikacija“, 384.

ska za pokušaje države da povrati uticaj na medije, a tržište samo „eufemizam za državno oglašavanje”.<sup>79</sup>

SNS je iskoristio netransparentni državni finansijski inženjering u medijskom polju da stvori krug prorežimskih medija koji svoje informativne usluge razmenjuje za državne finansijske usluge. Prvi ovakav talas stvaranja novog medijskog uporišta režima dogodio se pri privatizaciji državnih medija, 2015. godine, koja je do tada više puta bila odlagana iz političkih razloga.<sup>80</sup> Kao reformska mera, privatizacija je imala cilj da demontira državno vlasništvo kao kanal političkog uticaja, i da privuče nove investicije u razvoj medijskog tržišta. Efekti privatizacije bili su suprotni. Ona je ostvarena (prodato je 34 od 73 državna medija), tek nakon što je vlast obezbedila da vlasnici značajnijih regionalnih i lokalnih medija postanu njoj bliski pojedinci ili grupe.<sup>81</sup> Bilo je i slučajeva da su nova medijska rukovodstva pri (ponovnom) zapošljavanju novinara od njih zahtevali da se učlane u SNS.<sup>82</sup> Umesto priliva privatnog kapitala, došlo je do odliva budžetskog novca kojim je država novim vlasnicima vraćala uloženo, finansirajući posebne projekte njihovih medija.<sup>83</sup> U važnim nacionalnim medijskim kompanijama „Novosti” i „Politika”, ranije delimično privatizovanim, država je zadržala vlasnički udeo (i uticaj), uprkos zakonu. Zakon nije poštovan ni u slučaju novinske agencije „Tanjug”. Ona nije prodana, pa je trebalo da bude ugašena, ali je nastavila da radi, uprkos nerazjašnjenom pravnom statusu, ponajviše zahvaljujući netransparentnom finansiranju iz državnih institucija.<sup>84</sup>

Drugi talas finansijskog osvajanja medija ostvaren je preuzimanjem vlasništva u određenim uticajnim medijima, opet od strane ljudi bliskih vlasti tokom 2017–2018. godine, i opet kroz netransparentne finansijske operacije. U svim ovim slučajevima – kupovina tabloida „Alo” i TV Studio B,<sup>85</sup> preuzimanje TV Prva i TV O2,<sup>86</sup>

---

<sup>79</sup> Sandra Hrvatin and Brankica Petkovic, „Financial Engineering for State and Media Capture”, (2016), 1, preuzeto 5.10.2020, <https://www.mirovni-institut.si/wp-content/uploads/2012/12/Financial-Engineering-for-State-and-Media-Capture-10-Apr.pdf>.

<sup>80</sup> Jovanka Matić, *Medijske slobode Srbije u evropskom ogledalu* (Beograd: ANEM, 2012).

<sup>81</sup> <http://www.nuns.rs/reforma-javnog-informisanja/Privatizacija-medija/26123/privatizacijoj-voje-je-prezime-gasic.html>.

<sup>82</sup> <https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/vladimir-dokovic-urednik-rtv-pancevo-trazio-da-se-uclanim-u-sns-posto-sam-odbio-nije-mi-produzen-ugovor/>.

<sup>83</sup> Među rekorderima u ubiranju budžetskih sredstava za funkcionisanje svojih medija je porodica Bratislava Gašića, aktuelnog direktora BIA i jednog od osnivača SNS, koja je vlasnik kruševačkih medija ADD production, TV plus, portal tvplus.rs i niške Televizija Zona plus. Tu se ubraja i blizak poznanik Bratislava Gašića, Radoica Milosavljević iz Kruševca, koji je 2015. godine kupio sedam medija, a 2020. ih ima 13. Iako je tvrdio da nema nikakvih posebnih veza, ni sa Gašićem ni sa SNS, bio je član konzorcijuma koji je SNS poklonio poslovne prostorije od skoro 600 kvadrata na Novom Beogradu. [https://www.danas.rs/wp-content/uploads/2020/11/Dosije-NUNS-NBS-novinar-nica-i-pretplata\\_opt.pdf?x74675](https://www.danas.rs/wp-content/uploads/2020/11/Dosije-NUNS-NBS-novinar-nica-i-pretplata_opt.pdf?x74675).

<sup>84</sup> <https://www.danas.rs/ekonomija/vlada-da-nalozi-tanjugu-dostavljanje-podataka-o-dugovima/>.

<sup>85</sup> Tabloid „Alo”, kojeg je prodao strani vlasnik jer mu nije obezbeđivao dovoljan profit, 2017. godine kupio je Saša Blagojević, blizak prijatelj Siniše Malog, tadašnjeg gradonačelnika Beograda a sadašnjeg ministra finansija. Godinu dana kasnije, on je kupio i beogradsku televiziju Studio B, koja se isticala u davanju podrške SNS u kampanji pred beogradske izbore 2018. godine, <https://www.raskrikanje.rs/page.php?id=182>

<sup>86</sup> Srdan Milovanović, brat funkcionera SNS u Nišu, prvo je državnoj kompaniji „Telekom” prodao svoj kablovski distributivni sistem „Kopernikus” po nerealnoj ceni (195 miliona evra), a zatim

kao i tabloida „Kurir“<sup>87</sup> – postoji opravdana sumnja da su oni ostvareni uz pomoć javnog novca.

Zahvaljujući državnom finansijskom inženjeringu, SNS i njen lider kompletirali su kamp prijateljskih medija koji su, pred izbore 2020. godine, obuhvatili sve televizije sa nacionalnim frekvencijama (Pink, Happy, RTS, Prva, O2) i sve dnevne listove („Alo“, „Informer“, „Srpski telegraf“, „Kurir“, „Politika“, „Novosti“, „Blic“), osim lista „Danas“ sa najmanjim dnevnim tiražom. Na lokalnoj sceni, zbog loše regulacije tržišne koncentracije i kontrole medijskog vlasništva, stvorene su čitave male imperije režimskih medija u rukama pojedinaca ili porodica bliskih SNS.<sup>88</sup> Iako već dugo deluju kao deo državnog propagandnog aparata, ovi mediji neprestano su izloženi političkim pritiscima na vlasnike i urednike da svoju ulogu prilagode potrebama vladajuće partije, zavisno od političkih okolnosti trenutka.

Režimski mediji redovno se finansiraju javnim novcem, preko mehanizma za državnu pomoć medijima koja je zakonski uvedena 2014. godine, i imala je cilj da stimuliše veću produkciju medijskih sadržaja od javnog interesa. Ovaj mehanizam predviđao je konkurse medija sa produkcionim projektima za sredstva iz lokalnih, pokrajinskog i republičkog budžeta na kojima odlučuju komisije sastavljene od medijskih eksperata koje predlažu medijska i novinarska udruženja.

Kako sistem „projektnog finansiranja“ nije dovoljno pravno i institucionalno razrađen (neobaveznost primene, arbitrarno odlučivanje o visini sredstava, neprecizna regulacija procedure raspisivanja konkursa, metode rada i sastava komisija za odlučivanje, procedure objavljivanja oduka, nedostatak nadzornih mehanizama, evaluacije i sankcija,<sup>89</sup> on se zloupotrebljava za proizvodnju medijske podrške vlasti umesto boljeg informisanja građana. Raspisani konkursi često krše zakonske norme, u konkursne komisije biraju se „podobni“ ljudi koji odlučuju u korist nerelevantnih projekata, medija koji su rekorderi u kršenju etičkih pravila novinarstva i proizvodnji lažnih vesti,<sup>90</sup> nepoznatih medija netransparentnog vlasništva ili for-

---

je od tog novca kupio sve medije u vlasništvu grčke Antena grupe, uključujući dve TV sa nacionalnom frekvencijom (pored još jedne TV i jedne radio stanice, tri internet portala i šest kablovskih kanala u Srbiji i Crnoj Gori).

<sup>87</sup> Netransparentnom kupovinom Igor Žeželj kupio je za 25 miliona evra dnevni tabloid „Kurir“ i još 12 portala i 14 štampanih izdanja u sastavu izdavača Adria media Grupe, a 2020. godine dobio dozvolu za kablovski TV kanal Kurir. Postoje indicije da iza ove transakcije takođe stoji državni Telekom, zbog veza Žeželja i Telekoma u ranijim poslovima. Tabloid „Kurir“ sa velikim oscilacijama u uređivačkoj politici pod prethodnim vlasnikom, od prodaje više nije napadao vlast SNS. <http://rs.niinfo.com/Vesti/a608681/Telekom-iza-kupovine-Kurira.html>.

<sup>88</sup> [https://www.danas.rs/wp-content/uploads/2020/11/Dosije-NUNS-NBS-novinarnica-i-pretplata\\_opt.pdf?x74675](https://www.danas.rs/wp-content/uploads/2020/11/Dosije-NUNS-NBS-novinarnica-i-pretplata_opt.pdf?x74675).

<sup>89</sup> Nedim Sejdinović, Duško Medić i Maja Ledenc, *Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja*. (Novi Sad : Nezavisno društvo novinara Vojvodine i Centar za održive zajednice, 2016).

<sup>90</sup> Četiri tabloida koja su najviše kršila Kodeks („Informer“, „Srpski telegraf“, „Kurir“ i „Alo“), i po odlukama Komisije za žalbe Saveta za štampu, i po monitoringu (3.903 puta samo u drugoj polovini 2019. godine), u poslednjih pet godina ukupno su dobili više od 119,5 miliona dinara, odnosno, milion evra na konkursima lokalnih samouprava. Isti ovi tabloidi prednjače i u objavljivanju lažnih vesti („Informer“ sa 317 „uhvaćenih“ laži, „Alo“ sa 259, „Srpski telegraf“ sa 227, i „Kurir“ sa 142). [https://www.danas.rs/wp-content/uploads/2020/11/Dosije-NUNS-NBS-novinarnica-i-pretplata\\_opt.pdf?x74675](https://www.danas.rs/wp-content/uploads/2020/11/Dosije-NUNS-NBS-novinarnica-i-pretplata_opt.pdf?x74675).



miranih neposredno pred konkurs. Mnogi mediji, posebno lokalni, pristaju da promovišu politički establišment da bi sebi osigurali opstanak kroz sledeću raspodelu budžetskih sredstava.

Režimski mediji favorizuju se i pri dobijanju oglasnih ugovora od velikih reklamnih agencija bliskih vlasti, javnih tendera, državnih kredita, poreskih olakšica, dok se kritički mediji kažnjavaju odsustvom i direktnih i indirektnih državnih subvencija, ali i ukidanjem već postojećih reklamnih ugovora zbog političkih pritisa na oglašivače i pojačanim finansijskim i poreskim inspekcijskim kontrolama.

Državnim finansiranjem zarobljen je i javni medijski servis (RTS i RTV). Vlast je 2014. godine ukinula pretplatu na javni servis, i finansirala ga iz budžetskih sredstava. Prema Zakonu o javnim medijskim servisima iz 2014. godine, ova praksa trebalo je da se ukine 2016. godine, kada bi se osnovna delatnost oba javna servisa finansirala iz obavezne takse, kao i ostalih sopstvenih komercijalnih i drugih prihoda, a sredstava iz budžeta mogla koristiti samo za posebne naznačene projekte. Međutim, primena ovog načina finansiranja odložena je već 2016. za 2019. godinu, a zatim je odlaganje produženo, pa se javni servisi i dalje većinski finansiraju budžetskim sredstvima. Taksa jeste uvedena, ali u iznosu od svega 150 dinara (oko 1,20 evra), iako su prvobitno upravni odbori RTS i RTV odlučili da ona iznosi 500 dinara. Nedostatak finansijske osnove za uređivačku nezavisnost primorava javne servise na servilan odnos prema vlasti.

Jaćanje političkog uticaja na javni servis ostvareno je i kroz izbor novih članova upravnih odbora i programskih saveta RTS i RTV 2016. godine, od kojih mnogi ne ispunjavaju zakonski uslov da budu „iz reda uglednih stručnjaka” iz oblasti koje su od značaja za poslove javnog servisa, dok su drugi od ranije javno poznati kao zagovornici politike SNS. Novi Upravni odbor RTV smenio je poslovodne organe, kao i značajan broj urednika i novinara, kako bi se nova uređivačka politika ovog javnog servisa „upodobila” potrebama nove vlasti u Vojvodini, nakon izbora 2016. godine. Novi Upravni odbor RTS promenio je 2017. godine upravu radija, koji je do tada bio mnogo slobodniji od televizije.

Vlast je uspela da korumpira i Regulatorno telo za elektronske medije (REM), samostalnu regulatornu agenciju za uređivanje audio-vizuelnih medija. Iako problematičnog kredibiliteta od samog početka delovanja (2003. godine), njegova politizovanost u korist vlasti pojačana je izborom novog sastava izvršnog tela, Saveta REM tokom 2015. i 2016. godine. On je od 2017. do 2020. godine radio u nepotpunom sastavu od šest umesto devet članova, od kojih niko nije bio istaknuti stručnjak za oblasti kojima se REM bavi, iako je to jedan od uslova da ga Skupština Srbije izabere za člana. Skupština je 2016. godine odbila da u Savet izabere bilo kojeg od dva kandidata, sa visokim profesionalnim i ličnim ugledom, koje su predložile organizacije civilnog društva.

Pasivizacija REM u jednoj od najvažnijih uloga koje obavlja – nadgledanju medijskog ponašanja tokom izborne kampanje – rasla je sa povećanjem pristrasnosti nacionalnih TV emitera koja se vremenom pretvorila u otvorenu propagandu u korist vladajućih partija i kandidata i grubu diskriminacije opozicionih. Tokom izbora 2016. godine, REM nije objavio izveštaj o nadzoru rada medija, iako je nadzor

obavljen, a ostalo je nejasno da li završni izveštaj postoji. Tokom sledećih predsedničkih izbora 2017. godine, na kojima je kandidat SNS bio Aleksandar Vučić, REM nije ni obavljao samostalni nadzor rada nacionalnih emitera koji su svi drastično favorizovali Vučića. Reagovao je samo po pojedinačnim prigovorima, i odbacio sve prijave građana protiv velikih emitera koji su vodili hajke protiv opozicionih lidera i novinara.<sup>91</sup>

Jedan od najvažnijih zahteva opozicije u borbi za ostvarivanje poštenih uslova za izbore 2020. godine bio je smena članova REM. Odlučnost vlasti da ovaj zahtev odbije, čak i pod pritiskom Evropskog parlamenta,<sup>92</sup> jasno je pokazala komplementarnost zarobljenih medija i zarobljene države.

Važan deo procesa zarobljavanja medija je tretman kritičkih medija, kao pandan favorizovanom tretmanu režimskih. Jedan deo državnih mera cilja na podriivanje njihovog ekonomskog položaja, i to kako kroz sprečavanje pristupa javnom novcu – državnim subvencijama i ekonomskim olakšicama, javnim nabavkama, oglašavanju javnih preduzeća, sredstvima za projektno finansiranje – tako i pristupa privatnim izvorima, što se ostvarivalo političkim pritiskom na privatne oglašivače u ovim medijima.

Drugi deo odnosi se na smanjivanje kredibiliteta kritičkih medija u javnosti, sa jedne strane diskriminacijom pri pružanju informacija kako bi se proizvela jednostranost izveštavanja,<sup>93</sup> a sa druge – javnom diskreditacijom kroz najteže optužbe. Verbalni napadi na kritičke medije i novinare dolaze od najviših državnih i partijskih funkcionera, a često ih inicira Aleksandar Vučić lično. Oni se optužuju da su politički a ne profesionalno motivisani, da su plaćenici ili tajkuna, ili opozicije ili stranih sila i interesa, da ne vole Srbiju, da lažu i izmišljaju, da napadaju državu, njenog predsednika i njegovu porodicu sa jedinom namerom rušenja vlasti. Posebno su oštri napadi vrha države i SNS na istraživačke medije i novinare kao neprijatelje naroda i države, a koji se uglavnom finansiraju stranim donacijama, pa su otporniji na domaće finansijske pritiske.

Treći deo je zastrašivanje medijskih vlasnika i novinara u cilju podsticanja autocenzure. Najznačajnije je neefikasno kažnjavanje napada na novinare i pretnji, iako ono faktički smanjuje bezbednost novinara, što vlast verbalno osuđuje. Za ove svrhe zloupotrebljavane su i inspeksijske službe.<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> <http://www.nuns.rs/info/statements/36331/nuns-rem-bez-osecaja-i-odgovornosti-za-javni-interes.html>.

<sup>92</sup> Vlast je pristala samo da se izaberu nedostajuća tri člana Saveta koja nisu mogla da promene pristrasnost REM prema vlasti i njenim partnerima u najvećim komercijalnim medijima.

<sup>93</sup> Novinarka Danica Vučenić odlučila je 2015. godine da napusti posao voditeljke debatne emisije „Jedan na jedan“ na RTVjer su predstavnici vlasti neprestano odbijali da u toj emisiji gostuju. Pošto je time bila prisiljena na jednostranost izveštavanja, ona je izlaz našla u napuštanju ove emisije i svoje uloge. <https://www.slobodnaevropa.org/a/danica-vucenic-za-rse-vlast-me-onemogucila-da-radim-svoj-posao/26909123.html>.

<sup>94</sup> Vlast u nepoželjne medije šalje razne vrste inspekcija, koje proveravaju finansijsko poslovanje, plaćanje poreza, uslove rada, radne ugovore, legalnost softvera, itd. Nekada, one imaju cilj da nadu propust zbog kojeg se medij može kazniti, a nekada samo njihovo prisustvo, i od više meseci, novinarima poručuje da su pod nadzorom vlasti koja njima nije zadovoljna.

## ZAKLJUČAK

Partijski zarobljena država SNS i Aleksandra Vučića – država u kvaru – brani svoj legitimitet izbornim poredcima. Međutim, svi izbori u organizaciji vlasti SNS (2014, 2016, 2017, 2018, 2020) bili su unapred „korumpirani”. Opozicione stranke bile su istisnute iz institucionalizovanog političkog života, a vladajuća je kontrolisala sve uslove izbora. Ona je mogla nesmetano da koristi javne resurse i netransparentno finansira svoju kampanju, koristi svoje članstvo za mobilizaciju „kapilarnih glasova” i ucenjuje birače zaposlene u javnom sektoru. Pre nego što su izborne kampanje i počele, vlast je preko zarobljene države i zarobljenih delova građanskog društva već onemogućila etabliranje političke alternative. Izbori su tako postali „ritualna potvrda nesmenjivosti vlasti”.<sup>95</sup>

Zarobljeni doslednom medijskom politikom SNS, mediji su postali strateški stub režima SNS i Aleksandra Vučića, kao što su to bili u režimu SPS i Slobodana Miloševića tokom devedestih.

Glavni cilj Vučićevog zarobljavanja medija jeste da se onemogući stvaranje održive političke alternative. Iako se zarobljeni mediji koriste za pritisak na razne institucije, njihova glavna svrha je sprečavanje slobodnog formiranja javnog mnjenja. Mediji koji prenose samo pohvale i samopohvale vlasti, ne preispituju njene prioritete, troškove i rezultate, a njene oponente predstavljaju kao „neprijatelje države i naroda” – „domaće” ili „strane plaćenike” i „izvore haosa i nasilja” – ne omogućuju građanima da steknu uvid u probleme od javnog značaja i postojeće predloge da se oni reše. Oni nisu u službi javnog dobra, već opstanka na vlasti vladajuće garniture, sprečavanja građana da osete potrebu za političkom alternativom i postojecu percepiraju kao bolju za sebe i za društvo u celini.

Političko zarobljavanje medija, koje onemogućava javnu debatu, kriminalizuje neslaganje, demonizuje opoziciju, stvara neprijateljsku javnu klimu ne samo za slobodno i kritičko novinarstvo, već za svako kritičko mišljenje, duboko je anti-pluralističko. Stoga je ono savršen partner zarobljene države i razorno za budućnost demokratije u Srbiji.

„Odrobljavanje” države mora početi od „odrobljavanja” medija.

## LITERATURA

- Innes, Abby. „The Political Economy of State Capture in Central Europe”. *Journal of Common Market Studies* 1, 52 (2013): 88–104. <https://core.ac.uk/download/pdf/192572845.pdf>.
- Bieber, Florian. „Patterns of Competitive Authoritarianism in the Western Balkans”. *East European Politics* 3, 34 (2018): 337–354.
- Cvijić, Srđan. „When Law doesn't Rule. State Capture of the Judiciary, Prosecution, Police in Serbia”. (Belgrade and Brussels: OSEPI, Transparency Serbia, CINS, 2018). Preuzeto 4. 11. 2020. <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/when-law-doesn-t-rule-state-capture-judiciary-prosecution-police-serbia>.
- Dassah, O. Maurice. „Theoretical analysis of state capture and its manifestation as a governance problem in South Africa”. *The Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa* 1, 14 (2018). Preuzeto 4. 10. 2020. [https://www.researchgate.net/publication/325777788\\_Theoretical\\_analysis\\_of\\_state\\_capture\\_and\\_its\\_manifestation\\_as\\_a\\_governance\\_problem\\_in\\_South\\_Africa](https://www.researchgate.net/publication/325777788_Theoretical_analysis_of_state_capture_and_its_manifestation_as_a_governance_problem_in_South_Africa).

<sup>95</sup> Matić i Milivojević, „Izborna komunikacija”, 382.

- Freedom House. „Nations in Transit 2020” (2020). Preuzeto 12. 10. 2020. [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020\\_FH\\_NIT2020\\_vfinal.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf).
- European Commission. „A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans, 2018”. Preuzeto 12. 10. 2020. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf).
- Hallin, Daniel and Paolo Mancini. *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Hrvatina, Sandra and Brankica Petković. „Financial Engineering for State and Media Capture”, (2016). Preuzeto 5. 10. 2020. <https://www.mirovni-institut.si/wp-content/uploads/2012/12/Financial-Engineering-for-State-and-Media-Capture-10-Apr.pdf>.
- Levitsky, Steven, and Lucan A. Way. *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Martini, Maira. State Capture: An overview (2014). Preuzeto 3. 10. 2020. [https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/State\\_capture\\_an\\_overview\\_2014.pdf](https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/State_capture_an_overview_2014.pdf).
- Matić, Jovanka. „Kontrola i sloboda medija: Svedočenje novinara” (2018). Preuzeto 17. 10. 2020. <http://www.slavkocuruvijafondacija.rs/wp-content/uploads/2018/02/Kontrola-i-sloboda-medija-Kljucni-nalazi-Slavko-Curuvija-fondacija.pdf>.
- Matić, Jovanka. *Medijske slobode Srbije u evropskom ogledalu*. Beograd: ANEM, 2012.
- Matić, Jovanka i Snježana Milivojević. „Tri decenije izborne komunikacije”. U: *Kako, koga i zašto smo birali: Izbori u Srbiji 1990–2020. godine*. Beograd: Institut za političke studije i Službeni glasnik, 2020.
- Matić, Jovanka i Dubravka Valić Nedeljković. „Srbija”. U: *Značaj medijskog integriteta*. Hrvatina, B. Sandra., Brankica Petković, Jovanka Matić, Dubravka Valić Nedeljković, 57–137. Novi Sad: Novosadska novinarska škola, 2014.
- Mbaku, John. „Rule of Law, State Capture, and Human Development in Africa”. *American University International Law Review* 4, 33 (2018). Preuzeto 5. 10. 2020. <https://core.ac.uk/download/pdf/287224485.pdf>
- Mungiu-Pippidi, Alina. „How Media and Politics Shape Each Other in the New Europe”. *Romanian Journal of Political Science* 1, 8 (2008):69–78. Preuzeto 3. 10. 2020. [https://www.researchgate.net/publication/298647526\\_How\\_media\\_and\\_politics\\_shape\\_each\\_other\\_in\\_the\\_New\\_Europe](https://www.researchgate.net/publication/298647526_How_media_and_politics_shape_each_other_in_the_New_Europe).
- Nedim Sejdinović, Duško Medić i Maja Ledenac. *Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja*. Novi Sad: Nezavisno društvo novinara Vojvodine i Centar za održive zajednice, 2016.
- Petrović, Predrag. „Zarobljena država Srbija – uvod u koncept i kontekst”. U *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji*, Beograd: BCBP, 2020.
- Pesic, Vesna. „State Capture and Widespread Corruption in Serbia”, *CEPS Working Document* 262 (2007). Preuzeto 6.10.2020. <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2013/02/1478.pdf>.
- Pešić, Vesna. „Partijska država kao uzrok korupcije u Srbiji”. *Republika* 402–405 (2007). [https://pescanik.net/wp-content/PDF/partijska\\_drzava.pdf](https://pescanik.net/wp-content/PDF/partijska_drzava.pdf).
- Popović, Dragan, Maja Stojanović, Bojana Selaković. *Udruženja građana: Sužavanje prostora za delovanje*, Beograd: Građanske inicijative, 2018.
- Varraich, Aiysha. „Corruption: An Umbrella Concept”. Working Paper Series 5 (2014). University of Gothenburg, Department of Political Science. Preuzeto 4. 11. 2020. [https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/38896/1/gupea\\_2077\\_38896\\_1.pdf](https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/38896/1/gupea_2077_38896_1.pdf).

---

Suzana Vasiljević<sup>96</sup>

## IZAZOVI MEDIJSKE SCENE SRBIJE U KONTEKSTU SVETSKIH TRENDOVA

„Sloboda medija nije samo važna za demokratiju, ona jeste demokratija”.

*Volter Kronkajt, novinar (1916–2009)*

Ove reči legende svetskog novinarstva čiji je rad obeležio 20. vek na globalnoj medijskoj sceni, treba da budu imperativ svim medijskim poslenicima, ali, pre svega – donosiocima odluka i onima koji kreiraju politiku na svim nivoima. Svakako da realna situacija nigde u svetu nije u skladu sa porukom proslavljenog novinara, kao što nije usklađena ni sa proklamovanim načelima interesnih grupa, vlada ili upravljačkih struktura, bilo da je u pitanju državni ili korporativni segment. Gde su uzroci ovakve situacije u medijima?

### SENZACIONALIZAM I TABLOIDIZACIJA

Nikada pre (u istoriji medija, pogotovo), nije bilo više reči o slobodi govora i izražavanja, o pravu na kritiku, na pristup informacijama, i slično. Takođe, sada već poslovična „druga strana” (vlade, državni aparati, zakonodavci i drugi), nikada više zakona nisu doneli iz gore navedenih oblasti, pri čemu se neretko u javnosti veliki broj političkih poena u kampanjama stiče upravo kroz verbalnu podršku principima javnosti delanja i sledstveno – slobodnog informisanja uz kritički i nepristrasan pristup koji treba da bude lišen bojazni od bilo kakvih sankcija za iznošenje činjenica (pod uslovom da su istinite).

*Pa ipak, čini se da nikada pre nije bilo ni manje objektivnog, kritičkog i ozbiljnog istraživačkog novinarstva. Iako ova ocena može da zvuči isuviše strogo, činjenice idu u prilog upravo ovakvoj evaluaciji današnjeg stanja u medijima, ne samo u Srbiji i drugim zemljama u tranziciji, već i na celokupnoj medijskoj sceni širom sveta.*

---

<sup>96</sup> Diplomirani filmski i televizijski snimatelj, savetnica za medije Predsednika Republike Srbije; i-mejl: suzanapetranikola@gmail.com.

Bez obzira na vrstu medija, periodiku ili na samu formu (izveštaj, vest, intervju, analiza, i sl.) – opšti utisak je da nad činjenicama najčešće prevladava senzacionalizam, neproverene informacije, neprikladan rečnik, subjektivnost, nedostatak selektivnosti u pogledu relevantnosti tema, i tako dalje. Sve ovo doprinosi svojevrсноj opštoj tabloidizaciji medija, bez obzira na političku ili drugu provenijenciju. Posebna tema jeste diversifikacija medija nakon procvata društvenih mreža, preko kojih svaki pojedinac može da plasira 'vest' ili 'informaciju' koju će mnogi mediji preneti, bez ikakve prethodne provere. Osnovni kriterijum za objavljivanje postaje – da li se data 'vest' uklapa u generalni ideološki okvir i pravac datog medija, i da li 'odgovara' upravljačkim strukturama kojima medij, na ovaj ili onaj način, pripada.

Ovakvi trendovi već umnogome narušili su kredibilitet medija, ali i mnogih aktera na javnoj sceni. Ove tendencije prisutne su ne samo u Srbiji, već i u celom svetu. Posebne kategorije, poput lažnih vesti, govora mržnje i slično, postale su svakodnevice sa kojom je gotovo nemoguće izboriti se istinom, činjenicama i realnim kontekstima.

#### POLARIZACIJA I SUBJEKTIVNOST

Još jedna evidentna odlika današnjih medija jeste i očigledna polarizacija, pod kojom se podrazumeva vidna i neskrivena opredeljenost medija za određenu ideologiju ili politiku. Još ozbiljniji problem jeste i očigledni odijum i ostrašćenost prema „suprotnoj strani“, koja god to strana bila. Upravo zbog toga, uloga medija prestaje da bude objektivno i slobodno informisanje javnosti. Umesto ovog primarnog zadatka, mediji sve masovnije i češće postaju puka refleksija podela u društvu, pri čemu, nažalost, neretko doprinose još većem produblivanju već postojećih konflikata i neslaganja.

*Da apsurd bude veći, upravo mediji kao nosioci najvažnije uloge u svakom društvu kada je reč o plasiranju istine, sada postaju i predvodnici hajki, 'oglasne table' koje pozivaju na linč neistomišljenika, pa čak i kanali za izivljavanje 'novinara' koji, u nedostatku argumenata, protivnike izvrgavaju ruglu u neprimerenim, neprikladnim i grotesknim kontekstima.*

Uzroci ovakvih trendova u medijskim formama i izveštavanju, mogu se naći u brojnim okolnostima: od rigidnog ili totalitarnog nasleđa u zemljama u tranziciji (kada su novinari najčešće bili deljeni na „podobne“ i „nepodobne“, i kada su imali realnu, ali i auto-cenzuru izazvanu strahom od sankcionisanja slobodnog izražavanja mišljenja ili iznošenja činjenica), pa sve do ekonomske održivosti, u smislu podržavanja one politike koja može finansijski da zadovolji ekonomski opstanak datog medija.

Naravno, sve se svodi na kreiranje onog medijskog sadržaja koji odgovara interesnoj grupi ili pojedincima koji su (su)vlasnici i/ili finansijeri datog medija. Stoga se postavlja logično pitanje: ima li uopšte nezavisnih medija u pravom smislu te re-

či, kao i da li su sami mediji dovoljno edukovani o tome šta to, zapravo, znači biti nezavisan. Takođe, od ogromnog značaja je i pitanje, u kojoj meri je i sâma javnost dovoljno obavještena i edukovana, koje medije treba pratiti i kako odvojiti istinu i nepristrasnost od subjektivnosti i 'fleksibilnog' prikazivanja činjenica u skladu sa odgovarajućim interesima.

#### NASLEĐE MEDIJSKE PRAKSE U ZEMLJAMA U TRANZICIJI – PRELAZAK SA TOTALITARNOG NA LIBERALNO

Kada je medijska svest u pitanju, opšte tendencije u tzv. zemljama u tranziciji od-slikavaju prelazak sa prakse jednog političkog, ideološkog i misaonog koloseka na atmosferu slobode i različitosti u pogledu izražavanja mišljenja i uverenja, kao i medijski nepristrasnog prikazivanja činjenica. Uglavnom nenaviknuti na samu mogućnost da ne postoji nagrada ili kazna za napisanu (izgovorenu) reč, novinari su odmah nakon pada totalitarnih režima neretko odlazili u drugu krajnost – u preterano plasiranje neproverenih, bombastičnih i senzacionalističkih 'vesti', priča, 'svedočenja' i 'istina', da je neretko bilo gotovo nemoguće razlučiti činjenice od dezinformacija.

Ovaj svojevrsni fenomen mogao se pripisati nedostatku bilo kakvog postepenog prelaska sa totalitarnog na liberalno. Naprotiv, takvi 'prelazi' uglavnom su bili nagli, i događali su se zajedno sa revolucijama i prestankom postojanja određenih sistema koji su prethodno bili duboko ukorenjeni u svesti svih ljudi, pa tako i medijskih radnika.

Isto tako, treba imati u vidu i činjenicu da su u takvim zemljama mediji gotovo u potpunosti (ili u celosti!) bili u vlasništvu države, dok su nova vremena donela i veliki broj privatnih medija, što sobom nosi i određenu drugačiju vrstu svesti i odgovornosti novinara koji u takvim medijima rade. Ili bi barem tako trebalo da bude.

*Čini se da je u privatnim medijima situacija najjednostavnija: budući da ne zavise od finansiranja države, javnost očekuje da se upravo u takvim sredstvima informisanja mogu naći činjenice neopterećene bilo kakvim interesima, propagandom ili čak vrlo očiglednim lažima. Međutim, izgleda da ni privatni (a ni provladini) mediji nisu oslobođeni određene (veće ili manje) doze uticaja, koji itekako oblikuju prezentovanje činjenica i informacija.*

Svesni smo toga da jedna te ista informacija može da bude predstavljena u različitim kontekstima, što umnogome utiče na to kako će biti shvaćena i protumačena. S druge strane, javnost koja je okrenuta medijima u cilju informisanja, najčešće odlučuje da veruje onim medijima čiji se sadržaji poklapaju sa njenim već postojećim uverenjima (političkim, kulturološkim, obrazovnim i slično). Time se dobija začarani krug međuzavisnosti hiperprodukcije medijskih sadržaja kojima se ugađa i podilazi onom delu javnosti koja te sadržaje konzumira. Ostrašćena javnost spremna je da, bez provere, zadržke ili rezerve, prihvati kao tačne one sadržaja-

je koje plasira preferirani medij. Naravno, ne treba zaboraviti ni ekonomski aspekt koji je danas, nažalost, možda ipak najvažniji.

### INTERESNE GRUPE, EKONOMSKA ODRŽIVOST, PROPAGANDA I ZABORAVLJENE ISTINE

Osim već čuvenog pitanja – da li mediji koji zavise od reklama mogu uopšte da budu nezavisni, (pri čemu se misli na uobičajeni primer poput 'da li novine smeju da kritikuju rad neke banke ako se ona uveliko oglašava u njima' i slično), ne smemo nikako zanemariti jedno daleko ozbiljnije pitanje: da li su nezavisni oni mediji koje finansira bilo koja interesna grupa ili institucija?

Većina problema u smislu objektivnosti privatnih medija ne bi ni postojala, kada bi vlasničke strukture imale samo jedan interes – što veću zaradu. Iako finansijska dobit ne opravdava loš kvalitet medijskih sadržaja (ne u produkcijskom smislu, već u okvirima selektivnog plasiranja činjenica), još veći i opasniji problem jeste ciljano prezentovanje određenih informacija koje idu u prilog političkim aspiracijama vlasnika medija (tamo gde je to slučaj). Tada medijski sadržaji poprimaju sasvim drugačiji oblik i tok, budući da se dati medij koristi u propagandne svrhe koje za cilj svakako nemaju prikazivanje istinitih sadržaja stavljenih u odgovarajući kontekst.

U takvim okruženjima, nije moguće govoriti o medijskim slobodama koje prate svetske trendove.

*Medijski moguli i tajkuni, kakvih ima u svim krajevima sveta, diktiraju i kreiraju raznovrsne 'istine' koje na najbolji način služe interesima vlasnika. Problem nastaje onda kada takvi mediji krenu u otvorenu borbu protiv činjenica, pogotovo kada se kao paravan koristi floskula o 'istraživačkom novinarstvu'.*

Umesto ozbiljnog i analitičkog pristupa, 'istraživačko novinarstvo' u Srbiji sastoji se uglavnom od senzacionalističkih nastupa (obično pojedinih opozicionih političara) koji na konferenciji za medije obično 'otkriju neku veliku zaveru', nakon čega mediji kreću u orkestriranu potragu za pozadinom date informacije. Pri svemu tome, opšta je praksa da se ne traži mišljenje, komentar ili odgovor i od optužene strane.

Isto tako, čuvena i nekada zaista dragocena novinarska forma debate u studiju, danas se uglavnom svodi na međusobno odobravanje skupa istomišljenika (u kojem učestvuje i sâm novinar koji vodi 'debatu'), ali i na besmislena prepucavanja i nadglasavanje rivala koje se najčešće svodi na lični pristup i vređanje, uz udaljšavanje od teme i činjenica.

Već podeljena javnost predstavlja više nego plodno tlo za prijem ovakvih sadržaja, dok se istina zaboravlja, jer prosto postaje nevažna i zaboravljena u kontekstima koji su svedeni na lične borbe i sujete.



## ZAKONSKE NORME I MEDIJI U VRTLOGU KONTRADIKTORNIH PARAGRAFA

Prostor i namena ovog teksta nam ne dozvoljavaju da ulazimo u sve segmente koji su problematični kada je reč o tendencijama medijske scene u Srbiji, u globalnom kontekstu. Ipak, ne smemo da budemo previše kritički nastrojeni prema medijima kada govorimo o realnom nastojanju da se dođe do pravih informacija.

*Naime, kako da dobijete podatke koji vas zanimaju ako su ti podaci, na primer, zaštićeni zakonom? Kako da izvršite svoj zadatak kao novinar koji se poziva na pravo na dostupnost informacija, ukoliko su te informacije zaštićene drugim zakonom koji se odnosi na poverljivost podataka? I, kako da uspete da u takvom začaranom krugu dođete do sadržaja koji su od interesa za javnost?*

Ovo, svakako, nije jedini primer nedoumica i problema koji prate novinarsku profesiju, ali je dovoljno ilustrativan da bi prikazao makar jedan deo poteškoća sa kojima se često susreću predstavnici medija koji se trude da profesionalno obave svoje zadatke.

Takođe, treba naglasiti da nije dovoljno imati zakone koji nešto dozvoljavaju ili zabranjuju. Ne postoje nikakve medijske strategije ili politike koje mogu u dovoljnoj meri da zadovolje sve uzuse kako novinarske profesije, tako i etičke, pravne i druge norme koje su neophodne za normalno funkcionisanje svakog društva. Ono što je najpotrebnije, jeste i puna svest same javnosti o značaju pravih i blagovremenih informacija koje nisu obojene ni jednom ideologijom ili interesom. U kojoj meri je to moguće i da li je izvodljivo, tema je koja prevazilazi okvire ovog teksta. No, svakako je dragoceno da kao zaključak uzmemo poruku Džozefa Štiglica, nobelovca koji je prošle godine, povodom 40. godišnjice Međunarodnog programa UNESCO za razvoj komunikacija, kazao sledeće: „*Informacije predstavljaju javno dobro (...), a kao javnom dobru, potrebna im je pomoć same javnosti*”.

U tom smislu, verujem da bi zalaganje za podizanja svesti javnosti u pogledu prihvatanja medijskih sadržaja bio pravi put, jer/iz razloga što jedino uz pomoć zahtevne javnosti mediji bi postali konkurentniji, kvalitetniji i, umnogome, pažljiviji pri plasiranju informacija, koje su danas, hteli mi to ili ne, jedno od najjačih oružja na globalnom nivou. S druge strane, onog trenutka kada mediji preuzmu odgovornost za svaku javno izgovorenu reč, kada prestanu da se kriju iza termina „ugrožavanje slobode medija” dok iznose neproverene i neistinite informacije, u Srbiji će biti stvoren osnov za kreiranje ozbiljne medijske scene i demokratske atmosfere.



---

# SERBIAN CHALLENGES

In the Light of Global Trends of the  
Third Decade of the 21<sup>st</sup> Century

ABSTRACTS



---

## Chapter 1.

# SERBIA ON THE WAY TO DEMOCRACY

Latinka Perović, PhD

Historian

Advisor of the Institute of Recent History of Serbia, Belgrade (retired)

### WHAT IDEOLOGISTS AND ACTORS OF POLITICAL PLURALISM IN SERBIA DID NOT HAVE IN MIND AND WHY – AFTER THE GLOBAL-SCALE COLLAPSE OF COMMUNIST MONISM

**ABSTRACT:** The author explains the following thesis in the paper: the ideologists and actors of the post-communist political pluralism in Serbia did not have in mind the history of events, which they actually could not have had as it was neither thoroughly examined nor written. That is why the paper focuses on the historical framework of political organizing in Serbia and its development characterized by interruptions in the period of political monism and political pluralism. A constant domination of a single party is pointed out, with a negligible importance of other parties, i.e. the echoes of their programmes in the agrarian Serbian society with prevailing small landholdings, including unfinished liberation and unification which was not social even after obtaining a state independence in 1878. That determined the internal pace in Serbia. Any programme leading to focusing on internal development, meaning fragmentation of a social unity of peasantry, meant departing from the votive cause. In a centuries-long history, the idea of liberation and unification of the Serbian people had become a dogma, and after obtaining a social independence – a political priority. And after all that: the Balkan Wars; the World War I and creation of Yugoslavia as an extended Serbia; its collapse and reconstruction in the World War II; a crisis of Yugoslavia as a composite state; wars of the 1990s and its disintegration. Serbia found itself where it had been almost a century and a half ago. Despite political rhetoric of the ruling party and the opposition parties, it is in an impasse created by a nineteenth century programme of a pan-Serbian state and unavoidably monist and autocratic.

**KEY WORDS:** historical framework of political organizing in Serbia, agrarian society, domination of a single party, dogma of unification into a pan-Serbian state, political monism, autocracy.

Prof. Slaviša Orlović

Political Scientist,

Full Professor

Faculty of Political Sciences, University of Belgrade

#### POLITICAL PARTIES IN SERBIA BETWEEN PARTOCRACY, EUROPEANIZATION AND DEMOCRATIZATION

**ABSTRACT:** In this paper, I analyze the current practice of political parties after the process of pluralization and renewal of multipartyism. It turns out that we can talk about the elements of continuity with the rule of one party and the party state. The activities of the parties, on one hand, are marked by partocracy in order to satisfy their interests with clientelism. On the other hand, there is an evident effort to dress in European uniform, in order to gain external legitimacy. Partocracy and colonization of the state and its institutions and organizations by party personnel is characteristic of the entire period of thirty years of renewed multipartyism. The dominant forms of partocracy and the captured state are party employment, clientelism, providing money to finance the election campaign and holding personnel in a very long acting staff condition. In public companies and the state administration, an inadmissible number of directors are in the acting staff condition. By keeping in this status of temporality, uncertainty and immediate dependence, full control is exercised over them and absolute obedience is gained. Partocracy destroys meritocracy and threatens democracy. At the same time, and especially after 2000, the processes of Europeanization are intensifying, which require a firm and stable consensus on EU membership. That almost never happened in Serbia. It is as if Serbia had a lack of ambition on the European path, and an excess of obstacles. Instead of understanding the parties as an "employment agencies", it is necessary to return them to their original role, for citizens to see them again as actors who articulate and represent interests, fulfill election promises, shape the public good and take responsibility for good governance. All this shows that partocracy and the processes of democratization and Europeanization are pulling in the opposite direction.

**KEY WORDS:** partocracy, capture state, Europeanization, democratization, political party.

Despot Kovačević, PhD

Political Scientist

Assistant Professor

Faculty of Political Sciences, University of Belgrade

#### THE INFLUENCE OF INTERNAL PARTY RELATIONS ON DEMOCRACY

**ABSTRACT:** Political parties are the most important actor in political life in representative democracies. In modern democracies, almost without exception, political parties are subjects that represent the interests of various social groups, run for political office and conduct public policies. The nature of internal relations is of great importance for the functioning of political parties, which we can analyze at the level of basic competencies of party bodies and general relations in the party, but also at the level of intra-party democracy. Political parties in their internal organization record problems primarily due to elitism and oligarchic tendencies in the parties, the inability of party membership and the lack of democratic processes in political parties. The basic conclusion we can report is that political parties are both a necessary condition for the functioning of democracy and a catalyst for a number of both internal and external problems.

**KEY WORDS:** democracy, political parties, internal party relations, leadership, membership.

Prof. Irena Pejić, LL.D.,  
Constitutional Lawyer  
Full Professor  
Faculty of Law, University of Niš

#### PARLIAMENTARISM IN SERBIA: SEMANTICS BETWEEN THE NORM AND REALITY

**ABSTRACT:** Contemporary parliamentarism has been subject to significant structural and functional changes because the balance mechanism is no longer developed between the legislative power, which makes normative decisions, and the executive power, which performs the governing function. There are apparent contradictions between the power of action and the power of control, and their balance should ensure legal regularity and political correctness in the operation of the parliamentary system. The paper discusses the contemporary forms of rationalization of parliamentarism developed until the emergence of the so-called third semi-presidential model, which has become a desirable form of parliamentarism in the new constitutional democracies (including Serbia). However, the primary features of this model acquire a different meaning in the conditions where the party system is not consolidated and where the relationship between the parliamentary position and the opposition is not institutionalized. Since the introduction of pluripartyism in Serbia (1990), the organization of government has not been developed on the constitutional instruments ensuring the effective operation of the separation of powers. Despite the fact that political changes occurred within two constitutions, the semi-presidential system fell into all traps that were originally projected by the political and constitutional theory at the time when it was still under construction. The political reality in Serbia shows that it has not been possible thus far to clearly ascertain the institutional holders of power. In such circumstances, the personal holders of power used different forms of „crawling” instrumentalization of constitutional mechanism to strengthen their own authority, which has ultimately generated a form of authoritarianism nominally framed by the political will of the people.

**KEY WORDS:** parliamentarism, semi-presidential model, the Constitution of Serbia.



Dejan Bursać, PhD

Political Scientist

Research Associate

Institute for Political Studies, Belgrade

#### ELECTORAL SYSTEM AS AN OBSTACLE TO SERBIA'S PATH TO DEMOCRACY

**ABSTRACT:** Author argues that the electoral system in use in the Republic in Serbia since the year 2000 (proportional system with closed lists in a single nationwide constituency) has fulfilled its historical purpose and is no longer suitable for country's current social and political context. Moreover, author believes that this system has produced a number of negative effects in terms of deterioration of democratic values. The paper is structured in order to present the historical genesis of the current electoral system; then to identify key democratic values and criteria both in academia and in political practice; and finally to analyze negative consequences of proportional system, with special focus to the impact on selected democratic criteria.

**KEY WORDS:** Serbia, democracy, proportional representation, electoral system, electoral reform.

Prof. Zoran Pavlović

Social Psychologist

Associate Professor

Faculty of Philosophy, University of Belgrade

#### FEATURES AND PROSPECTS OF THE POLITICAL CULTURE IN SERBIA<sup>1</sup>

**ABSTRACT:** The paper analyses the dominant characteristics of political culture in Serbia. In the first part of the paper, the content and significance of the notion of political culture are briefly discussed, especially in its subjective meaning. An overview of the most important empirical findings on the important aspects of the political culture in Serbia is provided next, in a diachronic perspective and in the context of the socio-political circumstances of the last few decades. The final part points out the possible directions of further development of political culture in the light of the current political circumstances.

**KEY WORDS:** political culture, democracy, culturalist paradigm, Serbia.

---

<sup>1</sup> This paper is partly based on the analyses published in the monograph *Essays on political culture* (Belgrade: Publishing centre of the Faculty of Philosophy, 2017).

Nikola Lazić

Master of Political Sciences

Researcher

Institute for Political Studies, Belgrade

THE LEVEL OF EDUCATION OF MEMBERS OF THE PARLIAMENT OF THE  
NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF SERBIA: THE ANALYSIS OF  
THE CONVOCATION FROM THE YEARS 2000 TO 2020

**ABSTRACT:** Many famous public opinion polls tell about the political culture in Serbia, pointing to the complete identification of political parties and the party leaders, but also the state functions and the people currently in charge of those functions. The creators of electoral lists are in charge of the political party organizations and they also select the MPs at the same time. When selecting a MP, neither qualifications nor competencies are essential in the process, although the quality of work of the Parliament, especially the boards, depend on it. The balance of qualifications, i.e the education of the MPs and their political power contribute to the better functioning of the Parliament. The result of the analysis of the qualification of the MPs conducted from their CVs, that were given to the department of the National Assembly of the Republic of Serbia, show a growth in the level of education of the MP's year after year, showing that in the V convocation of the National Assembly, we had a substantial amount of MPs with the first level of qualification and a very small number of them with the eighth level of qualification, resulting to the fact that in the latest convocation there are no MPs with an education level lower than the fourth level of qualification, and that there is a substantial number of them with the seventh and eighth level of qualification. This does not necessarily give us the rightful image of this situation, but it shows a wider area of it.

**KEY WORDS:** qualifications, competencies, MPs, political parties, representative function of the Parliament.

Prof. Čedomir Čupić

Political Scientist

Full Professor (retired)

Faculty of Political Sciences, University of Belgrade

#### POLITICS OR ANTI-POLITICS

**ABSTRACT:** Politics in the modern and postmodern. The end of ideologies and triumph of liberal democracy. The rise of neoliberalism and the consequences of its mimicking in the countries in transition. Simulation of democratic conditions in countries in transition. Ideology of bare pragmatism. György Konrád's anti-politician. Collapse of the system of values. Development in crisis and crisis of development. Crisis of education, university and science. The moral crisis of university. Consumerist pattern of life – reified humans and desolation of life. Anti-political principles: fear, indifference and powerlessness. Abuse of media technologies in the service of anti-politics. The consequences of equating private and public. Contemporary democracy – falls and exits. The rule of individuals instead of the society of individuals. Playing and simulating democratic procedures. Significance and importance of limiting the mandate in politics. The role of critique, oversight and control of authorities.

**KEY WORDS:** politics, anti-politics, anti-politician, modern, postmodern, totalitarian ideologies, ideology of bare pragmatism, democratic populism, fear, indifference, powerlessness, privacy, public, rule of individuals, society of individuals, limited mandate, oversight and control.

Stefan Milosavljević

Bachelor of Political Sciences

Student of master's program on the Faculty of Political Sciences

University of Belgrade

#### SERBIA AS AN UNFINISHED STATE: PROBLEM OF SOVEREIGNTY?

**ABSTRACT:** In this paper I will try to justify the assertion that Serbia is an unfinished state. The theoretical framework for the contextual analysis of the state rests on the insights of French theorist Blandine Kriegel and the English historian of political ideas Quentin Skinner. Sovereignty and the dual impersonal authority are the basic features of the state as a modern political-legal order. In this paper I analyse the problem of sovereignty and the state in the socialist period, during the nineties and after October 5th. Instead of the state being its sole carrier, during the socialist period sovereignty was handed over to the class as the revolutionary subject, whereas in the nineties it was transferred onto the nation. The collapse of the authoritarian regime did not lead to the transfer of sovereignty from the nation onto the state. The condition for Serbia to embark on the path towards democracy requires that it be constituted as a state, and that means returning the sovereignty to the state and abandoning the sovereignty of the nation, which destroys the *demos* and creates space for a higher „metaphysical” instance that embodies the community from above.

**KEY WORDS:** unfinished state, sovereignty, democracy, nationalism, socialism.

---

## Chapter 2.

# EUROPEAN PERSPECTIVE OF SERBIA: EXTERNAL, INTERNAL AND POLITICAL SYSTEM ASPECTS

Prof. Jovan Teokarević

Political Scientist

Full Professor

Faculty of Political Sciences, University of Belgrade

## SERBIA AND THE WESTERN BALKANS IN THE EUROPEAN UNION: A NEVER ENDING STORY?

**ABSTRACT:** A very slow progress towards the EU membership of Serbia and other Western Balkan countries is first documented in this text. Explanation for this is being searched in cumulative effects of two parallel and mutually connected processes – enlargement fatigue within the EU and reform fatigue in the Western Balkan states. The analysis of both processes leads to the conclusion that Serbia and other Western Balkan countries are still very far away from fulfilling the political and economic criteria for EU membership, which is why their accession to the EU is not to be expected in near future. While some reasons for this can be found in the EU enlargement policy, the bulk of responsibility lies with the national governments of the Western Balkan states.

**KEY WORDS:** European Union, Western Balkans, EU enlargement, accession to the EU.

Nemanja Purić

Bachelor of Political Sciences

Junior Researcher

Faculty of Political Science, University of Belgrade

#### PERMANENT EU ENLARGEMENT FATIGUE TOWARDS WESTERN BALKANS

**ABSTRACT:** The principal dimension of the European Union's enlargement policy is its evolutionary character. This means that the European Union created the enlargement policy in the early 1990s primarily as a product of previous experiences, but also that each subsequent reform was a reaction to the fragility that emerged during and after the accession of countries in the ensuing wave of enlargement. However, the reform following the accession of Bulgaria, Romania and Croatia did not yield adequate results. As a consequence of this, as well as institutional frailty and political circumstances in the countries of the Western Balkans, and in the Union itself, a request to change the accession methodology has emerged. The paper analyzes the evolutionary nature of the enlargement policy, the potential of the new methodology to address the problem of (permanent) fatigue, as well as the status of the Republic of Serbia in the accession process and its potential to apply the new methodology at the given level of negotiations.

**KEY WORDS:** Enlargement Policy, Western Balkans, rule of law, new methodology, Republic of Serbia

Prof. Milan Jovanović

Political Scientist

Full Professor

Faculty of Political Sciences, University of Belgrade

#### POLITICAL SYSTEM OF SERBIA – REFORM CHALLENGES

**ABSTRACT:** The basis for the analysis of the political system of Serbia is the theoretical *input/output* matrix. Without satisfactory input, systems remain without diffuse and specific support, which leads to decreased citizen loyalty and inadequate functioning. Research in the last three decades indicates that the citizens' trust in political institutions in Serbia is at a low level, or, in other words, that there is a dissatisfaction with the workings of the political system. Analysis point to problems in the party system, the civil sector, the operationalization of the separation of powers and the relationship between the legislature, the executive and the judiciary branch. This means that the structure of the political system cannot effectively execute the functions of articulating and aggregating interest, or formulating, implementing or correcting public policy. Possible reforms and improvements would include an institutionalized party system, consistent constitutional definitions of the principle of separation of powers, personalization of elections, decentralization of power and further strengthening of participatory democracy and political culture. However, reforms are often hindered by authoritarian heritage, poor law implementation, unresolved national questions and an absence of expert debates and discussions. This creates a negative environment for comprehensive reform that would raise the capacity of the political system and ensure its stability.

**KEY WORDS:** political system, political parties, parliament, government, president of the republic, electoral system.



Prof. Jovan Komšić

Political Scientist

Full Professor (retired)

Faculty of Economics Subotica, Department of European Economics and Business, Novi Sad  
University of Novi Sad

### CHALLENGES OF EUROPEANIZATION AND DECENTRALIZATION OF SERBIA What are the Prospects of Division and Balance of Power in Serbia?

**ABSTRACT:** Looking backwards at the reflexions of a 19<sup>th</sup> century deep change crisis and 20<sup>th</sup> century first reversible, antidemocratic wave, the author builds up assumptions of a more complex understanding of current power flows and ambivalent prospects of constitutional-democratic division and balance of power in Serbia. The issues of decentralization and regionalization of Serbia, as well as the autonomy of Vojvodina in line with the European standards are considered in the context of comparative experiences and several classifications of the types of regionalistic systems in Europe. The author's position is that the vagueness of the constitutional concept and detrimental effects of an "absolutist democracy" might be overcome by a reevaluation of the mere notion of the state and nation through reforms in the direction of a constitutional democracy (*Carl J. Friedrich*), recognizing each member of the political order the right to be a citizen of two communities, regional and national (republic).

**KEY WORDS:** change crisis; Serbian challenges; Europeanization; division and balance of power; hybrid regime; decentralization; regionalization; autonomy of Vojvodina; institutional reforms, constitutional democracy.

Andrijana Lazarević

Bachelor of Political Sciences

Master's of European Studies

Research Trainee – Institute for Political Studies, Belgrade

#### MODERNIZATION AND DEMOCRATIZATION OF LOCAL GOVERNMENT UNITS IN THE REPUBLIC OF SERBIA: CHALLENGES AND RECOMMENDATIONS

**ABSTRACT:** For transitional political systems, such as Serbian, modernization and democratization of local self-government, along with its decentralization, plays pivotal role towards harmonization with EU standards in this area. The subject of this paper is analysis of local self-government challenges which Republic of Serbia has to overcome as part of the EU integration process. The authors aims to elaborate the impact of Europeanizing process on the structure, competencies and needful reforms of local self-government units. Taking into consideration recommendations given by the Standing Conference of Towns and Municipalities - Association of Towns and Municipalities of Serbia (SCTM) and the European Commission's Progress Report on Serbia for 2020, the author discusses numerous and diverse challenges and also offers recommendations for further reform of local self-government in the Republic of Serbia.

**ABSTRACT:** local self-government, Europeanization, European standards at the local level, European Commission Progress Report on Serbia for 2020, reform

Prof. Miroslav Hadžić

Political Scientist

Full Professor (retired)

Faculty of Political Sciences, University of Belgrade

### SERBIA'S SECURITY CROSSROADS

**ABSTRACT:** The subject of this essay is the nature and the quality of security provision that Serbia and its rulers provide to their society and citizens. The intention was to examine whether this state has moved from being the highest guarantor and protector to become the main threat to its subjects. In order to achieve this goal, the flows of acquisition, distribution and use of power and authority in the state sector of security are explored. Firstly, it is portrayed how the security and foreign policy of Serbia has become Vučić's reserved domain. Following are the findings on the restoration of the party state in Serbia's security sector. Then it is pointed out to the characteristics of the commissioners' governance over military, policy and security services. There is a special emphasis on the unknowns and challenges that arise from the inflow of security power in the hands of an authoritarian ruler. The essay closes with some reflections on the essential weakness of Vučić's omnipotence. These claims are substantiated by sketching the three scenarios of the powerholders for managing the internal and deep crisis of Serbia.

**KEY WORDS:** security, crisis, authority, power, force, Serbia, Vučić

---

## Chapter 3.

# ASSUMPTIONS OF MODERNIZATION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF SERBIA

Prof. Ljubomir Madžar

Economist

Professor Emeritus

Institute for Strategic Studies and Development "Braća Karić"

Alfa BK University, Belgrade

## PRECARIOUS SWINGS OF ALL-EMBRACING GLOBALIZATION: SERBIA AT WAR WITH HER OWN FUTURE

**ABSTRACT:** It is increasingly recognized that a large number of determinants of economic growth appears to be located outside of the economy itself – in institutional superstructure, political system, preferences of population, collective memory and historical heritage. In Serbia, however, this set of non-economic determinants is unusually large and versatile and by far more decisive than in countries with less peculiar history. Having exited from collectivistic social system, Serbia is characterized by a bulky public sector and by large masses of resources falling under political control. This makes for a drastic and conspicuous inequality of position among political parties, grossly skewed electoral competition and the incumbent party making abuse of its governmental prerogatives and thus becoming excessively powerful compared to all others. The political system practically slides down into one-party governmental order. Level playing field is gone definitively and political competition among the unequals ceases to be worth of its name. The vast number of employees is not only induced but essentially forced to vote for the ruling party, the media with country-wide coverage are controlled and used for the goals of the party in charge, some political adversaries are pressured and intimidated and the regulative acts are selectively and partially applied. Government is out of control due to the fact that there is no division of powers, with ultimate power being concentrated in the hands of one man. Political credit and electoral popularity are accumulated and augmented by persecuting eminent entrepreneurs, which is a strategy finding extremely favorable response with the egalitarian and „anti-capitalist“ voting public. The political directorate thus strengthens its political stature by abusing the failures and perverse features of electoral body, and the coalition between the pragmatic and unscrupulous establishment and insufficiently informed and blackmailed voting body against growth promoting social forces deprives Serbia of her economic future. In a newly institutionalized capitalist system the modern entrepreneurs are the only driver of economic development and the country where they are fought against is deprived tragically of her encouraging development prospects.

**KEY WORDS:** transition to capitalism, heritage of the socialistic order, political parties, electoral competition, political control over jobs, party control over major media, entrepreneurship, the rule of law, corruption.

Milena Lutovac Đaković Ph.D.

Economist

Assistant at the Faculty of Economics  
University of Belgrade

#### KEY CHALLENGES OF THE NEW INDUSTRIAL POLICY OF SERBIA IN THE LIGHT OF GLOBAL TRENDS

**ABSTRACT:** A decade has passed since the beginning of the global economic crisis, which still has great economic consequences for the world, there is an evident growth of inequality and geopolitical instability, we have recently entered the era of the Fourth Industrial Revolution, which changed the reality for millions of people around the world. business, government and individuals. The Corona virus pandemic (COVID-19) is leading to rising costs around the world, and the necessary protection measures are seriously affecting economic activity. As a result of the pandemic, the global economy is projected to fall by 3 percent in 2020, which is much worse than during the 2008-2009 financial crisis. years. All these changes at the global level require redefining the old, ie creating a new development policy.

Having in mind the importance that a well-conducted industrial policy has for dynamic, balanced and sustainable economic development, it must be developed in the coming period in Serbia in accordance with global trends. The classical model of industrial policy was based on the concept of defining priority branches and supporting their development through various forms of direct and indirect subsidies. The new industrial policy in the Republic of Serbia must be based on activities aimed at creating a favorable business environment and strengthening industrial competitiveness, as well as meeting the specific needs of strategic sectors, with high value-added products and services associated with the new industrial revolution. In addition, adequate infrastructure development, improvement of the tax and educational system, encouragement of innovation, clusters and strengthening of institutions must be ensured in parallel.

**KEY WORDS:** industrial policy, Serbia, industrial competitiveness, Fourth industrial revolution, global trends

Prof. Marijana Pajvančić

Constitutional Lawyer

Full Professor (retired)

Faculty of Law, University of Novi Sad

## ECOLOGICAL RIGHTS IN THE LIGHT OF INTERNATIONAL STANDARDS AND COMPARATIVE CONSTITUTIONALITY

**ABSTRACT:** The focus of this article is the process of constitutionalization of environmental rights in the context of international and national law and the changes that this process brings to access to human rights, their content and protection. The constitutionalization of environmental and related rights is a newer phenomenon in contemporary constitutionalism. The constitutionalization and content of environmental rights guaranteed by the constitutions are also influenced by international documents, conventions, strategies and action plans. The constitutional regulation of environmental rights, as shown by examples of comparative constitutionality, differs significantly with regard to the approach to the regulation of these rights; content of rights; quality and scope of constitutional guarantees; place of these provisions in the constitutional systematics, etc. The diversity of comparative practice shows that environmental rights standards have not yet been formed, and this matter is still searching for its place in the constitutional system. The question is still open whether environmental rights are basic human rights or obligations of all, especially public authorities and responsibility towards future generations.

The right to a healthy environment and environmental rights are gradually forming a set of new human rights for the constitutionalization of which comparative constitutionality shows sensibility, as evidenced by the fact that the right to environmental protection and environmental rights have acquired status *matrimoniae conditionis* in the constitutional system. There is still a debate on issues that are essential and open to the nature of these human rights (constitutional or legal rights), their basic properties (human rights or one of the rights in the group of socio-economic rights), the scope of constitutional guarantees (principled or specific constitutional norms) and contents covered by constitutional guarantees.

International documents and examples of comparative constitutionality say that at the global level and in more recent comparative constitutionality, the focus on guarantees of the right to a healthy environment, environmental rights and special protection of development resources is closely linked to guaranteeing basic human rights. The approach to basic human rights and the possibilities of their realization is gradually changing, so these rights are considered in the context of the global and local environment of protection of basic natural (and developmental) resources that make basic human rights (in) possible.

**KEY WORDS:** constitution, environmental rights, international standards of environmental rights.

Prof. Fuada Stanković

Economist

Full Professor (retired), Faculty of Law, University of Novi Sad

Rector of University of Novi Sad (2001–2004)

Expert for external evaluation of European universities at European Association of Universities (EUA)

#### UNIVERSITIES IN THE 21<sup>ST</sup> CENTURY?

**ABSTRACT:** To analyze the state and perspectives of education in general and in Serbia, it is necessary to observe it within the context of basic characteristics and events in the first twenty years of 21. century. Those are globalization, new technological revolution, growing poverty and inequalities, the first serious economic crisis (2008) and actual pandemic whose consequences is early to predict. It was expected that globalization could lessen poverty and huge gap between poor and rich countries, but it didn't happen. UNDP announced in 2018. that about 1.9 billion of world population was living in multidimensional poverty and that half of that related to people younger than eighteen. The measurement started from three major dimensions in life: health, education and living standard.

Universities have always been repository of future technological, economic and wider social trends. They had leading role in influencing changes in overall environment. In the same time, they were adapting its own structure and programmes. What will be the future destiny of universities in the times of speeding up technological changes whose long run results are unpredictable? It seems that today's changes are very deep, substantial, and that universities are facing more challenges than ever before.

In the paper, reforms at universities in Serbia after 2000. are analyzed and the conclusion is that large changes took place in study levels and structure of programmes which enabled compatibility with universities in Europe and open possibilities for mobility of students, academic and administrative staff. The most of other substantial reforms are yet to come. Universities in Serbia are facing the same challenges like universities in Europe and everywhere.

**KEY WORDS:** globalization, new technological revolution and capitalism, future of capitalism, multidimensional poverty, universities in Europe, reform of Serbian universities after 2000., European Association of Universities – EUA.

Ivana Berić

Bachelor of Politics for International Affairs

Employee at the Ministry of Education, Science and Technological Development

EXPERIENCES OF SUCCESSFUL EDUCATIONAL SYSTEMS AND  
POSSIBILITIES FOR IMPLEMENTATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA –  
SOLUTIONS OF DUAL EDUCATION

**ABSTRACT:** The aim of this paper is to address the importance of education in every country, and also to point out how and why the development of education policies should be one of the main strategic goals. Nowadays, further development of the education has shifted towards a completely new model, dual education. Dual education increases overall competitiveness of those students who completed it, on the labor market. Its development was sparked and deemed necessary during the World Economic Crises and high unemployment rate that resulted from it. In addition, dual education has many more benefits that positively impact not only students but companies that participate in dual education as well. This paper shows implementation based on German and Austrian models, and also an analysis of the process of introduction and implementation of dual education in Serbia.

**KEY WORDS:** education, dual education, European Union, Germany, Austria, Serbia.



Prof. Vladan Ivanović, Dr. oec.

Associate Professor at the Faculty of Economics  
University of Kragujevac

### FREEDOM AS DEVELOPMENT IN THE MODEL OF THE SOCIAL MARKET ECONOMY

**ABSTRACT:** German social market economy centred around individual and his freedom illustratively points out on key prerequisites of an efficient and sustainable economic and social development. Conceptualized within Freiburger circle, influenced strongly by intellectual origins of Christianity and European integration, in undoubtedly challenging historical circumstances, made of contemporary Germany dominating European economic and political power. It was and still is based on the system of complex economic and political institutions within which the stability and efficiency of monetary, competitive, and state order is feasible. Social and economic outcomes of social market economy are welfare, freedom and dignity of every member of society.

**KEY WORDS:** Social-market economy, Freiburger school, freedom, Germany

Filip Bojić Ph.D.

Lawyer

Assistant Professor at the Faculty of Law  
University of Belgrade

#### COLLECTIVE RIGHTS OF EMPLOYEES IN THE LIGHT OF GLOBAL TRENDS

**ABSTRACT:** The author tries to point out the importance of the basic collective rights of employees, which effective application in practice improves the position of employees in the workplace. However, despite the constitutionalization of collective rights in most modern constitutions, it is noticeable that in the conditions of globalization, the realization of collective rights is much lower than expected, and this will be the subject of analysis of this paper, with special reference to the current situation in Serbia. The author points out new global trends, which are reflected in the reduced trade union density in a large number of countries, and it is known that it is not possible to exercise collective rights without trade unions, bearing in mind that most collective rights derive from trade union rights. Therefore, the paper will analyze the right of employees to associate in our country, and will critically examine the provisions of the current Law on Strike, which regulates the conditions under which employees in the Republic of Serbia can exercise the right to strike.

**KEY WORDS:** collective rights of employees – right to association – trade union – the right to strike – collective agreements – works council.

---

## Chapter 4.

# TOWARD A MODERN, OPEN AND INNOVATIVE SOCIETY OF SERBIA

Prof. Ratko Božović

Culturologist

Full Professor (retired), Faculty of Political Sciences  
University of Belgrade

### FROM CRIME TO CATHARSIS

**ABSTRACT:** The author departs from a thesis that in the ambience of chaotic arbitrariness, the recent past is left in the dark, still no light shed on it. Even after three decades of a post-socialist transition of Serbia, there is no clear answer given what state it is about and what culture is being created. To get out of this shadow, profound changes are necessary in the sphere of culture and doing things alike. We are to remove a layer of the past and social pathology, “eternal fascism”, exclusive nationalism, vendetta patterns, antipolitics and fooling people by not manifesting empathy and through hate instrumentalization. A key assumption of such transformation are the will, competence and responsibility of the power elites and the intellectual community of Serbia to enable the society, through building a culture of remembrance and culture of reconciliation, understand the causes and consequences of the civilization collapse. There is no catharsis without the awareness of sinning. The truth must not remain a captive to political unwillingness to comprehend crime committing in the past and to the interest of the powerful to lock us in a mythologized past, in a world of servility, unison, anomie and escapism. For such a change, the presence of free citizens and the incorruptible critical public is of utmost importance.

**KEY WORDS:** crime, catharsis, hate, violence, the banality of evil, chain of retribution, Ur fascism, quilt issue, culture of remembrance, culture of reconciliation, free public.

Prof. Boško Kovačević

Political Scientist

Full Professor (retired), Faculty of of Tourism and Hospitality Management  
Singidunum University, Belgrade

#### GOVERNMENT FACING CHALLENGES OF THRONE AND ALTAR

**ABSTRACT:** In post-socialist societies, with considerable deficits of rational, institutional organization and democracy, with questionable rule of law and ethno-nationalist state, clericalization has God-given conditions for suppressing secularization. Instead of evangelization, religious communities resort to various forms of participation in profane government. Otherwise, religious action with the attributes and characteristics of exclusivity, fundamentalism and clericalism, thus shows that there can be no adequate responses to the challenges of modernization and modern trends in society. Religious communities in their active positioning range from repeating Old Testament preaching and experiences, to trying to “be in time” and provide answers to challenges now and here.

**KEY WORDS:** Government, throne, altar, secularism, clericalism, religious affiliation, church affiliation, state, evangelization, moral, ethno-nationalist, spirit of time, believer, citizen.

Marko Veković Ph.D.

Political Scientist

Assistant Professor at the Faculty of Political Sciences

University of Belgrade

### RELIGIOUS-POLITICAL CHALLENGES OF THE SERBIAN FOREIGN POLICY IN THE 21<sup>ST</sup> CENTURY

**ABSTRACT:** Serbian foreign policy is facing numerous challenges in the XXI century, and part of these challenges are related with religion. Therefore, in this paper I explore religious-political challenges of the Serbian foreign policy as I try to answer the following research question: *does religion, and if yes – how – represents a challenge for Serbian foreign policy in the XXI century?* My starting assumption is that Serbian foreign policy is facing numerous religious challenges and that these particular challenges has a significant political background. Part of these is directly related with Orthodox Christianity and particularly with the Serbian Orthodox Church. As a consequence, Serbia is facing challenges with almost all neighboring countries. On the other hand, problems with several Islamic communities in Serbian is another important challenge for the Serbian foreign policy, as it impacts its relations with several predominantly Muslim countries, i.e. Turkey. Thus, in this paper I conclude that the Serbian Ministry of Foreign Affairs should acknowledge these challenges and focus more on religion and religious communities in its activities.

**KEY WORDS:** Serbia, religion, foreign policy, challenges, autocephaly, Islamic communities

Prof. Aleksej Kišjuhas

Sociologist

Associate Professor

Faculty of Philosophy, University of Novi Sad

#### THE CHALLENGES OF MODERNIZATION IN SERBIA: FROM TRADITIONAL COMMUNITY TOWARDS MODERN SOCIETY

**ABSTRACT:** The paper critically discusses the challenges of modernization based on the analytical dichotomies such as traditional–modern, and community–society, derived from classical and contemporary theoretical sociology. The persistence of traditional patterns of social life and a continuity of the community as a form of social organization are pointed out. The classical sociology of the community in early social theory, and by Tocqueville and Tönnies, is presented as a theoretical and practical reflection of the era of intensive and challenging European and American modernization in the 19th century. Then, we analyze the paradigmatic conceptualizations of social development from traditional towards a truly modern society, advanced by the greatest figures in sociological theory, and the contemporary theorists as well. Finally, we argue that for an adequate consideration of modernization in Serbia, it is also necessary to return to the insights of the classics in theoretical sociology.

**KEY WORDS:** modernization, traditional and modern, modernity, community, society.

Jovanka Matić, PhD

Political Scientist

Research fellow (retired),

Institute of Social Sciences, Belgrade

#### MEDIA POLICY OF THE CORRUPT STATE: DISABLING OF THE POLITICAL ALTERNATIVE

**ABSTRACT:** The text views the regime of SNS and Aleksandar Vučić as a hybrid of democratic and authoritarian elements. Its foundation is state capture, and its complementary element is media capture. Some elements of state capture existed in the early years of the transition, but the process gained full momentum with SNS coming to power in 2012. Media capture began after the adoption of new media laws in 2014. It was enabled by structural weaknesses of the unsuccessfully reformed media system and the SNS media policy aimed at systematic instrumentalization of media to promote the government, influence political decision-making, use public money to produce political support, and discredit government critics. Media capture is deeply anti-pluralistic and therefore destructive to the future of democracy in Serbia.

**KEY WORDS:** state capture, media capture, Serbia, media policy, SNS







## FONDACIJA KONRAD ADENAUER

Fondacija Konrad Adenauer (KAS) je nemačka politička organizacija. KAS deluje nezavisno u oblastima političkog savetovanja i obrazovanja. Od 1964. godine nosi ime prvog nemačkog saveznog kancelara, čije principe Fondacija sledi kao svoju obavezu. Fondacija je prisutna u mnogim zemljama sveta, a i u Nemačkoj ima razvijenu mrežu Obrazovnih centara.

Srbija i Crna Gora nalaze se trenutno u procesu tranzicije. Svim građanima društva, uključujući i političare, predstoje veliki izazovi koje treba prevazići: u ekonomskom, socijalnom i društvenom domenu.

Fondacija Konrad Adenauer želi u pozitivnom duhu da isprati ove procese. Naši seminari, radionice, konferencije i publikacije treba da doprinesu boljem razumevanju principa i vrednosti Evropske unije, odgovornosti partija i parlamenta, poimanju pravne države i slobodnih medija. Posebno se obraćamo mladim i politički zainteresovanim ljudima.

Oblasti rada Fondacije Konrad Adenauer za Srbiju i Crnu Goru su:

- podrška EU-integracija
- etabliranje demokratskog partijskog i parlamentarnog života
- političko obrazovanje društveno i politički angažovanih mladih kroz program stipendija
- etabliranje ideja socijalno-tržišne privrede
- podsticanje interetničkog i interreligijskog dijaloga
- podrška civilnom društvu
- podrška medijskoj slobodi i medijskom pluralizmu.

[www.kas.de/serbien](http://www.kas.de/serbien)

---

SRPSKI IZAZOVI  
U SVETLU GLOBALNIH TRENDOVA  
TREĆE DECENIJE 21. VEKA

Zbornik radova  
Škole političke ekologije

IZDAVAČI

Fondacija Konrad Adenauer  
Autor projekta

ZA IZDAVAČE

Norbert Bekman-Dirkes  
Jovan Komšić

GRAFIČKO OBLIKOVANJE

Pop Lab

ŠTAMPA

Caligraph, Beograd

TIRAŽ

200

Prvo izdanje, oktobar 2021.

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

---

321.7(497.11)"20"(082)

316.4(497.11)"20"(082)

329(497.11)"20"(082)

323(497.11)"20"(082)

SRPSKI izazovi u svetlu globalnih trendova treće decenije 21.veka : zbornik radova / priredili Jovan Komšić, Aleksandra Popović. – Beograd : Fondacija "Konrad Adenauer", 2021 (Beograd : Caligraph). – 461 str. : tabele ; 23 cm

Tiraž 300. – Str. 9–10: Predgovor / Norbert Beckmann-Dierkes. – Str. 11–21: O globalnim trendovima, srpskim izazovima i svrhama ove knjige / Jovan Komšić. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija uz radove. – Abstracts.

ISBN 978-86-86661-91-3

а) Политички плурализам – Србија – 21в – Зборници б)  
Демократија – Србија – 21в – Зборници в) Србија – Друштвене  
прилике – 20в – Зборници

COBISS.SR-ID 46563081

---



Ova knjiga nudi raspoznatljiv, specifičan kôd za razumevanje savremene interakcije nauke, morala i demokratije. Ne pristajući na manir etno-nacionalističke zavodljivosti i razmetljivosti, izbegava rizik da njene ideje levitiraju između poslovičnih „prekjuče” i „prekosutra”. Uronjena u „zavičaj” stvarnih problema aktuelnog trenutka, tragajući za najfunkcionalnijim rešenjima vrlo traumatičnog momenta tranzicije, knjiga nastoji da osvetli zatamnjeno. Jer, svaka moć skriva, manje ili više, svoje stvarne namere. Iz tih razloga, ima smisla podsetiti na jedno stanovište mudrog Maksa Vebera (*Max Weber*).

Naime, ravno pre 102 godine, u jednom, današnjim zbivanjima sličnom momentu nacionalne i opšte-evropske krize, ovaj velikan društvenih nauka naglasio je da, na području nauke, ličnosti potvrđuju svoju kompetenciju i ugled, ukoliko služe „*samoj stvari*”. Takvu „stvar” opredeljuje i identifikuje sposobnost „unošenja reda u kaos onih činjenica koje smo uvukli u krug naših interesa”. Potvrđuje je egzaktno sređivanje zbilje u smislu nepristrasnog „znanja o značenju željenoga” – sa svrhom *oslobađanja sveta od začaranosti svih vrsta*. Zato, fenomen „intelektualizacije” i proces „racionalizacije” klasik sociološke nauke sažima imperativom: „Trebalo sačuvati hladnu glavu nasuprot vladajućim idealima, čak i idealima veličanstva, u smislu osobne sposobnosti da, ako ustreba, ’pliva protiv struje’”.

Na tragu izložene misli, u slučaju naše knjige, makar je moguće primetiti da se susretom analiza i predloga vrhunskih univerzitetskih nastavnika i naučnika Srbije, sa idejama mlađeg starosnog segmenta naše pedagoške i teorijske scene, već afirmisanih saradnika Fondacije Konrad Adenauer i autora priloga za ovaj zbornik, ne izneveravaju etički postulati intelektualnog poziva, ne falsifikuje zbilja i, na taj način, potvrđuju se neprolazne istine o značaju slobodne i nepotkupljive kritičke misli.

