

Univerzitet u Beogradu –
Fakultet političkih nauka

Udruženje za političke nauke Srbije

Zbornik radova
sa međunarodne
naučne konferencije
»Nova Evropa
i njena periferija«

održane u Beogradu
od 25. do 27. septembra
2015. godine

NOVA EVROPA I NJENA PERIFERIJA

Uredili: ILIJA VUJAČIĆ i NIKOLA BELJINAC

Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije
»NOVA EVROPA I NJENA PERIFERIJA«

Univerzitet u Beogradu - Fakultet političkih nauka i
Udruženje za političke nauke Srbije

Uredili:
Ilija Vujačić i Nikola Beljinac

NOVA EVROPA I NJENA PERIFERIJA

ZBORNİK RADOVA

sa međunarodne naučne konferencije
»Nova Evropa i njena periferija«
(Beograd, 25–27. septembar 2015.)

Beograd, 2015.

IZDAVAČI:

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

Udruženje za političke nauke Srbije
Beograd, Jove Ilića 165

ZA IZDAVAČE:

prof. dr Dragan R. Simić
prof. dr Milan Podunavac

UREDILI:

prof. dr Ilija Vujačić
MA, Nikola Beljinac

DIZAJN I PRELOM:

Stefan Ignjatović

LEKTURA I KOREKTURA:

Ljiljana Davidović

RECENZENTI:

prof. dr Dragica Vujadinović, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet
prof. dr Đorđe Pavićević, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

TIRAŽ:

300 primeraka

ŠTAMPA:

JP Službeni glasnik, Beograd

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

SADRŽAJ

UVODNA REČ

Dragoljub Mićunović

Šta društvene nauke mogu danas da nam kažu o društvu. 7

I Temeljna prava i slobode: liberalna i multikulturalna Evropa

Milorad Stupar

Pojam evropskog građanina i pitanje solidarnosti 15

Natalija Mićunović

EU cultural policy and political outcomes in ex-Yu states. 27

Ljiljana Glišović

Konstrukt kosmopolitske Evrope Ulriha Beka 45

Jovan Komšić

Politike identiteta u EU:
između iskušenja isključivanja i multikulturalnih strategija integracije 53

Jasmina Trajkoska

Evropsko građansko društvo: realna perspektiva ili nemoguća misija? 73

Aleksandar Molnar

Značaj Tokvilove analize vlasti Endrjua Džeksona
za razumevanje vlasti Josipa Broza 89

Cane Mojanoski

Demokratija i partijski sistem Republike Makedonije:
osnovne karakteristike i stranputice. 111

II Evropska unija i njene članice kao međunarodni akteri

Dejan Jović

Stvaranje bipolarnosti i/ili multipolarnosti na evropskim periferijama 131

Siniša Tatalović

Utjecaj članstva u Europskoj uniji
na politiku Republike Hrvatske prema Zapadnom Balkanu 151

Marjan Gjurovski, Goran Ilik
The power of the EU in the international relations 165

Jasminka Simić
Evrointegracije kao win-win proces za Evropsku uniju i Zapadni Balkan 171

Miloš Šolaja
Granice Evrope i politike kondicionalizma 187

Nikoleta Tomović
Evropska unija na međunarodnoj sceni –
izazovi zajedničke spoljne i bezbjednosne politike. 207

Mirko Đuković, Petar Marković
Evropska Unija u sijenci krize i zenit međuvladine saradnje 229

III Izazovi sa periferije: socijalna i identitetska pitanja

Ana Čekerevac, Natalija Perišić
Evropske socijalne vrednosti – izazovi za socijalnu situaciju u Srbiji. 251

Zoran Lutovac
Evropeizacija nacionalnog identiteta u procesu evropskih integracija Srbije. 273

Zoran Stojiljković
Da li je socijalna Evropa još uvek moguća – pogledi sa levece 291

Branko Bošković
Država socijalnog investiranja: mogućnosti stvaranja nove Evrope? 311

Vukašin Pavlović
Ekonomska kriza i kriza demokratije – pogled sa periferije 327

Dušan Pavlović
Demokratsko proklizavanje: uloga moralnog hazarda u povratku u autoritarizam 341

Csaba Mate Sarnyai, Tibor Pap
The minority political dimensions of the Serbian EU-accession efforts 353

Duško Radosavljević, Nikolina Matijević
Postkomunističke elite u regionu ex-Jugoslavije –
identitetska pitanja: slučajevi Hrvatske i Srbije 367

Snežana Đorđević
Inovacije u javnim uslugama 381

UVODNA REČ

Dragoljub Mićunović¹

UDC 316.37:316

Narodna skupština

Šta društvene nauke mogu danas da nam kažu o društvu

Kad mi je profesor Milan Podunavac predložio da za ovu konferenciju politologa kažem nekoliko uvodnih reči, prihvatio sam to počašćen, ali uz svest da pred vama treba da izložim i neke svoje uvide o stanju u našem društvu kao i u društvenim naukama, zato sam ovako i naslovio svoj prilog.

U okviru predviđenog vremena dotakao bih samo tri pitanja:

Ulogu društvenih nauka; Sadržaj osnovnih vrednosnih pojmova, kao uslova za moralni i intelektualni napredak čovečanstva; Pogled na naše političke prilike.

1. Zadatak je nauke uvek bio otkrivanje neke istine i njeno saopštavanje. Prvi naučnici su do tih „istina“ dolazili pre svega posmatranjem i razmišljanjem. Postepeno su pristizali i ogledi kao potvrde teorija. Strast za istinom je bila vodilja napretka nauka, a ne kako se „moderno“ tvrdi pragmatične potrebe i praktična rešenja. Ovde se radi o brkanju nauke i tehnike, pre svega one u ratne i trgovačke svrhe. Jedan od prvih naučnika, Demokrit, kome dugujemo, skoro dva i po milenijuma, istinu da se „materija sastoji od atoma koji se kreću svojim putanjama“, izjavljivao je da bi ga „jedna istina, jedan uzrok, jedno naučno otkriće više obradovalo nego da dobije Persijsko carstvo“.

To što važi za nauku uopšte, važi i za društvene nauke. Ovom tvrdnjom ne zaboravljamo na sve razlike u metodološkom i gnoseološkom smislu, kao i stepenu egzaktnosti između prirodnih i društvenih nauka, o čemu su vođene duge rasprave koje su ostavile bogatu literaturu. Ali zadatak, usmerenost i krajnji cilj

1 predsednik@centaronline.org

ostaje zajednički – traganje za istinom. Iz korpusa društvenih nauka, ovde, za svrhe ovog teksta ograničiću se samo na nauku o politici i sociologiju, jer su one najdirektnije upućene na proučavanje društva.

Da bi došli do bilo kojih validnih rezultata nužno je metodološki, po standardima nauke sprovoditi istraživanja, koja će nam dati što više pouzdanih elemenata za realističnu sliku društva i eventualne trendove njegovih promena. Ono što danas vidimo kao društvo, to je uglavnom nestrukturisana masa koja se sve više deli na bogate i siromašne, obrazovane i neobrazovane, privilegovane i marginalizovane; na jednoj strani gladne i očajne, na drugoj bahate i kriminalizovane, na jednoj strani dobronamerne, a uplašene, na drugoj sebične i prilagodljive. Seljaštvo ostarilo, radništvo neorganizovano i nezaposleno, inteligencija proletarizovana, mali privrednici porezima prigušeni. Ali, to je samo tek moja površna slika nastala iz „slučajnog uzorka“ neposrednog iskustva.

Posmatrajući dalje vidim omladinu, bez perspektive u neorganizovanom svetu rada, pri čemu je školovana omladina usmerena na odlazak u inostranstvo, neškolovana na berzu rada i sivu ekonomiju. Penzioneri, pauperizovani do nivoa izdržljivosti, životare u stalnom strahu da će i to izgubiti. Ovo je najčešći uvid svakog zainteresovanog posmatrača.

Međutim, ako se upitamo šta su nam o tome saopštili društveni naučnici, sa kojim naučnim projektima na čije se rezultate istraživanja možemo pouzdano osloniti, videćemo da je taj doprinos više nego skroman. Razloga za tu oskudnu naučnu produkciju sigurno ima više, počev od minimalnog ulaganja u nauku, tretiranu kao deo „javne potrošnje“, a ne strateški razvojne grane, u odsustvu valjane strategije razvoja nauke i njene organizacije. Ali, u svakom slučaju je neoprostivo da ovaj period društvenih promena, koji je prava „laboratorija“ društvenih eksperimenata i pojava, ne bude valjano iskorišćen za temeljnija saznanja o prirodi društvenih fenomena, jer se ova brzina i količina radikalnih promena jednog društva ne dešava često.

Za nekoliko decenija života jedan stanovnik Beograda mogao je promeniti 8 država, nekoliko političkih režima, nekoliko ekonomskih sistema i što je najdramatičnije, dijametralno suprotnih vrednosnih sistema, a da ne menja stan ni adresu, mada su se nazivi ulica takođe menjali. Takve ubrzane društvene promene retko su zabeležene u istoriji. Kako su se ove brze i radikalne promene odražavale na „društvenost“ stanovnika, na ekonomski život, moralna shvatanja, političku aktivnost, demografske trendove, socijalnu mobilnost, pogled na svet, kulturne obrasce i mentalitet, na porodične odnose, na javni i privatni život? Koliko je brzina tih promena izmenila tip društva u celini i pojedine društvene odnose? Šta se smatra normalnim i poželjnim ponašanjem? Gde su nam komparativne analize, uočavanje trendova i analiza perspektiva?

Sve su to pitanja koja vapiju za odgovorima, dok je istraživanja sve manje, a deo najtalentovanijih politikologa i sociologa mnogo više pažnje posvećuju dnevno političkim analizama i komentarima nego „dubinskim“ istraživanjima društva u kojima bi se, verujem, moglo doći do dragocenih saznanja o neočekivanim preobražajima društva.

2. Za ovih poslednjih 100 godina mnogi osnovni pojmovi, mnoge vrednosti koje su bile okosnica društvenih teorija menjali su prvobitna značenja. Od prevelike upotrebe i zloupotrebe ti dobri, ključni vrednosni pojmovi kao neophodni „alati“ za obradu „socijalnog materijala“ i brojnih društvenih činjenica su se „izlizali“, izgubili su jasan sjaj svojih prvobitnih značenja. Šta su danas sloboda, jednakost, pravda, demokratija, narodni suverenitet, politički život, javnost, reforma, progres, solidarnost, humanizam, opšte dobro? Slično se dogodilo i sa institucijama. Šta je danas država, društvo, međunarodno pravo, međunarodna zajednica? Šta je danas politika?

Poznato je i normalno da pojmovi proširuju i menjaju značenja, etimologija i hermeneutika pružaju bogat materijal o tome i bilo bi banalno na to ukazivati. Problemi nastaju kada se to ne vidi ili prikriva, i time otvaraju mogućnosti ideološkim zloupotrebama. Promene su očekivane i prirodne, ali smo suočeni sa činjenicom da one nisu nikada u istoriji bile tako sveobuhvatne i tako brze. Tehnološka revolucija, koja se poslednjih pola stoleća odigrava pred našim očima, stvorila je fenomen nezamislivog ubrzanja u skoro svim vidovima života, izlažući nas totalnom „teroru brzine“. Ta ubrzana revolucija, naročito u digitalnoj oblasti stvorila je i stvara neprekidnu nelagodu socijalnim analitičarima svojim otkrićima i iznenađenjima, koja izazivaju burne i nepredviđene društvene promene i različite mogućnosti primene i zloupotrebe.

Za svrhe ovog izlaganja moram da se zadovoljim ilustracijama, tamo gde bi bilo mesto analizama. Naučna, pa i tehnološka otkrića svoje društvene posledice u potpunosti pokazuju kasnije i često su neočekivane. Ograničiću se na trenutno političko polje da to ilustrujem.

Ako analiziramo istoriju demokratije kao oblik vladavine u kome je politika najviše dolazila do izražaja videćemo da je tehnika komuniciranja sa građanima u skupštinama, i sa masama na trgovima, veoma uticala na pravac promena suštine demokratije. Od sofista, učitelja retorike, koji su obučavali građane da budu uverljiviji i uspešniji u skupštinskim debatama, preko srednjevekovnih propovednika i kasnijih štampanih pamfleta i pojave novina i masovne štampe, sve do pojave radija i televizije, tehnologija masovnih komunikacija proizvodila je neočekivane društvene posledice i modifikovala praktikovanje demokratije uz povećane mogućnosti manipulacije.

Međutim, tek je primena nove, digitalne tehnologije, otvorila mogućnosti neograničene manipulacije masama, svodeći posrednu, parlamentarnu demokratiju, kao oblik političkog uređenja, na ritualno smenjivanje političkih elita, koje, kao upravni odbori kompanija, obavljaju u ograničenom vremenskom intervalu, tehničke, javne poslove koji su im povereni. Posredovana i manipulacijom i demagoškim sadržajima, ispražnjena od uticaja građana na definisanje „javnog dobra“, demokratska vladavina se udaljila od svojih konstitutivnih elemenata: građanina i narodnog suvereniteta. Nova, trenutno dominantna ekonomska doktrina neoliberalizma, omogućila je prevlast privatnog nad javnim interesom, pomoću totalne privatizacije i deregulacije javnog sektora. Društvo

je svedeno na mreže privatnih korporacija, građani na potrošače, a država na samo simboličnu političku zajednicu. Ekonomsko raslojavanje društva do nezamislivih razmera nejednakosti u političkom je smislu novi oblik vladavine približilo idealnoj plutokratiji.

Šta se u međuvremenom desilo sa pojmom politike? To više nije delatnost kojom se usmeravaju i dovode u sklad državni poslovi, vodi briga o opštem dobru i funkcionisanju javnog života, o očuvanju i napretku polisa ili kasnije države. To je danas borba interesnih grupa, borba često lišena etičkih normi i proklamovanih načela, pre svega pragmatična i privatnim interesom motivisana delatnost. Zbog prevlasti ekonomskih centara moći i plutokratskih elemenata vladanja, politika više nije ni visoko prestižna profesija. Sa slabljenjem autoriteta države slabio je i ugled i značaj političke delatnosti. Privatizovana propagandna mašinerija uporno je devastirala političku delatnost i moralno degradirala političare. To je dovelo do gubljenja motivacije mladih naraštaja da se bave politikom, što na svetskom nivou dovodi do kadrovskog snižavanja kvaliteta političara. Neoliberalna ideologija je svojim „ratom“ protiv javnog sektora ne samo moralno degradirala politiku kao delatnost od javnog interesa, već građane neprekidno otuđuje od svakog interesa za političke sadržaje. Sadržaji najvećeg broja televizijskih kanala posvećeni su ekonomskoj propagandi, reklamama, zabavi niskog kvaliteta, profesionalnom sportu i filmovima sa obiljem nasilja.

Vrednosno trojstvo: *liberté, égalité, fraternité*, koje je afirmisala Francuska revolucija i koje je činilo vrednosnu i političku osnovicu civilizacije poslednja dva stoleća, raspalo se, ili je izgubilo stari sjaj.

Šta je danas sadržaj slobode i gde su njene granice? Boreći se protiv tiranije, protiv apsolutizma i samodržavlja, protiv diktatura i autokratija, građani su kroz vekove širili horizonte slobode. Autoritet i moć su joj bili meta. Sloboda se uzdizala braneći individualnost, ličnost protiv monopola državne i crkvene moći. Ideologiju liberalizma moguće je uslovno svesti na naslov Spenserove knjige: Čovek naspram države. Kritičari liberalizma među kojima je i Marks, ukazivali su na ograničenost pojma slobode na suprotstavljanje državi, svodeći individuu na izolovanu, privatnu osobu. Te „negativne slobode“, kako ih po Isaiju Berlinu nazivaju politički teoretičari čine važan, ali ne i dovoljan element slobode. Razvoj „pozitivnih sloboda“, koje se oslanjaju na prava: slobode govora, udruživanja, protesta, štrajkova, dao je slobodi politički sadržaj. Međutim, pozitivne slobode su na stalnom udaru mnogih ograničenja u mnogim zemljama uprkos liberalnim ustavima.

Sloboda je prvi poklič, bez nje nema ličnosti, samostalne individue, nema građanina. Ali neograničena sloboda pojedinca ugrožava slobodu drugih, pa je tako i sloboda pojedinca ugrožena od drugih i nastaje stanje nesigurnosti i neslobode, i zato se granica slobode određuje dotle dok ne ugrožava slobodu drugih. Ali ko to određuje tu granicu? Država (Levijatan), ili neograničeno slobodno tržište (nevidljiva ruka), ili „društveni ugovor“?

Neograničena sloboda prisvajanja ugrožava drugu vrednost „trojstva“, jednakost. Velike imovinske nejednakosti izazivaju društvene napetosti, revolucije, pobune sa pozivima na pravdu. Samo konsenzusom uspostavljen sklad slobode i jednakosti obezbeđuje mirni napredak političkim zajednicama. Ali kako doći do tog konsenzusa? Ruso predlaže jedan princip, ali ga ne precizira. On dopušta uvećanje svojine do neophodnog nivoa da se njome sačuva sloboda, da niko ne može biti ekonomski porobljen, a istovremeno da ne sme preći veličinu kojom bi se drugi ljudi porobili. Ovaj princip su razmatrali i Jakobinci u Francuskoj revoluciji, i kasnije mnogi utopisti, ali se pokazalo da ga je teško operacionalizovati.

Odgovor egalitarizmom je zadovoljavao neke elemente pravde, ali ubrzo se pokazalo da su deficitom „pozitivnih sloboda“, slobodnog govora i kritike neki članovi političke zajednice postajali, kako bi Orvel rekao „jednakiji“, pa je pored slobode stradala i jednakost. Ono što bankarima još nije jasno, političkim i ekonomskim filozofima jeste: Samo pod ruku, skladno, sloboda i jednakost mogu omogućiti ono što je najvažnije: bratstvo, čovečnost, humanizam, moralno i intelektualno napredovanje ljudskog roda.

3. Ako bi se neko latio da strogo akademski definiše prirodu poretka države Srbije našao bi se na priličnim mukama. Ako hoće da se posluži klasičnim kvalifikacijama i upita se: „Koji je to tip vladavine?“, našao bi se u neprilici. Da li je demokratski? Ako se držimo prvog određenja demokratije iz Herodotove Istorije u kome se kaže da je „demokratija suprotna vladavini jednoga čoveka“, monarha, tiranina, ili bilo koga, moramo reći da Srbija nije demokratska država, jer uprkos postojanju demokratskih institucija: parlamenta i vlade, mnoge odluke donosi premijer sam saopštavajući ih lično na pres konferencijama.

Ali, možda je uprkos tome duh države demokratski, postoji ipak uloga nekih nezavisnih institucija: parlamenta, na primer? Nažalost, vlada neprekidno ponižava parlament, terajući ga da izglasava razne „varvarije“, kako bi rekao Svetozar Marković, kao „izmene i dopune zakona“, u skladu sa trenutnim potrebama vlade. Vlada na pitanja, ionako obespravljene opozicije, odgovara napadima i uvredama poslanika, kao da su oni birali poslanike a ne poslanici njih. „Hitnim postupcima“, zasedanjima i posle ponoći, subotom i nedeljom, parlament je degradiran na formalni servis vlade.

Sudstvo, zatrpáno milionima predmeta, pod pritiskom da se mnogi sporovi ne rešavaju ili odlažu, čini pravdu nedostižnim idealom, a vladavinu prava himerom. Spregom policije, tužilaštva i korumpiranih tabloida istrage se vode preko medija više nego u sudnicama.

Javnost, kao korektiv ponašanja državnih organa, pod pritiskom je egzistencijalne ugroženosti novinara, sa prevladajućim stilom autocenzure.

Ako bi imaginarni istraživač pokušao da iz Ustava donese sud o tipu vladavine i režimu naišao bi takođe na ogromne poteškoće. Da li je Srbija laička republika? Od kuda onda „krunski saveti“, državne sahrane kostiju svih

članova nekadašnje kraljevske porodice, od kuda Sinod SPC na zajedničkim sednicama sa vladom i Akademijom nauka o utvrđivanju državne politike, bez učešća parlamenta?

Veliki je rad pred društvenim naukama da definišu naše društvo i državu i želim im mnogo uspeha u tome.

I DEO

TEMELJNA PRAVA
I SLOBODE:
LIBERALNA
I MULTIKULTURNA
EVROPA



Milorad Stupar²

Univerzitet u Beogradu
Filozofski fakultet

Pojam evropskog građanina i pitanje solidarnosti³

Evropska unija se nalazi pred velikim izazovom, a to je da li će opstati kao institucionalni projekat u vidu jedne političke zajednice koja ostvaruje osnovne liberalne i demokratske vrednosti. To je kriza koja traje godinama i ima svoje dublje institucionalne ali i istorijske korene, a od nedavno se pojačala zbog finansijske i ekonomske krize u mediteranskom delu Evrope, kao i zbog eskalirajućeg problema nadolazećeg talasa velikog broja migranata sa Bliskog istoka, Azije i Afrike.

Današnji najvažniji problem, koji veoma otežava rešavanje pomenute krize, je činjenica da među narodima i državama EU ne postoji jasna zajednička vizija o tome šta znači evropska integracija i kako da se iz krize izađe. Neke države članice EU Evropu vide kao politički prostor otvorenih granica, kao područje koje tražiocima azila pruža dobrodošlicu (mislim da je, između ostalog, i to suština skorašnje parole „Možemo mi to!“, nemačke kancelarke Merkel⁴), a neke druge, suprotno tome, EU vide kao tvrđavu (ponašanje vlade Mađarske od leta 2015. i naponi da se zbog nadolazećih migranata izgradi zid oko granica te zemlje navodno štiteći na taj način ostatak EU, je dobar primer u tom smislu).

2 E-mail: stupar.m@sbb.rs

3 Rad je nastao u okviru projekta „Dinamički sistemi u prirodi i društvu: filozofski i empirijski aspekti“ (br. 179041) koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.

4 Navedeno prema članku „Mutter Angela“ u engleskom izdanju nemačkog lista *Der Spiegel*, 19. septembar 2015. Dostupno preko: <http://www.spiegel.de/international/germany/refugee-policy-of-chancellor-merkel-divides-europe-a-1053603.html> (pristupljeno 23. septembra 2015)

DVA PUTA

Šanse za izlazak iz krize možda ipak postoje. Naime, dešava se da političke zajednice u krizi uspeavaju sebe da redefinišu i bolje osmisle svoj dugoročni strateški put, a da pri tom ne dođe do njihovog raspada. I Evropa se danas nalazi pred takvom šansom. Moglo bi se reći da su se u akademskoj zajednici iskristalisala dva predloga u vezi sa putevima kojima treba ići u prevazilaženju ove krize. Oba ova predloga mogu se u nekom svom obliku naći u baštini evropske političke misli.

Prvi predlog sadrži zahtev za redefinisanjem pojma evropskog građanstva kao integrativne ideje na vrednosno-pragmatičnoj osnovi i može se naći u skorašnjim predlozima Jirgena Habermasa (Jürgen Habermas)⁵ i nešto ranijim idejama Ulriha Projsa (Ulrich Preuss)⁶. Na primer, Habermas budućnost EU ne vidi kao komonvelt država. On je vidi kao tvorevinu dvostrukog dogovora između, s jedne strane, naroda Evrope, i s druge strane, građana Evrope, u kojoj se smanjuje uticaj birokrata iz Brisela, jer, po Habermasovom mišljenju, samo narodi i građani Evrope jesu istinski akteri istorije i u tom smislu mogu da predstavljaju jedini autentični demokratski potencijal (Habermas 2012, ix-x). Prema ovoj kosmopolitsko-demokratskoj viziji, EU bi trebala da bude odlučujući korak ka sveopštoj integraciji čovečanstva: „Evropska unija može se pojmiti kao odlučujući korak na putu prema politički osmišljenoj svetskoj zajednici“, kaže Habermas nadahnut inspirisan Kantovom kosmopolitskom vizijom (Habermas 2012, 2). Ova ideja podrazumeva akciju odozgo a to su: naponi usmereni na državnu integraciju preko dokumenata koji redefinišu stare vrednosti i institucije koje se temelje na prevaziđenoj ideji države-nacije. Ovo takođe podrazumeva povećanu aktivnost evropskog civilnog sektora za stvaranje evropskog građanskog društva i ako je moguće evropskog demosa. Napori u tom pravcu bi mogli da idu i odozdo preko insistiranja na nestandardnim podržavnim grupisanjima, t.j., u pronalaženju novih regiona koji treba da se integrišu, odnosno grupa koje preko „komunikativnog delanja“ artikulišu svoje interese na nadnacionalnom nivou u „evropskom javnom polju“, itd.

Drugi put je renacionalizacija Evrope što u ekonomskom smislu znači mogućnost napuštanja evrozone (Streeck 2014), a u političkom i napuštanje ideje o mogućnosti da velike i raznorodne grupe ljudi koji žive u granicama EU budu spremne na lojalnost evropskim nadnacionalnim institucijama *per se* bez prethodnog „filtriranja“ odluka izvršnih organa tih institucija na nacionalnom nivou. Ovo takođe znači da buduće evropske strukture treba da budu utemeljene

5 Može se naći u predlozima Jirgena Habermasa u nizu njegovih članaka, a posebno u knjizi *Zur Verfassung Europas: Ein Essay*. U ovom radu se oslanjamo na englesko izdanje ove knjige pod naslovom *The Crisis of European Union: A Response* (Habermas 2012).

6 O Projsovom shvatanju dinamike u konstituisanju ideje evropskog građanina videti (Preuss 1996).

na stubovima proverenih političkih struktura država članica (Streeck, 2014), a da se iz krize traži izlaz metodom postepenih „pokušaja i pogrešaka“, a ne posredstvom spektakularnog „ura-evropejstva“ (Klaus 2010, 128) zasnovanog na ideologiji koja nudi gotova rešenja konstruisana u glavama „odabrane intelektualne elite“ ili političkih komesara iza zatvorenih vrata u Briselu. Ovaj oprezan pristup u izgradnji nadnacionalnog evropskog građanskog identiteta ogleda se u rečima Vaclava Klause: „Centrala Evropske unije nije ni izvor celokupne legitimnosti građanskih stavova, niti merilo ispravnosti shvatanja izraženih na političkoj sceni u pojedinačnim evropskim zemljama. Pokušajmo da to neza boravimo“, kaže bivši predsednik Češke Republike (Klaus 2010, 117).

U ovom radu ispitaćemo prvu pomenutu mogućnost-mogućnost evropske integracije na vrednosno-pragmatičnoj osnovi koja bi svoj osnov imala u solidarnosti i jačanju nadnacionalnih evropskih institucija. Na početku ću izneti svoj preliminarni stav da je veliko pitanje da će, ukoliko krene tim putem, EU u tome i uspeti, jer ono što danas ujedinjuje evropske građane na paradoksalan način jesu u stvari njihovi evroskeptični stavovi. Test za pragmatičko-vrednosni model biće kategorija solidarnosti, odnosno ideja „brige za druge“. Dosada je EU pokazala čitav niz slabosti u prolazu na ovom testu što ne znači da ona u tome neće uspeti jer evropska politička praksa i institucije EU u sebi nose ogroman civilizacijski potencijal. Pre nego što se direktno usredsredimo na ovaj test, ukratko ćemo objasniti metodološki pristup koji koristimo u razumevanju mogućnosti integracije evropskog građanstva u EU.

TRI MODELA OBJAŠNJENJA INTEGRACIJE EVROPSKOG GRAĐANSTVA U EU⁷

U metodološkom pristupu oslanjamo se na radove kanadskog sociologa Rejmona Bretona (Reymond Breton) posebno na njegov rad „Identifikacija u transnacionalnim političkim zajednicama“ (Breton 1996, 40-59). Breton smatra da se u društvenoj nauci najčešće nailazi na tri modela konceptualizacije individualnog i grupnog identiteta na nadnacionalnom nivou, a to su utilitaristički, pragmatički i kulturni. Prema kulturnom modelu, identitet nastaje iz datog zajedničkog istorijskog, religioznog, jezičkog, etničkog i uopšte kulturnog nasleđa; prema **pragmatičkom modelu**, identitet nastaje kao posledica **solidarnosti individua oko zajedničkog vrednosnog cilja** do koga se najčešće dospeva u široj, organizovanoj i često i veoma intenzivnoj povezanosti sa drugima (najčešće u jednoj političkoj zajednici koja je suočena sa nekom sudbomosnom odlukom u svojoj istoriji, na primer, sa izazovom oko pitanja secesije

7 Tekst prva dva paususa ovog odeljka, uz neke manje izmene, preuzet je iz mojih ranijih radova o pojmu evroskog građanina, uporedi (Stupar, 2006) i (Stupar, 2008).

ili revolucije, koja može da zahteva i značajne žrtve na skali težine izvođenja kolektivnog poduhvata, a kasnije ta odluka trajno obeležava zajednicu); prema utilitarističkom modelu, ljudi se identifikuju sa zajednicom i njenom organizacijom jer smatraju da će zbog toga imati (ili su već imali) ekonomske koristi ili zato što rešavaju pitanje svoje bezbednosti.⁸

U svom članku iz 2006. godine (Stupar, 2006.) došao sam do zaključka da se osnova evropskog identiteta ne može izvesti iz jednog kulturnog obrasca naprosto zbog toga što ne postoji nešto što bi se zvalo zajednička evropska kultura, religija, istorija i jezik kao nešto što je primordijalno dato, iz čega bi se mogli razviti pojmovi evropske nacije i građanina Evrope kao njenog člana po uzoru na izgradnju identiteta moderne države-nacije, koji uključuje teritorijalnost, suverenost, koju podržava manje-više homogena kulturna i simbolička nadgradnja, religija, hijerarhijski legalni poredak, itd. I sami dokumenti na kojima počiva EU onemogućavaju tako nešto. Naime, do homogenizacije nacionalnog političkog identiteta u standardno modernom smislu istorijski se najčešće stizalo represivnim merama (u situacijama krize, mobilizacije u ratovima, itd.) i jedinstvenim obaveznim obrazovnim sistemom. To ne može biti slučaj u projektu Evropske unije jer se, i po Mاستrihtskom ugovoru, a i ostalim dokumentima, takvi represivni pokušaji iz principijelnih razloga odbacuju. Takođe, kada sagledamo motive i razloge donošenja Reformskog ugovora, odnosno kada razmotrimo njegovu sadržinu, jasno je da taj dokument ne podrazumeva dublje evropske integracije, kao i dalju institucionalnu izgradnju ideje evropskog građanina preko nekog jedinstvenog simboličko-kulturnog modela koji liči na kulturno-simboličku nadgradnju države-nacije. U Reformskom ugovoru namerno su žrtvovani svi oni simboli i sadržina pojmova koji potencijalno mogu da budu osnov identifikacije građana zemalja članica Unije, sa nadnacionalnim političkim identitetom Evropske unije na nivou neke posebne i jedinstvene simboličke nadgradnje. Na primer, u tekstu se odustalo od korišćenja termina „ustav“, kao i od simbola Unije kao što su zastava, grb, himna i zajednička moneta. Odustalo se takođe od ujednačavanja zakonodavnih akata Unije u zajednički naziv „zakon“, te su zadržani pojmovi „uredba“, „direktiva“ i „odluka“. Uzrok ovog „pročišćavanja“ je to što su tokom 2007. godine, posle „perioda refleksije“ i prethodnog neuspeha u ratifikaciji predloga Ustava Evrope, evropski lideri došli do zaključka da će efikasnost u postupku ratifikacije *Reformskog ugovora* od strane zemalja članica biti povećana ukoliko se umanju broj onih osobina koje ovaj dokument čine ustavnim dokumentom. I tako je nastao *Reformski ugovor* koji nije autonoman

8 Bezbednost je možda ostala jedina neupitna karakteristika utilitarističkog modela koja povezuje države članice EU. Da li je strah od raspada NATO konstelacije kao unutrašnjeg i spoljnog bezbednosnog okvira glavna motivaciona osnova da se države članice drže zajedno pod jednim institucionalnim okvirom?

pravni tekst već skup amandmana na postojeće međunarodne ugovore koji tvore Evropsku uniju i koji, svi zajedno, čine ogromni *acquis communautaire*, sa više od 80.000 stranica propisa i uredbi.

Što se utilitarističkog modela tiče, možemo reći da i po tom osnovu ne treba da budemo veliki optimisti. Mada same relevantne odredbe u 2. članu *Reformskog ugovora* (vidi: Janjević 2008, 21) izražavaju zahteve za angažovanjem na stvaranju „privrede visoke konkurentnosti“, ali i za stvaranjem uslova za „ujednačen ekonomski rast“, „punu zaposlenost“, „društveni napredak“ bez „socijalne isključenosti i diskriminacije“, što su, naravno, za svakog racionalnog građanina sve prihvatljivi i poželjni zahtevi, problem je što su ti zahtevi ostali na deklarativnom nivou jer EU je ekonomski gledano danas jedno veoma podvojeno područje. Problem nije samo u tome što je standard života u EU prilično neujednačen: razlika u prihodu *per capita* je, otprilike, u srazmeri od 11:1. Problem je u tome što su i građani bogatijeg severa (Nemačka) i građani siromašnog juga (Grčka i Španija) nezadovoljni ekonomskim odlukama birokratskih tela. Nezadovoljstvo onih prvih ogleđa se u odbijanju da njihova država učestvuje u kreditiranju duga zemalja sa juga Evrope, dok građani sa juga demonstriraju protiv mera iscrpljujuće budžetske štednje koja podrazumeva gubitak radnih mesta i duboku socijalnu krizu. Može se na relativno lak način pokazati da ovo nezadovoljstvo svoj uzrok ima u strukturalnom problemu tzv. evrozone. Da bi neka zemlja bila integralni deo tog sistema, ona mora svoj budžet prilagoditi zahtevima finansijskog sistema globalnog kapitalizma, odnosno najjačeg igrača-Nemačke. Međutim, nametanje iste valute Holandiji i Bugarskoj, Luksemburgu i Grčkoj, narodima koji nemaju istu istoriju, niti istu političku kulturu, niti približan standard života, u periodu od samo nekoliko godina, predstavlja pre jedan imperijalni poduhvat nego demokratsku politiku. Ne može se demokratskom političkom zajednicom, posebno tako složenom kao što je EU, upravljati kao bankom. Kako onda izaći iz problema na politički način? Usredsredimo se onda na mogućnost izlaska iz krize legitimnosti EU preko pragmatičko-vrednosnog modela, a to je i glavni predmet ovog izlaganja.

PRAGMATIČNI MODEL (PROJS I HABERMAS)

Pošto su evropske institucije u stalnoj dinamici, može se govoriti i o dinamici u konstituisanju ideje evropskog građanina u smislu da njegov politički profil nije dovršena stvar. Ideja građanina Evrope zahteva rekonceptualizaciju pojma građanina, jer taj novi pojam sad ne pretpostavlja zajednicu iz koje se građanstvo kao članstvo u zajednici izvodi, već da ideja građanina na neki način konstituiše samu tu zajednicu. Kako ideja građanstva može da konstituiše samu zajednicu? Pa jedino tako ako se građani okupe oko neke vrednosti kojoj su u situacijama većih i značajnijih kolektivnih delanja veoma privrženi. Te ideje i vrednosti mogu da se stave u dokument koji definiše osnovna prava i dužnosti zajednice pa se može

reći da su tom dokumentu i građani veoma privrženi i u afektivno-voljnom smislu. Na taj način možemo govoriti o ideji ustavnog patriotizma iz kojeg se crpi energija za konstituisanje same zajednice na temeljima vrednosti kojima smo privrženi. To je u osnovi Habermasova, a i Projsova (Preuss 1996) ideja o dinamici u konstituisanju ideje evropskog građanina. Dakle, očigledno je da je za ustavni patriotizam, potreban jedan izrazito „sekularistički oblik moralnog žara“ (Müller 2008) koji pre svega naglašava međusobno poštovanje građana, a ne odnos nacije prema himni, bogu ili nečem sličnom. U mnogim svojim radovima Habermas pokazuje da u današnjim multikulturalnim i globalizovanim političkim zajednicama ideja homogenizacije građanstva preko zajedničke kulture i etniciteta mora da bude odbačena. Habermas smatra da uslovi koji obeležavaju tu „postnacionalnu konstelaciju“ iziskuju integraciju građanstva preko „uvažavanja drugog“ kao osnovne vrednosne orijentacije (Habermas 1998; 2002). Solidarnost je most preko koga „drugi“ ulazi u dijapazon vrednosti ličnosti autonomnog građanina Evrope i zato ćemo taj pojam nešto detaljnije predstaviti.

PRETPOSTAVKA O SOLIDARNOSTI

Polazimo od pretpostavke da jedna normalna politička zajednica treba da preko svojih uredbi i zakona obezbedi minimum solidarnosti. Dakle, šta bi bilo opšte vrednosno određenje solidarnosti? To je jedna filozofska pretpostavka: otprilike, to je uvažavanje potreba drugih, kao i adekvatan odgovor na zahteve koji iz tih potreba proizlaze, dakle misli se na empatiju, osećaj za drugog; bez svih tih veza koje konstituišu brigu za druge, nema društva koje je trajno i koje može da podrži i trajno podupre neku vrstu političkog sistema kao racionalne političke organizacije društva.⁹

Razmatrajući ovaj princip „brige za drugog“ sa sociološkog i istorijskog aspekta, Habermas njegove manifestacije na institucionalnom, kulturnom i političkom nivou nalazi prvo u kategoriji „zajedničkog dužništva“ u Rimskom pravu (*obligatio in solidum*) koje se istorijski prenosi i u pravni kod mnogih evropskih država. Hrišćanstvo takođe u sebi nosi ideju humanosti. Kasnije, posle Francuske revolucije, prema Habermasu, ideja solidarnosti dobija svoje političko značenje „bratstva“ kao „sekularizovana religija humanosti“ (upoređi: Habermas 2013). U knjigama *Ogled o ustavu Evrope i Iskušenje tehnokratije* (Habermas 2015), kao i u nekim drugim svojim člancima, Habermas se nada da će osećaj solidarnosti među Evropljanima, odnosno njihov razumni smisao za dugoročni kolektivni interes, omogućiti EU da izađe iz krize legitimnosti. Ovaj „iskorak“ u pravcu solidarnosti treba da omogućiti reformu *acquis communautaire* tako što će se preko

9 Odlična analiza kategorije „brige za drugog“ kao osnove jedne normativne etičke i političke teorije može se naći u (Held 2006).

reformisanih osnovnih dokumenta podići status Evropskog parlamenta na nivo Evropskog saveta i time utrti put formiranju evropskog nadnacionalnog političkog prostora koji će kontrolisati donošenje odluka birokrata. Na ovaj način bi se demokratski proces preveo i na širi, nadnacionalni evropski prostor, što bi podrazumevalo određenu „demontažu“ birokratije i bankarskih tehnokrata. Takođe, da bi se poboljšala ekonomska situacija na jugu Evrope, Habermas posebno zahteva pregnuće od strane Nemaca da prihvate kratkoročnu redistribuciju bogatstva na svoju štetu (u vidu delimičnog otpisa dugova državama dužnicima ili preko nastavka kreditiranja duga) zarad dugoročnog pozitivnog efekta koji bi iz toga proizašao za čitavu Uniju uključujući naravno i samu Nemačku. Uz sve ovo Habermas očekuje da će Britanija ostati u EU. Nešto detaljniji Habermasov predlog koji se odnosi na ekonomski aspekt podrazumeva prerastanje monetarne unije u političku uniju tako što bi se gradile institucije na nadnacionalnom nivou koje bi nadgledale „integralne principe za koordinaciju fiskalnih, budžetskih i ekonomskih politika individualnih država članica“ da bi se sprečio negativan uticaj ekonomske politike jedne države na drugu državu članicu (Habermas 2015, 9). Takođe, mora se formirati budžet EU sa ciljem da ekonomski stimuliše programe koji bi bili specifični za određenu zemlju. Uz sve to Habermas predlaže i izdavanje evro-obveznica preko kojih bi se omogućila delimična kolektivizacija duga neke nacionalne ekonomije koja bi zapala u teškoće (*Ibid.*). Očigledno je da Habermas traži neku osnovu za redistributivnu politiku na institucionalnom nivou EU koja se inače podrazumeva u legalnom sistemu države-nacije ili kao „reciklaža suficita“, ili kao kontrola kursa nacionalne valute o čemu će kasnije biti nešto više reči. Sve ove promene i reforme Habermas predlaže za „jezgro“ EU, ali ne i za njenu „periferiju“ – on tu ima u vidu samo „staru Evropu“ uključujući Poljsku (videti: Habermas 2015, 13-15).

U onom što sledi ispitaćemo opravdanost ovakvih očekivanja u pogledu menjanja institucija EU, odnosno postavlja se pitanje da li društvena i emocionalna osnova za globalnu demokratiju ovog tipa danas među građanima Evrope uopšte postoji. Razmotrimo neke skorašnje trendove i činjenice.

TRENDVI I ČINJENICE

Može se reći da politička zajednica solidarnost ostvaruje kako prema unutra, tako i prema spolja. Važno je uočiti da što se vrednosnog ustrojstva EU tiče, oba ova pravca zavise jedan od drugog: teško je na duži rok zamisliti da neko izražava brigu za svoje ako pritom ne izražava brigu za druge, naročito ako je princip inkluzivnosti jedan od stubova vrednosti kao što je to slučaj u EU. Ne zaboravimo, EU je pre svega jedan anti-ratni projekt u okviru koga se insistira na poštovanju ljudskih prava, poštovanju kultura, itd. Standardi *Zajedničkog evropskog sistema azila* (CEAS) koji uvažava ljudska prava, garantuje zaštitu i dobrodošlicu osobi koja traži azil, t.j. polazi se od *Ženevske konvencije o zaštiti izbeglica* iz 1951.

Međutim, problem je u praktičnoj primerni ovih standarda. Kao što je poznato, u EU se to pokušalo preko Dablinske konvencije, ali ona je odskora suspendovana. Da li se urušava ideja solidarne i ujedinjene Evrope?

SOLIDARNOST PREMA SPOLJA: NEGATIVNI TRENDОВИ

1. **Neefikasnost, neodlučnost, odugovlačenje.** EU je sve do ovog meseca septembra 2015. namerno godinama zatvarala oči pred talasom izbeglica sa Bliskog i Dalekog istoka i severne Afrike koji je postepeno udarao o evropske obale, a sada udara u velikim naletima-potencijalno gledano, reč je o milionima ljudi. EU je svoju aktivnost u tom pogledu dugo ograničavala na patroliranje brodova koji presreću čamce u vodama Mediterana, a na kopnu je dopustila da izbeglice idu peške, kao što se to događalo vekovima unazad, putujući bez ikakve pomoći u logistici ili hrani. Pritom treba imati u vidu da je EU bila ili saučesnica u političkim i vojnim akcijama koje su izazvale ovu najnoviju seobu naroda ili je pak politički odobravalala pa i podsticala rušenje laičkih režima u Iraku, Egiptu i Libiji, odnosno podržavala je tzv. „arapsko proleće“ koje je dobrim delom izazvalo ovaj ogromni demografski haos.

2. **Trend renacionalizacije.** Posebno u Istočnoj Evropi postoji trend renacionalizacije EU. Nema dovoljno razumevanja prema ideji slobode naročito u zemljama istočne Evrope koje su bile šampioni slobode neposredno pre i posle pada Berlinskog zida. Na primer, bilo je uočljivo neslaganje od strane predstavnika Slovačke, Mađarske i Češke u odnosu na odluku predsednika Evropske komisije a u vezi sa distribucijom kvota za prihvatanje izbeglica. Slovačka, na primer, poručuje da će primiti samo izbeglice hrišćane i to njih 2000, ako im odgovaraju. Zaboravlja se pružena ruka Zapada pre 25 godina kao i brzo učlanjenje u samu EU 2015. godine. To sve ukazuje da motivi učlanjenja u EU nisu bili samo poziv ideje slobode, već i nacionalistički motivi, odnosno ponovno dobijanje suvereniteta posle pada komunizma. Ali renacionalizacija nije trend samo u bivšim komunističkim zemljama. Na primer, Danska vlada platila je 8.09.2015. u mnogim arapskim novinama u Libanu oglas pod naslovom „Ne dolazite“. Izbeglicama se u Danskoj smanjuje pomoć za 50%.¹⁰

3. **Evropa kao tvrđava.** Mađarski ministar odbrane početkom septembra 2015. daje ostavku jer se, tzv. „anti-migrantski zid“, koji se gradi po nalogu Orbanove vlade na granici Srbije i Mađarske, presporo gradi. Grade se zidovi

10 Proveriti na sajtu *Vašington Post*-a: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/09/07/denmark-places-an-advertisement-in-lebanese-newspapers-dear-refugees-dont-come-here/> (pristupljeno 20. septembra 2015.)

ne samo u Mađarskoj. Postoje zidovi i u Španiji i u Bugarskoj. Izgradnju zidova politički autoriteti pravdaju tvrdnjom da time štite evropsku kulturu i evropski načina života.

SOLIDARNOST PREMA SPOLJA: POZITIVNI TREND

Koraci ka promeni Dablinskog sistema dodeljivanja azila. Odluka¹¹ (ipak zakasnela) predsednika Evropske komisije o kvotama je pozitivan pomak u rešavanju problema sa migrantima. Povećavaju se kvote za prijem onih čiji su životi ugroženi ratovima s tim što se zahteva i pravedna raspodela kvota proporcionalno veličini i kapacitetu države primaoca (na pr., Slovenija treba da primi oko 1000. a Nemačka 40.000 od ukupno 160.000 potencijalnih azilanata), itd. i nijednoj članici neće biti dozvoljeno da bira i diskriminiše izbeglice prema veroispovesti, imovnom stanju, itd. s tim što one zemlje koje odbiju da prime zadat broj izbeglica moraće za svakog koga nisu primile da izdvoje određenu sumu u poseban fond (oko 6000 EUR). Problem sa ovom odlukom je što EU **nema nikakvih mehanizama da disciplinuje zemlje članice** koje bi se ovakvoj odluci protivile. Na primer, sličan plan, kojim je bilo predviđeno raseljavanje četiri puta manjeg broja izbeglica, letos su odbile zemlje članice, pozivajući se na suvereno pravo svake države da sama odlučuje koliko će izbeglica primiti. Da se možda nešto slično može ponoviti i sada, dokaz su prve reakcije koje su stigle iz Češke i Slovačke. Obe negativne. Državni sekretar za evropska pitanja Tomaš Prouza je rekao da Češka smatra kvote „besmislenim jer one ne rešavaju problem“. Slovačka se i dalje protivi obaveznim kvotama – stav je šefa slovačke diplomatije.

SOLIDARNOST PREMA UNUTRA: NEGATIVNI TREND

Nametanje ekonomije asketizma. Može se sasvim slobodno reći da je vizija pomoću koje je Siriza u Grčkoj osvojila vlast (<http://www.theguardian.com/world/2015/jan/25/greece-election-vote-austerity-leftwing-syriza-eu>) bila da će Trojka (Međunarodni monetarni fond, Evropska centralna banka, Evropska komisija), ako joj se jasno i javno predoči istina, priznati da štednja guši Grčku. U leto 2015., predstavnici Trojke, ali i drugi ugledni evropski funkcioneri sa jakim uticajem na finansijsku politiku EU, kao na primer, nemački ministar finansija Šojble, to nisu hteli da priznaju. Trojka je zahtevala nastavak tzv. budžetske konsolidacije u skladu sa Memorandumom koji je potpisan od strane prethodne grčke vlade. Poznato je da je takav metod konsolidacije vodio u poslednjih pet godina velikom padu nacionalnog dohotka Grčke, opštoj pauperizaciji i mogućoj

11 Navedeno prema listu *Danas* od 8.09.2015.

humanitarnoj katastrofi, što je sve umanjivalo šanse Grčkoj da se reformiše i izađe na zdravu granu. Odgovor Trojke na ovu kritiku je da ako popuste Grčkoj, to će onda kao domino efekat voditi ugrožavanju redovnog i disciplinovanog vraćanja dugova u ostalim potencijalno kriznim žarištima u Španiji, Italiji itd.

I sam Jirgen Habermas je u jednom svom intervjuu¹² izrazio svoje duboko razočaranje zbog ovakve odluke Trojke i gotovo očajanje zbog presudne uloge Nemačke u procesu sastavljanja njene sadržine. Ukazujući na suštinski demokratski deficit u Evropskoj uniji, Habermas izjavljuje: „U Grčkoj se ne „spasavaju“ njeni građani, već kapitalizam kome su potrebni stabilnost i sigurnost“ (*Ibidem*).

Značenje ove Habermasove opaske je i osnovni problem EU koji je u stvari strukturalne prirode i veliko je pitanje da li se može razrešiti ili popraviti jačanjem demokratije na transnacionalnoj osnovi jer su upravo nacionalne razlike u pogledu istorijskih i socijalnih okolnosti prepreka njihovom razrešavanju na jednom globalnijem nivou. U preostalom delu izlaganja objasnićemo tu osnovnu strukturalnu manjkavost.

KAKO SIMULTANO ODRŽAVATI FUNKCIONISANJE RAZLIČITIH POLITIČKIH SISTEMA (DRŽAVA ČLANICA) I TEŽNJU ZA UČEŠĆEM U MEĐUNARODNOJ GLOBALIZOVANOJ EKONOMIJI?

Sadržina ovog podnaslova izražava osnovni strukturalni problem EU. Naime, za razliku od država-nacija, Evropska unija, institucionalno gledano, nema svoj nadnacionalni redistributivni kapacitet na osnovu koga bi mogla da ublaži ne-srazmere u blagostanju i ekonomskoj razvijenosti unutar svojih granica (uporedi: Varufakis 2015, 72-74; *Ibidem*, gl.8). U okvirima država-nacija postoji više načina da se sa ovim problemom neka država uhvati u koštac na legalan način, sistemski. O tim načinima možemo govoriti kao o oblicima sprovođenja načela solidarnosti na institucionalnom nivou. Na primer, centralna vlast država-nacija često donosi odluku na nivou zakona o „reciklaži viškova“. Na primer, u federalnom sistemu SAD naknade za nezaposlene i zdravstvo deficitarnih država plaća Vašington nalazeći sredstva iz povećanih poreza u državama sa suficitom (Varufakis 2015, 73). Država-nacija takođe može da rešava makroekonomske probleme tako što bi nove proizvodne jedinice i produktivne investicije smestila u deficitarne regione ili krajeve države koji su manje razvijeni. Demokratska kontrola nacionalne ekonomije može da se odvija i preko devalvacije valute, kontrole inflacije sa ciljem da se naprave socijalni ustupci kao što su korekcija

12 Videti intervju pod naslovom „Jürgen Habermas’s verdict on the EU/Greece debt deal“ u listu *Gardijan*. <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/jul/16/jurgen-habermas-eu-greece-debt-deal> (pristupljeno 8.septembra 2015.)

plata u javnom sektoru i razna druga socijalna davanja. U sistemu evra u EU, gde ne postoji suverena kontrola nacionalnih finansija, ekonomski manje efikasne države nemaju ovakve poluge na raspolaganju i zato dolazi do „pucanja“ sistema. Na primer, država članica koja je inače suverena u pogledu svoje socijalne politike, u krizi ne može da izvrši devalvaciju svoje valute jer joj je valuta evro, a ona je pod kontrolom Evropske centralne banke. Ova vrsta trajne kolizije je neodrživa i mora biti predmet rešavanja.

Dosada su izvršni organi EU ovaj strukturalni problem rešavali od slučaja do slučaja, „kupujući vreme“ u nadi da će se neko trajno rešenje već nekako pojaviti.¹³ Ne treba da čudi što su se ta rešenja tražila iza zatvorenih vrata kancelarija u Briselu među ekspertima i bankarskim menadžerima (uz izbegavanje testa šire demokratske podrške) jer su zahtevi globalnog tržišta najčešće iziskivali deregulaciju i fiskalnu štednju, kao i smanjenje izdataka u oblasti javnog sektora pa se od strane šireg demokratskog izbornog tela u državama članicama nije ni mogla očekivati veća podrška za takve politike. Dakle, može se reći da politika evrozone nikada nije bila naročito demokratski projekat. I zato ne treba da čudi što su ga neki narodi Evrope odbacivali.

Istorijski gledano, Evropska unija je jedna ideja koja je nastala u okviru politike elita. Pa ma kako vredna ta ideja bila sama po sebi u nekom teorijsko-filozofskom smislu, čini se da prilikom velikih prekretnica i odlučivanja o daljem razvoju institucija EU nije bilo neke direktne veze između narodne volje i politike elita zemalja njenih članica. Tako je nastala jedna sfera koja nije bila u vezi sa glasačima i njenim predstavnicima. Sve važnije odluke prilikom pravljenja novih dogovora na transnacionalnom nivou odvijaju se van Evropskog parlamenata. Često se događalo da projekti koji dolaze iz birokratskog aparata propadaju na testu široko shvaćene demokratije u koji su potencijalno uključeni narodi svih zemalja država članica. Na primer, referendum o Ustavu za EU iz 2004. je nekoliko puta propadao, t.j. vodio je negativnom ishodu. Čini se da tu nije bilo neke direktne veze između narodne volje i politike elita zemalja njenih članica. Kao što je već primećeno, politika Evrozone takođe nikada nije bila naročito demokratski projekat. Većina vlada njenih članica nije tražila odobrenje svojih građana kada je svoj monetarni suverenitet predavala ECB-u. Na primer, Švedska vlada je postavila to pitanje i njeni građani su rekli Ne. Dakle, ako je činjenica da dugoročno gledano postoji trajna nesaglasnost između predloga birokratije i finansijsko-menadžerske elite, s jedne strane, i naroda EU, s druge strane, po pitanju dalje unifikacije evropskog monetarnog i političkog prostora, postavlja se opravdano pitanje zasnovanosti teze da će Evropa moći iz sadašnje monetarne i migrantske krize da izađe ako nadnacionalne institucije jačaju tako što će reforme biti podsticane i donošene opet od strane elita.

13 Odlična analiza ovog problema može se naći u (Streeck 2014).

BIBLIOGRAFIJA

- Breton, Reymond. „Identification in Transnational Political Communities“. In ed. Karen Knop. *Rethinking Federalism: Citizens, Markets, and Governments in a Changing World*. Vancouver: UBC Press.
- Habermas, Jirgen. 2002. *Postnacionalna konstelacija: politički eseji*. Beograd: Otkrovenje.
- Habermas, Jirgen. 2013. „Demokratija, solidarnost i evropska kriza“. Beograd: Peščanik net. <http://pescanik.net/demokratija-solidarnost-i-evropska-kriza> (pristupljeno 20. septembra 2015.)
- Habermas, Jürgen. 1998. *Inclusion of Other: Studies in Political Theory*. Cambridge: Polity.
- Habermas, Jürgen. 2012. *The Crisis of the European Union: A Response*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Habermas, Jürgen. 2015. *The Lure of Technocracy*. Cambridge: Polity Press.
- Held, Virginia. 2006. *The Ethics of Care: Personal, Political, and Global*. Oxford: Oxford University Press.
- Janjević, Milutin. 2008. *Reformski Ugovor EU iz Lisabona*. Beograd: Službeni glasnik.
- Klaus, Vaclav. 2010. *Evropa i EU*. Beograd: Službeni glasnik.
- Müller, Jan-Werner. 2008. „Ustavni patriotizam“. *Reč* 76/22: 83-95
- Preuss, Ulrich. 1996. „Two Challenges to European Union“. *Political Studies* 44 (August): 534-552.
- Streeck, Wolfgang. 2014. *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*. London: Verso.
- Stupar, Milorad. 2006. „Pojam evropskog građanina“. *Filozofija i društvo* 3: 9-27.
- Stupar, Milorad. 2008. „Ideja evropskog građanina posle perioda refleksije i Lisabonskog sporazuma“. *Filozofija i društvo* 3: 149-161.
- Varufakis, Janis. 2015. *Globalni Minotaur*. Beograd: Profil knjiga.

Natalija Mićunović

Institute of Social Sciences

*University of Belgrade*¹⁴

EU cultural policy and political outcomes in ex-Yu states¹⁵

Although these seem to be different issues, as, to paraphrase Habermas, culture can be seen as a stand-in and interpreter for other things, most notably politics, the ineffectiveness of EU cultural policy is contributing to the ineffectiveness of politics in ex-Yu, as we witnessed recently. My claim, though, is stronger, I claim that the very fact that the leadership, and by democratic procedures, the most popular part of the political elite, is such as it is, crypto-nationalist and openly and proudly primitive, because the European cultural policy, at least unwittingly, encourages us to play parts in the charade of multicultural Europe, where we play people with traditions that are not quite European, but should be respected in line with the multicultural ideal, so those traditions are pretend respected, while, in the same time, promise of membership in “European family” is also pretense. Paradoxically, it can mean that non-European behavior (pressure on media, lack of transparency in governmental business) at home is tolerated (after all, it is not **really** in Europe), while no aberrant behavior is tolerated towards other nations (we are not really **family**): fostering authoritative puppet regimes.

14 E-mail: nmicunovic@idn.org.rs, natalijam57@gmail.com

15 This article was written as part of work on the project “Social Transformations in the Process of European Integrations” financed by Ministry of Education, Science and Technological Development of Republic of Serbia (Ovaj članak je napisan u okviru rada na projektu “Društvene transformacije u procesu evropskih integracija” koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije)

My argument is that cultural policy in EU, in its lack of scope and insight, actually aids non-European political culture in its periphery, contributing to election of regimes that do not foster European values.

Politics in ex-Yu is based on identity, memory, promise, expectation and geographical confusion about Balkans, Middle Europe and EU, so we see rise in popularity of right wing, traditionalist, and populist pro-European political options.

European culture has a mixed bag of tasks a) as a stand in for true belonging; b) as interpreter for political and worldview orientation, as in pro-EU or anti-NATO.

First political culture in EU, one of self-appointed excellence, high standards in cultural and human rights issues is reserved for what is known as Old EU, the core countries, with more years in the organization, founding members, establishers of European values, coincidentally, richer and more powerful.

Second political culture, one of high aspirations, implies identity as Europeans, not only geographically but culturally, consequently economically; this is assigned to New EU, countries that joined later, that are somewhat European in customs and traditional way of life, but ‚suffer‘ from other influences, coincidentally, poorer and less powerful.

Politics in periphery is constrained not on by conditioning but also by association. Countries that are in their various stages of candidacy to join EU are on the border, even if they are not on a geographical border (Serbia, having member states Romania, Bulgaria and Greece to the East, for instance), belong to the cultural space of Mitel Europa bordering the Orient. That makes them suspect of not truly belonging in the European family.

STATEHOOD

Philosophy busies itself with the investigation of concepts; it takes concepts as seriously as natural phenomena and analyses them to death. I do not mean to advance only a metaphor. There is a sense in which to analyze a concept completely and exhaustively is to eliminate the need for its existence because now when we know all about it; it no longer appears to us as a big lump of undifferentiated material. The destiny of the concept of “nation” has been something like that. Starting as a synthesis of the floating need for a unifying factor, as a clever gimmick to express the idea of domination, it outlived the attempts at unifications of all sorts and transformed itself into something as potent and identifiable as a blood type. The connection between nation as a notion and nation-state as an actual entity is manifest again in the constitutions of the new nation-states in Eastern Europe, which all try to base citizen loyalty on some appeal to their nationality. The importance of statehood as something the denial of which can hamper growth and even threaten existence is seen as exceeding the importance of prosperity and peace.

The responsibility for prosperity cannot be left only to those in power. The barbarians are at the gates. (Those are the people we still ignore successfully, but not for long, because they will survive more mistreatment, more goods will trickle down to them as a result of our need for markets, and, if we were simply to kill them, everybody would see this in graphic detail on television and think, thanks to the democratization of education, that it cannot be quite right.) So the seeds of destruction (or of retrenchment? perhaps for the better? am I so optimistic?) were inside our civilization. Decadence is inside the high towers of the mighty, those glass castles, making us less interested in using the remote, much less doing something else. There is saturation and overload.

The attitude of the West towards the East was, even at the height of communist military power, condescending and colonial with regard to cultural and economic matters. It was not blown away by clearing rubble that was left of the Berlin wall. Even in Germany, ethnicity did not succeed in bridging the colonial gap.

Success comes in the guise of proud identity as a member of EU, not the world, no universal values are enough, because identity as Europeans is like a snobbish pretense of having better manners by birth. Lack of ability to choose which values are truly universal, and which identify Europe as a continent with a specific history, identity and purpose is a failure to construct a union of nations which is more than an administrative treaty. Instead of *liberte, egalite, fraternite* we have incarceration, domination, exploitation. However, I think that the concept of equality is one that is, in the core of its meaning, under attack of social policy that diminishes its content by substituting historical ideal of equality with something more like equity, therefore implicitly dependent on the notion of natural right.

The ideals of *liberte, egalite, fraternite* or right to life, liberty, and pursuit of happiness, even Rawls's strange idea of veiled ignorance, informed consensus, etc., share something of essence, they contain a promise of minimal solidarity. The long and rich tradition of liberalism, labor movements, etc. provided welfare state as, some (Habermas) would say, legitimation of capitalist state. The upset in the balance of the cold war, of the idea (more than is commonly admitted present in everyone's mind) that the world is neatly divided not only between two different power spheres, but also between two different ideologies, one favoring liberty and the other equality (less about life, brotherhood and pursuit of happiness) creating the (politically useful) illusion that the two are in tension and not the necessary components of the great emancipatory idea.

CULTURE AND IDENTITY

Cultural policy of EU that should bring its members closer is not working. Members are not closer nor are acting in a more European way, because cultural policy of EU that should bring its members closer is contradictory, weak and

does not address the issues of European identity. It addresses high culture and education, also identity culture that is always in danger of collapsing into ghetto inducing paternalism.

European identity is a concept that is at best derivative and at worst empty. EU identity is based on an association of disparate states, not paying enough attention to non-members, even very influential and present in Europe in presenting its identity. Linguistic policy, quoted later, shows a certain self-important insistence on members only communication, and no recognition of value of the fact that universal humanitarian ideals are not only European. The most important failure of EU is that there was never any effort at state-building, much less nation-building, because Europe is not a nation. EU could have a function as transnational organization, but it is more than that, so it should aspire to more togetherness than, say World Trade Organization. The best and least painful way to integrate Europe more would be through creation of a common cultural space, but, due to its structure as a union of fiercely independent, consensus dependent nation states, which try to keep their cultures isolated as if it was possible, disintegrative processes are actually aided by cultural policies of member countries and EU as a whole.

European agenda for culture in a globalising world¹⁶

The cultural sector plays a key role in terms of its numerous social, economic and political implications. Consequently, culture has a fundamental part in the process of European integration.

The objectives of the new European agenda for culture are built around **three priorities**:

- A: Cultural diversity and intercultural dialogue;
- B: Stimulating creativity within the framework of the Lisbon Strategy for growth and jobs;
- C: Culture as a vital element in international relations.

In line with the Unesco Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, ratified by the EU and most of its countries, the new agenda for culture proposes to reinforce the cultural dimension as a vital element of EU external relations. This priority is accompanied by a number of measures to, among other things, pursue political dialogue in the field of culture and promote cultural exchanges between the EU and non-EU countries.

Each year, 2 cities are picked as European capitals of culture; this enables them to, among other things, celebrate their European identity. The EU's multi-lingualism policy is striving to protect Europe's rich linguistic diversity; there are

16 From official EU website, www.europa.eu

currently 24 EU's official languages: Bulgarian, Croatian, Czech, Danish, Dutch, English, Estonian, Finnish, French, German, Greek, Hungarian, Irish, Italian, Latvian, Lithuanian, Maltese, Polish, Portuguese, Romanian, Slovak, Slovene, Spanish and Swedish.

As an EU citizen, you have the right to use any of these languages in correspondence with the EU institutions, which have to reply in the same language. EU regulations and other legislative texts are published in all official languages except Irish (only regulations adopted by both the EU Council and the European Parliament are currently translated into Irish).

In the European Parliament, the people's elected representatives also have the right to speak in any of the EU's official languages.

The EU provides general information about its policies in all its official languages. More specialized content is provided in the most widely spoken EU languages. The EU is home to over 60 indigenous regional or minority languages, spoken by some 40 million people. They include Basque, Catalan, Frisian, Saami, Welsh and Yiddish.

While it is national governments that determine these languages' legal status and the extent to which they receive support, the European Commission maintains an open dialogue, encouraging linguistic diversity to the extent possible.

EXCLUSION

National states that are members of EU have maintained the need for use of their national languages as a matter of national pride, regardless of practicality of translation or availability of information in widely spoken languages like Chinese, Arabic or Russian. This is just one of the signs of the exclusivity of European perspective in EU policies. That is insured by two strategies of intolerance, intolerance of a presence by exclusion through emphasizing the difference, and intolerance of a difference by forced inclusion in terms of annihilating the difference, two strategies exemplified in majority/minority dynamic in national policies.

INTERCULTURAL DIALOGUE

Intercultural dialogue is, essentially, the exchange of views and opinions between different cultures. Unlike multiculturalism, where the focus is on the preservation of separate cultures, intercultural dialogue seeks to establish linkages and common ground between different cultures, communities, and people, promoting understanding and interaction.

With 28 Member States and even more cultural groupings and identities within the European Union, intercultural dialogue is essential for avoiding conflict and the marginalization of citizens on the basis of their cultural identity.

Through its *Intercultural Dialogue and Conflict Prevention Project*, the Council of Europe – and more specifically the Cultural Policy and Action Department – intends not only to analyze the sources of intercultural and inter-religious conflicts and the mechanisms leading to them, in order to prevent such conflicts, but also to define cultural actions of a preventive nature, and to consider reconciliation measures to be taken in the post-conflict phase. The objective is to help policy-makers at all levels (local, regional and national), civil society and actors in the field to define a policy of dialogue integrating all expressions of cultural diversity.

Declaration on Intercultural Dialogue and Conflict Prevention¹⁷

“ [...] have agreed to base their action on the principles and shared values listed below:

- i: affirmation of the concept of cultural democracy and cultural citizenship, which implies rights and obligations;
- ii: respect for cultural identities and practices, and the expression of the corresponding forms of heritage, provided that these comply with the principles upheld by the Council of Europe;
- iii: the safeguarding and protection of both tangible and intangible heritage;
- iv: fair treatment for all cultures and all beliefs or faiths [...] “

NATIONAL IDENTITY

National identity is often a substitute for a more complex and complete identity in a time of identity crisis instigated from within and /or from without. Identity within a small or a large group is feigned, artificial or real which depends on the rigidity of the concept of national identity, and identity per se and nation as such.

Often the identifying characteristics described from within and from without seem to correspond to a felt identity. A need for identity comes from a weak position or from a doubt in a strong one.

Crisis pervading the modern era of integrative processes is often constructed as a crisis that is generated from national conflicts, although the opposite is in evidence: massive conflicts, heightened and more confronted national identities as a result of new regional regrouping.

In a situation of disintegration of accustomed belonging to citizen, class, professional or gender group, national identity is a substitute for citizenship identity,

17 Adopted by the European Ministers responsible for Cultural Affairs, Opatija (Croatia), 22 October 2003. <http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Ministerial-Conferences/2003-Culture/declaration.asp>

class identity, and even gender identity, either through mythical properties of men and women of a certain nation or through gathering strength usually found in a properly felt gender identity which is failed through general social crisis.

External factors in reinforcing overemphasized national identity are facilitating certain geopolitical and/or economic interests through cultural stereotyping. One example recently attracting some of the attention of global media is the Balkans.

The basic ingredient of EU cultural policy, witnessed by treatment of languages, is identity as nationality of blood and soil, not political or pragmatic considerations. So, Gaelic is an official language of EU, as well as Croatian, but Russian, Mandarin, Turkish and Arabic are not. On the other hand, meetings and documents are in English and French, and two tiered cultural valuing is omnipresent.

Balkans is a place of confused identity, periphery of greatness, but special charming periphery insistence on alliance with the greatest winners.

Lack of any guidelines in participation, education, knowledge about universal values.

CULTURE AS A STAND-IN AND INTERPRETER

In an old piece by Habermas: “Philosophy as a stand-in and interpreter” in *After Philosophy*, by Thomas McCarthy et al., MIT, 1987, philosophy is seen as a stand-in an interpreter for particular sciences – stand-in while they develop and interpreter between ordinary people and experts in those sciences. Since imitation is the sincerest form of flattery, I will paraphrase his work and find the concept of cultural policy similar to the efforts of social scientists instead of philosophers in understanding life. Culture, especially from the viewpoint of creators of cultural policy is a stand-in for real and/or universal, new, modern, civilized, ordinary, bland, neutral life, which can be achieved through learning and constructive dialogue, and it is also an interpreter between the administrators/intellectuals (ministers of culture, science and education typically) and the yet unenlightened public. Similarly as Habermas finds the role of philosophy indispensable nonetheless, and efforts to reduce one kind of philosophy to science and another to literature, I find that it is difficult to discipline culture by cultural policy into enforced politically correct positive attitude about society and cultural products functioning as sources of refined entertainment.

Society is like a house which you build based on sincere, although maybe faulty beliefs about sustainability and functionality, comfort and durability, and then you can decorate it in many different ways and indeed redecorate at whim that is – you can introduce non-essential elements of different cultures.

Culture is defined by language, symbols, values, types of insights and beliefs, norms, manners and material culture. Cultural identity is one of the identities that

closely define us, and it largely shapes our way of life, although it is sometimes less spoken of than our sexual, national or professional identity.

I am in sympathy with the goals of cultural administrators, which are enumerated in their resolutions, and I have no quarrel with their methods, and I join them in their hopes for the results of the same. However, I am skeptical of the cleanliness and simplicity of the task. Cultural policy works best with oppression (witness the extinction of forbidden Native American languages, Serbo-Croatian, Yiddish, etc.) and is very moderate in results when it comes to encouraging, cajoling, etc. (witness efforts at multiculturalism in Kosovo and a distinct lack of success in creating multicultural environment for African Immigrants in Europe).

Considering culture in the convergence of its three meanings: as a material and symbolic production of a group or nation, superstructure of society in sense that it adds the aesthetic and playful to life and a particular lifestyle, it is encompassing most of life's content, importance and meaning. Culture is anchored in cultural space, cultural history and cultural identity, creating an environment that is the totality of living space around us.

Biologists have always referred to the growth of a strain of bacteria in circumstances disallowing it to be contaminated by some other strain as "isolating a culture", so some small cultures are kept isolated, in reserves, as a reminder of exotic places we can no longer visit. Apart to those cultures that are isolated, we all belong to the web of cultures defined by education, sex, class and geography, age and ethnic background.

NEED FOR CULTURAL POLICY

When there are social – local, regional or global problems that are already solved or deemed unsolvable by other, more serious means (political, diplomatic, monetary technological or military) cultural policy is introduced as comparatively painless and likable way of improvement. Cultural policy is especially volatile in a floating cultural space, and sustained efforts of cultural, linguistic, educational and media policies were instrumental in: efforts to build, then enmesh, then deconstruct, then revive Yugoslavia, and finally to rewrite its history. Right now, a super nation in expansion, European Union, is also interested in enforcing a few rules to increase its cohesion.

It seems that legitimation of positive discrimination, undoubtedly a thing of cultural policy, which is based on concerns about the past – in compensation for historical injustices; present – in reaction to lingering discriminatory attitudes and practices, and future – in providing positive role models for coming generations should work for less politically correct cultures also, because of the right to history, to remembrance and to mourning and/or celebrating, the need to be same and different in the same time, to belong to a community and to mutiny against belonging, and the right to a future of diversity.

YUGOSLAVIA

There is a tension between spontaneous cultural expression and the products of carefully constructed cultural policy. It is particularly strong in the reconfigured cultural space of the countries of ex-Yugoslavia.

Cultural space has more dimensions than geopolitical space. Aside from living space, it is a space in which life is lived a certain way, with certain material and spiritual content. Cultural policy as one of the main ingredients of nation building and reasserting has been very important in the region. Creators of cultural policies have used those dimensions differently.

The problem between culture as a free, spontaneous and much needed expression of life of people(s), groups, sexual orientations etc. and cultural policy is that cultural policy cannot encompass all the meanings inherent in the culture as a lived expression.

Culture is often seen as divided into “high culture” and “popular culture”, and it is usually assumed that “high culture” is supported through cultural policy while “popular culture” is something that grows spontaneously, but actually, they both have two ways of coming into being and sometimes those ways are not transparent.

Identification with Europe which is desired mainly for economic reasons is feigned to be meant as cultural, the convergence of values. European cultural identity was formed on the dialectic between uniqueness and variety, the only true one, the first among equals, as a model for non-barbarity and hierarchy of civilizations and cultures, peoples and faiths, attitudes and manners. It is now in a certain quandary between “civilized universality” which should, but does not succeed to, differ from eurocentrism, and “lovable specific difference”.

External factors in reinforcing overemphasized national identity are facilitating certain geopolitical and/or economic interests through cultural stereotyping. One example recently attracting some of the attention of global media is the Balkans.

The trend of (re)building of the ex-Yugoslav, and more broadly, Balkan cultural space is a real one. The process has already started on a spontaneous level. The repercussions of channeling it are of significant importance for the successful incorporation of the whole region in larger integration processes.

Building of a positive cultural identity in the region, identity that is not linked to attitudes of intolerance towards other cultural groups, building of a positive culture of responsibility in a given political community and reintegration on the regional level of important cultural structures that would enable policies of democratic and economic reform to have an effect in the general population is a process that drives some of the more overt cultural policies.

This results in reinventing the cultural space that people could inhabit regardless of the geopolitical situation. That would make it easier for them to prepare themselves for the changes that the integrative processes bring on informative, economic and political levels.

BALKAN

Balkans changed its name to South-eastern Europe, as different from Eastern Europe, and, when that is used up, maybe it will be known ,neutrally, objectively, geographically' as West South Eastern Europe, as indeed, the much used phrase Western Balkans, suggests, all to avoid the appearance of impropriety, the use of a dirty name.

Relationship with history and geography is for citizens of "the free world" a question of internal as well as external borders. They have isolated themselves, not only geographically, by living on the island of abundance and comfort; but, most importantly, they placed those dark impulses *outside* themselves, and now they keep in touch with their dark side through horror movies and newscasts from other continents. Balkan is that other continent in Europe, the Indian reservation, national park, part of the Amazon jungle left to the natives, inner city Detroit, "heart of darkness", the evil twin of Europe.

The difficulty in developing an analysis of the shared interests of people belonging to different national movements in Yugoslavia becomes obvious. What would be their common good? Their purpose? It is easy to dismiss the ideology of nationalism and say that any ideology can be persuasive with the right amount of propaganda, but what about the disease of nationalism? Why is it contagious? If we think back to Sartre's *Critique of Dialectical Reason* and imagine the mob going more or less towards Bastille but mainly just going forward so that it can level everything in its path, gaining momentum as it moves like dancers in a crowd, is it conceivable for them to have discussed their goals and reached a consensus? In order for different groups to reach consensus, there need to be shared values, so that there can at least be agreement about the facts (unless we are rigid about the fact/value distinction). But here is the possible problem: how do people who wish for exactly opposite things reach a consensus? How does a person wanting two contradictory and mutually exclusive things (see Freud, Nietzsche or Dostoyevsky if in doubt concerning the possibility of such a situation) achieve satisfaction? Also, how does a person wanting two opposite things mediate between them, using his or her reason through self-expression, etc.? How does a democratic procedure help when exactly half of the people involved want exactly the opposite of what the other half wants? That is the usual case, in fact. It should be noted that most elections split the small number of people who actually choose to get involved almost in half. "Land slide victory of 53%!" the campaign managers scream. McBride, in his article "Rethinking Democracy in Light of the East European Experience," (McBride 1995, 129) actually discusses the even more disastrous effects of democratic procedures in Yugoslavia and voices serious doubts about their effectiveness in general.

Vučić did not win as a nationalist, since he was openly promising a European future at odds with his previous nationalist rhetoric, he was openly economically liberal, glorifying ,success' of ruthless employers, in the same

time, he was also thought of, somewhat illogically, as a protector of Serbs in general, of their traditions and special properties unlike those in EU, as well as people on ‚fixed income‘, a lovely phrase encompassing wage slaves and welfare (an ironic name, suggesting as it does that they were faring well and/or that someone was interested in their welfare) recipients. His major success was as a European nationalist, superiority in adherence to European values, comfort in adherence to tradition, neoliberal capitalist promise of prosperity and the illusion of social security. European voters are voters in national states, and promise of a national pride has been a formula of success, the more crisis is felt. If EU was more of a political union, it would have to make an effort to educate its citizens to be abstract citizens, impartial to their nationalist interests and – states. The abstract citizen will be a real problem for the nation-state, and Habermas tries to point the way out, at least procedurally, in “Citizenship and National Identity.”

We can easily find evidence how stubborn is the idea of national interest and national feeling, the loyalty and sublime spirituality, great deeds and beautiful thoughts that only nationalism can inspire. For example, on political institutions that should be backed up by beautiful feelings and not expediency and rationality.

Nationalism is a belief-attitude system that can be expressed as, but cannot be reduced to, an ideology. That is because in the promise of achieving excellence simply through manifesting one’s essence, the appeal of nationalism cannot be evaluated through any rationality. Ideologies have as an important ingredient at least a pretense of coherence and consistency; that is why they can be explained away. In nationalism, on the other hand, there is no appeal to ‚thinking in agreement with oneself‘. Indeed, there is no appeal to thinking. The answer to any doubt is simply that we (Serbs, Germans, whatever) ‚are‘ that way.

One of the most boring features of the end of enlightenment we live in is the insistence on the values of human civilization, finally united, manifested by the fall of the Berlin wall and opening of MacDonald’s in Moscow, as values that are more important than any values that are only ours. It does not surprise that it leads to many contradictions. To be civilized is to destroy nature and spread imperialism, but we should refrain from personal aggression. Sex is used to define every situation and sell every product, but we insist on Puritanism.

Tradition is not only cultural, but is best exemplified through culture: “Traditionally, religion was a foundation of identity, spirituality, intellectual and moral values, in one word, a lever of development of a people. With the age of Enlightenment, that momentum is taken by the institutions of a developed society. Without neglecting tradition, it is necessary to teach universal human values that do not depend on religion, nation or state.” (Mićunović 2001, 1).

Cultural aspects of the times are strikingly gendered in the sense that “the new world culture” is favoring issues, inclinations, attitudes, developments and resolutions which are typically associated with male preferences and masculine

attributes. In the Aristotelian classification of virtues necessary to obtain “the good life”, and achievement of “the good life” is one of the most powerful unifying forces of globalization, virtues associated with “virility” take pride of place in going in the right direction.

There is no doubt that: weakness of values and serious consideration of international, national, or at least local community; speed and inarticulateness of globalization and disorientation of marginalized and/or young people have a key role in the terrifying rise, networking and domination of neo-Nazi and chauvinist ideology, atmosphere and lifestyle. Of course, it is not the only way for the marginalized population; we can see more articulate ideas and movements with more solidarity among left oriented antiglobalists. But our part of the world (the Balkans) can never afford to catch its breath and think through in a positive way its own tradition. Instead, there is a prevalence of political and ideological considerations in most of contemporary social theory in and pertaining to South-eastern European context. With the significant political changes in this region the relevance of ideology grew significantly. The hottest debates between nationalists and globalists are giving way to the contest between social democrats and liberals. Involvement with politics and lobbying of different kinds resulted in lack of insight into the real situation, and lack of theoretical understanding of the same among significant portion of very influential philosophers, sociologists, political scientists and other social theorists in South-eastern Europe, and those who are writing about it. Precedence of ideology over theory has dire consequences in the social fabric itself; external and internal stereotyping, neglect of perspective on the recent past, and growth of parochialism in popular culture, to name a few. It is important to catch this fabric before it turns into stone and “spider webs cover the sky”.

Members of neo-Nazis, neo-chauvinists, skinheads and other groups that engage in ‘dispersing perverted people’ differ from members of real communities in their negative rationale for the bond. If “a family is a group of people who hate each other because they have to live together” as a cynic said, than politically and socially incorrect group is “a group of people who are together because they have to hate”. With all assurances from KKK, Obraz and similar groups that they can represent a family to young people who join them. It is not the truth, because there is no connection based on love and affirmative validation (without a necessary confrontation with the enemy) which is essential for a family.

We can use that incompleteness in creating a community that extremists can build and try to use particularities in a positive way: “Redefining the concept of “homeland” allows for a strategy which would apply to real people in their life situations instead some abstract political category, which could significantly help members of minorities to establish/maintain their ethnic/cultural identity in a measure and way that they choose.” (Gavrilović 2006, 24)

ACADEMIA

Academia deserves a small section of its own on this issue, because academia in the broader sense, that is, intellectuals, have a key responsibility in this situation. The usual insincere, hand washing wail how people are primitive and illiterate has served as exoneration for far too long. Intellectuals give this black leathered style content — when Matija Bećković, member of Serbian Academy of Arts and Sciences and well known and respected poet promotes churches on mountains and general strife then all inferiority feelings about unfinished schools, prizes not won and unfulfilled marital bliss can be cured with someone else's actual physical fighting.

Intellectuals are blurring the lines between what may or may not be done and the state supports it — it is allowed to interrupt lectures, it is allowed to issue threats so state (whether it is national or not) loses power as a sole carrier of the monopoly of violence because violence the state is committing is not enough to provide cure and comfort to the class that is insatiable for gold and honors. Some of them give odes to national unity and pride, while others ritualistically decry it, but they say the others are, after all, 'nice'. There are no nice nationalists; all nationalists are chauvinists, because chauvinism is a natural pinnacle of nationalism. Together, they allow the state institutions to become entrenched in conservatism, applauded by people. Why? I doubt they know, people think they are conservative not because they actually lead conservative lives or have profited under conservative governments, but because they wish to be like conservatives they see on TV: serene, moral, rich. But it should not be confused with the responsibility of intellectual and political elite for the shape of the state. State should not be clerical and should not be national, but it should be a state, that is, it should exercise control over excesses of hatred — that is the only question of importance for the endurance of Serbian state.

What is it in the intellectual worker that drives him/her towards conservatism? Possibly a class thing, keeping miserable, insecure privileges (consolidation of gains, pulling the ladder, close the door) makes them natural friends of the hate groups, also they are frustrated with having not gotten just desserts (I am so smart yet poorer than Donald Trump/Mišković). Then there is mutual competition/cooperation of intellectuals / tycoons (politicians) on patriotic duty.

Limiting community to certain religious and national groups and belonging to 'normal' segments of population has a negative influence on social integration and building of a wider community which separates basic values and interests. There is no need to 'prove' that there is discrimination and hate. There is too much proof, and to prove discrimination is like proving that you are thirsty, that air is polluted, and that that pollution is affecting you, that you mind the cigarette smoke, and there is really too much of it, and you are not overly sensitive. It is important to catch this and react before it is set in concrete, while we still can resist the habit of pollution.

Problems of our academic circles are a gap between margin and elite. Being elite in one's country, but without power and influence allows for internal brain drain, away from academia, into management and business, government and non-government establishment positions outside academia. As well as Serbs are majority in Serbia, minority in Kosovo, so Serbian academics are elite in Serbia, marginal in the world academic circles. Results of bad policy and isolation. Drive towards intellectual isolation, 'to spite the world that rejected us'. Intellectuals everywhere are marginal in the power play of geopolitics.

There is that relationship between economy and dignity, disrespect and violence. Lack of socialization, of any kind of social cohesion, even social coherence. Tit for tat in evil, even with the wrong addressee. Knowledge and awareness of existence and relevance of consequences.

HOW INEQUALITY AND EXCLUSIVITY OF KNOWLEDGE DIMINISH POSSIBILITY FOR GROWTH

There is a contradiction in neoliberal practice of today: the goal is to insure constant growth, but its policy of increasing educational and income gaps make it impossible. One of the reasons inequality and political decisions reinforcing it are detrimental to any kind of development is the wider and wider gap between education provided by public funds and education available to the rich. Information, whether through formal education, informal education or media and press releases, is segregated, as is knowledge, becoming more and more the province of the privileged, disabling the general public from any competence in making far reaching decisions.

Our rethinking development, the true understanding of sustainability, is impossible if we keep all matters of international relations, financial transactions, trade rules and commercial practices secret as private deals between powerful wise leaders and complicated expertise of consultants.

The nature of capitalism is going through a change most profound since the advent of corporate multinational capitalism as a more dominant mode of socio-economic exchanges than the traditional capitalism. The issues relevant to that change are innovations and technology, the change in the understanding of the relationship between representative and participatory democracy, and the understanding of economic equality and economic justice.

In this profound change, concepts of capital and labor, essential for study of capitalism, are transformed. In this paper, I will pose the question of trading influence, and is income thus generated income from capital or income from labor. In connection with that, I will look into questions of groups of influence and their shaping of the concepts of legitimation including social responsibility and sustainable development.

As can be seen through looking through available textbooks, educational texts, on-line information and official press releases, knowledge relevant for informed decision making is less and less available to citizens, and more and more kept in the circles of experts, and parties of influence.

The nature of capitalism is going through a change most profound since the advent of corporate multinational capitalism as a more dominant mode of socio-economic exchanges than the traditional capitalism. The issues relevant to that change are innovations and technology, the change in the understanding of the relationship between representative and participatory democracy, and the understanding of economic equality and economic justice.

Innovations and technology are relevant because we cannot pretend that bitcoin or a similar invention will not transform our financial transactions and the very understanding of the role of money in the economy. We can understand the nature of financial products for what they are: constructs in human exchange.

In this profound change, concepts of capital and labor, essential for study of capitalism, are transformed. In this paper, I will pose the question of trading influence, and whether income thus generated is income from capital or income from labor. In connection with that, I will look into questions of groups of influence and their shaping of the concepts of legitimation including social responsibility and sustainable development. Representative democracy is falling short of fulfilling the promises it made: that we will all have a say in decision making and that decisions made will be for the best. As Piketty says in the conclusion of his monumental work on the economic controversies surrounding inequality, *Capital in 21st Century*: “Dynamic development of market economy and private property, left to itself, leads to powerful convergence, especially connected to the development of knowledge and skill, but it also leads to divergence, potentially threatening our democratic societies and values of social justice they are founded on.” Participation of citizens in democratic processes linked to informed decision making, and not only in election of representatives; participative democracy and not only representative democracy, is essential for quality citizenship and contributes to real wealth, based not only on GDP, but also on Human Development Index.

Our rethinking development, the true understanding of sustainability, is impossible if we keep all matters of international relations, financial transactions, trade rules and commercial practices secret as private deals between powerful wise leaders and complicated expertise of consultants. Ideological thinking: blind market faith, belt tightening and money fetishism are ruinous; instead, we can value people, nature, resources and history, future and knowledge, above mesmerizing numbers of commas in bank accounts.

It does not surprise that the election choice is not for arguments, for European values proclaimed, but for European values practiced, nationalism, false security in isolation and false prosperity in *laissez faire* capitalism, it is

tradition that is not just the tradition of the Balkans, of socialism or of “enforced union” with other nations, it is intrinsically wound into the fabric of the concept of nation state, and, as such, it is not truly compatible with the welfare EU, EU of prosperity and opportunity for all. The migrant crisis, as it is relentlessly called, although UNHCR asked media in EU to call people fleeing from war, refugees, according to the international agreements that should grant them protection, is showing that according to Sartre, scarcity cannot be overcome by actual sharing, because there is a need for number one place.

Election processes in ex-Yu states actually include Yugo nostalgia in a subtle way that promises have a sound of old party slogans about a benevolent leader knowing best, and, based on that knowledge and support of a few close trusted party mates, he will take care of us (everyone sometimes indulges in a fantasy about an existence without worries, without the need to think for themselves, where sheiks from faraway lands and leaders of powerful countries just shower wealth and all kind of solutions to our problems on us because they recognize the greatness of our leader, who is the greatest, but he is also one of us, he makes our ordinary characteristics great). The problem of lack of any popularity of “European values” of respect for procedures and institutions, plurality of opinions and political diversity, freedom of media and openness of decision making process, transparency of government contracts, responsibility for the environment, social structures, individual freedom and wellbeing and tradition and fairness.

Those values are not only conspicuously absent from the behavior of Europeans, decisions made by their governments and procedures employed by EU bodies, they are absent from the very strategies, projects and declarations that are supposed to ensure their prevalence on the continent. No wonder that no election promise in ex-Yu states ever mentions European values, decent society or culture in any meaning. They are always about a strange and never done to any degree of success, merging of our identity, as often perceived, ethnic, religious and territorial with the identity of Europeans as, often perceived, rich, protected and isolated from bad areas of their own continent and the whole world. And who does not want that?

BIBLIOGRAPHY

- Anderson, Benedict. 1995. *Imagined Communities*. London: Verso.
- Dahbour, Omar & Micheline R. Ishlay (eds). 1995. *The Nationalism Reader*. New Jersey: Humanities Press.
- Derrida, Jacques. 1994. *Specters of Marx*. New York: Routledge.
- Derrida, Jacques. 1992. *The Other Heading*. Indianapolis: Indiana University Press.
- Enzensberger, Hans Magnus. 1974. *Politics and Crime*. New York: The Seabury Press.
- Enzensberger, Hans Magnus. 1974. *The Consciousness Industry*. New York: The Seabury Press.
- Fanon, Frantz. 1963. *The Wretched of the Earth*. New York: Grove Press.
- Freud, Sigmund. 1961. *Civilization and its Discontents*. W.W. Norton & Company.
- Geipel, Gary L. (ed). 1990. *The Future of Germany*. Indianapolis: Hudson Institute.
- Glenny, Misha. 1992. *The Fall of Yugoslavia*. London: Penguin.
- Glenny, Misha. 1993. *The Rebirth of History*. London: Penguin.
- Gordon, Lewis R. 1995. *Bad Faith and Antiracist Racism*. New Jersey: Humanities Press.
- Wensinger. 1990. Harcourt Brace Jovanovich. San Diego.
- Habermas, Juergen. 1975. *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon Press.
- Habermas, Juergen. 1984. *The Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press.
- Habermas, Juergen. 1984. „Questions and Counterquestions“ *Praxis International*, 4/3.
- Habermas, Juergen. 1979. *Communication and the Evolution of Society*. Boston: Beacon Press.
- Habermas, Juergen. 1984. „The French Path to Postmodernity: Bataille Between Erotic and General Economics,“ *New German Critique* Vol. 33.
- Habermas, Juergen. 1973. *Theory and Practice*, Boston: Beacon Press.
- Habermas, Juergen. 1992. *Postmetaphysical Thinking*. Cambridge: The MIT Press.
- Habermas, Juergen. 1994. *The Past as Future*. Lincoln and London: University of Nebraska Press.
- Habermas, Juergen. 1990. *Moral Consciousness and Communicative Action*. Cambridge: The MIT Press.
- Hobsbawm, Eric J. 1990. *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*. New York: Press Syndicate of the University of Cambridge.
- Hobsbawm, Eric J. 2007. *Globalisation, Democracy and Terrorism*. London: Little, Brown.
- Ignatieff, Michael. 1993. *Blood and Belonging*. London: BBC Books.
- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship*. New York: Oxford University Press.

- Lapham, Lewis H. 1988. *Money and Class in America*. New York: Weidenfield and Nicolson.
- Marx, Karl. 1967. *Capital*. New York: International Publishers.
- Matuštić, Martin. 1993. *Postnational Identity*. New York: Guilford Press.
- McBride, William L. 1995. „Rethinking Democracy in Light of the East European Experience“ in ed. Yeager Hudson and W. Creighton Peden. *Social Power of Ideas*. Dyfed, Wales: The Edwin Mellen Press.
- Owen, David. 1995. *Balkan Odyssey*. London: Harcourt Brace.
- Ramet, Pedro. 1984. *Nationalism and Federalism in Yugoslavia, 1963-1983*. Bloomington: Indiana University Press.
- Sartre, Jean-Paul. 1976. *Critique of Dialectical Reason*. London: Verso.
- Schrag, Calvin. 1992. *The Resources of Rationality*. Indianapolis: Indiana University Press.
- Tucker, Robert C. (ed). 1972. *The Marx-Engels Reader*. New York: Norton.
- Wellmer, Albrecht. 1987. „Intersubjectivity and Reason,“ *Filozofija i Društvo*.
- Yanis Varoufakis. 2013. *Global Minotaur*. London: Zed Books.
- Wellmer, Albrecht. 1988. „Reason, Utopia, and the *Dialectic of Enlightenment*“ in ed. Richard J. Bernstein. *Habermas and Modernity*. Cambridge: The MIT Press.

Ljiljana Glišović¹⁸

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Konstrukt kosmopolitske Evrope Ulriha Beka

Konstrukt kosmopolitske Evrope Ulriha Beka pokušala sam da sagledam sa aspekta Bekove teorije refleksivne modernizacije, razlike između kosmopolitizma s jedne strane i globalizacije, multikulturalizma i univerzalizma s druge i na kraju i aktuelne situacije u Evropi, kada se Evropa suočava s novim rizicima migracione politike, podeljenim stavovima i dovođenjem u pitanje jedne od ključnih premisa kosmopolitskog konstrukta Evrope, naime, priznavanja drugosti.

Svoju viziju kosmopolitske Evrope Bek je izložio u trilogiji o kosmopolitskom realizmu. U prvom tomu trilogije, u knjizi „Moć protiv moći u doba globalizacije“ Bek se bavi pitanjem legitimnosti vlasti u uslovima globalne međuzavisnosti, u drugoj, „Kosmopolitski pogled“, tematizuje kosmopolitsko prosvetčivanje, dok u trećoj, „Kosmopolitska Evropa“, koju je napisao zajedno s Edgaram Grandeom, pokušava da teorijski i politički iznova odredi evropeizaciju s aspekta teorije refleksivne modernizacije.

Potreba za redefinisanjem pojmova demokratije, politike, države, nacije, ekonomije, kako bi se pojmla aktuelna postnacionalna konstelacija, potreba za novim društvenim ugovorom za Evropu, problem deficita demokratije kao Ahilove pete evropskog projekta, ali i institucionalne naznake kosmopolitskog konstrukta Evrope, s druge strane, kroz funkcionisanje Evropskog suda pravde ili rađanje solidarnosti, odnosno kosmopolitskog momenta kao neke vrste sporednog efekta krize, odnosno straha od globalnih katastrofa, a pre svega činjenica da je Evropa u stanju velikih promena čine polaznu osnovu Bekovog

konstrukta kosmopolitske Evrope. Bek koristi termin evropeizacija, naglašavajući da se Evropa ne može odrediti kao teritorijalna jedinica, država ili nacija. Bekova teza glasi da postoji samo evropeizacija, proces neprestanog transformisanja. Govor o novom promišljanje Evrope, kosmopolitskom konstruktu, jeste Bekov pokušaj da se evropeizacija shvati i teorijski i politički iznova odredi u svetlu teorije refleksivne modernizacije, za šta nisu dovoljne samo institucionalne reforme kao što je stvaranje evropskog ustava. „Na primeru Evrope posebno se jasno pokazuje koliko su naši politički pojmovi i teorijski instrumentarij društvenih nauka postali istorijski nerealni i neefikasni. Oni su, naime zarobljeni u misaonom zdanju metodološkog nacionalizma.“ (Beck/Grande 2004, 7). Dve negativne atribucije društvenih teorija, koje se mogu zaključiti iz Bekovih razmatranja u kontekstu kosmopolitizacije jesu *zastarelost* u smislu neuočavanja promene paradigme i društva i *provincijalnost* apsolutizovanjem očekivanja zapadnoevropske modernizacije. Stoga Bek deprovincijalizaciju smatra bitnim preduslovom shvatanja Evrope, odnosno ako sociološki-metodološki naučimo da svet i nas same gledamo očima drugih, što Bek naziva kosmopolitskim obrtom u humanističkoj i društvenonaučnoj teoriji i naučnom istraživanju. Evropeizacija po Beku ne znači nestanak nacionalne države, ali podrazumeva njen preobražaj iz nacionalne u kosmopolitsku. Tako je Evropa prvi i egzemplaran odgovor na društvo koje je postalo nadnacionalno. Kosmopolitska Evropa nije određena jednom za svagda, ona je varijabilna, otvorena, fleksibilna tvorevina. Bek koristi pojam metamorfoza, proces rastakanja starog i stvaranja novog poretka. S aspekta refleksivne modernizacije evropeizacija nije nameravani, intencionalni politički proces, već rezultat politike sporednih efekata. Metamorfoza Evrope saglediva je i shvatljiva po Beku samo već pomenutom promenom perspektive, s nacionalne na kosmopolitsku. Proces evropeizacije odvija se po Beku kroz konkretan model institucionalne improvizacije. Prva faza metamorfoze jeste preobražaj politike nacionalne države u politiku Evropske unije. Zbog toga što su Uniju projektovale elite i tehnokrate, ona nije dizajnirana za pojedinca, u čemu Bek vidi jedan od glavnih problema po demokratiju. Evropska Unija je, navodi Bek, uspostavljena kao reakcija na rizik od rata, a danas postoji zbog rizika od ekonomskog kolapsa ili rizika od klimatskih promena. Ona nije nastala kroz javne debate i demokratske procese, već je proizvod pravosudnih procesa i sudske prakse. Time evropski sporazumi sprovode politiku metasile koja menja pravila igre u nacionalnim politikama zemalja proizvođači sporedne efekte. Kosmopolitska dimenzija uvedena je u nacionalne institucije kroz praksu obavezujućeg evropskog zakona. Tako je Evropski sud pravde osnivačke ugovore EU uzdigao u status „ustavne povelje“. Iako se za naziv teme koristi pojam iz konstruktivističke teorije što jednim delom asocira na utopiju, Bek u gotovo oksimoronskom nazivu poslednjeg poglavlja knjige „Moć protiv moći u doba globalizacije“ *Kratak posmrtni govor nad kolevkom kosmopolitskog doba* zapravo operiše terminom *samokritičkog kosmopolitizma* ističući da su ideje evropske moderne, nacionalizam, komunizam, socijalizam, ali i neoliberalizam, potrošene i da bi sledeća velika

ideja mogao da postane samokritički kosmopolitizam (Beck 2002, 447). Drugim rečima, kosmopolitska Evropa može se postići samo radikalnom samokritikom tradicionalnih pojmova politike i države.

Objašnjavajući šta razlikuje diskurs kosmopolitizma od diskursa amerikanizacije, neoliberalnog globalizma, univerzalizma ili multikulturalizma Bek naglašava da kosmopolitizam podrazumeva priznavanje različitosti drugih, potvrđivanje drugih kao različitih i jednakih. Za razliku od kosmopolitizma multikulturalizam pretpostavlja kolektivne kategorije orijentišući se prema više ili manje homogenim grupama, koje se promišljaju različito ili jednako, ali u svakom slučaju razgraničene jedna prema drugoj. Individualizacija je upravo ono što pravi razliku između ove dve kategorije, multikulturalizma kao protivnika individualizacije, gde je individua samo epifenomen, i kosmopolitizma koji pretpostavlja individualizaciju, pojačava je i potvrđuje. Na ovom mestu čini se primerenim i distinkcija koju Bek pravi između kosmopolitizma kao norme i kosmopolitizacije kao činjenice¹⁹. Pojmom kosmopolitizacija Bek misli na inkluziju isključenog (globalnog) Drugog. Time kosmopolitizacija podrazumeva društveno opštenje prema kulturnoj drugosti, dakle inkluziju, koja dolazi na mesto ekskluzije. U pojmovnom aparatu teorije refleksivne modernizacije to će značiti da princip „i jedno i drugo“ („Sowohl-als-Auch“) dakle, inkluzija dolazi na mesto principa „ili jedno ili drugo“ (Entweder-Oder), dakle, ekskluzije.

Civilno društvo, demokratiju, diferenciranu integraciju i obnovu transatlantskog društva bezbednosti Bek posmatra kao četiri kamena temeljca evropskog kosmopolitizma, dakle, jačanje evropskog civilnog društva na temelju konstitucionalnih normi, prelazak na novi, postnacionalni model demokratije koji evropske građane više ne stavlja pod starateljstvo, već im daje aktivnu ulogu u evropskom procesu odlučivanja, što Bek naziva „pristupom demokratiji odozdo“. Evropski deficit demokratije, kada demokratski odabrani nacionalni parlamenti prenosom suverenih prava na nadnacionalni nivo gube deo svojih mogućnosti za kontrolu i formiranje, a sami nadnacionalni organi nemaju dovoljni demokratski legitimitet, po Beku se može ukloniti ako se građanima ostavi mogućnost da neposredno intervenišu u evropskom političkom procesu, da se angažuju na evropskom projektu. U uvođenju direktnih formi političkog učešća Bek vidi ključ demokratizacije, ne u smislu da se indirektna reprezentativna demokratija u potpunosti zameni direktnom demokratijom, već da se kao neka vrsta dopune postojećim institucijama parlamentarne demokratije građanima omogući samostalna artikulacija i intervencija. Evropski referendum Bek smatra delotvornim instrumentom za promenu uloge evropskih građana, naime njihovu transformaciju od pasivnih objekata u aktivne subjekte, čime bi se zatvorio jaz između evropskih institucija i

19 v. „Krizna Evrope u kontekstu kosmopolitizacije“, predavanje, održano 11. novembra 2014. u Sarajevu, dostupno na <http://www.goethe.de/ins/ba/sar/pro/kultur/beck/Kriza-evrope-Ulrich-Beck.pdf>

evropskih građana i poboljšala kontrola evropske politike. Od toga kako će, između ostalog i ovaj instrument biti upotrebljen zavisice u kom će se pravcu Evropa dalje razvijati, da li će evropski kosmopolitizam poprimiti despotske ili emancipatorske crte. Stoga Bek u već napred pomenutom *Posmrtnom govoru nad kolevkom kosmopolitskog doba*, zaključuje: „Ali, bez demokratije kosmopolitizam je mrtav pre nego što je počeo da živi. Bez demokratije ljudski san o kosmopolitizmu nije ništa – ili se već odavno pretvorio u realno postojeću noćnu moru.“ (Beck 2002, 447). Pored civilnog društva i redefinisavanja demokratije evropski kosmopolitizam podrazumeva uvođenje novog kosmopolitskog projekta integracije, čiji cilj više nije harmonizacija pravila i ukidanje nacionalnih razlika, već njihovo priznavanje i poslednje, etabliranje Evrope kao noseće sile globalnog kosmopolitizma i člana novog transatlantskog društva bezbednosti.

Svoj angažman u spasavanju evropskog projekta²⁰ kao odgovor na sve veće podele u Evropi, između zemalja evrozona i članica Evropske unije, između zemalja kreditora i zemalja dužnika, restrukturiranja odnosa moći u Evropi, odnosno jačanje političke moći Nemačke, uspostavljanjem tzv. „Nemačke Evrope“ Bek ispoljava time što zajedno s nemačkim filozofom Danijel Kon-Benditom piše manifest „Mi smo Evropa“²¹ (koja asocira na čuvenu parolu „Mi smo narod“ prilikom ujedinjenja Nemačke i lajpciških demonstracija), željom da se sudbina Evrope stavi u ruke građana Evrope, da evropski pristup demokratiji započne *odozdo*. Ovim manifestom Bek je ukazao na potrebu za redefinisanjem demokratije zalažući se za ideju *Slobodne godine za svakoga*, naime kampanju kosmopolitskog opismenjavanja Evrope, gde bi svi bili angažovani na projektu u drugoj zemlji sa drugim Evropljanima i time započeli stvaranje evropskog civilnog društva. *Slobodna evropska godina* zamišljena je krajnje konstruktivistički, kao gledanje iz perspektive drugih, jer kosmopolitizacija podrazumeva stavljanje sebe u perspektivu drugog, uvažavanje drugog u njegovoj različitosti, dakle, razmišljanje „ja i drugi“, a ne „ja ili drugi“. To bi, po Beku omogućilo demokratsku identifikaciju i participaciju pojedinca, promišljanje evropeizacije ne samo vertikalno, na nivou institucija, već i na horizontalnom nivou, na nivou pojedinca uz argumentaciju da evropska demokratija mora da raste odozdo, da

20 Zahvaljujući gospodinu Andreasu Poltermanu, direktoru Fondacije Hajnrih Bel iz Beograda, ovdašnja publika imala je privilegiju i da uživo čuje verovatno jedno od poslednjih predavanja profesora Ulriha Beka 13. novembra 2014. Ulrih Bek umro je januara 2015. Zajedno sa svojom suprugom, Elizabet Bek-Gernshajm, koje se bavi teorijem refleksivne modernizacije u domenu međuljudskih odnosa, Ulrih Bek je došao u Beograd na poziv Fondacije i Instituta za filozofiju i društvenu teoriju iz Beograda. Na Kolarčevom univerzitetu u Beogradu, Ulrih Bek održao je predavanje „Kako spasiti evropski projekat: kosmopolitski pogled“. U nadahnutom i angažovanom predavanju, Ulrih Bek je u nekoliko teza izložio svoj koncept spasavanja evropskog projekta.

21 Beck Ulrich/Cohn-Bendit, Daniel. „Wir sind Europa! Manifest zur Neugründung der EU von unten“. U: *Die Zeit*, 3.Mai 2012, S.45.

nema „evropskog naroda“, već samo Evrope pojedinaca. Proširenje političkih mogućnosti građana, inkluzijom nečlanova i priznanjem drugosti u postupcima priznavanja mogli bi se rešiti bar neki deficiti demokratije evropske imperije, posebno njeni problemi participacije i integracije, što opet, smatra Bek, ne bi bilo dovoljno za kontolisanje političke moći u Evropi. Zbog njene strukture u više ravni za to nisu u stanju ni Evropski parlament ni nacionalni parlamenti, a kamoli građani. Bek nudi odgovor u vidu novih strategija kontrole, prebacivanjem principa kontrole s individualne na institucionalnu kontrolu, što zahteva dalekosežne institucionalne i proceduralne inovacije.

Kosmopolitska Evropa ima šanse samo ako se Evropska Unija, koja predstavlja institucionalno jezgro Evropske imperije otvori prema novoj filozofiji integracije – kako prema unutra tako i prema spolja, koja varira kreativnu napetost jedinstva i raznovrsnosti koja se provlači kroz evropsku istoriju. Bek predlaže diferenciranu integraciju. Program evropskog stvaranja zajednice bio je, a i dalje je – jedinstvena integracija – nacionalni propisi se usklađuju s jedinstvenim evropskim propisima. Osnovna Bekova zamerka jeste da ta politika usklađivanja brka jedinstvo sa ujednačenošću ili polazi od toga da je ujednačenost nužni preduslov da se postigne jedinstvo. Kosmopolitska integracija počiva na smeni paradigmi u smislu da raznovrsnost nije problem već rešenje.

Što se tiče jačanja evropskog civilnog društva, kosmopolitskoj Evropi potreban je ustav da bi se položio normativni temelj za konstituisanje evropskog civilnog društva, odnosno kako bi se kosmopolitski režim institucionalizovao u evropskoj politici, s obzirom da je kosmopolitizam zasnovan na dva načela: s jedne strane na načelu priznavanja razlike, ali sa druge strane i na najmanjem zajedničkom fondu supstancijalnih i proceduralni normi. Preko zajedničkog fonda normi teži se rešenjima za oba fundamentalna problema kosmopolitizma: očuvanju društvene integracije i delotvornoj zaštiti drugosti. Zajedničke norme treba da spreče da se priznavanje drugosti pretvori u čistu proizvoljnost i deluje dezintegrativno. Istovremeno treba da zaštite drugost od nametanja standardizacije.

Po mišljenju Beka minimalni fond normi ne može da se izvede iz zapadne, okcidentalne kulture, već se te vrednosti moraju dobiti iz svesnog raskida sa nacionalnodržavnom istorijom i samokritičnim sećanjem na holokaust i kolonijalnu istoriju Evrope. Evropa je proigrala priliku da poveže izradu ustava s mobilisanjem evropskog civilnog društva, što bi moglo bar delimično da se ispravi sveevropskim referendumom u kome bi građani Evrope morali da daju svoj pristanak na svoj ustav. Tako bi evropski ustav mogao da bude izraz volje evropskih građana, a ne proizvod predemokratske zakulisne diplomatije.

Čitava diskusija o novoj Evropi je, u stvari, koncipirana na ideji kojom se kosmopolitski realizam suprotstavlja nacionalnom realizmu u smislu da je kosmopolitski stav važan istorijski kvalitet za bolji ekonomski i kulturni život, što znači da EU nije prepreka za nacionalni suverenitet, već samo neophodno sredstvo za njegovo unapređenje, odnosno da se nacionalne demokratije demokratizuju kombinacijom evropskih i nacionalnih interesa.

I na kraju da parafraziram zaključak Ulrika Beka o tome da ni kosmopolitska Evropa nije obećanje za sreću, već je obeležena protivrečnostima i paradoksima i da teorija druge moderne ne treba da se shvati kao teorija rešenja ili spasenja, već kao konceptijski, pojmovno-empirijski kontekstualni okvir koji treba da omogući da se stvori uvid u stvarnost druge moderne i njenih dilema. Bek navodi pet tesno isprepletanih dilema kosmopolitske Evrope: univerzalističku dilemu (pitanje koje norme treba ubrojati u normativnu osnovu kosmopolitske Evrope), dilemu o integraciji (gde su granice kontrolisane samointegracije država, regija, etnija, nacija u EU, gde su granice diferencirane integracije s obzirom na evropske nejednakosti, kako će se gubitnici evropeizacije u nju integrisati) dilemu o nesigurnosti (svetsko rizično društvo suočava sve političke i socijalne aktere sa novim kvalitetom nesigurnosti i nekontrolisanosti koji dovode u pitanje noseće elemente modernog shvatanja države i društva), dilemu o granicama (dijalektiku otvaranja i zatvaranja granica kosmopolitske Evrope, pitanje gde se završava kosmopolitska Evropa, prema kome ili čemu zasniva svoj identitet).

Tako centralni značaj dobija pitanje kako se najrazličitiji društveni akteri, organizacije, partije, vlade, svetske religije, akteri svetske privrede, sindikati, nacionalno zakonodavstvo i obrazovne institucije, različite nacionalne i internacionalne grupe dobitnika i gubitnika, društveni pokreti ali i svi mi bave ovim dilemama, paradoksima i protivurečnostima. Bek, međutim, i dileme posmatra kao mogućnost rađanja nove kulture podeljenih neizvesnosti u drugoj moderni, pokazujući ponovo kako nas strah i neizvesnosti određuju, ali isto tako kakvu snagu odatle dobijamo, upravo u smislu velikog nemačkog pesnika Helderlina, da „gde je opasnost, tu raste spas“²² Smeštanjem u referentni okvir teorije rizičnog društva to znači da rizik nije kao što je kriza izuzetak već pre normalno stanje zbog čega će postati pokretač velike transformacije društva i politike (Beck 2012, 77) „Rizično društvo je (latentno) revolucionarno društvo u kome se ne može jasno razdvojiti normalno stanje od vanrednog stanja“ (Beck 2012, 30).

I na kraju ovog osvrta postavlja se pitanje kako povezati Bekov konstrukt kosmopolitske Evrope s činjenicom da je jedan broj zemalja u Evropi sve više sklon ksenofobiji, odnosno islamofobiji i starim podelama na isti/jednako vredan, i različit/manje vredan ako je izvesno da kosmopolitizacija ne obećava uspeh kao izolovana strategija pojedinih država, već pretpostavlja da se razne nacionalne države konstituišu kao kolektivni državni akteri u velikoj metaigri svetske politike na svojim svagdašnjim istorijskim temeljima, a u pogledu podeljene definicije rizične zajednice. U istom kontekstu aktuelna situacija u Evropi, a pre svega u Nemačkoj takođe zavređuje veliku pažnju, u pogledu podeljene javnosti, odnosa prema drugosti, pre svega migrantima, gde kada je Nemačka u pitanju s jedne strane imamo knjigu Tila Saracina „Nemačka ukida

22 Herderlinova himna „Patmos“.

samu sebe²³ koja je zbog negativnih stavova o muslimanima i kritike nemačke migracione politike izazvala žestoke diskusije i ustalasala nemačku javnost nakon svog pojavljivanja pre nekoliko godina, jačanje desničarskih pokreta u Evropi (PEGIDA²⁴), a sa druge strane tekst na sajtu Savezne službe za izbeglice i migrante SRN „Dobrodošli u Nemačku“²⁵ ili možda najbolje odslikanu današnjicu Evrope, a pre svega Nemačke dvostrukom naslovnom stranom nedeljnika Špigl²⁶, gde jedna strana prikazuje svetlu kosmopolitsku Nemačku, Nemačku i njenu kulturu dobrodošlice i druga koja pokazuje mračnu Nemačku oslikanu u agresivnom ksenofobičnom i rasističkom ponašanju desnice.

BIBLIOGRAFIJA

Beck, Ulrich. 1986. Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Beck, Ulrich. 2002. Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter: Neue weltpolitische Ökonomie. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Beck, Ulrich. 2004. Der kosmopolitische Blick oder: Krieg ist Frieden. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Beck, Ulrich. i Grande, Edgar. 2004. Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Beck, Ulrich. 2007. Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Beck, Ulrich. 2012. Das deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Beck Ulrich/Cohn-Bendit, Daniel. 2012. „Wir sind Europa! Manifest zur Neugründung der EU von unten“ Die Zeit (3. Mai): 45.

„How the European Project Can Be Saved: The Cosmopolitan Outlook“.

<https://vimeo.com/136506290>

(posećeno 21.10.2015.)

23 Sarazin, Thilo. 2010. Deutschland schafft sich ab: Deutsche Verlags-Anstalt. Knjiga Tila Saracina prodata je u 2,5 miliona primeraka i izazvala žučne rasprave u Nemačkoj zbog govora mržnje prema muslimanima.

24 Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes (Patriotski Evropljani protiv islamizacije Zapada).

25 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge <http://www.bamf.de/DE/Willkommen/willkommen-node.html>

26 DER SPIEGEL Nr. 36/ 29.08.2015.

„Križa Evrope u kontekstu kosmopolitizacije“, predavanje, održano 11. novembra 2014.
u Sarajevu.
<http://www.goethe.de/ins/ba/sar/pro/kultur/beck/Križa-evrope-Ulrich-Beck.pdf>
(posećeno 21.10.2015.)

Jovan Komšić²⁷

Univerzitet u Novom Sadu
Ekonomski fakultet, Subotica

Politike identiteta u Evropskoj uniji – između iskušenja isključivanja i multikulturalnih strategija integracije

UVOD

Gradnja države i demokratizacija zakasnelih nacija tokom postkomunističke faze trećeg talasa demokratizacije (Huntington 2004, 18-29) ponudila nam je niz primera uspešne, manje uspešne ili, pak, neuspešne hibridizacije dva, od XVII-tog do XX-tog veka, istorijski i konceptualno izdiferencirana modela nacije i nacionalnog identiteta. Prvi je „francuski“ (angloamerički; italijanski) tip otvorene građanske nacije („nacije ugovora“), a drugi je „nemački“ tip zatvorene „sudbinske“ zajednice („pripisanosti“; „prirodnog života“; „krvi i tla“; kulture; tradicije; jezika i mita).

Tranzicija u državama Istočne (srednje i jugoistočne) Evrope označila je, naime, ponovni početak formiranja građanstva, u smislu preinačenja podanika režima „diktature nad potrebama“ (Feher, Heler, Markuš 1986) u slobodnog učesnika konkurentne, ekonomske i političke „igre u gradu“. Jedan u nizu bitnih zadataka ovog kompleksnog i simultanog procesa dubokih transformacija svih društvenih struktura i podistema bilo je pretvaranje tradicionalnog nacionalizma i apsolutističke demokratije u forme i sadržaje ustavnog nacionalizma i konstitucionalne demokratije (Heler 1991, 555-57; Fridrih 1996, 83-84).

U konkretnoj praksi izgradnje države (*State Building*) i nacije (*Nation Building*), naročito su se na Zapadnom Balkanu pokazale sve teškoće simbioze univerzalističkih ideja ljudskih prava, republikanskog javnog dobra, principa i

institucionalnih struktura građanske nacije („zajednice građana“) sa favorizovanim tradicijama „kulture nacije“ (*Kulturation*) i ustanovama „nacije genija“ (Šnaper 1996, 221-28).

Takva, naglašeno protivrečna bit tranzicionog menadžmenta identiteta, naročito u slučajevima blokade i odlaganja istovremenih transformacija politike, ekonomije i kulture, izoštrila je i umnožila demokratske paradokse (Komšić 2010). S druge strane, u slučajevima uspešne konsolidacije tržišne demokratije u državama tzv. Nove Evrope i sticanja statusa punopravnog člana EU, u velikom proširenju 2004-2007, učinilo se da su na planu integracije savremenih evropskih društava, konačno, iscrpljeni analitički kapaciteti binarnih opozicija „nemačkog“ i „francuskog“ modela nacije; „kulture nacije“ i „državne nacije“; istočnjačkih i zapadnjačkih ideologija i slično (Šnaper 1996, 243-50).

Međutim, veliki talasi finansijsko-ekonomske krize, od 2008. do danas, u sinergiji sa „cunamijem“ izbegličke krize, u leto i jesen 2015. godine, drmaju sve stubove EU politika, jačaju evroskeptične trendove i „podlokavaju“ nove, još krhke temelje konstitucionalne demokratije otvorene građanske nacije u zemljama Istočne Evrope. Štaviše, kriza najavljuje velike potrese unutar socijalnog tkiva zapadno-evropskih članica, pa i u samim političko-institucionalnim strukturama EU.

U igri nisu samo sporenja o instrumentima (EU politikama) u rešavanju migrantskog problema (ratnih izbeglica, azilanata, ekonomskih migranata), što se recimo u Velikoj Britaniji stavlja na vrh spiska eventualnih razloga za referendum o izlasku iz EU. Paradoksi demokratije („postdemokratije“; „starenja i degeneracije“; „demoludila“; „videokratije“) (Gidens 2003, 434-36; Kin 2010, 28-31) u Evropskoj uniji nagoveštavaju „alternative“, koje podsećaju na zlokobna vremena „tupe želje za pojednostavljivanjem“ (*reductio ad absurdum*), koju je Džon Kin (*John Keane*) jednom prilikom ilustrirao Bizmarkovom (*Otto von Bismarck*) naredbom: „Nemci! Mislite vašom krvlju!“ (Kin 2003, 112-28).

Da stvar sa EU bude još kompleksnija, a politička budućnost kontinenta neizvesnija, upozorava nagoveštaj reaktiviranja jednog starog rasepa između Istoka i Zapada Evrope, karakterističnog po poklapanju geo-političkih granica sa linijama ideoloških i političko-kulturnih podela u pristupu svrhama i sadržaju nacije i države. Naime, da se na starim „linijama razdvajanja“ zaista nešto dešava, svedoči ovih dana dramatično upozorenje Donalda Tuska (*Donald Tusk*), predsednika Evropskog saveta, „... da bi zbog migranata moglo doći do opasnog rasepa između istočne i zapadne Evrope. Berlin bi prvi trebalo to da shvati...“ (Vukasović 2015). A, prema drugoj novinarskoj analizi, ovaj Poljak kazuje da „izbeglička kriza koja... može potrajati godinama, učiniće Evropu iznutra tako klimavom da će ona pre da liči na bivšu Jugoslaviju nego na jaku organizaciju na stabilnim nogama“ (Reljić 2015).

U središte identitetskih kontroverzi naviru, dakle, takva ideološka sporenja za koja smo od faze permisivnog konsenzusa o EU (Hiks 2007, 151-58), pa sve do nedavno, smatrali da su smeštena u „muzej evropske predistorije“. Sve to znači da tek nagoveštene sinteze rađanja novog, evropskog identiteta (Habermas &

Derrida 2003), kao i uobičajene teorijske i političke debate o prirodi i domašajima politika multikulturalizma u Evropi, dobijaju nove, izazovnije i, u praktičnom pogledu, sudbonosnije valere.

To je više nego dovoljan razlog da se, fokusiranjem pažnje na iskušenja, domašaje i perspektive nacionalističkih strategija isključivanja, s jedne strane, i multikulturalnih politika integracije, s druge, ova analiza strukturira u sledeća tri segmenta: 1) Evropske vrednosti i politike identiteta; 2) Protivrečja nacije i višeznačja identiteta; 3) Projekcije budućnosti.

Pritom, biće argumentovana sledeća teza: Bez obzira na mnoge izazove, nedorečenosti i stranputice multikulturalizma (O tome: Eriksen & Stjernfelt 2013) i dramatično otvorena pitanja ekonomsko-finansijske i izbegličke krize, politike identiteta u EU (nacionalnih i evropskog) ne mogu zadržati preimućstvo dostignutih i, na globalnom planu, unikatnih civilizacijskih vrednosti, niti se mogu pokazati delotvornim na planu integracije društava u starim i novim članicama, kao i kandidatima za EU, ukoliko moć (re)definicije identiteta zadobiju ksenofobi i etnonacionalisti. Umesto tradicionalnih pojmova i (anti)politika, kriza zahteva nove ideje i strategije i zato multikulturalizmu treba dati stvarnu šansu.

EVROPSKE VREDNOSTI I POLITIKE IDENTITETA

Prvi korak u prikupljanju relevantnih elemenata za odgovor na pitanje prirode evropskih vrednosti i identiteta svakako je uvid u Preambulu *Povelje o osnovnim pravima Evropske unije* (2000-2007). Ovom političkom deklaracijom, svečano proglašenom od strane Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije, na Samitu EU u Nici, 07. decembra 2000. godine (Charter..., 2000/C 364/01), prvi put u istoriji EU jedinstvenim tekstom utvrđen je niz građanskih, političkih, ekonomskih i socijalnih prava građana i lica s prebivalištem u EU. Povelja je potpisana na plenarnoj sednici Evropskog parlamenta 12. decembra 2007, u Strazburu, a Ugovorom iz Lisabona (2007/2009) postala je pravno obavezujući dokument za sve institucije i države članice Evropske unije (uz određena izuzeća koja su osigurale Poljska, Velika Britanija i Češka Republika).

Prvim stavovima Preambule promovisana je svest o evropskoj „duhovnoj i moralnoj baštini“ i „sve tešnija integracija“ na temeljima univerzalnih vrednosti, sloboda i prava, uključujući državljanstvo Unije (Janjević 2008, 223). Istaknuto je, potom, da

- „ Unija doprinosi očuvanju i razvoju ovih zajedničkih vrednosti *uz poštovanje razlika u oblasti kulture i tradicije evropskih naroda, kao i nacionalnog identiteta država članica i organizacije njihove vlasti* na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou; ona teži da unapredi uravnoteženi i trajni razvoj i da osigura slobodnu cirkulaciju lica, usluga, robe i kapitala, kao i slobodu nastanjanja“ (Janjević 2008, 223; *Italic J. K.*).

Ugovor iz Lisabona (2007), kao vrhunska aktuelna norma EU, „priznaje prava, slobode i principe koji su predviđeni Poveljom o osnovnim pravima...“ (Član 1a; Član 6) (*Treaty of Lisbon... 2007/C 306/01*). Sa težnjom da se unaprede mir, sopstvene vrednosti i dobrobit svojih naroda, Ugovor navodi sledeće ciljeve: „područje slobode, bezbednosti i pravde bez unutrašnjih granica“; „uravnoteženi ekonomski rast“; „borba protiv socijalne isključenosti i diskriminacije“; „unapređenje ekonomskog, društvenog i teritorijalnog jedinstva i solidarnosti između država članica“; „poštovanje bogatstva svoje kulturne i jezičke raznovrsnosti“ (Član 2).

Za našu temu je relevantno i to što Unija „... uvažava jednakost država članica pred Ugovorima, kao i njihove nacionalne identitete, svojstvene njihovim fundamentalnim strukturama, političkim i ustavnim, uključujući i regionalnu i lokalnu samoupravu“ (Član 3a) (*Treaty of Lisbon... 2007/C 306/01*; Janjević 2008, 21-22).

Izloženi katalog vrednosti mogao bi nas, dakle, navesti na pomisao da je identitetski koncept Unije dovoljno razgovetan, da nema mesta značajnijim nedoumicama oko sadržaja „evropeizacije“ društava i država. Međutim, upravo pojam „evropski identitet“ pokazaće da su ideje i realnosti daleko od takve jasnoće.

Početak ovog veka, obeleženog po snažnom protivljenju evropskog javnog mnjenja oružanoj intervenciji snaga NATO-pakta u Iraku (2003), Jürgen Habermas (*Jürgen Habermas*) i Žak Derida (*Jacques Derrida*) čuvenim apelom za „ponovno rođenje Evrope“ tragaju za „mitom“ sutrašnjice, oslanjajući se na šest konstitutivnih činilaca evropskog identiteta. To su: 1) razdvajanje religije od politike; 2) vera u formativnu moć države da reguliše tržište i koriguje pad na berzi; 3) ideološki profilisan partijski sistem, koji je neprekidno u konfrontaciji sa „sociopatskim konsekvencama kapitalističke modernizacije“; 4) etos solidarnosti – protiv „individualističke predstave etosa koji priznaje grube socijalne razlike“; 5) moralna senzibilnost pod uspomenom na totalitarne režime i holokaust; 6) nadnacionalna saradnja i ubeđenje Evropljana da se može ograničiti državna upotreba sile zajedničkim ograničenjem suverenosti“ (prema: Eš 2006, 61-62).

Rečju, pre dvanaest godina veliki evropski intelektualci ponadali su se da Evropljani mogu da ispune „Kantovu nadu svetske domaće politike“ (Habermas & Derrida 2003, 6). Danas, nažalost, iz aktuelne, krizom vrlo zamagljene perspektive, teško da možemo razaznati i obrise evropskog „MI“, a kamoli konačno ozbiljenje Kantove nade.

Znači li to da nam predstoji „realističan“ povratak proverenim, neki bi rekli, „starim i dobrim“ etničkim obrascima nacionalnih identiteta? Da li je ugledni nemački autor, Verner Vajdenfeld (*Werner Weidenfeld*) u pravu kad, posežući za idejom „sudbinske zajednice“, upozorava na „siromaštvo evropske politike“:

„ Evropa nema samo problem limita svog delovanja i solidarnosti, već i granica svog duhovnog i kulturnog identiteta. To oslikava siromaštvo evropske politike. Njena slabost pokazuje se kao Ahilova peta Evrope. *Bez zajedničkog razumevanja sudbinske zajednice, kontinent neće moći da se integriše...* Na Evropu se gleda kao na otvorenu, pluralističku, svetonazornu neutralnu silu u kojoj i Turska može naći svoje mesto... Kategorija identiteta je, na taj način, zamenjena logikom politike stabilizacije“ (Vajdenfeld 2003, 42; *Italic J. K.*).

Na tragu ovog stava, opet pitanje: Da li je pogrešan, ili je, pak, osnovan utisak o konzistentnosti Orbanove (*Orban Viktor*) politike zatvorenih granica i njene ideološke racionalizacije liku „odbrane hiljadugodišnjih tradicija hrišćanske Mađarske i hrišćanske Evrope od najezde migranata“ (O tome: Bodiš 2015), sa Vajdenfeldovim upozorenjima na potcenjivanje značaja identitetske izvrsnosti?

Upravo zbog takvih, zbunjujućih sličnosti i velikih nedoumica, precizira ne ključnih pojmova u narednom odeljku, kao i uvid u najznačajnije rasprave o protivrečjima nacije i višeznačju identiteta, imaju zadatak da, nasuprot naznačenoj esencijalističkoj paradigmi zajednice, osnaže argumentaciju u prilog evropske formule multikulturalnog usklađivanja slobode i nacije.

PROTIVREČJA NACIJE I VIŠEZNAČJA IDENTITETA

Pojam identiteta

Erik H. Erikson (*Erik H. Erikson*) utemeljivač modernog pojma „identitet“, kad raspravlja o *ego identitetu*, pre svega upućuje na osećaj identiteta, ili, „stečenu uverenost da nečija sposobnost da održi unutrašnju istovetnost i kontinuitet (nečiji ego u psihološkom smislu) može da se meri s istovetnosti i kontinuitetom nečijeg značenja za druge“ (Erikson 2008, 105).

Dakle, tretirajući pojmove *ego identiteta* i *ego ideala*, kao instrumente integracije i organizujuće agense istovetnosti i sopstvenosti u promenljivoj okolini, što znači, u interakcijskoj vezi sa socijalnom sredinom, kao spoljašnjim svetom, posredstvom „verbalnih konvencija i formalnih institucija, koje prenose i održavaju društvene vrednosti“ (Erikson 2008, 105, 168, 175), Erikson upućuje na ideologije, kao „pojednostavljene ideje o onome što će doći“ i naglašava da „... su identitet i ideologija dva aspekta istog procesa. Oboje pružaju nužan uslov za daljnje individualno sazrevanje i s time za sledeći, viši oblik identifikacije, naime, *solidarnost koja povezuje zajedničke identitete*“ (Erikson 2008, 177).

Za našu temu zanimljiva je i Eriksonova teza o savremenim, dubokim tehnološko-ekonomskim promenama koje „... ugrožavaju sve tradicionalne grupe identiteta i solidarnosti“, što „u velikom delu sveta ovo izgleda rezultuje spremnošću za fascinacijom totalističkim pogledima na svet...“ (Erikson 2008, 178).

Ipak, budući da je Erikson još pre pola veka primetio da se, uz pomoć „elita koje izrastaju iz istorijske promene“ i „utopijskog mostobrana“ za novu nacionalnu ideologiju, mogu prevladati „loši identiteti“ i izaći iz „zajedničke krize identiteta“, te da „mi sada radimo i borimo se za svet u kome može da se žanje žetva demokratije“ (Erikson 2008, 116, 180), sledeći korak analize zaći će upravo u to područje – nacije i demokratije.

Nacija, nacionalizam i nacionalni identitet – binarne opozicije

U kontekstu svekolikih potraga za identitetom, analizu usložnjava preplitanje (i zaplitanje) nekoliko ključnih kontroverzi. Na ideološkom planu problem se po definiciji komplikuje zbog pristrasnosti društvenih aktera i političkog imperativa da se interesi i ideje svoje grupe nametnu kao identitetska, „opšta“, „autentična“ vrednost zajednice i neporecivi obrazac ponašanja. U zavisnosti od prirode (sadržaja, načina interpretacije i nosilaca) takvog „vrednosnog interesa“ zajednice, političku stvarnost konkretnih društava i ukupnu komunikativnu praksu specifikuju osobeni hibridi koegzistencije, konflikta ili relativno harmoničnog prožimanja dva modela nacionalizma. Sledstveno tome, i na teorijskoj razini, u procesu razjašnjenja navedenih fenomena, upadljivo se izdvajaju dve binarne opozicije.

U prvom, *evropskom* slučaju, radi se o suprotstavljanju: a/ „francuskog“, građanskog modela nacije i b/ „nemačkog“ modela „zajednice sudbine“. O tome je u svojoj klasičnoj knjizi „Ideja nacionalizma“ (1945) pisao Hans Kon (*Hans Kohn*), vezujući „Zapadni“ tip nacionalizma za period političkog razvoja od 1600-te do 1800-te godine, u Engleskoj i Francuskoj. Nasuprot ovom, originarnom, liberalno-demokratskom modelu, Kon je potonji, „Istočni“ nacionalizam prepoznao u identifikaciji nacije sa masama i sa popularnim formama politike, što je poslužilo kulturološkom (etničkom i rasnom) opravdanju već postojećih političkih struktura (prema: Marshal 1998, 439).

„Zapadni“ (građanski) tip nacije

Druga binarna suprotnost odomaćila se u procesu teorijske sinteze *globalnih* iskustava sa nacionalizmima i nacijama XX veka. Umesto unutarevropskih razlika, na scenu su stupile razlike između: a/ „Zapadnog“ tipa nacije i b/ „Nezapadnog“ modela izgradnje nacije.

Prema Antoni Smitu (*Anthony D. Smith*), komponente standardnog, *Zapadnog* modela su: a/ istorijska teritorija; b/ pravno-politička zajednica; c/ pravno-politička jednakost pripadnika države; d/ zajednička građanska kultura i ideologija (Smit 1998, 26).

Budući da je *građanska nacija* ponikla na Zapadu i da je njenu izgradnju odlikovao proces sinteze elementa „istorijske zemlje“ sa idejom *patrije*, kao zajednice zakona i institucija, sa jedinstvenom političkom voljom; razvojem osećanja

pravne jednakosti („prava po osnovu građanstva“) i „minimumom uzajamnih prava i obaveza pripadnika nacije“ (Smit 1998, 23-26), za ovakav model „saglasja slobode i nacije“ (Fon Kroko 2001, 144, 153-54), odnosno sinteze pravne i kulturološke komponente, kaže se da pripada evroatlantskom civilizacijskom krugu *demokratskih nacija*, kao zajednica građana.

Dominik Šnaper (*Dominique Schnapper*) posebno insistira na jedinstvu atributa „demokratskog“ i „nacionalnog“ i, zato, poseže za metodološki nužnim preciziranjima: a/ različitosti oblika nacija organizovanih u države (demokratski, autoritarni ili totalitarni), u zavisnosti od oblika i karaktera političkog režima; b/ razlike između demokratskih nacija i nacija-političkih jedinica; c/ razlike između demokratske nacije i etničke grupe; d/ razlike između nacije, kao istorijske realnosti i nacionalizma i e/ razlike između zajednice građana i države, kao i razlike demokratske nacije i ostalih političkih zajednica (Šnaper 1997).

Dakle, nacija je oblik političke zajednice, koji suverenitetom na unutrašnjem planu integriše populaciju, a na spoljnom je subjekt u odnosima nacija-političkih zajednica, beleži autorka da bi, potom, istakla izvornu, legitimacijsku osobenost fenomena:

- „ Ali njena specifičnost je u tome što integriše stanovništvo u posebnu *zajednicu građana* čije postojanje obezbeđuje legitimnost svih akcija koje država pokreće na spoljašnjem i unutrašnjem planu. Moguće je, dakle, govoriti bez razlike o naciji, demokratskoj naciji ili građanskoj naciji (*nation civique*)“ (Šnaper 1997, 224; italic J. K.).

Šnaperova razumeva funkcionalnost ranije navedenih binarnih suprotnosti *samo* u smislu analitičkih procedura, koje opisuju dva ideološka projekta i istorijska toka izgradnje: a/ građanske – „nacije ugovora“, odnosno b/ etničke – „nacije genija“ (Šnaper 1996, 221-25). Međutim, teorijski i empirijski razlozi nalažu da „treba osuditi pogrešnu ideju da uglavnom i za svagda moraju da postoje dve ideje nacije“, upozorava autorka:

- „ ... ako... prihvatimo da *demokratsku naciju* označimo putem težnje, po definiciji nikada ostvarene, da se stvori jedno političko društvo, koje će putem prava građanstva da transcenduje konkretne korene i osobene pripadnosti i vernosti, onda ne postoje dve ideje nacije, nego samo jedna, nejednako i različito dovršena, zavisno od oblika koji su svaki put osobeni, već prema političkom projektu od kojeg je počela da se gradi nacija“ (Šnaper 1996, 243-44; italic J. K.).

Bilo kako bilo, navedenim ključnim elementima građanske, demokratske nacije, moguće je dodati i *pravo individualnog izbora identiteta* (pripadnosti naciji) i to čini ne mali broj autora.

Žan-Mari Domenak (*Jean-Marie Domenach*), u tom smislu, zapaža da transformacija značenja reči „identitet“ jeste nova pojava, koja sa personalnog plana („svesti koju osoba ima o sebi“) prelazi na kolektivni plan, upravo zahvaljujući „osećanju povezanog trajanja“. Takav proces, kojim se „zajednica više ne opaža kao ‚ličnost koju čine ličnosti‘ (E. Munije), već kao monolitna gromada“, Domenak ocenjuje kao „izvesno nazadovanje svesti“. Srećom, pored retrogradnog toka svesti XIX-tog i XX-tog veka i politika koje su, „... u ime tla, krvi i često fiktivne istorije“, težile „da na silu asimiluju sve one na koje polažu pravo“ (Domenak 1991, 20), u zapadnoj kulturi Domenak uočava i drugi tok, nazivajući ga „jemstvom slobode“, „pretvaranjem nasleđa u svest“ i „prelaskom sa identiteta na ličnost“.

Na način Renanovog (*Ernest Renan*) svođenja nacije na „očiglednu činjenicu“ da je njeno postojanje plod *svakodnevnog plebiscita* („pristajanja“ i „jasno izražene želje da se nastavi zajedničko življenje“) (prema: Todorov 1994, 213-17; Italic J. K.), Domenak govori o kretanju koje „... povlači za sobom izvesno shvatanje nacionalnosti koje traži voljno pristupanje ili bar prihvatanje“ (Domenak 1991, 19-20).

Takva identifikacija, koja sadrži osvešćenje, „... jemči za našu slobodu: u stvari sam da izaberem svoju budućnost samo ako nisam pasivno prihvatio ‚nasleđe‘. *Moj identitet je vokacija, a ne determinacija*“, razborito i angažovano podvlači Domenak, sugerišući uzdržavanje od potraga za evropskim identitetom, na način formiranja nacionalnih identiteta (Domenak 1991, 19-20; italic J. K.).

Nezapadni tip nacionalizma

Nezapadni model (Istočna Evropa, Bliski Istok, Afrika i Azija) tesno je povezan sa etničkim shvatanjem nacije. Glavna obeležja ovakve, urođeničke, „organske“ nacije su: a/ akcenat na zajednici rođenja, rodne kulture ili ljudi iste loze i b/ koncept „zajednice sudbine“ (pripisanosti), kao večnog žiga koji pojedinac nosi od rođenja do smrti.

Još je Renan, u čuvenom predavanju: *Šta je nacija?* (1882), primetio razliku između „nacija kao što su Francuska, Engleska i većina modernih evropskih autonomija“ i drugih oblika ljudskog društva (u Kini, Egiptu, plemena, zajednica bez otadžbine, ujedinjenja raznih zemalja, konfederacija, srodstava po rasi ili jeziku). Pritom, za „nacije shvaćene na taj način“ kazao je da predstavljaju „nešto prilično novo u istoriji“ (Šnaper 1996, 40).

To „nešto prilično novo“, Hana Arent (*Hannah Arendt*) 1950. godine „krsti“ tribalističkim atributom. Analizirajući prirodu plemenskog nacionalizma u srednjim i istočnoevropskim nacijama i nacionalnostima, ona upozorava da je posredi „neukorenjenost“ i „izopačavanje države u instrument nacije i identifikovanje građanina sa pripadnikom nacije“ (Arent 1998, 232-38). Koju godinu kasnije (1956) Ištvan Bibo (*Bibo Istvan*) piše o „bedi malih istočno evropskih država“; „političkim histerijama“; „nesigurnosti nacionalnih okvira“; „traumatičnim

doživljajima formiranja nacije“; „egzistencijalnim strahovima za zajednicu“; „antidemokratskim nacionalizmima“; „lažiranju demokratije“; „jezičkim ratovima“; „ugnjjetavanju manjina“ i slično (Bibo 1996, 50-54, 65-71).

Vertikalna ovog tipa analize i klasifikacije fenomena nacije i nacionalizma nastavlja se i u potonjim decenijama prošlog veka, ne prekidajući se do današnjeg dana. Tako, Plamenac (*John Plamenatz*) 1971. godine i Gelner (*Ernest Gellner*) 1983. godine, pored Zapadnih, pominju Južne i istočno evropske, kao i afričke i azijske nacionalizme (Gelner 1997, 142-44). Istodobno, Erik Vajl (*Eric Weil*) u nacionalizmima istočne Evrope (za razliku od zapadnjačkog, političkog nacionalizma, zaokupljenog oslobođenjem pojedinca) nalazi „izraz osećanja inferiornosti jezičkih grupa koje nemaju sopstvene političke organizacije, i koje grade sebi neku *prirodnu* vrednost u mitu, u preistoriji u kojoj idealizuju sebe, u ‚svesti o sebi‘ koja sadrži samo prava (koja su uvek nepriznata od drugih)...“ (Šnaper 1996, 221).

Sedamdesetih godina prošlog veka (1973) i Kliford Gerc (*Clifford Geertz*) svojim prilogom „interpretativnoj teoriji kulture“ pažnju usmerava na transformacije nezapadnih kultura i nacionalizme u „novim državama“, nastalim između 1945. i 1968. godine. Pritom pominje „pluralna“, ili „multipla“ društva, „nacije“ koje nisu „države“ i „države“ koje nisu „nacije“ (Gerc 1998, tom 2, 6).

Sve u svemu, generalizujući navedene procese i ideje, Antoni Smit piše da su svi ti demotski etnonacionalizmi, bez obzira na vrlo različite socio-ekonomske pozadine, ustvari, deo jednog šireg, globalnog pokreta etničke mobilizacije:

- „ Njihove sličnosti potiču od osnovnih procesa vernakularne mobilizacije i kulturne politizacije, procesa koji odlikuju put preobražaja demotških, vertikalnih etnija u etničke nacije. Otud se *tip nacionalnog identiteta koji oni generišu sasvim razlikuje od teritorijalnih građanskih identiteta... i predstavlja radikaln izazov pluralnosti većine savremenih država*“ (Smit 1998, 197; italic J. K.).

O prirodi i veličini izazova svedoči i sumoran, ali, priznaćemo, vrlo realističan Smitov zaključak da će identiteti i etnička mobilizacija, uključujući „kulturni ratove“ i sukobe između država, kao i država i etnija, obeležiti kako bližu, tako i dugoročniju perspektivu globalne zajednice, pre svega zemalja koje grade državu i naciju (Smit 1998, 254, 262). U analizama takvih procesa, moguće je primetiti još jedno zanimljivo mesto – zaključak o većoj potražnji holističke, narodnjačke paradigme na tržištima ideja „zakasnelih nacija“ (Plesner).

Prijemčivost „nemačkog“ modela nacije u nezapadnim društvima

Na primeru Dimonovih (*Louis Dumont*) analiza „dve preovlađujuće nacionalne ideologije“, Šnaperova konstatuje veću prijemčivost „nemačkog“ hibridnog modela u svetu novonastalih, nezapadnih političkih zajednica i nacija. Razlog

takvoj recepciji pre svega nalazi u većoj kulturološkoj otvorenosti za tradicionalne, holističke elemente, nego za individualističke obrasce „francuske“, građanske nacije (Šnaper 1996, 247).

Kad krenemo unazad, ka motivacijama i strukturama izvorne paradigme „nemačke“ nacije, njen magnetizam u krugu mladih država i jezičkih nacija lako je razumeti upravo zbog uranjanja u mitološki diskurs „osobnog“, „autentičnog duha i bića nacije“, uključujući misionarski zadatak „ponovnog otkrića“. Momenat filozofsko-istorijske racionalizacije takvog nacionalističkog imperativa vezuje se za XVIII-ti vek i Herderovu (*Johann Gottfried von Herder*) kritiku prosvetiteljstva. Njome je otvoren „... put takozvanoj *nemačkoj teoriji nacije*, koja ovu definiše pomoću istorije, jezika i tradicije (a ne volje ili udruživanja)“ (Šatle & Dijamel & Pizije 1993, 352; Smit 1998, 21; italic J. K.).

Hvatajući specifičnost toka Herderovog logiciranja da nacija prethodi državi, kao i Majneke-ove (*Friedrich Meinecke*) razlike između *Kulturnation* (pretežno pasivne kulturne zajednice) i *Staatsnation* (aktivne, samoopredeljive političke nacije), Smit danas navodi da vernakularna kultura, pre svega jezik i običaji, u etničkom modelu nacije, zauzimaju ono mesto koje pravo ima kod modela teritorijalne nacije (Smit 1998, 22, 27, 121; Šnaper 1996, 216).

A, da „narodnjaštvo“ može da dovede „do ubistvene suprotnosti“ nacije i slobode, pokazuje Grof Kristijan fon Kroko (*Christian Graf von Krockow*) na primeru Hitlerovog Trećeg Rajha i ovaploćenja Renanovog upozorenja iz 1870/71: „Vi (Nemci) razvili ste umesto liberalne politike barjak arheološke i etnografske politike; ova politika će vam doći glave“ (fon Kroko 2001, 144-46).

Takvu, zlokobnu „sudbinu nemačkog duha na kraju njegove građanske epohe“, Helmut Plesner (*Helmuth Plessner*) objašnjava istorijskim kontekstom „prekasno stigle nacije“, odgađanjem političkog razvoja i nedostatkom emancipovanog građanskog sloja, što je svoj izraz nalazilo u „nesigurnom nacionalnom autoportretu“, „istorizmu“, „suprotstavljanju svojim uzorima“; kritici napretka, prestankom zanimanja za parlamentarnu demokratiju i slično (Plesner 1997, 9-14, 23, 64-65).

Dakle, nasuprot nacističkoj potenciji i nacionalističkoj realnosti tipa „zakašnelih nacija“, pozicioniran je veberovski „idealni tip“ (Veber 1989, 61-84) zapadne „*nacije-ugovora*“. Plesner ga sintetizuje ovako:

„ Država kao ugovor u smislu nagodbe slobodnih građana je specifično zapadni ideal. U njezinu je iskonu prevrednovanje čovjeka u *civis*. Njezina je supstancija dnevni plebiscit. Njezin je temeljni oblik društvo kao jedinstvo građana, koje saobraća kroz spregu prava i strogo pridržavanih navika. *Državi pripada onaj tko se za nju izjašnjava*. Njezina ideja joj priskrbljuje *vječnu sadašnjost*. Ona nema *‘prirodne’ nego samo političke protivnike*, ona može za sebe pridobivati i zato je *usmerjena na univerzalnost*“ (Plesner 1997, 65; italic J. K.).

S obzirom da smo videli da se upravo na načelu univerzalnosti ljudskih prava i državljanstvu temelji Evropska unija, kao „zajednica država i njihovih državljana“ (Hiks 2007, 127), zapitajmo: mogu li se deklarirane civilne (građanske, državljanske) slobode, prava, nagodbe i navike smatrati dovoljnim konstituentom identiteta Evropljana?

Koje je pravo „MI“ za naše, evropsko vreme?

Budući da „identitet“ možemo shvatiti i definisati kao *izvor osnovnih privrženosti i spoznaju našeg sopstva (ili jastva) posredstvom stabilizovanih emotivnih i racionalnih matrica svesti, koje nam pomažu da nađemo odgovore na pitanja: odakle potičemo; kome pripadamo; šta jesmo i čemu težimo*, primetiću da prethodno razmotreni modeli nacije i tipovi nacionalizma, ustvari, variraju pitanje ključne determinante identiteta – bilo da je reč o: a/ monističkoj (holističkoj) paradigmi nasleđa i teško promenljive prirode „saučesništva“ unutar jedne kulture, ili, pak, b/ o višestrukosti (A. Smit 1998, 13-21), razvojnosti, individualnoj vokaciji i postignuću (Domenak).

Izdvajajući pre svega 1) kontinuitet i 2) razlikovanje od drugih, kao kriterijume određenja identiteta, Monsera Giberno (*Monserrat Guibernau*) kaže da je „identitet (je) definicija, interpretacija bića, koja utvrđuje šta je ličnost, i gde se ona nalazi, i to u socijalnom i psihološkom smislu“ (Giberno 1996/97, 52). Pritom su „... kulturno zajedništvo i jedinstvo smisla glavni izvori koji omogućuju izgradnju i spoznaju nacionalnog identiteta“, što znači da „... snaga kulture leži u njenoj sposobnosti da stvori identitet, nešto bez čega pojedinac ne može da živi i nešto što ne može lako da se promeni“, upozorava Giberno (Giberno 1996/97, 53, 57).

S druge strane, kad je reč o konstruktivističko, manipulativnoj komponenti identiteta, skrećem pažnju na tezu Đerđa Konrada (*Konrad Gyorgy*) „identitet je duhovna proteza umereno pametnih. Ubaciš, naprosto, blok tekstova u mozak... što si više progutao mamac identiteta, utoliko si više u rukama političara“ (Konrad 1995, 9). Sledstveno tome, u suočavanju sa plemenskim histerijama Zapadnog Balkana, krajem prošlog veka, ovaj autor opominje da tranzicione, „preporodne“ ponude „autentičnog identiteta“ predstavljaju „mamac pred ulazom u noćni lokal, u kojem će te očerupati“ (Konrad 1995, 9).

Ako se složimo sa tezom o ludilu nacionalnih identiteta i neslućenim moćima „čerupanja“ građana i javnog dobra – u ime i za račun etno-nacije, ima li onda nekog „đavola“ i u idejama nadnacionalnih identiteta i, kada se one pojave, kao što je slučaj sa idejom evropskog identiteta, kako se prema njima odrediti?

Timoti Garton Eš (*Timothy Garton Ash*), formuliše u tom smislu, u uvodu svoje knjige „Slobodan svet“ (2004), pravo lakmus pitanje: „Koja je najšira politička zajednica za koju spontano kažete ‚mi‘ ili ‚naša‘?‘ U odgovoru na to pitanje leži ključ naše budućnosti.“ (Eš 2006, 13, 23). Potom, i to je ono mesto

koje smatram zanimljivim za našu raspravu, metaforično opisujući Evropu kao „gustu šumu“, Eš insistira na analizi još jedne binarne opozicije – između sila „evrogolizma“ i „evroatlantizma“. Predstavljajući je kao raspravu decenije, u koju je uključena cela, proširena Evropa, on tvrdi da će od njenog ishoda zavisići budućnost Zapada (Eš 2006, 63-64).

Ipak, ne sporeći značaj navedene debate o uspostavljanju hegemonije jedne (golističke) ili druge (atlantističke) komponente evropskog identiteta, za našu temu su relevantniji oni aspekti teorija i politika identiteta koji otvaraju pitanje višestrukosti identiteta; obrazaca integracije i (dis)funkcionalnosti uspostavljanja oštrih granica i isključivanja „Drugih“ („stranaca“) iz identifikacijskog i pravno-političkog polja „Naše“ političke zajednice.

Višestrukost identiteta

Višestruki (pluralni) identiteti i uloge jesu standardni problem identiteta, bilo individualnog, bilo kolektivnog (Smit 1998, 13-21). Upravo tom temom Antoni Smit počinje svoju poznatu studiju „Nacionalni identitet“. On podseća na godinu smrti Perikla (429. godina pre Nove ere), sa kojom počinje strmoglavo opadanje moći Atine, ali i Sofoklovo postavljanje na scenu čuvene tragedije „Car Edip“. Edipovo traganje za „svojim rodom“; „svojom lozom“, za odgovorom na pitanje: „ko je on“, Smit naziva „pokretačkom snagom komada“, pri čemu je svako „ja“ koje Edip razotkriva istovremeno i „društveno ja“ (porodično, teritorijalno, klasno, versko, etničko, polno...) (Smit 1998, 11-15).

Evidentirajući zajedničke pretpostavke nacije, Smit prvo utvrđuje bitna obeležja *nacionalnog identiteta*. To su: a/ istorijska teritorija – domovina; b/zajednički mitovi i istorijska sećanja; c/ zajednička masovna, javna kultura; d/ zajednička zakonska prava i dužnosti pripadnika nacije i e/ zajednička ekonomija, s teritorijalnom mobilnošću pripadnika nacije (Smit 1998, 29-30). Saglasno tome, *naciju* definiše kao „... imenovanu ljudsku populaciju sa zajedničkom istorijskom teritorijom, zajedničkim mitovima i istorijskim sećanjima, zajedničkom masovnom, javnom kulturom, zajedničkom ekonomijom i zajedničkim zakonskim pravima i dužnostima svih pripadnika“ (Smit 1998, 30).

Nacionalni identitet je, dakle, višedimenzionalan. Kao specifična, konkretno-istorijska „legura“, on se nikada ne može svesti samo na jedan od navedenih elemenata i jasno je diferenciran od svakog poimanja države. Još preciznije rečeno, pojam države i pojam nacije u nekim slučajevima se preklapaju, a u nekim ne. Iz tih razloga, težnja za homogenizacijom ili stapanjem kulturne i institucionalno-političke komponente „... čak i u staroosnovanim zapadnim državama, izlaže se opasnosti da ga ospore etničke zajednice unutar njihovih granica. Ti slučajevi, a njih je mnogo, ilustruju *dubok jaz između pojma države i pojma nacije*, jaz naglašen u istorijskoj građi...“, upozorava Smit (Smit 1998, 31; italic J. K.).

Ovim upozorenjem nagovešten je, zapravo, novi sloj problema. Huntington (*Samuel P. Huntington*) ga razmatra u dimenzijama parohijalizma i podeljenih

(pocepanih) društava (Huntington 2000, 152-55); Monsera Giberno ga vidi u senci imperativa pomirenja demokratije i identiteta (Giberno 1996-97, 63-64); Hobsbaum (*Eric J. Hobsbawm*) u svetlu odgovornosti demokratije za ksenofobiju (Hobsbaum 1999, 25), a Linc i Stepan (*Juan J. Linz and Alfred Stepan*) problematizuju situacije kongruencije ili, pak, sukoba logika izgradnje države i nacije (Linc & Stepan 1998, 537-43). Najzad, ovakve relacije kulture i strukture (institucionalno-proceduralnog nivoa politike), mogu biti racionalizovane kroz Fridrihovo (*Carl Joachim Friedrich*) razlikovanje „apsolutističke“ od „konstitucionalne“ demokratije (Fridrih 1996, 83-84), ili, pak, Lijphartovom (*Arend Lijphart*) podelom na tipove „većinske“ i „konsocijalne“ („konsensualne“) demokratije (Lijphart 1992, 31-50).

Budući da sam navedenim temama i autorima posvetio dosta pažnje u nizu prethodnih knjiga i radova, uključujući i najnoviju o demokratskom upravljanju kulturološkim različitostima (Komšić 2015), za ovu analizu biće funkcionalan osvrt na Hobsbaumovu konstataciju o „iznenađujućem stepenu intelektualne nejasnoće“ u liberalnom diskursu XIX i XX-tog veka, koji je, kako to upozorava ugledni istoričar, „učinio skoro nemogućim intelektualno razmatranje ‚nacije‘,“ (Hobsbaum 1996, 32).

Upućujući, naime, na promenljivost identiteta („menjanje i pomeranje kroz vreme, čak i tokom veoma kratkog perioda“), kao i na činjenicu da „demokratizacija takođe oslobađa ksenofobiju kao političku snagu“, Hobsbaum smatra da su politički aktivisti i inteligencija najodgovorniji za opasnu redukciju pluralnih identiteta („niza poistovećivanja koja određuju ljudsko biće“) na jednu jedinu ravan identifikacije – nacionalnu, ne oslobađajući, pritom, ni sam narod od određene odgovornosti za kvarenje demokratije. Sve to, dakako, potvrđuje značaj stava da interaktivna relacija: nacija ó država ó demokratija predstavlja takvu oblast proučavanja „...u kojoj su, danas, promišljanje i istraživanje najhitnije potrebni“ (Hobsbaum 1996, 18; Hobsbaum 1999, 25).

Akceptirajući navedene Hobsbaumove ideje, u jednom tekstu posvećenom paradoksimu tranzicionih demokratija (Komšić 2010, 331-52), naročito sam pročitivao činjenicu da stare, za XXI vek nefunkcionalne ideje i sredstva, kao što su tradicionalno poimanje ciljeva države, etnocentrističke homogenizacije i slično, imaju u Srbiji većinske zagovornike, što pokazuju izborni rezultati, kao i nalazi empirijskih istraživanja javnog mnjenja. Kad se tome pridruži činjenica da i naša teorijska scena vrvi od primera ignorisanja i nerazumevanja problema etnonacionalističkog kvarenja države i demokratije (u tom smislu, vidi: Beljinac 2011, 140), onda valja razmotriti još neke aspekte pomenute relacije.

Za tranzicione neprilike, Linc i Stepan bi kazali da je „... u mnogim zemljama (je) kriza nedemokratskog režima isprepletana i sa dubokim razlikama oko toga šta treba da čini političku zajednicu i koji narodi (demosi) treba da budu članovi te političke zajednice“ (Linc & Stepan 1998, 31-35). Međutim, da se sa nedemokratskih i protodemokratskih područja politike ova dilema prelijeva i na region stabilizovanih demokratija, sa najvišim standardima slobode i ljudskih prava, uključujući

najbolje socijalne sisteme (Gidens 2009, 13, 245-80), pokazuju aktuelna sporenja u Evropskoj uniji oko prijema izbeglica. Takve, krizne okolnosti dodatno dramatišu, inače „vruću“ temu identiteta, sve do pojave sablasnih proročanstava o „epohalnom samoubistvu Hrišćanske Evrope“, koje nastupa zbog blagonaklonog odnosa prema „varvarima koji dolaze sa juga“ (Lutvak 2015).

Srećom, u poređenju sa ovom, krajnje pesimističkom projekcijom, evropskoj javnosti predočeni su i nacrti, koji budućnost EU i njenih identitetskih politika ne „senče“ tako mračnim bojama. Izdvojiću, u tom smislu, prvo ideje i argumentaciju tri značajna evropska autora, da bih na kraju uputio na jedan vrlo koristan „recept“ za suzbijanje antidemokratskih nacionalizama.

PROJEKCIJE BUDUĆNOSTI I ŠANSE MULTIKULTURALNIH STRATEGIJA

Prva ideja dolazi iz Francuske, zemlje sa klasičnom, centralističkom tradicijom „uklapanja, integrisanja, asimilovanja“ u naciju i njen autor je Žan-Mari Domenak. U osvit mastrihtske Unije, on naglašava da „Trebalo bi hteti Evropu“ i, pritom, „Trebalo se odvojiti od tradicionalnog načina mišljenja“! Jer,

„ Naša kartezijanska kultura i naša centralistička tradicija navodi nas na to da uklapamo, integrišemo, asimilujemo, a sada treba, nasuprot tome da naučimo da ‚delokalizujemo‘... da naučimo da pravimo razliku između nacionalnosti i izvesnih oblika statusa građanstva na nivou grada, regiona ili Evrope, koji će moći da imaju i ‚stranci‘ i imigranti... To je perspektiva pluralizma, sistema artikulisano u skladu sa razvojem sveta koji je prestao da se pokorava pojednostavljenjima logike traganja za identitetom“ (Domenak 1991, 75, 94).

Zbog toga što je autor jedne od najkredibilnijih, novijih studija o multikulturalnom društvu i pripadnik druge generacije imigrantskog, muslimanskog korpusa nemačke kulture i nauke, Navid Kermani (*Navid Kermani*) je sledeće ime na koje valja obratiti pažnju. Kao i Domenak, i on uočava da je Evropa „... opsednuta homogenizacijom, koje se mukotrпно i sporo oslobađa“ (Kermani 2013, 110). Stoga, nasuprot esencijalističkoj varijanti identiteta i tzv. „kulturkampfa“, koji poziva na prevlast među kulturama (Kermani 2013, 32), Evropa mnogo brže nego do sada treba da nauči lekciju da „*identifikacija uspeva tamo gde se ne svodi samo na identitet*“ (Kermani 2013, 110; italic J. K.).

Insistirajući na „radikalnoj otvorenosti“ Evrope, kao rešenju i „tajni njenog uspeha“, i Kermani nalazi da je „univerzalnost (je) suštinsko obeležje evropske ideje u empatičnom smislu, ideje sekularne, transnacionalne, multireligiozne i multietničke zajednice, koja se zasniva na volji za zajedništvom“ (Kermani 2013, 108-110).

Renanovu misao da se odbacivanjem „spasonosnog načela slobodnog pristupanja naciji“ utire put nesrećama (prema: Todorov 1994, 217) verovatno ima na umu i Englez Entoni Gidens (*Anthony Giddens*) kada tvrdi da „problem sa evropskim državama nije da su suviše multikulturalne već da nisu dovoljno multikulturalne“ i, zato, naglašava: „*Za multikulturalizam se treba zalagati, a ne dizati ruke od njega*“ (Gidens 2009, 168; italic J. K.).

Kako bilo, ovaj i slični angažovani stavovi, temelje se na posve egzaktnoj svesti o značaju odgovora na pitanje: koji blok društvenih aktera i ideologija mora (i može) steći „moć definicije“ (fon Kroko 2001, 153) prioriternih društvenih vrednosti i regulativnih mehanizama, da bi se bit i budućnost nacije mogla projektovati saglasno načelima etnokulturne pravde (Kimlika 1999, 44)

Moderna istorija svedoči da na razmeđima praksi i ideja, u borbi za sticanje prava na pravo, tesno povezanoj sa bitkama za hegemonu moć definisanja nacije i demokratije, permanentno opstojavaju, a na momente i bujaju, uspeli ili neuspeli pokušaji semiotičkog i semantičkog „presipanja starog vina u nove buradi“. Navodeći takve neprecizne konstrukcije kao što su: „postdemokratija“, ili, čak „demoludilo“ (*democracy*), još jedan britanski autor, Džon Kin, zaključuje kako „takva priča, uprkos svoj svojoj nepreciznosti, nosilac je osećanja da postoje stvari koje se dešavaju a koje mi ne razumemo – čak i da postoje loši događaji za koje nemamo ni dobre teorije, a kamoli praktična rešenja“ (Kin 2010, 29; italic J. K.).

O tome, odnosno o pitanju: da li tako „stoje stvari“ sa (multi)kulturalizmom u Srbiji i čitavoj Evropi, ili je, pak, moguće razabrati dobre ideje i nacрте praktičnih rešenja, nekoliko pasusa na kraju ove analize.

Četiri mehanizma za suzbijanje antidemokratskog nacionalizma

Da je čitav proces tranzicije u Srbiji, od 1987. godine do danas, neka vrsta *lošeg događanja* – degenerisanog lošim početkom, odsustvom dobre ideje države i zajednice; osiromašenog nedostatkom racionalne refleksije i egzaktnijih, naučnih uvida u prirodu tekućih transformacija svih društvenih podsistema (politike, ekonomije, kulture) i, naravno, zapretenog velikim interesima nejavnog karaktera, strastima, manipulacijama, prevarama, krivotvorenjima i uzurpacijama svih vrednosti zajednice od strane novih-starih aktera moći i vlasti „u ime Nacije“, pisao sam u nizu prethodnih radova (Komšić 2006). Zato, umesto opširnijeg odgovora na pitanje s konca prethodnog pasusa, ima smisla na kraju ovog rada trasirati nacrt za buduće analize i angažmane posredstvom nekoliko, vrlo relevantnih Kinovih dijagnoza i recepata za suzbijanje snage nacionalizama u Evropi.

Dakle, u knjizi *Civilno društvo*, napisanoj krajem 90-tih godina prošlog veka, Džon Kin se bavi globalnim trendovima, uključujući i poražavajuća iskustva prve decenije postkomunističke tranzicije na Balkanu, koja zahtevaju odgovor na pitanje: „kako se ograničenja demokratije mogu prevazići u praksi pronalaženjem novih institucionalnih metoda za sprečavanje otrovnog voća same demokratije“ (Kin 2003, 127)?

To *otrovno voće* je *nacionalizam*. Kin u njemu vidi „kobni *reductio ad absurdum*“, što znači da „čedo demokratskog pluralizma“ poseduje takav „antidemokratski potencijal borbe za nacionalni identitet“ da, u odgovarajućem istorijskom kontekstu, može postati i postaje „nastavak totalitarizma drugim sredstvima“ (Kin 2003, 118-27).

Nacionalizam je: „poremećaj rasuđivanja“; „pokreće ga tupa želja za pojednostavljivanjem“; ima „fanatično jezgro“; „istovremeno tretira Drugog i kao sve i kao ništa“; „sagledava Drugog kao nož pod grlom nacije“, sa „fanatičnom željom za da (se) pročisti zajednica od rdavih elemenata“ i „suzbiju unutrašnje razlike“, zapisuje Kin, da bi u suočavanju sa destrukcijom na našim prostorima razložno zaključio: „Nacionalizam je očigledno ozbiljan i prljav posao koji je, u ovom slučaju, doveo do nasilnog cepanja Jugoslavije i destabilizacije celog regiona Balkana“ (Kin 2003, 119-24).

Valja nam, dakle, videti da li i kako je moguće „razoružati nacionalizam“? Odbacujući pojednostavljena objašnjenja, koja odgovornost svaljuju bilo na „dušu kapitalizma“, ili, pak, na adresu komunizma (Kin 2003, 125), Kin sugerše da: „*rešavanje problema nacionalizma demokratskim sredstvima jeste moguće, ali nije lako*“ (Kin 2003, 127; italic J. K.). O naoko začuđujućim teškoćama svedoči i egzaktni uvid, identičan ranije navedenom Hobsbaumovom, da upravo takvi „...demokratski mehanizmi (uključujući i civilno društvo) olakšavaju pretvaranje nacionalnog identiteta u nacionalizam“ (Kin 2003, 127). Stoga, Kin rešenje nalazi u dokidanju ideologije neporecivosti i sveprisutnosti nacionalnog i nacionalističkog u svakodnevnicu ljudi i modernih država:

„ Za demokratiju (će) biti najbolje da se napusti doktrina nacionalnog samoopredeljenja i prihvati zajedničko osećanje nacionalnog identiteta kao legitimnog ali *ograničenog* oblika života. Ova teza ima i paradoksalnu posledicu: nacionalni identitet, značajna potpora civilnom društvu i drugim demokratskim institucijama, najbolje se čuva ograničavanjem njegovog obima u korist *nenacionalnih* identiteta koji smanjuju verovatnoću njegove transformacije u antidemokratski nacionalizam“ (Kin 2003, 127-128).

U evropskom kontekstu, dakle, *odbrana nacionalnog identiteta njegovim ograničavanjem u korist nenacionalnih komponenti identiteta*, moguća je posredstvom četiri „nezavisna mehanizma“.

Prvi je *decentralizacija* institucija teritorijalne nacionalne države, kroz razvoj povezanih mreža demokratski odgovornih subnacionalnih i nadnacionalnih državnih institucija. U tom konceptu „Evrope regiona“ i nagoveštaju „postnacionalne Evrope“, nalazimo sličnost Kinovih ideja sa Domenakovim razmišljanjima o „delokalizaciji“ (Turen) i „malim krugovima slobode“ (Bibo) (Domenak 1991, 94-95; Kin 2003, 128-31).

Drugi instrument je „formulacija i primena *međunarodno priznatih* pravnih garancija nacionalnog identiteta“ i u njemu Kin nalazi „ključni dodatak u rušenju principa suverene nacionalne države“. To, naime, na primeru konstitucionalizacije principa „transnacionalnog državljanstva“ u Evropskoj uniji znači „depolitizaciju“ i „deteritorijalizaciju“ nacionalnog identiteta. Tako se „nacionalni identitet sagledava kao *civilno* pravo građana“, priznaje se sve izraženiji multinacionalni karakter evropskih država i osporava se „... ranomoderna pretpostavka da je nacionalna odanost isključiva i da su zato civilno društvo i demokratija mogući samo u nacionalno homogenim državama“ (Kin 2003, 131-34).

Sledstveno rečenom, treći mehanizam je *pluralizacija identiteta*, odnosno „stvaranje mozaika različitih identiteta unutar civilnog društva“ (Kin 2003, 134). Zbog loših posledica institucionalnog dizajna koji je, zapravo, označio „privilegovanje jednog aspekta života građana, i potcenjivanje drugih i protivrečenje pluralizmu koji je tako bitan za demokratsko društvo, i tako živote tih građana usmerilo na naciju i učinilo jednodimenzionalnim, pa prema tome i podložnim jačanju nacionalizma“, ovo je naročito značajan poduhvat (Kin 2003, 135).

Najzad, *deteritorijalizacija nacionalnog identiteta uz pomoć međunarodnog civilnog društva*, predstavlja za Kina četvrti i, po šansama za uspeh, najmanje izvestan „lek“ protiv nacionalizma. Do ovakvog zaključka, autor dolazi i zbog toga što „... internacionalizaciju civilnog društva uništava nacionalizam i genocidni rat, kao na primer u centralnom i južnom delu Evrope“ (Kin 2003, 140).

* * *

Bilo kako bilo, Kinove argumente valja shvatiti i kao prilog ranije izloženim razlozima za kritiku nesenzibilnosti i nespremnosti značajnog segmenta naše teorijske zajednice da se uhvati u koštac sa najdubljim izvorima i posledicama etnocentričkih homogenizacija i političko-sistemske centralizacije Srbije.

S druge strane, kad je o evropskim identitetima reč, držim da Kinove predloge za odbranu nacionalnog identiteta od apsolutizacije njega samog možemo shvatiti kao potvrdu ideje Grof Kristijan fon Kroka da će Evropa „... možda biti ili postati jedna ‚zajednica‘, ali će se ona sastojati od istorijski svesnih nacija i njihovih država“, što, zapravo, znači da mi danas „... tu ništa ne možemo da izmenimo u pogledu onoga šta znači biti jedna nacija. Ali možemo za nju da projektujemo jednu ili drugu budućnost“ (Fon Kroko 2001, 145, 164).

Jedna opcija je povratak *mitu* o neprijatelju i smrti, kao i „egzistencijalnom razgraničenju u odnosu na drugog i stranog“. Boto Štraus (*Boto Straus*), uticajni protagonist konzervativne misli u današnjoj Nemačkoj, rekao bi u tom smislu, da je neophodno suprotstaviti se „totalnoj vladavini sadašnjosti“ (prema: fon Kroko 2001, 152-53, 163).

Druga opcija je *usaglašavanje slobode i nacije*, naglašava fon Kroko. U takvoj „... projekciji radi se o životu u slobodi i za to nije potreban neprijatelj, već je za to potrebna samo – i to veoma odlučna – odbrana, kada je ugrožena

sloboda i time obećanje čovečnosti i sreće koje je u njoj utemeljeno“ (Fon Kroko 2001, 144, 163-64).

Dakle, kao i Habermas i Derida, Gidens i Domenak, kao i Kin, Eš i Kermani, i Fon Kroko misli da postoji šansa dobrog izbora, pod uslovom da imamo htenja i volje. Zato, preferirajući nacrt života i slobode, i priključujući volji i faktor umeća, zaključujem da za konsolidaciju demokratije u pluralnim društvima postkomunističkih država, novim članicama i kandidatima za EU, itekako valja prevladavati koncepte ‚organske nacije‘ i praksu etnonacionalne državnosti i demokratije, koja isključuje manjine i regionalne zajednice u procesima definisanja i izgradnje političkog identiteta, odnosno u procedurama međusobnog priznavanja i obavezivanja, kao i zajedničkog većanja i odlučivanja o javnom dobru.

U tom smislu, institucionalne promene u smeru konsekventnije konstitucionalizacije i utemeljenja Srbije, kao građanske, decentralizovane države, predstavljaju veoma bitan faktor i indikator stvarne evropeizacije Srbije u ambijentu sistemski projektovane i efektivno prisutne konsensualne političke kulture.

Sve drugo, što podseća na ekskluzivni esencijalizam zagovornika „kulturkampa“, zatvorene nacionalne države i ksenofobične ideje da su otvorenost, građanstvo, pluralizam, univerzalizam i multikulturalizam pretrpeli krah, vuče nas još snažnije u slepu ulicu krize i vraća pogubnim aspektima evropskih sunovrata četvrti i pete decenije prošlog veka.

BIBLIOGRAFIJA

- Arent, Hana. 1998. *Izvori totalitarizma*. Beograd: Feministička izdavačka kuća.
- Beljinac, Nikola. 2011. „Država i demokratija“, *Političke perspektive* 3: 137-41.
- Bibo, Istvan. 1996. *Beda malih istočnoevropskih država*, Sremski Karlovci – Novi Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
- Eriksen, Jens-Martin & Stjernfelt, Frederik. 2013. *Demokratske kontradikcije multikulturalizma*. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.
- Erikson, Erik H. 2008. *Identitet i životni ciklus*. Beograd: Zavod za udžbenike.
- Eš, Timoti G. 2006. *Slobodan svet*. Beograd: Samizdat B92.
- Domenak, Žan-Mari. 1991. *Evropa – kulturni izazov*. Beograd: Biblioteka XX vek.
- Feher, Ferenc & Heler, Agneš & Markuš, Đerd. 1986. *Diktatura nad potrebama*. Beograd: Rad.
- Fon Kroko, Grof Kristijan. 2001. *O nemačkim mitovima*. Novi Sad: Svetovi.
- Fridrih, Karl J. 1996. *Konstitucionalizam (ograničavanje i kontrola vlasti)*. Podgorica: CID.
- Gelner, Ernest. 1997. *Nacije i nacionalizam*. Novi Sad: Matica srpska.
- Gerc, Kliford. 1998. *Tumačenje kultura 2*. Beograd: Biblioteka XX vek.

- Giberno, Monsera. 1996/97. „Nacionalni identitet i modernost“, Beogradski krug $\frac{3}{4}$ 1996; $\frac{1}{2}$ 1997 (*Utvara nacije – Spectre of Nation*): 50-66.
- Gidens, Antoni. 2003. *Sociologija*. Beograd: Ekonomski fakultet.
- Gidens, Antoni. 2009. *Evropa u globalnom dobu*. Beograd: CLIO.
- Hantington, Semjuel P. 2000. *Sukob civilizacija*. Podgorica: CID.
- Hantington, Samjuel P. 2004. *Treći talas*. Zagreb: Politička kultura; Podgorica: CID.
- Heler, Agneš. 1991. „Slavne revolucije‘ Istočne Evrope“, *Rukovet* 8/9/10: 545-61.
- Hiks, Sajmon. 2007. *Politički sistem Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Hobsbaum, Erik. 1996. *Nacije i nacionalizam od 1780*. Beograd: Filip Višnjić.
- Hobsbaum, Erik. 1999. „Rat na Balkanu kao simptom duboke evropske krize“, *Hrvatska ljevica* 7/8.
- Kermani, Navid. 2013. *Ko smo mi?*. Beograd: Samizdat B92.
- Kimlika, Vil. 1999. „Etnički odnosi i zapadna politička teorija“, *Habitus (mart)*: 17-68.
- Kin, Džon. 2003. *Civilno društvo*. Beograd: Filip Višnjić.
- Kin, Džon. 2010. „Osobnosti demokratije: šta je u demokratiji dobro?“, u: Milan Podunavac (ur.), *Država i demokratija*. Beograd: Službeni glasnik; Fakultet političkih nauka.
- Komšić, Jovan. 2006. *Dileme demokratske nacije i autonomije – ogleđi o političkoj tranziciji u Srbiji*. Beograd: Službeni glasnik; Novi Sad: PHILIA.
- Komšić, Jovan. 2010. „Paradoksi tranzicione države i demokratije u Srbiji“, u: Milan Podunavac (ur.), *Država i demokratija*. Beograd: Službeni glasnik, Fakultet političkih nauka.
- Komšić, Jovan. 2015. *Demokratsko upravljanje kulturološkim različitostima*. Novi Sad: Centar za regionalizam; Beograd: Dan Graf.
- Konrad, Đerđ. 1995. *Identitet i histerija*. Novi Sad: Apostrof.
- Lijphart, Arend. 1992. *Demokracija u pluralnim društvima*. Zagreb: Globus.
- Linc, Huan H. Stepan, Alfred. 1998. *Demokratska tranzicija i konsolidacija*. Beograd: Filip Višnjić.
- Marshall, Gordon (Ed). 1998. *A Dictionary of Sociology*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Plesner, Helmut. 1997. *Zakašnjela nacija*. Zagreb: Naprijed.
- Smit, Antoni. 1998. *Nacionalni identitet*. Beograd: Biblioteka XX vek.
- Šatle, Fransoa & Dijamel, Olivije & Pizije, Evlin (ur.). 1993. *Enciklopedijski rečnik političke filozofije I*. Sremski Karlovci – Novi Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
- Šnaper, Dominik. 1996. *Zajednica građana*, Sremski Karlovci, Novi Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.

Šnaper, Dominik. 1997. „Demokratska nacija i etnički nacionalizam“, Treći program 109/10 (I/II): 220-30.

Todorov, Cvetan. 1994. *Mi i drugi*. Beograd: Biblioteka XX vek.

Vajdenfeld, Verner. 2003. „Istorijski pregled evropskog ujedinjenja“, u: Verner Vajdenfeld & Volfgang Vesels. *Evropa od A do Š*. Beograd: Konrad Adenauer-Stiftung.

Weber, Max. 1989. *Metodologija društvenih nauka*. Zagreb: Globus.

Dokumenti; Internet izvori; Novinski tekstovi

Bodiš, Gabor. 2015. „Viktor Orban – Samozvani branitelj hrišćanske Evrope“, *Danas*, Beograd, subota-nedelja, 19-20 septembar, 2015, str II

CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION (2000/C 364/01), 18.12.2000., Official Journal of the European Communities C 364/1; u: Milutin Janjević (ur.), *Reformski ugovor EU iz Lisabona*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.

Habermas, Jurgen & Derrida, Jacques. 2003. „February 15, Or What Binds Europeans Together: A Plea for a Common Foreign Policy, Beginning in the Core Europe“; dostupno na:

http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/forumForEuropeanPhilosophy/pdf/habermasderrida_europe.pdf
(pristupio 17. 09. 2015.)

Janjević, Milutin (ur.). 2008. *Reformski ugovor EU iz Lisabona*. Beograd: Službeni glasnik.

Lutvak, Edvard. 2015. (Intervju); dostupno na:

<http://www.nspm.rs/savremeni-svet/hriscanska-evropa-je-suicidna-rim-treba-da-bombarduje-plovila.html>
(pristupio 12. 10. 2015.)

Reljić, Slobodan. 2015. „Koliko može podneti Nemačka“, *Politika*, petak, 11. Septembar 2015. (Pogledi).

Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community (2007/C 306/01); dostupno na:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=EN>
(pristupljeno 08. 08. 2015.)

Vukasović, Vladimir. 2015. „Migranti bilduju evropsku desnicu“, *Politika*, nedelja 13. septembar 2015, str. 11.

Jasmina Trajkoska²⁸

Univerzitet Skopje – FON

Evropsko građansko društvo: realna perspektiva ili nemoguća misija!?

EVROPA RODNO MESTO DRŽAVE – NACIJE

Rodno mesto države – nacije i multinacionalnih imperija je Evropa. Ona je jedinstvena po svojoj mešavini naroda koji se samosvesno identifikuju sa različitim nacijama. Od priznavanja verskih manjina u okviru Osmanske imperije i zaštite određenih grupa u 1648. godini, Ugovor iz Vestfalije, do modernih intervencija Evropske unije i NATO-a u etničkim sukobima u post-hladnog rata u Evropi, evropske vlade imaju dugu istoriju pokušaja u vezi rešavanja tenzija između državnog suvereniteta i nacionalnog samoopredeljenja kroz razne kombinacije razdvajanja, vojne intervencije, etničke podjele vlasti i ustavnih prava sa različitim stepenom uspeha.

Nakon Prvog svetskog rata, pobjedničke savezničke snage, iscrtavajući političke granice Istočne Evrope kao multinacionalne imperije, zauvek su promenili sudbinu svojih naroda. Kako bi se sprečila etnička raspodela u susretu ovog političkog ugovora uspostavio se sistem zaštite manjinskih prava u okviru Lige naroda. Na kraju, Liga naroda nije uspjela sprečiti progon manjina u Poljskoj, Mađarskoj, Albaniji i Rumuniji u dvadesetim i tridesetim godinama prošlog veka. Kasnije, osnivanjem Ujedinjenih nacija, ponovo se postavlja pitanje o etničkim konfliktima i manjinskim pravima, pri čemu, preko niza rezolucija koncipira se neki pravno-politički odgovor istih.

Moderna evropska politička geografija danas se zasniva na tri bazna elementa: teritorijalni, granični i integrativni. To je rezultat konvergentnih i divergentnih socijalnih i prostornih procesa (Bufon 2006). Prostorno vremenski obrazac u periodu prekapitalizma bio je otvoren, tada su postojali samo jedinstveni poznati prostori, bazirani na zajedničkoj religiji i zajedničkoj civilizaciji. Sve ostalo, posmatralo se kao varvarska staništa bez zemlje (Poulanzas 1978). Suprotno tome, kapitalizam je opredelio prostor granicama, teritorizaciju prostora kao preduslov modernizacije. Raniji otvoreni prostor sada je reafirmiran u seriji teritorija.

Pitanje koje se sada nameće je kako nacije određuju njihove teritorije sa kojima razvijaju duboke emotivne veze? U ovom smeru Džordž Vajt ukazuje na tri glavna indikatora: identifikacija prema lokaciji bitnih institucija i istorijskih događaja, prikaz koji nam za tu oblast daju pesnici, pisci, muzika, slikarstvo i istorijska spremnost upotrebe snaga da bi se zadržala opredeljena teritorija. Zanimljiva su sledeća pitanja: Šta bi bilo sa engleskim jezikom bez Oksforda i Kembridža, čak i bez Londona? Šta bi bilo sa francuskim jezikom Sorbone ili vlade u Parizu. Tu negde uvidamo neophodnost o konstrukciji istorije, kulture, upotrebu jezika, literature u odnosu na nacionalni identitet. Postoji više autora koji smatraju da utemeljivanje moderne političke zajednice na način ustavnog patriotizma, doprinosi oslobođenju od „straha malih brojeva“ (Appadurai 2008), što se ne sme zanemariti, jer narcizam malih razlika danas je opasniji nego u prošlosti, zbog novih ekonomija klizanja i prosipanja, karakteristične odnosima između većinskog i manjinskog identiteta i moći. Većina i manjina nisu fiksne kategorije, pa zahvaljujući elastičnosti cenzusa i promenljivosti režima i ideologije uključenja i pravednosti, lako bi mogli da zamene svoja mesta, pa tako male razlike više nisu samo znaci nesigurnog „ja“ koje bi se trebalo naročito štiti, što pak označava da taj strah i nije toliko neopravdan. U tom pravcu male razlike između entiteta mogu postati najneprihvatljivije i kao takve predstavljaju pravi i teško rešiv sukob (Крамариќ, Бановиќ-Марковска 2012). U osnovi takvih sukoba su traženja etničkih grupa, na taj način prestrukturiranjem moći usporava se demokratski razvoj, i kada se država inepretira kao „dom“ nacionalnih grupa, takav nacionalni identitet je nepoveziv sa demokratijom, jer demokratija traži da politička participacija bude otvorena za sve građane, suprotno davanju prioriteta nacionalnog identiteta u politici, pojedinac nije priznat kao politički subjekat, već isključivo kao član etničkog kolektiviteta (Mostov 1994).

U svetu postoje više od 5000 nacija, rasprostranjenih u oko 200 država (White 2000). U suštini priznavanje nove nacije nije najveći problem, ali odatle proizilazi pitanje koju teritoriju obuhvata „nova“ nacija u svojoj deklaraciji neovisnosti? Teritorijalno pitanje uvek kada se postavi između „različitih“ nacija izaziva sukob.

Tokom prošlih decada, etnički sukobi postaju dominantni oblik masovnog političkog nasilja. Nakon 1950. godine broj etničkih sukoba stalno se povećava, pa čak ni EU sa svojim mehanizmima nije uspela ostati imuna na ovakve vidove sukoba.

U 1958. godini šest evropskih zemalja osnovali su Evropsku ekonomsku zajednicu, koja je Ugovorom iz Mاستrihta u 1993. godini postala Evropska unija, politička i ekonomska zajednica u kojoj danas članuju 28 nezavisnih država. Ove države teže ka ujedinjenu u snažnu Evropu, čuvajući pritom sopstveni suverenitet i integritet, ali u nekim od ovih država još uvek postoje suprotstavljene etničke grupe koje izražavaju nezadovoljstvo i izazivaju razne stepene konflikta. Mnoge od ovih država sadrže manjine koje su preživeli nekoliko decenija ekonomske ili socijalne diskriminacije. U kontekstu političke tranzicije, nekoliko grupa je pokušalo preko prava samoopredeljenja da nađu odgovor za etničke strahove ili ekonomske mogućnosti. U nekim slučajevima, nažalost, ovo je eskaliralo u nasilje.

Vrednosti i principi na kojima se gradi evropski dom su: sloboda, demokratija, vladavina prava, tolerancija, solidarnost, razvoj kroz saradnju, očuvanje različitosti i kulturnog bogatstva. Evropska unija je veoma razumno sačinila svoj slogan, koji glasi „Objedinjeni u različitostima“. Ove vrednosti su direktno namenjene evropskom građaninu, koji pre svega treba ceniti i poštovati različita mišljenja i pripadnosti. Ali i pored dobre ideje i na trenutke dobre propagande ovih vrednosti, nažalost, još uvek se dozvoljava da se ideje nekih političkih elita stave na površinu čime etničku pripadnost stavljaju na pijedestal prioriteta.

Danas najveći izazovi Evropske unije su, sa jedne strane, prevazilaženje „narcizma malih razlika“, koje se odnose na etničke tenzije u njenim granicama, i sa druge strane, ojačavanje Evrope na globalnoj međunarodnoj sceni i njeno čvrsto pozicioniranje kao objedinjena, sa ciljem prevazilaženja opasnosti koje se odnose na starosno stanovništvo sa kojim se suočava, kao i migracioni tokovi koji sasvim poremećuju demografsku kartu u njenim granicama.

KONCEPT EVROPSKE UNIJE O „EVROPSKOM IDENTITETU“

Evropska unija sve više teži da od prvobitnog oblika ekonomske unije preraste u političku uniju. Ova kreacija je poput svijesti i empatije kako se ne bi ponovili negativni događaji koji su obeležile XX vek, zbog čega Unija nastoji da postigne zajednički „evropski“ osećaj pripadnosti kod različitih nacija i etniciteta koji je sačinjavaju. U kontekstu Evropske unije kao političke zajednice spada i „evropski identitet“, kao i javne politike koje sprovodi Evropska komisija za izgradnju i ojačanje ovog identiteta. Sama validnost ovog koncepta je pod znakom pitanja (Brubaker and Cooper 2000). Ovo se javlja kao posledica istorijskog prtljaga Evrope, kreacije država – nacija upravo na njenom tlu, sukobi koji su se vodili između imperija, kasnije i država, kao i složenost pojma identitet i mijenjanje matrice koja vekovima vlada na evropskom tlu.

Lični identitet, sa proširenjem Unije, lični evropski identitet ukoliko se poseduje kao takav, sadrži i ličnu i kolektivnu komponentu. Osoba se usmerava ka jednoj ili više grupa (stvarnih ili zamišljenih) kroz proces identifikacije.

U naučnoj sferi postoje dve škole koji posmatraju identitet kao cilj i kao sredstvo preko kojeg bi jasnije razumeli međuetničke sukobe. Prva škola podrazumeva identitet kao cilj u smislu simuliranih rasnih i genetskih osobina ili odvojene kulturne i jezičke osobenosti (Herder 1800). Druga škola posmatra identitet kao sredstvo koje ostvaruje određeni cilj. Ovde je reč o grupisanju u zajedničkom identitetu kao instrument sa kojim se legalizuju institucije, država ili stanje u državi. Prema ovoj školi zajednički identitet zadovoljava posebne potrebe u kontekstu osavremenjivanja (Sils 1968). U stvaranju zajedničkog identiteta uloga individue je skoro beznačajna, zajednički identitet je namenjen grupi kroz konstruiranu stvarnost, van domena individue, kao na primer ekonomsko-sistemske ili političke institucije koje upravljaju obrazovanjem i njegovim sadržajem, upravljaju i zajedničkim identitetom (Gellner 1983). Na taj način proizlazi zaključak društvene naspram prirodne kreacije identiteta. Identitet je takođe značajan jer daje beneficije onome ko ga poseduje, različite države – nacije obezbeđuju različite nivoe političkih, socijalnih, ekonomskih beneficija pripadnicima te nacije. Na ovaj način uvida se da se identitet upotrebljava kako bi nas doveo do priznavanja i prihvatanja od strane drugih. Prema tome, identitet nije tradicija, ni mentalitet, već isključivo politička strategija koju je izgradila ne tako duga istorija, a nju vešto koriste politički akteri (Ruano – Borbalana 2009). U svakoj kulturi, identitet, tradicija neminovno postaje elementi različitih kultura. U interakciji među članova jednog istog društva, kategorija promenljivosti je prisutnija od kategorije nepromenljivosti (Carpintero 2006). Ipak u sferi kulturnog identiteta pre svega je potencirana različitost, odatle povezujemo identitet sa etnicitetom kao svesno i imaginarno konstruisanje razlika, bitnih za politiku identiteta koji je mobilizovan u jednoj naciji-državi (Крамариќ, Бановиќ-Марковска 2012). Odavde uviđamo da su osnovni elementi etničkog nacionalizma teritorija, jezik, religija, istorija i tradicija. Isti elementi u službi nacionalne politike prikazuju razlike sa čim se pojavljuje kreacija nacija – država kao moderni politički oblik. Za političkog nacionalistu „objektivni“ elementi kao što su teritorija, jezik, religija i kultura nisu manje bitni od „subjektivnih“ elemenata koji obuhvataju volju, lojalnost, patriotsku povezanost, pa iz tog razloga nacionalizam ne označava jedino političku formu, već ljudima pokazuje koji su oni, daje im istoriju, društvene veze, kolektivni duh i stvara osećaj sudbine koja je „bitnija“ od lične egzistencije (Hejvud 2005).

U pogledu geografske celine, identitet može da se odnosi na lokalnom, regionalnom, nacionalnom, evropskom i globalnom nivou. Pored političkih, administrativnih i ekonomskih elita, veoma mali broj ljudi ima „Evropu“ kao primarni položaj za identifikaciju.²⁹ Najznačajnije kolektive za ličnu identifikaciju

29 https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/development-of-european-identity-identities_en.pdf (22.09.2015.)

su geografski u celini, ali oni su povezani sa različitim vrstama identifikacije, pol, rasa, etničke ili jezične grupe, društvena klasa, pripadnost određenoj organizaciji ili političkoj stranci itd. Proces „evropeizacije“ u smjeru neke vrste identiteta je osmišljen kroz ostvarivanje zajedničke „evropske matrice“ koja se odnosi na vrednosti, prava, odgovornosti, socijalne ekonomske prednosti koje imaju građani Evropske unije.

Koncept evropskog identiteta ostvaruje se kroz³⁰:

- **Evropeizacije** koja se generalno odnosi na nacionalne institucije i aktivnosti koje se sprovode na nacionalnom nivou u okviru Evropske unije.
- **Transnacionalizam** koji se odnosi na oblik življenja izvan nacionalnih granica koji postaje sve češći s razvojem tehnologije i komunikacije, dostupnosti jeftinih letova za razne i udaljene evropske destinacije, smanjenjem graničnih kontrola, Šengen zona i proširenje granica Evropske unije prema centralnoj i istočnoj Evropi.
- **Kosmopolitizam**, koncept koji se zasniva na poštovanju različitih kultura, a Evropa da bude kosmopolitska na bazi tradicionalnih evropskih vrednosti, jednakosti i toleranciji, koji su podržani od strane evropskih institucija, upoznavanje različitih nacionalnih i etničkih struktura koji žive u Evropskoj uniji, kontakte po raznim osnovama među njima, kao u celini evropski kontinent danas sadrži veoma različite karakteristike sa svih strana sveta.

Dimenzije izražavanja evropskog identiteta³¹, koji proizlaze iz „Okvirnog programa“ Evropske komisije su sledeće:

- Više društvenih identiteta i biološki identitet;
- Transnacionalne intimne veze;
- Kolektivno djelovanje;
- Standardizacija i regulacija;
- Interkulturni prijevodi;
- Uključivanje / isključivanje
- Strukturne uslove i strukturne opcije;
- Javni sektor i državno-regulisane ustanove.

Ceo ovaj koncept je još uvijek u ranoj fazi razvoja, a veliki izazov istog su etnički sukobi i negativni nacionalizam koji žari u državama članicama Evropske unije.

30 https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/development-of-european-identity-identities_en.pdf (22. 09.2015.)

31 Ibid.

EVROPSKA UNIJA I PREVENTIVNA DIPLOMATIJA U ODNOSU POJAVE MEĐUETNIČKIH SUKOBA U NJENOM OKVIRU

U ranim 90-tim godinama XX veka, nakon pada Berlinskog zida, prekonstruisanje federacija u nezavisne države, promena međunarodnog političkog sistema, u međunarodnoj politici kao realna potreba nameće se prevencija sukoba, odnosno „preventivna diplomatija“³². Preventivna diplomatija je trajna ideja Ujedinjenih nacija koja je u stalnom razvoju još od samog začetka ideje pre pola veka. Njen cilj je da prevenira eskalaciju spora među zategnutim stranama, da prevenira postojeće sporove i da prevenira širenje već postojećeg spora³³. Od 1992. godine Ujedinjene nacije zaživljavaju ovaj termin u „Agendi mira“ i kroz ovaj korak daje se značaj i pažnja preventivnoj diplomatiji, koja to i zaslužuje u okviru međunarodne politike. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), Organizacija za bezbednost i saradnju Evrope (OBSE), G-8 objavili su puno radova u smeru prevencije sukoba.

Evropska unija je novi akter u ovom smeru, koja sredinom 90-ih počinje da prati globalni trend međunarodnih organizacija reformirajući sopstvenu strukturu i kapacitete u smeru prevencije i menadžiranja sukoba. Prvi je dugoročni ili strukturna prevencija i kratkoročni ili operativna prevencija, takođe poznat kao upravljanje krizom. Ove dve kategorije uključuju sve mere i politike koji imaju cilj da eliminišu duboke korene sukoba, kao što su siromaštvo, ekonomske nejednakosti, diskriminacije, političke represije ili neefikasnost institucija i time pronalaze rešenja koja su održiva (Schneckener 2002).

Poštovanje prava pripadnosti određene „manjine“ jedna je od temeljnih vrednosti Evropske unije. Ovo pravo je eksplicitno sadržano u članku 2 Ugovora o Evropskoj uniji gde je naglašeno da je „Unija utemeljena na načelu poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i ljudskih prava, uključujući i pravo pripadnosti određenoj manjinskoj zajednici. Ove vrednosti su zajedničke svim državama članicama u društvima u kojima prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između muškaraca i žena“. Dodatno, Evropsko zakonodavstvo i programi doprinose suzbijanju diskriminacije koja uključuje i pravo pripadnosti manjinskoj zajednici. Član 21³⁴ Povelje o osnovnim pravima Evropske unije zabranjuje diskriminaciju na osnovi etničke pripadnosti.

32 Preventive Diplomacy: Delivering results, <http://www.un.org/wcm/webdav/site/undpa/shared/undpa/pdf/SG%20Report%20on%20Preventive%20Diplomacy.pdf> (18.08.2015.)

33 „An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping“ (A/47/277 – S/24111), 17 June 1992.

34 http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (02.09.2015.)

Evropska komisija nema direktnih ovlašćenja u odnosu na tretman manjina u državama članicama, a posebno nema mešanja u pitanja koja se odnose na priznavanje statusa manjina, samoopredeljenja i autonomije, kao i upotreba regionalnih i manjinskih jezika. Sve države članice imaju individualnu moć i politike koje regulišu prava manjina u njihovom okviru. Države članice su u obavezi da poštuju osnovna fundamentalna prava preko svojih ustavnih i institucionalnih garancija, ovo je direktno povezano za „manjinska“ prava jer osnovno ljudsko pravo je pravo samoopredeljenja i pravo na religiju.

Evropska unija prirodno i neizbežno se sastoji od različitih naroda i etničkih grupa. Odnos prema manjinama u svakoj državi članici je poseban. Postoje države u okviru Unije kao Grčka i Francuska koje ne priznaju manjine unutar svojih granica. Sama definicija etničkih manjina je problematična na međunarodnom nivou, još uvijek nema unificiranu, prihvaćenu definiciju etničkih manjina, uzimajući u obzir činjenicu da ne postoji etnički „čista“ država ovo je jedno od osjetljivih pitanja za svaku zemlju pojedinačno. U Evropskoj uniji u posljednjoj deceniji jasno se vidi razgraničenje između „dve“ Evrope: „Zapadne“ gde imamo izraženiji individualizam i jaču svest o Europi i „Istočne“ koji zaostaje u smislu izgradnje nacije i razvijenog demokratskog sistema i koja je u fazi premodernog procesa (Dogan 1994). Nakon pojave Evropske unije deo teoretičara smatra da prenošenjem određenih prava na nadnacionalne organizacije, evropske države prelaze u eru postnacionalizma, s tim što postaju međuzavisne na političkom, ekonomskom, društvenom planu i nacionalizam više ne predstavlja najznačajniju političku vrednost. Dalje slede teorijska razmišljanja o tome da će proces globalizacije pridoneti prevladavanju nacionalizma, s tim što deterritorizacija društvenog prostora treba da dovede do denacionalizacije društvenog identiteta (Scholte 2005).

Međutim, nacionalizam još uvek prevladava kao osnov za politički legitimitet, aksioma koja podrazumeva da samo nacionalna samouprava predstavlja legitimni oblik vladanja (Calhoun 1993).

U okviru Evropske unije danas postoje dvanaest sporova etničkog karaktera, to su još uvek nerešena i otvorena pitanja kao što su pitanja Škota u Velikoj Britaniji, Severnoj Irskoj, Kataloniji, Baskiji, Mađari u Slovačkoj i Rumuniji, Rusi u Estoniji Litvaniji, Korzikanci u Francuskoj, pitanje Turaka i Grka u Severnom Kipru, odnos između Flamancima i Valonaca u „centru“ Evropske unije, Belgiji, pitanje srpske manjine u Istočnoj Slavoniji, u Hrvatskoj³⁵.

Nacionalistički pokreti su različite prirode: jezički i kulturni nacionalizam sa ciljem ograničenog širenja autonomnih prava kao što je velški, bretonski, galicijski i katalonski; jasno isformulirani nacionalizam koji proglašava potpunu nezavisnost kao što je flamanski, valonski i škotski; kao i nacionalizam koji uključuje nasilje kao što je baskijski i korzikanski primer. Koja god da je priroda

35 Conflict Barometer 2014, Heidelberg Institute for International Conflict Research, http://www.hiik.de/de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2014.pdf (15.09.2015.)

nacionalizma jasno se uvida činjenica da u Evropskoj uniji postoje kolektiviteti koji nisu zadovoljni rešenjem njihovog nacionalnog identiteta i bore se za veću samostalnost u kreiranju javnih politika na njihovim teritorijama.

Sukobi koji su bili u odnosu na autonomiju karakteriziraju se sa niskim identitetom, od onih sukoba koji se odnose na secesiju šest su nasilni, dok tri od njih su u Evropskoj uniji, u Francuskoj (Nacionalni oslobodilački front na Korzici), Velikoj Britaniji (Nacionalisti u Severnoj Irskoj), a 2012. godine dogodile su se najveće demonstracije u Evropi za secesiju Katalonije sa 1,5 miliona demonstranata u glavnom gradu Katalonije – Barseloni.³⁶ Kao što je izjavio Butros Gali u 1992. godini: „Ako svaka etnička, religijska ili jezička grupa cilja ka državotvornosti, mogućnost da se dođe do fragmentacije, mira, bezbednosti, ekonomskog razvoja biće neizvodljiva“. I pored toga što neki autori smatraju da političko delovanje etničkih i manjinskih jezika imaju „manji uticaj“ (Deutsch and Foltz 1996), ipak u zapadnoevropskim državama nije došlo do asimilacije određenih manjina u socijalnim i kulturnim procesima, smatra se da je to rezultat tehnološkog razvoja i formiranja nadnacionalnih integracionih struktura. U političkim teorijama postoji značajna debata o legitimnosti stepena priznanja, afirmacije i institucionalizacije etničkih, kulturnih i jezičkih prava u demokratski multinacionalnim zemljama. Neki teoretičari smatraju da priznavanje ovih identiteta je pitanje demokratske pravde (Gutmann 2003), a drugi da je evropska integracija najbolji način da etničke grupe ostvare svoje nacionalne ambicije (Csengeri and Goldgeier 2001).

Sledi pregled međuetničkih sukoba u Evropskoj uniji, koji su bitni kako bi se pogledalo u suštinu nacionalizma u Uniji kao kontrabalans razvoja „evropskog identiteta“.

TABELA 1. Sporovi i sukobi u okviru Evropske unije danas³⁷

Kipar	Kiparski Turci	Etnonacionalisti
Estonija	Rusi	Nacionalna manjina
Francuska	Korzikanci	Etnonacionalisti
Hrvatska	Srbi	Nacionalna manjina
Italija	Južni Tirołci	Nacionalna manjina
Litvanija	Rusi	Nacionalna manjina
Rumunija	Mađari	Nacionalna manjina
Slovačka	Mađari	Nacionalna manjina
Španija	Baskijci	Etnonacionalisti
Španija	Katalonci	Nacionalna manjina
Ujedinjeno Kraljevstvo	Katolici u Severnoj Irskoj	Etnonacionalisti
Ujedinjeno Kraljevstvo	Škoti	Etnonacionalisti

36 „Conflict Barometer 2012“, Heidelberg Institute for International Conflict Research, No.21

Prema konflikt barometaru³⁸, gde se pod pojmom konflikt podrazumeva „konflikt interesa u odnosu na nacionalne vrednosti između dve strane (organizovane grupe, grupe država, organizacije, države) koje su usmerene ka ostvarivanju njihovih interesa i pobeđu druge strane“.

Konflikt u Francuskoj sa Korzikancima koji je započeo u 1975. godini, a odnosi se na traženju secesije, od 2003. godine do danas karakterizuje se sa intenzitetom „3“ što označava krizu u tenzičnoj situaciji u kojoj je jedna strana upotrebila nasilje u pojedinim incidentima, ovaj konflikt ulazi u kategoriju nasilne krize.³⁹

Konflikt u Velikoj Britaniji sa Severnom Irskom, koji je započeo u 1968. godini, takođe se odnosi na traženju secesije. Od 2003. godine do danas karakterizira se sa intenzitetom „3“, bez promene istog intenziteta tokom ovih godina.

Konflikt u Litvaniji, koj se odnosi na autonomiju ruske manjine, započeo u 1991. godini, od 2003. do 2008. karakterizuje se sa intenzitetom „2“, što označava da je reč o „Manifest konfliktu“ ili vidljiv konflikt u kojem se ne upotrebljava nasilje, ali postoji upotreba drugih mera koji uključuju verbalni pritisak, brutalno javno tretiranje ili određene mere ekonomskih sankcija. Od 2009. do danas imamo smanjenje intenziteta ovog sukoba (konflikta) na „1“ što znači da je reč o „Latentnom konfliktu“ koji je u osnova sa niskim intenzitetom.

Konflikt u Estoniji, započeo je 1991. godine, i takođe se odnosi na autonomiji ruske manjine. Za perioda od 2003-2006. godine nema podataka. Od 2007. godine podatak pokazuje konflikt sa srednjim intenzitetom „3“, od 2009. i 2010. godina uočava se smanjenje intenziteta na „2“, od 2011. do danas postoji još jedno smanjenje ovog konflikta i danas je intenzitet „1“.

Konflikt koji se odnosi na secesiju provincije Baskija u Španiji započeo je u 1959. godini, od 2003. do 2010. godine karakterizuje se sa srednjim intenzitetom „3“, znači nasilnom krizom, od 2011. do danas je sa intenzitetom „2“, odnosno nenasilna kriza.

37 U tabeli, pojam **nacionalna manjina** podrazumeva: to su elementi transdržavnih naroda sa istorijom organizovane političke autonomije čije srodne elemente imaju kontrolu na nekoj susednoj državi, ali koji sada predstavljaju manjinu u državi u kojoj žive. **Etnonacionalisti**: To su regionalno koncentrisani narodi sa istorijom organizovane političke autonomije u njihovoj državi, vladar po tradiciji ili regionalna vlast, koji podržavaju politička kretanja za autonomiju u raznim periodima još od 1945-te godine. **Etnoklasi**: To su etnički ili kulturološki zasebni narodi, najčešće potomci robova ili imigranata, koji u najvećem delu sačinjavu zasebni društveni ili ekonomski sloj ili grupu.

38 http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2003.pdf

39 Nivo intenziteta: 1 – nizak intenzitet, nenasilni konflikt, predstavlja spor; 2 – nenasilni konflikt, nizak intenzitet, predstavlja nenasilnu krizu; 3 – srednji intenzitet, nasilni konflikt, predstavlja nasilnu krizu; 4-visok intenzitet, nasilni konflikt, predstavlja ograničeni rat; 5 – visok intenzitet, nasilni konflikt, predstavlja rat.

Konflikt koji se odnosi na secesiju Katalonije od Španije, započeo je u 1979. godini, za period od 2003-2006. godine nema podataka, od 2007. do danas je nepromenjen i ocenjuje se sa niskim intenzitetom „1“, ovaj slučaj je okarakterisan kao spor.

Konflikt između Republike Kipar i Severnog Kipra, započeo je u 1963. godini i odnosi se na secesiju, ima intenzitet „2“, odnosno reč je o nenasilnoj krizi.

Konflikt u Republici Hrvatskoj, istočna Slavonija, sa hrvatskim Srbima započeo je u 1992. i odnosi se na autonomiju te oblasti. Konflikt barometar nema podataka od 2003-2005. godine, od 2006. do 2009. godine karakterizuje se sa intenzitetom „2“, što znači nenasilna kriza, od 2010. do danas postoji smanjenje intenziteta na „1“ što znači da ovaj konflikt u ovom trenutku je sa malim intenzitetom, odnosno reč je o sporu.

Konflikt između Valonaca i Flamanaca u Belgiji, odnosi se na zahtevanje autonomije od strane Flamanaca, okarakterisan je kao novi konflikt u 2007. godini, od 2007-2009. godine je sa intenzitetom „2“, od 2010. do danas uočava se smanjenje intenziteta na „1“, odnosno od nenasilnog konflikta prelazi u spor.

Konflikt u Velikoj Britaniji u vezi Škotske, koji je započeo u 2007. godini i odnosi se na secesiju Škotske, od 2007. do danas je sa intenzitetom „1“, reč je o nenasilnom konfliktu, odnosno sporu. Ovaj slučaj predstavlja jedan od najdemokratskijih sporova u odnosu na traženje secesije na tlu Evropske Unije.

Konflikt u Rumuniji, u regionu Transilvanije sa mađarskom manjinom, započeo je u 1989. Godini. Od 2003. do 2005. karakterizuje se sa niskim intenzitetom „1“, u 2006. ima promena intenziteta u negativnom smeru, odnosno „2“, od spora pretvara se u nenasilni konflikt, ali od 2007. godine do danas ponovo je sa niskim intenzitetom „1“.

Konflikt u Slovačkoj sa mađarskom manjinom je započeo u 1998. godini. Od 2003–2005. godine je sa niskim intenzitetom t.j. predstavlja spor, od 2006. do 2009. godine je sa intenzitetom „2“, u ovom periodu prelazi u nenasilnu krizu. Od 2009. godine do danas ponovo smanjuje intenzitet na nivo spora.

Svi ovi aktuelni gore navedeni sporovi su kao rezultat obimne i teške istorije na kontinentu Evropa, isprepletene istorije, velika privrženost ka konceptu država-nacija i ka nacionalizmu u negativnoj konotaciji. Termin „etnička manjina“ i danas u međunarodnom okviru predstavlja poteškoću u samoj osnovi, kao i u odnosu na njegovo definisanje. Ono što Evropska unija treba da postigne preko evropeizacije i zajedničkog evropskog identiteta, treba da je na osnovi sačuvavanja nacionalnog identiteta i nadgradnja istog sa „evropskim“, kako bi se očuvao i učvrstio kao globalni subjekat na međunarodnoj sceni. U ovom smeru je i zanimljiva metafora sa primerom povezanim sa socijalnim identitetom ljudi i kameleona: „Kameleon zbog toga što ne može da bude nevidljiv mora se zadovoljiti s tim što poseduje uslovnu ili ograničenu sposobnost izbjavljanja i preživljavanja stavljajući boju na sebi što mu obezbeđuje opstanak. Na taj način, promena boje postaje odbrambeni mehanizam u potrazi sigurnosti. U ovom smislu sigurnost i opstanak predstavljaju cilj sam po sebi, dok odbrambeni

mehanizam menjanje boje je način na koji se postiže taj cilj. Analogno ovom primeru je i ponašanje ljudi, dok se kameleon oslanja na boju, ljudi se oslanjaju na pripadnosti određenoj naciji, brojevima, društvenoj strukturi, garancijama za veća prava ili boljim ekonomsko-socijalnim statusima“ (Јанакос, 2009). Svi navedeni konflikti sa različitim intenzitetom ugrožavaju unutrašnje tkivo Evropske unije, koji imaju još veće spoljašnje zakane, kao što su migraciona kretanja, jer jedno od rešenja je građenje zajedničkog identiteta i ojačavanje zajedničke spoljašnje i bezbednosne politike.

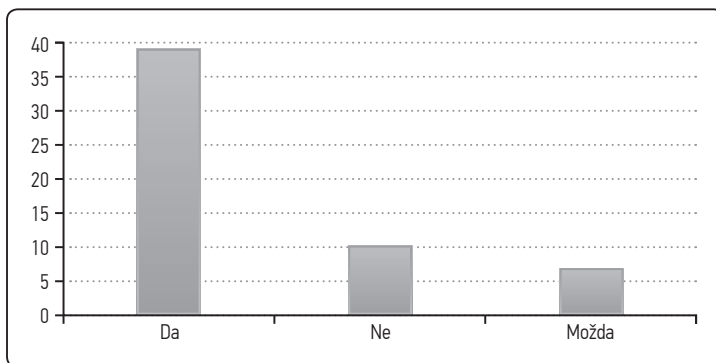
ISTRAŽIVANJE

Istraživanje je sprovedeno sa 60 ispitanika, iz 5 od gore pomenutih zemalja u kojima postoji različit stepen sukoba, svi sa magistarskim, doktorskim ili postdoktorskim istraživanjima u ovoj oblasti i ima za cilj da pokaže mišljenje eksperta koji treba da grade određenu sliku u evropskom društvu po ključnim pitanjima u odnosu na evropsko građanstvo.

Mišljenje eksperta u ovoj oblasti je ključno za dalji razvoj evropskog identiteta. Kao što je pomenuto na početku, ovaj identitet je „sporan“ kod širokih masa u pogledu „ubeđenosti“ u njegovo postojanje. Zato je ključan stav eksperta koji stvaraju dela, istraživanja i daju mišljenja koja direktno utiču na javnom mišljenju i otvaraju i razvijaju debate o evropskom identitetu i zajedničkoj budućnosti Evrope. Pozitivno je ono što se može videti prema odgovorima prikazanim u Grafikonu 1, koji jasno pokazuju da konsultovani eksperti već imaju izgrađen stav i vide realnu perspektivu u razvoju i postojanju evropskog identiteta. Najveći deo njih vidi realnu mogućnost i podlogu na evropskom tlu za izgradnju i ojačavanje evropskog identiteta, koji kao takav označava i ojačanje političke unije u sklopu Evropske unije.

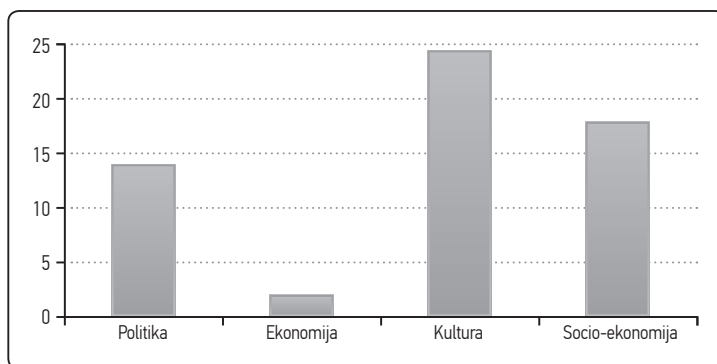
GRAFIKON 1.

Da li, po vašem mišljenju, postoji realna mogućnost za izgradnju Evropskog identiteta?



U odnosu na glavni stub na kojem se treba graditi evropski identitet, eksperti u najvećoj meri smatraju da glavni stub treba da bude kultura, odnosno razvoj multikulture koja podrazumeva poznavanje i priznanje svih kultura u okviru Unije i stvaranje zajedničkih simbola i oznaka preko kojih mogu da se identifikuju i građani Unije, onda socio-ekonomski uslovi, pa politika i ekonomija. Ono što se potvrđuje kao bitno iz ovog pitanja je to da Evropska unija treba da se usmeri ka očuvanju i priznavanju različitih kultura, bez favoriziranja ili diskriminacije, jer na taj način se izgrađuje poverenje u samoj Uniji i mogućnost jačanja zajedništva preko nje.

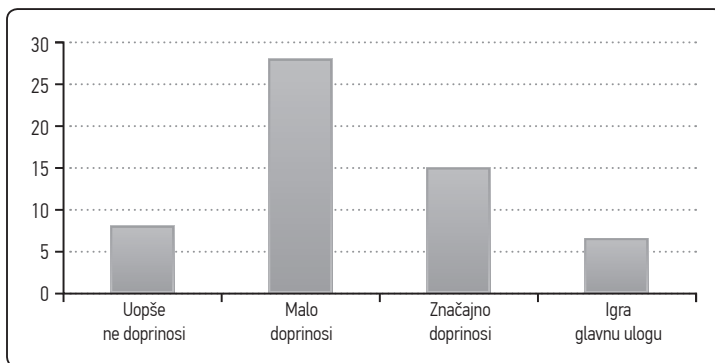
GRAFIKON 2.
Šta će predstavljati glavni stub evropskog identiteta?



Međuetnički konflikti koji su pomenuti prema intenzitetu u gornjem delu rada, su veliki izazov za Evropsku uniju u odnosu preventivne diplomatije i ojačavanje mera i politika koje treba da preuzme sama Unija, a i države pojedinačno, sa ciljem da ne dođe do nekih od pomenutih sukoba i da pređe u sukob sa visokim intenzitetom, tj. u rat. Ono što je bitno u odgovorima eksperta je direktno upućena kritika ka Evropskoj uniji u odnosu na njenu ulogu u međuetničkim sporovima. Kao što se vidi u Grafikonu 3, najveći procenat konsultiranih eksperata smatra da Evropska unija ima beznačajni doprinos ili uopšte ne doprinosi oko poboljšanja međuetničkog suživota u zemljama u kojima postoji različit intenzitet međuetničkog spora.

GRAFIKON 3.

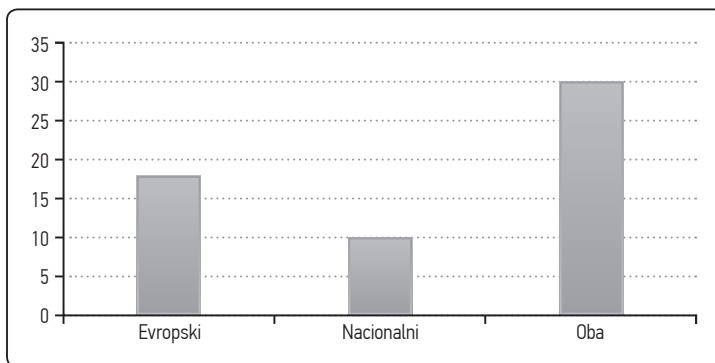
Koliko Evropska unija doprinosi međuetničkom suživotu u vašoj državi?



Konsultirani eksperti u odnosu na pitanje za njihov lični osećaj pripadnosti ka određenom identitetu, nacionalni ili evropski, u najvećem broju ističu da imaju osećaj pripadnosti ka oba identiteta.

GRAFIKON 4.

Kada je reč o vašem identitetu, da li sebe više smatrate „Evropskim građaninom“ ili se više identifikujete sa svojim nacionalnim identitetom?



U odnosu na mišljenje konsultiranih eksperata u vezi toga koji identitet će biti u prednosti u budućnosti, nacionalni ili lični, rezultati su kao u Grafikonu 5. Najveći deo njih ističe da će oba identiteta u budućnosti biti u prednosti u okviru Evropske unije, zatim veliki broj konsultiranih eksperata smatra da bi nacionalni identitet bio u prednosti u budućnosti, dok manji deo smatra da će biti u prednosti samo evropski, a najmanji deo njih smatra da ni jedan od ovih identiteta neće biti u prednosti.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Mišljenje eksperta je bitno za razvoj i budućnost naučnih radova na čijoj osnovi bi se odvijale buduće naučne debate na ovu temu i pri tom kreiranje javnog mišljenja u smeru nacionalizma ili multikulturalizma. Konsultirani eksperti iz Evropske unije smatraju da postoji realna mogućnost za stvaranje evropskog identiteta koji bi se bazirao u najvećoj meri na kulturu, što znači građenje zajedničkih evropskih kulturnih okvira, socijo-ekonomski uslovi trebalo bi da budu sekundarni prioritet evropskog građanina, zatim politika i kao zadnji stub na kojem bi se osnovao evropski identitet je ekonomija, ovo nam ukazuje na direktnu kritiku Evropske unije za ojačavanje i uspostavljanje zajedničke političke unije, upravo ono što danas predstavlja najveći izazov za zemlje članice Unije.

U pogledu uloge Evropske unije u odnosu poboljšavanja međuetničkog suživota u zemljama gde postoje međuetnički sporovi, mišljenje eksperta u najvećem delu je pokazatelj slabog pozitivnog uticaja Unije u ovom kontekstu. U tom cilju Evropska unija mora izgraditi jaču institucionalnu strukturu koja će biti oslonjena ka većem uticaju Unije u građenju multikulturalnog koncepta. Danas se Evropska unija suočava sa migracionim kretanjima koji kompletno menjaju demografsku kartu. U tom cilju jedna od najvažnijih politika treba da se odnosi na ujedinjavanju političke osnove što će doprineti prevazilaženju međuetničkih konflikta i kreiranju evropskog identiteta.

Konsultirani eksperti Evropske unije posmatraju sebe kao evropski državljani, ali ipak nacionalno državljanstvo smatraju primarno.

Ukupno istraživanje ukazuje na potrebu građenja jače političke unije između zemlje članice i potrebu da čestu upotrebu pojmova „većina“, „manjina“ u medijskoj, naučnoj sferi kod nas doprinosi da se jedni smatraju zaslužnom privilegovanom grupom, dok druge diskriminiranom grupom u društvu. Sama činjenica da danas ne postoji monoetnička država vodi nas ka novoj matrici razmišljanja i u krajnjoj liniji promeni definicija koje potiču konfliktnost. Osećaj najveće etničke zajednice kao državotvornog naroda, a ostale zajednice koje od uvek žive u istoj zemlji kao „ostale“ kao posledica razara osnovno tkivo građanskog multikulturalnog koncepta. Novi okviri ideja trebalo bi već da se usmeravaju prema prevazilaženju države-nacije kao najstabilniji oblik ujedinjavanje naroda.

Ono što je potrebno za čvršću političku i nadnacionalnu uniju je građenje Evropske unije na multikulturalnom konceptu koji znači multikulturalizam koji se odnosi na međusobnom uključenju građana pripadnika različitih kultura u unutrašnosti jednog društva ili države i isti se odnosi na eliminaciju moći i dominaciju jedne nad drugima. Multikulturalizam koji stremlji ka ukidanju ili bar oslabljivanju mehanizma isključenja, odnosno povećavanju mogućnosti za uključenje. Pri tom političke elite koje veruju u koncept multikulturalizma, a ne nažalost negativni primeri kao britanski premijer Dejvid Kameron, nemački kancelar Angela Merkel i raniji francuski predsednik Nikola Sarkozy koji su izjavili da je multikulturalizam mrtav.

Veoma bitno za građenje perspektivne Evropske unije i samim tim prevazilaženje problema sa kojima je suočena Unija na globalnom nivou je veće političko ujedinjenje zemalja sa evropskog tla.

BIBLIOGRAFIJA

- Alonso, S, Ruiz-Rufino, R. 2007. „Political Representation and Ethnic Conflict in New Democracies“ *European Journal of Political Research* 46 (2): 237-267.
- Appadurai, A. 2008. Strah od malih brojeva. Ogljed o geografiji gneva. Beograd: XX vek.
- Bochsler, Daniel. 2010. „The Nationalisation of Post-Communist Party Systems“ *Europe-Asia Studies* 62 (5):807-27.
- Borbalan, Jean – Claude Ruano. 2009. Idetitet(i), pojedinac, grupa, društvo. Beograd: Clio.
- Brubaker R. and Cooper F. 2000. *Beyond Identity. Theory and Society*.
- Brubaker, R. 2006. *Ethnicity without Groups*. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press.
- Brubaker, R. 1996. *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bufon, Milan. 2006. *Between social and spatial convergence and divergence: an exploration into the political geography of European contact areas*. Springer Science – Business Media B.V.
- Calhoun, Craig. 1993. „Nationalism and Ethnicity“, *Annual Review of Sociology*, Vol. 19.
- Caramani, Daniele. 2004. *The Nationalization of Politics: The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carpintero, E. 2006. „Bolest naša vremena fragmentacija kolektivnih identiteta“ *Tvrđza* br. 1-2
- Chandra, K. (ed). 2012. *Constructivist Theories of Ethnic Politics*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Csergo Z. & Goldgeier J. M. 2001. „Virtual Nationalism“ *Foreign Policy* 125
- Deutsch K. and Foltz W. 1996. *Nation Building*. New York.
- Dogan, Mattei. 1994. „The Decline of Nationalisms within Western Europe“ *Comparative Politics: Vol. 26, No. 3*.
- Gadjanova, E. 2012. *What is an Ethnic Appeal? Policies as Metonymies for Ethnicity in the Political Rhetoric of Group Identity Ethnopolitics*.
- Gellner, E. 1983. *Nations and Nationalism*. Ithaca and New York: Cornell University Press.
- Gutmann, Amy. 2003. *Identity in Democracy*. Princeton.

- Hejvud, Endrju. 2005. Političke ideologije. Beograd: Zavod za udzbenike i nastavna sredstva.
- Herder, G. F. 1800. Outlines of a Philosophy of the history of Man. London.
- Horowitz D.L. 2000. Ethnic Groups in Conflict. Berkeley and Los Angeles: University of California.
- Јанакос, А. 2009. Етнички конфликти – религија, идентитет и политика. Скопје: Просветно дело АД.
- Крамариќ, Златко; Бановиќ-Марковска, Ангелина. 2012. Политика, култура, идентитет. Скопје: Магор.
- Lijphart, A. 1995. „Self-determination versus pre-determination of ethnic minorities in power-sharing systems“. in: Will Kimlicka. The Rights of Minority Cultures. Basingstoke: Oxford University Press Macmillan.
- Mostov, J. 1994. Democracy And The Politics Of National Identity. Studies in East European Thought.
- Poulanzas, N. 1978. State, power, socialism. New Left Books.
- Scholte, Jan Aart. 2005. Globalization: A Critical Introduction. Palgrave.
- Sils, David. 1968. „International Encyclopedia of a social Sciences“, Њујорк: XVII.
- White, George W. 2000. Nationalism and territory. Rowman&Littlefield Publishers, Inc.

Aleksandar Molnar⁴⁰

*Univerzitet u Beogradu
Filozofski fakultet*

Značaj Tokvilove analize vlasti Endrjua Džeksona za razumevanje vlasti Josipa Broza

Kada je u prve tri glave 9. knjige spisa *O duhu zakona* pisao o prednostima federativne republike Monteskie (Montesquieu) je počao od aksioma da je republikama svojstven „duh mira i umerenosti“ (a samo monarhijama – i, naravno, despotijama – „duh rata i širenja“) i da zato one takoreći po prirodi stvari teže udruživanju. Ultimativni cilj građana svake istinske republike zato je bio da sa građanima drugih (susednih) republika pristupe zasnivanju „jedne veće republike“, koja bi bila otvorena i za treće republike i u kojoj bi im svima novostečena moć donela jedinu veliku prednost „velike monarhije“ (tj. mogućnost da se odupru spoljnim osvajačima) i mogućnost da spreče svakog „uzurpatora“ republikanske (prevashodno izvršne) vlasti da (formalno ili neformalno) postane monarh (Monteskje 2011, 109). Jer, čim bi jedan uzurpator osvojio vlast u nekim članicama federacije, ostale bi se odmah udružile da mu pruže otpor i satrle bi ga „pre nego što se konačno ustoliči“ (Monteskje 2011, 110). Ovako snažna Monteskieova idealizacija pacifizma republika na prvi pogled zbunjuje, pogotovo ako se ima na umu šta je on sve napisao o „duhu rata i širenja“ koji je postojao u rimskoj republici i koji ju je odveo direktno u despotiju, a ne u federaciju. Međutim, ako se pažnja obrati na primere federativnih republika koje je Monteskie naveo, videće se da je on u vidu imao samo aktuelne primere Nizozemske, Švajcarske i Nemačkog Rajha, od kojih se zapravo samo prvi nametao kao saobražen sa njegovom opštom teorijom, pošto je samo u njoj prevagnuo „duh mira i umerenosti“ – ali samo kao deo pobedničkog „duha trgovine“. Federalizam se tako, u krajnjoj liniji, pokazivao ne kao rezultat republikanizma, nego komercijalizma.

Tu logiku je odlično razumeo opat Gabrijel Bono de Mabli (Gabriel Bonnot de Mably), koji se, kao novopečeni republikanac u antičkoj tradiciji, odmah dao na posao pobijanja bilo kakve veze između istinskog republikanizma i komercijalizma. Ostavi li se po strani celokupna argumentacija koju je naveo u svom ključnom delu *Principima pregovaranja koji služe kao uvod u javno pravo Evrope zasnovano na ugovorima* (1757), na ovom mestu je zanimljiva njegova odbrana principa federalizma. Mabli je sledio Monteskejea u zagovaranju federalizma kao nužne konsekvence republikanizma, ali je mogućnost za izgradnju federalizma video samo u republikama koje se striktno drže vrline jednakosti i ideala humanosti – drugim rečima, republikama koje nije zahvatio pogubni duh trgovine (upor. detaljnije: Molnar 2014, 353-354). Samim tim, za Mabliju istinska federativna republika nije mogla biti Nizozemska nego samo Švajcarska, i to zato što je odbacila „duh trgovine“ i sledila logiku republikanizma starih grčkih gradova (koje je u saveze po pravilu uterivao jedan hegemon, koji se isticao po svojim republikanskim vrlinama). A da bi mogao da zastupa taj stav, Mabli je morao da odbaci i Monteskejev osnovni aksiom da je republikama svojstven „duh mira i umerenosti“ i da one po prirodi stvari teže udruživanju. Na jednom mestu pomenute knjige Mabli je zapisao sledeće zapažanje: „Susedne države su po prirodi stvari neprijatelji jedne drugima osim ako ih njihova zajednička slabost ne prinudi da se udruže kako bi stvorili federativnu republiku i osim ako njihov ustav, sličan ili identičan ustavu Švajcaraca, ne zauzda razmirice koje susedstvo stvara i ne uguši onu tajnu zavist koja sve države pokreće da se uvećaju na štetu svojih suseda“ (Mably 1757, 111).

Američki očevi osnivači bili su skloni da kombinuju delove Monteskejeove i Mablijeve argumentacije, pri čemu su i nizozemsku i švajcarsku federaciju smatrali neuspešnim i ruševnim tvorevinama na koje se ni u kom slučaju ne treba ugledati (Guggisberg 1990, 76). Džejms Vilson (James Wilson) je 24. novembra 1787, govoreći u prilog ratifikacije Ustava u posebno u tu svrhu sazvanoj skupštini Pensilvanije, konstatovao da Nizozemska i Švajcarska i nisu prave federacije i zaključio da u celoj svetskoj istoriji zapravo još nije nastala nijedna federacija republika koja bi zadovoljila Monteskejeove kriterijume da bude nova država, različita od država iz kojih je sastavljena, i da bude u stanju da se širi prijemom novih članica (Wilson 1998, 74-75). Američka federacija tako je trebalo da po prvi put ozbilji Monteskejev teorijski ideal. S druge strane, iako su američki očevi osnivači imali sluha za Monteskejeovo dovođenje u vezu federalizma i komercijalizma, niko od njih nije ni pomišljao da će američka federacija nastati lako i spontano, iz „duha mira i umerenosti“. Upravo suprotno, u tom pogledu su oni bili neuporedivo bliži Mabljevom stanovištu. Tako je Aleksander Hamilton (Alexander Hamilton) u šestom *Federalističkom spisu* citirao Mabljev zaključak o usudu susednih država da međusobno ratuju i oduzimaju teritorije i, potpuno izostavljajući pohvalu švajcarskom ustavu⁴¹, konstatovao

41 Švajcarska je odavno za Hamiltona bila izrazit primer neuspele federacije (upor. Stourzh 1970, 159). Svoje prvo obraćanje članovima ustavotvorne skupštine u Filadelfiji 18. juna 1787. ▶

da je „inteligentni autor“ tim rečima i „ukazao na zlo i predložio lek“ (Hamilton 2008a, 34). Štaviše, Hamilton se tužio na dugu tradiciju teoretičara (među kojima je bio i Monteskje?) „koji se trude da uspravaju naše poimanje o neslozi i neprijateljstvu između država u slučaju njihovog razjedinjenja“ i koji koriste sve načine za prikrivanje „aksioma u politici, [...] da susedstvo, odnosno blizina, čini narode prirodnim neprijateljima“ ako nisu udruženi u federativnu republiku (Hamilton 2008a, 33-34). Stave li se ova izlaganja u kontekst desetog *Federalističkog spisa*, koji je napisao Džejsms Medison (James Madison), onda bi ovo „prirodno neprijateljstvo“ susednih država bilo samo jedna, iako verovatno najkрупnija, posledica univerzalne tendencije unutar „čovečanstva“ da se deli na partije, da ih ispunjava međusobnim animozitetom i da ih pokreće „da jedne druge pre tlače i podjarmljuju nego da sarađuju za opšte dobro“ (Madison 2008, 50). Smisao američke federacije za Medisona je bio u tome da što više uveća svoju teritoriju, umnoži partije i primora vladajuću većinu da – budući sastavljena od mnoštva partija – počne da radi za dobro cele federacije. Tek u tome slučaju neutralisaće se opasnost od raspada po granicama između federalnih jedinica (izjednačenih sa partijama), koji je toliko brinuo Hamiltona, i stvorice se uslovi da profunkcionišu odbrambeni mehanizam koji je preporučivao Monteskje: „[u]ticaj razjediniteljskih vođa možda će zapaliti njihove pojedinačne države, ali neće biti u stanju da se proširi kroz druge države“ zato što će izmešanost partija u ovim drugima biti dovoljno velika da im omogući da se izbore protiv zajedničke opasnosti (Madison 2008, 54) – bilo da je u pitanju „uzurpator“ koji hoće da se „konačno ustoliči“ ili federalna zajednica koja hoće da zarati sa drugim federalnim zajednicama.

U sedmom i jedanaestom *Federalističkom spisu* Hamilton je zastupao stanoviše da je „duh preduzetništva, koji karakteriše trgovački deo Amerike [...] neobuzdan“, „avanturistički“ i da će stvoriti ogromne probleme američkim državama ako se ne budu ujedinile u čvrstu federaciju (Hamilton 2008b, 37-38 i 55 i dalje). Time se Hamilton pozicionirao na svojevrsnoj ekvidistanci od Monteskjea i Mablja: duh trgovine je bio istovremeno i destruktivan i konstruktivan, a u pravi „duh preduzetništva“ bi mogla da ga prevede samo stabilna država koja bi svojim merama neprestano podsticala njegova konstruktivna i otklanjala njegova destruktivna dejstva. Naposljetku, Hamilton se udaljavao od Monteskjea (a da se pritom nije približavao Mablju) čak i kada je, u devetom *Federalističkom spisu*, ekstenzivno citirajući mesto o borbi protiv uzurpatora u federativnoj republici, ali

-
- ▶ Hamilton je iskoristio da im skrene pažnju na mane švajcarskog ustava: „Švajcarski kantoni jedva da su u ikakvom savezu i međusobno su više nego jednom ratovali. – Kako onda da se izbegnu ova zla? Samo tako što će se opštoj vladi priznati potpuna suverenost da sebi privuče sve gore pomenute snažne principe i strasti. Da li je Plan Nju Džersija u stanju da proizvede takav efekat? Da li omogućava bilo kakav supstancijalni lek? Upravo suprotno, on ima velike nedostatke, a mane nekih od njegovih odredbi uništiće efikasnost drugih“ (Farrand 1911, 226). Hamiltonov kritički stav prema švajcarskom modelu (kon)federacija u potpunosti je delio i Džejsms Medison (Guggisberg 1990, 75).

i čitav niz drugih mesta iz spisa *O duhu zakona*, tvrdio da je zagovaranjem federalizma Monteskeje želeo da „pomiri prednosti monarhije sa prednostima republike“ (Hamilton 2008b, 46). Kako je već u literaturi bilo dobro primećeno, Hamilton je bio daleko od toga da smatra da je veličina teritorije (odnosno sa njom saobražena veličina stanovništva) jedina prednost koju monarhija ima u odnosu na republiku, tako da je bio sklon da spisak „prednosti monarhije“ proširuje u nedogled, završivši naposljetku u zagovaranju unitarizma i dominacije egzekutive (sa obeležjima monarhizma)⁴², koji će biti direktno suprotstavljen američkom federalističkom projektu Medisona i ostalih očeva osnivača (Stourzh 1970, 160-161).

Zbog svega toga se ne bi moglo reći da su *Federalistički spisi* doneli koherentnu teoriju federativne republike, kao ni da je u pokušajima njenog razvijanja Monteskeje bio isključivi uzor. Štaviše, teorijski doprinosi autora *Federalističkih spisa* bili su tek svojevrsan okvir unutar kojeg je tek trebalo započeti potragu za odgovorima na tri ključna pitanja: prvo, koliko daleko savezne vlasti treba da idu u afirmaciji „duha trgovine“ (odnosno „duha preduzetništva“) i kako da se zaštite od njegovih destruktivnih efekata; drugo, koliko moći moraju imati savezne vlasti da bi bile u stanju da suzbijaju (uvek prisutna) „prirodna neprijateljstva“ između članica federacije; i treće, koliko moći može biti ostavljeno egzekutivi da ne bi podlegla iskušenju da postane „uzurpatorska“ i uspostavi despotizam na teritoriji cele federacije.

Kada se bude upoznao sa *Federalističkim spisima*, otprilike pola veka nakon što su napisani, Tokvil će se suočiti sa sva ova tri pitanja i odmah morati da utvrdi da ona u Americi u međuvremenu nisu bila razrešena. Njegov način da ih razume i razreši bio je da ih prevede u kategorijalni aparat koji je bio dovoljno širok da bude primenjiv ne samo na američku federativnu republiku nego i na francusku unitarnu monarhiju. To je bio put kojim je Tokvil krenuo, da bi na kraju stigao do svoje teorije centralizacije.

AMERIČKA DEMOKRATSKA REPUBLIKA U DŽEKSONOVOJ ERI

U vreme kada ih je Tokvil posetio – još u prvim godinama tzv. Džeksonove (Andrew Jackson) ere (1829-1837) – SAD još uvek nisu bile ni urbanizovane (tek je svaki petnaesti građanin živeo u gradu koji je imao više od 8.000 stanovnika), ni industrijalizovane (baš kao i u Francuskoj, industrijalizacija tek što je bila započela), a kamoli centralizovane – suštinska centralizacija je započela tek posle Građanskog rata (Deren-Antoljak 1983, 60 i dalje), da bi zabrinjavajuće razmere počela da poprима tek u 20. veku (Dahl 1982, 104-107). Međutim,

42 Tomas Džeferson (Tomas Jefferson) će za Hamiltona čak tvrditi da predvodi jednu frakciju u okviru federalista koja bi se mogla nazvati „monarhističkom“, jer postojeće ustavno uređenje Amerike shvata samo kao prelazno stanje ka uspostavljanju monarhije po engleskom modelu (upor. Jefferson 2000, 81).

svest o centralizaciji kao iskušenju modernog društva je već uveliko postojala i postala je predmetom političkih debata. Te debate nisu vođene na nekom visokom teorijskom nivou, prevashodno zbog toga što na američkoj političkoj sceni više nije bilo nikoga ko je bio na intelektualnoj visini očeva osnivača.⁴³ Štaviše, glavni eksponent u tim debatama bio je general Endrju Džekson, koji se, kao Južnjak niskog socijalnog porekla (i, po mnogima, još nižeg intelektualnog kapaciteta), na društvenoj lestvici uspinjao tako što se borio sa brojnim nedaćama i iskušenjima i koji je dobio svoju najveću životnu borbu – onu za predsedničko mesto – artikulišući je kao borbu protiv centralizma.

Centralizam su Džekson i njegovi ideolozi prokazivali kao veliko zlo koje budi neosnovane nade građana – posebno onih siromašnijih – u svemoć centralne vlasti i njen kapacitet da im pomogne u nevolji (po cenu odricanja od slobode), dok se u realnosti svodi isključivo na omogućavanje toj vlasti da kumulira svakovrsna, pa i najbesmislenija ovlašćenja, da proizvodi kaos i da izlaže demokratiju opasnosti od iskliznuća u despotizam.⁴⁴ Takva Džeksonova shvatanja, kao i politika koju je vodio rukovođen njima, dala su dva nesumnjivo pozitivna rezultata: pošlo mu je za rukom da uništi veliki broj postojećih političkih i ekonomskih privilegija i stvorio čvrste garancije za svojinu i slobodu poslovanja svakog Amerikanca, ma koliko nizak njegov socijalni položaj bio (Hofstadter 1963, 90). Međutim, iako se Džekson samodeklarirao kao veliki borac protiv centralizma kao despotizma, to nije sprečilo njegove političke protivnike da ga optužuju da sam sprovođi despotizam i da pervertira duh trgovine time što ga proširuje i na državnu magistrature. U prilog tome oni su navodili tri argumenta:

43 Tokvila je već francuski ambasador u Americi Luj Serurije (Louis Serurier) (sa kojim se dopisivao uoči polaska u Ameriku) upozorio da se u američkoj politici odigrala velika promena i da su njome ovladali „ljudi manjeg formata“, bez „velikih političkih sposobnosti“ (Tocqueville 1981, 115).

44 To se dobro može videti iz uvodnika za novopokrenuti časopis *The Democratic Review* iz oktobra 1837, koji je sumirao osnovne principe Džeksonove celokupne osmogodišnje administracije: „Ako se pod svakom vladom podrazumeva centralna konsolidovana vlast, koja upravlja i usmerava različite opšte interese društva, onda je ona zlo i roditelj zla. Jaka i aktivna demokratska vlada, u uobičajenom značenju te reči, je zlo koje se od snažnog despotizma razlikuje samo po stepenu i načinu postupanja, a ne po prirodi. To je svakako ogromna razlika, ali ukoliko ljudski akteri treba da vrše ova snažna vladavinska ovlašćenja, čak i kada su despotiska, uvek je, na kraju krajeva, razlika u stepenu; a tendencija ka demoralizaciji i tiraniji je ista, iako je razvoj zlih rezultata mnogo postupniji i sporiji u prvom nego u drugom slučaju. Odatle potiče demagogija; odatle potiče strančarstvo; odatle potiče rulja; odatle potiču nasilje, raspojasanost i nestabilnost; odatle potiče ambiciozna borba partija i njihovih vođa za vlast; odatle potiču zloupotrebe te vlasti od strane većina i njihovih vođa; odatle potiče indirektna represija opšteg interesa od strane parcijalnih interesa; odatle potiče (zastašujućí sindrom) demoralizacija velikih ljudi nacije i same nacije, koja (ukoliko je pravovremeno ne zaustavi zdraviji i patriotskiji deo duha nacije, udružujući se u cilju reforme principa i izvora zla) polako zri do one tačke na kojoj nadilaženje haosa moralne i fizičke konfuzije može jedino da pruži zaštita energičnog naoružanog despotizma. Najbolja je ona vlada koja najmanje vlada“ (*The Democratic Review* 1963, 22).

da je osamostalio srednju klasu na vlasti, da je uveo stranački „sistem plena“ i da je posegao za militarističkim nacionalizmom. Pođimo redom i razmotrimo koliko je Tokvil bio sklon da usvoji svaki od ovih argumenata.

U vreme kada je Džekson započeo svoju borbu za predsednički mandat u Americi je bilo rasprostranjeno nezadovoljstvo činjenicom da su centralnu vlast u Americi praktično uzurpirale bogate porodice iz Virđinije i Masačusetsa, i to prevashodno zahvaljujući ekonomskoj sprezi sa centrima finansijskog kapitala. Zbog toga je u SAD pod Džeksonom punu afirmaciju doživeo stari agrarni republikanizam očeva osnivača, pogotovo Džefersona, kao i „filozofija srednje klase u usponu“, koja je tražila jednakost pred zakonom, usvajala *laissez-faire* ideologiju i negodovala protiv visokih poreza, javnih dugova i svih privilegija koje stvara korumpirana centralna vlast (Hofstadter 1963, 89). Samim tim, ono što je Hamilton nazvao „duhom preduzetništva“ snažno se probijalo u društveni i ekonomski život Amerike, stvarajući ideološke pretpostavke za kritiku centralizma i supstancijalnije shvatanje jednakosti kako u smislu jednakosti pred zakonom, tako i u smislu jednakosti na tržištu. Među onima koji su bili naklonjenima Džeksonovoj politici i sa kojima je Tokvil razgovarao tokom svog boravka u Americi bio je gradonačelnik Filadelfije Benjamin Vuds Ričards (Benjamin Woods Richards) (koji je kao elektor Pensilvanije 1828. dao svoj glas Džeksonu). Opisujući ga kao „čoveka koji izgleda da je veoma poštovan u ovoj zemlji“, Tokvil je od Ričardsa imao prilike da čuje najelaboraniju formulaciju „filozofije srednje klase“ koju je u svom programu zastupao i Džekson.⁴⁵ Ričardsovo mišljenje imalo je svoj eho prvo u zabeleškama vođenim u Sjedinjenim Američkim Državama, a zatim i na brojnim stranama spisa *O demokratiji u Americi*. U zabeleškama je Tokvil još sasvim lapidarno konstatovao da u Americi srednja klasa zavlada zahvaljujući „praktičnoj inteligenciji“, a „uprkos svojim sitnim strastima, nepotpunom obrazovanju i prostačkim manirima“ (Wilson Pierson 1996, 349; upor. i Jardin 1988, 114). U knjizi je Tokvil formulisao ambiciozniju tezu da u američkoj demokratiji pod Džeksonom narod, u kojem dominira upravo srednja klasa, brižljivo odstranjuje iz politike sve koji potiču iz viših slojeva (pa i sve druge koji se po bilo čemu ističu), dok su ovi, sa svoje strane, takođe naučili lekciju da se klone političke karijere (Tokvil 1990: 174). Iako to nigde nije eksplicitno naveo, Tokvil je držao da je srednja klasa jednako nepoverljiva prema nižoj klasi i da u Americi ni njenim pripadnicima ne dozvoljava da

45 „Naša republika bi se mogla nazvati pobedom i vladavinom srednje klase. U centralnim državama i u Novoj Engleskoj, na primer, ne postoji stvarna veza između naroda i više klase, u pravom smislu te reči. Potonja ne skriva svoj nedostatak vere u narodnu mudrost, izvestan prezir prema strasti mnoštva i određeno gađenje za njegove manire; u stvari ona je izolovana od njega. A što se tiče naroda, on ih, bez pravog animoziteta, ali iz neke vrste instinktivne odbojnosti, retko bira u [državne] službe: po pravilu on bira svoje kandidate iz srednjih klasa. Oni su ti koji zaista vladaju.‘ [Tokvil:] Mislite li da je to dobro? [Ričards:] Srednje klase su najkorisnije za društvo, a sposobne su za dužnosti kao i svi drugi. Ali ono što sam upravo govorio ne odnosi se uopšte na Jug“ (Tocqueville 1981, 57).

se domognu neke od državnih vlasti. U prilično konfuoznom odeljku spisa posvećenom javnim troškovima u Americi, Tokvil je dao da se nasluti da smatra kako u Americi celokupnu vlast zaista drži srednja klasa, utiskujući u nju i svoje vrline i svoje mane, ali da to nema neko posebno štetno dejstvo na federaciju. Prvo, pošto je srednja klasa u narodu najmnogobrojnija, ona ne ugrožava demokratiju, a drugo, njene vrline ipak, sve u svemu, nadmašuju njene mane. U zemlji gde „velika većina građana poseduje imovinu“ (Tokvil 1990, 184)⁴⁶, srednja klasa, koja nije „najmudrija, niti, naročito ne, najvelikodušnija, nego najekonomičnija“ (Tokvil 1990, 183), s uspehom može da izbegava i najveća zla aristokratije⁴⁷ i najveća zla demokratije (u kojoj vladaju siromašni).⁴⁸

S tim u vezi treba napomenuti da je i Tokvil delio uverenje da kod Amerikanaca na Severu prevladaju osobine srednje klase (oni su „aktivniji, razumniji, prosvetljeniji i dovitljiviji“), a na Jugu osobine aristokratije (oni su, pak, „spontaniji, duhovitiji, otvoreniji, velikodušniji, intelektualniji i blistaviji“) (Tokvil 1990, 320) i da je ovaj disparitet posledica nejednakog razvoja slobode: sloboda se u Americi najpre razvila u Novoj Engleskoj (Tokvil 1990,

46 U Americi nema osporavanja vlasništva „[z]ato što nema proletera. Pošto svako ima neku ličnu imovinu da brani, i načelno priznaje pravo vlasništva. Isto je i u svetu politike. Čovek iz naroda stekao je u Americi visoku predstavu o političkim pravima zato što i sam ima politička prava; ne napada prava drugih, da niko ne bi kršio njegov“ (Tokvil 1990, 207).

47 „Kad aristokratija vlada, ljudi koji vode državne poslove pošteđeni su ikakvih potreba; zadovoljni svojim stanjem, oni od društva traže pre svega moć i slavu; a budući iznad mnoštva sitnog građanstva, ne uviđaju uvek jasno kako bi sveošte blagostanje trebalo da doprinosi i njihovoj veličini. Ne znači da oni bez samilosti gledaju patnje siromaha; ali njihovu bedu ne mogu oni da osećaju kao kad bi je i sami iskusili; čim se čini da se narod zadovoljava svojom sudbinom, oni se smatraju zadovoljni i ne očekuju ništa od vlade. Aristokratija se mnogo više stara da održi nego da usavrši. [...] Uopšte uzev, demokratija daje malo upravljačima, a mnogo građanstvu. Suprotno se vidi u aristokratijama, gde državni novac koristi naročito klasi koja vodi javne poslove“ (Tokvil 1990, 185 i 187).

48 Na ovom mestu se vidi Tokvilov otklon ne samo od Aristotela (upor. Mimica 1983, 54), nego i od Monteskeja. Naime, dok je Monteskeje (imajući pred očima, kao i Aristotel, prevashodno stare republike) smatrao da je republikansko uređenje najštedljivije, Tokvil je verovao da je (u modernim republikama) upravo suprotno. „Opšte pravo glasa daje, dakle, stvarno vlast u društvu siromašnima“, a oni po pravilu, zaključivao je Tokvil, traže velike poreze (koje sami ne plaćaju) i pomoć iz državne kase; „jer, reč je o tome da se poboljša stanje siromaha, koji ne mogu sami sebi pomoći. [...] U demokratijama, gde je suveren u nemaštini, njegova se blagonaklonost može steći gotovo samo samo time da mu se poveća blagostanje; a to se skoro uvek može postići samo pomoću novca. Uz to, kad narod počne da sam razmišlja o svom položaju, rada se mnoštvo potreba koje on isprva nije ni osećao, a koje se mogu zadovoljiti samo pribegavajući državnim sredstvima. [...] Demokratija ponekad poželi da bude štedljivija u svojim troškovima, ali ne može to da postigne zato što ne poseduje umeće štedljivosti. Kako ona često menja poglede, a još češće zvaničnike, dolazi do toga da se njenim poduhvatima loše upravlja ili ostaju nedovršeni; u prvom slučaju, država ima troškove nesrazmerne cilju koji želi postići, u drugom, troškovi su neproduktivni“ (Tokvil 1990, 184-185).

37)⁴⁹ i, združena sa prosvetenošću i iskrenom religioznošću, dovela je do toga da demokratija tu počne najstabilnije da funkcioniše. „Što više silazimo na jug, naprotiv, u države gde je društvena povezanost manje davnašnja i manje jaka, gde je obrazovanost manje raširena i gde su se manje srećno kombinovale načela morala, religije i slobode, zapažamo da darovitost i vrline bivaju sve ređe kod onih koji upravljaju“ (Tokvil 1990, 175). Iako se nije upustio u predviđanje konačnog ishoda tog velikog sukoba (u kojem su, da sve bude komplikovanije, učestvovali i Amerikanci na Zapadu, koji u tom momentu nisu bili ništa drugo do „skup pustolova i špekulanata“), Tokvil je sasvim jasno uvideo da taj sukob uveliko nadilazi spor o ropstvu i da će njegovo razrešenje ujedno biti i odluka o opstanku demokratije i federalizma u Americi.

Kao što se može videti, iako je imao određene rezerve u pogledu srednje klase, pa samim tim i u pogledu njene „filozofije“, Tokvil je u suštini bio sasvim spreman da dominaciju njenih vrlina i mana prihvati kao logičnu konsekvencu demokratije. Slično Monteskejcu pred kraj života, i Tokvil je demokratsku republiku video kao uređenje u kojem je klasni konflikt takoreći ovekovečen i kojem jedino snažna srednja klasa može da obezbedi kakve-takve sigurnosne mehanizme (pri čemu je sa otvorenim neodobravanjem gledao na tendenciju srednje klase da iz vlasti istisne pripadnike preostale dve klase). Nešto veću senzitivnost Tokvil je pokazao prema drugim argumentu u prilog Džeksonove despotije, koji ga je optuživao da je autoritarno organizovao Demokratsku stranku (koja se smatra prvom modernom američkom strankom) i kadrovski je konsolidovao pomoću „sistema plena“.⁵⁰ Iako je bio kritikovan da nije uočio svu epohalnost izgradnje američkog (dvo)partijskog

49 Već su prvi američki kolonisti (prevashodno u Novoj Engleskoj) počeli da razvijaju, tvrdio je Tokvil, ne „aristokratske slobode kao u njihovoj postojbini [Engleskoj], nego građanske i demokratske slobode, čiji potpuni obrazac istorija sveta još ne beše pružila“ (Tokvil 1990, 32).

50 „Sistem plena“ sankcioniše princip prema kojem stranka koja pobedi na izborima može da zaposedne sve državne službe svojim pripadnicima, kako bi im se odužila za njihove doprinose u stranačkoj pobedi. Naziv je dobio po rečima senatora Vilijama L. Marsija (William L. Marcy) koji je 1832, komentarišući odlične izborne rezultate Džeksonove Demokratske stranke, otvoreno izjavio „Pobedniku pripada plen“. Džekson je inače „sistem plena“ inaugurisao u izbornoj kampanji 1828-1829, apostrofirajući postojeće zloupotrebe u državnoj administraciji i založivši se za „jednak pristup službi“. Tako je decembra 1829, u govoru u Kongresu, Džekson na sledeći način istakao ovaj cilj svoje borbe: „U zemlji u kojoj su službe stvorene isključivo za dobrobit naroda nijedan čovek ne može imati veće pravo na službeničko mesto nego neko drugi“ i zato rotacija službenika mora biti „vodeći princip u republikanskoj veri“ (cit. prema: Hofstadter 1963, 82 i 85). Međutim, ono što je Džekson u izbornoj kampanji nazivao „jednakošću“ u pristupu državnim službama i „rotacijom“ službenika na kraju se izrodilo u novu nejednakost, s obzirom da su se po njegovom dolasku na vlast službenička mesta počela deliti po kriterijumu stranačke pripadnosti, a ne (više) stručnosti. Već 17. marta 1829. započela je „čistka“ u redovima savezne administracije koja se produžila i tokom 1830, nakon čega je tek došlo do smirivanja. Konačni bilans bio je da je jedna trećina službenika svoj posao morala da ustupi članovima i simpatizerima Demokratske stranke (Harlow 1949, 253). Iako su se među onima koji su izgubili službu ▶

sistema zasnovanog na klijentelizmu i deljenju plena, koja je započela upravo pod Džeksonom (upor. Wilson Pierson 1996, 765), Tokvil je već 1835. nedvosmisleno istakao pogubnost prakse da pripadnici pobedničke stranke i „njeni osobiti prijatelji zauzmu sva zvanja i raspolažu svim organizovanim snagama“ (Tokvil 1990, 169)⁵¹. Tada je Tokvil, doduše, još bio spreman da poveruje da je Džekson samo sistematizovao i usavršio praksu koja je postojala već i u vreme njegovog prethodnika, ali je na kraju ipak došao do zaključka da je u pitanju bila Džeksonova inovacija, zbog koje je sasvim opravdano bio optužen za sklonost despotizmu.⁵²

Ipak, možda je za Tokvila najveću težinu imao treći argument u prilog Džeksonovog despotizma, koji je glasio da je on svoje samovlašće izgradio raspljivanjem militarističkog nacionalizma, i to pre svega bezočnim političkim eksploatisanjem slave koju je stekao u poslednjoj bici u ratu sa Englezima 1814. (nakon što je već bilo potpisano primirje). Te optužbe je Tokvil smatrao opravdanim pa je i u svojoj knjizi napisao da je Džeksona na vlast dovela isključivo pobeda u jednoj sasvim običnoj i ni po čemu značajnoj bici (Tokvil 1990, 241). Štaviše, imajući na umu ovu Džeksonovu sklonost da svoj vojničke „genije“ eksploatiše u svrhu ojačavanja političkog legitimiteta, Tokvil je u prvim skicama za spis *O demokratiji u Americi* otišao još dalje i osvanuo se na medalju koja je u vreme njegovog i Bomonovog boravka u Americi počela da se dodeljuje zaslužnim građanima i koja je na sebi imala natpis: „Što je Cezar uradio Džekson je prevazišao“. Iako je Tokvil na kraju digao ruke od problematizacije ovog zanimljivog detalja, sasvim je moguće da je u vreme kada mu je privukao pažnju prvi put bio suočen sa izazovom da se upusti u teorijsko objašnjenje „cezarizma“, tj. povratka despotskih vojskovođa na političku scenu modernih demokratskih država (Schleifer 2000, 120).

► nalazili i svi oni kojima je pre toga osporena stručnost (i koji su zaista morali biti otpušteni), „sistem plena“ se odmah po uvođenju pokazao kao devastirajući, i to ne samo po državnu administraciju, nego i po samu vlast. „Administracija se spustila na sveukupno nizak nivo, a sama politika je postala potkupljiva i korumpirana“ (Ogg i Orman Ray 1945, 422).

51 U tom smislu je zanimljiv razgovor koji je Tokvil vodio sa Pjer-Etjenom Diponsoom (Pierre-Étienne Duponceau). U jednom momentu Tokvil je postavio pitanje koje je ukazivalo da je već mogao dobro da razabere probleme koje je stvarala nova partijska politika u Americi: „Čuo sam da kažu,‘ rekao sam, ‘da, uopšte uzev, postavljate nekompetentne ljude da vode [javne] poslove.’ ‘To je tačno,‘ odgovorio je gospodin Diponso. ‘Retko se izabere sposoban čovek. Svi službeni položaji daju se na osnovu političkog rezona; duh strančarstva i intriga ovde se razvija kao i u monarhijama. Samo je gospodar drugačiji“ (Tocqueville 1981, 58).

52 Prvih pet izdanja spisa *O demokratiji u Americi* iz 1835. sadržavalo je pasus koji nije postojao u rukopisu: „Gospodin Kvinsi Adams (John Quincy Adams) je, kada je došao na vlast, otpustio najveći broj onih koje je naimenovao njegov prethodnik; a od svih zamenjivih službenika koje koristi federalna uprava ne poznajem nijednog koga je u službi ostavio general Džekson u prvoj godini nakon izbora“ (Tocqueville 2010, 214). Pasus je izbačen iz šestog i svih ostalih izdanja zbog toga što je, u pismu od 12. juna 1837, Džon Kvinsi Adams osporio Tokvilovu tvrdnju da je „otпустиo najveći broj onih koje je naimenovao njegov prethodnik“.

Obično se misli da je Tokvil svoje loše mišljenje o Džeksonu⁵³ formirao prilikom susreta sa njim⁵⁴, kao i u razgovoru sa federalistima i vigovcima, sa kojima je najviše komunicirao u Americi. „Američki branioци *ancien régime*a bili su oni sa kojima je on osećao srodnost duha. Oni su napunili uši njihovog mladog slušaoca svojom opsesijom, medisonijanskim strahovima od većinske demokratije“ (Rodgers 1988, 198). Ipak, kao što smo imali prilike da vidimo, Tokvilovo mišljenje o Džeksonu bilo je daleko od jednoznačno negativnog. Pogledaju li se Tokvilovi stavovi o centralizaciji i putu u demokratsku despotiju, koji ona otvara, videće se da oni u velikoj meri odgovaraju stavovima Džeksona ili, bolje reći, Džefersona, na koga se ovaj u ideološkom smislu pre svega oslanjao. Samim tim što je Džefersona smatrao ne samo „najveć[im] demokrat[om] koji je dosad ponikao iz američke demokratije“ (Tokvil 1990, 177), nego čak i „najmoćnijim apostolom koga je ikad imala demokratija“ (Tokvil 1990, 226), Tokvil je morao da ima sluha i za Džeksonovo ponavljanje Džefersonovih argumenata o odbrani demokratije od koncentracije vlasti u malo ruku (posebno kada je to povezano sa stvaranjem novih privilegija), od širenja ovlašćenja centralne vlasti (posebno ako se to pravda pomaganjem ugroženijim delovima stanovništva) i, na kraju krajeva, od svih oblika narušavanja osnovnih principa jednakosti građana pred zakonom i zaštite njihove lične slobode. Zato Tokvil Džeksonu praktično i nije zamurio afirmaciju „filozofije srednje klase“; prema „sistemu plena“ je bio umereno kritičan, prepoznajući u njemu sasvim logičnu posledicu funkcionisanja moderne demokratije, u kojoj osnaženi duh trgovine mora da udari i na vlast i na administraciju, dok se poluobrazovane

53 „General Džekson, koga su Amerikanci dvaput izabrali da im stane na čelo, bio je osione naravi a osrednjih sposobnosti“ (Tokvil 1990, 241).

54 Tokvila i Bomona (Beaumont) (koji su se nalazili u pratnji francuskog ambasadora Serurijeja) Endrju Džekson je primio u Beloj kući 19. januara 1832. i razgovarao sa njima oko 45 minuta. U pismu majci Bomon je na sledeći način opisao njihov susret sa američkim predsednikom: „on je starac od 66 godina, dobro očuvan i izgleda kao da je zadržao svu snagu svog tela i duha. Nije mnogo inteligentan čovek. Ranije je uživao slavu čoveka koji voli dvoboje i koji je usijana glava; njegova velika zasluga je da je 1814. godine pobedio u bici protiv Engleza kod Nju Orleansa. Ta pobjeda ga je učinila slavnim i omogućila mu da bude izabran za predsednika, tako da je zaista istina da u svakoj zemlji mase ne mogu da odole vojničkoj slavi, čak i onda kada su mase sastavljene od trgovaca i poslovnih ljudi. Predsednik Sjedinjenih Država nastanjen je u palati koja bi se u Parizu pre nazvala lepom privatnom rezidencijom. Njena unutrašnjost je ukrašena sa ukusom, ali jednostavno, a *salon* u kome on prima beskrajno je manje sjajan od salona naših ministara. On nema nikakvu stražu koja bi stajala na vratima, a ako i ima poslugu ona baš i ne pokazuje mnogo pažnje prema njemu, jer je u momentu kad smo ušli u *salon* bio sam, iako je bio dan javnog prijema; štaviše, tokom cele naše posete, samo su dve ili tri osobe ušle. Časkali smo o stvarima koje su bile sasvim beznačajne. Dao nam je da popijemo po čašu vina *Madeira*, a mi smo mu se zahvalili, koristeći reč *gospodine*, kao i onaj ko je došao pre nas. Ljudi u Francuskoj imaju sasvim pogrešnu predstavu o predsedniku Sjedinjenih Država. Oni vide u njemu nosioca neke vrste političkog suvereniteta i porede ga stalno sa našim ustavnim monarsima. Nema sumnje da bi vlast kralja Francuske bila ravna nuli kada bi bila oblikovana po ugledu na vlast predsednika Sjedinjenih Država“ (cit. prema: Wilson Pierson 1996, 663).

mase gotovo instinktivno okreću ka političkim akterima koji su im bliski, koji su već ovenčani slavom nacionalnih heroja i među kojima se najbolje kotiraju upravo popularne vojskovođe (koji navodno najbolje znaju da odaberu svoje saradnike i koji zato moraju imati pravo dodele sinekura); naposljetku, najmrskija mu je bila politička manipulacija ratničkom slavom, ali čak ni to nije iskoristio da bi se odvažio na korak razobličanja Džeksona kao pravog despota. Jer, za to da Džekson ne postane sličan ni Cezaru u starom Rimu, ali ni Napoleonu u Francuskoj, pobri- nuo se američki Ustav, koji je predvideo da je suverenitet savezne administracije „skućen i nepotpun“, te da, samim tim, „primena tog suvereniteta nije opasna po slobodu. On isto tako ne raspaljuje ni one neumerene žudnje za vlašću i za slavom koje su tako kobne za velike republike“ (Tokvil 1990, 141).⁵⁵

GLAVNI UZROK PROPASTI FEDERATIVNE DEMOKRATSKE REPUBLIKE

Čitaocima spisa *O demokratiji u Americi* uvek je mučilo pitanje da li je američka demokratska republika u stvari jedna istorijska slučajnost, izuzetak ili čak devijacija, sa krajnje neizvesnim ishodom i bez mogućnosti da drugima posluži kao primer. Tokvil je, naime, tvrdio da je Amerika pošla na put uravnotežavanja političkih i društvenih sila takoreći spontano i pod prevashodnim uticajem srećnih (i neponovljivih) okolnosti, a njen uspeh u balansiranju slobode i jednakosti shvatio je pre kao dastost davne prošlosti, nego kao rezultat ustavnog inženjeringa njenih očeva osnivača ili tekovinu života u federativnoj demokratskoj republici (upor. i Lefort 2000, 213 i dalje). Međutim, postavljalo se pitanje šta će se desiti ako sreća prestane da prati Amerikance. Hoće li imati mudrosti da sami očuvaju ono što im je sudbina darovala? Da li su oni zaista eliminisali opasnost od despotizma ili su samo odgodili njegovo nastupanje? Tokvil je svim ovim dilemama doprineo time što je konstantno izbegavao da se konačno odredi prema američkoj demokratskoj republici. Pritom je najkontroverznije bilo pretposlednje poglavlje cele knjige (iz 1840), koje je započinjalo konstatacijom da se u svakoj (pa samim tim i u američkoj) demokratiji ponajviše treba bojati despotizma (Tokvil 1990, 638), a završavalo se iznenadnom objavom vere u slobodarske snage koje će se uvek naći da se bore protiv njega⁵⁶ – tako da je

55 Narodni suverenitet američki ustavotvorci su pažljivo osigurali od toga da postane legitimaciono sredstvo „despotizma većine“ tako što su dali sredstva manjini da otpor pruža pozivajući se na pravdu – i istupajući na taj način kao zastupnik „suvereniteta ljudskog roda“ (Tokvil 1990, 218).

56 „Ljudi koji žive u demokratskim vekovima, u koje stupamo, prirodno gaje ljubav prema nezavisnosti. Prirodno nestrpljivo podnose propis; zamara ih čak i stalnost toga stanja koje im je, međutim, najmilije. Vole vlast; ali skloni su da preziru i mrze onoga ko je ima, a lako mu izmiču iz ruku zbog svoje neznatnosti i pokretljivosti. Takvi će nagoni uvek postojati, zato što se radaju iz društvenog uredenja, koje se neće menjati. Oni će dugo sprečavati da se ikakav despotizam mogne uspostaviti i pružace nova oružja svakom novom pokolenju koje se bude htelo boriti za slobodu ljudi“ (Tokvil 1990, 644).

na kraju čitaocima zaista bilo veoma teško da formiraju konačan sud o tome kakvo je realno stanje demokratije u Americi i kakve su joj perspektive.

Sasvim je moguće da su sve ove dileme koje nisu razrešene u spisu *O demokraciji u Americi* bile posledica Tokvilove inicijalne ambivalencije prema predsedniku Džeksonu i njegovoj politici. Iako u vreme objavljivanja konačne verzije spisa (tj. druge knjige) Džekson više nije bio na vlasti, on je bio i ostao taj koji je Tokvila navodio na najozbiljnija razmišljanja o mogućnoj propasti američke demokratske republike. Na jednom mestu pri kraju prve knjige spisa stoji sasvim jasna konstatacija „da u opasnosti kojima je danas izložena savezna vlast treba ubrojati upravo i držanje onoga koji tu vlast predstavlja“ (Tokvil 1990, 333), tj. Džeksona samog. Držanje“ koje je ovde Tokvil imao u vidu bilo je problematično ponajmanje zato što je bilo rukovođeno „filozofijom srednje klase“; mnogo više zato što je afirmisalo „sistem plena“, a najviše zato što se inspirisalo militarističkim nacionalizmom; međutim glavni problem Džeksonovog „držanja“ Tokvil je video u nečem drugom. Najstrašniji u Džeksonovom „držanju“ bilo je po Tokvilu to što je, čak i ako je bio „despot“, u isti mah bio i „rob većine“: on nije sledio toliko svoju volju, pa ni volju svoju partijskih drugova, koliko je konstantno osluškivao šta su zahtevi većine i odmah ih postavljao kao svoje, uvećavajući tako enormno svoju popularnost ali gubeći kritičnost u odnosu na strasti koje su se u narodu uzburkivale i koje su u sebi krile jedan poseban despotski potencijal. U tome je Tokvil prepoznao *egzistencijalni* problem sa kojim se federativna demokratska republika u Americi polako ali sigurno suočavala.

Tokvil nije video nikakav problem u snažnoj egzekutivi kao takvoj. Štaviše, on je bio ubeden da je snažna izvršna vlast preko potrebna federativnoj demokratskoj republici zato što u njoj predstavničko telo još silovitije nastoji da zagospodari celom državom nego u monarhiji.⁵⁷ Glavni problem sa Džeksonom bio je, međutim, u tome što je on jačao svoju ličnu vlast *nauštrb izvršne vlasti*, ovaploćene u službi predsednika SAD. Džekson je – zapravo kao populistički vođa – direktno komunicirao sa većinom naroda, ulagivao joj se i opčaravao je, ali samo da bi na kraju sve više podlegao „despotizmu većine“, da bi još više ignorisao same institucije (koje su i uspostavljene da bi se obuzdali prolazni hirovi i nestalne strasti naroda) i da bi na taj način ubrzao njihovo urušavanje. „Moć generala Džeksona raste, dakle, neprestano, ali moć predsednika opada. Savezna vlast je u njegovim rukama jaka;

57 „Poreklo propasti u apsolutističkim monarhijama jeste neograničeno i nerazumno uvećanje kraljevske vlasti. Neka mera koja bi uklonila protivreže koje je ustav postavio toj vlasti bila bi, dakle, loša, čak i ako bi se njene posledice dugo činile neosetnim. Isto tako u zemljama gde vlada demokratija i gde narod neprestano sve vuče sebi, zakoni koji njegovu akciju čine sve bržom i sve neodoljivijom, neposredno napadaju opstanak uređenja“ (Tokvil, 1990 : 120). Zbog toga su američki ustavotvorci predsedniku SAD dali „široke prerogative i naoružali ga vetom“ (Tokvil, 1990 : 120). Međutim, iako predsednik SAD „ima gotovo kraljevske prerogative“, on njima „nema prilike da se posluži, a prava kojima se dosad mogao koristiti vrlo su ograničena: zakoni mu dopuštaju da bude moćan, [povoljne spoljnopolitičke] okolnosti čine da ostaje slab“ (Tokvil 1990, 111).

ali ona će se preneti oslabljena na njegovog naslednika“ (Tokvil 1990, 334). Iako se busao u prsa da brani centralnu vlast (u federaciji) od uzurpacije bogatih porodica iz Virdžinije i Masačusetsa, Džekson ju je personalno, prividno i kratkoročno osigurao, dok ju je institucionalno, realno i dugoročno samo podrio. To je imalo paradoksalni efekat i na gore pomenutu Džeksonovu borbu protiv centralizacije: slabila je centralnu vlast koja je bila *conditio sine qua non* same federacije i otvarala vrata centralizmima federalnih jedinica (država). I zaista, Tokvil je na drugom mestu primetio da su u američkim federalnim jedinicama „vlade i suviše centralističke“, da tamo „zakonodavne skupštine“ teže da sva ovlašćenja „objedine u sebi“ i da bi se zato moglo desiti da Amerika propadne, ali ne zbog manjka snage, nego zbog njenog viška tamo gde će se centralizacija na kraju pokazati najjačom (Tokvil 1990, 80) – u samim tim federalnim jedinicama.⁵⁸

Ovakva mračna predviđanja razotkrivaju Tokvilove strahove, koji su išli nazad sve do Hamiltona, a preko njega i do Mablja. Posmatrajući Ameriku u vreme prvog predsedničkog mandata Endrjua Džeksona Tokvil kao da je gubio interesovanje za Monteskejua i Medisona, koji su opisivali idealni tip federativne demokratske republike čije su sve (partijski pluralistične) članice – ili barem većina njih – imale snagu, spremnost i sposobnost da identifikuju „uzurpatora“, suprotstave mu se i na kraju se izbere za očuvanje federalnog uređenja. Džeksonova Amerika činilo se da je od tog ideala daleko, s obzirom da je u njoj neprikosnoveni predsednik cele federacije podlegao „despotizmu većine“ i, polako ali sigurno, počeo da razara federalne institucije, koje su imale sve manje moći da pod kontrolom drže federalne jedinice, a samim tim i da spreče dugoročno obnavljanje (nikada potpuno zatomivog – kako su tvrdili Mabli i Hamilton) „prirodnog neprijateljstva“ među njima. Ponukan tim načinom razmišljanja, Tokvil je došao do zaključka da je pod Džeksonom „suverenitet Unije u opasnosti“, da su pokrenute isuviše snažne sredobežne političke snage u federalnim jedinicama (koje zaziru od „despotije roba većine“ Džeksona i članova Demokratske partije, kao i od većine celokupnog američkog naroda koji je iza njih stao, ali koje će zato spremno dočekati svoju šansu čim te „despotije“ nestane)⁵⁹ i da u budućnosti federaciju jedino može da spasi „neka promena u javnom mnjenju, kakva unutrašnja kriza ili rat“, jer bi to bili izvori za dodatnu „snagu koja joj je potrebna“ (Tokvil 1990, 335).

58 Jednaku opasnost po Ameriku, smatrao je Tokvil, predstavljao bi i spoljašnji neprijatelj, koji bi (poput Francuske) bio radikalno centralizovan i samim tim osposobljeniji za vođenje rata: decentralizovana federacija poput američke bi u takvom ratnom sukobu bila predodređena na poraz. „Zavidim sudbini nacija kojima je bilo moguće da ga [federativni sistem] usvoje“, ali ih on ujedno i sprečava da se „dugo i ravnopravno [...] bore protiv neke nacije u kojoj bi vlast bila centralizovana“ (Tokvil 1990, 147).

59 Već je bilo primećeno da je Tokvil samo u ovoj pesimističkoj prognozi odstupio od stavova federalista i „ortodokсне“ škole američke političke misli (Schleifer 2000, 80). Sasvim je verovatno da se na taj korak Tokvil zaista odlučio pod utiskom Džeksonovog potencijala da do temelja uzdrma federalne političke institucije.

Ovo mesto bi se moglo protumačiti u smislu Tokvilove ispravne anticipacije građanskog rata, koji će staviti tačku na čitav spektar sukoba koji su u Americi postojali između severnih i južnih federalnih jedinica. Međutim, sam Tokvil se pobrinuo za to da takvo tumačenje liši osnove. On je, naime, u drugoj knjizi spisa *O demokratiji u Americi*, napisanoj u vreme predsedničkog mandata Džeksonovog saradnika i naslednika Martina Van Bjurena (Martin Van Buren), odustao od ovih crnih prognoza o unutrašnjem raspadu SAD usled rastakanja saveznih institucija i centralističkog jačanja federalnih jedinica. Štaviše, u ovoj knjizi se ni Džekson, ni Van Bjuren uopšte ne pominju – ni kao „despoti“, ni kao „robovi većine“. Američku federaciju Tokvil više nije opisivao kao ruševnu i nije zazivao nikakve dramatične promene koje bi joj donele „spas“. Očigledno je da je on postao bliži Monteskejue i Medisonu i da je došao na stanovište da dobro uređena (partijski pluralistična) federativna republika (suprotno mišljenju Mablija i Hamiltona) može da izade na kraj i sa „prirodnim neprijateljstvima“ njenih federalnih jedinica, i sa „uzurpatorom“ koji joj zapreti iz jedne ili više federalnih jedinica, i sa „robom“ despotске većine celog naroda, koji se s vremena na vreme na nju obruši poput svojevrstne elementarne nepogode, ali koji ipak nikada ne može da mobiliše toliku silu da bi mogao da trajno poremeti njene ustavne temelje i spreči dejstvo njenih homeostatskih mehanizama. A kada je u predgovoru napisanom 1848. izneo tvrdnju da je u Americi anarhija „ostala isto tako nepoznata kao i despotizam“ (Tokvil 1990, 8), Tokvil je demonstrirao lišenost svake sumnje u stabilno funkcionisanje ustavnog poretka u SAD: Džekson je bio već davno zaboravljena epizoda plime despotizma („većine“, njenog „roba“ i njegove stranke) koja se na kraju razbila o stameni Ustav iz 1787. Zato bi se sa sigurnošću moglo zaključiti da je Tokvil u prvoj knjizi iz 1835. pre naglasio autodestruktivni politički kurs Džeksonove administracije, i da je toga postao svestan – najranije po Džeksonovom demisioniranju, a najkasnije prilikom pisanja druge knjige u vreme Van Bjurenovog mandata.⁶⁰

Uprkos tome što nikada nije stigao da se podrobnije pozabavi ovom epizodom i da je dosledno teorijski elaborira, može se ipak zaključiti da je Tokvil dobro osetio da demokratiji uvek pretila opasnost od snažnih ličnosti na predsedničkom položaju koji svojom harizmom privlače narod, na poseban način komuniciraju sa njim i postepeno razaraju uspostavljene institucije, počev od one koju sami obnašaju, ostavljajući na kraju raskrčen teren za nastupanje centralizama (u federaciju nedovoljno integrisanih) federalnih jedinica. Ispostavilo se, međutim, da nijedan od narednih osam američkih predsednika nije ni izbliza uspeo da obnovi

60 Moglo bi se tvrditi da je Van Bjuren bio pravo ovaploćenje Tokvilovog ideala pravnika koji dolazi na najvišu političku poziciju kako bi spasao demokratsku republiku od nje same (upor. detaljniju analizu: Roper, 1982: 170 i dalje). Međutim, ne postoje nikakvi dokazi koji bi ukazivali na to da je Tokvil bio svestan Van Bjurenovih kvaliteta i da ga je shvatio kao „spas“ Sjedinjenih Američkih Država.

moć kakvu je imao Džekson – ali ni da izgubi svu moć usled radikalne decentralizacije. Dva ekscesna predsednička mandata nisu bila dovoljna da bi se bitnije poremetio ustavni ekvilibrijum političkih sila i one su nakon Džeksonovog silaska sa političke scene odmah počele da se vraćaju u svoje originalne položaje. Tek pod devetim predsednikom koji je u Belu kuću došao posle Džeksona nastupila je prekretnica, i to upravo ona koju je Tokvil priželjkivao, a ne ona od koje se plašio – Abraham Linkoln je pokazao pravu državničku veličinu kada se opredelio da ratom spasi „suverenitet Unije“. Međutim, on federativnu demokratsku republiku nije branio ni od nekog „uzurpatora“ koji je hteo da je celu stavi pod svoju vlast, ni od nekog „roba većine“ koji je pokazivao spremnost da sprovodi njen despotizam, nego od secesije južnih federalnih jedinica, od aristokratskih iskušenja koja su permanentno iz njih dolazila, pa na kraju krajeva i od plime osrednjosti iz biračkog tela samih severnih federalnih jedinica.

JUGOSLAVIJA U TITOVOJ ERI

Ako se kao neosnovana pokazalo Tokvilovo predviđanje da bi u dogledno vreme moglo doći do raspada američke federacije usled dezintegrativnih procesa koji su započeli pod Džeksonom, njegova analiza bi se mogla pokazati kao heuristički plodna u razmatranju uzroka koji su jedan i po vek kasnije zaista doveli do raspada jedne druge federacije – one jugoslovenske. Nema nikakve sumnje da između američke federacije iz prve polovine 19. veka i jugoslovenske federacije iz druge polovine 20. veka postoje brojne razlike i da svako njihove poređenje o tome mora da vodi računa. Naposletku, američka federacija je opstala i uspešno se razvijala u protekla skoro dva veka, dok je jugoslovenski federalistički eksperiment bio kratkog daha, bremenit mnogo ozbiljnijim protivrečnostima i lišen blagotvornog dejstva one kontinentalne izolacije koju je i Tokvil isticao kao važan faktor opstanka američke federacije, pogotovo u njenom formativnom periodu. S druge strane, međutim, moglo bi se tvrditi da upravo različite sudbine ove dve federacije upućuju na važnost sagledavanja *ključnih opasnosti* koje moraju biti uklonjene kako bi bilo koja federacija mogla da opstane. Tokvil je bio mislilac koji je teorijski evidentirao te opasnosti i u jednom trenutku je poverovao da može da zaključi kako one egzistencijalno ugrožavaju američku federaciju, zbog čega bi joj se moglo desiti da bude rasturena; ako je kasnije i on sam postao svestan da je načinio grešku to još ništa ne govori protiv mogućnosti utvrđivanja nisu li upravo te opasnosti koje je on evidentirao bile ključne u raspadu jugoslovenske federacije. Rekapitulirajmo još jednom na ovom mestu o kojim opasnostima je reč.

1. Federacija je ugrožena kada njome ovlada jedna klasa, koja na nju prenosi sve svoje vrline i mane. Tokvil je smatrao da je u Americi srednja klasa bila ta koja je pod svoju kontrolu stavila sve vlasti i u federaciji i u federalnim jedinicama, ali

da to nije imalo dalekosežnije negativne posledice, s obzirom da srednja klasa, kao najveća u celom narodu, nije ugrožavala demokratiju i da je imala vrline koje su nadmašivale njene mane.

2. Federacija je ugrožena kada vladajuća partija nametne „sistem plena“. Tokvil je smatrao da je taj sistem bio nesumnjiva opasnost za Ameriku, ali mu, verovatno procenjujući da još nije uhvatio maha, nije pridao preveliki značaj.

3. Federacija je ugrožena kada ojača militaristički nacionalizam. Tokvil je smatrao da je militaristički nacionalizam pokretao Džeksona da vlast obnaša i, što je još važnije, proširuje na osnovu zasluga stečenih u narodnooslobodilačkom ratu protiv Engleza i u tome je prepoznao nesumnjivu cezarističku tendenciju, ali je ipak smatrao da ona nije mogla da se dovoljno razvije pošto su je sputavala prilično jaka ustavna ograničenja.

4. Federacija je ugrožena ako lična vlast predsednika federacije razori sva postojeća ustavna ograničenja i otvori se za „despotizam većine“. To je bila opasnost koja je po Tokvilu u Americi bila najveća: uvećavajući svoju ličnu vlast i pretvarajući se u „roba“ većine, Džekson je uništavao ne samo predsedničku ustavnu vlast, nego i sve savezne vlasti i time ostavljao prostor za napredovanje centralizama federalnih jedinica – čija je krajnja konsekvenca bila raspaljivanje „prirodnih neprijateljstava“ i nestanak federacije u ratnom požaru.

Sve ove opasnosti su realno bile prisutne u SAD početkom tridesetih godina 19. veka, ali nisu bile neotklonjive: američka federacija se pokazala kao prilično saobrazna Monteskejevom i Medisonovom idealu i nije doživela sudbinu na koju su upozoravali Mabli i Hamilton (ali i Tokvil 1835). Obrnuto, sve pomenute opasnosti bile su prisutne i u jugoslovenskoj federaciji i, usled njenih imanentnih slabosti i protivrečnosti, pokazale su se neotklonjivim, čime su naposletku aktuelizovana i „prirodna neprijateljstva“ među federalnim jedinicama. Pogledajmo sada na koji način se to desilo.

1. *Diktatura (komunističke avangarde) radničke klase.* Vladavina proletarijata („radničke klase“) uspostavljena je u Jugoslaviji (kao i nizu drugih država koje će uskoro postati članice Varšavskog pakta) u mesijanskom uverenju da predstavlja početak kraja istorije klasne eksploatacije (koja svoje epifenomene nalazi u državnoj opresiji i svakovrskom nasilju) u svetskim razmerama. To uverenje je vrlo brzo preraslo u legitimacioni obrazac za transfer vlasti iz ruku celokupne jugoslovenske radničke klase u ruke njene komunističke „avangarde“ (KPJ, kasnije SKJ) koja je za sebe tvrdila da je teorijski najbolje pripremljena za konačno uspostavljanje besklasnog eshatona. Vladajući komunisti pritom su takođe verovali da je za ostvarenje tako važnog i plemenitog cilja neophodno da im se daju diktatorska ovlašćenja i da će ta diktatura delovati ne samo blagotvorno na

razvoj majušne jugoslovenske radničke klase, nego i relaksirajuće na „prirodna neprijateljstva“ među Južnim Slovenima koja su najvećim delom nastala tokom Prve Jugoslavije i onda eskalirala tokom Drugog svetskog rata (s obzirom da je jedan od osnovnih komunističkih postulata glasilo da je nacionalno pitanje, na ovaj ili onaj način, derivat klasnog pitanja). Međutim, kako se mesijanski zadatak koji su sebi postavili pokazivao kao nepostiziv, a kako nisu bili voljni da se odreknu diktatorskih ovlašćenja uzurpiranih od radničke klase (i, što je mnogo bitnije, od celokupnog „radnog naroda“), tako su jugoslovenski komunisti započeli svoju transformaciju od internacionalnih komunista koji su predani cilju svetske proleterske revolucije, preko nacionalnih komunista⁶¹ koji su (posle 1948) predani cilju očuvanja (jedinog „istinskog“) komunizma u jednoj zemlji, u komunističke nacionaliste (posle 1974), koji su (naročito nakon 1980) za očuvanje diktature u svojim „socijalističkim republikama“ (i pokrajinama) bili voljni da učine sve, uključujući i obnovu „prirodnih neprijateljstava“ među južnoslovenskim narodima. Ako bi se na osnovu svega rečenog napravilo poređenje između vladavine srednje klase u američkoj federativnoj republici, kako ju je opisao Tokvil, i vladavine radničke klase u jugoslovenskoj federativnoj republici, kako su je izgradili jugoslovenski komunisti, moglo bi se zaključiti da je ova druga bila neuporedivo gora – ako ni zbog čega drugog a ono zbog nesposobnosti da se odupre, prvo, izazovima mesijanske megalomanije, a zatim i huškanju na obnovu „prirodnih neprijateljstava“ prema susedima (isprva unutar federacije, a kasnije i na njenim ruševinama).

2. *Moralno-politička podobnost.* Zbog nepostojanja višepartijskog sistema u Drugoj Jugoslaviji nije mogao postojati onakav „sistem plena“ kakav je u Americi inaugurisao Endrju Džekson, ali je zato postojala njegova usavršena verzija, nazvana „moralno-političkom podobnošću“. „Moralno-politička podobnost“ bi se mogla tretirati i kao logična posledica jednog jedinog, velikog „plena“ koji je Komunističkoj partiji Jugoslavije (kasnije Savezu komunista Jugoslavije) pao u šake onog momenta kada je prisvojila celu državu, uspostavila diktaturu i postala gospodar svih „radnih mesta“ – i to više ne samo u državnom aparatu, nego i u celokupnoj podržavljenoj privredi. Jer, jednom kada su i država i privreda postali „plen“ vladajućih komunista bilo je jasno da se moraju stvoriti mehanizmi zaštite ovog „plena“ i njegovog uvećavanja u narednim generacijama. S obzirom da su jugoslovenski komunisti prošli kroz gore navedenu metamorfozu od internacionalnih komunista preko nacionalnih komunista do komunističkih nacionalista to je i ova „moralno-politička podobnost“ po prirodi stvari morala da menja svoj sadržaj. Pritom joj je jezgro uvek bilo i ostalo u poslušnosti prema onima koji realno drže vlast, dok su se ideološki sadržaji sa produbljivanjem krize samog

61 Sintagmu „nacionalni komunizam“ prvi je upotrebio Milovan Đilas u knjizi *Nova klasa* kako bi opisao poziciju jugoslovenskih komunista nakon raskida sa SSSR-om (Đilas 1990, 176).

komunističkog legitimacionog obrasca razvodnjavali, da bi na kraju bili potisnuti jednostavnijim i mnogo efikasnijim koruptivnim formama povezivanja: od srodničko-tazbinskog, preko prijateljsko-kumovskog, do čisto robno-novčanog. Te koruptivne forme su rastočile državu, pretvorile je u nepovezani skup malih feuda i ostavile je bez mogućnosti da izgradi bilo kakvu branu kada je bude zapljusnula plima novih/starih „prirodnih neprijateljstava“.

3. *Militaristički nacionalizam narodnooslobodilačke borbe.* Kada je Komunistička partija Jugoslavije uspostavila svoju vladavinu ona je odmah počela da neguje kult Narodnooslobodilačke borbe 1941-1945, stilizujući ga u izvor sopstvenog legitimiteta i tretirajući ga kao beskompromisni, odlučni i konačni udarac „prirodnim neprijateljstvima“ među južnoslovenskim narodima. Međutim, kako su se vremenom komunisti transformisali u nacionaliste koji sami raspiruju „prirodna neprijateljstva“ među narodima „socijalističkih republika“ (i pokrajina) kojima su vladali, to se kult Narodnooslobodilačke borbe postepeno obesmišljavao i prerastao u kontraproduktivni prežetak prohujalih vremena koji je ostao izvan doživljajnog horizonta novih generacija i koji i nije predstavljao ništa više od jednog običnog militarističkog nacionalizma. Tako su se objektivne i neprikosnovene zasluge koje su jugoslovenski partizani imali u borbi protiv inostranog okupatora sa ludačkim biopolitičkim ciljevima rastopile u potpuno neosnovanim očekivanjima republičkih (i pokrajinskih) vladara da mogu vladati večno zbog jedne davne ratne pobjede (ili, tačnije, ako se Drugi svjetski rat tretira kao celina, učešća u njoj). Ipak, kao i u slučaju Amerike tridesetih godina 19. veka, tako je i u Drugoj Jugoslaviji najveći profit od ovakvog militarističkog nacionalizma izvlačio predsjednik savezne države Josip Broz. Stvarajući o sebi sliku hrabrog, sveznajućeg i svepobjeđujućeg partizanskog komandanta (koji se dodatno prekalio 1948, u diplomatskom „ratu“ protiv SSSR i njegovih trabanata), Broz je, takoreći po inerciji, i svoju mirnodopsku vlast nastavio da shvata kao produžetak uspešnog ratovanja u četrdesetim godinama, upadajući u onu klopku koju je Tokvil identifikovao kao izgradnju lične vlasti kojom predsjednik savezne države postaje „rob“ despotske većine.

4. *Lična vlast „roba“ despotske većine.* Tokvilova analiza demokratskog despotizma u federativnoj demokratskoj republici uverljivo je pokazala da pokušaj njenog predsjednika da izgradi sistem lične vlasti pokreće tri neželjena ali ipak neminovna procesa. Prvo, predsjednik savezne države dolazi u svojevrstan erotski odnos sa većinom naroda i u tom odnosu, želeći da bude sve više voljen, podilazi sve despotskijim hirovima te većine; drugo, „robovanje“ predsjednika despotskoj većini dovodi do urušavanja saveznih institucija i same savezne države; urušavanje savezne države ostavlja slobodan prostor nosiocima vlasti u federalnim jedinicama da jačaju svoj „centralizam“, čime se stvara najjači zamajac stvaranja „prirodnih neprijateljstava“ – koji će „proraditi“ odmah čim više ne bude nikog ko je u stanju da zadovoljava erotske potrebe raspomamljene despotske većine u celoj saveznoj

državi. Ako je u svojoj analizi Tokvil precenio značaj Endrjua Džeksona i potcenio snagu američkog saveznog ustava, onda su rezultati do kojih je došao sasvim pla-uzibilni na slučaj Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije.

U Federativnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji još nema ni traga iskušenjima iniciranja ova tri procesa, a razlog tome je što komunisti još imaju živa sećanja na strahote Drugog svetskog rata, što osećaju ugroženost od svetskih sila i što uzdižu vrednosti „bratstva i jedinstva“ iznad svih drugih vrednosti. Zato se snažna federacija jugoslovenskim komunistima ukazuje kao poželjan cilj i 1945-1946, kada još eksperimentišu sa republikanizmom i partijskim pluralizmom, i 1947-1950, kada se okreću totalitarizmu staljinističke provenijencije, i 1950-1963, kada u socijalističkom samoupravljanju vide formulu za spas od razornih posledica staljinizma, kao i hipertrofiranog centralizma uopšte. U prvom periodu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (1963-1974) dolazi do ozbiljnih pukotina na ideološkom monolitu, koje sve urgentnijom čine potrebu za korenitim redefinisanjem društveno-političkog uređenja. Do istinskog diskontinuiteta dolazi u januaru 1974, kada se ustavnim promenama u pogon stavljaju sva tri gore pomenuta procesa. Na osnovu novog Ustava predsednik republike Josip Broz biva izabran doživotno, a posle partijskog Kongresa, održanog maja 1974, na kojem je izabran i za doživotnog predsednika SKJ, njegova vlast toliko ojačava da postaje ravna vlasti izbornog monarha. Postajući na taj način istinski *suveren* kakvog Jugoslavija nije imala još od smrti kralja Aleksandra Karađorđevića, tada već osamdesetdvo godišnji Broz započinje svojevrсни *dance macabre* sa opčinjenim građanima Jugoslavije i njihovom raspaljenom fantazijom: podstiče kod njih sklonost da ga obožavaju, a zauzvrat im daje sve ono o čemu su ranije mogli da sanjaju, poput visokog životnog standarda (po cenu suludog zaduživanja u inostranstvu, neosnovanog porasta potrošnje i strmoglavog pada investicija), pune zaposlenosti (po cenu egzodusa viška radne snage u inostranstvo, otvaranja tzv. „političkih fabrika“ i vrtoglavog rasta zapošljavanja u administraciji u celoj državi i privredi), samoupravljačkih prava (po cenu blokiranja preduzetnosti domaćih firmi, porasta neekonomičnosti njihove organizacije i pada njihove konkurentnosti na inostranom tržištu) ili nacionalne ekskluzivnosti, temeljene na odanosti marksističkom samoupravnom pravoverju, osnivanju pokreta Nesvrstanih itd. (po cenu objektivnog udaljavanja i od komunističkog Istoka, i od kapitalističkog Zapada, a pogotovo od sve značajnijih tokova evrointegracija). Šest poslednjih godina svog života Broz je proveo upravo kao „rob“ despotske većine, udovoljavajući njenim hirovima – zbog kojih će ona vrlo brzo nakon njegove smrti morati gorko da ispašta – kako bi je naterao da, zauzvrat, zadovoljava njegovu staračku sujetu, pothranjuje njegovo osećanje polubožanske svemoći i ispunjava njegov posenileli ego.

Ovo despotsko orgijanje, naravno, nije moglo da prođe bez tektonskih pomerućaja u funkcionisanju savezne države. Enormno ojačanje vlasti poslednjeg predsednika savezne države sankcionisano je gubitkom ovlašćenja drugih saveznih organa vlasti i, uopšte, institucionalnim rastakanjem federacije, s jedne strane, i jačanjem centralizama u federalnim jedinicama, s druge strane. Još

dok su mase, okupane blještavom svetlošću, histerično urlale u transu kada bi im predsednik rukom mahao iz svojih blindiranih kola u prolazu ili sricao besmislice prilikom prijema štafete mladosti na stadionu fudbalskog kluba „Partizan“ u Beogradu, u tami tada sasvim neatraktivnih saveznih i republičkih (kao i pokrajinskih) institucija uveliko su tekle pripreme za obnovu starih „prirodnih neprijateljstava“ čim grobnica u Kući cveča primi umrlo telo najvećeg „roba“ despotske većine na prostorima bivše Jugoslavije.

Sve pomenute tekovine Brozove vladavine osećaju se i danas, u državama koje su nastale na prostorima bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije: pre svega, i dalje je dezavuisan republikanizam (naročito onaj liberalni), pošto ni nove vlasti nemaju nikakvu potrebu da razrađuju sistem podele vlasti i posreduju između različitih klasa (uzimajući u obzir isključivo njihove legalne i transparentne interese) već se oslanjaju na populističke obrasce mobilizacije pauperizovanog stanovništva (sa gotovo ritualnim svajljanjem sveg zla ovog sveta na „neoliberalizam“) i snagu administrativnog aparata (koji tretiraju svojim „plenom“ i popunjavaju svojim proverenim kadrovima); od federalizma je stvoren bauk od kojeg se hrane centralizmi bivših jugoslovenskih federalnih jedinica, a danas nezavisnih država (tretirajući davanje i najmanjih koncesija regionalizmu kao uvod u secesiju ili čak raspad države); naposljetku, kanonizovan je i militaristički nacionalizam, iako su mu u međuvremenu promenjeni i sadržaj i funkcija, tako da umesto ranijem „bratstvu i jedinstvu“, iskovanom u Narodnooslobodilačkoj borbi 1941-1945, sada služi svakovrsnom perpetuiranju „prirodnih neprijateljstava“ među južnoslovenskim narodima. U tom smislu se na prostorima bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i dalje živi u senci (ne)umrlog Josipa Broza, dok bi se prvi korak koji bi vodio izlasku iz nje sastojao iz afirmacije svega onoga što je on tokom svog života zatirao: liberalnog republikanizma, supstancijalnog federalizma i građanskog pacifizma. Svaka promena na tom planu vodila bi države nastale na prostorima bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije da dođu u stanje u kojem je moguće ozbiljno govoriti ne samo o njihovom punopravnom članstvu u Evropskoj uniji, nego i u stanje u kojem mogu supstancijalno pripomoći njenoj transformaciji u Sjedinjene Evropske Države. One barem mogu zorno da svojom tragičnom novijom istorijom pokažu i upozore kako izgleda obnova „prirodnih neprijateljstava“ nakon propasti jednog federalnog projekta.

BIBLIOGRAFIJA

- Dahl, Robert A. 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control.* New Haven and London: Yale University Press.
- Deren-Antoljak, Štefica. 1983. *Politički sistem Sjedinjenih Američkih Država.* Zagreb: Liber i Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
- Đilas, Milovan. 1990. *Nova klasa.* Beograd: Narodna knjiga.
- Farrand, Max. 1911. *The Records of the Federal Convention of 1787.* Vol. 1. New Haven: Yale University Press.
- Guggisberg, Hans R. 1990. „The Confederations of the Netherlands and the American Constitution.“ In ed. Hermann Wellenreuther. *German and American Constitutional Thought. Contests, Interaction and Historical Realities.* New York, Oxford and Munich: Berg.
- Hamilton, Alexander. 2008a. „The Federalist No. 6.“ In Alexander Hamilton, James Madison and John Jay. *The Federalist Papers.* Oxford etc.: Oxford University Press.
- Hamilton, Alexander. 2008b. „The Federalist No. 7.“ In *ibid.*
- Hamilton, Alexander. 2008c. „The Federalist No. 9.“ In *ibid.*
- Hamilton, Alexander. 2008d. „The Federalist No. 11.“ In *ibid.*
- Harlow, Ralph Volney. 1949. *The United States: From Wilderness to World Power.* New York: Henry Holt and Company.
- Hofstadter, Richard. 1963. „Andrew Jackson and the Rise of Liberal Capitalism.“ In ed. Edwin C. Rozwenc. *The Meaning of Jacksonian Democracy. Problems in American Civilization.* Boston: D.C. Heath and Company.
- Jardin, André. 1988. *Tocqueville. A Biography.* New York: Collins Publishers.
- Jefferson, Thomas. 2000. „Letter to George Washington (May 23, 1792).“ In ed. Noble E. Cunningham Jr. *Jefferson vrs. Hamilton. Confrontation That Shaped a Nation.* Boston and New York: Bedford/St. Martin's.
- Lefort, Claude. 2000. *Demokratska invencija.* Zagreb: Barbat.
- Mably, Abbé de. 1757. *Des principes des négociations, pour servir d'introduction au Droit public, fondé sur les traités.* Haie (bez oznake izdavača).
- Madison, James. 2008. „The Federalist No, 10.“ In Alexander Hamilton, James Madison and John Jay. *The Federalist Papers.* Oxford etc.: Oxford University Press.
- Mimica, Aljoša. 1983. *Ogled o srednjoj klasi. Pregled razvoja jednog sociološkog pojma.* Beograd: IIC SSO Srbije.
- Molnar, Aleksandar. 2014. *Regeneracija, romantika, republika. Fantastični uspon romantičarskog republikanizma u 18. veku.* Novi Sad: Visio Mundi Academic Media Group.
- Monteskje, Šarl de. 2011. *O duhu zakona.* Beograd: Zavod za udžbenike.

- Ogg, Frederic A. and Orman Ray, P. 1945. *Introduction to American Government*. New York and London: D. Appleton-Century Company.
- Rodgers, Daniel T. 1988. „Of Prophets and Prophecy.“ In ed. Abraham Seldin Eisenstadt. *Reconsidering Tocqueville’s Democracy in America*. New Brunswick and London: Rutgers University Press.
- Schleifer, James. 2000. *The Making of Tocqueville’s Democracy in America*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Stourzh, Gerald. 1970. *Alexander Hamilton and the Idea of Republican Government*. Stanford: Stanford University Press.
- The Democratic Review. 1963. „The Democratic Principle.“ In ed. Edwin C. Rozwenc. *The Meaning of Jacksonian Democracy. Problems in American Civilization*. Boston: D.C. Heath and Company.
- Tocqueville, Alexis de. 1981. *Journey to America*. Westport: Greenwood Press Publishers.
- Tocqueville, Alexis de. 2010. *Democracy in America: Historical-Critical Edition of De la démocratie en Amérique*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Tokvil, Aleksis de. 1990. *Demokratija u Americi*. Sremski Karlovci i Titograd: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića i CIID.
- Wilson, James. 1998. „Speech. Pennsylvania Convention, 24 November 1787.“ In eds. Colleen A. Sheehan and Gary L. McDowell. *Friends of Constitution. Writings of „Other“ Federalists 1787-1788*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Wilson Pierson, George. 1996. *Tocqueville in America*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Cane T. Mojanoski⁶²

*Fakultet bezbednosti
Skopje*

Demokratija i partijski sistem Republike Makedonije – osnovne karakteristike i stranputice

UVOD

Na početku, nakratko, kao neophodni uvod u raspravu o pojmovima „demokratija“ i „politički sistem“. Reč demokratija, u etimološkom smislu, potiče od grčkog demos (narod) i kratein (vladati), i se prevodi kao vladavina naroda. Značenje pojmova narod i vladavina, kroz istoriju, imaju različite interpretacije i značenje. Pojam narod, kroz istoriju evoluirao, odnosno nema isto značenje u svim razdobljima društvenog razvoja. U antičkom periodu, u gradu – državi, narodom su imenovani slobodne građane (polites) koji sačinjavaju političku zajednicu kao sveukupnost građana (politeja), kasnije se naziva etnosom (narod u širem smislu) kao prethodnica i supstrat savremenih nacija. Značenje demokratije kao vladavine u različitim epohama evoluirao. Demokratija se posmatra kao jedan opšti i trajniji politički i društveni regulativni princip, a ne kao definitivno uobličeni i distinktni politički tip ili oblik političke organizacije društva. U tom kontekstu pojam demokratije se svodi na uspostavljenje procedure „pravila političke igre“, institucije i garancije njihovog poštovanja i izvršavanja, na većine snabdevene sredstvima efektivnog uticaja i kontrole političke vlasti, uz mogućnu meru neposrednog vršenja vlasti u procesima odlučivanja od strane naroda i građana. (Matić & Podunavac 1995, 267).

Sistem je celina sastavljena od delova koji stoje jedni prema drugima u karakterističnim pozicijama, zavise jedni od drugih i utiču jedni na druge na predvidljiv i ponavljajući način. Međuzavisnost elemenata u sistemu znači da promene u ponašanju jednog elementa izazivaju promene kod drugih elemenata, a to ima dobre ili loše posljedice na način kako funkcioniše sistem kao cjelina (www.fasper.bg.ac.rs/nastavnici/.../stari.../kvantitativne%20metode.doc, 2010, стр. 1).

Pojam politički sistem se definiše kao „splet političkih odnosa koje se uspostavljaju i razvijaju u procesu ostvarivanja vlasti i u političkom poretku u celini“ (Климовски 1997, 529). Na drugo mesto pojam politički sistem se upotrebljava za označavanje „sveukupnost međusobno isprepletenih normi, ideje i na njihovoj osnovi izgrađene institucije, ustanove, postupke preko kojih se organizira vlast kao izraz uzajamnog sadejstva između građanina i pravno-političke sfere u društvu“ (Бајалџиев 1999, 143).

Politički sistem se definiše kao organizovana celina političkih delatnosti, odnosa, institucija i političke kulture. Na osnovi takvog opredeljenja su opredeljeni i osnovni elementi političkog sistema kao što su a) politički subjekti, b) politički odnosi, v) političke institucije i g) politička kultura. Politički sistem je složen fenomen zavistan od većeg broja faktora kao što su ekonomska razvijenost društva i institucionalni okvir. (Стојадиновић 2010, 83)

Iz ponuđenih definicija može se konstatovati da se pojam politički sistem definiše i kao „srazmerna, samostalna i organizovana celina određenih opštestvenih delatnosti i odnosa grupa i organizacija, institucija i kultura“ (Бајалџиев 2000, 132).

Politički sistem u osnovi je složena struktura koja u osnovi obuhvata: a) institucionalni, b) regulativni, v) funkcionalni i g) ideološki deo. Svaki od ovih delova obuhvata opredeljene sadržaje, koje više ili manje izražavaju interes politikoloških nauka o procesima i odnosima u njemu. Predmet našeg interesovanja su i pitanja posvrzana sa odgovorom na pitanju ko je politički nosilac suverene vlasti u državi, narod ili neko drugi, manjina ili većina naroda. Politički sistem je sačinjen od institucija, organizacija i različitih grupa koje pokušavaju da što potpunije zadovolje potrebe svojih članova i što efikasnije promoviraju njihove interese. Za politički sistem se kaže da ima strukturu ili da je strukturabilan, što nas upućuje da proučimo težnju političkog sistema da se ne mijenja, da se odupire promjenama čak i kada u okolini dođe do dubokih preobražaja. Sistemaska teorija predviđa da svaki sistem reaguje na promjene u okolini adaptivnim ponašanjem. Istovremeno, u sistemu postoji težnja da izbjegne ove adaptivne promjene jer one zahtijevaju uvođenje novih postupaka, procedura i obrazaca i uspostavljanje nove ravnoteže, što sve podrazumijeva povećanje troškova funkcionisanja. Politički sistem djeluje u okolini koja se vrlo brzo mijenja i iz koje se prema političkom sistemu upućuje veliki broj protivrječnih zahtjeva, stižu kontradiktorne informacije i stalno se uspostavljaju nove i drugačije veze i koalicije između socijalnih

grupa. Broj impulsa iz okoline je tako veliki da politički sistem i ne može da reaguje na sve, a osim toga on posjeduje određenu mjeru rigidnosti koja ga sputava da se isuviše brzo adaptira na sve promjene. Uzrok te rigidnosti je u njegovoj strukturi. Struktura političkog sistema je proizvod stupanja ljudi u institucionalno regulisane i uređene odnose. Ona je rezultat specifičnog načina na koji su u političkom sistemu uspostavljeni odnosi između institucija, organizacija i grupa koje učestvuju u političkim procesima. Strukture, „nisu ništa drugo do neslučajne i prema tome predvidive akcije, načini ponašanja koji pod određenim okolnostima daju najbolje rezultate te se stoga stabiliziraju u obrasce koji se mogu očekivati u analognim situacijama“ (Pusić 1989, 137).

Strukture jesu trajne i stabilne ali nisu nepromjenljive i vječite. Mijenjaju ih ljudi u dugom procesu iznalaženja novih rješenja i zamjene starih obrazaca novima. U izvjesnom smislu, sistem sam stvara i rastvara sopstvenu strukturu, stabilizuje je tokom jednog perioda da bi je kasnije destabilizirao. Zašto do toga dolazi?

Rečeno je već da zbog oskudnosti resursa vrijednosti ne mogu biti raspoređene tako da svi akteri sistema budu zadovoljni. Normalno je da će oni interesi koji smatraju da su u postojećem obrascu raspodjele zakinuti – nastojati da aktuelnu alokaciju resursa zamijene novim načinom njihove raspodjele, što vodi upravo ka destabilizaciji sistema i uspostavljanju drugačije strukture. Da li će svaki zahtev za drugačijom alokacijom vrijednosti nužno dovesti do uspostavljanja nove strukture? To zavisi od uvjerljivosti ponuđenih argumenata ali i od sposobnosti predlagača da ostale aktere političkog sistema uvjeri da novi obrazac nudi pravedniju distribuciju vrijednosti koja će ostaviti manje nezadovoljnih nego što je to slučaj sa postojećim sistemom alokacije.

Funkcionisanje sistema ne zavisi samo od unutrašnjih uslova i kondicije njegovih sastavnih delova. Naime, sistem zavisi i od uticaja okoline – on reaguje na impulse koji iz nje dolaze, odnosno sistem razmjenjuje informacije s okolinom i prilagođava se promjenama do kojih u okolini dolazi. U tome pomaže mu tzv. povratna sprega („feedback loop“), sredstvo koje su sistemi razvili da saznaju efekte svojih adaptacija i da mogu preduzeti nove aktivnosti u skladu s novoprimitim informacijama. Iston politički sistem određuje kao „mrežu interakcija izdvojenu iz totaliteta socijalnog ponašanja kroz koje se vrednosti autoritativno alociraju u društvu“ (Дюверже 1999, 244).

Institucije su dugo smatrane centralnom i najvažnijom kategorijom političkog sistema. Pojam „institucija“ upotrebljava se da bi se označile situacije za koje je karakteristično postojanje trajnih i stabilnih interakcija među ljudima. Trajne i relativno stabilne pravilnosti u međusobnim odnosima ljudi nazivamo institucijama. Treba se imati u vidu da institucije nisu genetski određene niti su posve spontane, već su neposredno vezane za društvene norme, što znači da „većina članova društva pretpostavlja da će se većina članova društva pokoriti institucionalnim normama“ (Pusić 1989, 143).

Zahvaljujući institucijama društveni život ljudi je moguć; nikakve zajednice ne bi mogle postojati kada bi se u njima svako ponašao prema svojim trenutnim interesima i u kojima bi svako nemilosrdno išao za svojim potrebama. To bi bile haotične i anarhične grupe posve neizvjesnog postojanja u kojima bi bila ugrožena lična sigurnost ljudi, a sâm opstanak takvih grupa bio bi posve neizvjestan. Verovatno je upravo ovakvo stanje imao na umu Hobbes kada je opisivao prirodno stanje ljudske zajednice kao „bellum omnia contra omnes“ i kao stanje u kojem je čovjek čovjeku vuk (Podunavac 2014, 264-265).

Prema tome, društvena funkcija institucija i jeste u tome da otklone društvene nestabilnosti i neizvjesnosti, tj. da ih smanje na podnošljivu mjeru. To je važno zbog toga što stihijna stanja jačaju društvenu napetost, produbljavaju rascjepe u društvu, slabe socijalnu solidarnost odnosno – rečeno jezikom sistemske teorije – povećavaju mjeru socijalne entropije. Društvena struktura se i izgrađuje upravo zbog toga da se socijalni i politički život učine predvidljivim i sigurnim, da se prvo omogućući usvajanje društvenih ciljeva, a potom olakša i ubrza donošenje političkih odluka kojima se postavljeni ciljevi realizuju. Posredstvom institucija, organizacija i grupa ljudi učestvuju u procesu političkog odlučivanja – rijetko ili nikada pojedinačno i lično; lični angažman o kojem su sanjarili socijalisti-utopisti u svakom je društvu sveden na minimum jer on podrazumijeva da su svi ljudi svo vrijeme uključeni u sve faze političkog procesa – od iniciranja političkih odluka, preko njihove elaboracije do implementacije i praćenja realizacije. To se pokazalo kao teško izvedivo već u malim političkim zajednicama, a nezamislivo je u složenim, visoko-diferenciranim i mnogoljudnim modernim društvima.

PROCES DEMOKRTSKOG PREOBRAŽAJA POLITIČKOG SISTEMA REPUBLIKE MAKEDONIJE

Ideja demokratije deli sudbinu svih velikih ideja: u isti mah je oduševljeno prihvataju i žestoko osporavaju. Kad će biti jedno, a kada drugo, zavisi od toga ko je vrednosno prosuđuje, koju i čiju društvenu empiriju (iskustvo, odnos, stvarnost) time racionalizuje, te s kojim je i čijim idealima i principima upoređuje. To je razlog što gotovo sve društvene grupe (slojevi, klase) imaju svoje „viđenje“ demokratije, odnosno vrednosni sud o smislu njenog prihvatanja i razvoja (Radonjić 2011, 11).

Društvene i političke proces u periodu prelaza iz monizma u pluralizam u Republici Makedonije, prolaze kroz tri faze. Početna je vezana za pokušaj Saveza komunista Makedonije da potisne, odnosno udalji i relativizira pluralističke ideje i tendencije kao bi „odložio“ pluralizaciju. Druga faza izražava „fleksibilnost“, „adaptibilnost“ i kameleonstvo Saveza komunista Makedonije, koji je ponudio „drveno gvožđe“, kompromis u obliku nepartijskog političkog „pluralizma“, odnosno „nepartijsku demokratiju“, zasnovanu na „pluralizmu samoupravnih

interesa“. Makedonski politički vrh je dugo bio sa „Srbijom“. Na sednici CK SKM (28. septembar 1989), stao je iza „srpskog vrha“, kada su Slovenci tražili Savez suverenih država. Na Vanrednom kongresu SKJ (januar, 1990) slovenačka liberalna koncepcija bila je odbačena od većine. Kongres je prekinut, a raspad Jugoslavije započeo. Konačno, na sednici održanoj sedmog aprila 1990, SKM je doneo odluku da napusti SKJ, iz kojeg su već izašli Slovenija i Hrvatska, kvalifikujući rukovodstvo SKJ, na čelu sa Miloševićem kao staljinističko. Treća faza počinje 1990. godine, kada je ustavnim amandmanima uveden politički pluralizam, a Zakonom o društvenim organizacijama i udruženjima građana normiran njihov nastanak i prestanak. Iste godine registrovane su 23 partije. Prvoformirana partija je MAAK (Makedonska Akcija), koja danas ne postoji, a poznata je po Manifestu za demilitarizaciju Makedonije. Socijalistička partija Makedonije i PDP (Partija za demokratski prosperitet), kao partija etničkih Albanaca u Makedoniji su prve registrovane partije (25.5.1990). SKM je 1991 god. promenio ime u SKM-PDP (Savez komunista Makedonije – partija za demokratski preobražaj). Održani su prvi višepartijski izbori, konstituisan je prvi pluralni parlament, izglasan prvi Ustav samostalne Republike Makedonije, sa 92 glasa „za“ od 120 poslanika (Mojanoski 2000, 10-19).

Prolazi dvadesetipeta godina i sve je jasnije da pravne norme nisu dovoljne za demokratiju; da demokratija raste „odozdo“ i da se civilno društvo razvija „iznutra“.

Politički pluralizam je temeljna vrednost makedonskog ustavnog poretka. Političke partije su materia constitutionis, jer Ustav Makedonije u članu 20 garantuje „slobodu udruživanja građana zbog ostvarivanja i zaštite njihovih političkih, ekonomskih, socijalnih, kulturnih i drugih prava i uverenja“. Zatim, utvrđuje da „građani mogu slobodno osnovati udruženja građana i političke partije, da njima pristupaju i da od njih istupaju“. Zatim Ustav utvrđuje da „Programi i delovanje udruženja i političkih partija ne mogu biti usmereni ka nasilnom rušenju ustavnog poretka, poticanju ili pozivanju na vojnu agresiju ili rasplamsavanju nacionalne, rasne ili verske mržnje ili netrpeljivosti“ (Устав на Република Македонија со амандманите на Уставот I-XXX, 2005, str. 37-38). I ovim aktom „zabranjene su vojne ili poluvojne udruženja, koja ne pripadaju oružanim snagama Republike Makedonije“.

Izmene u Zakonu za političke partije, u 2007 godini, broj osnivača političke partije povećao se od 500 na „najmanje 1000 punoletnih građana Makedonije sa biračkim pravom i koji su svoj potpis dali za osnivanje samo na jednu političku partiju“ (Закон за политичките партии, 2004). U njoj član može biti „svaki punoletni i poslovno sposobni građanin“, koji daje potpis za dobrovoljno članstvo u datu političku partiju. Ovim izmenama od političke partije traži se da na kraju „svake četvrte godine od dana registracije da osnovnom sudu dostavi pojedinačno dati potpise zaverene kod notara“, odnosno treba da obezbedi potrebni broj članova za osnivanje političke partije (Закон за измена и дополна на Законот за политички партии, 2007).

IZBORI U REPUBLICI MAKEDONIJI U PERIODU OD 1990-2014. GODINE

U Republici Makedonija od 1990. do 2015. godine su održana osam ciklusa parlamentarnih izbora, pet ciklusa predsedničkih i šest ciklusa lokalnih izbora.

TABELA 1. Izbori u Republici Makedoniji po godinama održavanja i oblika izbora

Izbori:	Godine u kojima su sprovedeni izbori														
	1990	1994	1996	1998	1999	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2009	2011	2013	2014
Predsednički		da			da			da				da			da
Parlamentarni	da	da		da			da			da	da		da		da
Lokalni	da		da			da			da			da		da	

Prvi višestranački parlamentarni izbori održani su u 1990. godini. Izbori su održani po većinskom izbornom sistemu u **120 izbornih jedinica**. Na izborima su učestvovali 18 političkih partija i 43 nezavisnih kandidata. Odziv birača u prvom krugu bio je 84,8%, a u drugom 76,8%. Poslanički mandati su raspoređeni na sledeći način: VMRO – Demokratska partija za nacionalno jedinstvo (VMRO-DPMNE) sa 38 poslaničkih mandata, SKM – Partija za demokratski prosperitet (SKM-PDP) sa 31, Partija za demokratski prosperitet (PDP) Partija albanske zajednice u zemlji sa 17, Savez reformskih snaga Makedonije (SRSM) 11, Socijalistička partija Makedonije (SPM) sa 4, Stranka Jugoslovena sa 2, Narodna demokratska partija (NDP) sa 1 poslaničkim mandat. U Parlament su ušla i trojica nezavisnih poslanika.

Na ovim izborima sa zajedničkim kandidatima su nastupili PDP/NDP i osvojili 5 poslaničkih mandata, zatim SRSM i Mlada demokratsko-progresivna stranka (MDPS) – sa 6 poslanika, koalicija SPM-SRSM-MDPS sa 1 mandatom i koalicija Partija za celosnu emancipaciju Roma (PCER) i SPM sa 1 poslaničkim mandatom.

Drugi Parlamentarni i prvi predsednički izbori održani su u 1994 godini. Na njima pobedu je odnela koalicija Savez za Makedoniju predvođenim Socijaldemokratskim savezom Makedonije (SDSM). Opozicija sačinjena od VMRO DPMNE i Demokratske partije bojkotirale su drugi krug izbora sa tvrdnjom da je bilo ozbiljnih narušavanja u izbornom procesu.

Drugi višepartijski parlamentarni izbori održani su na 16-X-1994. godini. Na ovim izborima glasalo se za 1.765 kandidata od kojih 1.482 predloženih od 38 političkih partija i 283 nezavisnih kandidata. Odziv birača u prvom krugu bio je 77,8%, a u drugom – 57,5%. U prvom krugu značajnu prednost je ostvarila koalicija Savez za Makedoniju u kojoj su učestvovali Socijaldemokratski savez Makedonije, Liberalna i Socijalistička partija Makedonije i osvojili su 32,6%

glasova, a VMRO DPMNE 14,3%, a Demokratska partija 11,0% glasova. Zbog izražene sumnje o neregularnostima na izborima opozicijske partije bojkotirale su drugi krug izbora. Tako su partije iz koalicije Savez za Makedoniju dobile najveći broj poslanika. Naime, SDSM je osvojio 60, LP 29, PDP 11, SPM 9, Partija za demokratski prosperitet Albanca (PDPA) 4, NDP 2 poslanička mesta. Po jednog poslanika osvojile su partije Demokratska partija Makedonije (DPM), Demokratska partija Turaka (DPT), Demokratski savez Albanca – Liberalna partija, Socijaldemokratska partija Makedonije (SDPM) i PCER (Мојаноски 2000, 48).

Parlamentarni izbori u 1998. godini održani su 18. oktobra i 1. novembra. Na izborima je pobedila VMRO DPMNE, koja je na osnovu izbornih rezultata formirala koalicijsku vladu zajedno sa Demokratskom alternativom i Demokratskom partijom Albanca. Tada je uveden mešoviti izborni sistem, naime 85 mandata raspoređivani su sa jedno-mandatnim izbornim jedinicama, a 35 mandata – pomoću proporcionalnog Dontovog sistema, u kojem je država bila jedna izborna jedinica. Za proporcionalne liste je uveden izborni prag od 5%. Odaziv birača za partijske liste bio je 72,9%, a za većinsku listu u prvom krugu 72,9%, a u drugom krugu – 69,4% birača. Proporcionalne liste podnele su 12 političkih partija, 4 koalicije i 1 grupa birača, a za kandidate po većinskom izbornom modelu liste su predložili 22 političke partije, 10 koalicija i 1 grupa birača. Na ovim izborima VMRO-DPMNE je osvojio 49 poslaničkih mesta, SDSM 27, DP 14, Demokratska alternativa (DA) 13, Demokratska partija Albanca (DPA) 11, Liberalno-demokratska partija (LDP) 4, SPM i Savez Roma Makedonije (SRM) po jedan poslanički mandat. Formirana je koalicijska vlada koju su sačinjavali VMRO-DPMNE, DA i DPA (Мојаноски 2002, 276).

Parlamentarni izbori u 2002. godini održali su se po proporcionalnom izbornom modelu u šest izbornih jedinica. Pobedila je koalicija „Za Makedonija zajedno“ sa 60 poslaničkih mandata, (od kojih SDSM 43, LDP 12, DPT 2 i po 1 poslanik Ujedinjena partija Roma Makedonije (OPRM), Demokratska liga Bošnjaka (DLG) i Demokratska partija Srba (DPS)), zatim koalicija VMRO-DPMNE-LP sa 33 mandata (od kojih 27 za VMRO-DPMNE, 5 Liberalne partije (LP) i jedno za Partiju demokratski pokret Turaka u Makedoniji (PDTM)). Takođe jedan mandat je dobila i SPM. Od političkih partija Albanca u Makedoniji najviše glasova je osvojila novoformirana DUI 16 poslaničkih mandata, zatim DPA 7, PDP 2, a Narodna demokratska partija (NDP) jedan mandat.

U ovom periodu velike kontroverze izazvalo je uključivanje u vladinu koaliciju partije Demokratska unija za integraciju, koja je formirana od strane rakovodstva ONA, učesnice ratnog sukoba u Makedoniji u 2001. godini.

Na parlamentarnim izborima u 2006. godini primenjen je proporcionalni izborni model u šest izbornih jedinica. Na njima su podnešene 33 kandidatske liste, od kojih 31 od strane političkih partija i koalicija i 2 od grupa birača. Koalicija „Za bolju Makedoniju“, predvođena sa VMRO-DPMNE, osvojila je 45 poslaničkih mandata (od njih 38 su pripali dominantnoj partiji u koaliciji VMRO-DPMNE), zatim koalicija „Za Makedoniju zajedno“, predvođena sa SDSM sa 32 mandata

(od njih 23 mandata je imao SDSM), pa sledi koalicija DUI-PDP, koja je osvojila 17 mandata (DUI imala je 14 poslaničkih mesta) i DPA osvojio je 11 mandata. Na izborima je učestvovala i Nova socijaldemokratska partija (NSDP) koja je osvojila 7 mandata, VMRO-Narodna partija (VMRO-NP) 6, Demokratska obnova Makedonije (DOM) 1 i Partija za evropsku budućnost (PEI) 1 poslanički mandat. Na osnovu izbornih rezultata formirana je koaliciona vlada od VMRO-DPMNE, DPA i NSDP. Vladu su podržale i partije DOM i PEI.

Odziv birača bio je 56,0% što je ubedljivo najniži procent na dotadašnjim parlamentarnim izborima.

Prevremeni parlamentarni izbori održani su 1. juna 2008. godine. To su bili prvi prevremeni parlamentarni izbori od osamostaljivanja Republike Makedonije u 1991. godini. Izbori su se održali **po proporcionalnom izbornom modelu u šest izbornih jedinica**. Na ovim izborima pobedila je koalicija „Za bolju Makedoniju“ predvođena od VMRO-DPMNE, koja je osvojila 63 poslaničkih mandata (od njih 53 je imao VMRO-DPMNE, SPM 3, a po 1 mandat Demokratski savez (DS), DOM, Demokratska partija Turaka Makedonije (DPTM), DPS, OPRM, VMRO-Makedonska i Stranka demokratske akcije Makedonije (SDA)). Zatim je bila opozicijska koalicija „Sunce – Koalicija za Evropu“ predvođena od SDSM sa ukupno 27 mandata (od njih 18 su pripali SDSM, LDP 4, NSDP 3, a LP i Nova alternativa (NA), po 1). DUI je dobio 18 mandata, DPA 11, a 1 mesto dobio je PEI.

Drugi prevremeni parlamentarni izbori u Republici Makedonije održani su 5. juna 2011. godine. Izbori su se održale **po proporcionalnom izbornom modelu, u šest izbornih jedinici**. Na izborima su podnete i prihvaćene 18 kandidatskih lista od svih političkih partija i koalicija. Ukupno, na izborima su učestvovala 53 partije. Od njih, 16 nastupaju samostalno, a 37 u koalicije predvođene od VMRO DPMNE i SDSM. Iako na izborinm listama kandidatur su dobile 5 političkih subjekata (dve izborne koalicije i tri političke partije), zbog toga što su velike koalicije predvođene od VMRO DPMNE i SDSM, u Sobraanju Republike Makedonije poslaničke mandat su dobile 19 partija, a dva poslanika su imala status nezavisnih.

Koalicija predvođena od VMRO-DPMNE su osvojila 56 mandata, (od kojih 47 VMRO-DPMNE, SPM 3, a DS, DOM, SDA, DPTM, DPS i VMRO-Makedonska po jednog poslanika). Koalicija predvođena od SDSM je osvojila 42 poslanička mandata (od njih 29 SDSM, NSDP 4, PEI 3, a po 1 mandat LP, Pokret za nacionalno jedinstvo Turaka u Makedoniji (DNET), PCER, Srpska napredna stranka u Makedoniji (SNSM) i dva nezavisna poslanika. Na trećem mestu po broju mandata u Sobraanju bio je DUI sa 14, zatim DPA 8, NDP 2 i Demokratska liga Bošnjaka (DLB) sa jednim poslaničkim mandatom.

Na trećim prevremenim parlamentarnim izborima održanim 27. aprila 2014. godine pobedila je koalicija „Za bolju Makedoniju“, predvođena vladajećom strankom VMRO-DPMNE. Ona je osvojila 481.615 ili 42,97% od ukupnog broja glasova i osvojila 61 poslanička mandata. Zatim je koalicija predvođena od opozicionog Socijal-demokratskog saveza (SDSM) osvojila 283.955 ili 25,34%

od ukupnog broja glasova i 34 poslanička mandata. Demokratske unije za integraciju (DUI), partija građana albanske nacionalnosti, osvojila je 153.646 ili 13,71% glasova, i osvojila 19 poslanička mesta u Skupštini. Sledi Demokratska partija Albanaca (DPA), sa 66.393 ili 5,92% glasova i ima 7 poslanička mandata. Na ovim izborima partija Građanska opcija Makedonije (GROM) osvojila je 31.610 ili 2,82% glasova i jedan poslanički mandat. Jedan poslanički mandat je osvojila i Nacionalna demokratska partija (NDP), Partija albanske zajednice, koja je osvojila 17.783 ili 1,59 % glasova.

Od 1990. do 2014. godine broj političkih partija varira, od 23 u 1990, do 120 u 2006. i 76 danas. Ovakvo stanje možemo označiti, Sartorijevim rečnikom, kao atomizirani pluralizam. Razlozi za enormno fragmentiran partijski ambijent su različite prirode: socio-političke, sa jedne strane, i pravno-institucionalne sa druge strane, jer proporcionalni izborni model bez izbornog praga stimuliše pojavu novih partija. Visoko centralizovni odnosi i odsustvo unutarpartijske demokratije, a osobito odsustvo statutarnih garancija frakcija, takođe izaziva „ameba“ efekat, odnosno, produkuje cepanje partija i pojavu novih. Makedonska partijska arena je dinamična i svedoci smo nastanka novih i nestanka starih partija, fragmentacije postojećih i ujedinjavanja dezintegriranih. Elemente umere-nog pluralizma nalazimo u tome što su parlamentarne partije višestruko malo-brojnije od onih koje učestvuju na izborima: od sedam partija i četiri koalicije u prvom parlamentarnom sastavu od 1990-1994, do pet političkih partija i tri koalicije u 2006. i 14 političkih subjekta u 2014. godini, od kojih 5 koalicija i 9 političkih partija sa samostalnim nastupom.

Za Makedoniju ne važi konstatacija da je izborni model veoma stabilni elemenat izbornog sistema. I pored čestih rasprava o izbornim reformama, efekti istih su bez većeg značaja. „Bilo je nekih malih promena, ali je istorija bila surova prema izbornim reformatorima, izborni sistemi su stabilni i otporni na promene“ (Липхарт 1994, 162). Raspodela mandata na prvim izborima (1990) i drugim (1994) bila je na osnovu dvokružnog većinskog izbornog sistema; na trećim (1998) je usvojen mešoviti model većinskog i proporcionalnog sistema (85 mandata od ukupno 120 po većinskom modelu i 35 po proporcionalnom), a Makedonija je bila jedna izborna jedinica; na četvrtim (2002) i na petim izborima (2006) i na svim izborima do danas, Republika Makedonija je podeljena na 6 izbornih jedinica i primenjen je proporcionalni sistem bez izbornog praga, po Dontovoj formuli (D'Hont). U izborni sistem u 2011. godini uvedene su još tri izborne jedinice za državljane Republike Makedonije koji žive u inostranstvu. Ukupni broj poslanika povećan je na 123. Većinskim sistemom u diplomatsko-konzularna predstavništva birani su po jedan poslanik u izbornim jedinicama za Evropu i Afriku, za Severnu i Južnu Ameriku i za Australiju i Aziju. Ali, bez obzira na to koji je izborni sistem bio usvojen, sve makedonske vlade su bile koalicione i pored multipluralne partijske scene u Makedoniji, partijski sistem je u osnovi bipolaran, jer dve najveće partije, VMRO-DPMNE i SDSM se menjaju na kormilu vlasti. S obzirom na redovno postizborno „koaliciranje“ svake od njih sa jednom od političkih partija

albanske zajednice, bez obzira na izborni rezultat, možemo govoriti o asimetričnoj bipolarnosti makedonskog partijskog sistema, pa i o „dvo i po partijskom sistemu“. U makedonskoj varijanti radi se o važnom elementu konsocijativne demokratije odnosno o „koaliciji svih značajnijih segmenata makedonskog pluralnog društva“ (Липхарт 1994, 25). Lajphart je utvrdio četiri glavne dimenzije izbornih sistema: izborna formula, transponovanja glasova u mandate, broj predstavnika koji se bira u izbornoj jedinici (*district magnitude*), izborni cenzus, i veličina parlamenta (skupštine, *assembly size*), odnosno, broj poslanika u jednom zakonodavnom telu. Glavni tipovi izborne formule, po Lajphartu, imaju svoje podtipove. Većinske formule mogu biti proste većine-jednokružni, apsolutne većine-dvokružni i alternativno glasanje. Proporcionalne formule su sistem najvećeg ostatka, sistem najvećeg proseka i pojedinačni prenosivi glas. Izborni sistem funkcioniše u kontekstu šireg političkog sistema, a način na koji se akteri odnose prema njemu, pre svega zavisi od političke kulture i konteksta. Na oblikovanje izbornog sistema uvek imaju uticaja specifičnosti određene države. Određeni istorijski razlozi o kojima su pisali Lipset i Rokan, mogu igrati važnu ulogu (Orlović 2015, 4).

Možemo primetiti i elemente predominantne partije, jer je SDSM bio na vlasti 1990-1994.; 1994-1998. i 2002-2006, a VMRO-DPMNE od 1998-2002. i od 2006. godine do danas. Makedonska partijska scena i partijski sistem se odlikuju i etno-religioznim pluralizmom, s obzirom na egzistenciju etničkih i religioznih partija kao i prisustvo albanske partije u svim vladama. Na sličnu zakonomernost ukazuje i Mirjana Kasapović: „Za prelaz iz jednog temeljnog puta na drugi, od jednog izbornog sistema na drugi, od većinskog na proporcionalni ili od proporcionalnog na većinski jedva se pomišlja.“ (Nolen & Kasapović 1997, 13).

Izborni sistem bitno utiče na karakter partijskog sistema. Smatra se da većinski izborni sistem sa jednokružnim glasanjem teži dvopartizmu, proporcionalni izborni sistem teži vešepartizmu, dok većinski princip sa dvokružnim glasanjem pokazuje tendenciju ka višepartizmu koji se ublažuje udruživanjem stranaka. Tako Diverže smatra da promena izbornog sistema ne vodi automatski promeni partijskog sistema. Naime, većinski izborni sistemi redukuju broj partija, dok ih proporcionalni povećavaju, odnosno, što je više proporcionalan izborni sistem, to je fragmentiraniji partijski sistem. Ograničeni ili umereni pluralizam nalazi se između dvopartizma, s jedne strane, i ekstremnog ili polarizovanog pluralizma, s druge strane. Do smanjenja broja parlamentarnih partija može doći stepenovanjem cenzusa ili uvođenjem neke vrste većinskog ili mešovitog izbornog sistema.

Izborni sistem utiče i na unutarpartijske odnose. Proporcionalni izborni sistemi u proseku daju proporcionalniji rezultat u odnosu na većinske (neproporcionalne) izborne sisteme. To znači da je distorzija između broja glasova koji osvoji partija i broja mesta koje po tom osnovu dobije u parlamentu manja. Proporcionalnost izbornog sistema ima za posledicu srazmernije transponovanje i veću zastupljenost manjinskih stranaka, malih stranaka, ali i fragmentaciju partijskog sistema i kao neminovnost koalicione vlade. To znači da se izborna volja birača ne prevodi (Orlović 4, 22-23). u vladu odmah nakon izbora, već se

koalicione većine formiraju ne tako lako i ne tako brzo. Male stranke imaju i koalicioni, ali neretko, i ucenjivački potencijal. Što je veća proporcionalnost sistema, to je fragmentiraniji partijski sistem, što je fragmentiraniji partijski sistem, to su veće tendencije ka širim, odnosno brojnijim koalicijama.

Političke partije zauzimaju značajno mesto u političkom životu svih razvijenih društva i gotovo je nezamislivo ostvarenje demokratskog sistema bez postojanja političkih partija. Iako je nastanak političkih partija spontan i postepen, „pa su u tom pogledu partije *slučajno društveno otkriće*“ (Goati 1990). Političke partije u savremenom društvu imaju brojne funkcije, kao što su: a) da sakupe i predstave društvene interese, obezbeđuju strukturu za političko učešće; b) da služe kao područje za obuku političkih lidera koji se pripremaju da jednom preuzmu vladajuću ulogu u društvu; v) da se takmiče i teže pobeđi na izborima, kako bi upravljale vladinim institucijama; g) da imenuju kandidate, organizuju politička nadmetanja, ujedine delove glasačkog dela i prevede političke prioritete (predoči ih) na jezik javne politike; d) da budu konstruktivna i kritička opozicija (kada nije na vlasti), predstavljajući sebe kao alternativnu vladu koju birači mogu želeći da izaberu – ostvarujući time pritisak na aktuelnu vlast kako bi imala više razumevanja za javne interese (Matić & Podunavac 1993, 836).

NEKE KARAKTERISTIKE DEMOKRATSKOG PROCESA U MAKEDONIJI

Demokratski proces u Republici Makedonije beleži različitu dinamiku. Ako se godine pluralizacije mogu nazvati pojmom „demokratsko proleće“, sredinom devedesetih godina otpočeli su procesi autoritarnih oblika vladanja. U tradicionalnom društvu karakterističnost društvene strukture ogleđa se u sledećim osobenostima: u nerazvijenoj i prostoj tehnologiji; u jednostavnoj podeli rada i pomanjkanju ekonomske racionalnosti; u niskom nivou pismenosti i obrazovanja; celokupnost društvenog života odvija se u okvirima lokalne zajednice; preovladavaju primarni odnosi među pojedincima; dominantna je jednobraznost u ponašanju i upadljiva zatvorenost prema novim društvenim ulogama; forma znanja je religijska dogma, a društveni život uređuje običajno pravo (Beyme 2002, 78). Tako su, sa promenom društvene strukture, tehničko-tehnološkom industrijskom revolucijom i, sinhrono, političkim i kulturnim promenama, postavljeni temelji jednom novom društvu koje je reflektovalo i novi društveni karakter. Režimi koji su ocijenjeni kao nedemokratski nemaju dugi vek. Možda je zbunjujuća konstatacija da režim koji je podržan od izborne većina može da bude nedemokratski, mora se imati na umu da u globalizovanom svetu kriterijum demokratije, izuzev ako se radi o velikim i moćnim državama, nije više volja većine u okviru nacionalne države. Naime, demokratske standarde utvrđuju, prate i primjenjuju međunarodne, vladine (UN, EU i sl.) i nevladine (Rendom haus, Internacionalna krizna grupa i sl.) organizacije (Kecmanović, 10). Na njihovom udaru se nisu našle samo postkomunističke i zemlje Trećeg svijeta. Prije nekoliko godina to je bila i desničarska

stranka, sada već pokojnog, Jerga Hajdara, koja je pobijedila na demokratskim izborima u Austriji, ali jer zbog ksenofobične retorike izvana prinuđena da odstupi (Kecmanović, 10). Ipak, da li su njihovi postupci legitimni ili ne, treba procjenjivati samo prema poznatoj Tokvilovoj referenciji: „Kad, dakle, vidim da se pravo i mogućnost da sve čini priznaje bili kojoj sili, zvala se ona narod ili kralj, demokratija ili aristokratija, vršila se ona u monarhiji ili republici, kažem: tu je klica tiranije, i idem da živim pod drugim zakonima“ (Tokvil 2002, 220).

U delu Adorna i njegovih saradnika, pedesetih godina XX veka objavljena je definicija autoritarne ličnosti, koju odlikuje devet elemenata: (1) Konvencionalnost (rigidno pridržavanje vrednosti srednje klase i njihovo rigidno održavanje); (2) Autoritarna submisivnost (nekritičko prihvatanje autoriteta i zavisnost od njih); (3) Agresivnost (pre svega u odnosu na osobe koje krše konvencionalne vrednosti, zalaganje da se kazne, prezru i odbace); (4) Antiinterceptivnost (neprihvatanje subjektivnog i imaginativnog i nesklonost ka bavljenju vlastitim doživljajima); (5) Poštovanje vlasti i pozitivan odnos prema njoj (identifikacija sa onima koji imaju moć, naglašavanje strogosti, discipline...); (6) Destruktivnost i cinizam (negativan odnos prema humanim vrednostima i uopšte odbacivanje humanosti); (7) Sklonost ka čestom korišćenju mehanizama projekcije (projektovanje u spoljni svet vlastitih nesvesnih impulsa, sklonost da se veruje da je svet pun tajni i opasnih stvari); (8) Rigidnost mišljenja i postojanje prazneverica i stereotipija (sklonost da se misli u rigidnim kategorijama i verovanje u mistične uzroke sudbine pojedinca); (9) Preterano interesovanje za seksualne nastranosti (njihovo osuđivanje, često pominjanje, lažno moralisanje) (Pečujlić & Milić 1994, 123).

Prošli period je bio usmeren ka institucionalnom zaokruživanju društva, države i njenih institucija. U tom smislu prisutna su dva značajna procesa: a) proces stvaranja uslova za integraciju raznih socijalnih, etničkih i religijskih grupa i pojedinci, odnosno, jačanje integriteta zemlje i odnosa u njoj i b) proces dezintegracije koji je nekad javno, a češće prikriveno projavljivao tendencije o federalizaciji ili kantonizaciji Republika Makedonije. U određenim periodima te tendencije su bile izoštrenije, otvorenije i vidljivo su bile manifestovane preko zahteva i pohvava izvesnih oblika „osamostaljivanja“, definisane kroz zahteve konstituiranja paralelnih institucija, „para institucije“ (parauniverzitet, paravojska i sl.) ili preko proglašavanja raznih „autonomija“ (Мојаноски 2000, 96-100). Ovi procesi su kulminirali u toku 2001. godine, kada se na delu područja zemlje vodio oružani sukob. Politička završnica tog sukoba je bio ohridski „Ramkovni ugovor“, koji je obezbedio institucionalne pretpostavke izgradnje intergrisanog društva. Ustavne promene koje su sledile nakon ovog Ugovora stvorile su normativne pretpostavke i institucionalizirale su mehanizme zaštite manjine preko tzv. „Badinterovog principa“, odnosno dvojne većine kao uslov donošenja odluka. Bez sumnje primenom Ramkovnog ugovora uticalo se na jačanje integrativnih procesa u zemlji, no on je još moćno oruđe političkih stranaka albanske zajednice u zemlji u podizanju nacionalizma, manifestiranja političke homogenizacije, do prisutnosti raznih oblika verbalnih pritisaka oko obima prava i načina njihovog ostvarivanja.

Ukupni demokratski procesi u zemlji poslednjih godina pokazuju naglašeniju primenu instrumenata i oblika vladavine karakterističnih za sisteme jednopartijskog monopola. Naime, relativno visok nivo poverenja građana na izborima uticao je na to da se manifestuju oblici upotrebe vlasti specifične autoritarnim sistemima.

TABELA 2. Sličnosti i razlike demokratskog procesa u jednopartijskom i pluralističkom sistemu

Karakteristike demokratskog procesa	Jednopartijski sistem	Pluralistički sistem
Vlast se dobija i gubi na izborima	-	+
Personalna unija partijskog rukovodstva i izvršne vlasti	+	+
Centralizovana partijska struktura sa centralnim položajem šefa partije i sa demokratskim (birokratskim) centralizmom	+	+
Odluke se nose u partijski komitet, a zatim postaju odluke nadležnih organa	+	+
Partijska preporuka postaje osnova za društvenu, političku i profesionalnu alokaciju u društvu	+	+
Neprikosnoveni položaj vođe (elementi kulta ličnosti)	+	+
Kontrola medija (silno razvijeni agitprop) – mediji se finansiraju preko vladinih reklama	+	+
Kontrola neistomišljenika i proglašavanje „neprijateljem“ preko komisije za narodne neprijatelje (lustracijske komisija)	+	+
Socijalna demagogija – komitet nosi odluke i sprema liste za zapošljavanje.	+	+
Voluntarizam u vršenju vlasti – nosioci izvršne vlasti rešavaju probleme pred kamerama	+	+
Politička odgovornost – ne postoji	+	+
Kritička misao ne postoji	+	+
Vlast se upotrebljava za kažnjavanje neistomišljenika	+	+
Nema demokratske kontrole razuznavačkih organa i službi	+	+

Ponuđeni pregled ukazuje da se vršenje vlasti u zemlji odvija po principu da podrška stečena na izborima je osnova za legitimizaciju i upotrebu sredstava vladanja i da to vladajućoj eliti i partiji obezbeđuje nesmetano korišćenje resursa.

Proces izgradnje demokratskog društva odvijao se više ili manje sa pojavama devijacije demokratskog procesa. Naime, osim prihvatanja „čarobne“ formule smena vlasti putem izbora, odnosno putem bazičnog konsensusa, kako kaže Linc, po ostalim parametrima može se govoriti da je vlast efikasno upotrebljavala

alatke vladanja specifične za jednopartijske i autoritarne režime. Ostvarena je simetričnost između partijskog i državnog rukovodstva. Članovi izvršnih organa su nosioci svih važnih državnih funkcija. Izbor (nažalost i zapošljavanje) se odvija isključivo po partijskoj preporuci, (ček i izbor dekana na fakultetu vrši se partijskom saglasnošću), nema autonomije institucija, (partijski komitet objavljuje koga je „zahvatio bran promena“, a zatim slede odluke nadležnih organa o razrešavanju (Мојаноски 2009, 420-423). Ministar objavljuje konkurse za prijem lekara, policijske službenike (policajce), koji se regrutuju na predlog komiteta (na predlog komiteta pripremljena je prioritarna lista od 200 aktivista koji su zaposleni u „tajnoj“ policiji, odnosno Upravi za državnu bezbednost).

Socijalna demagogija se širi na taj način što se svakodnevno nagoveštava o namerama investiranja i očekivanja da će u dogledno vreme biti zaposleno toliko i toliko. Izvršena je klasična redistribucija kadrova. Naime, javno preduzeće „Makedonske šume“ zaposlilo je 1500 radnika sa socijalnim problemima. Zatim je Vlada odlukom rasporedila te radnike po institucijama. Te odluke nisu bili pošteđeni niti fakulteti. Fakultet bezbednosti u Skolju, koji je član Univerziteta u Bitolju, u radnu zajednicu je zaposlio i prihvatio dva radnika. Ovaj postupak je ilustrativan za autonomiju institucija.

Naime, stalnim odbijanjem i odlaganjem reformi ona se suprostavljala opoziciji i teži da očuva osnove svoje vlasti, što je na drugoj strani vodilo u ekonomsku katastrofu i osiromašenje. Međutim, ona je takvo stanje koristila za pritisak na narod i opoziciju, jer je stalno bilo prisutno pitanje uvođenja vanrednog stanja i reda u društvu.

Preko organa represije vladajuća stranka je vraćala „milo za drago“ opoziciji. Vladajuća stranka je odgovarala nasiljem. Pri tome je bilo i povreda zakona, zloupotreba hapšenja. Primenjivanje čvrste ruke i zastrašivanje građana je išlo ruku pod ruku sa tim. Istovremeno, ista revnost nije pokazana pri sprečavanju kriminala i prema kriminalcima (Pečujlić & Milić 1994, 200).

Vlada i ministarstva reklamiraju se na nacionalnom servisu i na privatnim televizijama. Način obaveštavanja je rigidniji od obaveštavanja medija u jednopartijskom monopolu. Ne poštuje se pravo privatnosti, vrši se osuda i javno suđenje na medijima, uvedeno je novo krivično delo „građanska odgovornost“, koja u stvari znači obnovu krivičnog dela „prigovor savesti“, pa se najviše oštećenih javlja iz redova politike. Javno izražena kritika se pretvara u oblik zaštite od „građanske neodgovornosti“. Ako se kritikuje ponašanje ministra ili drugog nosioca javne funkcije, onda se govori o organu, o naporima njegovih zaposlenih. Jednostavno, individualna odgovornost se pokriva kolektivnim zaslugama.

Politički položaj šefa partije je neprikosnoven. Medijska percepcija šefa je politički „supermen“, koji je častan, odvažan, nepokolebljiv i odlučan. Nasuprot takve predstave o „šefu“, vodi se medijska hajka prema opoziciji i „njenoj izdajničkoj ulozi“. U istoriji demokratskog života, primenjen je mehanizam nasilnog izbacivanja političke opozicije iz parlamenta, što je izazvalo pokretanje pitanja trećih prevremenih izbora.

U pluralnim sistemima sasvim je izvesno da svaka vladajuća stranka koristi i vanparlamentarno delovanje i tada kada ima većinu u parlamentu i otvorenu nadmoć, kao što je sa vladajućom strankom. Pored odnosa prema opoziciji vanparlamentarno delovanje je upućivalo na vezu sa narodom. Izbornim pobedama vladajuća stranka nije samo dobila pravo na sastavljanje vlade i uticaj na zakonodavnu inicijativu, već i pravo na državu. Ali ono nije podrazumevalo nekontrolisanu svest u njenom korišćenju. Vladajuća stranka je posegla za sveukupnom etatizacijom društva, pokazujući kako joj nije mnogo stalo do suvereniteta naroda. Vladajuća stranka je obilato koristila državnu televiziju u svrhe stalnog prisvajanja nacionalnog duha i slavljenja sopstvenih zasluga, a takođe i za držanje naroda u latentnom strahu od neizvesne budućnosti. Ovo sredstvo masovnog komuniciranja je poslužilo za isključivu propagandu vladajućih stavova i izborne trke, kao i za napade na opoziciju, njenu satanizaciju i diskvalifikaciju njenih pogleda (Pečujlić & Milić 1994, 199).

Politički život u Republici Makedoniji dobija sve karakteristike autoritarnog vladanja. Kao što kaže Vesna Pešić „kad se kaže „promena“, mi u to ne verujemo, osećamo to beznađe i nemamo za koga da glasamo“.... „Recimo, ko god kaže „promena“, a mi kažemo: ma nemoj da me lažeš. Ko god obećava promenu ili kad pročitaš – promene, uvek kažeš: taj će nešto da me prevari. Prema tome, ustvari sam izvukla prvi zaključak da upravo zbog nedostatka političkih ideologija, urušen je politički život, kao dinamički život, on ne može i nema odakle da počne određeni rasplet bilo čega, zato što je taj politički život okupiran nečim drugim što nije deo javne sfere, odnosno političkog života. Zbog toga, kad se kaže „promena“, mi u to ne verujemo, osećamo to beznađe i nemamo za koga da glasamo. „Pad kapaciteta je postao veoma opasan. Onda ako taj kapacitet ne postoji, onda je pitanje kako možemo da izađemo iz ove situacije koja, svakako, nije dobra, koja je veoma loša“ (Ideološki i politički konflikti, Osvrt na kulturu dijaloga, 2011, str. 14).

ZAKLJUČAK

Na osnovu dosadašnjeg izlaganja možemo konstatovati da je razvoj političkog sistema i demokratskih procesa u Republici Makedoniji pod snažnim uticajem kulturnih specifičnosti i razvijenosti društveno-ekonomskih odnosa u zemlji. Naime, društvena funkcija institucija i jeste u tome da otklone društvene nestabilnosti i neizvjesnosti, tj. da ih smanje na podnošljivu mjeru. Zato se i društvena struktura izgrađuje upravo zbog toga da se socijalni i politički život učini predvidljivim i sigurnim, da se prvo omoguću usvajanje društvenih ciljeva, a potom olakša i ubrza donošenje političkih odluka kojima se postavljeni ciljevi realizuju. To se pokazalo kao teško izvedivo već u malim političkim zajednicama, a nezamislivo je u složenim, visoko-diferenciranim i mnogoljudnim modernim društvima.

Partijski pluralizam u Makedoniji ima karakteristike atomiziranog pluralizama. Razlozi za fragmentiranje partijskog ambijenta je različite prirode: socio-političke, sa jedne strane i pravno-institucionalne, jer proporcionalni izborni model bez izbornog praga stimuliše pojavu novih partija. Visoko centralizovni odnosi i odsustvo unutarpartijske demokratije, a osobito odsustvo statutarnih garancija frakcija, takođe izaziva „ameba“ efekat, odnosno produkuje cepanje partija i pojavu novih.

Za Makedoniju ne važi konstatacija da je izborni model veoma stabilni element izbornog sistema. I pored čestih rasprava o izbornim reformama, efekti istih su bez većeg značaja. „Bilo je nekih malih promena, ali je istorija bila surova prema izbornim reformatorima, izborni sistemi su stabilni i otporni na promene“.

Ukupni demokratski procesi u zemlji u zadnjim godinama pokazuju naglašeniju primenu instrumenata i oblika vladavine karakterističnih za sisteme jednopartijskog monopola. Naime, relativno visok nivo poverenja građana na izborima uticao je na to da se manifestuju oblici upotrebe vlasti specifične autoritarnim sistemima vlasti.

Ponudeni pregled ukazuje da se vršenje vlasti u zemlji odvija po principu da podrška stečena na izborima je osnova za legitimizaciju i upotrebu sredstava vladanja i da to vladajućoj eliti i partiji obezbeđuje nesmetano korišćenje resursa.

Proces izgradnje demokratskog društva odvijao se više ili manje sa pojavama devijacije demokratskog procesa. Ostvarena je simetričnost između partijskog i državnog rukovodstva. Članovi izvršnih organa su nosioci svih važnih državnih funkcija. Izbor (nažalost i zapošljavanje) se odvija isključivo po partijskoj preporuci, (ček i izbor dekana na fakultetu vrši se partijskom saglasnošću), nema autonomije institucija, (partijski komitet objavljuje koga je „zahvatio bran promena“, a zatim slede odluke nadležnih organa.

BIBLIOGRAFIJA

- Beyme, V. 2002. Transformacija političkih stranaka – od narodnih do profesionaliziranih stranaka. Zagreb.
- Goati, V. 1990. Savremene političke partije (2 изд.). Beograd: ИС.
- Ideološki i politički konflikti (Osvrt na kulturu dijaloga). (2011, April 11). Beograd. Преземено June 26, 2011
<http://www.scribd.com/doc/54575678/Ideoloski-i-Politicki-Konflikti-u-Srbiji-2011-Osvrt-Na-Kulturu-Dijaloga-Fondacija-Centa-Za-Demokratiju.pdf>
- Kecmanović, N. Demokratija. Sarajevo. Преземено March 31, 2013 од Д Е М О К Р А Т И Ј А
www.ues.rs.ba/.../2430_uis-filozofski-fakultet-sociologija-demokratij...
- Matić, M., & Podunavac, M. 1995. Politički sistem: teorije i principi. Beograd: Institut za političke studije.
- Matić, M., & Podunavac, M. (Ур.). 1993. Enciklopedija političke kulture. Beograd: Savremena administracija.
- Nolen, D., & Kasapović, M. 1997. Izborni sistemi istočne Evrope. Beograd: Fondacija „Fridrih Ebert“ – Biro Beograd.
- Orlović, S. 2015. Izborni sistem i institucionalni dizajn. Beograd. Преземено October 25, 2015 од
<http://izbornareforma.rs/wordpress/wp-content/uploads/zbornik/Slavisa%20Orlovic%20-%20Izborni%20sistem%20i%20institucionalni%20dizajn.pdf>
- Orlović, S. „Političke posledice izbornog sistema u Srbiji“. Politički život: 19-36. Преземено October 10, 2015 од
http://www.mc.rs/upload/documents/Resurs_centar_izbori_2012/Tekstovi/Slavisa_Orlovic_Politicke_posledice_izbornog_sistema_u_Srbiji.pdf
- Pečujlić, M., & Milić, V. 1994. Demokratija i autokratizam – politička kultura jugoslovenskog višestranačkog društva. Beograd: Srempublik, Pravni fakultet i Institut za političke studije.
- Podunavac, M. 2014. Republikanizam – teorija, nasleđe, principi. Beograd: CID Podgorica, Fakultet političkih nauka.
- Pusić, E. 1989. Društvena regulacija: granice znanosti i iskustva. Zagreb: Globus.
- Radonjić, R. 2011. Demokrtarija (3 изд.). Podgorica: Centar za građansko obrazovanje i Fondacija „Fridrih Ebert“.
- Tokvil, A. d. 2002. O demokratiji u Americi. Sremski Karlovci – Novi Sad: Izdavačka knjižarica Zorana Stojanovića.
www.fasper.bg.ac.rs/nastavnici/.../stari.../kvantitativne%20metode.doc
 (Преземено January 30, 2010)
- Бајалдиев, Д. 1999. *Вовед во правото – државата*. Скопје: Правен факултет – Скопје, Европа 92, Кочани.

- Бајалџиев, Д. 2000. Политологија. Скопје: Правен факултет – Скопје, „Македонска ризница“ Куманово.
- Дюверже, М. 1999. Социологија на политиката. (А. Райчева, Прев.) Софија: ИК „Кама“.
- Закон за измена и дополна на Законот за политички партии. 2007. *Службен весник на Република Македонија* (5/2007).
- Закон за политичките партии. 2004. *Службен весник на Република Македонија, LX(76/2004)*, 2-10.
- Климовски, С. 1997. *Уставен и политички систем*. Скопје: Просветно дело.
- Липхарт, А. 1994. *Демократијата во плуралните општества*. Скопје: Степ.
- Мојаноски, Ц. Т. 2000. *Летопис на македонската демократија*. Скопје: Пакунг.
- Мојаноски, Ц. Т. 2002. *Основи на општественото уредување*. Скопје: 2 Август С.
- Мојаноски, Ц. Т. 2009. „Политичката партија во изборниот процес – положба и надлежност“ Во В. Камбовски, Б. Давитковски, & Г. Силјановска Давкова (Ур.). Реформата на институциите и нејзиното значење за Република Македонија. (Том V, стр. 407-430). Скопје: МАНУ.
- Стојадиновиќ, М. 2010. „Изазови политичких система на Балкану“. Српска политичка мисао 2 (28)(17): 83-100.
- Устав на Република Македонија со амандманите на Уставот I-XXX. 2005. Скопје: Службен весник на Република Македонија.

II DEO

EVROPSKA UNIJA
I NJENE
ČLANICE KAO
MEĐUNARODNI
AKTERI



Dejan Jović⁶³*Fakultet političkih znanosti
Sveučilište u Zagrebu*

Stvaranje bipolarnosti i/ili multipolarnosti na evropskim periferijama

Prošle godine, 2014., obilježena je 25-godišnjica pada Berlinskog zida, događaja koji je simbolički obilježio kraj Hladnog rata u Evropi. No, to se obilježavanje događalo u sjeni novih okolnosti, koje su neki analitičari i politolozi – možda pomalo brzopleto – usporedili s „novim Hladnim ratom“ (Krickovic i Weber 2015).⁶⁴ Bez obzira bila ta usporedba korisna ili ne – a autor ovog članka je prema njoj prilično skeptičan – činjenica je da je nestao onaj izvorni optimizam, karakterističan za liberalni pogled na svijet, koji je i doveo do toga da se prije 25 godina ozbiljno razmatrala mogućnost da je s krajem Hladnog rata prestalo i doba sukoba ideologija, te je nastupila situacija u kojoj, navodno, „nema alternative“ liberalizmu (Jović, 2010). Sjetimo se samo optimističkih procjena da čak ni u sferi ideja nije više moguće zamisliti ikakvu ozbiljnu alternativu liberalizmu. Mnogima je izgledalo da je liberalizam jedina preostala mogućnost – da je ostvario historijsku pobjedu, a time i otvorio put za „samoobnavljajući mir“, utemeljen na sveopćoj liberalizaciji Europe. Evropski projekt – koji nije nastao samo na liberalnim temeljima, nego i na konzervativnim, a dijelom i na socijalističkim – nakon 1989. predstavljen je kao ostvarenje liberalnih ideja o trajnom miru, a Evropska ekonomska zajednica (od 1992: Evropska unija) dobila je svoj novi politički i ideološki – a ne samo ekonomski i bezbednosni – temelj. Kroz projekt proširenja na istok i produbljenja u svom jezgru, ona je pokušala *evropeizirati*

63 E-mail: dejan.jovic@fpzg.hr

64 Za suprotan pogled, vidjeti Moneghan (2015), a za pitanje – kako izbjeći novi Hladni rat, Charap i Shapiro (2014).

nekadašnje socijalističke zemlje, kako bi se u njima, također, posadio i primio *naš način života (our way of life)*. Taj projekt značio je radikalnu intervenciju u političke identitete zemalja nekadašnjeg istočnog bloka, kojima nije ostavljeno mnogo prostora za eksperimente i samostalno odlučivanje. Ideja *evropeizacije* pojavila se kao praksa adaptiranja političkih institucija, običaja i sadržaja politika, koji su poticani i provedeni ne samo iz dubine samih istočno-evropskih društava, nego i kroz politiku *uslovljavanja (conditionality policy)*. Takva *evropeizacija* bila je, makar jednim dijelom, i *kopiranje* odnosno *imitiranje* bivšeg Zapada. Zapad i Istok, naime, pojmovi su koji su imali smisla u doba hladnoratovske podjele Evrope „željeznom zavjesom“. Evropeizacija nekadašnjeg Istoka od strane (nekadašnjeg?) Zapada značila je – makar u normativnom smislu, i kroz ideološka objašnjenja ovog procesa – ukidanje podjele na Zapad i Istok, kako bi se stvorila jedna, jedinstvena i jedina Evropa. U stvarnosti, međutim, radilo se više o *preuzimanju* (ponekad prijateljskom, a ponekad neprijateljskom) i o *prisajedinjenju*, umjesto ujedinjenja. Model kojim je nekadašnja Njemačka Demokratska Republika u oktobru 1990. prisajedinjena Saveznoj Republici Njemačkoj bio je samo najradikalniji od tih događaja. Druge zemlje su, također, kroz postupak pri-lazanja Evropskoj Uniji, prolazile kroz sličnu preobrazbu, iako ne i kroz iskustvo potpunog nestanka, kao što je bio slučaj s NjDR-om. U stvarnosti, nekadašnji je Istok doista nestao – ali je pitanje je li Zapad postao „nekadašnji“ ili je preživio kao politički pojam i nakon kraja Hladnog rata. Uzmimo, na primjer, sudbinu Varšavskog pakta i usporedimo je sa sudbinom njegova glavnog konkurenta: NATO-a. Jedan je nestao, ali je drugi nastavio postojati – na prvi pogled s novom misijom, ali u stvarnosti ne toliko različit u odnosu na ono što je bio u Hladnom ratu. Pitanje je, dakle, ne toliko je li Zapad shvatio da je Hladni rat gotov – koliko: kako je doista Zapad interpretirao svoju misiju nakon tog događaja? Iako se govorilo o „putu bez alternative“, 1989. je označila početak razdoblja u kojem je Zapad ima dva moguća puta: jednog je karakterizirao stvarni pokušaj ujedinjenja Evrope kroz prihvaćanje tradicija obje prethodne Evrope – istočne i zapadne, te kroz nastojanje da se njihovom interakcijom stvori neka nova, zajednička, uje-dinjena Evropa, koja ne bi bila samo Zapadna. Drugi je put bio put ekspanzije Zapada na područja i zemlje nekadašnjeg Istoka. Oba su isprobana, a preferencije za jedan ili drugi ovisile su, barem djelomično, o liberalno-realističkoj i drugim podjelama unutar političke klase koja je donosila odluke. Najčešće su se ta dva procesa događala istodobno, na način koji opravdava zaključak da se radilo o *liberalnom ekspanzionizmu*. Liberalizam je, i inače, u tom procesu izgledao sasvim usklađen s nacionalnim interesima značajnih aktera (subjekata) ovog procesa: otvarao je dotad nedostupno tržište, povećavao i politički „legalizirao“ konzu-merizam, pomagao proces mijenjanja političke i druge kulture na nekadašnjem Istoku, relativizirao je značaj granica, a time i suvereniteta, te je čvršće vezivao sve nekadašnje istočno-evropske zemlje uz Zapad. Umjesto konflikta, između ideje liberalnog ekspanzionizma i očuvanja „nacionalnih interesa“ zapadnih zemalja došlo je do korisne simbioze.

Ideja i praksa ujedinjavanja Evrope – bilo kroz liberalizaciju ili kroz ekspanziju – trebala je stvoriti unipolarnu situaciju na evropskom kontinentu. Evropska unija, koja je kraj Hladnog rata dočekala i kao šansu za oslobođenje od američkog patronata nad Zapadnom Evropom, smatrala je da je nastupio „moment za Evropu“ („the hour of Europe“), i to upravo u odnosu na SAD („not the hour of the Americans“), kao što je to naglasio luksemburški političar Jacques Poos 1991. Ne samo da je Evropska unija trebala postati hegemon i unipolarna sila na cijelom evropskom kontinentu, nego se od 1989. nadalje uobičajilo izjednačiti pojmove „Evropa“ i „Evropska unija“. Ideja ujedinjenja Evrope – zbog koje je bilo nužno prethodno ujedinjenje dviju njemačkih država – podrazumijevala je i proširenje i produbljanje EU-e. Iako se u literaturi koja se bavi tim procesom često analiziraju tenzije između tih dviju tendencija, proširivanje EU-e se događalo istovremeno s njenim produbljanjem.⁶⁵ Bio je to vrlo ambiciozan i po mnogočemu jedinstven, neviđen (dijelom i eksperimentalan) projekt, koji je doista transformirao evropski kontinent. Kad se radi o proširenju, EU se od 12 zemalja-članica u 1989. danas proširila na njih 28, a status kandidatskih zemalja ima još pet. Produbljenje je dovelo do promjena koje su u hladnoratovskom vremenu bile nezamislive. Šengenskim pravilima su uklonjene granične barijere između zemalja šengenske zone, a 1999. je evro postao zajednička valuta većeg broja zemalja unije. Radno i socijalno zakonodavstvo je u velikoj mjeri usklađeno, kretanje ljudi i naročito roba i novca je iznimno liberalizirano, a EU-a je formirala tijela koja se bave zajedničkom sigurnosnom i vanjskom politikom. Stvorena je zajednica od oko 550 milijuna ljudi, koja je – kao što neki kažu – ekonomski div, politički patuljak i sigurnosni crv.

Međutim, istodobno sa svim ovim procesima, javljali su se i značajni otpori. Kao što piše Anthony Giddens (1994), globalizacija i tradicionalizacija su povezane pojave. Nikad se neće dogoditi da jedna istisne drugu, nego će se one pojavljivati paralelno, hrabreći i jačajući jedna drugu. Proces evropeizacije je na nekadašnjem Istoku, pratilo istodobno jačanje nacionalizma i suverenizma.⁶⁶ Ideja priključivanje EU-i bila je inspirirana, između ostalog, i željom političke elite (ako ne već i samog naroda) da se time zemlje istočne Evrope – u kojima je sovjetska kontrola bila velika, i za koje je vrijedila proglašena doktrina *ograničenog suvereniteta* – udalje od Rusije kao glavne nasljednice SSSR-a i približe Zapadu. Put ka Zapadu viđen je ne samo – a vjerovatno čak ne ni prvenstveno – kao proces liberalizacije. Bio je to put re-suverenizacije, povećanja stvarne moći kroz ulazak u evroatlantske organizacije (NATO i EU) kako bi se pripadalo pobjedničkoj, a ne gubitničkoj strani nakon kraja Hladnog rata. Reinterpretacija povijesti u svim zemljama istočne Evrope uključivala je umanjivanje vlastite

65 Za diskusiju o proširenju i produbljenju, vidjeti Jachtenfuchs (2002) i Laurent i Maresceau (1998).

66 Vidjeti Sabanadze (2010) i Halikiopoulou i Vasilopoulou (2011).

uloge i njeno svodenje na ulogu *objekta*, a ne *subjekta* političkog odlučivanja. Za sve su odjednom postali odgovorni *Sovjetski Savez* i njihovi domaći saveznici – dok je *volja naroda*, navodno, bila nešto drugo. Antikomunizam se pojavio kao glavni izvor i uporište novog nacionalizma, koji je imao i liberalni i konzervativni karakter. Liberalizacija je došla uglavnom izvana – naročito u zemljama Jugoistočne Evrope – a tradicionalizacija iznutra. Liberalizacija je, moglo bi se reći, u velikoj mjeri nametnuta procesom *liberalnog ekspanzionizma*, i prihvaćena je kao nešto što se *mora*, kako bi se istodobno provela i *re-tradicionalizacija*. Proces ulaznje u EU-u je bio proces *prigušivanja retradicionalizacije*, koji je oslobođen vanjskog *moranja* tek po ulasku u EU. Iako se u raznim zemljama Srednje i Istočne Evrope taj proces događao na različite načine, u svima je po ulasku u EU došlo do *izbijanja* nacionalizma i suverenizma na *površinu*. No, to je naročito bio slučaj sa zemljama Jugoistočne Evrope.

Kriza u Jugoslaviji i post-jugoslavenskim zemljama bila je prvi ozbiljni izazov projektu *liberalnog optimizma* i *ekspanzije* u Evropi nakon 1989. Ona je po svojim glavnim karakteristikama negirala i dovodila u pitanje auto-interpretaciju ciljeva i smjera kretanja Evropske unije. Prije svega, ona je pokazala da demokracija nema nužno liberalni karakter, nego se može pojaviti kao opasnost i za onaj stupanj liberalizacije koji je postignut u okviru socijalističkog projekta. U Jugoslaviji, a također i u drugim zemljama evropske periferije – u Bugarskoj, Rumunjskoj, zemljama nekadašnjeg SSSR-a, a naročito Središnje Azije i Kavkaza – 1989. nije bila pobjeda liberalizma nad svim alternativama, nego pobjeda konzervativizma i republikanskog demokratizma nad alternativama, od kojih je jedna bio i liberalizam. Upravo zbog toga što nije imala liberalan karakter, te je stoga poništavala ideju autonomije i proglasila je politički nekorektnom i neprihvatljivom, novouvedena demokracija je uplašila manjine, koje su se – s razlogom – plašile za već dostignut stupanj autonomije koji im je sad bio negiran i ukinut. Strah od postajanja manjinom u sistemu u kojem većina vlada, bio je samo dodatno potenciran iliberalnim i antiliberalnim karakterom demokratizma u svim jugoslavenskim republikama i u gotovo svim post-sovjetskim republikama (Jović, 2002).

Ignoriranje činjenice da se ne radi o pobjedi liberalizma nad alternativama, nego o konzervativnoj promjeni (*kontra-revoluciji?*), dovelo je do pogrešnih zaključaka. EU je u svom optimizmu smatrala da demokratizacija sama po sebi dovodi do pretpostavki za trajni (samoobnavljajući) mir. Ali, u stvarnosti se pokazalo da je teza o *liberalnom miru* daleko tačnija od teze o *demokratskom miru*. Zarobljena u vlastite autointerpretacije i ideološke okvire, Evropa je bila iznenađena ratom u trenutku kad je sama vjerovala da je rat u Evropi jednom zauvijek isključen kao mogućnost.

Evropa je tada, u 1990-im, također izgledala vrlo zatečena obnovom nacionalizma i pojavom njegovih ekstremnih oblika ne samo u ideološkom smislu (kao neofašizma) nego i u praksi (kroz brojne slučajeve etničkog čišćenja, *de facto* nasilne asimilacije i genocida). Liberalni je svjetonazor univerzalistički i

transnacionalan, te se temelji na ideji o univerzalnoj želji za slobodom. No, pokazalo se i ovog puta da su liberali pomalo utopisti i iluzionisti koji podcjenjuju ulogu emocija – uključujući i *destruktivnih* (npr. mržnje, zavisti, pohlepe, želje za osvetom i dr.) – u politici. Polazeći od pogrešne ocjene da je 1989. označila univerzalnu (makar u Evropi) pobjedu liberalizma nad alternativama, EU je za pravo previdjela snagu i destruktivnu moć nacionalizma. Jednostavno, kao da je mislila da je povratak u diktaturu, nasilje i (neo)fašizam nemoguć – a pokazalo se da je sasvim moguć, i to u samoj Evropi. Uostalom, nije li upravo Evropa bila „mračni kontinent“, kako je naziva Mark Mazower (2004) – kontinent u kojem s u 20. stoljeću ratovalo više nego u drugima, i u kojoj je bila kolijevka ideologija kao što su imperijalizam, nacizam, fašizam i staljinizam? Samo proglašenje liberalizma pobjednikom nad svima njima ne jamči gotovo ništa – posebno ako je više normativnog nego deskriptivno-analitičkog tipa.

I drugi poraz ideje o Evropi kao novom hegemonu i unipolarnom gospodarstvu cijelog kontinenta, povezan je s jugoslavenskim ratovima. Naime, pokazalo se da EU-a nije u stanju sama zaustaviti rat na tlu Evrope, nego joj za to treba pomoć ne-evropskih velikih sila: prije svega SAD-a, ali (u smislu diplomatskog okončanja sukoba, npr. oko Bosne i Hercegovine 1995, te Kosova 1999.) i Rusije, pa i Kine. Evropska slabost u sigurnosno-obrambenom polju pružila je odličan *raison d'être* za opstanak NATO-a nakon kraja Hladnog rata, a izravno involviranje SAD-a u post-jugoslavenske krize je osiguralo ostanak SAD-a na evropskom tlu. Bio je to – a dijelom je i ostao – poraz Evrope, njeno spuštanje na tlo. Iako se nakon 1989. htjela osloboditi izvanjskog tutorstva, to joj je uspjelo samo djelomično – daleko više od Rusije, a daleko manje od SAD-a. Već 1995 – s dejtonskim sporazumom – a naročito 1999., s bombardiranjem SR Jugoslavije zbog Kosova – pokazalo se da je „trenutak za Evropu, a ne za SAD“ doista kratko trajao. Bio je to prvi veliki poraz Evrope nakon 1989.

Kriza evropskog projekta, za koju smo već rekli da se događala paralelno s razdobljem ekspanzije i povećanja moći i utjecaja EU-a, nastavila se već 2001., s napadima na *blizance* i niz drugih meta u SAD-u. Ti napadi, na prvi pogled, ne bi trebali imati mnogo veze sa samom Evropom. Ali, oni su označili početak kraja liberalnog optimizma koji je započeo 1989, a u politički diskurs su ponovno uveli govor koji se više koncentrirao na *sigurnost* nego na *slobodu*. Mnoge je zapanjila jednostavnost i lakoća s kojom se američki službeni diskurs iz liberalnog začas pretvorio u anti-liberalni, neokonzervativni i ratnički. Sigurnosne prijetnje koje su se dogodile i u Evropi (u Madridu, Londonu i dr.) postavile su dodatna ograničenja liberalnom optimizmu. Razdoblje Georgea Busha Mlađeg obilježeno je idejom *rata protiv terorizma*, a jedan od glavnih ranijih promotora liberalne ideje, Tony Blair, ubrzo je postao zagovornik intervencionizma i ratovanja – primjerice protiv Iraka. Taj rat je, međutim, podijelio Evropu i *de facto* paralizirao NATO (koji je već u intervenciji protiv tadašnje SR Jugoslavije, 1999. pokazao da je efikasniji dok je samo prijetnja nego kao izvršitelj prijetnje) i EU-u. Već 2003. postalo je jasno da od *zajedničke vanjske i sigurnosne politike* nije mnogo ostalo.

Financijska, bankovna i opća ekonomska kriza iz sredine 2000-ih otvorila je još jedan – treći – krug ideološke krize u Evropi. Ta je kriza pokazala da liberalni mehanizmi nisu dovoljni da osiguraju relativno stabilno funkcioniranje ekonomije. Kad su bile suočene s mogućnošću propadanja, banke su se oslonile na državu, odnosno na budžet. To je dovelo u pitanje neke od temeljnih liberalnih postavki, kao što je odvojenost države od ekonomije. Uz to, liberalizam je postao nepopularan i na ljevici i na desnici. Kritike „neoliberalizma“ (koji u zemljama bivše Jugoslavije nije nikad postojao) postale su česte, a od kraja 1990-ih se pojavljuju „anti-globalizacijski“ (a u stvarnosti alter-globalizacijski) pokreti i diskursi. U diskursu izjednačena s razdobljem američke dominacije u „unipolarnom svijetu“ nakon 1989., ideologija liberalizma postala je nepopularna, te su se počele javljati alternative. Neke od tih alternativa dolazile su s ljevice u vidu obnove neomarksističkog diskursa emancipacije od „evropskog jezgra“ – npr. u Grčkoj (Syriza) i Španiji (Podemos). Druge su polazile od teokratskog protivljenja sekularizmu – u obliku obnove religioznosti i povećanja njene političke i društvene funkcije. Iako se tako uobičajilo, islamski *teokratizam* nije jedini oblik obnove antisekularizma – taj se trend događa i u jednom broju istočno-evropskih zemalja. Treći val antiliberalnih pokreta povezujemo s obnovom nacionalizma i konzervativizma. To se, također, događa povećanim intenzitetom u nizu zemalja-članica EU-a, pa čak i u onima, kao što su Danska, Finska, Francuska i Nizozemska u kojima je politička situacija bila najtolerantnija. Još s većim intenzitetom događa se u Mađarskoj, koja je danas – pod Viktorom Orbanom – postala simbol obnove nacionalizma i pojave iliberalnih tendencija. Smanjenje popularnosti liberalizma kao ideologije i političke doktrine doveo je do obnove ideološke kompeticije unutar same EU-e o identitetu EU-e i o pravcima njena daljnjeg razvoja. Sve je to oslabilo ideju o liberalizmu kao ideologiji kojoj nema alternative, te je EU-u odmaknulo od liberalnog optimizma iz 1989.

Međutim, dok su ove pojave imale značajne posljedice na unutarnje odnose u EU-i i na njenu ideološku i identitetsku pluralizaciju, pravi izazov Evropskoj uniji i njenoj poziciji u Evropi došao je iz dva druga izvora: 1) iz dilema o korisnosti i izvedivosti nastavljanja politike istodobnog produbljenja i proširenja Evropske unije, i 2) iz jačanja Rusije i Turske u blizini Evropske unije, i povećanju njihova utjecaja na evropske periferije. Pojam *periferije* ovdje koristimo u množini a ne u jednini, jer se radi o najmanje dvije periferije: unutarnjoj, koju čine zemlje koje su članice EU-e ali imaju osjećaj ili im je stvarno pripao položaj perifernih zemalja u odnosu na evropsko *jezgro*, i vanjskoj, koju čine kandidatske zemlje ili zemlje tzv. „Istočnog partnerstva“, koje se nalaze između EU-e i Rusije, odnosno Turske. Kad spominjemo jačanje alternativnih aktera, treba spomenuti i druge – udaljenije – aktere svjetske politike, koji i na području evropskih periferija (naročito vanjske) imaju utjecaja već po samom karakteru njihovih globalnih ambicija. Tu, prije svega, mislimo na SAD i Kinu. SAD je na evropskim periferijama izravno prisutan dijelom zbog rezultata post-jugoslavenskih ratova iz 1990-ih (npr. politički i vojno – u Bosni i Hercegovini, Makedoniji i na Kosovu), a Kina pokazuje sve veći interes

za investiranje i ekonomsko involviranje i to u okviru grupacije nekadašnjih istočno-evropskih zemalja koja je tako sastavljena da *de facto* iz funkcionalnih razloga „briše“ odnosno ignorira granicu između EU-e i ostalih zemalja.

U nastavku ovog poglavlja, koncentrirat ćemo se na ta dva izazova. Zaključit ćemo da je zbog njih, politika u kojoj je EU bila *hegemon* a Evropa *unipolarno područje* s potpunom dominacijom tog hegemonu, dovedena u pitanje. EU-a se više ne može ni širiti ni produbljivati po svojoj volji, nego mora uzeti u obzir unutarnje i vanjske izazove koji joj sprečavaju i proširenje i produbljenje. To je postavlja u sasvim drugu poziciju, koju karakterizira potreba za *natjecanjem* s alternativnim akterima za političku, ekonomsku i obrambeno-sigurnosnu moć i utjecaj na evropskim periferijama. U tim periferijama, zaključit ćemo, obnavlja se bipolarnost – najčešće evropsko-ruski – a na nekim mjestima i tripolarizam (evropsko-rusko-turski) i multipolarnost (npr. u Bosni i Hercegovini, gdje je osim ova tri aktera također značajna i uloga SAD-a). Ako je to slučaj u Evropi, onda se o unipolarizmu u globalnim okolnostima može doista govoriti samo u kontekstu ideje o „unipolarnom momentu“, koji je, zbog razlog koje smo naveli i onih koje ćemo sada navesti, zapravo na izmaku, ili je već prošao.

IZAZOVI UNIPOLARNOSTI U EVROPI

Najprije ćemo se osvrnuti na unutarnje dileme, odnosno one koje traže revidiranje dosadašnje politike EU-e kad se radi o proširenju i produbljenju unije.

Već smo ranije pokazali da su te dvije politike – proširenje i produbljenje – relativno uspješno koegzistirale, čineći tako projekt *evropskog ekspanzionizma* mogućim istodobno dok se konstituirao i *evropski nadsuverenizam*. EU je tako istodobno produbljivala svoje jedinstvo i stvarala niz novih zajedničkih institucija i politika, dok se i proširivala na nekadašnji Istok.

No, svaki novi krug proširenja – a naročito onaj iz 2007. (Bugarska i Rumunjska) i 2013. (Hrvatska) doveo je do osjećaja da se s proširivanjem možda pretjeralo, i da nove zemlje-članice ne doprinose ništa pozitivno ili značajno politici i ekonomiji EU-a. Taj osjećaj je ostao prisutan čak i nakon što su kriteriji za ulazak u EU svaki put povišivani, pa su sad postali ne samo više *kopenhagenski* nego *kopenhagenski plus*.... Ekonomska kriza imala je značajnog utjecaja na porast skepticizma građana u odnosu na daljnje proširivanje Europske unije. Istodobno, primanje Rumunjske i Bugarske, a ranije Kipra – koji je još uvijek podijeljena zemlja u stanju svojevrsnog *zamrznutog konflikta* – nije značajno doprinio povećanju povjerenja u politiku *kondicionalnosti*. Ni nakon dugih pregovora i temeljitih priprema, neki od fundamentalnih problema tih zemalja nisu riješeni, nego su ih one donijele sa sobom u Uniju.

Ulazak Hrvatske 2013. bio je po najstrožim i dosad najkompliciranijim uvjetima. Hrvatska je bila prva zemlja koja je morala striktno zadovoljiti uvjete veza ne uz suradnju s Haškim sudom, što je za tu zemlju bilo osjetljivo pitanje, iz niza

razloga u koje ne možemo detaljnije ući u ovom članku.⁶⁷ Radilo se, također, o prvoj zemlji koja ulazi nakon relativno nedavnog rata, te zemlji sa visokim stupnjem nacionalizma i neriješenih, tj. otvorenih pitanja sa gotovo svim susjednim zemljama. Hrvatska je samo djelomice zadovoljila kriterije za prijem. Umjesto toga, ona je – kao i prethodno Rumunija i Bugarska – neke reforme provela samo formalno, pritom *simulirajući tranziciju*, kako je taj proces označio Mieczyslaw Boduszynski (2010). Sve je to dodatno afirmiralo skeptičnost zemalja Evropske unije u odnosu na pitanje daljnjeg proširenja. Ako je Hrvatska neposredno nakon svog ulaska pokazala da u njoj nacionalizam ne samo da nije pobijeđen, nego je i nagrađen ulaskom zemlje u EU-u, onda se postavlja pitanje: kakve će tek biti druge zemlje nekadašnje Jugoslavije, u kojima su posljedice rata i dalje jednako ili čak i više žive nego u Hrvatskoj?

Proces ulaska Hrvatske u EU bio je duži nego u slučaju ostalih zemalja. Pa ipak, čini se da samo dugo trajanje procesa pregovaranja i ulaženja u EU ne garantira bolji rezultat nego što je onaj koji je postignut nakon kraćih pregovaranja i prilagodavanja. Istodobno, Hrvatska je na putu u EU imala značajne *promotore* odnosno *sponzore*: prije svih, Njemačku i Austriju, ali, također, i druge zemlje iz jednog od tri ostala kruga na koje se oslanjala u svojoj vanjskoj politici: srednje-evropske zemlje, male zemlje i katoličke zemlje.⁶⁸ Nijedna zemlja nije pokazivala poseban interes da zaustavi širenje EU-a na Hrvatsku, a kratkotrajna slovenačka blokada otklonjena je kombinacijom izvanjskog pritiska na Sloveniju i prihvaćanja kompromisa u bilateralnim hrvatsko-slovenačkim odnosima.

Sve to nije slučaj sa preostalim zemljama-kandidatima. Srbija ima nedefinisane granice, koje će joj predstavljati ozbiljan problem na putu prema EU-i. Također, ona nema zemlju-sponzora. Makedonija ima ispred sebe, izgleda, nepremostivu barijeru koju joj je postavila Grčka po pitanju imena. Ali, Grčka više nije jedina koja je skeptična prema pitanju Makedonije: to su i nove članice EU-a Kipar i Bugarska, a možda još i neke druge. Albanija, također, ima ispred sebe dug put do članstva u EU. Ona se u svojoj vanjskoj politici oslanja više na SAD nego na EU-u, a svjesna je i toga da bi ona bila prva većinski muslimanska zemlja koja bi postala članica Evropske unije. Bosna i Hercegovina je slučaj za sebe. Dejtonski sporazum je zacementirao njenu ustavnu, institucionalnu i političku strukturu, pa je teško o toj zemlji govoriti kao o suverenoj državi. Ona je više *objekt* nego *subjekt* u međudržavnim odnosima, a u vanjskoj politici je često prinuđena na *politiku šutljivosti* zbog velikih unutarnjih razloga koji je sprečavaju da postigne konsenzus.⁶⁹

67 Za odnos Hrvatske prema Haškom sudu i posljedicama koje je taj odnos imao na pregovaranje o članstvu u EU vidi: Jović (2009), Peskin i Boduszynski (2003), Lamont (2010) i Pavlaković (2010).

68 Za hrvatsku vanjsku politiku, vidi Jović (2011) i Jakovina (2010),.

69 Za politiku šutljivosti vidi Hill (2003).

Možda iz tih, a možda i iz drugih razloga, zemlje-članice pokazuju iznimnu uzdržanost kad se radi o obećanjima da će proširenja na Zapadni Balkan (odnosno: nakon ulaska Hrvatske: Smanjeni Zapadni Balkan, ili *Restern*, ne više *Western*, Balkan) uopće biti. U novom sastavu Evropske komisije nema posebnog komesara za proširenje. Neke zemlje-članice najavile su referendum o svakom sljedećem proširenju. Čak i kad ima pomaka – npr. u slučaju otpočinjanja pregovora sa Srbijom – oni su praćeni takvim kontroverzama da se postavlja pitanje ima li EU-a doista namjeru da nastavi s proširenjem na zemlje Zapadnog Balkana. Ili će one ostati u *čekaonici* dugo: možda onoliko dugo koliko je to slučaj s Turskom?

Neka od tih pitanja nedavno su postavljena u izvještaju kojeg je pripremila akademska grupa *Balkans in Europe Advisory Group*, koju predvodi Univerzitet u Grazu i koja okuplja eksperte za sve zemlje Zapadnog Balkana (uključujući i Hrvatsku). Ta je grupa pripremila dva izvještaja. U prvom je analizirala četiri scenarija za budućnost odnosa EU prema Zapadnom Balkanu (BIEPAG, 2014). To su: „business as usual“, „turski scenarij“, „ukrajinski scenarij“ i „Balkan Express“ scenarij. Ovaj prvi podrazumijevao bi nastavak politike kakva je dosad vođena u odnosu na proširenje. Drugi podrazumijeva praktički zaustavljanje ili usporavanje proširenja u nedogled – otprilike kao što je slučaj s Turskom. Treći je najpesimističniji, jer podrazumijeva da zbog vanjskopolitičkog rivalstva između Zapada i Rusije, ili Zapada i Turske, dođe do unutarnjih podjela u nekim od zemljama regije. Četvrti – kojeg sam osobno zagovarao – podrazumijevao bi promjenu pristupa EU-e prema Smanjenom Zapadnom Balkanu i to kroz ponovno razmatranje kriterija za članstvo u EU-i, koji bi trebali biti sniženi. Ovaj pristup polazi od pretpostavke da su kriteriji koji su dodavani na izvorni Kopenhagen („Kopenhagen plus i plus i plus“) već sad previsoki, pa je nerealno očekivati da ih zemlje – koje su u sve lošijem stanju jer već i sad predugo čekaju na članstvo u EU – ispune. Jedina mogućnost koja im preostaje jest – simuliranje. Stoga treba odabrati određeni manji broj kriterija koji su apsolutno nužni kako bi se ispunili minimalni uvjeti. Potom te zemlje treba primiti u članstvo, jer se kroz članstvo ujedno postiže i njihova daljnja evropeizacija. Predugo čekanje stvara osjećaj frustracije i dovest će do odustajanja i gubitka podrške javnog mnijenja evropeizacijskim naporima koje poduzima politička klasa (Jović, 2014). Ovaj zadnji pristup polazi i od ocjene da Evropska unija, kao ni liberalni koncept na kojem je gradila politiku proširenja i ekspanzije, više nisu toliko atraktivni kao što su bili prije deset godina. Osim toga, a to je ključno, pojavili su se novi akteri, koji povećavaju utjecaj u odnosu na zemlje evropske periferije. Stoga postaje od strateškog interesa za samu Evropsku uniju da ubrza proces *konsolidiranja* – ne više *proširenja* – na zemlje Smanjenog Zapadnog Balkana. O *proširenju* se ne može govoriti, jer se zbog članstva Bugarske i Rumunjske u EU-i eventualnim ulaskom preostalih balkanskih zemalja u EU-u njena granica ne bi pomakla prema istoku, nego bi samo došlo do završetka procesa koji nisu dovršeni, niti će biti dovršeni sve dok postoji ta „balkanska rupa“ usred političke mape Evrope.

Nažalost, danas nema dovoljno razumijevanja za takav pristup. Štoviše, čini se da ni *business as usual* više nije prihvatljiv. Evropska unija je danas prilično hladna kad se radi o daljnjim obećanjima zemljama Smanjenog Zapadnog Balkana, i teško da bi mogla ponoviti obećanje koje im je dala 2003. na summitu u Solunu. Što preostaje? Jedna od opcija je – najgora – je povratak zemalja koje predugo čekaju u stanje autoritarnosti, radikalnog nacionalizma, antiliberalne i antizapadne politike, koja će u potpunosti odustati i od onih minimalnih promjena koje su se dogodile pod utjecajem „zapadno-evropskog magneta“. Takav trend već vidimo u Makedoniji, u kojoj je upravo dugotrajna blokada dovela do pogoršanja kad se radi o demokratizaciji, a također i do većeg osjećaja izoliranosti i beznadnosti kad se radi o političkoj budućnosti zemlje. Povratak autoritarne prakse, ili – bolje rečeno – nastavljanje s njom, dovodi u pitanje i one minimalne pomake učinjene u prvim godinama transformacije.

S obzirom da politička klasa neće moći ispuniti obećanje zbog kojeg je pošteđena kritike – a to je da će zemlja ući u EU, prije ili kasnije – u svim će se zemljama koje dugo čekaju otvoriti pitanje odnosa između elite koja je proevropska i javnog mnijenja koje će biti sve više antievropsko. U takvoj situaciji, slijedi možda čak i veća nestabilnost oko vanjskopolitičke a time i identitetske orijentacije jednog broja zemalja – npr. Bosne i Hercegovine, a možda i Crne Gore i Srbije.

To ukazuje na činjenicu da Evropska unija ima problem sa strateškim vizijama, te da djeluje reaktivno a ne preventivno. Umjesto da procijeni stanje iz realističke i strateške perspektive, ona se i dalje ponaša tako da promovira normativne poruke, ne vidjevši da one u novim okolnostima više nisu onoliko uvjerljive koliko su bile u „zlatno doba liberalizma“. Evropska unija kao da ne vidi da je u krizi, i da postoje alternative njenoj moći. Ona se i dalje može proširiti na zemlje Smanjenog Zapadnog Balkana – ali to ne želi. Zbog alternative koja se pojavljuje u toj regiji, možda sutra to više neće moći.

Time dolazimo do drugog važnog elementa koji se promijenio od 2000. godine – a odnosi se na povećanje utjecaja Rusije, a od 2003. i Turske – na Balkanu općenito, a naročito na Smanjenom Zapadnom Balkanu.

Povećanje moći Rusije jedan je od važnih novih faktora na koje treba računati kad se analiziraju politički odnosi u ovoj regiji i njen odnos prema Evropskoj uniji. U posljednjih godinu-dvije – najprije u ukrajinskoj a potom i u sirijskoj krizi – Rusija je poslala jasne poruke Zapadu: da Zapad više ne može ignorirati niti marginalizirati Rusiju. Ukrajinska kriza – a prethodno i gruzijska (2008) – pokazuju da se daljnja ekspanzija NATO-a i EU-e na istok (u post-sovjetski prostor) može dogoditi samo uz širi i opasniji sukob s Rusijom. Rusija je, tako, naročito ukrajinskom intervencijom iz 2014. *de facto* postavila granice Evropske unije na istoku. Dok u odnosu na širenje na Smanjeni Zapadni Balkan EU-a sama pokazuje znake skeptičnosti, ona se više ne može – čak i kad bi htjela – širiti dalje na istok, prema Rusiji. Time je proces *proširenja* dobio drugu dimenziju: on je moguć ali ne kao širenje mira, nego kao pokretanje novog sukoba, a možda i rata. Kao što sam već rekao, pojam *proširenje* kad se radi o Zapadnom Balkanu treba, također, zamijeniti,

jer se ne radi o pomicanju granica prema istoku, nego o *popunjavanju* ili *konsolidaciji* EU-e u teritorijalnom smislu. Zbog toga i proces eventualnog primanja novih zemalja iz post-jugoslavenskog prostora u EU-u postaje manje sporan samoj Rusiji, jer se time ne pomiču granice zapadnog utjecaj prema njoj. Ulazak Rumunjske i Bugarske u EU-u 2007. stvara oko Smanjenog Zapadnog Balkana *obruč* kojim je već označen i zaokružen teritorijalni domet širenja EU-e u toj regiji.

Nedavno započeta ruska intervencija u Siriji pokazuje da Rusija želi biti i važan globalni akter, tj. da se smatra i dalje partnerom kojeg se ne smije ignorirati u svjetskoj politici. Globalna uloga za Rusiju je od 1990. do nedavno bila ograničena uglavnom na nuklearna pitanja, dok je u drugim krizama (npr. jugoslavenskoj, iračkoj i dr.) ona imala drugorazrednu, pomoćničku ulogu. Ali, najprije ekonomskim oporavkom, pa oslanjanjem na energetske politiku, kao i stvaranjem međunarodnih saveza (npr. BRICS), i promjenom diskursa koji uključuje i ideju o *evroazijskoj uniji*, Rusija pod Putinom (od 2000.) izlazi ponovno na veliku međunarodnu scenu. Tu novu ulogu Rusije prati i nova ideološka pozicija, koja pokušava spojiti i iskoristiti uspomene i na carsku i na sovjetsku prošlost, te snažno naglašava ulogu SSSR-a u Drugom svjetskom ratu. Pritom SSSR koristi *antifašističku* retoriku, a druge zemlje, pojedince i pokrete često optužuje za *neofašizam*. Velika vojna parada u Moskvi povodom 70-godišnjice pobjede u Drugom svjetskom ratu (2015.) imala je tu svrhu.

Kad se radi o Balkanu, treba podsjetiti da je Vladimir Putin prvi put došao na vlast između ostalog i zbog neuspjeha Jeljcinove vanjske politike, koji se vidio tokom rata NATO-a protiv tadašnje SR Jugoslavije oko Kosova. Bombardiranje SR Jugoslavije bez prethodnog odobrenja Ujedinjenih naroda, i unatoč izravnom protivljenju Rusije, bio je težak poraz ruske vanjske politike. I više od toga: bilo je to poniženje za Rusiju, koja se našla praktički izvan međunarodne scene, iako je ranije u 1990-ima postupala iznimno kooperativno čak i s NATO-om. Rusija nije podržavala, ali nije ni reagirala protiv proširenja NATO-a na zemlje istočne Evrope koje su sve donedavno (do 1989.) bile njene saveznice u Varšavskom paktu. Štoviše, prihvatila je čak i članstvo tri nekadašnje sovjetske republike (baltičkih država: Litve, Latvije i Estonije) u NATO-u. Ali, bombardiranje Srbije pokazalo je da Zapad ne smatra Rusiju velikom silom, te je i ono uvažavanje koje je pokazao prilikom ratova u Hrvatskoj (povodom tzv. Z-4 plana) i Bosni i Hercegovini (u kojem ratu je Rusija bila makar obavještavana i povremeno konzultirana) sada nestalo. NATO se Rusiji obratio za pomoć tek kad je rat protiv SR Jugoslavije ušao u opasnu fazu i kad je prijetilo da se pretvori u dugotrajni iscrpljujući rat za kojeg nije bilo podrške u javnom mnijenju jednog broja zemalja-članica. Uloga Viktora Černomirdina u završnim pregovorima sa Slobodanom Miloševićem bila je važna, ali je taj „povratak Rusije“ kratko trajao – što se moglo vidjeti već iz neuspjeha epizode s ruskim tenkovima na prištinskom aerodromu. Kasniji ulazak Rumunjske i Bugarske u NATO i EU-u bit će ubrzan zbog strateške podrške koju su te zemlje pružile SAD-u pri sprečavanju prelete ruskih aviona kroz njihov zračni prostor.

Neuspjeh na Kosovu doživljen je kao poniženje, a poniženje se dugo pamti – čak i u međunarodnim odnosima u kojima, navodno, nema trajnih prijatelja ni trajnih neprijatelja. Putinov dolazak na vlast 1. januara 2000., bio je direktan odgovor nezadovoljnih dijelova političke, vojne i ekonomske klase na kosovsku epizodu, koja je značila doticanje dna u deceniji slabljenja ruske moći i utjecaja, te onoga što su mnogi u Rusiji doživjeli kao nepravedno ponižavanje njihove zemlje. Kosovo nije samo pomoglo Slobodanu Miloševiću da osvoji vlast (1987.) nego i Vladimiru Putinu. Obojica su došli na vlast jer se razvio osjećaj nepravde i poniženja, kojeg su obojica kasnije iskoristili da bi mobilizirali javnost za sebe u pokušaju da preokrenu nepovoljnu situaciju. Milošević u tome nije uspio. No, Putin djeluje u drugim okolnostima i iza sebe ima daleko snažniju *tvrđu* – a u posljednje vrijeme i *meku* – moć. Rusija nije tek republika neka raspadajuće federacije: Jeljcin ju je učinio nezavisnom državom, iako za to nije bilo većinske podrške u samoj Rusiji ni među Rusima. Rusiju se, čak i kad je slaba, ne može ignorirati. Putinov povratak na međunarodnu scenu – kroz energetske politiku, novi diskurs koji, izgleda, postaje privlačan i nekim pokretima i političarima, pa i javnom mnijenju u jednom broju zemalja evropskih periferija, kroz suprotstavljanje SAD-u i NATO-u čija popularnost je uvijek upitna zbog toga što se radi o najvećoj svjetskoj sili protiv koje se razvio snažan *anti-amerikanizam*, kao i kroz vojne intervencije u svoj susjedstvu – učinio je i poziciju Rusije na Balkanu moćnijom.

Istodobno, nakon 2002., kad je na vlast došla Stranka pravde i razvoja koju predvodi Recep Tayyip Erdoğan, i Turska je povećala svoju moć. Ona je iskoristila kraj Hladnog rata da se djelomično emancipira od SAD-a i da osmisli novu vanjskopolitičku strategiju – opisanu, prije svega, u knjizi Ahmeta Davutoğlua: „Strategijska dubina“ (2014) – koja bi Tursku do stogodišnjice proglašenja Turske Republike (2023.) učinila regionalnom silom, i to u više regija kojima pripada. Rast turskih vanjskopolitičkih ambicija povezan je, također, i s permanentnim i novonastalim krizama u susjedstvu Turske, zbog čega je ona već u prvom golfskom ratu (1991.) imala značajnu geostratešku ulogu. Raspad SSSR-a otvorio je novu priliku za širenje turskog utjecaja na zemlje Srednje Azije, a naročito na Azerbejdžan. Permanentna kriza na Bliskom Istoku, otvorila je mogućnost većeg turskog angažiranja – koje se i dogodilo, najprije kroz hlađenje odnosa s Izraelom (2010.), a odnedavno i kroz tursku intervenciju u Siriji. Nova vanjskopolitička strategija – koja po svom karakteru spoj *realizma* i *konstruktivizma* – predviđa poseban odnos prema zemljama koje su nekoć bile dio Otomanske imperije, u okviru *neosmanističke* dimenzije turske vanjske politike. Treba naglasiti da *neosmanizam* nije isto što i *islamizam*, koji predstavlja drugi od četiri aspekata potencijalnog turskog identiteta – uz evroatlantizam i turski nacionalizam. Neosmanistička dimenzija podrazumijeva poseban interes za cijeli Balkan, a ne samo za muslimansko stanovništvo ili zemlje na Balkanu. U tom kontekstu, Turska je popravila svoje odnose s Grčkom, a pojavljuje se i kao značajan akter i investitor u Makedoniji, te

kao politički partner Srbije u okviru trilaterale koju te dvije zemlje stvaraju s Bosnom i Hercegovinom. No, primarni interes Turske na Balkanu povezan je sa zaštitničkom pozicijom koju ona razvija u odnosu na Bosnu i Hercegovinu, te Kosovo. U odnosu na Bosnu i Hercegovinu, turski je predsjednik Erdoğan više puta izjavljivao da mu ju je Alija Izetbegović, prvi predsjednik Predsjedništva BiH nakon izbora 1990., „ostavio u amanet“. U Davutoğluovoj knjizi (a on je danas turski premijer) mogu se naći i jasne ocjene o strateškoj važnosti zaštite Albanaca i Bošnjaka – dva pretežito muslimanska naroda – na Balkanu. Dakle, turska politika prema Balkanu je danas daleko više pro-aktivna, tendira prema *sponzorskoj*, odnosno *pokroviteljskoj* ulozi, ali ima djelomice i *revizionistički* karakter, jer se, primjerice, protivi nekim od glavnih elemenata dejtonskog uređenja Bosne i Hercegovine (naročito, kako se vidi u „Stratejskoj dubini“ – ostanku istočne Bosne u sastavu Republike Srpske).⁷⁰

POSLEDICE JAČANJA RUSIJE I TURSKJE

Kakve su posljedice jačanja Rusije i Turske, te povećanja njihovih ambicija i interesa, za zemlje Smanjenog Zapadnog Balkana?

Pri odgovaranju na to pitanje treba naglasiti da u međunarodnoj politici uvijek ima mnogo *nepoznanica*, pa i onih nepoznanica koje je Donald Rumsfeld svojedobno nazvao *nepoznatim nepoznicama*, onima koje danas ne možemo predvidjeti zbog dinamičnog karaktera vanjsko-političkog odlučivanja. Mi ne znamo u kojoj će mjeri događaji u drugim dijelovima svijeta utjecati na planove Rusije i Turske u odnosu na Balkan. Već smo rekli da Rusija ima globalne ambicije – a u tim ambicijama mjesto Balkana je nisko na ljestvici prioriteta. Balkan je bio važan u 1990-ima, te je *poniženje* koje je Rusija tada doživjela (makar samo u svojoj auto-percepciji) bilo to veće. Ali, od tada do danas, *hotspots* međunarodne politike selili su se na druga područja: u Afganistan, Irak, u Gruziju, Siriju, Ukrajinu, na područja „rata protiv terorizma“, bitke protiv Al-Qaide i „Islamske države“, na pitanja globalnih finansijskih odnosa, cyber-kriminala, klimatskih promjena, sporazuma o globalnoj trgovini, te energetske politike koja ima strateške posljedice. Balkan je postao neka vrsta *sljepog crijeva* globalne politike. Stoga se i na samom Balkanu drži da je on *zaboravljen* i zanemaren. Dejtonski sporazum, čiju 20-godišnjicu smo nedavno obilježili, pokazuje da je svijet napravio konstrukciju koja trebala biti privremena, s obećanjem da će se kasnije sagraditi solidnija građevina, ali je potom, kao što je nedavno izjavio Zlatko Dizdarević, „otišao“ i zaboravio na to obećanje, ako ga je ikad i dao ozbiljno. Balkan nije područje bogato naftom niti nekim drugim strateški važnim resursom. On više čak nije ni mjesto koje se ne može zaobići u cestovnoj

70 O turskoj vanjskoj politici vidi: Uzer (2011), Petrović i Reljić (2011), Davutoğlu (2010).

i željezničkoj komunikaciji između Turske i središnje Evrope. Evropska unija pokazuje za njega sve manje entuzijazma, jer je i sama zaokupljena drugim problemima. Balkan se danas u međunarodnoj politici spominje samo kad dođe do krize kao što su *migracije izbjeglica*, ili sličnih problema (kriminalna trgovina ljudima ili nedopuštenim supstancama, i sl.).

Pa ipak, u novom kontekstu položaj Smanjenog Zapadnog Balkana se mijenja u odnosu na projekcije koje su bile realistične prije desetak godina, u doba Solunskog summita iz 2003. Evropska unija danas više nije jedina, iako je vjerojatno najizglednija i najmanje neizvjesna, perspektiva za zemlje tog područja. Ali, ako se na rubovima Evrope doista obnovi natjecanje ili čak i pojavljivanje sukob između Zapada i Rusije ili Zapada i Turske, pa čak i između Rusije i Turske – to će prije svega utjecati na poziciju zemalja koje nisu u EU-u, nego se nalaze između EU-e i Rusije, odnosno Turske. To je pozicija svih zemalja Smanjenog Zapadnog Balkana. U zemljama evropske izvanjske periferije – kao što su Bjelorusija, Ukrajina i post-jugoslavenske države koje sada nisu u EU-i – pojavljuju se nove mogućnosti, ali i novi rizici povezani s eventualnom obnovom *bitke za status i moć* u novom, post-unipolarnom svijetu. Čak i ako EU opstane u obliku u kojem je danas (a kriza u kojoj se nalazi šengenski prostor, te najava raznih – *exita*: npr. *Brexita*, *Grexit* i sl. otvara prostor za spekulacije i o eventualnom raspadu EU-e), pitanje je hoće li se ona i za deset godina moći širiti na post-jugoslavenske zemlje, ili će moć Rusije i Turske biti tolika da će one moći *de facto* postaviti veto na takvo proširenje, ako to žele. Pritom prije svega mislimo na Rusiju, koja je u slučaju Ukrajine učinila upravo to. Zašto to sutra ne bi ponovila na Balkanu?

Ako zemlje Balkana koje su danas kandidati za članstvo u EU-u, ne dobiju jasnu perspektivu relativno brzog ulaska u Uniju, one bi se mogle okrenuti Turskoj (koja se također osjeća poniženom zbog predugog čekanja u redu za članstvo u EU-i) ili Rusiji – ovisno, djelomice, o religijskom i kulturalnom identitetu, te narativima koji su nastali u nacionalnoj mitologiji koja će imati sve veći značaj u sve više nacionalističkim zemljama – dugotrajnim kandidatima. Kao što je zaključio Dušan Reljić (2014), bit će to posljedica ne toliko jačanja Rusije i Turske, nego nezainteresiranosti, zbunjenosti i pasivnosti same Evropske unije, koja nije iskoristila priliku onda kad je još uvijek mogla otvoriti vrata i prihvatiti sve zemlje Balkana. Umjesto toga, ona i dalje inzistira na previsokim i nereálnim kriterijima, a politiku *uslovljavanja* vodi kao da se ništa nije dogodilo u Evropi, te kao da je *liberalni optimizam* iz 1990-ih, unutar kojeg je Evropa bila zamišljena kao *unipolarna* i dalje na snazi. Oklijevanje Evropske unije, koja ne vidi da se čak i unutar nje same pojavljuje sad ne više samo njen, nego i magnet *iliberalnih ideologija* koje su popularne i u Rusiji i u Turskoj, bit će u tom slučaju glavni razlog pretvaranja Balkana u područje bipolarnog ili multipolarnog natjecanja.

Uz Rusiju i Tursku, u balkanskoj politici uloga SAD-a ostaje permanentno važna, sve dok SAD ima dominantnu ulogu u međunarodnoj politici. Jedan broj zemalja – npr. Albanija i Makedonija – već se danas oslanjaju više na

SAD nego na Evropsku uniju. Vojno i političko prisustvo SAD-a bilo je odlučujuće u završavanju ratova sredinom 1990-ih, započinjanju rata oko Kosova 1999., te iniciranju i promoviranju kosovske jednostrano proglašene nezavisnosti (2008.). Za globalnu supersilu kao što su danas SAD nema dijela svijeta u kojem ne postoje njihovi interesi – iako ti interesi danas nisu ni izbliza tako veliki i jasni na Balkanu u odnosu na ono što su bili u 1990-ima. Ali, američke baze na Balkanu ne smiju se niti se mogu ignorirati, te one čine ozbiljan faktor američkog utjecaja u ovoj regiji.

Eventualna bipolarnost ili multipolarnost na Balkanu i u drugim dijelovima evropske izvanjske periferije može imati ambivalentni učinak na moć zemalja iz te regije. Naime, pod uvjetom da su vješte i da imaju jasne vanjskopolitičke ciljeve, male zemlje mogu pokušati iskoristiti bipolarnost ili multipolarnost kako bi povećale svoju moć i osigurale uravnoteženiju vanjsku politiku, koja ne ovisi samo od jednog (hegemonskog) aktera, nego se pokušava okoristiti u uvjetima kompetitivnosti. Bipolarnost otvara opcije koje u unipolarnom sistemu nisu na raspolaganju: npr. mogućnost neutralnosti, pod uvjetom da oba dominantna aktera prihvate takvu poziciju neke zemlje. Uspomena na jugoslavensku vanjsku politiku *nesvrstanosti* latentno je prisutna u dizajniranju vanjske politike – ali ona u suvremenim okolnostima nije moguća, a naročito ne u uvjetima unipolarnosti. Bipolarnost ili multipolarnost bi je mogla možda djelomično oživjeti, iako i tu treba voditi računa o tome da nijedna od zemalja-nasljednica Jugoslavije nije više ni tako velika, ni tako važna kao što je bila Jugoslavija u doba Hladnog rata. Radi se o nizu relativno malih, oslabljenih država, koje su u 1990-im zadobile uglavnom negativnu reputaciju, s kojom se i dalje bore i koju pokušavaju promijeniti. One nemaju više ni strateški ni ideološki značaj kojeg je imala Jugoslavija od 1948. do 1990., tako da moraju pronaći druge načine eventualnog balansiranja u bipolarnoj situaciji.

Jedna od nepoznanica u procjeni razvoja događaja na Balkanu u novim okolnostima jest i odnos između Rusije i Turske. Te dvije zemlje imaju više zajedničkih interesa, ali istodobno i mjesta gdje im se interesi razdvajaju, pa možda i sukobljavaju. Od zajedničkih interesa, prije svega treba istaći zajedničku želju da konkuriraju Evropskoj uniji, i da možda zajedničkim akcijama dodatno uslove Evropu u području energetske politike. Turska i Rusija su najavile suradnju upravo u energetske pitanjima kroz projekt *Turski tok*. I jedna i druga zemlja imaju ambicije da postanu *most* između Evrope i Azije, u okviru nekog (međusobno različitog) *evroazijskog* političkog i ekonomskog povezivanja. Obje se zemlje osjećaju djelomično isključenima zbog i iz procesa evropskog proširenja. Njihovi zajednički interesi šire se, također, i na pitanja šire cjeline pravoslavno-muslimanskih odnosa, koji su u jezgri niza potencijalnih ili aktualnih sukoba: npr. na Kipru, na Kosovu, na Kavkazu i u Srednjoj Aziji. S druge strane, Turska i Rusija imaju različite orijentacije kad se radi o bezbednosnoj politici – Turska je članica NATO-a i na to članstvo polaže velike nade kad se radi o vlastitoj bezbednosti, a Rusija se protivi daljnjem širenju NATO-a, naročito na

područja u neposrednoj blizini svojih granica. Turska i Rusija imale su potpuno oprečne interese i pozicije u odnosu na sirijsku krizu. Međusobni rivalitet između tih dviju zemalja ima i neke povijesne korijene, koji nisu irelevantni u kontekstu oživljavanja tradicionalizma u obje zemlje (otkako su na vlasti Putin i Erdoğan obje zemlje revaloriziraju svoju davniju imperijalnu prošlost kako bi legitimirali pokušaj da povećaju utjecaj u prostorima nekadašnjeg Ruskog i Otomanskog imperija).

U odnosu na Evropu i Balkan, i Turska i Rusija imaju određene interese – i to povećane. Prema Evropi, obje zemlje žele biti uključene u evropska pitanja, i smatraju da je politika EU-a, koja ih je marginalizirala i držala isključenima, nepravedna i protivna njihovim interesima. Rusija sebe vidi kao zemlju bez koje se ne može postići trajna stabilnost i mir u Evropi. Ona podsjeća na doprinos SSSR-a u oslobođanju Evrope od nacizma i fašizma, upravo zato što je Drugi svjetski rat pokazao da se sloboda Evrope ne može postići bez ruske (tada sovjetske – ali sada u službenom narativu potpuno rusizirane) vojne sile. Turska je davno aplicirala za članstvo u EU-i, i smatra uvredljivim da su prije nje članice postale zemlje koje u trenutku kad je Turska započela svoj evropski put nisu ni postojale. Štoviše, zemlje koje imaju kraći i (Turska vjeruje) plići demokratski kredibilitet od nje same.

Rusija i Turska pažljivo prate događaje na Balkanu. Ako se proces evrointegracija u potpunosti zaustavi, to će biti prilika i za Rusiju i za Tursku da povećaju svoj utjecaj i moć na Balkanu. Davutoğluova knjiga otkriva da je *neoosmanizam* jedna od četiri ključne osobine turskog političkog identiteta (uz evropejstvo, turski nacionalizam i islamizam). Revizija *kemalizma*, koja traje od 2002. do današnjih dana – s ambicijom da se nastavi i intenzivira kako se približava stota godišnjica Republike Turske (2023.), omogućava da se s manje rezervi pristupa nasljeđu osmanskih vremena i da ga se iskoristi kao temelj za širenje kulturalnog, političkog, ekonomskog i bezbednosnog utjecaja u zemljama koje su bile dio Osmanske imperije. To se odnosi i na pravoslavne i na muslimanske zemlje – npr. na Makedoniju, u kojoj je Turska postigla priličan utjecaj, naročito u svjetlu tenzija koje ta zemlja ima s Grčkom, te nakon početka grčke ekonomske krize. I odnosi sa Hrvatskom i Srbijom imali su svojih značajnih uspona – npr. kroz dvije trilateralne koje su uključivale i Bosnu i Hercegovinu.

Bosna i Hercegovina je, naravno, poseban slučaj kad se radi o poziciji Turske na Balkanu. Prije svega, u javnom mnijenju je ta zemlja percipirana kao drugi najveći prijatelj i potencijalni saveznik Turske: odmah nakon Azerbejdžana. Turski predsjednik Erdoğan više je puta iskazivao simboličke geste ili je izjavljivao izrazitu bliskost Turske sa Bosnom i Hercegovinom, odnosno Sarajevom. I bošnjački političari – a djelomice i širi slojevi bošnjačkog naroda – pokazuju znake bliskosti u odnosu na Tursku: npr. prilikom navijanja za turske sportske nacionalne reprezentacije. U 1990-im je Turska bila namjerno izrazito rezervirana i oprezna kad se radilo o samostalnim djelovanjima u Bosni i Hercegovini, u kojoj je slijedila američki i zapadni put. No, nakon dolaska na

vlast AKP-a, turska je vanjska politika postala daleko samostalnija u odnosu na Zapad: ne samo u odnosu na Balkan, nego i, primjerice, u odnosu prema Izraelu (posebno nakon 2010.). Davutoğluova je ambicija od Turske učiniti *regionalnu silu*, i to sa utjecajem u više regija, od kojih je jedna i Balkan. Hoće li to značiti i izravno političko i drugo interveniranje u Bosni i Hercegovini – naročito ako oslabe zapadne garancije za njenu cjelovitost – ostaje da se vidi. Dosad je Zapad bio u stanju nametnuti svoju hegemoniju u pitanju kreiranja i održavanja poretka u Bosni i Hercegovini. Dejtonski poredak je bio demonstracija apsolutne prevlasti Zapada (SAD-a) nad svim ostalim akterima. Ali, eventualno slabljenje Zapada otvara vrata za druge aktere. U tom smislu, nije nezamislivo da se stabilnost i održanje Bosne i Hercegovine garantira u trokutu: Zapad – Turska – Rusija, odnosno: Washington – Ankara – Moskva, čak i bez EU. Ako EU zatvori vrata Smanjenom Zapadnom Balkanu, a naročito Bosni i Hercegovini koja je danas najudaljenija od pridruživanja EU-i, to će otvoriti vrata za takve alternativne kombinacije.

Ruski utjecaj na Zapadnom Balkanu oslabio je dramatično u 1990-im godinama, pa je Rusija tek na putu oporavka u odnosu na stanje koje je bilo prije 1989. Kao što je rekao Iver Neumann (2015), Rusija je nekad bila velika sila: imala je političku i vojnu kontrolu nad pola Evrope, sve do Berlina. Danas se bori za Krim. Njena je moć istisnuta ne samo iz zemalja nekadašnjeg Varšavskog ugovora, nego i iz baltičkih zemalja, koje su nekoć bile dio SSSR-a. Bugarska i Rumunjska, zemlje koje se nalaze između Rusije i Smanjenog Zapadnog Balkana su danas i članice NATO-a i članice EU-e. Teško je zamisliti direktan utjecaj, kakav je moguć, primjerice u Gruziji i Ukrajini. No, s druge strane, ruski utjecaj ipak nije zanemariv. Prije svega, u javnom mnijenju Srbije, a također i Republike Srpske (Bosna i Hercegovina), Rusija uživa visok ugled. Ruski angažman protiv priznavanja samostalnosti Kosova, kao i nedavno blokiranje britanskog prijedloga rezolucije Saveta bezbednosti UN-a kojim bi se masovni zločini u Srebrenici proglasili genocidom, pokazao je da srpska politika ne može zanemariti poziciju i interese Rusije. Shodno tome, Srbija je odbila uvesti sankcije protiv Rusije, te u tom smislu ne slijedi politiku EU-e, organizacije čiji član želi postati. U kulturalnoj sferi, Rusija je također prisutnija nego u 1990-im, a u slučaju post-jugoslavenskih zemalja, i više nego ikad nakon 1948. Veze između Rusije idu preko pravoslavne crkve, jednog broja političkih stranaka koje su javno prorusk, kroz novoformirane medije i sl. Rusija se u javnom diskursu pojavljuje kao alternativa Zapadu, a kako se Zapad često poistovjećuje sa SAD, njegova popularnost svugdje pada. Rusija bi, stoga, mogla profiterati od krize EU-a, kao i od povećanja antiamerikanizma u Evropi. Putinova doktrina *iliberalne demokracije* ima svoje pristaše u svim zemljama Smanjenog Zapadnog Balkana, i u jednom broju zemalja na unutarnjoj evropskoj periferiji (npr. u Mađarskoj). U novim okolnostima, u kojima se na periferijama pojavljuje mogućnost *strateškog vakuma*, taj bi prostor mogao biti još otvoreniji za veći utjecaj Rusije.

ZAKLJUČAK

Razdoblje koje je započelo 1989. – i kojeg je karakterizirao liberalni optimizam – doista je bilo razdoblje *unipolarnog trenutka*. Jugoslavenska je kriza bila tretirana više kao neki „izuzetak“ a ne kao pravilo koje narušava liberalni koncept, što je i dovelo do toga da joj se ne pristupi dovoljno ozbiljno u nadi da će se riješiti sama od sebe. Ali, već 2001. postaje jasno da se Zapad vraća politici *bezbednosti*, dok su glavne teme liberalnog pristupa – ljudska prava, bezbednost ljudi, sloboda, relativiziranje suvereniteta i sl. – polako ali sigurno nestale iz fokusa međunarodne politike. Evropa se tome odupirala, pokušavajući trend obnove realizma prebaciti na SAD. Ali, s pojavom Vladimira Putina (2000.), te naročito financijskom i ekonomskom krizom iz druge polovine 2000-ih, i u njoj se događa obrat. Proširenje EU-a suočava se s unutarnjim otporima u zemljama-članicama, sa politikom fingiranja i simuliranja od strane kandidatskih zemalja, te s otporom Rusije. Pod utjecajem tih trendova, EU-a danas više ne može garantirati da će zemlje Smanjenog Zapadnog Balkana ikad postati njene članice.

Ta nova situacija, u kojoj je EU-a jedan *nedovršeni projekt* koji možda nikad neće ni biti dovršen, postavlja se pitanje budućnosti regije koja danas predstavlja „bijelu rupu“ na političkoj mapi EU-a. Taj prostor se pojavljuje kao potencijalno političko, ekonomsko, a možda i bezbednosno područja na kojem bi se mogla razviti snažna kompeticija za utjecaj između EU-a i drugih aktera: SAD-a, Rusije i Turske. Slabljenje „evropskog magneta“ koji je u 1990-im i u prvoj polovici 2000-ih snažno utjecao na unutarnju politiku zemalja-kandidata, sada je oslabio. Na drugoj strani, jača atraktivnost i utjecaj Rusije i Turske, koje sa sobom uvode i doktrinu *iliberalne demokracije*. Ti trendovi otvaraju prostor za bipolarnost i multipolarnost u rubnim (perifernim) područjima Evrope, i to i u unutarnjoj i u vanjskoj periferiji EU-a. To će naročito biti slučaj ako se dogodi da neka zemlja izade iz EU-a (npr. kroz referendum u Velikoj Britaniji, tzv. *Brexit*, ili kroz eventualni *Grexit* ili neki drugih – *exit*), čime bi snaga i utjecaj EU-e znatno oslabio. U Evropi se već primjećuje određeno *soliranje* odnosno pokušaj vođenja *dvostruke igre*, od kojih jedna podrazumijeva pokušaj očuvanja i integriranja EU-a, a druga pokušaj pozicioniranja potencijalnih velikih sila za svaku eventualnost, pa i onu da se EU-a raspadne. To se repositioniranje vidi i u odnosu na balkansku politiku. Spekulirajući o toj mogućnosti, treba ipak reći da bi najveća opasnost za Balkan bilo stanje anarhije i kaosa koji bi mogao nastati između starog i novog poretka – a ne toliko prelazak sa starog na novi, niti zadržavanje starog. No, to je tema za neki drugi članak.

BIBLIOGRAFIJA

- BIEPAG. 2014. The Unfulfilled Promise: Completing the Balkan Enlargement. Policy Paper, maj 2014. Dostupno na: <http://balkanfund.org/unfulfilled-promise-completing-the-eu-enlargement-to-the-balkans/>. Pristup: 18. novembra 2015.
- Bodyuszynski, Mieczyslaw. 2010. Regime Change in Yugoslav Successor States: Divergent Paths toward a New Europe. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Charap, Samuel i Jeremy Shapiro. 2014. „How to Avoid a New Cold War“ Current History okt. 2014: 265-271.
- Davutoğlu, Ahmet. 2010. „Turkey’s Zero-Problems Foreign Policy“, Portal Foreign Policy, 20. maja 2010. Dostupno: <http://foreignpolicy.com/2010/05/20/turkeys-zero-problems-foreign-policy/>. Pristup: 18. novembra 2015.
- Davutoğlu, Ahmet. 2014. Strategijska dubina: međunarodni položaj Turske. Prevela: Senka Ivošević Ipek. Beograd: Službeni glasnik.
- Giddens, Anthony. 1994. Beyond Left and Right: the Future of Radical Politics. Cambridge: Polity Press.
- Hill, Christopher. 2003. „What is to be done?“ Foreign Policy as a Site for Political Action“ International Affairs God 79, br. 2: 233-255.
- Halikiopoulou, Daphne i Sofia Vasilopoulou (ur). 2011. Nationalism and Globalisation: Conflicting or Complimentary?. London: Routledge.
- Jachtenfuchs, Marcus. 2002. „Deepening and widening integration theory“ Journal of European Public Policy Vol. 9: 650-7.
- Jakovina, Tvrtko. 2010. „Hrvatska vanjska politika: što smo bili, što jesmo, što želimo i što možemo biti?“, u: Neven Budak i Vjeran Katunarić (ur.). Hrvatski nacionalni identitet u globalizirajućem svijetu. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 83-101.
- Jović, Dejan. 2002. „Strah od postajanja manjinom i sukob u prethodnoj Jugoslaviji“ Reč 65/11, mart 2002: 113-130.
- Jović, Dejan. 2009. „Croatia after Tudjman: the ICTY and issues of transitional justice“ Chaillot Papers 116, 23-27, Paris: Institute for Security Studies.
- Jović, Dejan. 2010. „Problems of Early Post-Communist Transition Theory: from Transition from to Transition to“ Politička misao 47: 44-68.
- Jović, Dejan. 2011. „Hrvatska vanjska politika pred izazovima članstva u Europskoj uniji“ Politička misao, God. 48, br. 2: 7-36.
- Jović, Dejan. 2014. „Ukrainian Crisis and EU enlargement in Western Balkans“. Dostupno na: <http://www.suedosteuropa.uni-graz.at/biepag/node/60>. Pristup: 18. novembra 2015.

- Krickovic, Andrej i Yuval Weber. 2015. „Why a New Cold War with Russia is Inevitable?“. Dostupno na: <http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/09/30-new-cold-war-with-russia-krickovic-weber>. Pristup: 26. oktobra 2015.
- Lamont, Christopher K. 2010. „Defiance or Strategic Compliance? The post-Tudman Croatian Democratic Union and the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia“ *Europe-Asia Studies*, god. 62, br. 10: 1683-1705.
- Laurent, Pierre-Henry i Marc Maresceau (ur.) 1998. *The State of the European Union: Deepening and Widening*. Vol 4. Boulder i London: Lynne Rienner Publishers.
- Mazower, Mark. 2004. *Mračni kontinent*. Zagreb: Prometej.
- Moneghan, Andrew. 2015. *A ‘New Cold War’? Abusing History, Misunderstanding Russia*. London: Chatham House Research Papers.
- Neumann, Iver. 2015. „I remember when Russia was a Great Power“ *Journal of Regional Security*, God 10, br. 1: 5-16.
- Pavlaković, Vjeran. 2010. „Croatia, ICTY and General Gotovina as a Political Symbol“ *Europe-Asia Studies*, God. 62, br. 10: 1707-40.
- Peskin, Victor i Mieczyslaw Boduszynski. 2003. „International justice and domestic politics: post-Tudman Croatia and the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia“ *Europe-Asia Studies*, God. 55, br. 7: 1117-1142.
- Petrović, Žarko i Dušan Reljić. 2011. „Turkish Interests and Involvement in the Western Balkans: a Score-Card“ *Insight Turkey*, God. 13, br 3: 159-172.
- Reljić, Dušan. 2014. „Samo Evropska unija može na Zapadni Balkan dovesti Rusiju i Tursku – ako bude odlagala vlastito proširenje na to područje“. Portal *Politička misao*, 29. novembra 2014. Dostupno: <http://politickamisao.com/samo-evropska-unija-moze-na-zapadni-balkan-dovesti-rusiju-i-tursku-ako-bude-odlagala-vlastito-prosirenje-na-to-podrucje/>. Pristup: 18. novembra 2015.
- Sabanadze, Natalie. 2010. *Globalization and Nationalism: the cases of Georige and the Basque Country*. Budimpešta i New York: CEU Press.
- Uzer, Umut. 2011. *Identity and Turkish Foreign Policy*. London: IB Tauris.

Siniša Tatalović⁷¹

*Fakultet političkih znanosti
Sveučilišta u Zagrebu*

Utjecaj članstva u Europskoj uniji na politiku Republike Hrvatske prema Zapadnom Balkanu

UVOD

Nakon proglašenja nezavisnosti 1991. godine, Hrvatska je iskazala jasan interes uključivanja u sve međunarodne organizacije, uključujući i tadašnju Europsku ekonomsku zajednicu. Zauzeta ratom do 1995. godine te poslijeratnim zbivanjima koji su osporavali demokratski razvoj sve do 2000. godine, Hrvatska je bila daleko od postizanja članstva u Europskoj uniji. Nakon dvadeset i dvije godine od proglašenja nezavisnosti, Hrvatska je postala članica Europske unije, prešavši dugi i neizvjestan put. Na tome putu, suočena s brojnim preprekama, važan izazov bili su odnosi sa susjedima, posebno onima na Zapadnom Balkanu.⁷² U procesu pristupanja Hrvatske Europskoj uniji često se postavljalo pitanje kakvu će politiku voditi Hrvatska prema državama Zapadnog Balkana nakon članstva u Europskoj uniji. U radu se pokušava odgovoriti na ovo pitanje, polazeći od dosadašnjeg iskustva članstva Hrvatske u Europskoj uniji i odnosa prema susjednim državama. Polazne pretpostavke su da Hrvatska, nakon članstva u Europskoj uniji, nema jasno definiranu politiku prema Zapadnom Balkanu. već ona ovisi o

71 E-mail: statal@fpzg.hr

72 Pojam Zapadni Balkan obuhvaća: Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru, Hrvatsku, Kosovo, Makedoniju i Srbiju. Ovaj pojam nerado se koristi u hrvatskoj političkoj i stručnoj javnosti. „Pojam zapadnoga Balkana, koji se danas često rabi za definiranje geografskoga i geopolitičkoga položaja Hrvatske, u potpunoj je suprotnosti s načelima geografske regionalizacije Europe kao i s geografskom definicijom poluotoka. (Slukan Atlić 2011, 401)

međusobnim odnosima s pojedinim zemljama, pri čemu je ekonomska suradnja značajnija od političke. Da bi se provjerila ova pretpostavka neophodno je prikazati hrvatsku politiku prema Zapadnom Balkanu prije članstva, te politiku prema pojedinim državama ove regije nakon članstva u Europskoj uniji.

PRISTUPANJE HRVATSKE EUROPSKOJ UNIJI

Nakon parlamentarnih i predsjedničkih izbora 2000. godine članstvo Hrvatske u Europskoj uniji proklamirano je kao strateški cilj i najvažniji zadatak. Oko toga, vrlo brzo su se usuglasili tadašnji premjer Ivica Račan i predsjednik Stjepan Mesić. To se pokazalo i na Zagrebačkom samitu, kada je Hrvatska i službeno započela svoj put prema Europskoj uniji. Spremnost Hrvatske da predano radi na pristupanju Europskoj uniji, ali i da pomogne svojim susjedima, iskazao je tadašnji predsjednik Stjepan Mesić u svom govoru sljedećim riječima: „Republika Hrvatska potpuno je svjesna kako ne može biti potpunog i trajnog mira i sigurnosti na njenim granicama toliko dugo dok mir i sigurnost ne vladaju i u svim zemljama u njenom okruženju. Iskreno želimo da ovaj prostor, koji se na žalost doživljavao kao prostor nepovjerenja i razaranja, postane jedan od najstabilnijih dijelova Europe. Mi smo spremni toj stabilizaciji dati svoj maksimalni doprinos. Odlučni smo uložiti i dodatne napore kako bismo kroz partnerske odnose, i sa susjedima i s međunarodnom zajednicom, pridonijeli stvaranju sigurne, napredne i cjelovite Europe.“⁷³ Nakon Zagrebačkog samita, proces pristupanja Hrvatske Europskoj uniji počeo se odvijati relativno brzo. Tome je pogodovala i klima proširenja Europske unije na zemlje istočne Europe koje su već 2003. godine primljene u članstvo. Tada se vjerovalo da i Hrvatska zajedno sa zemljama Zapadnog Balkana može brzo napredovati prema članstvu u Europskoj uniji. Pitanje koje se postavljalo bilo je vezano i odnosilo se na to da li koristiti individualni ili zajednički pristup svim zemalja regije. Hrvatska je čvrsto zagovarala individualni pristup, ukazujući na opasnost da bi zajednički pristup mogao ugroziti i na neodređeno odgoditi njeno članstvo u Europskoj uniji. Hrvatska politika se temeljila na stavu da brzina kojom se pojedina država kreće kroz različite faze procesa stabilizacije i pridruživanja ovisi o sposobnosti svake države da preuzima i ispunjava obveze koje proizlaze iz sve bližeg pridruživanja Europskoj uniji. Svaka zemlja napreduje prema Europskoj uniji slijedom svoje vlastite, individualne uspješnosti u ispunjavanju postavljenih uvjeta. Činjenica što neka država ne ispunjava postavljene uvjete ne utječe na položaj drugih država.⁷⁴

73 <http://www.stjepanmesic.hr/hr/arhiva-govori/24112000-zagreb-hrvatska-zagreba%C4%8Dki-summit> (09.10.2015.)

74 [http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi/europska-unija-\(eu\)/proces-stabilizacije-i-priduzivanja](http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi/europska-unija-(eu)/proces-stabilizacije-i-priduzivanja) (pristupljeno: 06.11.2015.)

Hrvatska je put prema članstvu u Europskoj uniji započela 2001. godine parafiranjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Vrlo brzo nakon toga, početkom 2003. godine podnijela je i zahtjev za članstvo u Europskoj uniji. Početak pristupnih pregovora koji je bio predviđen za početak 2005. godine, zbog nepotpune suradnje s Međunarodnim sudom za ratne zločine počinjene na prostoru bivše Jugoslavije, bio je odgođen. Tek kada je haška tužiteljica Carla Del Ponte potvrdila potpunu suradnju, pregovori su službeno otvoreni 03.10.2005. godine.

Hrvatska je, prema mišljenju Europske komisije, bila ocjenjena kao funkcionalna *demokracija* sa stabilnim institucijama koje garantiraju *vladavinu prava*. To je bila osnovna pretpostavka da mogu početi pregovori, tokom kojih su se pojavljivali brojni problemi. Neki su bili unutarnje politički, dok su drugi imali vanjsko političku dimenziju. Jedan od prigovora odnosio se na *državnu* upravu koja je bila glomazna i troma, a čija je reforma tekla sporo. Veliki diskrecijski raspon koji je postojao, dovodio je do neefikasnosti i pravne nesigurnosti, što je pogodovalo kriminalu i *korupciji*. Uz to su bili povezani i problemi u pravosuđnom sustavu koji su se ogledali prvenstveno u dugom trajanju procesa. Korupcija i kriminal su predstavljali najveći problem. Mnoge optužbe za korupciju i kriminal su ostajale neistražene, a slučajevi korupcije i kriminala obično su prolazili nekažnjeno. Provedba antikorupcijskog programa na početku pregovora s Europskom unijom nalazila se tek u početnoj fazi i nije davala rezultate. Potrebna je bila potpuna provedba programa i snažna politička volja za jačanjem aktivnosti, posebno kada je riječ o korupciji i kriminalu na najvišoj razini vlasti. Tek prva uhićenja i procesuiranja najviših državnih dužnosnika nekoliko godina nakon početka pregovora s Europskom unijom, pokazala su vjerodostojnost proklamiranih politika. Jedna od glavnih prepreka za otvaranje pregovora, a time i ulazak u članstvo Europske unije bila je suradnja s Međunarodnim sudom za ratne zločine počinjene na području bivše Jugoslavije. Nakon izručenja svih osumnjičenih za ratne zločine, kao problem se isticala dostava topničkih dnevnika vezanih za prekomjerno granatiranje Knina. Nadalje, sporna je bila i spora provedba *Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina*, čije je donošenje 2002. godine bilo uvjet dobivanja statusa kandidata za članstvo u Europskoj uniji. Najveći problemi u položaju nacionalnih manjina odnosili su se na njihovu nedovoljnu zastupljenost u državnoj i javnoj upravi, pravosuđu i *policiji*. Dio prigovora odnosio se i na probleme vezane za povratak izbjeglih Srba i obnovu njihove u ratu uništene imovine. Poseban naglasak dat je na provođenje politike prema Romima u cilju njihovog boljeg uključivanja u društvo. Granični spor sa Slovenijom, koji je trebao biti sporedan u procesu pregovora, pokazao se kao najveća kočnica na hrvatskom putu prema Europskoj uniji. Spor u vezi razgraničenja na kopnu i moru jačao je kako su tekli pregovori. Ključan problem je bila granica Hrvatske i Slovenije u Piranskom zaljevu za koji je Slovenija smatrala da joj, po načelu pravičnosti, pripada u cijelosti. Nakon

dugih pregovora i uz posredovanje Europske unije spor je riješen pristankom obiju država na arbitražu.⁷⁵

Pregovori o članstvu u Europskoj uniji odvijali su se u nekoliko etapa. U prva etapi koja je započela 20.10.2005. godine izvršena je analiza usklađenosti hrvatskog zakonodavstva s europskim propisima. Nakon toga, započeli su pregovori koji su bili usmjereni na uvjete pod kojima će Hrvatska usvojiti, implementirati i izvršavati pravnu stečevinu Europske unije.⁷⁶ U slučaju Hrvatske pregovori su bili izuzetno zahtjevni i trajali su skoro šest godina. Formalno su zatvoreni sredinom 2011. godine, nakon čega su započele pripreme za potpisivanje pristupnog ugovora. Ovaj ugovor o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji potpisan je u *Bruxellesu* 09.12.2011. godine.⁷⁷ Time je bila završena jedna važna faza u razvoju Hrvatske i započela je nova u kojoj je odluku o pristupanju Europskoj uniji trebalo potvrditi na referendumu. Ovo nije bio nimalo lagan zadatak jer je Hrvatska imala ustavnu definiciju referenduma koja je zahtijevala da se za odluku treba izjasniti 50% i jedan glasač od ukupnog broja glasača upisanih u birački spisak. Polazeći od pretpostavke da se to ne bi moglo osigurati, pristupilo se promjeni Ustava i odredbi o referendumu u smislu da je za odluku dovoljno 50% i jedan glas od onog broja birača koliko je izašlo na referendum.

Zaokupljenost hrvatske Vlade pregovorima s Europskom unijom, otvorilo je prostor predsjedniku Republike za aktivniju politiku prema državama zapadnog Balkana. Aktivnu politiku, s naglaskom na gospodarsku suradnju vodili su i predsjednik Stjepan Mesić i predsjednik Ivo Josipović, koji je u svojoj politici prema regiji snažno zagovarao politiku pomirenja i odmicanja od ratne prošlosti. Nakon potpisivanja pristupnog ugovora Hrvatske s Europskom unijom, Vlada je počela preuzimati inicijativu i smanjivati utjecaj predsjednika Republike u regionalnoj politici.

Neposredno prije ulaska u Europsku uniju hrvatsku vanjsku politiku prema Zapadnom Balkanu obilježavao je optimizam i spremnost da se pomogne susjednim državama na njihovom europskom putu. Ulazak Hrvatske u Europsku uniju, ministrica vanjskih i europskih poslova Vesne Pusić, vidjela je kao „proširenje sa zadatkom“.⁷⁸ Od Hrvatske se očekivalo da podrži napore ostalih zemalja Zapadnog Balkana u provedbi reformi na njihovom putu prema Europskoj

75 Slovenija je pregovore Hrvatske s Europskom unijom deblokirala nakon što tadašnji premijeri dviju država, Jadranka Kosor i Borut Pahor potpisali Sporazum o arbitraži 04. studenog 2009. godine u Stocholmu.

76 O sadržaju pravne stečevine nema pregovora, jer se pregovori temelje na načelu da svaka država kandidatkinja tijekom pregovora mora usvojiti cjelokupnu pravnu stečevinu.

77 <http://www.mvep.hr/hr/hrvatska-i-europska-unija/pregovori> (09.10.2015.)

78 <http://www.jutarnji.hr/vesna-pusic--da--mozda-cu-otici-iz-kukuriku-vlade-ako-hns-zatrzi-da-na-izborima-idem-protiv-bandica-i-bernardica/1063970> (pristupljeno 06.11.2015.)

uniji. Hrvatsko iskustvo pristupanju Europskoj uniji pokazuje kako je bitno pokrenuti unutarnje reformske procese, a kad se jedanput pokrenu, oni su gotovo nezaustavljivi jer se mobiliziraju unutarnje pro reformske političke snage, ali i jača podrška iz Unije. Na ulazak Hrvatske u Europsku uniju nije se gledalo samo kao na unutarnje pitanje, nego se gledište proširilo i njegov utjecaj na susjedne zemlje. Od Hrvatske se očekivalo, a ona je to i obećavala, da iskustvo stečeno u procesu pregovaranja prenese kandidatima i potencijalnim kandidatima u regiji. (Šelo Šabić 2013, 15).

Ulazak Hrvatske u Europsku uniju imao je i svoje troškove koji su iznosili 4,7 milijardi kuna (616,8 milijuna eura) a ovaj iznos je trebao biti pokriven gospodarskim rastom.⁷⁹ Zbog višegodišnjeg izostanka gospodarskog rasta, protivnici ulaska Hrvatske u Europsku uniju ove troškove su koristili kao argumentaciju da će Hrvatska od članstva imati više štete nego koristi. Ipak, javna rasprava o članstvu prije održavanja referenduma sadržajno je više bila usmjeren na koristi od članstva u Europskoj uniji. To su u konačnici pokazali i rezultati referenduma koji je održan 30.06.2011. godine.⁸⁰ Prema službenim rezultatima Državnog izbornog povjerenstva, glasovanju na referendumu je pristupilo 1.960.231 ili 43,51% od ukupnog broja birača. „Za“ ulazak Hrvatske u Europsku uniju glasovalo je 1.299.008 ili 66,27% birača, dok je „Protiv“ ulaska glasovalo 649.490 ili 33,13% birača.⁸¹ To je bila očekivana odluka koja je Hrvatskoj otvorila nove perspektive na unutarnjem i međunarodnom planu. Pozitivan ishod referenduma u Hrvatskoj je dočekan s olakšanjem te je svečano proslavljen u Zagrebu. Tom prilikom visoki državni dužnosnici su u svojim izjavama iskazivali visoka očekivanja od budućeg članstva.

HRVATSKA POLITIKA PREMA DRŽAVAMA ZAPADNOG BALKANA NAKON ČLANSTVA U EUROPSKOJ UNIJI

Na početku članstva u Europskoj uniji, Hrvatska je najavljivala pomoć svim državama zapadnog Balkana koje su se tada nalazile u različitim statusima u odnosu na Uniju. Ovaj stav je iskazivan u izjavama najviših državnih dužnosnika. Tako je, na primjer, predsjednik Vlade Zoran Milanović naglašavajući važnost suradnje u području ekonomije izjavio: „Želim svima ono što se događa i Hrvatskoj, da svi budemo u Europskoj uniji, i da svi budemo dio jednog

79 <http://www.bankar.me/2013/09/30/koliko-hrvatsku-kosta-clanstvo-u-eu> (pristupljeno: 08.11.2015.)

80 Za pozitivan ishod referenduma, odnosno za odluku o udruživanju, bilo je potrebno da najmanje polovina plus jedan birač od ukupnog broja birača koji su pristupili referendumu, valjano zaokruži „za“.

81 www.sabor.hr/lgs.axd?t=16&id=21567 (pristupljeno: 08.11.2015.)

zajedničkog tržišta u kojem će ljudi, ideje, zamisli i inovacije putovati slobodno i gdje neće biti barijera i gdje će svi od toga moći dobro živjeti, zaraditi i obogatiti se.⁸² Završetkom procesa pristupanja Europskoj uniji, hrvatska Vlada povećala je interes za ekonomskom suradnjom s državama Zapadnog Balkana, vidjevši u tome ne samo ekonomsku, nego i političku korist u cilju jačanja svoje pozicije unutar Europske unije. Smatrano je da Hrvatska najbolje poznaje odnose i razumije probleme u ovoj regiji, zbog čega može i najviše utjecati na pozitivne procese u pojedinim državama Zapadnog Balkana, te pomoći na njihovom putu u Europsku uniju. Svoje dobre namjere u postizanju navedenog cilja, hrvatski dužnosnici su najviše iskazivali u odnosu na Bosnu i Hercegovinu i Srbiju. Iz mnogo razloga, ove dvije države su se našle u fokusu interesa Hrvatske. U Bosni i Hercegovini živi veliki broj pripadnika hrvatskog naroda, dok u Srbiji živi značajna hrvatska nacionalna manjina. S ovim državama Hrvatska ima i veliku vanjsko trgovinsku razmjenu, a povezuje ih i Dejtonski mirovni sporazum kojim je zaustavljen rat u Bosni i Hercegovini.

Ipak, nakon dobivanja članstva u Europskoj uniji, Hrvatska je u određenoj mjeri napustila dotadašnju pro aktivnu politiku prema Zapadnom Balkanu, koju su do tada vodili Vlada i predsjednik Republike. Uslijedila je politika usmjerena prema pojedinim državama regije, ali ne i prema Zapadnom Balkanu kao cjelini. Za mnoge je hrvatska politika prema Zapadnom Balkanu, nakon članstva u Europskoj uniji nekonzistentna i ovisna o različitim faktorima koji su prema mišljenju pojedinih analitičara i dalje u priličnoj mjeri nepoznanica. Ona će ovisiti o tome je li Europska unija i dalje privržena politici proširenja, odnosno solunskoj strategiji te stoji li i dalje ideja da bi svaka zemlja post jugoslavenskog prostora trebala jednog dana ući u Europsku uniju i je li svaka zemlja potencijalni kandidat. Deklarativno, to je i dalje namjera, ali u stvarnosti ima sve više indicija da će u procesu daljnjeg proširivanja Europske nije u tom području Europe biti velikih zastoja. To se odnosi, primjerice, na politiku prema kosovskom pitanju, prema kojoj Europska unija nema jedinstven stav. Također, odnosi se i na najavu nekih zemalja (npr. Francuske i Austrije) da će svako daljnje proširivanje biti predmet referendumu u tim zemljama. S obzirom na to da Europska unija sada ima druge prioritete – prije svega vezane uz rješavanje financijske i ekonomske krize – proširenje na zemlje koje su sve odreda specifične, i to svaka na svoj način, bit će velik izazov (Jović 2012, 176). Ovo se pokazalo kao izuzetno važno za hrvatsku politiku prema proširenju Europske unije na države Zapadnog Balkana.

Najveći interes Hrvatske nakon članstva u Europskoj uniji, pokazan je prema Bosni i Hercegovini koja je postala često odredište posjeta najviših državnih dužnosnika. Jedan od važnijih događaja, koji je trasirao noviju hrvatsku politiku

82 <http://www.dw.com/bs/zapadni-balkan-za-ja%C4%8De-gospodarsko-povezivanje-i-integraciju-u-europsko-tr%C5%BEi%C5%A1te/a-16731120> (pristupljeno: 07.11.2015.)

prema Bosni i Hercegovini, bio je govor tadašnjeg predsjednika Ive Josipovića u Parlamentu Bosne i Hercegovine 2010. godine. On je rekao: „Republika Hrvatska nije samo susjed Bosni i Hercegovini, nego i iskren prijatelj, partner i saveznik. Zajedno s vama i ostalim našim susjedima, želimo od ove regije, koja je u bližoj i daljnjoj prošlosti često stradala i previše toga propatila, stvoriti prostor trajnog mira, slobode i napretka. Politike koje su devedesetih – bilo to iz zloćudnosti, neznanja, arogancije ili ludosti – vjerovale da je rješenje za Bosnu i Hercegovinu – podjela, posijale su u Bosni i Hercegovini ali i u svojim zemljama zlosretno sjeme. Zavedeni su narodi i pojedinci požnjeli rat, smrt i sakaćenje stotina tisuća, milijune raseljenih, uništena gospodarstva, uništene obitelji, a ovdje u Bosni i Hercegovini ostavili za sobom rastrgano tkivo jednoga nedvojbeno posebnoga društvenog i kulturnoga bića utemeljenog na multietničnosti i multikonfesionalnosti. Duboko žalim sto je i Republika Hrvatska svojom politikom u devedesetim godinama prošlog stoljeća tome doprinijela. Duboko žalim sto je takva hrvatska politika doprinijela stradanjima ljudi i podjelama koje nas i danas muče. Došlo je novo doba, doba u kojemu odlučno treba prepoznati pogreške prijašnjih vremena, i hrabro kročiti novim putem, putem koji će trajno u regiji donijeti mir, stabilnost i prosperitet. Mi, vaši susjedi, stabilnost i prosperitet Bosne i Hercegovine vidimo i kao naš nacionalni interes, kao zalog, ne samo našeg nego i europskog mira i prosperiteta. Vi ćete uskoro biti u prilici odlučivati o budućnosti vaše zemlje, o ustavnim promjenama koje će jamčiti stabilnost i funkcionalnost Bosne i Hercegovine. Nijedan od tri konstitutivna naroda, Bošnjaci, Srbi i Hrvati, ne može sam pronaći formulu uspjeha. Svi mi, vaši susjedi i prijatelji, a i velike svjetske sile, možemo samo ponuditi svoje dobre usluge, svoju pomoć. Ali, ne možemo odlučivati umjesto vas. Bosna i Hercegovina je suverena država tri konstitutivna naroda i građana. Uspjeh leži u tome da nađete formulu jednakopravnosti i zaštite za narode, ali i za svakog pojedinca, na cijelom području vaše lijepe zemlje. Hrvatska je iznimno zainteresirana za uspjeh pregovora, i kao susjed, i kao država koja ima ustavnu obvezu brinuti o Hrvatima koji žive izvan Republike Hrvatske. Snažno potičemo Hrvate u Bosni i Hercegovini da u dogovoru s druga dva naroda ostvare svoju jednakopravnost. Bosna i Hercegovina je moguća onda ako je istinska zajednica ravnopravnih naroda, država koja će biti dobar dom svakom pojedincu, bez obzira kojemu narodu pripada.“⁸³ Ovaj govor izazvao je oštre polemike u hrvatskoj javnosti, ali i pažnju međunarodne zajednice. Jedni su ga prihvatili s odobravanjem, dok su ga drugi dočekali uz velike kritike i osporavanje. Vrijeme je pokazalo da je zatvaranje negativnih poglavlja iz nedavne prošlosti i otvaranje novih perspektiva u odnosima Hrvatske i Bosne i Hercegovine dovelo do stabilnosti u odnosu ovih dviju država. Ipak,

83 Govor predsjednika Republike Hrvatske Ive Josipovića u mandatu 2010.-2015. koji je održao u parlamentu Bosne i Hercegovine 16.04.2010. Prema: http://www.camo.ch/govor_ive_josipovica_u_parlamentu_bih.htm (pristupljeno: 06.11.2015.)

one se još uvijek suočavaju s neriješenim graničnim pitanjem i povremenim napetostima u trgovinskim odnosima. Jedno od otvorenih pitanja je i status Luke Ploče. Kao potpisnica Dejtonskog mirovnog sporazuma Hrvatska prema Bosni i Hercegovini nastoji voditi dobrosusjedsku i prijateljsku politiku te sva otvorena pitanja rješavati sporazumno.

Hrvatska i Crna Gora nakon 2000. godine razvijaju dobrosusjedske odnose koji su još uvijek usmjereni na rješavanje otvorenih pitanja iz nedavne prošlosti. Iako je u tome učinjen značajan napredak, otvorena pitanja mogu se sažeti u nekoliko glavnih područja. Prvi segment čine teritorijalna pitanja, drugi segment pitanja nacionalnih manjina, a treći ekonomska pitanja. Teritorijalna pitanja isprva su bila usmjerena na prekrajanja granica na prostoru bivše SFRJ prema etničkim načelima. Prihvatanjem zaključaka Badinterove komisije, o statusu quo bivših republičkih granica počela je stabilizacija u smislu teritorijalnih pretenzija, ali su se pojavila nova pitanja i problemi u pokušaju definiranja protezanja graničnih crta (Zorko 2014, 61). Granični spor Hrvatske i Crne Gore vezan je za definiranje granične crte na poluotoku Prevlaci. Dvije države postigle su sporazum o privremenom rješenju problema kako se ne bi narušavali međudržavni odnosi. Ovo rješenje pokazalo se kao vrlo korisno, jer je omogućilo napredak u rješavanju drugih otvorenih pitanja.

Nakon ulaska Hrvatske u Europsku uniju poboljšan je položaj hrvatske nacionalne manjine u Crnoj Gori koja sada ima mogućnost zastupanja svojih interesa na lokalnim razinama, ali i u Skupštini Crne Gore. Na poboljšanje položaja hrvatske nacionalne manjine u Crnoj Gori utjecao je i dobar položaj crnogorske nacionalne manjine u Hrvatskoj. Sve bolja je i ekonomska suradnja te pomoć koju Hrvatska daje Crnoj Gori u pristupanju NATO-u i Europskoj uniji. To je potvrdio i predsjednik Hrvatskog sabora Josip Leko koji je prilikom posjeta Crnoj Gori 2015. godine izjavio: „Imamo veoma slične poglede na probleme Jadransko-jonske inicijative i jugoistočne Europe. Tu tražim da postignemo sinergiju kako bismo s drugim državama jugoistoka Europe mogli prenositi iskustva Crne Gore koja je značajno napredovala u procesu pridruživanju EU-u.“ Govoreći o položaju hrvatske nacionalne manjine u Crnoj Gori zadovoljstvo je izrazio riječima da je njihov položaj „mnogo bolji nego u mnogim zemljama Europske unije“.⁸⁴

Prema mišljenju mnogih, odnosi Hrvatske i Srbije najvažniji su za stabilnost i sigurnost zapadnog Balkana. Njihov odnos odražava se i na stanje u susjednim državama, najviše u Bosni i Hercegovini zbog činjenice da u ovoj državi žive pripadnici hrvatskog i srpskog naroda, te da su hrvatska i Srbija potpisnice Dejtonskog mirovnog sporazuma. Sretna je okolnost što i Hrvatska i Srbija prema Bosni i Hercegovini vode uravnoteženu i dobrosusjedsku politiku. To se ne

84 <http://me.mvep.hr/hr/vijesti-i-najave/predsjednik-hrvatskog-sabora-josip-leko-u-posjetu-crnoj-gori,30057.html> (06.11.2015.)

bi moglo reći za njihov odnos prema bližoj prošlosti koja je bila obilježena ratovima na području bivše Jugoslavije. O mnogim pitanjima vezanim za ove ratove i njihove posljedice Hrvatska i Srbija imaju dijametralno suprotne stavove. Kulminacija neslaganja dogodila se podnošenjem međusobnih tužbi za genocid pred Međunarodnim sudom pravde. U pripremi za ovo suđenje obje države pokazivale su međusobnu netrpeljivost iznoseći brojne optužbe jedna prema drugoj. To je utjecalo na narušavanje njihovih ukupnih odnosa koji su mukotrpno građeni nakon 2000. godine kada je započela njihova intenzivnija suradnja. Do hrvatskog članstva u Europskoj uniji, Hrvatska je iskazivala spremnost za dobre odnose sa Srbijom. To potvrđuju i brojne izjave hrvatskih dužnosnika iz tog vremena, između ostalih i Vesne Pusić koja je rekla: „Hrvatska je spremna i zainteresirana i Srbiji i drugim zemljama u regiji biti partner ne iz velikodušnosti, koja je u politici uvijek sumnjiva, nego iz direktnog interesa za stabilnost u regiji.“⁸⁵ Međutim, nakon ulaska u Europsku uniju, Hrvatska počinje iskazivati određene rezerve prema Srbiji i njenoj politici. One se uglavnom odnose na sporost u prevladavanju ratnog nasljeđa, posebno u traženju nestalih osoba.⁸⁶ Ipak, Hrvatska i Srbija razvijaju dobre gospodarske odnose koji su u interesu i jedne i druge države. Upravo ti odnosi utječu na brže rješavanje otvorenih pitanja i zaustavljanje negativnih politika iz jedne i druge države. To je posebno došlo do izražaja u vrijeme kulminacije migrantske krize, kada su migranti promijenili rutu i iz Srbije umjesto u mađarsku, počeli ulaziti u Hrvatsku. Dolazak migranata, Hrvatska je dočekala prilično nespremno što je utjecalo, ne samo na zaoštrenu retoriku vodećih hrvatskih političara, nego i na povlačenje poteza koji su bitno pokvarili odnose dviju država. Situacija je kulminirala kada je Hrvatska zabranila ulazak kamiona i vozila sa srpskim registarskim oznakama iz Srbije preko graničnih prijelaza, na što je Srbija odgovorila zabranom uvoza roba iz Hrvatske. Nakon što su se obje države suočile s ozbiljnim gospodarskim štetama, situacija je ubrzo normalizirana, ali je ostavila posljedice u odnosima dviju država.⁸⁷ Trebalo je proći nekoliko tjedana da Hrvatska i Srbija dogovore i usklade politiku prema

85 <http://www.jutarnji.hr/-hrvatska-ce-bit-partner-srbiji--ali-ne-iz-velikodusnosti--pusic-cestitala-hrvatima-ulazak-u-eu/1111771> (pristupljeno: 06.11.2015.)

86 Prema podacima Komisije za zatočene i nestale Vlade Republike Hrvatske radi se o 930 osoba hrvatske i 670 osoba srpske nacionalnosti, te 200 osoba sa srpskim državljanstvom koje su nestale na teritoriju Hrvatske. <http://www.vecernji.hr/hrvatska/hrvatska-trazi-930-hrvata-i-680-srba-a-beograd-tvrdi-samo-je-nasih-nestalih-1900-990185> (pristupljeno: 06.11.2015.)

87 Izražavajući zabrinutost blokadom granice Josip Zaher, potpredsjednik Hrvatske gospodarske komore na sastanku gospodarskih komora Hrvatske i Srbije je apelirao: „Trebamo učiniti sve da gospodarstvenici ne budu kolateralne žrtve izbjegličke krize. Rješenje se hitno mora pronaći jer Hrvatska na tržištu Srbije godišnje ima oko pola milijarde eura prometa i jer je to zajednički interes svih.“ <http://www.jutarnji.hr/-stete-od-blokade-granica-su-enormne--iz-hgk-porucili-da-gospodarstvenici-ne-smiju-biti-zrtve-izbjeglicke-krize-/1425548> (06.11.2015.)

kretanju migranata i da je operacionaliziraju kroz konkretne procedure. Time su se obje države u postupcima prema migrantima pokazale puno humanije nego neke države Europske unije, koje su na svojim granicama izgradile žičane ograde i postavile vojsku, čime su pitanje migranata sekuritizirale.

Zaštita nacionalnih manjina bilo je pitanje koje je u prošlosti opterećivalo odnose dviju država. Danas je ono riješeno na prihvatljiv način za obje države, iako se povremeno javljaju određeni problemi u ostvarivanju prava srpske manjine u Hrvatskoj, ili hrvatske manjine u Srbiji.

Posebno je zanimljiv odnos Hrvatske prema druge tri države Zapadnog Balkana s kojima ne graniči. U odnosima s Albanijom, Kosovom i Makedonijom, Hrvatska nema otvorenih pitanja. Zbog toga, svoju politiku prvenstveno usmjerava na razvijanje ekonomske suradnje, ali i pružanje pomoći ovim državama na njihovom putu u Europsku uniju. U odnosima Hrvatske s ovim državama, važno je spomenuti i Povelju o partnerstvu Hrvatske, Albanije, Makedonije i Sjedinjenih Američkih Država iz 2003. godine kojom se iskazuje jasna američka podrška ovim državama na njihovom putu u Europsku uniju i NATO.⁸⁸ Time su ove države bile prepoznate kao američke saveznice u stabiliziranju zapadnog Balkana.

Hrvatska politika prema ovim državama ima i određene specifičnosti. S Albanijom, Hrvatska dijeli članstvo u NATO-u što odnosima dviju država daje drugačiju dimenziju u odnosu na druge države Zapadnog Balkana. Prilikom službenog posjeta predsjednika Vlade Zorana Milanovića Albaniji, 17.01.2014. godine, u razgovoru s albanskim premijerom Edi Ramom obostrano je zaključeno da su bilateralni odnosi između dviju država dobri, prijateljski i konstruktivni, te da se suradnja dobro razvija na svim područjima. Vezano uz albanski proces pristupanja Europskoj uniji, Zoran Milanović je potvrdio da će Hrvatska i dalje Albaniju snažno podupirati u ovim procesima. Naglasio je hrvatsko stajalište da Albanija zaslužuje kandidatski status i izrazio žaljenje da neke članice Europske unije to još nisu prepoznale.⁸⁹ Stavljajući odnose s Albanijom u regionalni kontekst, sličnu izjavu je dala i Vesna Pusić: „Hrvatska i Albanija imaju odlične odnose i vrijeme je da idemo i korak dalje. Dobri odnosi nužni su, kako na bilateralnom i regionalnom planu, tako i kontekstu europske budućnosti ne samo Albanije, već i ostalih zemalja u regiji. Tu je i pitanje budućnosti same Europe, jer ovo je dio na koji se Europa ne mora širiti, već se ovdje mora konsolidirati i krajnje je vrijeme za Europu da zatvori taj krug.“⁹⁰

88 <http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/jadranska-povelja> (pristupljeno: 07.11.2015.)

89 <http://www.mvep.hr/hr/vijesti-i-najave/sluzbeni-posjet-predsjednika-vlade-hrvatske-albaniji,16164.html> (pristupljeno 07.11.2015.)

90 <http://www.mvep.hr/hr/vijesti-i-najave/ministrice-pusic-u-posjetu-albaniji,27024.html> (pristupljeno: 07.11.2015.)

Posebno delikatni odnosi su s Kosovom čiju je nezavisnost Hrvatska priznala vrlo brzo nakon proglašenja. Izbjegavajući da ovo priznanje naruši odnose sa Srbijom, Hrvatska vodi uravnoteženu politiku prema Beogradu i Prištini. Hrvatska s Kosovom nastoji razvijati dobre političke odnose koji se temelje na obostranom interesu. Iako postoji politički okvir i značajan interes za ekonomskom suradnjom između Hrvatske i Kosova, ona je još uvijek skromna i daleko ispod političkih odnosa. Robna razmjena između Hrvatske i Kosova na razini je od oko 70 milijuna eura. Hrvatski izvoz na Kosovo u 2012. godini iznosio je 63,1 milijuna eura, a uvoz s Kosova bio je svega 2,74 milijuna eura.⁹¹ Ovi podaci pokazuju ogroman nerazmjer u međusobnoj trgovinskoj razmjeni koji je u korist Hrvatske. Jedno od pitanja koje negativno utječe na odnose Hrvatske i Kosova je položaj hrvatske nacionalne manjine na Kosovu. Hrvati na Kosovu, iako su autohtona nacionalna manjina, sve su malobrojniji i u težoj su situaciji. U ukupnom broju stanovništva Kosova čine tek 0,017 %. Hrvati uglavnom žive u Janjevu i Letnici gdje se njihov broj može precizno utvrditi na temelju crkvene evidencije vjernika. Tako u Janjevu živi oko 300 Hrvata, dok ih je u Letnici svega 50. Prema popisu iz 1991. godine na cijelom Kosovu je živjelo oko 8.800 Hrvata što pokazuje da su u proteklih dvadeset i pet godina praktično nestali. Zbog toga, položaj Hrvata na Kosovu sve manje treba tretirati kao manjinsko, a sve više kao humanitarno pitanje. Pored toga, Hrvati nisu priznati kao nacionalna manjina niti se spominju u Ustavu Republike Kosovo, iako kosovska Vlada stalno obećava da će se to promijeniti.⁹²

Hrvatsko makedonski odnosi su u uzlaznoj putanji od kada je na mjesto predsjednika izabran Đorđe Ivanov koji je više puta posjetio Hrvatsku te u Makedoniji do sada ugostio troje hrvatskih predsjednika. Za vrijeme posjeta Hrvatskoj 2015. godine sa hrvatskom predsjednicom Kolindom Grabar Kitarović razgovarao je o bržem razvoju bilateralnih odnosa koji su i sada izvrsni, budući da dvije države nemaju otvorenih pitanja. Tada je istaknuto kako su jedna od poveznica dviju država manjine, hrvatska manjina u Makedoniji i makedonska u Hrvatskoj, na čijoj zaštiti će i dalje predano raditi. Tom prilikom, dvoje predsjednika razmijenili su mišljenja i o stanju na zapadnom Balkanu. Hrvatska Predsjednica istaknula je kako je stanje puno lošije nego što je bilo prije nekoliko godina zbog negativnih procesa, sigurnosnih opasnosti, unutarnjih izazova u pojedinim državama te pitanja migracija što sve pridonosi euroskeptičnosti. Tada je izjavila: „Na jugoistoku Europe osjeća se zamor zbog stanja u kojem su se države našle te gubitak optimizma. Ljudi se pitaju kada će doći do pomaka“.⁹³ Svi hrvatski dužnosnici u

91 <http://www.poslovni.hr/svijet-i-regija/u-velikoj-poslovnoj-utrci-za-kosovo-hrvatski-su-adut-i-emocije-264295> (pristupljeno 08.11.2015.)

92 <http://www.mvep.hr/hr/hmiu/hmiu/kosovo> (pristupljeno: 07.11.2015.)

93 <http://www.mvep.hr/hr/vijesti-i-najave/predsjednica-republike-kolinda-grabar-kitarovic-primila-je-predsjednika,31645.html> (pristupljeno: 08.11.2015.)

razgovorima s makedonskom stranom ističu kako Hrvatska kao članica Europske unije i NATO-a, želi što skorije vidjeti Makedoniju u članstvu ovih organizacija, što je od ogromne važnosti za Makedoniju. Međutim, grčko protivljenje, već godinama blokira makedonsko članstvo u ovim organizacijama.

U hrvatskoj politici prema Zapadnom Balkanu jasno se vidi razlika između političih i gospodarskih odnosa. Politički odnosi su povremeno nestabilni i ovisni o mnogim utjecajima, ponajviše posljedicama sukoba iz nedavne prošlosti. Danas ih opterećuje i sve izraženija migrantska kriza u Europi. Za razliku od toga, gospodarski odnosi su u stalnom rastu, prvenstveno zbog manjeg utjecaja državnih institucija u ovom području. Općenito, u države Zapadnog Balkana Hrvatska više izvozi nego što iz njih uvozi, odnosno to su države koje su primile više investicija nego što su investirale u Hrvatsku. Ovo je samo potvrda važnosti trgovinske, investicijske i općenito gospodarske suradnje sa zemljama Zapadnog Balkana. Hrvatska je uložila skoro 11 puta više kapitala u zemlje Zapadnog Balkana nego što su sve zemlje regije zajedno uložile u hrvatsko gospodarstvo (Kovačević, Sekar 2012, 298). Za očekivati je da će ekonomski interesi i u buduće utjecati na usmjerenost Hrvatske prema Zapadnom Balkanu, a time i na veću motiviranost za razvijanje dobrih političkih odnosa sa svim državama ove regije. Ono što će vjerojatno i u budućnosti biti problem je osmišljavanje i vođenje konzistentne politike prema Zapadnom Balkanu kao cjelini. Kao zamjenu za ovo, Hrvatska će se uglavnom oslanjati na zajedničku politiku članica Europske unije prema ovoj regiji.

ZAKLJUČAK

Hrvatskoj je nakon završetka rata 1995. godine bilo potrebno nekoliko godina da započne demokratsku tranziciju. Tek prvom promjenom vlasti 2000. godine započela je demokratizacija društva koja je bila obilježena nastojanjima da Hrvatska što prije postane članica NATO-a i Europske unije. Za razliku od drugih država koje su pristupile Europskoj uniji, Hrvatska je imala duži i teži put. Na njemu, kroz zahtjevne pregovore nije samo trebalo usvojiti pravnu stečevinu Europske unije sadržanu u 36 pregovaračkih poglavlja, nego je trebalo zadovoljiti i uvjete koji nisu imale prethodne države kandidatkinje. To se prvenstveno odnosilo na saniranje posljedica rata i posebno na povratak izbjeglica i kažnjavanje ratnih zločina. Jedan od dodatnih zahtjeva u pregovorima na kojem se posebno inzistiralo, bila je zaštita nacionalnih manjina, posebno srpske i romske zajednice. Pregovori su bili obilježeni i zastojima koje su prouzročili problemi u sankcioniranju ratnih zločina i suradnji s Međunarodnim sudom za ratne zločine, odnosno problemi sa Slovenijom vezani za definiranje međudržavne granice.

U vrijeme pregovora, Hrvatska je vodila aktivnu politiku prema državama Zapadnog Balkana, pokazujući spremnost da im pomogne na njihovom europskom putu. Nakon završetka dugog pregovaračkog procesa i članstva Hrvatske u

Europskoj uniji, činilo se da su državama Zapadnog Balkana otvorene nove perspektive za njihovo brže pristupanje Europskoj uniji. Na žalost, sva optimistička očekivanja vezana za njihovo brže pristupanje Europskoj uniji nisu se ostvarila. Na to su utjecali brojni razlozi, među kojima najviše ekonomska i migrantska kriza koje su dovele do poteškoća u funkcioniranju institucija Europske unije. Višegodišnja ekonomska kriza u većini država Zapadnog Balkana i velika migrantska kriza 2015. godine negativno su utjecale i na odnose među državama ove regije. To je posebno negativno utjecalo na kapacitete i motivaciju Hrvatske da pomaže zemljama regije na njihovom putu u Europsku uniju. Pomoć je uglavnom bila usmjerena prema pojedinim državama, ovisno o trenutnim hrvatskim interesima. Među državama regije, posebno se izdvaja pomoć Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori na njenom europskom putu. Može se zaključiti da Hrvatska, nakon članstva u Europskoj uniji, nema jasno definiranu politiku prema Zapadnom Balkanu, odnosno ona je reaktivna i sastoji se od pojedinačnih politika prema pojedinim državama, pri čemu je gospodarska suradnja s ovim državama bolja od političke.

BIBLIOGRAFIJA

- Jović, Dejan. 2012. „Hrvatski referendum za članstvo u Europskoj uniji i njegove posljedice za smanjeni Zapadni Balkan“, *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 9: 163-182.
- Kovačević, Zoran; Sekur, Tomislav. 2012. „Izvozna strategija malog otvorenog gospodarstva u odnosu na Europsku uniju i CEFTA-u // *Znanstveni skup povodom 90. godine rođenja akademika i profesora Jakova Sirotkovića „Razvojna strategija malog nacionalnog gospodarstva u globaliziranom svijetu“ : zbornik radova / Družić, Gordana ; Družić, Ivo (ur.). Zagreb : Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti ; Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 281-302.*
- Slukan Altić, Mirela. 2011. „Hrvatska kao Zapadni Balkan – geografska stvarnost ili nametnuti identitet“, *Društvena istraživanja*, 2: 401-413.
- Šelo Šabić, Senada. 2013. „Politika Hrvatske prema susjednim državama“, *Političke analize*, 14: 15-20.
- Zorko, Marta. 2013. „Konfliktni potencijal dobrosusjedskih odnosa: Slučaj Hrvatske i Crne Gore“, *Političke perspektive*, 1: 57-75

Marjan Gjurovski

Faculty of Security
Skopje

Goran Ilik

Faculty of Law
Kicevo

The Power of the European Union in the International Relations

THE DISCOURSE OF THE NORMATIVE POWER

The concept of the normative power as a subject of research in the concrete paper it generically derives from the liberal construction of the norms, or the critic construction of the norms and the hegemonic construction of the norms (according to Antonio Gramsci). Namely, this concept starts from the position of the norms as fundamentals of the foreign policy of the Union, rationalized and operationalized as a kind of capacity for acting and imposing its influence on the other international subjects. Or as the theorist Charles Grant defines the external political power of the Union:

,The European power is the ability of e European Union and its members to influence the world around them in a desired direction. In practice that means encouraging the people of the other parts of the world to accept a political and economic system compatible to them' (Grant 2009, 2)

In contrast the normative power founds on the *sense for causing damage or maximum reduction of the possible damage* as a consequence of the action of the standardized and normative activities. Because of that, this conceptualization aims toward *standardization of the expectation for non-deviation*, understood as non-misusage or sustain of the (mis)usage of the activities for causing damage instead of its existence as moral imperative. In that sense, the normative power is treated as *regulatory, standardized power*. While the norms/the normative/ the standardized are categories that become close to the one called power with all its attributes, because *only the big powers own a power for determination and modeling of what is called ,normal' and through that standardization of the behavior*

of the subject in the international relations. As normal in this context should be understood the condition of the regular, constant or usual behavior of the international subjects in the international relations. Consequently, all the international subjects (especially the big forces) own ‚normative power‘ understood as *in strictu sensu*, and in that way all the participants in the process of creating, modeling and organizing of the norms in the international relations. Beside the Union that refers to the other international subjects as well as: USA, Russia, China, India, Japan, Brazil and South Africa, especially in those parts of the world where they have an interest.

Situational speaking, there is a problem in the defining of the *Union's interest* in that whole conglomerate of will for power and interest, that actually complicates the eventual defining of its interests and wishes by its establishing in the world as a big power (meaning military or political, because the Union economically, undoubtedly is economical – trading giant). In that direction arises the question if the Union out of the economy-trading sphere is ready, knows or posses capacity to ‚Trade‘ with its values and in that way to profile its interest which opposite to the set *raisonne d'etat* we can define it as *raison de valeur* or valuable interest. That is an interest which is a direct result of the position of the Union as a normative power and strive for creating an ideal organization (that wouldn't look like the traditional nation – country), highly positioned at the pedestal of the ideal international order in which all subjects would be equal, responsible and aware and in that way they will participate in the process of creating global peace, stability and prosperity. Hence the ethical dimension of the external – political power of the Union as a whole, based on its statutory, constitutional discourse and built ideological framework that (at least so far) determines its worldview, as a universal and comprehensive axiological system. While the values (as elements of that axiological system) still represent the conceptual prism (or the ideological frame) by which the interests of the Union are constructed, interpreted and articulated. In this regard, the creator of the concept of „normative power“ Jan Manners treats the European normatively within the international relations, as a series of legal principles that are generally accepted in the UN system in order to be universally applied (Manners 2008, 46).

He lists the values of the Union, conceived as *basic normative principles*, that are conceived and promoted by the Union itself, namely: the sustainable peace, the freedom, the democracy, the human rights, the rule of law, the social justice and the good global governance. On this basis, it is safe to conclude that the conceptualization of the EU as a normative power, binds the power of norms as identification of its activities globally.

This concept of power implies identity base of the European external – political, security and possibly defensive activity. Furthermore, the theoretician Jan Manners said that the union with its action seeks to encourage the people and the institutions, and through acceptance of its values (such preferential) in order to intensify and broaden the international law and regional organizations,

multilateral cooperation and good global governance, identified by the Charter of the United Nations (as ethical and axiological source and benchmark the Union). Otherwise, for the theorist Jan Manners is particularly important diffusion of the EU norms or the cultural diffusion demonstrated by the existence of the Union as such, because „it does not matter what [the EU] do or speak, but the important thing is what it represent“ (*Ibidem* 46) by which it reanimates again the ontological exemplarity of the EU as *a specific entity with a separate international normative identity that produce transformative effects*.

TRANSFORMATIVE POWER OR TRANSFORMATIVE EFFECT

We should say that the Union through the normative profiling of its external political power exists as a missionary ‚community of norms‘. Or as it said the first president of the European Commission Walter Hallstein :

‚The community is a legal work founded on international agreements (...) [It] does not possess direct means of imposing its authority, nor possess army or police force [to be able to do it]. But it only has small administrative machinery, which largely relies on states – members‘ (Leonard 2005, 42).

Based on such legal formulation of EU (then EEC), through the implementation of their policies, legal and political stipulations signals leads us to think of it as a normative „hegemony“ or transformer of international behavior, or power that compels but power that changed. From this perspective, it is treated as a transformative power, the power of norms, cooperation and preventive engagement (otherwise principle of the European Security Strategy), contributing to global pacification of the world, and thus the constitution of the EU in a new non aggressor, non occupier and regulatory empire. What does the Union as a normative power articulates itself through a tendency to use non-military, normative and regulatory means, with the intention not to coerce, but to transform.

Contrary to the unilateral doctrine of George W. Bush, rationalized through the doctrine of ‚preemptive war‘, the Union through its safety strategy called „*A secure Europe in a better world*“ (2003), promoted its external political and safety doctrine characterized as a „preventive engagement“ (preemptive engagement). In that way the EU demarked its external political profile as political-legal organism prepared to share the responsibility for the global governance and the promotion of world peace through humanitarian assistance and support police operations and strengthening the rule of law and economic support. In that sense, the theorist Mark Leonard said: „Europe possesses what is called ‚transformative power‘ or power to change the state from within. First, the EU is neither a superstate nor empire, but it is a kind of decentralized club. Also, she created the largest single market in the world and is able to offer trade and aid to other countries (...)“ (Brookes 2005)

Analogously it can be noted an existence of a specific power of the Union, close to the definition of the theorist Joseph Nye about the soft power. Namely, through the practicing of the soft power or the affirmative conditioning and attraction, the EU not only can but it projects its external political power, ideologically speaking, as a magnet to attract (attraction) the international entities to the European way of life. Ie Union projects its power not through force, coercion or through the threat of aggression, but through threat of exclusion of countries from it. The legal / normative power enables transformation not only of the regimes or the political systems in other countries, but their whole societies. As an example, are cited countries such as Turkey and those from the Balkans, accepting the regulations and directives (norms) of the Union that are transforming their way of life, held under its strict membership criteria (Copenhagen criteria represent a paradigmatic example of this).

In this regard, it is crucial to mention the narrative of EU norms because the narrative norms „tell the story“ of legitimizing the Union in global – political terms. These norms, perceived as legitimers of the global position and profile of the Union (compared to others), focus on the construction of differences, which should enable the practice of war, while the others as a „threat“ or „evil“ like what the administration of former US president George W. Bush (especially) did when he called Iran, Iraq and North Korea, the „axis of evil“ that they (the US) will have to break down. Or when the US diplomat John R. Bolton accommodated Cuba, Libya and Syria in the „future axis of evil“ and Condoleezza Rice, the countries like Zimbabwe, Belarus and Myanmar, have qualified as „outposts of tyranny.“ Accordingly, the Union may conclude that such a narrative (the relation „friends – enemies“), is repositioned and does not correspond to its global – political discourse, worldview and activity, starting from its normative – axiological „oath“ to respect and affirmation of the above mentioned values. The EU embraces and promotes friendship and cooperation with other international actors, global justice and of course, the realization of sustainable peace in the world, despite the conflicts, political or military conflicts.

Then, the transformative power, according to its creator, Mark Leonard, presents the Union through more than one prism of idealization and optimism, functionally attached to the principle *ceteris paribus* (as a principle which means all things to remain unchanged, and thus, to allow practicing power by Union). But if this concept faces a war aggression against the Union or against a country from its neighborhood it is questionable if it will be capable to transform the core of that aggressive power(?), that will insist on deep penetration in its neighborhood or on its territory. Or as stated in the Lisbon Treaty: „If any state – State is the victim of armed aggression on its territory, the other states – members are obliged to give an assistance and support with all available means.“ (*The Treaty of Lisbon, 2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:EN:PDF>*)

In such conditions, the transformative power definitively is repositioned because it implies passivity, which requires good will on the other side. And in terms of military aggression, that goodwill will remain wishful thinking, which will undoubtedly lead to deprivation and degradation of the dominant economic and legal fabric of the Union. For these reasons, there is the dilemma of the Union, for its possible autonomy regarding the military umbrella of the US and NATO pact, and creating their own autonomous European armed forces with the rank of high – specialized and technologically advanced army. In this regard, the creation of European armed forces adapted to act aggressively at a time in order to remove the threat, it is a difficult process of „tug of war“, first within the Union itself, and then within the transatlantic partnership. In this light, the mere favoring transformative power of the Union would be unrealistic, and therefore fatal, download the publication it is faced with a real threat to the survival of the Union, which could produce other side effects of large scale, again facing the world (hyper) tension which could degenerate destructive rather than affirmative – transformative effects. Accordingly, this concept would be better understood if they are treated only as an effect of the peaceful and normative action of the EU in international relations, in terms of cooperation between the parties and goodwill for internal transformation, and through voluntary internalization of its normative – axiological housing by other international entities.

CONCLUSION

Based on the conducted analysis of the legal and transformative power of the EU and their structural characteristics, firstly, we can conclude that it is a specific Compilation of normative, axiological and ideological structures grounded in its worldview. Those are constructions, articulated through its attractive power, as a category of soft power, which reject the use of force in its own realization. It is also concluded the exemplarity of the Union, through which it unobtrusively „imposes“ its model of operation on the other international actors.

Epistemologically speaking, the structure of the surveyed categories of power is composed of body of norms understood as a right and norms perceived as value orientations, based on the underlying normative power of the EU, as a sort of base for its foreign – political action, that is stipulated at statutory by its very existence as a community of values and norms. While the transformative power starting from its scope, in the paper we treat it as the effect of normative power of the EU, starting from its teleological nature, which is always directed towards the future, with the aim of causing non-violent transformation of the international actors (states and their societies) of inside, without any pressure understood in the traditional sense. In this light, it can finally confirm the epistemological structuralism analyzed segments of power, which will include the

existence of legitimating base (legislative power) which implies a normative – axiological body of EU objectives (transformative power) that imply its unobtrusive intention to change the world from within and its modeling in accordance with its worldview and way of functioning. Or, as it says and theorist Mark Leonard: „We will witness the creation of a ‚new European century‘. But not because Europe will lead the world as an empire, but because the European model of work will grow worldwide“ (Ilik 2012, 191). Accordingly, the time has come when the Union must seriously take steps to own profiling in political union, able to deal with the challenges of XXI century, for internal and externally because only in this way, it will become a relevant factor of contemporary international relations. Otherwise, it will become hostage of the national egoism of the countries – members and coin in the hands of the new major powers arising on the horizon.

BIBLIOGRAPHY

- Brookes, Julian. 2012. Interview with Mark Leonard in *Mother Jones Magazine: Why Europe Will Run the 21st Century* (17.10.2005). Available on: <http://motherjones.com/politics/2005/10/why-europe-will-run-21st-century>.
- Grant, Charles. 2009. Is Europe doomed to fail as a power? Centre for European reform (CER).
- Илиќ, Горан. 2012. ЕУтопија. Графопром – Битола.
- Илиќ, Горан. 2009. Европа на крстопат: Лисабонскиот договор како темел на надворешно – политичкиот идентитет на Европската Унија. Графопром – Битола.
- Leonard, Mark. 2005. *Why Europe will run the 21st Century*. New York: Public Affairs.
- Manners, Ian. 2008. *The normative ethics of the EU*. Blackwell Publishing Ltd. The Royal Institute of International affairs.
- Manners, Ian. 2004. „Normative Power Europe Reconsidered“ in: *From civilian to military power: the European Union at a crossroads?* Oslo: CIDEL Workshop.
- Treaty of Lisbon, 2012,

Jasminka Simić⁹⁴

Radio-televizija Srbije

Evrointegracije kao win-win proces za Evropsku uniju i Zapadni Balkan

UVOD

Od devedesetih, kada su u regionu Zapadnog Balkana dominirali rat i destrukcija, do danas, postignut je napredak u izgradnji stabilnosti, dobrosusedskih odnosa i modernizacije u upravljanju društvom i ekonomijom. Politika proširenja koju sprovodi EU imala je vodeću ulogu u postizanju ovih ciljeva, tako da sada sve zemlje Zapadnog Balkana čvrsto veruju da je njihova budućnost u Evropekoj uniji. Samit u Zagrebu (2000) označio je početak evrointegracionog procesa zemalja Zapadnog Balkana, dok je samit u Solunu (2003) potvrdio evropsku perspektivu ovih zemalja. U međuvremenu Hrvatska je pristupila EU (2013).

Sve zemlje Zapadnog Balkana imaju priliku da pristupe EU ukoliko ispune uslove, tj. kriterijume iz Kopenhagena, koji se odnose na razvoj demokratije, vladavinu prava i tržišnu ekonomiju, sa posebnim naglaskom na sprovođenje ekonomskih reformi. Crna Gora je započela pristupne pregovore (2012), a njen ograničavajući faktor je nedostatak adekvatnih administrativnih kapaciteta. Srbija ima status države kandidata, pregovori o pristupanju počeli su 2014. godine, i očekuje otvaranje prvih pregovaračkih poglavlja, uz neophodnost normalizacije odnosa sa Kosovom. Albanija je dobila status kandidata (2014) i pregovarački proces mogao bi da počne do sredine 2016. godine. BJR Makedonija čeka otvaranje pregovaračkih poglavlja, preporučeno od strane Evropske komisije 2005. godine, ali zbog spora sa Grčkom oko imena države, proces evroatlantske

integracije (pristupanje EU i NATO) je blokiran. U Bosni i Hercegovini stupio je na snagu Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (jun 2015). Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpisan je sa Kosovom (oktobar 2015). Pregovori o pristupanju EU otvoreni su sa Turskom 2005. godine, ali sporo napreduju. Da bi Zapadni Balkan postao povezan region potrebno je da postoji kredibilna i predvidiva evropska perspektiva, kao i aktivniji pristup balkanskih zemalja u rešavanju lokalnih problema koje posmatraju kroz prizmu regionalne saradnje i rešavaju ih na nivou regiona.

U završnoj Deklaraciji usvojenoj na konferenciji zemalja Zapadnog Balkana u Berlinu (2014) postavljen je četvorogodišnji okvir (2014-2018) u pogledu poboljšanja procesa reformi kako bi se rešila bilateralna i unutrašnja pitanja ovih zemalja i postiglo pomirenje između njih. Istovremeno, da bi se unapredila regionalna ekonomska saradnja i da bi se postavile osnove održivog rasta.⁹⁵ Od EU se očekuje nastavak pružanja podrške regionu ka stvaranju miroljubive, stabilne i demokratske budućnosti zasnovane na vladavini prava. Migrantska kriza je pokazala koliko je važna tesna saradnja EU i zemalja Zapadnog Balkana i Jugoistočne Evrope. To bi značilo da je u osnovi evrointegracionog procesa zemalja Zapadnog Balkana win-win proces, tj. proces na obostranu korist.⁹⁶ Jasna evropska perspektiva postepeno transformiše partnerske zemlje EU i jača stabilnost oko EU. Stoga, „čvrsta posvećenost proširenju EU predstavlja dugoročnu investiciju u bezbednost i prosperitet Evrope“.⁹⁷

95 Final Declaration by the Chair of the Conference on the Western Balkans, Berlin, 26 August 2014. Tada je dogovoreno da se u naredne četiri godine održavaju godišnji susreti radi implementacije postignute agende i da se ona podrži kroz posebne projekte. Tako je 2015. održan skup u Beču, a 2016. u Parizu. Available from:

www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/Westbalkankonferenz.html (16. XI 2015.)

96 Win-win peoces je termin koji je kineski predsednik Si Đinping upotrebio predstavljajući projekat „Ekonomskeg pojasa Novog puta svile“ (2013), radi jačanja ekonomskih, saobraćajnih, kulturnih i međuljudskih veza između Kine i zemalja Centralne Azije (ali bez Rusije). Prostire se od Pacifika do Baltičkog mora i obuhvata dva trgovinska puta, kopneni i morski i prati trasu drevnog Puta svile, kojim su se roba i informacije iz Kine prenosili na Zapad. Povezivanje Kine sa susednim zemljama treba da formira ne samo ekonomsku, već održivu zajednicu, koja bi bila konkurentna na svetskom tržištu. Kada projekat „Ekonomskeg pojasa Novog puta svile“, koji povezuje tri kontinenta, bude realizovan, doneće nove šanse za razvoj i novu budućnost, kako za Kinu tako i za sve države duž ovog puta, uključujući i one iz Jugoistočne Evrope kojima pripada i Srbija.

97 Izjava Johanesa Hana komesara EU za susedsku politiku i pregovore o proširenju, Brisel, 10. XI 2015.

Izazovi pred kojima se suočavaju zemlje Zapadnog Balkana na putu ka EU

U procesu pristupanja EU prioriteti zemalja Zapadnog Balkana su: vladavina prava, poštovanje osnovnih ljudskih prava, jačanje demokratskih institucija, uključujući reformu javne uprave kao i ekonomski razvoj i konkurentnost (otvoreno tržište, strane investicije posebno za mala i srednja preduzeća, restrukturiranje preduzeća u državnom vlasništvu i javnih komunalnih preduzeća, smanjenje deficita). Postignut je napredak, ali u mnogim oblastima nedostaje efikasna primena usvojenih zakona. Primenba Evropske komisije je da pravosudni sistemi zemalja Zapadnog Balkana nisu dovoljno nezavisni, efikasni i odgovorni i da je potrebno uložiti dodatne napore u rešavanju problema organizovanog kriminala i korupcije. Sloboda izražavanja predstavlja poseban izazov za veći broj zemalja, jer se zahteva slobodan i pluralistički medijski prostor. Reforma javne uprave treba da bude energična, kako bi se rešila pitanja visoke politizacije i nedostatka transparentnosti, što je neophodno za funkcionisanje demokratskih institucija. Kao u svakom demokratskom pluralizmu, potrebno je da opozicija ima svoje mesto i ulogu u parlamentarnom životu, dok organizacije građanskog društva mogu da pruže konstruktivnu podršku u procesu jačanja demokratskog društva i time zemlje Zapadnog Balkana približile EU.

Evropska komisija naglašava potrebu regionalne saradnje i podstiče regionalno ekonomsko povezivanje, kao i rešavanje bilateralnih sporova radi uspostavljanja stabilnih dobrosusedskih odnosa. Regionalna saradnja je posebno značajna u oblasti Evropske energetske politike, radi očuvanja energetske bezbednosti i zaštite klime. Zajednički su pogledi i u odnosu na transportnu politiku koja može da bude podsticajni ekonomski faktor među zemljama u regionu, ali i u njihovom povezivanju sa evropskim tržištem. Takođe, akademsko i stručno usavršavanje i razmena je od suštinskog značaja u smanjenju nezaposlenosti mladih.

Zemlje u regionu pokazale su spremnost za nastavak u sprovođenju reformi radi povećanja pravne sigurnosti, nezavisnosti sudstva i intenzivnog zajedničkog rada u regionalnim i bilateralnim strukturama (poput Saveta za regionalnu saradnju). Takođe, uspešno saraduju u okviru Sporazuma o slobodnoj trgovini (Centralnoevropska zona slobodne trgovine, CEFTA), koji je potpisan 2006.

Prema Izveštaju Evropske komisije o napretku zemalja Zapadnog Balkana u približavanju EU,⁹⁸ Srbija je ostvarila napredak na putu ka EU što omogućava otvaranje prvih pregovaračkih poglavlja. Od Srbije se očekuje da nastavi proces reformi, posebno u pravosuđu, borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, uklanjanju diskriminacije, kao i reformi javne uprave i ekonomije. Politička situacija na Kosovu je u zastoju od sredine 2015. godine, a izbori su usporili proces reformi. Albanija treba da nastavi proces reformi kako bi pregovori

98 Progress Report on Western Balkans, European Commission, 2015, Available from: europeanwesternbalkans.com/2015

mogli da počnu. U BJR Makedoniji očekuje se da će posle izbora 2016. godine nova vlada biti u mogućnosti da pokrene reformski kurs i prevaziđe unutrašnje političke probleme.

Sprovođenje Reformske agende uslov je za razmatranje zahteva Bosne i Hercegovine za članstvo u EU. BiH je u ranoj fazi razvoja funkcionalne tržišne ekonomije, pogoršani su uslovi ostvarivanja slobode izražavanja, uz zahtev da se osigurana nezavisnost tri javna emitera. BiH je „ozbiljno pogođena fenomenom stranih boraca i radikalizacijom“.

Crna Gora je značajno napredovala u pregovorima, sa preporukom da dijaloga vlasti i opozicije bude konstruktivan i u okviru parlamenta. Otvoreno je osam novih poglavlja, ostvaren je napredak u oblasti vladavine prava, ali je ograničen učinak u borbi protiv korupcije i kriminala, zbog čega je potrebno da se nastavi rad u ovim oblastima.

Zemlje Zapadnog Balkana imaju pred sobom brojne zadatke i u tome im je potrebna podrška EU. Proces približavanja EU je zahtevan, nedovoljno je da novi zakoni budu usvojeni, a da u praksi ostanu „mrtvo slovo na papiru“, već je potrebno u potpunosti da budu primenjeni. To posebno važi za oblast vladavine prava (borba protiv korupcije i organizovanog kriminala). Ekonomski potencijal zemalja Zapadnog Balkana je značajan, a perspektiva pristupanja EU je važna pokretačka snaga. Jer, samo puna integracija zemalja Zapadnog Balkana u EU može ovaj region politički i ekonomski trajno da stabilizuje.

EKONOMSKA I DRUGA POMOĆ EU KAO PODSTICAJ EVROINTEGRACIJAMA ZAPADNOG BALKANA – OBOSTRANA DOBIT ILI POJEDINAČNI GUBITAK

Reformskom procesu regiona Zapadnog Balkana doprinosi i pomoć EU zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo koja se realizuje kroz instrument pretpristupne pomoći (Instrument for Pre-Accession, IPA). Za period 2014-2020, za IPA program obezbeđeno je oko 8,5 miliona evra. EU insistira da se ova sredstva ulože u razvoj demokratije i vladavine prava, ne samo što su to osnovni principi na kojima je zasnovana EU, već i zato što je stabilan i nezavisan pravni sistem u uslovima demokratije, preduslov za ekonomski razvoj i investicije. Osim toga, sredstva su namenjena i za zaštitu životne sredine i klimatske promene, transport, energiju, konkurentnost i inovacije, obrazovanje, zapošljavanje i socijalnu politiku, poljoprivredu i ruralni razvoj. Sredstva su raspoređena na sledeći način: Srbija – 1.5 milijardi evra⁹⁹,

99 Available from: http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/serbia/index_en.htm

Kosovo – 645.5 miliona evra¹⁰⁰, Crna Gora – 270.5 miliona evra¹⁰¹, BJR Makedonija – 664.2 miliona evra¹⁰², Albanija – 649.4 miliona evra¹⁰³, Bosna i Hercegovina – 165.8 miliona evra (ne obuhvata sredstva za prekograničnu saradnju)¹⁰⁴. Turska – 4 milijarde 435,9 miliona evra (ne obuhvata sredstva za prekograničnu saradnju).¹⁰⁵

Da bi region Zapadnog Balkana napredovao neophodna je visoko razvijena i međusobno povezana infrastruktura u oblasti saobraćaja, energije i visoke tehnologije, kao i razmena stručnjaka i međusobno upoznavanje ljudi, posebno mladih. To je preduslov jačanja ekonomske saradnje, privrednog rasta, privlačenja investicija, stvaranja novih radnih mesta i povećanja ukupnih kapaciteta u procesu evropskih integracija.

Transevropska transportna mreža

Kako bi se pojačala povezanost između zemalja Zapadnog Balkana sa transportnom mrežom EU postignut je Sporazum između ministara zemalja Zapadnog Balkana u Briselu (april 2015) o regionalnoj transportnoj mreži i koridorima, a zatim i Sporazum u Rigi (jun 2015) o glavnim koridorima koji će se proširiti na zemlje Zapadnog Balkana. Uz to, postignut je dogovor o prioritarnim projektima duž sekcija koridora uz finansijsku pomoć iz Fondova EU u narednih šest godina. Uz imenovanje koordinatora projekata, zemlje Zapadnog Balkana istakle su značaj implementacije ovih projekata do 2020. godine i u saradnji sa nadležnim međunarodnim finansijskim institucijama.¹⁰⁶ Ovo je neophodno kako bi se u potpunosti iskoristila sredstva iz IPA II programa, kofinansijera ovih

100 Available from: http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/kosovo/index_en.htm

101 Available from: http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/montenegro/index_en.htm

102 Available from: http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/former-yugoslav-republic-of-macedonia/index_en.htm

103 Available from: http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/albania/index_en.htm

104 Available from: http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/bosnia-herzegovina/index_en.htm

105 Available from: http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/turkey/index_en.htm

106 Core Network Corridors of the Trans-European Transport Network (TEN-T), European Commission, Western Balkans Summit, Annex 1, Vienna 2015, Available from: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/policy-highlights/regional-cooperation/20150828_chairmans_conclusions_western_balkans_summit.pdf (15. XI 2015.)

projekata, u iznosu od 1 milijarde evra. Procenjeno je da je više od 7,7 milijardi evra potrebno za implementaciju ovih projekata. Ovako obiman infrastrukturni investicioni paket mogao bi da podstakne rast do 1% godišnje u zemljama u regionu tokom 15 godina, uz otvaranje oko 200 000 novih radnih mesta. Zemlje Zapadnog Balkana postigle su dogovor o listi sa 6 infrastrukturnih investicionih projekata u okviru IPA 2015 programa (aerodrom, dva mosta i tri željeznice). Postignut je dogovor o prioritetoj listi tzv. mekih mera u transportu, koje je pripremilo telo za nadgledanje transposta u Jugoistočnoj Evropi (South-East Europe Transport Observatory, SEETO) u saradnji sa ministarstvima transporta, poput implementacije strategije reformi željeznice, poboljšanje bezbednosti puteva, olakšavanje trgovine i transporta, sistem transportnog nadzora. Zemlje Zapadnog Balkana su se obavezale na implementaciju sporazuma do održavanja samita EU-Zapadni Balkan u Francuskoj, 2016.

Vizija Transevropske transportne mreže pokazuje da su razvijene željezničke, putne, vazdušne i pomorske transportne mreže ključne ne samo za tešnju integraciju država članica regiona i njihovih naroda, već i za povećanje njihove ekonomske konkurentnosti. Transevropska transportna mreža obuhvata dva nivoa: tzv. glavnu mrežu za protok putnika i robe i tzv. sveobuhvatnu mrežu, koja obezbeđuje pristup prethodnoj mreži, tj. koridore koji olakšavaju razvoj glavne mreže. Proširenje koridora na Zapadni Balkan obezbeđuje kvalitetan transport za građane i poslovne ljude, integraciju zemalja unutar regiona i sa EU, kao i veće investiranje u infrastrukturu. Prioritetni projekti će pomoći da se izbegnu zastoji u saobraćaju, unapredi interoperabilnost i izgrade potrebne prekogranične veze. Planirani projekti su:¹⁰⁷

- Mediteranski koridor koji obuhvata mrežu puteva, željeznicu i proširenje kapaciteta aerodroma u Sarajevu (Rijeka-Zagreb-Beograd / Sarajevo-Ploče i Rijeka-Ploče-Bar-Tirana / Drač-Igumenica);
- Istočnomediteranski koridor koji obuhvata mrežu puteva i željeznicu (Budimpešta-Beograd-Podgorica-Bar / Beograd-Niš-Kumanovo / Priština-Skoplje-Solun);
- Rečni koridor Rona-Dunav (Vukovar-Noví Sad-Beograd-Drobeta-Turnu Severin / Brčko-Sisak);
- Ostale sekcije na transportnoj mreži koje obuhvataju mrežu puteva (granica Hrvatske i Bosne i Hercegovine-Gradiška-Banja Luka-Travnik), željeznicu (Niš-Dimitrovgrad-granica Srbije i Bugarske), i autoput (Kičevo-Gostivar).

107 Available from: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/policy-highlights/regional-cooperation/20150828_vienna_info_pack.pdf (14. XI 2015.)

Trgovinska razmena

Osim transporta i trgovina ima značajnu ulogu u naporima EU da promoviše mir, stabilnost, slobodu i ekonomski napredak zemalja Zapadnog Balkana. EU je 2000. godine dodelila autonomne trgovinske preferencijale zemljama Zapadnog Balkana, koji su obnovljeni 2005. i 2011. godine, do decembra 2015. U skladu sa tim omogućen je uvoz u EU bez carina ili sa kvotama (šećer, vino, junetina, određeni proizvodi od ribe). EU je najveći trgovinski partner zemalja Zapadnog Balkana i učestvuje sa 75% u ukupnoj trgovini regiona. Udeo zemalja Zapadnog Balkana u ukupnoj trgovini EU iznosio je 1,1% u 2014. godini. Udeo Srbije bio je 0,50% (Kosova 0,0%), BiH 0,20%, BJR Makedonije 0,20%, Albanije 0,10%, Crne Gore 0,0%. Glavni izvozni proizvodi iz zemalja Zapadnog Balkana u EU u 2014. godini, bili su mašine, transportna oprema i ostali proizvodni artikli. Izvoz EU u zemlje Zapadnog Balkana obuhvatao je mašine i transportnu opremu, hemiju, mineralna đubriva. EU podržava članstvo država Zapadnog Balkana u Svetskoj trgovinskoj organizaciji.

Srbija je od 1. I 2014. u potpunosti liberalizovan uvoz proizvoda iz EU (od kože, papira i kartona, obuće, keramičkih proizvoda, stakla i proizvoda od stakla, gvožđa i čelika i proizvodi od njih, bakra i proizvoda od bakra, aluminijuma i proizvodi od aluminijuma, električnih mašina i opreme, moto-kultivatora i traktora manje snage, novih i polovnih putničkih i teretnih vozila, bicikala, oružja i municije, kao i nameštaja), uz zadržavanje određenog nivoa carina za najosetljivije poljoprivredne proizvode (suncokretovo i sojino ulje, cigarete, šećer, meso i mesne prerađevine, mleko u prahu, sirevi, jaja, med, kukuruz, pšenično brašno, razno voće i povrće i drugo). Takođe, na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, od 1. I 2017. godine, državljani država članica EU moći će slobodno da kupuju poljoprivredno zemljište u Srbiji.

Srbija ima bescarinski trgovinski sporazum sa Ruskom Federacijom, što je čini posebno privlačnom za strane investitore i proizvođače pošto je jedina država izvan Zajednice nezavisnih država koja uživa ove beneficije. Roba proizvedena u Srbiji, ili ona čija se preovlađujuća vrednost dodaje u Srbiji smatra se da je srpskog porekla i podleže režimu plaćanja od 1% carinske stope prilikom ulaska na rusko tržište. Međutim, prednosti trgovinske saradnje sa Rusijom bile su predmet spora sa EU posle uvođenja zapadnih sankcija Rusiji zbog situacije u Ukrajini. Srbija i BJR Makedonija nisu sledile politiku EU u pogledu uvođenja sankcija Rusiji. Bescarinski trgovinski sporazum sa Ruskom Federacijom, podrazumeva veći obim izvoza, posebno prehrambenih proizvoda na rusko tržište usled povlačenja proizvođača iz EU. Međutim, od Srbije je traženo da ne zauzima dodatni trgovinski prostor koji su zapadno-evropske kompanije stekle na ruskom tržištu, što predstavlja politiku „jednake štete za sve“, umesto „jednake dobiti za sve“.

Narušavanje trgovinskih veza u regionu nastalo je zatvaranjem granice (Srbija – Hrvatska) i autoputeva za drumski saobraćaj i trgovinu (Srbija-Mađarska) usled migrantske krize. Šteta se procenjuje na desetine miliona evra.

Evropska energetska politika

Regionalna saradnja zemalja Jugoistočne Evrope u okviru Evropske energetske zajednice ima sve veći značaj posebno u odnosu na energetske bezbednost, energetske efikasnosti i zaštitu klime. Ugovor kojim je uspostavljena Energetska zajednica EU potpisan je u Atini, 25. X 2005. i stupio je na snagu 1. VII 2006. godine, čime su zemlje Jugoistočne Evrope i EU započele proces stvaranja energetske zajednice radi proširenja unutrašnjeg tržišta energije EU na region Jugoistočne Evrope. Srbija je pristupila Evropskoj energetske zajednici 9. VIII 2006. godine. Cilj Energetske zajednice je uspostavljanje zajedničkog regulatornog okvira za tržište energije i obuhvata oblast energije, životne sredine i razvoj konkurentnog tržišta energije. Ugovor je nekoliko puta proširen i sada obuhvata zakonsku regulativu u pogledu bezbednosti snabdevanja, energetske efikasnosti, nafte, obnovljivih izvora energije i statističkih podataka. Na toj liniji implementiran je Treći energetske paketa, koji je stupio na snagu 3. IX 2011. godine.

Zemlje Zapadnog Balkana nastavljaju intenzivno da rade na daljem unapređenju Evropske energetske zajednice i to u pravcu prihvatanja regionalnih i nacionalnih mera. Regionalne mere obuhvataju, uspostavljanje organizovanog tržišta strujom na veliko, postizanje sporazuma o spajanju tržišta otvorenog za sve operatere strujom u zemljama Zapadnog Balkana i susednim zemljama, kao i sporazuma između operativnih sistema radi procene raspoloživih kapaciteta. Nacionalne mere obuhvataju, uklanjanje glavnih pravnih i ugovornih prepreka radi uspostavljanja organizovanog tržišta strujom i spajanja tržišta, spremnost na razmenu struje ukoliko je to ekonomski opravdano, obezbeđivanje likvidnosti domaćeg tržišta strujom. Uspostavljanje prekograničnog uravnoteženog snabdevanja strujom zahteva pravni okvir. Realizacija navedenih projekata planirana je do polovine 2016. godine.

Na nestabilnost odnosa između EU i pojedinih zemalja Zapadnog Balkana u oblasti energetike uticalo je i obustavljanje izgradnje gasovoda „Južni tok“, ruskog projekta snabdevanja zapadnog dela Evrope prirodnim gasom, kapaciteta 63 milijarde kubnih metara gasa godišnje, dužine 2853 km koji vodi preko Crnog mora i teritorijalnih voda Turske do Bugarske, Srbije sa dva kraka ka Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj. Iz Srbije gasovod prolazi kroz Mađarsku, Sloveniju, Austriju do Italije. Glavni partneri ruskog Gasproma u projektu „Južni tok“ bili su, najveća italijanska kompanija ENI (20% učešća), nemački Vinterštal BASF (15%) i francuski EDF (15%). Ovim gasovodom bi se članicama i ne-članicama EU obezbedila energetska bezbednost u budućnosti, zbog čega je gasovod „Južni tok“ u Srbiji proglašen za projekat od nacionalnog značaja.¹⁰⁸

108 Videti: „Strategija razvojne energetike Srbije do 2015“, <http://www.srbija.gov.rs>

Međutim, u decembru 2013. Evropska komisija je objavila da bilateralni sporazumi za izgradnju gasovoda „Južni tok“, zaključeni između Rusije i drugih evropskih zemalja predstavljaju povredu zakona EU, jer nisu u skladu sa Trećim energetske paketom EU, zbog čega je potrebno da se o njima ponovo pregovara. Treći energetske paket obuhvata: 1) pravilo „nevezanog“ vlasništva – što znači da Gazprom koji je i proizvođač i snabdevač gasa, ne može istovremeno da poseduje proizvodne kapacitete i prenosnu mrežu, tj. da bude vlasnik cevovoda; 2) nediskriminatorni pristup trećih partnera gasovodu – što znači da nema ekskluzivnog prava za Gazprom da bude jedini prenosnik; 3) tarifna struktura – što znači slobodno formiranje cena.

Rusija je obustavila izgradnju „Južnog toka“ (decembar 2014), a zemlje koje su bile uključene u ovaj projekat pred sobom imaju pitanje kako da regulišu energetske bezbednost u budućnosti i okrenu se potencijalnim evropskim izvorima gasa. S druge strane, „Severni tok 2“, zajednički projekat ruskog „Gasproma“ i zapadnih kompanija predviđa izgradnju dve cevi gasovoda ukupne snage 55 milijardi kubnih metara gasa godišnje, od ruske obale preko Baltičkog mora do obale Nemačke, kojim se zaobilazi Ukrajina, i to u vreme kada su zapadne sankcije prema Rusiji na snazi. To je izazvalo negativnu reakciju pojedinih zemalja, smatrajući da je to „udar na jedinstvo Evrope“ (poljski predsednik Andžej Duda), „izdaja“ (premijer Slovačke Robert Fico), „antievropski i antiukrajinski“ čin (ukrajinski premijer Arsenija Jacenjuk).¹⁰⁹ Ukoliko se projekat „Severni tok 2“ realizuje, procenjuje se da bi gubitak Ukrajine mogao da iznosi 2 milijarde dolara. Saradnja sa ruskim energetske partnerom prihvatljiva je za bogati severni deo EU, dok je uskraćena državama iz južnog pojasa.

Saradnja mladih u regionu Zapadnog Balkana

Realizovanje prethodno navedenih zajedničkih politika i regionalne saradnje moguće je samo uz jačanje međuljudskih kontakata, posebno među mladom populacijom, njihovog bližeg upoznavanja i jačanja uzajamnog poverenja. Povezivanje mladih iz regiona Zapadnog Balkana značajno je kako za nastavak evrointegracionog procesa i za bolje razumevanje samog koncepta EU, tako i za prevazilaženje teškog nasleđa prošlosti i sukoba. Zato je na samitu EU-Zapadni Balkan u Beču (avgust 2015) usvojena zajednička Deklaracija o uspostavljanju kancelarije za regionalnu saradnju mladih Zapadnog Balkana, po uzoru na francusko-nemačku Kancelariju mladih.¹¹⁰ Jačanje veza među mladima podstiče duh razumevanja, tolerancije, prijateljstva i shvatanja da region može

109 E.I.R. Strategic Alert, Weekly Newsletter, Volume 29, No.37, September 10, 2015.

110 Joint Declaration on the Establishment of the Regional Youth Cooperation Office of the Western Balkans, Vienna Western Balkans Summit 2015, Available from: www.puneteshastme.gov.al/files/news_files/joint_declaration_on_ryco_text-pdf (15. XI 2015.)

da postigne napredak samo uz poštovanje principa jednakosti, inkluzivnosti, solidarnosti i saradnje. Kako bi se to postiglo, predviđene su kulturne aktivnosti, angažovanje u cilju jačanja zdravlja mladih i zaštite životne sredine i organizovanje volonterskog rada u interesu čitavog društva. Cilj je, pomirenje među mladima i njihovo distanciranje od rasizma, ksenofobije, govora mržnje, diskriminacije po etničkoj, verskoj ili jezičkoj osnovi; mobilnost mladih unutar regiona i u zemljama EU; ohrabrivanje mladih da učestvuju u procesu odlučivanja; uspostavljanje regionalne istraživačke platforme radi naučnog i stručnog usavršavanja u oblasti visoke tehnologije, infrastrukture, turizma, energetike i poljoprivrede, a u skladu sa posebnim nacionalnim i regionalnim potrebama i prioritetima; zapošljavanje mladih; uspostavljanje kontakata sa sličnim organizacijama širom Evrope kako bi se postigli mir, pomirenje, integracija i napredak.¹¹¹

MIGRACIJE SA BLISKOG ISTOKA KA EVROPI

Svojevremeno je Žan Mone osnivač Evropske zajednice rekao, „kada bismo ponovo pokrenuli Evropsku zajednicu, trebalo bi da počnemo sa kulturom“, ukazujući da evropski projekat nije mogao da načini dalji napredak bez većeg jedinstva u oblasti socijalne svesti i kulture. Od osnivanja to je bila ekonomska organizacija, da bi vremenom evoluirala u prostor kulturne različitosti. To je vodilo ka celokupnom programu aktivnosti radi unapređenja kulturne integracije. Projekcija panevropskog prostora kao prostora kulture i identiteta podržana je od strane Evropske komisije, njenom izjavom da „stvaranjem širokog tržišta uspostavlja se evropska oblast zasnovana na zajedničkim kulturnim korenima kao i na socijalnoj i ekonomskoj realnosti.“ Evropska unija se u 2015. godini našla pred novim izazovom, integracijom kultura usled masovnog priliva migranata sa Bliskog istoka, tj. kako da se u budućnosti migranti uklupe u politički koncept Evrope, ostavljajući po strani pitanje integracija država.

Migracije sa Bliskog istoka, Istočnomediteranskom i Zapadnobalkanskom rutom, ka Zapadnoj Evropi, intenzivirane su u leto 2015. godine, kada je samo u julu na granicama EU bilo 107 500 migranata, trostruko više nego u istom periodu 2014. godine. EU je imala tri zadatka: 1) da zbrine migrante; 2) da promeni politiku u ovoj oblasti; 3) da pomogne okončanju rata u Siriji, čime bi se zaustavio budući priliv izbeglica iz tog područja. U sličnim situacijama pokazalo se da je proces povratka izbeglica spor, zbog čega se na vanrednom samitu EU u Briselu (23. IX 2015.) razgovaralo o pružanju pomoći

sirijskim izbeglicama u Turskoj i na Bliskom istoku koje još nisu krenule ka Evropi, kao i jačanje kontrole na spoljnim grnacama. UNHCR smatrala je da je ova odluka EU „važan prvi korak u jedinstvenom odgovoru u upravljanju izbegličkom krizom“.¹¹²

U periodu januar – jul 2015. broj migranata dostigao je 340 000 u poređenju sa 123 500 registrovanih u istom periodu 2014. godine, kada je ukupno zabeleženo 280 000 migranata. Ovo je stvorilo pritisak bez presedana na kontrolne granične vlasti u Grčkoj, Italiji, Mađarskoj, BJR Makedoniji i Srbiji. Najzastupljeniji su bili migranti koji su iz Sirije i Avganistana, preko Turske ilegalno pristigli u Grčku bežeći od nestabilnosti u svojim zemljama. U julu 2015. skoro 50 000 je stiglo preko Egejskog mora na grčka ostrva Lezbos, Kios, Samos i Kos. U isto vreme, u Italiju je pristiglo preko 20 000 migranata. Svaki deveti migrant krenuo je na rizično putovanje iz Afrike uglavnom iz Eritreje i Nigerije, preko Libije u Italiju. Oko 416 000 izbeglica sa Bliskog istoka prošlo je kroz Srbiju (januar-novembar 2015) na putu ka zemljama EU.

Komisija za građanske slobode Evropskog parlamenta odobrila je hitan mehanizam razmeštanja oko 40 000 podnosilaca zahteva za azil iz Italije i Grčke ka zemljama EU. Novi stalni sistem omogućava podelu odgovornosti između država članica i ističe princip solidarnost.¹¹³ Za EU je najvažnije da se obezbedi čvrsto kontrolisanje spoljne granice i da se na spoljnim ulaznim tačkama utvrdi da li su to lica koja mogu da dobiju azil. Zemlje iz grupe Zapadnog Balkana kao obodne zemlje imaju ulogu tzv. filtera i čuvara Šengenske granice.

Dablinska regulativa

Dablinska regulativa (Uredba br. 604/2013) ili Dablinska regulativa III, ranije Dablinska regulativa II i Dablinska konvencija, utvrđuje odgovornost za razmatranje zahteva za azil (kao međunarodna zaštita prema Ženevskoj konvenciji) i kvote u okviru EU.

Dablinska regulativa ima cilj da „brzo odredi državu članicu odgovornu za zahtev za azilom“ i da se obezbedi transfer podnosilaca zahteva ka toj državi članici. Nadležna država članica biće zemlja u koju podnosilac zahteva za azil prvi put uđe u EU.

112 Parlament Européenne, Frontex, 18.VIII 2015.

113 Izveštaj Komisije za građanske slobode Evropskog parlamenta, Ska Keller (Grupa Zeleni/ALE, Nemačka) izjavila je da je „za Zelene, od naročite važnosti da se izbeglice u EU ne razmeštaju kao roba, već da se uzmu u obzir njihovi interesi i potrebe, kao što su porodične veze, socijalne, kulturne, jezičke veštine, boravak, studiranje, ili iskustvo rada u unutrašnjosti određene zemlje.“ Nacionalni oficiri za vezu mogli bi da olakšaju proceduru organizovanja razgovora sa podnosiocima zahteva. Communiqué de presse – Politique d’asile, 16. VII 2015.

Dablinska konvencija uspostavila je režim kretanja, potpisan u Dublinu (Irska) 15. VI 1990. godine i stupila je na snagu 1. IX 1997. godine, a potpisnice su bile, Belgija, Danska, Francuska, Grčka, Irska, Italija, Luksemburg, Holandija, Portugalija, Španija i Velika Britanija. Od 1. X 1997. godine Dablinska konvencija odnosi se na Austriju i Švedsku, a od 1. I 1998. godine i za Finsku. Dok je Dablinska konvencija bila otvorena samo za pristup država članica EU, Norveška i Island, države ne-članice zaključile su sporazuma sa EU o primeni odredaba Konvencije na njihovim teritorijama.

Dablinska regulativa II usvojena je 2003. godine zamenjujući Dablinsku konvenciju u svim državama članicama EU izuzev Danske, koja ima „opt-out“ opciju (odlučiti se protiv) za primenu regulative o slobodi prostora, bezbednost i pravdi. Sporazum sa Danskom o proširenju primene Regulative u toj zemlji stupio je na snagu 2006. Ugovori o primeni ove regulative potpisani su sa državama ne-članicama, Švajcarskom (1. III 2008.) i Lihtenštajnom (5. VI 2005.). Protokolom je uređen sporazum koji bi se primenjivao sa Danskom (3. XII 2008). Evropska komisija je predložila amandmane na Dablinsku regulativu stvarajući mogućnost za reformu Dablinskog sistema.

Dablinska regulativa III (No 604/2013) usvojena je 2013. godine i time je zamenjena Dablinska regulativu II. Primenjuje se na sve države članice osim Danske. Stupila je na snagu 19. VII 2013. godine i zasniva se na istom principu kao i prethodne dve regulative, da je prva zemlja gde se daju otisci prstiju ili se podnesi zahtev za azil i smeštaj, odgovorna da odluči po zahtevima za azil.

Glavni cilj Dablinske regulative je da se spreči da podnosilac zahteva to čini u više zemalja EU, tj. da se smanji broj tzv. kružnih podnosilaca zahteva za azil, koji se sele iz jedne zemlje u drugu. Zemlja u kojoj se podnosilac azila prvo obrati odgovorna je bilo za prihvatanje, bilo za odbijanje azila i podnosilac zahteva ne može ponovo da pokrene proces u pravnom sistemu druge države, tj. prva zemlja ulaska ujedno je i poslednja zemlja dolaska za migrante.

Migrantska kriza na obodu Evrope

Grčka je prva koja je suspendovala Sporazum iz Dablina, i u junu 2015. godine je izmenila zakon o azilu. Nemačka je u avgustu 2015. godine suspendovala Dablinski sporazum prema sirijskim izbeglicama i sama je preuzela proces primanja zahteva za azilom. Republika Češka je u septembru 2015. godine suspendovala Dablinski sporazum.

Migrantska kriza širila se na obode EU. BJR Makedonija koja je imala incidente sa migrantima odlučila je da migrante uputi na traženje azila u centar na granici sa Srbijom. U Srbiji je odobren Akcioni plan za migracije (septembar 2015), uz angažovanje Kancelarije za azil pri MUP Srbije. Srbija je pokazala visok stepen tolerancije prema migranatima, podjednako građani i vlast.

Za projekat „Evropa bez granica“ migrantska kriza postala je najveća kriza posle Drugog svetskog rata, a najveći pritisak trpe obodne zemlje, Srbija i BJR

Makedonija. Okružena „zidovima“ EU, tj. blokadom graničnih prelaza i glavnih saobraćajnica prema Hrvatskoj¹¹⁴ i Mađarskoj, Srbija je pretrpela ekonomsku štetu, a građani nisu bili u mogućnosti da putuju. Zapadni Balkan je postao „centar“ za migrante u potrazi za ekonomskom i biološkom bezbednošću. EU je odredila 17 000 evra pomoći za Srbiju i Republiku Makedoniju (oktobar 2015). Od toga, 10 miliona evra namenjeno je jačanju kapaciteta dve države za prihvatanje i smeštaj izbeglica i za kontrolu granica, a preostalih 7 miliona evra predstavljaju humanitarnu pomoć. Srbija i BJR Makedonija su postale tampon države između Šengenskog prostora, između Grčke i Mađarske, i trpe veliki pritisak i najveći izazov migrantske krize.

U migrantskoj krizi pokazala se pasivnost EU prema prostoru Balkana i nedostatak evropske strategije prema ovom pitanju. Migrantska kriza dovela je do „rastakanja“ osnovnih vrednosti EU, slobode kretanja oličenog u Šengenskom sporazumu, principa solidarnost, kao i ljudskih prava garantovanih dokumentima UN. Istovremeno, postavila je pitanje socijalne svesti i integrisanja kultura. Da li se čuvala Šengenska granica ili nacionalni interesi, imajući na umu stavove pojedinih zemalja da će primati samo migrante hrišćanske veroispovesti. Zemlje Zapadnog Balkana, a posebno Srbija ispunile su evropske standarde u oblasti migracija. To je potvrđeno u završnoj Deklaraciji sa samita zemalja Zapadnog Balkana održanog u Beču (avgust 2015)¹¹⁵, gde je naglašeno da su ove zemlje preuzele odgovornost u oblasti migracija, azila i kontrole granica iz ugla njihove evropske perspektive. EU smatra da su zemlje Zapadnog Balkana ključni partneri u borbi protiv ekstremizma i terorizma, a zbog činjenice da ovom rutom stižu migranti sa Bliskog istoka u Evropu, među kojima se mogu naći i teroristi, potrebno je da se ojača saradnja i razmena podataka.

114 Hrvatska je 1. VII 2015. godine aplicirala za pristupanje Šengenskom prostoru slobodnog kretanja, bez zaustavljanja na graničnim prelazima. Postupak evaluacije traje 1 godinu i obuhvata sve aspekte Šengenskih pravnih tekovina, efikasnu i delotvornu primenu mera od strane država članica na spoljnim granicama, viznu politiku, Šengenski informacijski sistem, zaštitu podataka, policijsku saradnju, pravosudnu saradnju u kaznenim stvarima, odsustvo granične kontrole na unutrašnjim granicama. Odluka o primanju u Šengenski sistem donose zemlje članice konsenzusom, što znači da je posle obavljene procene Evropske komisije potrebna politička saglasnost. U ovome treba tražiti razloge ponašanja Hrvatske u migrantskoj krizi, želeći da se pokaže kao kredibilna i pouzdana država koja je sposobna da brine i sačuva spoljnu granicu EU i Šengenskog prostora.

115 Final Declaration by the Chair of the Conference of the Vienna Western Balkans Summit, 27 August 2015, Available from: wbc-rti.info/object/news/14448, 16. XI 2015.

ZAKLJUČAK

Za zemlje Zapadnog Balkana od ključnog značaja za uspeh evrointegracionog procesa su: 1) rešavanje bilateralnih pitanja, uz spremnost na kompromis u interesu dobrosusedskih odnosa i povećanja stabilnosti u regionu, kao što je spor između Grčke i BJR Makedonije oko imena države; 2) prevladavanje unutrašnjih političkih izazova, kao što je obnavljanje reformskog procesa u Bosni i Hercegovini, ili, pitanje normalizacije odnosa između Srbije i Kosova; 3) borba protiv korupcije i organizovanog kriminala i stvaranje uslova za pravnu sigurnost u svim zemljama Zapadnog Balkana.

Pred Srbijom su strukturne – ekonomske i administrativne reforme, jačanje kapaciteta da se preuzmu zakoni i evropska regulativa. Potrebno je efikasno i nezavisno sudstvo, odnosno pravna država. Postignut je napredak u normalizaciji odnosa sa Kosovom.

EU je motor napretka zemalja Zapadnog Balkana, ali je sprovođenje određenih evropskih politika imalo negativan uticaj na dalji razvoj pojedinih zemalja u regionu, ugrožavajući time win-win proces, po kome bi obostranu dobit od evrointegracija imale i EU i Zapadni Balkan. Za to je najočigledniji primer energetska politika i obustava izgradnje gasovoda „Južni tok“, kao ključnog za energetska stabilnost ovog regiona u budućnosti. Migrantska kriza i priliv izbeglica sa Bliskog istoka ka Evropi izazvali su veliki pritisak na ekonomski i socijalni život zemalja Zapadnog Balkana i ponovo pokrenuli realizaciju ideje o „Evropi sa više koloseka“ ili „Evropi sa koncentričnim krugovima“. U prvom krugu bile bi članice evrozone koje žele da se obavežu na jače integrisanje, u drugom, ostale zemlje članice EU, a u trećem krugu, susedi, države kandidati za članstvo, mediteranske zemlje i zemlje iz tzv. Istočnog partnerstva. Iz migrantske krize EU može da izađe kao „labaviji“ savez u kome sve države članice nemaju jednake interese u angažovanju oko određenog pitanja, čime bi doživela sudbinu NATO-a posle vojne intervencije u SR Jugoslaviji (1999), „labavog“ ali funkcionalnog saveza. U tom kontekstu proces proširenja EU i win-win proces, dobijaju novu dimenziju – koliko će ubuduće članice EU imati pravo na izbor rešenja koja im se nude iz paketa različitih evropskih politika kako bi ostvarile korist za svoje države, na regionalnom nivou ili će čitav proces ići u pravcu preuzimanja gotovih rešenja i prilagođavanja čak i onim sistemima koja ne bi dugoročno gledano bila funkcionalna za njih.

BIBLIOGRAFIJA

E.I.R. Strategic Alert, Weekly Newsletter, Volume 29, No.37, September 10, 2015.

Core Network Corridors of the Trans-European Transport Network (TEN-T), European Commission, Western Balkans Summit, Annex 1, Vienna 2015, Available from:
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/policy-highlights/regional-cooperation/20150828_chairmans_conclusions_western_balkans_summit.pdf

Final Declaration by the Chair of the Conference on the Western Balkans, Berlin, 26 August 2014, Available from:
www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/Westbalkankonferenz.html

Final Declaration by the Chair of the Conference of the Vienna Western Balkans Summit, 27 August 2015, Available from:
wbc-rti.info/object/news/14448 (16. XI 2015.)

Joint Declaration on the Establishment of the Regional Youth Cooperation Office of the Western Balkans, Vienna Western Balkans Summit 2015, Available from:
www.puneteshastme.gov.al/files/news_files/joint_declaration_on_ryco_text-pdf

Instrument for Pre-Accession, IPA, Serbia, Available from:
http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/serbia/index_en.htm

Instrument for Pre-Accession, IPA, Kosovo, Available from:
http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/kosovo/index_en.htm

Instrument for Pre-Accession, IPA, Montenegro, Available from:
http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/montenegro/index_en.htm

Instrument for Pre-Accession, IPA, FYR Macedonia, Available from:
http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/former-yugoslav-republic-of-macedonia/index_en.htm

Instrument for Pre-Accession, IPA, Albania, Available from:
http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/albania/index_en.htm

Instrument for Pre-Accession, IPA, Bosnia and Herzegovina, Available from:
http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/bosnia-herzegovina/index_en.htm

Instrument for Pre-Accession, IPA, Turkey, Available from:
http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/turkey/index_en.htm

Parlement Europeenne, Frontex, Available from:
<http://frontex.europa.eu/news/number-of-migrants-in-one-month-above-100-000> (18.VIII 2015.)

Progress Report on Western Balkans, European Commission, 2015, Available from:
europeanwesternbalkans.com/2015

Strategija razvojne energetike Srbije do 2015, Available from:
<http://www.srbija.gov.rs>

Western Balkans Summit, Vienna 2015, Available from:
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/policy-highlights/regional-cooperation/20150828_vienna_info_pack.pdf

Miloš Šolaja¹¹⁶

Univerzitet u Banjoj Luci
Fakultet političkih nauka

Granice Evrope i politike kondicionalizma

UVOD

Evropska unija nije definisala granice svojih geopolitičkih interesa. Zemlje – aspiranti na članstvo jasne su u tome da postanu kompaktni dio Evropske unije – njene teritorije, političkog sistema i jedinstvenih ili zajedničkih institucija. Druge države, koje ili geografski ne pripadaju Evropi, još manje mogu da se nadaju članstvu u Evropskoj uniji, ali i neke „s druge strane granica“ ili „u susjedstvu“, kako se to formuliše u javnim politikama Evropske unije, ulaze i različite oblike partnerstva s njom. Najčešća formulacija za tu vrstu odnosa politički i pravno u Evropskoj uniji definiše se kao „pridruživanje“. Iako od slučaja do slučaja, u brojnim dokumentima, kojima se status „pridruženih država“ kao odnos prema Evropskoj uniji reguliše odgovarajućim odredbama, što je još izraženije za države aspirante na članstvo, uglavnom se inkorporiraju uslovi koje zemlje moraju da ispune da bi mogle da održavaju ugovoreni odnos. Vrsta *kondicionalizma* istovremeno označava i granice geopolitičkog interesa Evropske unije, dakle onog interesa koji se ostvaruje na osnovi posrednog ili neposrednog političkog prisustva i upravljanje određenim prostorom.

Pitanje pomjeranja granica Evropske unije postavlja se u kontekstu globalnih geopolitičkih odnosa u kojima je narastajuća globalna multipolarizacija svijeta, potaknuta od grupe država koje su sebe simbolički označile kao „BRIKS“ organizovana relativno labava politička koordinacija „sila u nastajanju“

– Brazila, Rusije, Indije, Kine i Južno-Afričke Republike. To definiciji Samjuela Hantingtona „West against rest“ (Hantington 2000) daje inicijalni institucionalni oblik koji su od *ad hoc* samit-diplomatije krenuli u pravcu definisanja Razvojne banke kao svojevrsnog pandana Međunarodnom monetarnom fondu. U prvom dijelu definicije odnosa, nazvanom „West“, nosilac zapadnih politika i vrhunca moći Zapada, koncentrisanih u posljednjih pola milenijuma, ostaju Sjedinjene Američke Države predvođeci Evropsku Uniju, Japan, Australiju, Novi Zeland. Nova multipolarizacija svijeta, kao nastavak neoliberalnog uzdizanja Amerike, Azije i Evrope, započetog 80-tih godina 20. vijeka, postavila je pred sve evropske zemlje pitanje geopolitičke pozicije i uloge Evropske unije kao globalnog geopolitičkog igrača. Istorija globalnih odnosa od Westfalskog mira do Prvog svjetskog rata je istorija naglog visokotehnološkog razvoja u Evropi i refleksu tih kretanja u „ostatku svijeta“. Tek ulaskom u Prvi svjetski rat Sjedinjene Države će kao prevaga na pobjedničkoj strani stvoriti novu situaciju u svjetskoj politici u kojoj „jedna neevropska sila dominira Evropom“ (Bžežinski 1999, 10). Od američkog geografskog, političkog i ekonomskoga ulaska u, do tada, ekskluzivni evropski prostor razvija se ideja ujedinjene Evrope na osnovama liberalnog institucionalizma. U vrijeme ulaska SAD u političke odnose i procese krajem Prvog svjetskog rata kako na evropskom zapadu tako i na istoku evropskog kontinenta, isprovociranog idejom novog svjetskog porotka na liberalnim temeljima, na osnovama komunističke ideologije kao ideje o potpuno drugačijoj globalnoj preraspodjeli moći i novostvorene vrijednosti „ognjem i mačem“ kao pravednog besklasnog društva, nastaje nova multidržavna aglomeracija – Sovjetski Savez. Više od sedam decenija Sovjetski savez je predstavljao vrijednosnu alternativu i konkurenciju zapadnim vrijednostima što je neizostavno moralo da utiče i na zapadne politike. Odgovor na sovjetsku socijalističku prijetnju nakon Drugog svjetskog rata bio je „država blagostanja“ koja je jednostavno zahtijevala evropsku integraciju u cilju koncentracije potencijala i ekonomskih efekata. Nakon raspada SSSR-a, kao „geopolitičko“ naslijeđe na granici nove Evrope ostaće više od dvadeset novih državnih tvorevina, izvjestan broj državotvornih entiteta u nastajanju da dostigne nezavisnost kao i brojni državni, nacionalni i drugi konflikti. Odgovor Evrope na procese inicirane na Zapadu i Istoku bila je ideja o integraciji cjelokupnog Kontinenta. Sama ideja, međutim, pokazaće se između dva svjetska rata kao nedovoljna osnova za dosljednije definisanje, institucionalizaciju i organizovano funkcionisanje evropskog prostora. Tek će, nakon Drugog svjetskog rata, istočna komunistička prijetnja u obliku Sovjetskog Saveza i dodatnog niza zemalja udruženih u Varšavski pakt, ali i američki odgovor na prijetnju, uroditi institucionalnim uobličavanjem Evropske ekonomske zajednice. Kao multinacionalani konglomerat država različitih oblika hrišćanskih religija, ideologija, politika, ekonomija, geografskih površina i broja stanovnika ujedinjenje se postavilo kao težak i neizvjestan proces. Sama ideja ujedinjene Evrope bila je nedovoljna osnova za samoodređenje nezavisnog, samodovoljnog i funkcionalnog političkog

entiteta. Nacionalna država i nacionalni identitet XIX vijeka bili su nepremotiva prepreka makar i djelimičnom prepuštanju nekom, još neodređenom, nedorečenom i tek nagoviještenom kolektivnom nadnacionalnom identitetu. Ključnu ulogu u samodefinisanju evropskog državnog kolektiviteta odigralo su masovna razaranja ekonomske osnove Evrope tokom Drugog svjetskog rata i potreba za zajedničkim odgovorom na problem ekonomskog i socijalnog razvoja. Drugi snažan razlog bilo je jačanje država ujedinjenih u nekoj formi socijalizma pod autoritarnim liderstvom Sovjetskog Saveza. Bez obzira na činjenicu da je u dijelu država Centralne i Istočne Evrope unitarni i suštinski monopartijski sistem nametnut silom, Zapad Evrope određivao se u odnosu na socijalna prava i ekonomsku jednakost postavljene u korijene socijalizma kao globalne ideje. U samom početku ujedinjenja sovjetskih republika u konfederalnu uniju povezanu čvrstom ideologijom, politikama i organizacionim sistemom Komunističke partije, nije bilo moguće procijeniti krajnje posljedice indogene socijalističke birokratizacije i neefikasnosti povlaštene kaste upravljača koji će, na kraju, i dovesti do urušavanja socijalizma kao međunarodnog i unutrašnjeg političkog poretka.

EVROPSKA UNIJA – DEFINICIJA PERIFERIJE

Period Hladnog rata Evropa je preživjela podijeljena na dva dijela – tačnije dvije Evrope Zapadnu i Istočnu. Posljednja decenija i po hladnoratovske konfrontacije pokazala je apsolutnu dominaciju Zapada i trend slabljenja istočnih zemalja. Iako su neke od tih zemalja otvarale poput Jugoslavije i Rumunije, kasnije Poljske i Mađarske, otvarale svoje ekonomije i razvijale odnose s državama slobodnog tržišta, pokazatelji ekonomske i industrijske efikasnosti bili su krajnje negativni i upozoravajući. Već sredinom 80-tih društveni bruto proizvodi su ili padali ili stagnirali kao u slučaju Jugoslavije. Istočne zemlje činile su u doba hladnog rata transgraničnu regiju za Evropsku uniju. Postavlja se pitanje šta je za Evropsku ekonomsku zajednicu (danas Evropsku uniju) bila periferija krajem 80-tih godina prošlog vijeka? Zemlje Varšavskog pakta bile su oštrom ideološkom, političkom i vojnom linijom odvojene od Evrope odnosno bile su samo „susjedstvo“ Evrope. Evropske politike definisane prema njima teško su mogle da pretpostavljaju moguće članstvo, linija podjela bila je isuviše oštra iako su interesi za tržištima, neprerađenim sirovinama i jeftinom radnom snagom upućivali na moguće inicijative za razvoj bližih ekonomskih i drugih odnosa. Kriza istočne Evrope kulminirala u vrijeme je kada su krajem 80-tih (1989. godine) zemlje Istočne Evrope (uključujući i Jugoslaviju) bile zadužene sa 110 milijardi dolara. Zaostalost u odnosu na Zapad u tehnologiji i inovacijama bila je već notorna činjenica. Istočna Evropa nije mogla da iskorači u ‚novi kvalitet‘. Rješenja su se tražila u ekstenzivnoj upotrebi tehničkih sredstava i radne snage. U neuspješnoj tehnološkoj trci sa zapadnim zemljama transformacija je

počela još u krilu socijalizma kroz projekte PHARE prema Poljskoj i Mađarskoj odnosno i drugim programima namijenjenih postepenom prilagođavanju politikama EEZ. „Susjedstvo“ počinje da se transformiše u „periferiju Evropske ekonomske zajednice“. Periferiju Evrope do tada je činio „mediteranski ili južnoevropski krug“ zemalja u ‚demokratskoj tranziciji‘ – Irska, Grčka, Portugal i Španija. „Istorijsko nasleđe zemalja na periferiji – mediteranskih, te zemalja Srednje i Istočne Evrope – nije se menjalo više od sto pedeset godina. Proces promena počeo je posle Drugog svetskog rata, a najveće promene zbile su se posle 1980.“ (Berend 2012, 295) Definitivan kraj hladnog rata uputio je zemlje Istočne i Centralne Evrope ka nastojanjima da postanu dio Zapada. Sve su, bez izuzetka, nakon liberalano demokratskih revolucionarnih promjena izrazile želju da postanu dio Zapada – proglasile su Evropsku ekonomsku zajednicu i saradnju sa Sjedinjenima Američkim Državama kao cilj. Pitanje je samo da li je politički Zapad mislio i razumio ono želje istočnih država, dojučerašnjih blokovskih suparnika? „Posleratni napori u industrijalizaciji i modernizaciji pretvorili su se u zaokret od periferije natrag na periferiju“. (Berend 2012, 297) Drugim riječima, Centar i Istok Evrope „napredovali“ u komunitarnim politikama do statusa periferije. To je značilo da države ‚na rubu EEZ‘ postaju predmet zajedničkih politika proširenja. Početkom devedesetih, tek nastala Evropska unija suoćice se s dva ključna pitanja: prvo je kako definisati i voditi zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku, a drugo se odnosi na mogućnosti prihvatanja bivših socijalističkih država kao budućih članica. Promjene u Istočnoj Evropi počele su već početkom 80-tih godina prošlog vijeka i dešavale su se u okvirima socijalističkih političkih sistema, ekonomije definisane u okvirima Savjeta za uzajamnu pomoć (SEV-a)¹¹⁷ i tereta dugova od 110 milijardi dolara koliko su socijalističke države dugovale međunarodnim finansijskim institucijama. (World Bank 1990.) Reforme sprovedene u Poljskoj i Mađarskoj motivisale su EEZ da počne sa upotrebom *blagog dobrovoljnog kondicionalizmom* čiji je jedan od prvih izazova bio PHARE:¹¹⁸ program donešen i primijenjen dok je još u objema zemljama funkcionisao jednopartijski politički sistem socijalizma. Ulazak u post-socijalistički tranzicioni proces nije omogućio samo da Centralna i Istočna Evropa „u statusu periferije“ naslijede „sjeverno mediteranski pojas“. „Tako su pre 1980. tri različita evropska puta počela da se spajaju i dovela do jedinstvene, zajedničke evropske prekretnice koja se pojavila s krizom sedamdesetih. Naposletku, ceo evropski kontinent kročio je u novu epohu posle osamdesetih“ (Berend 2012, 35) Tradicionalna Evropa je u svoj vrijednosni sistem uključila post-autoritarne države Iberskog (nešto ranije i

117 Engl. COMECON (Council for Mutual Economy Assistance) – Oblik međudržavne socijalističke ekonomije koja je davala prednost planskoj nad tržišnom ekonomijom na prostoru država članica.

118 Poland and Hungary Assitance for the Restructuring of Economy (1989.)

Apeninskog) poluostrva i na sličan način nastojala da pokrene i uspostavi proces post-socijalističke tranzicije. Ipak, već na samom početku pokazaće se da se radi o potpuno drugačijoj situaciji sa znatno različitim posljedicama čiji je uzrok ležao u prestanku bipolarne konfrontacije, samoraspuštanju Varšavskog Pakta i nestanka SEV-a.

INTEGRACIONI KONDICIONALIZAM EVROPSKE UNIJE

Uslov, ili na univerzalnom međunarodnim engleskom jeziku *condition* označava da nešto mora da prethodi nečemu što treba da se dogodi ili postigne. Iz te semantike nastaje riječ *uslovljenost* ili *kondicionalizam* (engl. *conditionality*) kao termin koji u Evropskoj uniji predstavlja javne politike usmjerene na izgradnju i prilagođavanje institucija i političkih procedura standardima i vrijednostima Evropske unije.

Termin *kondicionalizam* u savremenim međunarodnim odnosima vezuje se za pristup Međunarodnog monetarnog fonda koji je početkom sedamdesetih godina 20. vijeka uveo politike davanja kredita vladama samo onda kada se one obavežu da će provesti političke i ekonomske reforme (McClean, McClean 2003, 104). Reforme se odnose na makro-ekonomske politike i reforme trgovinskih politika u nastojanjima da se osnaže politike vlada i stekne povjerenje. Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka osnažili su i ubrzali posuđivanje novca zemljama „trećeg svijeta“ i, posebno, post-socijalističkim državama nakon hladnog rata. Suština *kondicionalizma* je uspostavljanje inostranog pritiska u nastojanjima da se obezbijedi stabilno djelovanje vlasti na duži rok. Da bi to ostvario MMF usmjerava strukturalne promjene u pravcu uspostavljanja otvorenih liberalnih ekonomija i politika vlada, uglavnom malih država. S druge strane, vlasti tranzicionih država uglavnom imaju potrebu da rješavaju neke konkretne, praktično dnevne, probleme zbog čega su njihova nastojanja da ostvare kratkoročne ciljeve često u sukobu s očekivanjima međunarodnih institucija koje daju finansijsku podršku. Upravo zbog činjenice da suštinski produbljuje pukotinu između dugoročnih očekivanja međunarodnih finansijskih institucija, a to znači i velikih razvijenih ekonomskih sistema, i kratkoročnih potreba država kojima je finansijska podrška neophodna, *kondicionalizam*, uspostavljen kao sredstvo iz arsenala liberalne ekonomije i otvorenog tržišta, pretvara se u suštinski sporan proces. Kritičari, njegovo nametnuto iniciranje prije pola vijeka u osnovnom vidu kao liberalnog modela ekonomije, smatraju da su siromašne države izložene daljnjoj eksploataciji od strane bogatih država i njihovih kompanija. Ekonomski ciljevi postaju isključivi fokus djelovanja, a socijalne reforme izostaju. Liberalne reforme stoga uglavnom nemaju podršku od strane siromašnih naroda i nerazvijenih država. Jaz između 10 odsto najbogatijih i 10 odsto najsiromašnijih zemalja svijeta od jedan prema šest povećan na jedan prema devet u prošloj deceniji.

Kondicionalizam kao principijelni pristup proširenju Evropske Ekonomske zajednice odražava interese, ali i definiše njene pristupe i javne politike, širenjem 80-tih godina 20. vijeka, tačnije pokretanjem procesa „Mediterranskog proširenja“. Postavlja se pitanje: kada se granice Evropske unije poklapaju s onim granicama na koje se odnose, primjenjuju i vode kroz primjenu politika *kondicionalizma* u okvirima opredjeljenja i politika koje je definisala EU? Politike kondicionalizma danas se mogu posmatrati kroz prizmu više nivoa i više intenziteta. U okvirima primjene kondicionalizma moraju se isključiti talasi proširenja 1973. godine kada su Velika Britanija i Danska postale članice EEZ-a, ali i 1995. kada su Austrija, Švedska i Finska, članice EFTA¹¹⁹, na svoje izričito insistiranje, stekle status punopravne članice. Ova dva talasa proširenja EEZ uključila su države koje su imale poseban interes da to postanu, koje su svoje političke i ekonomske sisteme izgradile na istim vrijednostima na kojima je i uspostavljena Evropska ekonomska zajednica. Mediteranski odnosno „ibersko-grčki“ talas proširenja odnosi se na uslovljavanje država na tranziciona prilagođavanja post-diktatorskih autoritarnih režima iz prostora „južne Evrope“. Prelazak Grčke na liberalno demokratski politički sistem značio je istovremenu tranziciju od vojne diktature ka višestranačkoj demokratiji, Portugal i Španija su morale da novo liberalno političko i ekonomsko opredjeljenje da dostignu nakon odbacivanja naslijeđa autoritarnih vođa Salazara i Franka. Činjenica je, međutim, da su vrijednosne osnove ovih država bile u suštini kompatibilne sa liberalnim vrijednosnim osnovama država Zajednice i da su njihove spoljne politike bile lako uklopive u politike proširenja zasnovane na *novom komunitarnom kondicionalizmu*. Bez obzira na te politike, tranzicioni ekonomsko-politički sistemi bili su osjetljiviji i otvoreniji za spoljne uticaje nego države koje su svojevoljno sprovele unutrašnja prilagođavanja tržišnim, demokratskim i bezbjednosnim okvirima Evropske ekonomske zajednice. Autoritarnost Portugala, Španije i Grčke, omogućavala je njihovim ekonomijama da se vlasnički odnosi, donekle i politička struktura, razvija u pravcu ekonomskih sistema liberalne demokratije što je omogućilo da se lakše i brže otvaraju prema spoljnim tržištima, da lakše prilagode svoje tranzicione višestranačke izbore i političke sisteme za preuzimanje i efikasno vršenje vlasti na principima „dobre vladavine (good governance)“. „S dolaskom demokratije, inostrani odnosi postali su legitiman prostor za političku debatu i medijsko pokrivanje. Španija je bila najmanje komplikovana za prihvatanja evropske opcije koja je bila široko prihvaćena na političko – partijskim i javnim nivoima. Identifikacija sa modelom demokratije na kojem je postojala EEZ dozvoljavala je post-frankističkim političkim (a svakako i ekonomskim elitama) simbolički referentnu tačku i razloge za provođenje neophodnih politika koje će dovesti do članstva u Zajednici“. (Pridham 1994, 27) Slični modeli, nešto manje efikasni u samom početku, bili su Portugal i Grčka, našto poput Italije neposredno

119 EFTA – Evropska zone slobodne trgovine (European Free Trade Area)

nakon Drugog svjetskog rata. Osnova tranzicije „sjeverno-mediteranskog“ ili „južno-evropskog“ talasa postaje politički *kondicionalizam* odnosno već uspostavljena prilagođavanja ekonomija ovog prostora otvorenim ekonomijama i dostignutom nivou zajedničkog tržišta Evropske ekonomske zajednice. Budući da su neke već bile članice međunarodnih asocijacija (Portugal je već bio član EFTA), ključno pitanje bila je transformacija autoritarnih političkih sistema u višestranačke liberalne demokratije. Osnovna postavka bila je uspostavljanje ustavnih demokratija što je omogućavalo povratak u Savjet Evrope i mogućnost podnošenja aplikacije za članstvo u EEZ. (*Ibidem* 22) Kondicionalizam „mediteranskog talasa“ evropskog proširenja svodio se na potrebne političke promjene i institucionalizaciju i funkcionisanje efikasne demokratije. Karamanlis i kasnije Andreas Papandreu u Grčkoj, Suarez u Portugalu i Soareš u Španiji proveli su *politički uslov* čime su tri države nestabilne južne Evrope stvorile osnovne pretpostavke za članstvo u Evropskoj ekonomskoj zajednici.

Početakom devedesetih pred institucijama Zajednice postavilo se pitanje članstva bivših socijalističkih i tranzicionih država, elemenata hladnoratovskog „istočnog bloka“, u EEZ. Članstvo u Evropskoj uniji već od samog početka odbacivanja socijalizma kao idejne, političke i ekonomske osnove političkog sistema i liberalnu transformaciju postavile kao primarni cilj. Od momenta prihvatanja ideje da bivše socijalističke zemlje mogu da budu prihvaćene kao punopravne članice Evropske ekonomske zajednice, ona je nastojala da definiše pristup i pretpostavke za realizaciju te mogućnosti. Ključna prepreka u tom procesu bile su naslijeđene političke institucije i nereformisana tradicionalna struktura autoritarne, „vertikalano strukturisane“ moći inkompatibilne sa vrijednostima na kojima je izgrađena i funkcionisala EU. To je zahtijevalo specifičan pristup u spoljnoj politici EU koji će razviti u tri osnovna principa – politički dijalog, pretpristupna pomoć i *kondicionalizam* – instrumenti koji su bili usmjereni na definisanje sofisticiranih pristupa transformaciji političkih i ekonomskih struktura nestabilnih država u bližem ili daljem okruženju. Politike EU su bile usmjerene u pravcu potrebe da kondicionalizam i politički dijalog utiču na promjene prioritetnih politika post-socijalističkih zemalja i da ih usmjere, prije svega, u pravcu definisanja i provođenja unutrašnjih reformi. Ove politike bile su usmjerene u dva geopolitička pravca: jedan su države na koje se odnose „politike proširenja Evropske UNIJe“ što se odnosilo na države Centralne i Istočne Evrope, a od 2000. i na Zapadni Balkan; drugo su „države u susjedstvu Evropske unije“, na koje se odnose evropske dobrosusjedske politike – odnosno Strategije dobrosusjedske politike – ENP (European Neighbourhood Policy), bivše sovjetske republike. Evropska unija postaje najuticajniji spoljni učesnik u oba pravca. Svoju ulogu usmjerila je na način da daje ekonomsku, političku i moralnu podršku zemljama s kojima uspostavlja partnerske odnose bez razlike da li ih smatra potencijalnim članicama ili ne. Pored ove dvije politike, kao poseban, treći pravac, evropskih susjedskih politika može da se definiše i „južni“ odnosno „mediteranski pojas“ čija je osnovna karakteristika da ga čine slabe i nestabilne države.

DEFINISANJE KONDICIONALIZMA

Zahtjev za prijem novih članica postavio je pred Evropsku uniju osnovnu dilemu: da li bivšim socijalističkim državama obećati kandidaturu i prepustiti ih intrinzičkim političkim procesima dok ne dostignu proklamovane standarde ili da kroz politike političkog dijaloga i kondicionalizma ubrza definisanje prioriteta, kreiranja i sprovođenja strategija u pravcu ubrzanja i kreiranja domaćih reformi. Pomoć EU usmjerena je ka jačanju kapaciteta u cilju preduzimanja neophodnih promjena i ubrzanja procesa strukturalnih transformacija političkih i ekonomskih institucija. Strateški cilj EU jeste definisanje evropskih i domaćih politika u pravcu kreiranja regulativnog društvenog ambijenta kao osnovnog preduslova održivog ekonomskog razvoja. Ciljevi EU odnose se na „različite spoljne politike EU i pravce djelovanja s kojima je suočena u procesu transformacije političkih i ekonomskih struktura nestabilnih država i promovisanju ‚dobre vladavine‘ kao principa“ (Börzel 2009, 6) Dilema koja se postavila u tom procesu jeste da li će *čisti ekonomski kondicionalizam i determinizam* Međunarodnog monetarnog fonda (sljedstveno i Svjetske banke) jeste koji pravci, oblasti i akteri treba da se postave kao osnova transformacijskih procesa. Kao nosioci promjena definisani su vladini i međuvladini akteri kao državni akteri i ne-državni akteri. Dok se kroz politički dijalog realizuje mehanizam učenja demokratije i uvjeravanja u neophodnost razvoja stvarnih demokratskih procesa, kroz pomoć gradi tranzicioni institucionalni kapacitet transformisanih institucija, *kondicionalizam* se uspostavlja kao sistem upravljanja institucijama i procesima na bazi troškova i ostvarenih koristi koje se procjenjuju na osnovu definisanih opštih ciljeva mjenjenih vrijednostima Evropske unije.

Odgovor EU na intenciju država Istočne i Srednje Evrope bili su Kriterijumi iz Kopenhagena¹²⁰ (Copenhagen European Council, Bulletin EC'6 1993. Tačka 1-4).

Na Samitu Evropskog savjeta u junu 1993. kojim definisao je tri grupe kriterijuma, od kojih je svaki podrazumijevao politički dijalog i pomoć u procesu tranzicije sa autoritarnih na liberalno demokratska društva. Oni su sadržali i takozvana ‚sidra‘ odnosno uslove koji će kroz partnerske programe biti definisane za svaku od država Istočne i Centralne Evrope ponaosob. Tranziciji vrijednosnog okvira kolektivističkih i, u osnovi, autoritarnih društava u regulativne okvire, zasnovane na individualizmu na kojem počivaju interesi, rizici i odgovornosti, trebala je da ubrza obaveznost politika kondicionalizma, kao jednog od glavnih pokretača inkorporacije post-socijalističkih društava u komunitarno društvo definisano političkim, pravnim i moralnim okvirima Evropske unije.

120 Na osnovu ovih kriterijuma za većinu zemalja Istočne i Centralne Evrope sačinjene su tzv „Bijele knjige“ na osnovu čega su počele političko-pravne pripreme i na osnovu kojih je većina sačinila pretpriputne strategije i planove.

Kondicionalne javne politike EU, kao čvrsti i precizno definisan koncept uslova, uspostavljene su već od momenta samog prihvatanja ideje da bivše socijalističke zemlje mogu da budu prihvaćene kao punopravne članice Evropske ekonomske zajednice. Uslovi definisani 1993. prošireni su sa izvornog liberalno-ekonomskog kondicionalizma MMF-a na političke okvire koje definišu politički sistemi višestranačakog liberalno-demokratskog parlamentarnog pluralizma kao ustavna osnova kreiranja političkog sistema i donošenja političkih odluka. Uslovi su definisali i pravne kriterijume posvećene vladavini zakona, ljudskim pravima i pravima manjina. „Postalo je jasno da strukturalno postavljanje programa Međunarodnog monetarnog fonda i Svjetske banke nije učinilo dovoljno da unaprijedi socijalno-ekonomski razvoj“ (*Ibidem* 18)

Postavljene politike EU u prvom krugu proširenja uključile su države čija je demokratska tranzicija i dizajniranje institucija političkog sistema išlo najbrže – one u kojima vlasti sa starih komunističkih nomenklatura prenešene na nove liberalno – demokratske institucije. Evropski savjet u Kopenhagenu, formalno prihvatajući mogućnost njihovog članstva, pokrenuo je niz bilateralnih sporazuma o pridruživanju sa zemljama koje su izrazile želju da postanu dio EU. „Evropski sporazumi“ predviđali su mjere *pozitivnog kondicionalizma* poput postepenog uključivanja u zonu slobodnog tržišta, podršku ekonomskim reformama kroz institucionalizaciju političkog dijaloga kao i finansijsku i tehničku pomoć što je trebalo da dovede do članstva kao krajnjeg rezultata procesa. Suprotno, postavljene su prijetnje i kazne izostanku ili sporom procesu integracija kao okvira *negativnog kondicionalizma* koji je definisan kao mogućnosti uvođenja mjera prinude na osnovu preferencijala za ulazak na Jedinstveno tržište Unije. Kondicionalizam i pretpristupna pomoć postavljeni su u odnosu na dinamiku političkog dijaloga u nastojanju da se smanje problemi izazvani eventualnom nepopustljivošću koja se pojavljuje zbog neispunjavanja uslova. Time je EU deklarirala svoju ulogu kao nastojanje da se primijeni *pozitivni kondicionalizam* u obliku finansijske i političke pomoći. Formalani okvir tog procesa, pored ocjena Evropskog savjeta i drugih institucija pretpostavlja i procjenu ispunjenosti i saglasnosti sa ‚acquis communautaire‘ čime se sublimiraju prethodni politički i ekonomski uslove. EU je postavila kao uslov da se pristupni pregovori mogu otvoriti tek kada se procijeni da demokratska konsolidacija ide u dobrom pravcu, postao je jasan pravac kako Istočna i Centralna Evropa mogu da se izvuku iz prostora „evropske periferije“ i postanu dio jedinstvenog evro-cora.

ZAPADNI BALKAN: PROMJENA KONDICIONALISTIČKOG OBRASCA

Perspektiva Centralne i Istočne Evrope da se integriše u Evropsku uniju postavile je više dilema. Pored samopreispitivanja o vođenju politika pristupajućih članica i dizajnu političkih i ekonomskih participacija u procesu odlučivanja, postavlja se i pitanje da li se pomjeraju i granice evropske periferije? Evropska unija nije u

početnom periodu proširenja imala ni snage ni želje da se bavi i promjenama koje državama Jugoistočne Evrope daju mogućnost članstva. Pripadajući i evropskom i mediteranskom okruženju, Jugoistok Evrope dijeli neke od standardnih ‚južno-evropskih osobina‘ s iberijskim, apeninskim i balkanskim poluostrvom, a koje nisu uvijek kompatibilne s vrijednostima koje je Evropska unija definisala kao svoju osnovu. Proces stabilizacije i pridruživanja (Stabilization and Association Process) pokrenut je 1999. Da bi obezbijedila jednak standard za bilateralne sporazume koje će države Zapadnog Balkana¹²¹ pojedinačno potpisati, Evropska unija je definisala i jednake istovjetne uslove za sve. Time je otvorila proces *sa-moodređenog kondicionalizma* budući da su države dobile mogućnost da između sebe porede nivo dostizanja i ispunjenosti uslova koje je pred njih postavila EU. Države evropskog, politički određenog Jugoistoka‘ postaju tako ‚pretapajući‘ prostor evropski periferije. U neposrednoj blizini SAP-om administrativno određenog geografskog prostora Zapadnog Balkana nalazi se i Turska kao eklatantan primjer *integracinog kondicionalizma* u okviru kojeg Turska, pridružena članica EEZ (i EU) od 1963. nakon svakog ispunjenog uslova dobija nove.

Post-jugoslovenske države Jugoistoka Evrope karakterisane su posebnim procesom tranzicije koji ne nazvan ‚upravljani obrazac‘ (Kasapović 1996, 51) Osnovna karakteristika tog modela je reformisanje starog institucionalnog sistema na koji je presudno uticala stara politička elita čiji su politički interesi bili primarna osnova procesa. Ovaj obrazac ‚bio je karakterističan za većinu novih tranzicijskih država dok su još bili dio starih država: Bjelorusiju, Bosnu i Hercegovinu, Estoniju, Hrvatsku, Letoniju, Litvaniju, Makedoniju, Moldaviju, Rusiju, Sloveniju i Ukrajinu. Od starih nacionalnih država pod ovaj obrazac tvorbe političkih institucija može se svesti samo Albanija i, uslovno rečeno, sadašnja Jugoslavija‘¹²² (*Ibidem* 52). Tranzicione promjene bilo je nemoguće pokrenuti, definisati i voditi bez aktivne participacije starih političkih elita u novim ulogama. Subjektivni činilac u tim procesima nije imao demokratski kapacitet za tranzicione procese u kojima je opredijeljenost za evropske integracije bila više formalna. Nedovoljno razvijeno upravljanje javnim sektorom pridružilo je postojanje neefikasne države, naslijeđene iz prethodnog sistema

121 Zapadni Balkan (Western Balkans) definisan je Procesom stabilizacije i pridruživanja kao prostor koji se odnosi na države bivše Jugoslavije bez Slovenije, a kojem se dodaje Albanija. Sa svih šest država EU potpisuje bilateralne sporazume o stabilizaciji i pridruživanju kao osnovu uslova i transformacija nakon čega slijedi davanje statusa kandidata kada EU procijeni da su promjene i uslovi ispunjeni. Evropska komisija je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s Kosovom 23. oktobra 2015. iako je to država bez međunarodno – pravnog priznanja koju čak pet članica EU nije priznalo kao suverenu državu.

122 Misli se na SR Jugoslaviju (FR Yugoslavia) koja se naziva još i ‚treća‘ ili ‚skraćena‘ Jugoslavija koju su sačinjavale dvije bivše republike SFRJ: Srbija i Crna Gora. Pod ovim imenom ili imenom Državna zajednica Srbija i Crna Gora postojala je od 1992. do 2006. godine.

uspostavljene na kriminalizovano – koruptivnim političkim sistemima čija je niska ekonomska i demokratska efikasnosti zasnivala na arbitrarnom donošenju odluka i postala prijetnja samoj sebi. Najveću korist izvlačila je klijentelistička kasta posjednika bogatstva (ta vrsta bogatstva nije bila kapitalizovana, jer se novac izvlačio koruptivnim metodima iz javnih fondova i ostajao zarobljen i privatnim džepovima). Opstrukcija birokratije kao kaste za sebe navikloj na privilegije po principu pripadanja staroj ‚eliti moći‘ bila je drugo veliki „prag“ koji nije omogućavao brže procese promjena.

Krempton je uočio da je opasnost od povratka u evropsku periferiju realna. „Bivše komunističke države Balkana mogle su da se vrte zatvorenom društvu i dirigovanoj privredi iz nedavne prošlosti, što nije bio dobar izbor s obzirom na to da je pokretačka sila revolucija iz 1989. bilo oslobađanje društva i pojedinca od stega takvog sistema. Jedina alternativa bila je usvajanje zapadnog modela“ (Krempton 2003, 467). Pokazalo se da nije bilo dovoljno samo ukinuti jednopartijski sistem, subvencije neprofitnoj industriji i ukinuti neracionalna individualna socijalna prava. Definišući proces pridruživanja Zapadnog Balkana, EU je tek 2003. godine na samitu Evropskog savjeta u Solunu definitivno i potvrdila opredjeljenje da države ovog prostora postanu članice Evropske unije. Suština procesa jeste da, ukoliko države Regiona pokažu dovoljan napredak u pogledu ekonomskih i političkih reformi i nivo izgradnje administrativnih kapaciteta, mogu da otvore pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju kao prvi korak u okvirima *pre-integracionog kondicionalizma*. Analizirajući unutrašnje probleme i regionalne odnose država Jugoistoka Evrope, Evropska unija je primijenila alate *integracionog kondicionalizma* već u fazi priprema za pridruživanje, dakle cijelu jednu vremenski predhodeću fazu u odnosu na pridruživanje država Centralne i Istočne Evrope. S obzirom na model tranzicije, u kojem interes elita za promjenama u pravcu demokratizacije i stvaranja institucija nisu bili određeni potrebama za promjenama vrijednosti, već inercijom post – socijalističkih tranzicionih društvenih promjena i grupnim klijentelističkim interesom, *kondicionalizam* se uspostavlja na bazi interesa Evropske unije da drugi post-hladnoratovski pojas periferije kroz integraciju društava i država inkorporiše u geografske granice jedinstvenog entiteta.

„ISTOČNO PARTNERSTVO“ – PRIDRUŽIVANJE KAO REDEFINISANJE EVROPSKE PERIFERIJE

Tri kruga proširenja NATO – i isto toliko Evropske unije učvrstili su neke bivše socijalističke zemlje čvrsto u strukturu NATO-a i Evropske unije kao punopravne članice, a eventualno i kao kandidate. Jedan broj zemalja u post – sovjetskom i post – jugoslovenskom prostoru odredio je članstvo u EU kao krajnji cilj iako za mnoge od njih nije realno da to zaista i dostignu. Zapadni Balkan poslije 2000. godine i samita u Zagrebu, kada je EU saopštila da će prihvatiti države tog prostora kao

članice EU nakon ispunjavanja postavljenih uslova, nesporno će to i biti. To se ne može reći za Rusiju kao ni za daleke države Centralne Azije karakteristične po autoritarnim ili polu – autoritarnim režimima bez obzira na provedene unutrašnje promjene u pravcu evropskih vrijednosti i bez obzira na interese Evropske unije. I pored toga, Centralno – azijske države nagovještavaju novu labavu granicu Evrope – one su članice Organizacije za bezbjednost i saradnju u Evropi (OEBS) i Partnerstva za mir. Mnoge su istovremeno i članice drugih centralno-azijskih asocijacija u kojima dominiraju Rusija i Kina. Iako su alati politika EU, njihova integracija i identitet sa Evropom, nedovoljni su da se definišu kao periferija Evrope tako da i nemaju „evropsku budućnost“.

Prostor koji se naziva „Nova istočna Evropa“ smješten je između EU, Turske, Rusije i Kaspijskog mora i čine ga Azerbejdžan, Bjelorusija, Gruzija, Jermenija, Moldavija i Ukrajina. Iako različite, njihova je karakteristika da tvrde da osjećaju „evropski identitet“ koji se ispoljava ne samo kroz članstvo u OEBS-u i PFP¹²³, ali i članstvo u Savjetu Evrope¹²⁴ što pojačava ‚evropsku dimenziju‘ njihovog odnosa. Druga karakteristika ovog lanca država je da pripadaju samoproklamovanoj sferi uticaja Rusije. U takvim geopolitičkim relacijama ove zemlje ostale su „zaglavljene u ‚ničijem prostoru‘ između demokratije i autoritarizma“ (Cornell 2009, 12). Radeći paralelno na redefiniciji evropske granice EU je donijela program za Tehničku pomoć zajednici nezavisnih država – TACIS.¹²⁵ Usmjeren prije svega na bilateralne linije finansijske pomoći i multilateralne linije u programima zaštite životne sredine TACIS je bio usmjeren na niže ciljne projekte do izmjene i nastanka PCA¹²⁶ – sporazuma i partnerstvu i saradnji 1999. Gotovo je frapantno vremensko podudaranje sa pokretanjem procesa o stabilizaciji i pridruživanju za Zapadni Balkan iste godine, kada već postaje izvjesna budućnost ovog prostora unutar budućih granica EU. Unija je odlučila da se proširi na prostor „Nove istočne Evrope“ i tako definitivno redefiniše tradicionalne školske granice Evrope definisane geografski kao kontinenta „zapadno od Urala“. Politička Evropa prodrla je i u prostor Kavkaza, sjevernoruskih stepa, a s pogledom na Centralnu Aziju.

Dalji korak u razvoju „Istočnog partnerstva“ predstavlja Zajednička Deklaracija iz Praga 2009. čija je opredjeljenja potvrdio i naredni Samit u Varšavi 2011. kroz Zajedničku Deklaraciju o Istočnom partnerstvu. Suština obe deklaracije je nastavak TACIS-ovih projekata u oblastima „zakonodavne saradnje“ i „saradnje

123 PFP – Partnerstvo za mir (Partnership for Peace)

124 Bjelorusija jedina od ovih šest država nije članica Savjeta, već je do 13. januara 1997. godine imala status ‚specijalnog gosta‘ kada je suspendovana zbog optužbi za neslobodne izbore i kršenje izbornih prava.

125 TACIS – Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States

126 PCA – Partnership and Cooperation Agreements

usmjerene na razvoj demokratije i zaštite ljudskih prava“. Kao i za Zapadni Balkan, postavljene su politike reformi u oblasti institucionalne izgradnje, administrativnih reformi, podrške privatnom sektoru i ekonomskom razvoju, smanjenju socijalnih posljedica tranzicije, transformaciji infrastrukturnih mreža, promociji zaštite okoline, razvoju ruralne ekonomije i podrške od nuklearne ugroženosti. Novim „partnerskim sporazumima“ uspostavljen je viši nivo *formalno neobavezujućeg kondicionalizma* koji kao „mrkvu“ uspostavlja pridruživanje EU, postavlja čak i izgledne prilike za članstvo. Iako je forma data Zajedničkom Deklaracijom iz Praga 2009. relativno blaga prema državama „Istočnog Partnerstva“, formulaciji iz preambule prepoznaju se Kriterijumi iz Kopenhagena: „odnosi će biti zasnovani na posvećenosti principima međunarodnog prava kao i na fundamentalnim vrijednostima uključujući demokratiju, vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda kao i tržišnu ekonomiju održivi razvoj i principe dobre vladavine“. Zajednička Deklaracija kao rezultat narednog samita u Varšavi potvrdila je ova opredjeljenja, ali istakla crtu komunitarnosti: „Istočno Partnerstvo je zasnovano na zajednici vrijednosti i principima slobode. Demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i vladavine prava. Države učesnici u Istočnom partnerstvu posvećene su ovim vrijednostima kroz odgovarajuće međunarodne instrumente.“ Definisanje „Istočnog partnerstva“ poklopilo se iste 2009. godine s politikama pojačavnog *kondicionalizma* Međunarodnog monetarnog fonda definisanog „Principima naglašavanje smjernica za kondicionalnost MMF“ u kojima se kaže da „smjernice predviđaju da članice mogu da preispitaju programski orijentisane uslove u odnosu na pojedine ciljeve ili namjere (*kondicionalizam zasnovan na rezultatima*) kao i da se uzdržavaju od preduzimanja posebnih akcija (*kondicionalizam zasnovan na akcijama*)“. MMF je u martu 2009. modernizovao *okvir kondicionalizma* u kontekstu reformi čiji je cilj jačanje kapaciteta za sprečavanje i rješavanje kriza. „Kao dio širokopojsnih reformi iz arsenala aktivnosti MMF-a 2009. uvedene su dva nova pravca aktivnosti nazvana „*ex-ante kondicionalizam*“. Modernizacijom je uvedena FCL – Fleksibilna kreditna linija (Flexible Credit Line) koja se ne zasniva na *klasičnim (tradicionalnim) programima kondicionalima* već na rigoroznoj prekvalifikaciji kriterijuma koji se postavljaju kao „*ex-ante kondicionalizam*“. Naglasak partnerskih sporazuma u okvirima procesa „Istočnog partnerstva“ generalno je usmjeren na izgradnju i jačanje državnih institucija i njihovih kapaciteta. Sporazumi nisu davali Evropskoj uniji dovoljno razvijene instrumente za *obavezujući kondicionalizam* zbog čega ih je uvodila razvojem *kondicionalističkih javnih politika* u kombinovanoj primjeni s *kondicionalizmom* Međunarodnog monetarnog fonda i Svjetske banke. *Skriveni kondicionalizam* u partnerskim sporazumima sprovodi se kroz javne politike čiji je cilj, u ovoj fazi razvoja odnosa, stvaranje uslova za uvođenje evropskih, dakle, zapadnih vrijednosti u tradicionalističkim i tranzicionim društvima šest bivših sovjetskih republika što bi trebalo da bude zaokruženo uspostavljanjem statusa „pridruženih država“ Evropskoj uniji. Prva u nizu potpisnica je bila Ukrajina, ali je već i mogućnost i trenutak da potpiše sporazum o pridruživanju izazvala otpor

i odbijanje aktuelnih proruskih vlasti Viktora Janukoviča¹²⁷ zbog čega su izbili građanski protesti na Trgu Maidan u Kijevu. Posljedica dijametralno suprotnih pristupa procesu pridruživanja EU bila je ‚de facto‘ podjela Ukrajine ali i kriza šira od evropskih razmjera. Već sam ulazak u status pridružene periferne države izazvao je otvoreni geopolitički sukob. Na čelu suprotstavljenog bloka stajala je Rusija, što znači da je *kondicionalizam* EU direktno uticao na redefinisavanje stavova o međunarodnom poretku. I pored protesta i nedovoljnog kapaciteta aktuelnih vlasti da dosljednije primjenjuje sporazume o pridruživanju, dokazano je da je interes Evropske unije pomjeren na Istok i da geopolitička periferija „nove Evrope“ definitivno postaje prostor direktnog uticaja koji bi trebalo da se završi proširenjem. Od početka devedesetih godina, odnosno od kraja Hladnog rata, istočna granica više nije unutrašnja granica EU, već je u nizu talasa pomjerena na istok, duboko u prostor bivšeg Varšavskog ugovora i Sovjetskog saveza, u prostoru proširenja koji su krenuli od bivših nezavisnih država „Istočnog bloka“ u „velikom proširenju“ 2004. preko politika prema Zapadnom Balkanu¹²⁸ do definisanja zone „Istočnog partnerstva“. Ovim procesom periferija „nove Evrope“ je redefinisana, granice EU su pomjerene i proširene. Kroz političko – ekonomske okvire njene granice su znatno pomjerene na istok čime su se približile prostoru snažnih ruskih interesa u post-sovjetskim prostorima Srednje Azije kao i prema granicama Turske, što na izvjestan način čini predvorje EU još od šezdesetih godina prošlog vijeka od sticanja statusa Turske kao „pridružene članice“.¹²⁹ Granica EU je time pomjerena na istok, u prostor Azije, ali bez velikih ambicija da Turska svoje periferija postavi u čvrsti institucionalni stub EU. Jedan od razloga nalazi se i u politikama kojima je mnogo važnije za EU „Istočno partnerstvo“, kao geopolitički prodor u srce Azije i ruske zone geopolitičkih interesa.

POMJERANJE GRANICA – GLOBALNI GEOPOLITIČKI INTERESI EVROPSKE UNIJE

Evropska unija ima političke interese izvan zone čvrstih geopolitičkih interesa i razvija ih od početka svog postojanja. To nije samo prostor koji smatra svojom periferijom, jer politički interesi i težnja za globalnim značajem prevazilaze klasične geografske i nove političko – ekonomske granice i ‚bliske periferne regione‘.

127 Zajedničku Deklaraciju o Istočnom partnerstvu 2009. u Pragu u ime Ukrajine potpisao je tadašnji predsjednik Viktor Juščenko.

128 Od šest država Zapadnog Balkana Hrvatska je jedina postala članica Evropekske unije 1. jula 2013.

129 Turska je prihvaćena kao pridružena članica 1963, a status pridruženosti teče od 1. januara 1964. Turska je podnijela zahtjev za kandidaturu 1988. a proces pregovora otvorene je 2005. kada i Hrvatskoj. Hrvatska je, za sada, jedina država Zapadnog Balkana članica EU dok je Turska još u ranoj fazi pregovora.

Evropska unija je u martu 2003. definisala Komunikaciju za „širu Evropu“ čime je počela primjena ENP – Evropske susjedske politike iz 2003. Standard susjedske politike jeste „politički dijalog“ s partnerskim državama na raznim nivoima i u gotovo svim dijelovima svijeta. Pregovorima se određuje zajedničke politike i uspostavljaju mehanizmi za upravljanje primjenom partnerskih sporazuma. U tom procesu „obe strane“ se obavezuju da odrede zajedničko polje djelovanja u pogledu preferencija. Postajući privilegovan partner, EU dobija nove mogućnosti za mehanizme za uvođenje *kondicionalnosti* i izvan svog geografskog prostora djelovanje čime realizuje već uspostavljene mehanizme za realizaciju ekonomskih i geopolitičkih ciljeva i interesa. Mehanizam je inherentan „zajedničkom odlučivanju“ koje se nalazi u prostoru izvan sadržaja i planiranih procedura i time odražava vidljivost filozofije „*kondicionalizma kroz partnerstvo*“ definisane kao sastavni dio ENP-a. Okvir predviđenih politika odnosi se na primjenu *pozitivnog kondicionalizma* odnosno pomoći i političkog dijaloga. „*Kondicionalizam (pozitivni)* odnosi se na koristi od preferencijalnih odnosa u okviru diferenciranog partnerskog okvira“. (European Commission, 2004a:8).

Već od početka osamdesetih godina 20. vijeka, kada postaju jasne politike Evropske ekonomske zajednice u pravcu izgradnje jedinstvenog tržišta, razvijaju se partnerske evropske politike sa državama na prostorima izvan evropskih geografskih prostora. Već 1975. potpisani su „Lome sporazumi“ sa ACP zemljama (Afrika, Karibi i Pacifik) koji je obezbijedio „zajedničkom tržištu“ preferencijalni pristup. Kroz niz kasnijih izmjena, do Lome IVbis konvencija, definisan je u razvojnoj saradnji „pristup u dva pravca“. Jedan pravac bila je „proaktivna finansijska pomoć“, a drugi „otvoren i konstruktivan dijalog“, u suštini politički dijalog. Oba pravca mogu da se definišu kao *posredni kondicionalizam* odnosno kao pregovarane politike između EU i naznačenih regiona. Analize ovih politika Evropske unije pokazale su određene teškoće u realizaciji. One su se odnosile, prije svega, na činjenicu da se i pregovarani procesi zaustavljaju uglavnom na funkcionisanju državnih administracija dok procesi demokratizacije, jačanja vladavine prava i poštovanja manjinskih prava ostaju izvan samog procesa. Smatrajući da bez demokratije i razvoja vladavine prava nije moguće ostvarivati partnerske ekonomske politike, EU je kroz „*novo partnerstvo iz Kotonoua*“¹³⁰ nastojala da izbjegne slučajeve „*potkupljivanja procesure*“ kao oblika *negativnog kondicionalizma* i usmjerava se na *pozitivni kondicionalizam* kroz pomoć u finansiranju projekata i institucionalne reforme. Nezadovoljna tokom unapređenja demokratije i vladavine prava u državama – potpisnicama sporazuma, EU uvodi pojačani „politički dijalog“ kao oblik *pozitivnog kondicionalizma*. Sporazum predviđa razvoj pomoći kroz Evropski razvojni fond (EDF) i razvoj institucija neophodnih za „konsolidaciju demokratije, dobru vladavinu i kompetitivnu

130 Partnership Agreement between the members of African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP) potpisan u Kotonou (Cotonou) 23. juna 2000.

tržišnu ekonomiju'. „Posebno se naglašava politički (uslov), jer i bez mogućnosti da postanu članice Unije, od ovih država se traži da, kao uslov za dalji razvoj odnosa sa EU, ključnu pažnju posvete demokratskim principima. Time je, zapravo, istorijski nastala politika uslovljavanja koja će u kasnijim periodima i vrstama pridruživanja biti dopunjavana i širena.“ (Mišćević 2009, 98)

Početakom devedesetih Evropska unija je odlučila da proširi i pojača odnose s državama Južnog Mediterana odnosno sjeverne Afrike u multilateralnim okvirima. „Meditranska saradnja“ uspostavljena je, na izvjestan način, kao funkcionalni i relativno sličan nastavak „Istočnog partnerstva“ čiji je okvir Evropska susjedska politika (ENP). Na izvjestan način ostavlja za oba regiona članstvo u EU kao moguću alternativu. Evropska mediteranska politika (EMP)¹³¹ usvojena je početkom devedesetih u cilju razvoja odnosa s „južnim“ susjedima na principima multilateralne saradnje. EU je nakon Hladnog rata pokrenula „proces iz Barcelone“ 1995. Koja je trebala da „ublaži razlike između ‚Meditranskog lobija‘, predvođenog Španijom i Francuskom, i ‚istočnog lobija‘ predvođenog Njemačkom“ (Börzel, 21) Deklaracija, usvojena u Barceloni, definisala je tri principa EMP-a: partnerstvo u oblasti političke saradnje i bezbjednosti usmjereno na stvaranje zone mira stabilnosti i bezbjednosti, ekonomsko i finansijsko partnerstvo kroz obezbjeđenje ekonomske i finansijske saradnje usmjerenu na uspostavljanje Evro-meditranske zone slobodne trgovine i, treće, partnerstvo u oblasti društvenih i kulturnih procesa i razvoj ljudskih resursa usmjerenih na razmjenu kulturnih dobara i saradnje građanskih društava. Bilateralni sporazumi kojima su razrađivani i uspostavljeni konkretni kanali saradnje predviđali su, pored saradnje sa EU, unutar-regionalnu ekonomsku saradnju i proširenje odnosa. Iako se *kondicionalizam* ne spominje direktno u okvirima EMP-a, kroz činjenicu da se naglašavaju trgovinsko-ekonomski odnosi, društvena i kulturna pitanja, kao i politički dijalog, ali u okvirima komunitarnog prava (*acquis communautaire*). Izuzeci od opštih odnosa su Alžir i Liban koji u bilateralnim EMAA¹³² sporazumima sadrže odredbe o mjerama protiv korupcije, ucjena i kriminala što uključuje i principe ljudskih prava kao ‚bitne elemente‘ sporazuma koji, kao uslov, realizacije podrazumijevaju saradnju sa EU.

ZAKLJUČAK

Evropska unija realizacijom politika proširenja objedinjuje cijeli Kontinent definisan klasičnim geopolitičkim shvatanjem, uspostavlja se kao ‚treći noseći stub globalnog geopolitičkog sistema‘ pored Sjedinjenih Američkih Država

131 EMP – European Mediterranean Policy

132 EMAA – European Mediterranean Agreements for Algeria and Lebanon

i Rusije. Ekonomski razvoj Evropske unije nakon Drugog svjetskog rata u osnovi je bio ekstenzivan i zasnovan na masovnom korišćenju radne snage i klasične industrije. Razvoj sofisticiranih tehnologija, u čemu su prednjačile Sjedinjene Države i Japan, prisilio je Evropu da dostiže ekonomsku snagu kroz mogućnosti koje daje razvoj novih tržišta. Ta potreba bila je uslovljena krizom viška proizvoda u evropskim državama. To proširenje može da se definiše kao geografski prostorno ili horizontalno proširenje, ali i istovremeno i razvojno odnosno vertikalno proširenje što zahtijeva da se nivo razvoja prostora izvan Evropske unije približi njenim društvenim, političkim i ekonomskim standardima. Pritisak velikih kompanija za širenjem evropskih politika na druge prostore nameće se zbog profita“ (Hofbauer 2004, 227) zbog čega se održava stalna težnja EU za proširenjem. Koncept ‚vertikalnog proširenja‘ zasnovan je na liberalnom konceptu otvorenog tržišta. EU je nastala, funkcioniše i održava se na principima (neo)liberalne demokratije. Ona ne poznaje moć vojne pri-nude (coercive power) kao princip realizacije ciljeva, zbog čega je najsnažnije sredstvo kroz koje ih ostvaruje upravo *kondicionalizam*. Sredstva za primjenu evropskih politika svodila su se na politički dijalog, ekonomsku i finansijsku pomoć, vladavinu prava i ljudska prava kao oblici pozitivnog pristupa i *negativni* kondicionalizam u oblastima izgradnje institucija što podrazumijeva i razvijene tržišne mehanizme. Insistiranje na liberalnim reformama u vremenu prekomponovanja međunarodnog poretka, brzih društvenih i tehnoloških promjena, pokazalo se za EU preambiciozno. Susret liberalne deregulacije i autoritarnih polu-autokratskih režima na istočnoj granici Evrope uspostavljao je trougao ‚država – elite – pojedinac‘ kao osnovu za promjenu vrijednosnog okvira koji trebalo da ubrza tranzicione promjene u pravcu političko – ekonomskog okvira liberalne demokratije. Inicijalno tranziciono odbacivanje socijalizma kao ‚lumpen-političkog‘ čina nije bilo dovoljno za uspostavljanje standarda dovoljnih za ulazak u društvo država evropskih vrijednosti, to znači da politički i ekonomski razvoj prethode ulaskom u ‚povlašćeni klub država – članica‘. Autoritarne političke klase održavale su viševjekovne tradicionalne autoritarne strukture kao model institucionalizacije i funkcionisanja društva. Pojava Evropske unije kao „Nove Evrope“, supranacionalne i kosmopolitske tvorevine, postavila je bezuslovno stvaranje horizontalno strukturisanog i deregulisanog građanskih društava i građanskih ekonomija zasnovanih na vladavini prava i jednakim individualnim građanskim pravima. To bi bio radikalna zaokret u odnosu na više hiljada godina neprekinutu istoriju takozvane ‚vertikalne strukture‘ moći koja se nalazi u kolektivno psihološkim korijenima autoritarnih društava koja funkcionišu po hijerarhijskom modelu ‚odozgo-dole‘ (top-down). Najlakši način inkorporacije tih društava u liberalno okruženje bilo je kroz razvoj instrumenata kojim bi se, pored Zapadnog Balkana, obezbijedila prisutnost EU u „Novoj istočnoj Evropi“, istovremeno u Mediteranu, ali i pojačao uticaj u ‚partnerskim regionima‘ izvan Evrope i njene periferije. Shvatajući značaj oba ‚periferna prostora‘ i uspostavljanja ravnoteže u pristupu

zbog čega je „Proces iz Barcelone“ 1995. dobio još konsekventnijeg nasljednika u „Istočnom Partnerstvu“ 2009. oba procesa predviđaju snažniju institucionalizaciju i vladavinu zakona, posebno aktivitet i nezavisnost ne-državnih aktera i pomoć u ekonomsko-finansijskim reformama.

Društvena i ekonomska transformacija područja izvan EU nakon „velikog proširenja“, simbolički označenog kao „bing-beng“, zasnovane na bilateralnim „partnerskim sporazumima“ sa zemeljama – kandidatima, teče previše sporo. Reformska prilagođavanja postavljaju se kao uslov kroz integracioni kondicionalizam još i prije članstva država – aspiranata u EU. Ambicije za geopolitičkim širenjem proširuju se kroz partnerski kondicionalizam s regionima u post-sovjetskom prostoru, Mediteranu, Africi, Karibima i Pacifiku. Mogućnost preraštanja partnerskog odnosa u status pridruživanja državama „Zapadnih novih nezavisnih država“ (WINS)¹³³, Kavkaza i Mediterana ostavlja prostor i za tu mogućnost. Proces partnerstva sa uslovnim članstvom (membershiop conditionality) proširio je granice EU daleko na istok u post-sovjetski prostor i na jug na prostor Sjeverne Afrike (Magreba i Mašreka). Razvoj odnosa EU i partnera kroz pužajući kondicionalizam postavlja pitanje da li Evropska unija postaje „jedini igrač u gradu“? Odgovor je da EU zaista postaje aktivni menadžer promjena, jer ih za razliku od pozitivnih kondicionalističkih politika koje, na izvornim principima MMF-a iz sedamdesetih, sprovode sam MMF, ali i Svjetska banka (WB), Svjetska trgovinska organizacija i NATO-a, do određene mjere i sama EU. Razlika u odnosu na negativne politike kondicionalizma EU jeste u tome da njene institucije primjenjuju i sankcije u slučaju izostanka određenih rezultata kao što se dešavalo kroz suspenziju fondova iz Instrumenata za prepristupnu pomoć (IPA) za Zapadni Balkan, pa i neke već primljene članice (Rumunija, Bugarska). U suštini kroz politički dijog i pomoć, usmjerene na institucionalni i infrastrukturalni razvoj, EU postavlja pozitivne transformativne instrumente, iako je teško procijeniti njihove domete i efekte u bilateralnim i multilateralnim procesima u partnerskim regionima zbog čega se u partnerske i prepristupne sporazume ugrađuju i instrumenti negativnog kondicionalizma u cilju forsirane realizacije dobrovoljno prihvaćenih mjera i uslova u procesima restrukturisanja institucija, makro-ekonomskih politika, privatizacije i pravno-sudskih reformi. To se postiže kroz napuštanje „dominacije ‚vertikalnih struktura‘ odnosa i moći, napuštanje primordijalnih etno-kulturalnih obrazaca i odricanjem od klijentelističkih i etno-kolektivističkih institucionalnih koncepcija, a u pravcu horizontalno strukturisanih impersonalizovanih povezivanja i građanskih društava i ekonomija zasnovanih na vladavini zakona“ (Bideleux, Jeffries 2007, 582). Ne samo deklarativno prihvatanje liberalno – demokratskog okvira, već i stvarna realizacija procesa koji vodi ka napuštanju autoritarnih i autokratskih država i društava, postavljaju se kao temelj samo-definisanja „Nove Evrope“ i pretapanja

133 WINS – Western New Independent States (Bjelorusija, Moldavija i Ukrajina)

sadašnje spoljne periferije na istoku, u krajnjem slučaju i na jugu, u prerastanju u unutrašnju periferiju. Proces bi se završio definisanjem „novo-evropskog identiteta“ koji bi sublimirao i asimilirao različite i i divergentne kolektivne identitete. „Tako stečen identitet sadrži i tragove sopstvenog konteksta nastajanja: lomove, razmirice i protivrječnosti“ (Majer 2009, 23).

Evropska unije je kroz *mehanizme kondicionalizma* izabrala krajnje sofisticirane i izbalansirane pristupe transformacije političkih i ekonomskih uslovljavanja koja se odnose na države čiji je članstvo u Evropskoj uniji krajnje izvjesno, ali i zemlje za koje se partnerstvo pokazuje kao krajnji odnosno najviši domet odnosa. Oba procesa odnose se na istu vrstu i vrlo slične mehanizme *kondicionalizma* koje se svode na strukturalne promjene u ekonomskim tržišnim okvirima, institucionalnom sistemu, političkim reformama usmjerenim ka izgradnji višestranačkog pluralističkog ambijenta, posebno jačanju uloge nedržavnih aktera u političkom i ekonomskom procesu i ostalim strukturalnim okvirima na principima liberalnih vrijednosti na kojima je osnovana i funkcioniše Evropska unija. *Kondicionalizam* se kao princip uvođenja, ubrzavanja i stabilizacije promjena, zbog ograničenosti mehanizama pozitivne stimulacije, poput političkog dijaloga i finansijske pomoći, pokazuje kao efikasan mehanizam dostizanja postignutih ciljeva i stabilizacije nakon pojedinih faza u procesu unutrašnjih promjena bez obzira da li se radi o državama koje su u procesu prijema ili onih koje i ne očekuju da postanu članice EU. *Pozitivnim kondicionalizmom* Evropska unija je označila geografske granice interesa i prema njima širi svoje politike, uticaj i vrijednosti. Dodajući tom pristupu *negativni kondicionalizam* Evropska unije učvršćuje granice transevropske periferije čija su karakteristika procesi pristupanja EU, ali i proces pridruživanja. Time su granice Evropske unije pomjerene na geografsku „klasičnu Evropu“ u kojoj još pet država, 'Zapadnog Balkana' čeka da stekne status članice, ali i šest država zapadnog dijela bivšeg Sovjetskog Saveza kao i Tursku u punom kapacitetu uloge regionalnog stožera za regione Kavkaza, Bliskog i Srednjeg Istoka, Kaspijskog mora, naravno i Balkana.

BIBLIOGRAFIJA

- Berend, Ivan T. 2012. Evropa posle 1980. Beograd: Arhipelag.
- Bideleux, Rober and Jeffries Ian. 2007. The Balkans: a Post-communist History. London and New York: Routlage.
- Börzel, Tanja A. 2009.
<http://erd.eui.eu/media/borzel.pdf> (posljednji ulazak 13. 10. 2015. u 7:02)
- Bžežinski, Zbignjev. Velika šahovska tabla. 1999. Podgorica: CID.
- Copenhagen Euroepan Council, Bulletin EC'6 1993. Tačka 1-4
- Cornell, Svante. 2009. The New Eastern Europe: Challenges and Opportunities for the EU. Brussels: Center for European Studies.
- European Commission, 2004a Communication from the Commision. Eureopan Neighbourhood Policy, Strategy Paper In.
- Huntington, Semjuel. 2000. Sukob civilizacija. Podgorica: CID.
- Hofbauer, Hanes. 2004. Proširenje EU na istok. Beograd: Filip Višnjić.
- Kasapović, Mirjana. 1996. Demokratska tranzicija i političke stranke. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Krempton, Ričard Dž. 2003. Balkan posle Drugog svetskog rata. Beograd: Clio.
- Majer, Tomas. 2009. Identitet Evrope. Beograd: Službeni glasnik – Arhipelag plus.
- McLean, Ian. McLean, Alistair. 2003. Oxford Concise Dictionary of Politics. Oxford – New York: Oxford University Press.
- Miščević, Tanja. 2009. Pridruživanje Evropskoj uniji. Beograd: Službeni glasnik.
- Pridham, Geoffrey. 1994. „International Dimension of Democratization“, in: ed. Geoffrey Pridham, Eric Herring and George Sanford. Building Democracy? The International Dimension of Democratisation in Eastern Europe. New York: St. Martins Press.
- The World Bank 1990. World Tables 1984 – 90. Washington. The World Bank.

Nikoleta Tomović¹³⁴

Evropska unija na međunarodnoj sceni – izazovi zajedničke spoljne i bezbjednosne politike

UVOD

Tokom perioda hladnog rata, razvoj Evropske unije se temeljio u najvećoj mjeri na ekonomskim integracijama. Ekonomska integracija država članica se odvijala veoma uspješno, što je rezultiralo uspostavljanjem zajedničkog unutrašnjeg tržišta, ekonomske, monetarne i carinske unije, sa jedinstvenom i stabilnom valutom. Tako je proces političke integracije, stvaranja bezbjednosne politike i politike odbrane u ovom periodu, bio gotovo zanemaren u odnosu na ekonomske ciljeve.

Razvojem zajedničke spoljne i bezbjednosne politike, unapređenjem spolj-nopolitičkog djelovanja, te razvojem evropske bezbjednosne i odbrambene politike u posthladnoratovskom periodu, Evropska unija je nastojala da jača svoju poziciju globalnog aktera i kreatora međunarodne politike. Tako je Unija u posljednje dvije decenije postigla značajne uspjehe u institucionalizaciji spoljne i bezbjednosne politike, kao i razvoju konkretnih instrumenata za njeno sprovođenje. Međutim, za razvoj jedinstvene spoljne i bezbjednosne politike nije bilo dovoljno stvoriti odgovarajući institucionalni okvir, već je neophodno obezbijediti odgovarajuće uslove da definisani ciljevi budu sprovedeni u djelo. Iako je ugovorima iz Rima, Mاستrihta, Amsterdama, Nice, Lisabona predviđeno da države članice izbjegavaju vođenje nacionalne spoljne politike

134 Nikoleta Tomović, doktorant Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, smjer međunarodne i evropske studije. E-mail: nikoleta.tomovic@udg.edu.me

koja može ugroziti ZSBP, rijetki su primjeri u kojima su članice Evropske unije zastupale istovjetne spoljnopolitičke stavove. Uprkos činjenici da je Unija, od ustanovljavanja zajedničke spoljne i bezbjednosne politike, pokrenula preko 30 civilnih i vojnih misija, postavlja se pitanje koliki je napredak zaista ostvaren na planu operacionalizacije ovog koncepta. Duboke razlike država članica po pitanju razvoja ZSBP, otvara pitanje da li članice zaista imaju ambiciju da Uniju razvijaju kao jaku političku i vojnu silu.

S tim u vezi, rad daje analizu institucionalnog razvoja spoljne i bezbjednosne politike, ali i njene operacionalizacije, kroz djelovanje u različitim kriznim područjima. U radu su prikazani ključni izazovi koji otežavaju razvoj spoljnopolitičkog djelovanja Unije, sa posebnim osvrtom na uticaj nacionalnih spoljnopolitičkih orijentacija i interesa država članica, koji dovodi do sve očiglednijeg nesklada između očekivanja, sa jedne strane, i realnih mogućnosti djelovanja EU u oblasti spoljne politike i bezbjednosti, sa druge strane.¹³⁵

NEUSPJELI POKUŠAJI POLITIČKE INTEGRACIJE EVROPSKIH DRŽAVA

Tokom perioda hladnog rata, bilo je nekoliko pokušaja uspostavljanja tješnje političke saradnje država članica, u cilju definisanja zajedničke spoljne politike, iz koje bi Unija razvijala sopstvenu politiku odbrane. Svi ovi pokušaji su se, od onog koji je podrazumijevao stvaranje zajedničke političke saradnje, do one koja je predviđala stvaranje Evropske odbrambene zajednice, završavali neuspješno.¹³⁶ Naime, tokom hladnog rata dat je primat ekonomskim integracijama, dok je političko ujedinjavanje članica ostalo na marginama integracionog procesa, „sačuvano samo u idejama evropskih federalista, jer su snažni nacionalni identiteti bili ključni kočničari tog projekta“ (Djurovic 2010, 60). Prva inicijativa stvaranja zajedničke političke saradnje između država članica tadašnje Evropske zajednice za uglj i čelik, snažno zagovarana od strane

135 O uspjesima i neuspjesima spoljne i bezbjednosne politike EU, problem jaza između sposobnosti i očekivanja, vidjeti više u: Hill 2002; Smith 2006.

136 Autori Navarrete i Egea su razvojni proces stvaranja zajedničke spoljne i bezbjednosne politike podijelili u 4 faze: faza saradnje (1945-1949. godine), faza neuspjelog federalizma (1950-1954. godine), faza vakuuma (1955-1968. godine) i faza ponovnog aktiviranja (1969-1999. godine). Vidjeti više u: Navarrete, Egea, 2001.

federalista¹³⁷ podrazumijevala je stvaranje Evropske političke zajednice 1952. godine, koja je trebalo da bude nadležna za sprovođenje spoljne politike i odbrane. Drugi pokušaj je podrazumijevao stvaranje Evropske odbrambene zajednice. EOZ je formirana u Bonu 1952. godine u cilju uspostavljanja saradnje u oblasti odbrambene politike kao i uspostavljanja zajedničke odbrane u slučaju agresije Sovjetskog saveza na države zapadne Evrope, te u cilju uključivanja Zapadne Njemačke u projekat zajedničke evropske odbrane. Stvaranje Zajednice je podrazumijevao pokušaj stvaranja odbrambene zajednice koja bi imala nadnacionalnu vojsku, ministra odbrane i zajednički budžet za odbranu.¹³⁸ Iako potpisan od strane svih članica Evropske zajednice za uglj i čelik, 1954. godine ugovor nije ratifikovan u francuskom Parlamentu, iako je ključni inicijator osnivanja Zajednice bila upravo Francuska.¹³⁹

Budući da je osnivanje Evropske odbrambene zajednice podrazumijevalo i stvaranje jedinstvene evropske vojske, sa zajedničkom evropskom komandom, za mnoge zagovornike evropskog federalizma, neuspjeh Evropske odbrambene zajednice i Političke saradnje predstavlja najveću izgublenu šansu u istoriji evropske integracije (Dinan 2004, 66). Ovi neuspjesi su „sломili sve nade da će Evropska zajednica za uglj i čelik voditi ka dubljoj integraciji“ (Moravcsik 1998, 86) i ostavili dubok trag na buduće inicijative za uspostavljanje veće političke integracije država članica.

Novi pokušaj stvaranja zajedničke spoljne politike zabilježen je tek nakon petnaest godina. Naime, tek će 70-ih godina XX vijeka šest država članica definisati zajedničke mehanizme za usklađivanje nacionalnih spoljnopolitičkih aktivnosti i prioriteta, čime otpočinje nova faza u institucionalizaciji evropske političke saradnje. Lideri država članice su na samitu u Hagu, održanom 1969. godine ponovo razmatrali pitanje evropske spoljne politike, traživši od država članica da sarađuju u spoljnoj politici, kroz proces *Evropske političke saradnje*. Na osnovu Davinjon izvještaja,¹⁴⁰ koji je usvojen na samitu u Luksemburgu 1970. godine, države članice su definisale obavezu održavanja međusobnih redovnih konsultacija prije definisanja nacionalnog stava o nekom međunarodnom

137 Nakon Drugog svjetskog rata nastala je idealistička ideja da se na ruševinama Evrope izgradi nova evropska federacija, kako ne bi došlo do povratka nacionalističkih ideja i ponovnih sukoba. Federalisti su se zalagali za stvaranje federalne Evrope kako bi se uspostavila politička, a zatim i ekonomska, društvena i kulturna integracija evropskih država. Na temeljima ovih ideja, 1946. godine će biti osnovan Evropski savez federalista čiji će napori rezultirati osnivanjem Savjeta Evrope ali ne i značajnijim oblicima političke integracije evropskih država. Vidjeti više u: McCormick 2014.

138 European Defense Community Treaty, Signed at Paris, 27 May 1952, Article 9.

139 O procesu osnivanja Evropske odbrambene zajednice vidjeti više u: Derek Urwin 1995, 60-68.

140 Report of the Ministers of Foreign Affairs of the Member States on the Problems of Political Unification, Davignon Report, EC Bulletin, 11/70, Luxembourg, 1970.

pitanju, kao i konkretne mehanizme koordinacije nacionalnih spoljnopolitičkih stavova (obaveze redovnog sastajanja ministara spoljnih poslova, šefova država i vlada i sl). Pomenuti samit iz Luksemburga, zatim Kopenhagena¹⁴¹ iz 1973. godine koji je bio usmjeren na definisanje „zajedničkih stavova“ država članica o ključnim pitanjima, usvajanje izvještaja Tindemans¹⁴² iz 1975. godine koji je predvidio da politička saradnja bude pravno obavezujuća, plan Genšer-Kolombo¹⁴³ iz 1981. godine koji je predviđao je da evropska politička saradnja treba da bude proširena na oblast bezbjednosti i kulture,¹⁴⁴ predstavljali su značajne korake ka razvijanju evropske političke saradnje.

Ovi oblici saradnje, međutim nijesu podrazumijevali i ugovorne i zakonske obaveze, što je i dalje omogućavalo članicama samostalno vođenje nacionalnih spoljnih politika, shodno sopstvenim prioritetima i interesima. To je dalje značilo da prvi mehanizmi stvaranja institucionalizovane evropske spoljne politike nijesu podrazumijevali djelovanje komunitarnih institucija, već su zavisile isključivo od volje država članica. Evropska politička saradnja je djelovala kroz „zajedničke stavove“ ministara spoljnih poslova ili šefova vlada država članica EZ.¹⁴⁵ Tako je „zaobiđen svaki element nadržavnosti i stavljen naglasak na stvaranje međuvladinog okvira za spoljnopolitičku saradnju“ (Hartley 2007, 21).

Ključni razlozi za zastoje u razvoju spoljne i bezbjednosne politike bili su oprečni interesi država članica po pitanju komunitarizacije ove oblasti. Dok je jedna grupa članica podržavala razvoj bliske saradnje članica u svim oblastima, druga je davala primat nacionalnoj državi u očuvanju suvereniteta države, u odnosu na ovlašćenja institucija. Nesaglasnost država članica je bila izražena i po pitanju razvoja odnosa sa NATO savezom. Dok su Belgija i Holandija zastupale stav da EU ne može da vodi nezavisnu spoljnu politiku, već da Atlantski savez treba i dalje da bude suštinski i sasvim dovoljan okvir razvoja evropske bezbjednosti, Francuska je branila stav da je interes Unije da uskladi politike država

141 Samit u Kopenhagenu predstavlja značajan pokušaj zapadnoevropskih saveznika da definišu politički identitet Unije, kao i početak stvaranja njenog bezbjednosnog i odbrambenog identiteta. Document on a European Identity, Copenhagen, December 14, 1973.

142 Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council. Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76., Second Part: Europe in world, p.15

143 Draft European Act Proposal by the German and Italian Foreign Ministers (the Genscher-Colombo Plan), 12 November 1981

144 Vidjeti više u: Hill, Smith 2000, 120.

145 Redovni sastanci država članica i razmjena informacija u cilju usaglašavanja nacionalnih i definisanja zajedničkih spoljnopolitičkih stavova je bio okvir djelovanja evropskih država na spoljnopolitičkom planu. Tako su u ovom periodu, u okviru evropske političke saradnje, ostvarivani redovni kontakti država članica sa nizom država uključujući Kinu, SSSR, Indiju, Japan, Jugoslaviju. Vidjeti više u: Knežević Predić, Radivojević 2009, 42.

članica u oblasti spoljne i odbrambene politike.¹⁴⁶ Za razliku od Francuske, druge države¹⁴⁷ nijesu bile spremne da svoja nacionalna suverena prava u spoljnoj politici, bezbjednosti i odbrani prenesu na institucije. Upravo zbog suprotstavljenih nacionalnih spoljnopoličkih prioriteta, evropska politička saradnja nije bilježila značajne uspjehe,¹⁴⁸ već je „visok nivo koordinacije u ovim oblastima bio najviše čemu su mogle težiti članice“ (Dinan, 236).

USPJESI U INSTITUCIONALIZACIJI ZAJEDNIČKE SPOLJNE I BEZBJEDNOSNE POLITIKE EU

Iako su mnogobrojne međunarodne krize sa početka 80-ih godina prošlog vijeka (npr. sovjetska invazija na Avganistan, Foklandska kriza) istakle potrebu za jačanjem evropske političke saradnje i ujednačavanjem spoljnopoličkih stavova evropskih država, evropska politička saradnja će biti formalizovana tek Jedinstvenim evropskim aktom 1986. godine. Kodifikovanjem zajedničke političke saradnje, JEA je predstavljao značajan dokument za političku integraciju evropskih država, iako je i njegovim odredbama ostavljeno dovoljno prostora za odbranu nacionalnih interesa članica. JEA predviđa obavezne konsultacije država članica kako bi zajednički definisale i sprovodile *Evropsku spoljnu politiku*.¹⁴⁹ Naime, Ugovor predviđa i obaveze članica da „zajednički uticaj ostvaruju

146 Francuski predlozi su bili definisani u dokumentaima „Plan Fuše“ i kasnije nešto modifikovanim „Plani Fuše II“. Zbog neuspjeha prvog plana, Fuše II je imao za cilj koordinaciju i unifikaciju politika država članica u oblastima koje su od zajedničkog interesa svim članicama: spoljnoj politici, odbrani, ekonomiji i kulturi. Fouchet Plan II (18 January 1962), Article 2.

147 Mnoge države članice nijesu podržavale razvoj evropske bezbjednosne komponente, strahujući od pogoršanja odnosa sa SAD-om. To su bile, prije svega, Velika Britanija i Holandija, ali i Irska, Danska i Grčka koje su takav stav prema razvoju bezbjednosne komponente Unije imale zbog unutrašnjih političkih ograničenja.

148 Početni uspjesi zabilježeni su kada je Evropska zajednica predstavila zajednički stav u pregovorima na Konferenciji o bezbjednosti i saradnji početkom sedamdesetih godina XX vijeka. Članice su u nekim pitanjima imale jedinstven spoljnopolički stav (npr. usvajanje Deklaracije o miru na Bliskom istoku 1980. godine). Međutim, evropska politička saradnja je doživjela neuspjeh kada je pokušala da ispregovara politički i ekonomski sporazum sa SAD-om (razlog za poznatu Kisindžerovu izjavu „Ko govori u ime EU?“), dok je uvođenje ekonomskih sankcija protiv režima aparthejda 1977. godine narušilo status Evrope kao predvodnika pokreta protiv aparthejda“. U mnogobrojnim slučajevima, države članice su zauzimale oprečne stavove (npr. izjašnjavanje članica u Generalnoj Skupštini Ujedinjenih nacija o prijemu Kine u UN (1970). O uspjesima evropske političke saradnje vidjeti više u: Dinan 2010, 544; Hix 2011, 365-367. O učincima diplomatije EU u rješavanju izraelsko-palestinskog sukoba vidjeti više u: Soetendorp 2002, 2007.

149 Single European Act OJ L 169, 29 June 1987, Article 30.

na najefikasniji način putem dogovaranja, usklađivanja stavova i realizacije zajedničkih akcija“. JEA ujedno predviđa i obavezu da svaka država prilikom zauzimanja stava i donošenja definitivne odluke, u potpunosti vodi računa o stavu ostalih država članica, te da nastoji izbjegavanje svake aktivnosti ili zauzimanje stava koji bi štetio efikasnosti i kohezionoj snazi EU u međunarodnim odnosima i u međunarodnim organizacijama. Tako je Evropska politička saradnja uvedena u pravni sistem Zajednice, pri čemu je predviđeno da nadležnosti država članica postepeno prelaze na zajedničke organe Unije.¹⁵⁰ Međutim, ni tada države članice nijesu bile spremne da zajedničku spoljnu politiku razvijaju na osnovama komunitarnog modela,¹⁵¹ zbog čega su insistirale na pojmu „evropska spoljna politika“.¹⁵²

Krah komunističkih sistema u zemljama centralne i istočne Evrope i njihovo opredjeljenje da se pridruže Uniji, pojava drugačijih nestabilnosti koje su iziskivale odgovorniju i veću ulogu Evropske unije, razvoj monetarne unije i jedinstvenog tržišta, predstavljali su ključne razloge za stvaranje zajedničke spoljne i bezbjednosne politike, definisanje institucionalnog okvira za njeno sprovođenje kao i uvođenje odredbi o bezbjednosnoj politici Maastrichtskim ugovorom 1992. godine. Iako je među članicama postojalo tradicionalno neslaganje po pitanju stvaranja evropske politike odbrane, članice su jasno uvidale potrebu za definisanjem bezbjednosne i odbrambene politike, saglasivši se da će stvaranje „integrisane Evrope ostati nedovršeno ukoliko se ne proširi na oblast bezbjednosti i odbrane“.¹⁵³ Stvaranjem zajedničke spoljne i bezbjednosne politike, države članice su željele da „ojačaju evropsku bezbjednost i da osnaže politički identitet Unije na međunarodnoj sceni,¹⁵⁴ ali i da snažnije uvežu kreiranje evropske ekonomske i spoljne politike“ (Dinan, 547). Zajednička spoljna i bezbjednosna politika je podrazumijevala sva pitanja vezana za bezbjednost Unije, uključujući i stvaranje zajedničke odbrambene politike, koja bi u budućnosti mogla da dovede do zajedničke odbrane. ZSBP je imala za cilj da

150 Član 30 JEA predviđa da Komisija bude u potpunosti uključena u okviru pitanja koja se odnose na političku saradnju.

151 Politička saradnja je funkcionisala na osnovu konsenzusa što je članicama omogućilo da sadrže svoj nacionalni suverenitet u oblasti spoljne politike. Naime, u članovima 1 (stav 2 i 3), 3, 31 i 32 Jedinstvenog evropskog akta definisane su razlike između komunitarnog sistema i političke saradnje koje se odnose na primjenu prava i institucionalne nadležnosti u ovoj oblasti, što govori o tome da se komunitarna metoda ne primjenjuje na političku saradnju.

152 Svaka država članica je sačuvala svoj suverenitet i punu slobodu da vodi akcije i zauzima stavove koji se razlikuju od stavova i akcija drugih članica, što objašnjava razliku između termina „politička saradnja“ i „evropska spoljna politika“. Vidjeti više u: Janjević 2007, 103.

153 Platform on European Security Interests The Hague, 27 October 1987, Article 2.

154 Treaty on European Union, Maastricht, February 7, 1992, Article B.

zaštiti zajedničke vrijednosti Unije, njene interese i nezavisnost, da doprinese jačanju bezbjednosti Unije i država članica, kao i očuvanju mira i međunarodne bezbjednosti.¹⁵⁵ Ugovorom su se države članice obavezale da će se suzdržati od primjene svake akcije koja bi bila suprotna interesima ZSBP.¹⁵⁶ Uprkos tome, Ugovor je ostavio mogućnost državama članicama da zaključuju ugovore i da samostalno i, u odnosu na svoje nacionalne interese vode, sopstvenu spoljnu politiku i diplomatiju. Naime, iako je zajednička spoljna i bezbjednosna politika definisana kao jedan od tri konstitutivna elementa Evropske unije, u ovoj oblasti su članice zadržale značajno veći stepen suverenosti, pri čemu primat imaju nacionalna zakonodavstva, sa veoma ograničenim ovlašćenjima organa Unije.¹⁵⁷ Za razliku od prvog stuba u kojem je primat dat supranacionalnom pravnom sitemu Unije, zajednička spoljna i bezbjednosna politika je gotovo izuzeta iz nadležnosti Evropskog suda,¹⁵⁸ tako da nije postojao način da se države članice primoraju da poštuju njene odredbe.¹⁵⁹ Upravo odredbama da ZSBP neće uticati na specifičan karakter odbrambene i bezbjednosne politike pojedinih država članica, te da ona mora biti saglasna sa bezbjednosnom i odbrambenom politikom NATO saveza,¹⁶⁰ potvrđena je podređenost evropske odbrane NATO savezu. Uz mogućnost da ZEU autonomno djeluje u slučajevima izvođenja misija humanitarnog karaktera, misija uspostavljanja i održavanja mira, samo izvan teritorije koja je u nadležnosti NATO saveza, odnosno izvan teritorije država članica Unije, mnogi autori su to okarakterisali „potiskivanjem evropskog odbrambenog identiteta izvan granica ujedinjene Evrope“.¹⁶¹

155 Treaty on European Union, Maastricht, February 7, 1992, Article J1.4

156 Ibidem

157 „Osnovna karakteristika procesa odlučivanja ZSBP jeste apsolutna dominacija institucija u kojima su predstavljene države članice (Evropski savjet i Savjet ministara)“. Vidjeti više su: Knežević Predić, Radivojević, 43.

158 Pravo nastalo u oblasti spoljne i bezbjednosne politike obavezuje države i institucije, ali za razliku od komunitarnog prava, ono ne proizvodi neposredno dejstvo u nacionalnim poretcima država članica. Ibidem, str. 54.

159 Najuočljivija karakteristika Zajedničke spoljne i bezbjednosne politike je to da federalni elementi skoro ne postoje. Vidjeti više u: Hartley, 23.

160 Treaty on European Union, Maastricht, February 7, 1992, Article J.4

161 To potvrđuje angažovanje ZEU u kontroli embarga protiv Jugoslavije kada su NATO i ZEU uspostavile zajedničku komandu pomorskih snaga, dok je operativna komanda NATO i ZEU prenijeta na komandu zajedničkih pomorskih snaga za južnu Evropu. Vidjeti više u: Janjević, str. 147.

U okviru institucionalnih reformi definisanih Amsterdamskim ugovorom, koji je potpisan 1997. godine, došlo je do značajnih promjena u oblasti institucionalizacije ZSBP, definisanjem niza instrumenata i procedura spoljne politike. Cilj reformi je bio ustanovljavanje efikasne i koherentne spoljne politike. Ugovorom je predviđeno da Evropska unija definiše i sprovodi zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku, koja pokriva sve oblasti spoljne politike i bezbjednosti,¹⁶² čime je predviđeno da se ova politika sagledava i razvija kao politika Unije, a ne samo kao proces usklađivanja, odnosno, približavanja nacionalnih spoljnih politika. Novina Amsterdamskog ugovora predstavlja uvođenje instrumenta *zajedničke strategije*¹⁶³ u oblastima u kojima države članice imaju zajedničke interese od izuzetnog značaja, pozicije Visokog predstavnika EU za zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku,¹⁶⁴ dok je u cilju prevazilaženja problema sa konsenzusom,¹⁶⁵ uveden instrument „konstruktivnog uzdržavanja“¹⁶⁶, koji omogućava državi članici, koja ne želi, da ne učestvuje u donošenju odluka. Uvođenjem pozicije Visokog predstavnika, iako su mu delegirana ovlašćenja samo u domenu pružanja doprinosa za formulisanje i sprovođenje ZSBP, Evropska unija je prestala da bude „bezlična tvorevina“ (Opi, Floyd 2003, 299-332).

162 Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Related Acts, Official Journal C 340, 10 November 1997, Consolidated Version of The Treaty on European Union, Title v – Provisions on a Common Foreign and Security Policy, Article J.1

163 Zajedničke strategije usvaja Evropski savjet, dok ih sprovodi Savjet Evropske unije posredstvom zajedničkih stajališta i zajedničkih akcija. Vidjeti više u: Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, Article J.2

164 Visoki predstavnik za zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku pomaže Savjetu u pitanjima iz područja ove politike, posebno tako što doprinosi definisanju, pripremi i sprovođenju odluka i, vodi politički dijalog s trećim državama i ima na raspolaganju posebnu jedinicu za planiranje spoljne politike Unije. Vidjeti više: Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, Article J.8

165 Ključni problem u postizanju potrebne efikasnosti u donošenju odluka bilo je načelo konsenzusa što je podrazumijevalo da sve odluke moraju biti posljedica slobodne volje i jednoglasnog prihvatanja svih država članica i onemogućavanje zamjene ovog principa uvođenjem kvalifikovane većine (Ugovor iz Maastrichta, član J.4, tačka 3). „Konsensualnost slabi akcionu sposobnost Unije, otežava usaglašanje stavova između zemalja članica, što dovodi do polarizacije odnosa unutar Unije i nerijetkog zadržavanja veoma značajnih pitanja spoljne i bezbjednosne politike van agende Evropske unije“. Vidjeti više: Dinan, 550.

166 Princip „konstruktivne uzdržanost“ omogućava državi članici odnosno članu Savjeta, koji se uzdržao u postupku usvajanja neke odluke, da nema obavezu sprovođenja date odluke, odnosno učestvovanja u akcijama ili aktivnostima u skladu sa njom. Sa druge strane, ta država članica svakako prihvata da odluka obaveže Uniju, čime se onemogućava blokiranje rada Savjeta.

Ugovor iz Amsterdama je bio značajan i za jačanje politike odbrane Unije, pa je definisao da ZSBP uključuje i postepeno utvrđivanje zajedničke odbrambene politike.¹⁶⁷ Iako i dalje institucionalno formalno razdvojene, Zapadnoevropska unija je smatrana integralnim dijelom razvoja EU. Amsterdamski ugovor je predvidio uspostavljanje „bliže saradnje“ između EU i ZEU, u cilju sprovođenja zajedničkih ad hoc vojnih akcija, definisanih Petersberškom deklaracijom.¹⁶⁸ Smatra se da je upravo uključivanje tzv. Petersberških zadataka u EU predstavljalo značajan napredak u stvaranju i jačanju vojne i odbrambene komponente Unije, posebno imajući u vidu pristanak neutralnih država članica, poput Danske ili Velike Britanije. Sa druge strane, Ugovorom je predviđeno da razvoj saradnje u toj oblasti ni na koji način ne smije ugroziti NATO, kao i da države koje to i dalje žele, imaju pravo da ostanu neutralne (poput Švedske, Austrije, Finske i Irske), što je predstavljalo ograničavajući faktor u razvoju bezbjednosne komponente EU.

Presudnu ulogu u jačanju evropske bezbjednosne politike imao je francusko-britanski samit održan u Sen-Malou¹⁶⁹ 1998. godine, čiji su zaključci definisali jasnu potrebu za jačanjem kapaciteta Evropske unije za autonomno vođenje vojnih operacija, putem angažovanja nacionalnih snaga članica, u slučajevima kada NATO savez nije zainteresovan za angažovanje. Iako je razvoj bezbjednosne i odbrambene politike EU uvijek definisan u okvirima NATO saveza, taj samit je primat dao potrebama EU da samostalno vode vojne operacije sa snagama i sredstvima svojih država članica. Takođe, na sastancima Evropskog savjeta u Kelnu, Helsinkiju i Feiri, potvrđena je odlučnost da EU razvija neophodna sredstva i kapacitete za preuzimanje odgovornosti u oblasti odbrambene i bezbjednosne politike.

Države članice EU, uključujući i neutralne, bile su veoma nezadovoljne zbog neuspjeha Unije u rješavanju jugoslovenske krize i činjenice da je NATO bio glavni učesnik u rješavanju kosovske krize 1999. godine.¹⁷⁰ Zato se od te godine Evropska unija sve više razvijala kao vojna sila, čemu je u velikoj mjeri doprinio razvoj evropske bezbjednosne i odbrambene politike, kao integralnog

167 Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, Article J7.1

168 Ministri inostranih poslova i ministri odbrane država članica ZEU su na sastanku u Bonu juna 1992. godine usvojili tzv. Petersberška deklaracija iz kojom je predviđeno da se „ZEU stave na raspolaganje vojne jedinice sastavljene od niza konvencionalnih snaga, u cilju učešća u vojnim misijama koje će voditi ZEU, a to su: misije humanitarnog karaktera, misije održavanja mira, borbene misije za regulisanje kriznih situacija, uključujući i operacije ponovnog uspostavljanja mira“. Vidjeti više: Western European Union, Council of Ministers, Petersberg Declaration, Bonn, 19 June 1992.

169 Joint Statement by the British and French Governments, Franco-British Summit, Saint-Malo, France, 3-4 December, 1998.

170 Iako je kosovska kriza pokazala svu nemoć Evropske unije u vojnom djelovanju i rješavanju kriza, u kojoj mjeri je kriza evropske lidere podstakla na odlučniju riješenost za vojno osposobljavanje Evropske unije vidjeti u: Hix, 364; Dinan, 558.

dijela ZSBP,¹⁷¹ kao i razvoj snaga za brzu intervenciju,¹⁷² čime se Unija osposobila da vojno intervešniše, u slučajevima kada članice procijene da je njihova bezbjednost ugrožena.

Jačanje EBOP, predviđeno Ugovorom iz Nice,¹⁷³ bilo je direktno povezano sa pitanjem prenošenja kapaciteta ZEU na EU¹⁷⁴ u cilju jačanja njenih operativnih sposobnosti, uvođenjem modela intenzivnije saradnje između država članica u oblasti spoljne i bezbjednosne politike, definisanjem vojne strukture EU,¹⁷⁵ kao i jačanjem uloge Visokog predstavnika za zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku. Primjena obavezujućeg konsenzusa pri donošenju odluka iz oblasti zajedničke spoljne i bezbjednosne politike ograničena je samo na slučajeve kada Savjet donosi odluke o pitanjima unutrašnjeg ili spoljnog karaktera.

Iako je došlo do značajnog pomaka ka nadnacionalnom donošenju odluka u oblasti spoljne i bezbjednosne politike, ova oblast je i dalje ostala oblast politike međuvladine saradnje. Države članice su samostalno procjenjivale da li i u kom obimu će staviti svoje snage na raspolaganje Uniji, od čega je zavisilo autonomno djelovanje EU. Ni usvajanjem Lisabonskog ugovora, kojim je u značajnoj mjeri pojednostavljena izuzetno složena struktura Unije, objedinjavanjem tri stuba u jednu jedinstvenu tvorevinu, nijesu nestale razlike između različitih evropskih politika u odnosu na pravne instrumente koji ih regulišu, i nadležnosti koje imaju države članice, odnosno Unija. To je posebno izraženo kod zajedničke spoljne i bezbjednosne politike koja je i dalje ostala izvan djelovanja prava Unije. Mnogobrojnim izmjenama u strukturi Unije¹⁷⁶ dolazi do znatnog približavanja

171 Cologne European Council, 3-4 June 1999, Conclusions of the Presidency, Annex III – European Council Declaration on strengthening the Common European Policy on Security and Defence.

172 Kao globalni cilj na sastanku Evropskog savjeta u Helsinkiju utvrđeno je da se do 2003. godine formiraju armijske snage od 60 000 vojnika koje su mogu mobilisati u roku od 60 dana od donošenja odluke za intervenciju, te da obezbijede njihovo angažovanje na terenu u trajanju od najmanje godinu dana, koje bi bile osposobljene za izvršavanje Peterzburških zadataka. Presidency Conclusions, Helsinki European Council, 10 and 11 December 1999, Part II Common European Policy on Security and Defence.

173 Treaty of Nice, 10 March 2001 (2001/C 80/01).

174 Savjet ministara ZEU je na sastanku održanom u Marseju 2000. godine donio odluku o zaustavljanju operativnog jačanja ZEU. Marseille Declaration, WEU Council of Ministers, Marseille 13 November 2000

175 Ugovorom iz Nice je predviđeno formiranje institucije političkog i bezbjednosnog odbora, kao stalnog tijela za odbrambenu politiku, zatim Vojnog odbora i Generalštaba EU.

176 Ključne izmjene u strukturi Unije koje je predvidio Lisabonski ugovor se odnose na širenje nadnacionalne metode odlučivanja na saradnju u policijskim stvarima gdje Parlament dobija zakonodavnu ulogu, Svjet ministara donosi odluke kvalifikovanom većinom, dok se nadležnost Evropskog suda širi na sve predmete iz područja saradnje u pravosuđu i unutrašnjim poslovima. Vidjeti više u: Rodin, Čapeta 2009, 4.

prvog i trećeg stuba, dok zajednička spoljna i bezbjednosna politika, odnosno drugi stub, ostaje izdvojen. Tako se zajednička spoljna i bezbjednosna politika i dalje razlikuje po posebnim postupcima za donošenje odluka u toj oblasti, ali i po tome što Evropski sud nema nadležnosti u tom području.

Najznačajnije institucionalne promjene Lisabonskog ugovora u oblasti spoljne i bezbjednosne politike podrazumijevaju uvođenje funkcije Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbjednosnu politiku i osnivanje Savjeta za spoljne poslove.¹⁷⁷ Jednoglasno odlučivanje je zamijenjeno odlučivanjem kvalifikovanim većinom¹⁷⁸ za oblast zajedničke spoljne i bezbjednosne politike. Novina Lisabona podrazumijevala je i uvođenje „trajne strukturne saradnje“ u okviru bezbjednosne i odbrambene politike, koja podrazumijeva saradnju država članica Unije čije odbrambene snage ispunjavaju više vojne standarde i kriterijume, u cilju zajedničke realizacije složenih zadataka i zajedničkog učestvovanja u oružanim operacijama.¹⁷⁹ Ujedno, Lisabonskim ugovorom je predviđeno da, ukoliko je neka država članica žrtva oružane agresije na njenoj teritoriji, ostale članice su obavezne da joj pruže pomoć i podršku svim raspoloživim sredstvima, u skladu sa članom 51. Povelje Ujedinjenih nacija.¹⁸⁰ Sa druge strane, član 42. Lisabonskog ugovora predviđa da zajednička bezbjednosna i odbrambena politika uključuje postepeno oblikovanje zajedničke odbrambene politike, koja vodi do zajedničke odbrane, ukoliko takvu odluku jednoglasno donese Evropski savjet. Međutim, član 24. definiše da „ZSBP obuhvata sva područja spoljne politike i sva pitanja koja se odnose na bezbjednost Unije, uključujući i postepeno oblikovanje zajedničke odbrambene politike koja bi mogla dovesti do zajedničke odbrane“. U odnosu na ovakve odredbe, teško je očekivati da može doći do kolektivne odbrane. Takođe, Ugovorom nije definisana obaveza stvaranja jedinstvene evropske vojske, imajući u vidu odredbu koja kaže, da države članice

177 Funkcija Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbjednosnu politiku je nastala spajanjem ranije funkcije Visokog predstavnika i Evropskog povjerenika za spoljne odnose. Visoki predstavnik je nadležan da predlaže i sprovodi spoljnu i bezbjednosnu politiku, shodno instrukcijama i odobrenju Savjeta ministara (član 27 Ugovora iz Lisabona). Njega bira Evropski savjet kvalifikovanim većinom, uz saglasnost predsjednika Komisije. U obavljanju svojih nadležnosti, Predstavniku pomaže i Evropska služba za spoljne aktivnosti (član 27, stav 3).

178 Spječavanje donošenja odluka u oblasti spoljne i bezbjednosne politike, regulisano Amsterdamskim ugovorom „konstruktivnim suzdržavanjem“ jedne trećine ukupnog broja država članica, dopunjena je obavezom da i njihovo stanovništvo obuhvata jednu trećinu stanovništva Unije. To je nesumnjivo ojačalo proces donošenja odluka, odnosno onemogućilo zastupanje isključivo nacionalnih interesa članica u definisanju zajedničkih spoljnopolitičkih odluka. Međutim, ovo rješenje je u značajnoj mjeri deprivilegovalo manje države članice što urušava načelo jednakosti država članica.

179 Consolidated Texts of the EU Treaties as Amended by the Treaty of Lisbon, Article 42, point 6.

180 Ibidem, Article 42, point 7.

stavljaju Uniji na raspolaganje svoje civilne i vojne kapacitete za sprovođenje EBOP, pri čemu članice, u slučaju da uspostave višenacionalne snage, mogu ih staviti na raspolaganje zajedničkoj bezbjednosnoj i odbrambenoj politici. Navedene kontradiktornosti koje sadrži Lisabonski ugovor rezultat su dubokih razlika država članica po pitanju daljeg razvoja Unije, kao i nejasnih pravaca razvoja njene bezbjednosne i odbrambene politike, zbog čega Ugovor ne definiše detaljnije saradnju članica u cilju kolektivne odbrane.

NEUSPJESI U OPERACIONALIZACIJI ZAJEDNIČKE SPOLJNE I BEZBJEDNOSNE POLITIKE

Za razvoj jedinstvene spoljne i bezbjednosne politike Evropske unije nije bilo dovoljno stvoriti odgovarajući institucionalni okvir, već je neophodno obezbijediti odgovarajuće uslove da definisani ciljevi budu sprovedeni u djelo. Iako je ugovorima iz Rima, Maastrichta, Amsterdama, Nice, Lisabona predviđeno da države članice izbjegavaju vođenje nacionalne spoljne politike, koja može ugroziti zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku, rijetki su primjeri u kojima su članice Evropske unije zastupale istovjetne spoljnopolitičke stavove. Kako ni djelotvorna evropska odbrana nije bila moguća bez zajedničke spoljne politike (Urwin, 63), tako su dometi i efekti njene bezbjednosne i odbrambene komponente bili veoma ograničeni. Uprkos brojnim dokumentima kojima je Unija institucionalizovala i normirala evropsku bezbjednosnu i odbrambenu politiku,¹⁸¹ pri čemu je broj misija koje je Unija sprovodila izuzetan,¹⁸² napredak ostvaren na planu operacionalizacije ove politike je i dalje upitan.

181 Izuzev već spomenutih ugovora i deklaracija, EU je usvojila i mnoga druga dokumenta u ovoj oblasti: Katalog evropskih snaga, Evropska bezbjednosna strategija, Deklaracija o evropskim vojnim kapacitetima, Akcioni plan evropskih kapaciteta, Deklaracija EU o borbi protiv terorizma i mnoge druge.

182 EU je realizovala 16, dok trenutno sprovodi 17 civilnih i vojnih misija. Civilne misije koje je sprovodila su: EUPM u Bosni i Hercegovini (2003-2012), EUPAT u Makedoniji (2006), EUPOL PROXIMA u Makedoniji (2004-2005), EUJUST THEMIS u Gruziji (2004-2005), EUJUST LEX (2005-2013), AMM Monitoring Mission Indonezija (2005-2006), EUAVSEC u južnom Sudanu (2012-2014), EUPOL u Kongu (2005-2007), EUPOL u Kongu (2007-2014), EU SSR u Gvineji Bisao (2008-2010), i 6 vojnih misija CONCORDIA u Makedoniji (2003), EUFOR u Čadu (2008-2009), ARTEMIS u Kongu (2003), EUFOR RCA u Centralnoj Afričkoj Republici (2014), AMIS II Sudan/Darfur (2005-2006), EUFOR u Kongu 2006. ▶

Već je prva kriza u posthladnoratovskom periodu zatekla Evropsku uniju „podijeljenu i nespremnu“.¹⁸³ Reakcija EZ na irački napad na Kuvajt 1990. godine podrazumijevala je aktivnu ulogu u pružaju podrške diplomatskim i ekonomskim sankcijama,¹⁸⁴ dok su države članice imale oprečne stavove po pitanju preduzimanja vojne akcije.¹⁸⁵ Tako je koncept stvaranja evropske politike odbrane i bezbjednosti postao „žrtva“ unutrašnjih nesuglasica država članica povodom rješavanja ove krize (Dinan, 237-247).

Međutim, nakon usvajanja Ugovora u Mاستrihtu, Evropska unija je bilježila značajan napredak u usklađivanju spoljnopolitičkih stavova država članica. To je bilo posebno vidljivo u nastupanju članica Unije u Ujedinjenim nacijama, pa je EU dogovorila „zajedničke strategije“ (primjeri strategija za Rusiju i Ukrajinu), „zajedničke akcije“ (primjer prevoza humanitarne pomoći u BiH i slanja posmatrača na izbore u Rusiju i Južnoafričku Republiku), „zajednička stajališta“ (primjeri odnosa EU sa Balkanom, Bliskim istokom, Mjanmarom i Zimbabveom).¹⁸⁶ Na osnovu Petersberške deklaracije, evropske snage su sarađivale sa NATO savezom u nadzoru embarga koji je nametnut Srbiji i Crnoj Gori od strane UN-a, doprinijele su stvaranju zajedničke hrvatsko-muslimanske policije u cilju pružanja podrške administraciji grada Mostara od 1994. do 1996. godine i pomogle su obučavanje albanske policije 1997. godine (Ibidem 196). Sa druge strane, problemi definisanja zajedničkih pozicija evropskih država su bili očigledni u reakcijama EU na probleme koje je izazvala dezintegracija Jugoslavije. Angažovanje Evropske unije na prostoru bivše

-
- ▶ Evropska unija trenutno sprovodi 17 civilnih i vojnih misija, od kojih 11 civilnih misija: EUPOL Avganistan od 2007, EUBAM RAFAH Palestinian Territories od 2005, EUSEC RD u Kongu od 2005, EUPOL COPPS Palestinian Territories od 2006, EUMM u Gruziji od 2008, EULEX na Kosovu od 2008, EUCAP SAHEL u Nigeriji od 2012, EUCAP NESTOR u Džibutiju, Somaliji, Sješelimu i Tanzaniji 2012. godine, EUBAM Libija od 2013, EUAM u Ukrajini od 2014, EUCAP SAHEL u Maliju od 2014. Godine. Evropska unija trenutno sprovodi 6 vojnih misija: EUFOR ALTHEA u Bosni i Hercegovini od 2004, EU NAVFOR Atalanta u 2008, EUTM u Somaliji od 2010, EUTM u Maliju od 2013, EUNAVFOR MED u Mediteranu od 2015. i EUMAM RCA u Centralnoj Afričkoj Republici od 2015. godine. Sve mirovne misije EU su dostupne na sajtu: <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/>

183 Dinan, 237-238.

184 Reakcija evropskih država je podrazumijevala ekonomske sankcije Iraku, stopiranje uvoza iračke nafte, suspendovanje trgovinskih i vojnih sporazuma o saradnji, zamrzavanje iračke i zaštite kuvaitske imovine u Evropi, pružanje humanitarne pomoći ugroženim državama, kao i mnoge diplomatske aktivnosti. Vidjeti više u: Ginsberg 2001, 193.

185 Dok su Britanija i Francuska u značajnoj mjeri podržale vojnu akciju Sjedinjenih Američkih Država, Njemačka se pozivala na ustavne zabrane slanja vojnih snaga van teritorije članica NATO-a, doprinos Belgije, Portugala i Španije je bio minimalan dok je Irska bila neutralna. Vidjeti više u: McCormick, 191; Dinan, 548.

186 McCormick, 193.

Jugoslavije je pokazalo da Unija ne posjeduje dovoljnu političku moć da bi efikasno mogla da djeluje u rješavanju kriza, da instrumenti i mehanizmi spoljne politike, koji su definisani osnivačkim ugovorima, nijesu adekvatni, ali i da su nacionalne politike država članica neusaglašene po pitanju spoljnopolitičkih aktivnosti i uloge Unije u pitanjima od međunarodnog značaja. Upravo isticanje nacionalnih spoljnih politika i interesa država članica u rješavanja krize u Bosni pokazale su koliko je teško oblast evropske spoljne i bezbjednosti komunitarizovati.¹⁸⁷ Angažovanje Evropske unije u rješavanju krize u Bosni je najjasnije pokazalo sve podjele i slabosti spoljne i bezbjednosne politike EU,¹⁸⁸ zbog čega je bilo veoma značajno osposobiti Uniju da se izbori sa „budućim Bosnama“ (Ibidem 553-558).

Međutim, Evropska unija ni u drugim krizama nije adekvatno reagovala (kosovska kriza), dok u mnogim krizama, nije intervenisala (npr. sukob Grške i Turske oko ostrva u Egejskom moru). Iako je Savjet EU usvojio Deklaraciju o Kosovu,¹⁸⁹ sa konkretnim preporukama upućenim srpskim vlastima, kao uslov za normalizaciju odnosa sa EU, ključnu ulogu u rješavanju kosovske krize je imala Kontakt grupa. Tako Evropska unija nije imala veći značaj u rješavanju krize, niti je imala imala jedinstven stav po pitanju njenog rješavanja. Zbog inercije i neefikasnog spoljnopolitičkog djelovanja, američki državni sekretar za evropske poslove Ričard Holbruk je rekao da je Evropska unija gotovo sve krize prespavala, dok je Havijer Solana javno govorio da EU i dalje nema zajedničku spoljnu politiku, već da ih ima nekoliko (Ibidem 132).

Iako je nakon terorističkih napada 2001. godine Evropska unija pokazala solidarnost sa SAD-om u akciji svrgavanja talibanskog režima u Avganistanu, jedinstvo evropskih država se srušilo po pitanju američke akcije u Iraku i eventualne upotrebe vojne sile protiv vlasti Sadama Huseina. Dok su Velika Britanija, Italija, Danska, Portugal, Španija i tadašnje države kandidati iz Istočne Evrope podržavali vojnu akciju Sjedinjenih Američkih Država na Irak, Francuska, Njemačka, Belgija i Luksemburg su otvoreno kritikovali politiku Sjedinjenih Država, negativno se odnoseći prema rezoluciji UN-a, kojoj je cilj bio da podrži invaziju na Irak. Nesaglasnost država članica u toj krizi, dovela je u pitanje kompletan napredak koji je EU ostvarila do 2002. godine u oblasti institucionalizacije i jačanja bezbjednosne i odbrambene politike. Uprkos tome, mnogi autori smatraju da je upravo „iračka kriza bila neka vrsta katarzičnog iskustva za Uniju kada je

187 U okviru Kontakt grupe za bivšu SFRJ, koju su činili Velika Britanija, Francuska, Njemačka, Rusija i SAD, države članice Evropske unije su zauzele oprečne stavove za rješavanje krize. Mnogi autori smatraju da upravo rad kontakt grupe tokom 1994. godine je pokazao veličinu neuspjeha zajedničke spoljne i bezbjednosne politike. Naime, članice kontakt grupe iz EU su predstavljale svoje nacionalne interese a ne zajedničke stavove država članica Unije. Vidjeti više u: Dinan, 552.

188 O angažovanju Evropske unije na Balkanu, vidjeti više u: Peterson, Pollack 2003, 89.

189 Cardiff European Council 15 and 16 June 1998 Presidency Conclusions, Anex II Declaration on Kosovo.

u pitanju evropska bezbjednosna i odbrambena politika, budući da je kriza nije oslabila, već je poslužila da je pogura, probivši usko grlo koje su stvorile tenzije u pozadini i nesloga oko prirode tek započete odbrambene politike EU“ (Menon 2004, 631-649). Naime, nepostojanje oružja za masovno uništenje u Iraku, što je bilo navodno opravdanje za američku invaziju na Irak, ravnodušnost Sjedinjenih Država na konflikt Izraela i Palestine koji se približavao, vrlo brzo je ujedinilo Evropljane u osuđivanju američke spoljne politike. Tako su države članice ubrzo nakon otvorenog sporenja oko iračke krize, pokrenule mnoge operacije: prvu vojnu operaciju 2003. godine u Makedoniji, policijsku misiju u Bosni decembra 2003. godine, prvu vojnu misiju sprovedenu van Evrope, Artemis u Kongu, zatim 2004. godine vojnu misiju u Bosni i Hercegovini i mnoge druge.

Međutim, bez obzira na brojnost misija koje je samostalno ili u saradnji sa NATO-om, Evropska unija sprovodila, imajući u vidu nekoherentnost i nekonzistentnost spoljnopoličkog djelovanja država članica, da se zaključiti da naponi Unije u ovoj oblasti nijesu doveli do stvaranja *zajedničke* spoljne i bezbjednosne politike već su oni podrazumijevali isključivo *približavanje* nacionalnih politika država članica (Fohrenbach 2002, 6), odnosno traženje onog što je u njima zajedničko (Solana 2002).

KLJUČNE PREPREKE KA JEDINSTVENOJ SPOLJNOJ I BEZBJEDNOSNOJ POLITICI EU

Iako su države članice otvoreno pokazivale zainteresovanost za većom političkom integracijom, usklađivanje spoljnopoličkih stavova država članica je teško ostvarivo. Razvoj bezbjednosne i odbrambene politike ne bilježi veće uspjehe, kao ni samo stvaranje evropske vojske. Ključna prepreka koja onemogućava Uniji da ostvari značajnije uspjehe u stvaranju jedinstvene spoljne i bezbjednosne politike podrazumijeva uticaj nacionalnih spoljnih politika, nacionalnih interesa i nacionalnih strateških tradicija država članica na njeno oblikovanje, koji istovremeno onemogućava zauzimanje zajedničkih stavova i saglasnost svih članica u odnosu na konkretne mehanizme djelovanja. „Stateška heterogenost“ (French 2002, 789) članica EU i neusklađenost njihovih različitih nacionalnih interesa i strateških politika (Fohrenbach, 6) onemogućava jasno definisanje pravca razvoja evropske bezbjednosne i odbrambene politike. Tako su mogućnosti djelovanja EBOP u velikoj mjeri uslovljene razlikama između država članica u pogledu njihove tradicije, definisanih pravaca strateškog djelovanja i strateških orijentacija. Na primjer, Velika Britanija i Francuska dijele tradiciju za većim vojnim djelovanjem, za razliku od Njemačke ili drugih država koje su ranije imale poziciju neutralnih država i koje rijetko pribjegavaju upotrebi sile. Sa druge strane, nemaju sve države članice jednak uticaj i doprinos jačanju evropske bezbjednosne politike. Uloga Francuske i Britanije je imala poseban značaj na oblikovanje i jačanje bezbjednosne i odbrambene komponente Unije, kako u kontekstu institucionalnog razvoja, tako

i sa aspekta praktičnog djelovanja Unije (Francuska je bila ključni akter mnogih vojnih operacija, kao npr. operacije Konkordija i Artemis, dok je Velika Britanija imala vodeću ulogu u operaciji Altea). Uz to, Francuska i Velika Britanija izdvajaju značajne sume za finansiranje bezbjednosne politike.¹⁹⁰ Za razliku od Francuske i Britanije, Švedska i Finska na primjer, koje razvijaju tradiciju neutralnosti, daju drugačiji pečat razvoju bezbjednosne i odbrambene politike Unije. Iako su u velikoj mjeri podržavale jačanje međunarodne uloge Evropske unije, zalagale su se da se bezbjednosna i odbrambena politika ne razvija u pravcu kolektivne odbrane, smatrajući da ona treba da ostane u nadležnosti NATO saveza (Ojanen 2000, 6). Sa druge strane, Njemačku karakteriše drugačija strateška tradicija. Njena spoljna politika nije ni pacifistička (kao što su Švedska, Finska, Austrija i Irska) ali nije ni okrenuta vojnom i bezbjednosnom jačanju Unije, kao što je to francuska ili britanska, iako su njemački vojnici učestvovali u mnogim operacijama EU (Artemis u Kongu, misiji u Darfuru, EUFOR u Kongu) (Klingebiel 2000, 37).

Očigledno je da je uticaj nacionalnih spoljnih politika presudan za definisanje pravca razvoja i cilja evropske spoljne i bezbjednosne politike. Uticaj varira od njemačkog i francuskog položaja, čiji je doprinos u oblikovanju spoljne i bezbjednosne politike veoma velik, sve do uticaja Švedske ili Finske koje su vojno neutralne, iako politički opredijeljene,¹⁹¹ ili na primjer Danske,¹⁹² koja jedina ne učestvuje u razvoju EBOP. Tako su razlike između država članica po pitanju postojanja ambicije, volje i interesa za većim razvojem bezbjednosne i odbrambene politike Unije, i dalje očigledne.

Još jedna linija nesaglasja država članica javlja se po pitanju odnosa prema NATO savezu. Dok se na jednoj strani nalaze članice poput Velike Britanije, Holandije, Irske, Portugala, Danske, Italije, Španije, koje zagovaraju izgradnju evropske bezbjednosne politike isključivo uz oslanjanje na kapacitete i politiku NATO saveza, na drugoj strani se države, poput Francuske i Njemačke, zalažu za veću samostalnost i efikasnost Unije u oblasti bezbjednosti i odbrane.¹⁹³

190 NATO Defense Expenditures; SIPRI Military Expenditure Database; IISS Military Balance; analysis by CSIS Defense Industrial Initiatives Group in: Hofbauer, Hermann, Raghavan 2012.

191 O „novom“ konceptu vojne neutralnosti vidjeti više u: Ojanen 2000, 6.

192 Shodno Protokolu o poziciji Danske, koji predstavlja sastavni dio ugovora iz Amsterdama, Danska nema obavezu učestvovanja u donošenju i sprovođenju odluka iz oblasti odbrane i nema finansijske obaveze prema Uniji, kada je bezbjednosna i odbrambena politika u pitanju. Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, Protocol B „Protocol on the position of Denmark“.

193 O podjelama unutar EU na tzv. „atlantičare“ i „evropljane“ vidjeti više u: McCormick, 195. Posebno su interesantne nacionalne spoljnopoličke orijentacije članica EU iz centralne i istočne Evrope koje su u najvećoj mjeri okrenute oslanjanju na kapacitete i politiku NATO saveza, budući da su podržale formiranje NATO snaga za brzi odgovor, dok su bile suzdržane po pitanju razvoja zajedničke bezbjednosne i odbrambene politike. Vidjeti više u: Missiroli 2004/2005, 127 i Rummel 2002, 457.

Uz duboke razlike država članica po pitanju koncepta razvoja spoljne i bezbjednosne politike, one ujedno nijesu spremne da izdvajaju veća finansijska sredstva za izgradnju infrastrukture i nabavku opreme i sredstva potrebna za izgradnju odbrambenih mehanizama (Yost 1998). To je prouzrokovalo zavisnost od NATO kapaciteta, zbog čega je Unija bila u gotovo inferiornom položaju u odnosu na NATO.¹⁹⁴ Ukoliko se tome doda činjenica da je odbrambeni budžet SAD-a duplo veći od budžeta svih evropskih država zajedno, te da SAD za istraživanja i razvoj troši četiri puta veći budžet od Evropske unije, onda to objašnjava teze autora koji smatraju da se Evropljanima tradicionalno povjeravaju samo „humanitarna pitanja“, za razliku od SAD-a koje preuzimaju teže poslove.¹⁹⁵

ZAKLJUČAK

Evropska unija svojim djelovanjem i političkom aktivnošću posljednjih decenija zauzima sve značajnije mjesto u međunarodnoj zajednici. EU predstavlja najznačajniju i najuspješniju integraciju država članica u različitim poljima, od poljoprivredne i trgovinske politike, preko monetarne, pa sve do spoljne politike, odbrane, pravosuđa i policijskih poslova, zbog čega Uniju, mnogi karakterišu kao „superdržavu“¹⁹⁶ ili „postmoderno carstvo“.¹⁹⁷ Dok u ekonomskoj i trgovinskoj oblasti EU bilježi izvanredne uspjehe,¹⁹⁸ njeno političko djelovanje se često osporava zbog zastoja u razvoju njene spoljne i bezbjednosne politike. Neslaganje država članica, kao i njihovi često opozitni spoljopolitički interesi uzrok su slabog političkog uticaja i neuspjeha u operacionalizaciji

194 Posebnu pažnju privlače slabosti EU u oblasti standardizacije i interoperativne usklađenosti naoružanja, nekoherentnost u nabavci naoružanja, nezainteresovanost članica za razvijanje i usavršavanje raznih sistema kosmičkog osmatranja, kao i nabavku velikih transportnih aviona itd. Vidjeti više u: Janjević, 266-267.

195 Ovu tezu zastupa Robert Kagan koji smatra da su, za razliku od SAD-a koje obavljaju „teže“ poslove na međunarodnoj sceni, Evropljani zaduženi za „pranje sudova“. Vidjeti više u: Kagan, 2007.

196 McCormick smatra da se Evropska unija nalazi u kontinuumu između međunarodne organizacije i superdržave. Naime, Evropska unija je mnogo više od standardne međunarodne organizacije jer njena moć, uloge i odgovornosti nadmašuju moć, uloge i odgovornosti bilo koje međunarodne organizacije koja je ikad postojala. Vidjeti više u: McCormick 2014, xii.

197 Djurović, 59.

198 EU predstavlja najvećeg donatora svjetske razvojne pomoći, najveću trgovinsku silu na svijetu koja ima udio u svjetskom BDP-u 30 odsto i koja predstavlja najznačajnijeg učesnika u svjetskim trgovinskim pregovorima. EU je ujedno najveće kapitalističko tržište na svijetu, posjeduje jednu od vodećih svjetskih valuta, koja predstavlja ozbiljnog konkurenta američkom dolaru i japanskom jenu.

bezbjednosne i odbrambene politike. Ključne prepreke njene neefikasnosti u rješavanju velikog broja kriza podrazumijevale su nedjelotvornost mehanizama spoljnopolitičkog djelovanja, manjkavost institucionalnog okvira i instrumenata spoljne politike, nekoherentnost nacionalnih politika država članica, kao i nepostojanje jasno definisanih strateških ciljeva razvoja spoljne i bezbjednosne politike Unije.

Upravo je djelovanje EU u rješavanju kriza na prostoru bivše Jugoslavije, kao i krize u Iraku pokazalo koliko Unija nije sposobna da djeluje jednoglasno i dosljedno, te koliko je nedostižno da države članice zastupaju istovjetne spoljnopolitičke stavove. Iako je od ovih kriza prošlo puno godina, u kojima je u značajnoj mjeri unaprijedila institucionalni okvir, EU ni danas ne govori „jedinственим гласом о међународним политичким и безбједносним питањима“ (Hix, 375). Dodatno, javlja se i pitanje potencijala i konkretnih kapaciteta Unije da učestvuje u oblikovanju međunarodnih odnosa. Naime, njeni vojni potencijali su veoma skromni, budući da sam koncept stvaranja jedinstvenih evropskih snaga nije zaživio na adekvatan način. Snage za brzu intervenciju nijesu postigle ciljeve zbog kojih su oformljene, pri čemu ni same države članice nijesu imale puno uspjeha oko njihove upotrebe.

Ni među autorima, koji ocjenjuju učinke EU u oblasti spoljne politike, bezbjednosti i politike odbrane ne postoji saglasnost. Na jednoj strani se nalaze autori koji smatraju da, iako je Evropska unija u značajnoj mjeri unaprijedila institucionalna rješenja u ovoj oblasti, ona ni danas „nema institucionalne resurse niti politički legitimitet, pri čemu rivalski i politički interesi država članica sprečavaju definisanje evropskog bezbjednosnog identiteta i podrivaju svaku mogućnost reakcije na jedinstvenoj osnovi, u vezi sa tim identitetom“ (Ibidem. 367). Razlog neuspjeha u sprovođenju bezbjednosne i odbrambene politike vide u tzv. „dobrovoljnoj neefikasnosti“ i „namjernoј vojnoj inertnosti“.¹⁹⁹ Na drugoj strani, nalaze se autori koji učinke EU u toj oblasti vide na drugačiji način. Oni smatraju da je Evropska unija u oblasti odbrambene saradnje postigla mnogo više nego što se misli (Seth 2007), te da je njen napredak u toj oblasti „izvanredan“, ukoliko se imaju u vidu tradicionalni otpori država članica prema saradnji u oblasti odbrane i bezbjednosti (Dinan, 564). S tim u vezi, česta su i mišljenja da, uprkos problemima u razvoju spoljne i bezbjednosne politike, kao i zastoјima u operacionalizaciji odbrambene politike, Evropska unija predstavlja velesilu (McCormick, 190) koja zauzima veoma značajno mjesto na međunarodnoj sceni. Iako se njen politički uticaj nerijetko osporava, njen značaj u međunarodnoj zajednici je neosporan, možda i mnogo veći nego što se inače priznaje (Ginsberg 2001).

199 Smatrajući da je institucionalni okvir spoljne i bezbjednosne politike neadekvatan, Teјlor navodi da „uspješni multilateralizam zahtijeva vodstvo“, kako bi Unija riješila problem vojne inertnosti i dobrovoljne neefikasnosti. Taylor 2008, 157-170.

Razvoj spoljne i bezbjednosne kao i odbrambene politike i dalje ostaje najosjetljiviji i najslabije razvijen dio evropskih integracija, budući da države članice još uvijek daju primat svojim suverenim pravima za očuvanje političkih interesa. Veći stepen političke saglasnosti i koherentnosti među članicama je neophodno postići, kako bi izgradile koherentnu spoljnu i bezbjednosnu politiku, te kako bi se unaprijedila efikasnost zajedničkog spoljno-političkog djelovanja svih članica.

BIBLIOGRAFIJA

- Cardiff European Council 15 and 16 June 1998 Presidency Conclusions, Anex II Declaration on Kosovo.
- Cologne European Council, 3-4 June 1999, Conclusions of the Presidency, Annex III – European Council Declaration on strengthening the Common European Policy on Security and Defence.
- Consolidated Texts of the EU Treaties as Amended by the Treaty of Lisbon.
- Dinan, Desmond. 2004. *Europe Recast: A History of European Union*. Palgrave Macmillan.
- Dinan, Desmond. 2010. *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. Lynne Reinner Publishers, Inc.
- Djurović, Gordana. 2010. *Montenegro in XXI century – in the era of competitiveness*. Podgorica: Montenegrin Academy of Sciences and Arts.
- Document on a European Identity, Copenhagen, December 14, 1973.
- Draft European Act Proposal by the German and Italian Foreign Ministers (the Genscher-Colombo Plan), 12 November 1981
- European Defense Community Treaty, Signed at Paris, 27 May 1952.
- Fohrenbach, Gerg. 2002. „Security Through Engagement: The Worldview Underlying ESDP“, in Esther Brimmer. *The EU's Search for a Strategic Role: ESDP and its Implications for Transatlantic Relations*. Washington: Center for Transatlantic Relations.
- French Julian, Lindley. 2002. „In the shade of Lokorno? Why European Defence is falling“ *International Affairs* vol. 78, no 4.
- Fouchet Plan II (18 January 1962) , Article 2
- Ginsberg, Roy. 2001. *The European Union in International Politics, Baptism by Fire*. Rowman and Littlefield Publishers.
- Hartley, C.Trevor. 2007. *The Foundations of European Community Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Hill, Christopher. 2002. *The Actors in Europe's Foreign Policy*. London: Routledge.
- Hill, Christopher, Smith, Karen. 2000. *European Foreign Policy: Key Documents*. London: Routledge.

- Hix, Simon. 2011. *The political system of the European Union*. Palgrave Macmillan.
- Hofbauer, Joachim, Hermann, Priscilla, Raghavan, Sneha. 2012. *European Defense Trends 2012 budgets, regulatory frameworks, and the industrial base*. CSIS.
- Janjević, Milutin. 2007. *Spoljna politika Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Joint Statement by the British and French Governments, Franco-British Summit, Saint-Malo, France, 3-4 December, 1998.
- Kagan, Robert. 2007. *Paradise and Power, Europe and America in the New World Order*. London: Knopf Doubleday Publishing Group.
- Klingebiel, Stephan. 2000. „Africa’s New Peace and Security Architecture. Converging the roles of external actors and African interests“ *African Security Review*, vol. 14, no 2.
- Knežević Predić, Vesna; Radivojević, Zoran. 2009. *Kako nastaje i djeluje pravo Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Marseille Declaration, WEU Council of Ministers, Marseille 13 November 2000.
- McCormick, John. 2014. *Understanding the European Union*. London: Palgrave Macmillan.
- Menon, Anand. 2004. „From crisis to catharsis: ESDP after Iraqe“ *International Affairs*, Volume 80, Issue 4.
- Missiroli, Antonio. 2004/2005. „Central European Between EU and NATO“ *Survival*, vol. 46, no 4.
- Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press.
- Navarrete D. F., Egea R. M. F. 2001. „The Common Foreign and Security Policy of The European Union: A Historical Perspective“ *The Columbia Journal of European Law*.
- Ojanen, Hanna. 2000. „Participation and influence: Finland, Sweden and post-Amsterdam development of the CFSP“, *Occasional Paper*, Institute for Security Studies, no. 11.
- Opi, Sergio Baches; Floyd, Ryan. 2003. „A Shaky Pillar of Global Stability: The evolution of the European Union’s Common Foreign and Security Policy“ *The Columbia journal of European law*. Vol. 9, no. 2: 299-332.
- Peterson, John, Pollack A. Mark. 2003. *Europe, America, Bush: Transatlantic Relations in the Twenty-First Century*. London: Routledge.
- Platform on European Security Interests The Hague, 27 October 1987.
- Presidency Conclusions, Helsinki European Council, 10 and 11 December 1999, Part II *Common European Policy on Security and Defence*.
- Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council. *Bulletin of the European Communities*, Supplement 1/76.
- Report of the Ministers of Foreign Affairs of the Member States on the Problems of Political Unification, Davignon Report, EC Bulletin, 11/70, Luxembourg, 1970.
- Rodin, Siniša; Čapeta, Tamara; Goldner, Lang Iris. 2009. *Reforma Evropske unije*, Lisabonski ugovor. Zagreb: Narodne novne.

- Rummel, Reinhardt. 2002. „From weakness to power with ESDP?“ *European Foreign Affairs Review*, vol. 7, no 4, 2002.
- Smith, Michael. 2006. „The EU as an international actor“, in: Jeremy Richardson. *European Union: Power and policy-making*. New York: Routledge.
- Single European Act OJ L 169, 29 June 1987, Article 30
- Soetendorp, Ben. 2002. „The EU’s Involvement in the Israeli-Palestinian Peace Process: The building of a Visible International identity“ *European Foreign Affairs Review*, vol 7, no 3.
- Soetendorp, Ben. 2007. *The Dynamics of Israeli-Palestinian Relations: Theory, History, and Cases*. Palgrave Macmillan.
- Solana, Javier. 2002. *Europe’s Place in the World: The Role of the High Representative*. Stockholm.
- Taylor, Paul Graham. 2008. *The end of European Intregation: Anti-Europeanism Examined*. Routledge.
- Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Related Acts, Official Journal C 340, 10 November 1997, Consolidated Version of The Treaty on European Union.
- Treaty on European Union, Maastricht, February 7, 1992.
- Treaty of Nice, 10 March 2001 (2001/C 80/01)
- Urwin, Derek. 1995. *The Community of Europe, A history of European integration since 1945*. Longman.
- Western European Union, Council of Ministers, Petersberg Declaration, Bonn, 19 June 1992
- Yost, David. 1998. *NATO transformed – the Alliance new role in international security*. Washington: United States Institute of Peace Press.

Internet izvori

<http://www.eas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/>

Mirko Đuković²⁰⁰Petar Marković²⁰¹

Evropska Unija u sijenci krize i zenit međuvladine saradnje

UVOD

Postalo je opšte mjesto da se Evropska Unija opisuje kao „motor čije su gorivo krize koje treba prebroditi“ (Fleming 2011; Kuhnhardt 2006). Izgleda da je kriza lajtmotiv istorije evropskih integracija – ova zajednica evropskih država nastala je iz krize i kao način da se preduprijeđe buduće; razvijala se nadvladavajući različite krizne periode i, čini se, izlazila iz njih stabilnija, snažnija i u novonastalom skladu sa političkom stvarnošću.²⁰² Međutim, tzv. Evro-kriza koja je za nama od 2008. godine teško da se može uklopiti u ovaj klišizirani opis i predstavlja izazov ne samo priželjkivanoj (samo)percepciji Unije, već i njenom stvarnom opstanku. Evro-kriza ne predstavlja jedninu već je *pluralia tantum, specifičan „amalgam finansijske, fiskalne, institucionalne i ustavne krize“* (Menéndez 2013). Ona je do granica izdržljivosti nategnula sposobnost efikasnog upravljanja Unije i dovela je u pitanje krhku političku stabilnost i legitimitet EU koji su konačno uspostavljeni

200 Univerzitet Donja Gorica, mirko.djukovic@udg.edu.me

201 Erasmus Mundus Joint Doctorate, GEM PhD School, Université Libre de Bruxelles & Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli, petar.markovic@erasmusmundus-gem.eu

202 Posebno ilustrativan izraz ove raširene predstave o EU je tzv. „teorija bicikla“ koja podrazumijeva da se evropske integracije nalaze u permanentnom kretanju (produbljenju ili proširenju) i da će, kada se integracija zaustavi, cjelokupan projekat biti u opasnosti da opstane. Za diskusiju o ovoj teoriji, pogledati: Ross, G. (1995). Jacques Delors and European Integration. Cambridge: Polity Press.

stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora. Na koji se način teorijski može objasniti uticaj Evro-krize na institucionalni oblik i funkcionisanje EU? Zašto se u literaturi ova kriza doživljava kao do sada najveći egzistencijalni problem sa kojim se Unija ikada suočila? Najvažnije, može li se iz kakofonije novih organa, načina donošenja odluka i izmjena bez presedana nazrjeti kako će izgledati EU nakon krize? Ovo su neka od pitanja na koja želimo da damo odgovor.

U vremenskom tjesnacu od nekoliko godina, istovremeno su se odvijala dva krizom pokrenuta procesa. Sa jedne strane, Unija je dobila nove institucije ili su postojeće (Komisija, Sud, Evropski savjet) ojačane novim nadležnostima. Sa druge, procesi izgradnje novih mehanizama za upravljanje krizom i prevenciju sledećih od 2009-te na ovamo, obilovali su nastajanjem međudržavnih sporazuma na marginama ili izvan okvira Evropskog prava (npr. Evropski finansijski stabilizacioni mehanizam, Evropski finansijski stabilizacioni fond, Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji ili tzv. „Fisklani kompakt“, Evropski stabilizacioni mehanizam), učestalim formalnim i neformalnim pregovaranjem i pogodbama između država članica, intenziviranjem bilateralnih sastanaka na njemačko-francuskoj osovini (Merkozy fenomen) i, konačno, profilisanjem Evropskog savjeta kao tijela čiju političku volju ostale institucije treba da izvršavaju.

Ako je ovo tačno, ambivalentni efekti krize daju za pravo i političkim akterima i teorijama koje u normativnom smislu zagovaraju evoluciju EU u pravcu federalne države ili, blaže, jačanje nadnacionalne dimenzije njenog političkog sistema, kao i akterima i teorijama koje budućnost EU vide u devoluciji ka nekoj savremenoj verziji de Golove „Evrope otadžbina“. Dakle, faktičku ambivalentnost Evro-krize pojačavaju oprečna tumačenja njenih političkih posledica.

Cilj članka je analiza modela političkog rješavanja krize u okvirima Evropske monetarne unije (EMU) i njihovih posledica za već krhku ravnotežu između nadnacionalnog (komunitarnog sistema) upravljanja i sistema međuvladine saradnje u Evropskoj uniji, odnosno između Unije kao predstavnika transnacionalnih interesa građana i zemalja članica odgovornih svojem građanskom tijelu.

Rad je koncipiran tako da će se najprije analizirati novi pravni instrumenti koji su nastali kao reakcija na krizu. U ovom dijelu posebno ćemo se fokusirati na način stvaranja ovih instrumenata kao i izmjene koje oni predviđaju u odnosu na međuinstitucionalne odnose prije krize. Drugo, upoređićemo izmjene i praksu stvaranja prava u toku krize sa idealtipskim modelima nadnacionalnog odlučivanja sa jedne i međuvladinog sa druge strane i pokušati da dođemo do zaključaka o tome koji oblik je prevladao. Treće, ako ovakva analiza novih pravnih instrumenata kojim se modifikuje EMU, po pravilu, van okvira Ugovora, ukaže na zabrinjavajuću tendenciju jačanja prerogativa izvršnih vlasti država članica i EU bez pratećeg porasta demokratskih mehanizama odlučivanja i kontrole građana i njihovih direktnih predstavnika, neophodno je da ukažemo na posljedice po „kvalitet demokratije“ (Diamond & Morlino 2004) u EU. Ukoliko je cilj Lisabonskog ugovora iz 2009. godine bio da umanjimo demokratski deficit

EU, da li institucionalna reakcija Unije na krizu dovodi u pitanje ove tekovine? Pažljiv uvid u ovako opisane izmijenjene vertikalne i horizontalne odnose u Uniji pogođenoj krizom treba da dovede do normativnih zaključaka o mogućnostima demokratskog djelanja u budućnosti.

EKONOMSKA I MONETARNA UNIJA U KRIZI: ZENIT MEĐUVLADINE SARADNJE

Prije nego pristupimo analizi i pružanju odgovora na postavljena pitanja, valja sagledati nastanak EMU u smislu svrhe uvođenja ali i prednosti i mana ovako kompleksnog projekta. Sama potreba za ovim projektom je posljedica ekonomske integracije koja se odigrala u sedamdesetim i osamdesetim godinama prošlog vijeka.

Formiranje Ekonomske i monetarne unije u Evropi je rezultat dugogodišnjih težnji za monetarnim uedinjenjem sa ciljem uvećanja privrednog rasta sa jedne strane i razvoja tržišta sa druge strane.²⁰³ Pravni osnov za uvođenje monetarne unije osim Ugovora o osnivanju (Lisabonski ugovor, UFEU glava 8. treći dio) kojim su uređena izvjesna pitanja vezana za multilateralni nadzor i prekomjerne deficite kao i zabranu finansiranja deficita od strane ECB, jesu i protokol 14 o Evrogrupi, Protokol 4 o Statutu Evropskog sistema centralnih banaka i Evropske centralne banke, Protokol 12 o proceduri u slučaju prekomjernih deficita i Protokol broj 13 o kriterijumima konvergencije (Košutić 2014, 171). Monetarna unija se zasniva na: harmonizaciji monetarnih politika zemalja članica i uvođenju jedinstvene valute, zajedničkim monetarnim rezervama, zajedničkoj centralnoj banci i jedinstvenoj monetarnoj politici. Ugovor iz Mاستrihta uslovio je ulazak u monetarnu uniju zadovoljavanjem kriterijuma

203 Valjalo bi napomenuti koje su to *prednosti* EMU i na koji način se te prednosti ostvaruju. To je prije svega porast trgovine unutar evro zone pri čemu su transakcioni troškovi značajno manji, troškovi finansiranja deficita se smanjuju ali i troškovi javnog duga pojeftinjuju, kako postoji jedan mehanizam održavanja valute to je dakle niža inflaciona stopa a to posljeduje i smanjenje kamatnih stopa. To znači i povećanje konkurentnosti kroz racionalniju alokaciju resursa jer će rad i kapital jeftinije i brže otkriti povoljnije uslove poslovanja. Međutim ovako osmišljen projekat ima i svoje *mane*. Glavni nedostatak se ogleda u činjenici da su privrede u različitim privrednim ciklusima pa tako postoji grupa država koja ima razvijeniju privredu (sjever EU) kojima ne odgovaraju niske kamatne stope a druga grupa su zemlje čije su privrede u stagnaciji i moraju da prihvate visoke kamatne stope (jug EU), što posljeduje recesiji o čemu svjedoči i stanje u Italiji, Grčkoj, Španiji i Portugaliji. Manje kamatne stope znače i veći rizik od olakog zaduživanja. Kako je monetarna politika u rukama EMU a fiskalna politika u rukama nacionalnih vlada onda lako dolazi do socioekonomskih teškoća. Pretpostavka stabilnosti i opstanka zone znači i poštovanje pravila, međutim države nisu sklone da prate stroga pravila koja se nemeću (Prokopijević 2009, 364-388).

konvergencije.²⁰⁴ Osnovni problem u temelju EMU-a koji je eskalirao izbijanjem ekonomske krize bio je u nesrazmjeri između striktno monetarne politike i samo na papiru obavezujućih opštih smjernica u vezi sa harmonizovanim vođenjem poreske i ekonomske politike država članica.

Pakt za stabilnost i rast (SGP) predstavlja, takoreći, fiskalnu stranu medalje EMU. Praktično od samog početka, ionako tankom fiskalnom ili širem „ekonomskom“ sloju EMU nije bilo dozvoljeno da funkcioniše. Nedostajala je nezavisna nadzorna funkcija koju je u monetarnom dijelu ugovora imala Evropska Centralna Banka (ECB). Takođe, sankcije, koje su rijetko ili nikako sprovedene, bile su stvar političke odluke i pregovora i pogodbi u Savjetu.²⁰⁵ Prvobitno je Evropska komisija imala ovlaštenje da javno skrene pažnju na zemlje članice čije ekonomije rizikuju da prekorače parametar predviđene Ugovorom. Ta praksa je veoma brzo prekinuta kada su niko drugi do Njemačka i Francuska drugu godinu za redom prešle ograničenje od 3% budžetskog deficita krajem 2003. godine.²⁰⁶ Kada je, prema proceduri za pokretanje sankcija, Komisija predložila ECOFIN formaciji Savjeta da izglasa preduzimanje mjera protiv dvije države osovine EU, kvalifikovana većina nije postignuta. Nakon što se tim povodom Komisija obratila Evropskom sudu pravde i odluke Suda da su dvije zemlje prekršile Ugovor o EMU i da treba preduzeti odgovarajuće mjere,²⁰⁷ umjesto vraćanja u predviđene okvire uslijedio je antiklimaks. Pravila SGP su izmijenjena u korist autonomne ekonomske politike država članica i Evropska komisija izgubila je nadležnost da kontroliše poštovanja parametara EMU. To je za posljedicu imalo i činjenicu da je Evropski sud u ovoj politici imao svezane ruke a Komisija je imala pravo da uputi preporuku. To se ogleda i u činjenici da 2003. nijesu mogli uraditi mnogo kada su Francuska i Njemačka prekršile pakt stabilnosti. (Dehousse 2012).

204 Kriterijum konvergencije su zahtijevali od država članica da zadovolje niz fiskalnih i monetarnih uslova. Dva osnovna fiskalna kriterijuma koja svaka članica EMU treba da zadovolji su da budžetski deficit ne bi trebalo da bude veći od 3% BDP i da javni dug ne bi trebalo da pređe 60% BDP date zemlje. Kada govorimo o monetarnim kriterijumima, oni obuhvataju pravilo da stopa inflacije ne treba biti veća od prosjeka tri najniže inflacione stope u grupi država kandidata za 1,5%; dugoročna kamatna stopa ne treba da bude veća od 2% od prosjeka tri države sa najmanjom inflacijom; novi mehanizam deviznih kurseva (ERM 2) zahtijevao je poštovanje granice odstupanja valuta u rasponu od $\pm 15\%$ i to dvije godine prije ulaska u završnu fazu EMU (De Grauwe 2003, 214). Takođe određene su i grupe uslova kojih su se države članice Eurozone morale pridržavati kako bi mogle koristiti zakonito sredstvo plaćanja: članstvo u EU, ispunjavanje kriterijuma konvergencije u periodu od najmanje dvije godine prije ulaska u Eurozonu i pridržavanje kriterijuma konvergencije sve vrijeme boravka u Eurozoni. (Prokopijević 2009, 347)

205 Ovo je omogućeno sledećim članom Ugovora iz Maastrichta: „Države članice će svoje ekonomske politike posmatrati kao pitanje od zajedničkog interesa i koordinirati ih u Savjetu.“ (Čl. 103 UEU).

206 Vidjeti detaljnije u: N. Nugent (2010). *The Government and Politics of the European Union*. Palgrave Macmillan.

207 Slučaj C-27/04, tužba za poništaj, Evropska komisija protiv Savjeta EU.

Kako svaka od država članica Evrozone ima zaseban poreski sistem i fiskalnu politiku koja nikada nije harmonizovana sa EU, postavlja se pitanje da li je zapravo termin „unija“ prikladan? Iako se diskrepanca između visoko strukturirane monetarne unije sa jedne i fantazmagoričnog ujedinjenog upravljanja političkom ekonomijom EMU-a sa druge strane nije pretjerano nalazila u fokusu šire javnosti prije krize, sada je sasvim jasno da je EMU zapravo bila „izrazito monetarna i skoro uopšte ne ekonomska unija“ (Lamy 2012, 1).²⁰⁸

Da bi se izbjegle moguće prepreke brzom reakciji na posljedice evrokrize, predstavnici država članica, prije svega u Evropskom savjetu, i predstavnici pojedinih institucija Unije pribjegavali su stvaranju prava na marginama ili sasvim izvan okvira prava EU. Borci za „novu Evropu“ i očuvanje evra su došli na ideju da mimo UFEU regulišu pitanja koja direktno utiču na razvoj krize.

Odgovor na krizu

Zbog mogućnosti lakog prenošenja krize iz jedne zemlje u ostale, neophodnost izgradnje sistema obezbjeđenja finansijske stabilnosti bila je i više nego očigledna. Evropska unija i MMF su bili primorani da reaguju na krizu kroz spasonosne pakete pomoći za ugrožene zemlje. Ta pomoć ili „kišobran spaša“ je iznosila 750 milijardi eura. U periodu od oktobra 2008. do maja 2010. godine Evropska unija je pomogla sa 236 milijardi eura finansijske institucije. Iznos garancija pri emitovanju obveznica, kao i davanju zajmova, u EU iznosio je 957,7 milijardi eura. Ukupan obim svih intervencija u EU iznosio je 26% BDP-a i 2008. godine.

Evropski semestar, predstavlja instrument nadzora i koordinisanja ekonomskih i fiskalnih politika u EU, koji se oslanja na obaveze iz članova 121 i 148. Države članice su na početku svake godine morale da dostavljaju plan državnog budžeta koji se usvaja u nacionalnim parlamentima. Takođe, države

208 Autori teksta nijesu ekonomisti ali će pokušati da, uzevši u obzir opisane prednosti i mane ovog projekta, prikažu kako je EMU funkcionisala prije nastanka krize. Ako je jedna država ili oblast industrijski razvijenija od druge, ako proizvodi većinu roba visoke dodate vrednosti, dok druga proizvodi robe male dodate vrijednosti koje donose manji prinos, postojeća asimetrija se s vremenom produbljuje. To se vidi u okviru tržišta jedne države a samim tim i EU. Dakle: deficit jedne države je suficit neke druge države. U kontekstu EU to znači da bi suficit razvijenije države u trgovini sa privredno nerazvijenijom državom dovodio do preliivanja evra iz ove druge u prvu. Dakle, uzevši primjer jačih privreda sa sjevera EU i slabijih sa juga, kompanije sa sjevera su zadrživale na jugu EU i na taj način se novac gomilao u bankama tih zemalja. Shodno ponudenom opisu prednosti i nedostataka EMU, to znači da je priliv uvećao ponudu novca i tako mu spustio cijenu odnosno kamatnu stopu. Tako su banke imale dobar razlog da svoje novčane rezerve drže u zemljama na jugu. One nijesu morale da strahuju od devalvacije jer shodno UFEU i normama koje regulišu monetarnu uniju svi imaju zajedničku valutu koja je strogo kontrolisana od strane Evropskog Savjeta i Evropske centralne banke. Onog trenutka kada je globalna ekonomska kriza stigla na evropsko tržište to se automatski odrazilo i na monetarnu uniju.

su u obavezi da prikažu mjere i reforme u okviru penzionog sistema, politike zaposlenja i tržišta. Ova systemska mjera omogućava EK da na vrijeme upozori zemlje članice o mogućoj krizi a strožiji nadzor u ispunjavanju ovih dužnosti je počeo od 2010. godine. Dakle, osim Evropske komisije kojoj je povjerena kontrolna uloga, ovaj mehanizam je podrazumijevao i učesće Savjeta koji je zajedno sa Komisijom vršio procjenu mjera i ali učestvovao u novom ciklusu priprema nacionalnih budžeta. U septembru 2010. godine Komisija je predložila četiri fiskalne politike i dva nacrtu uredbi sa glavnim ciljem da se nametnu sankcije državama koje se ne pridržavaju pravila. Ova pravila su poznata kao Paket šest mjera (Six Pack).

Iste godine je ustanovljen prvi mehanizam kao odgovor na krizu: *Evropski finansijski stabilizacioni mehanizam* (European Financial Stability Mechanism – EFSM), koji je osnovan u skladu sa širim tumačenjem člana 122(2) Ugovora o funkcionisanju EU, koji dozvoljava finansijsku pomoć zemlji članici u određenim vanrednim okolnostima.²⁰⁹ Iste godine, uporedo sa ovim mehanizmom, ustanovljen je *Evropski fond za finansijsku stabilnost* (European Financial Stability Facility (Fund) – EFSF) koji su osnovale zemlje članice evro zone a u cilju omogućivanja kreditnog zaduženja i to pod strogim kriterijumima fiskalne čestitosti i stalnog nadzora Komisije, Evropske centralne banke i Međunarodnog monetarnog fonda.

Godine 2012. su usvojena tri ugovora kojim se željelo odgovoriti na krizu u EU:²¹⁰ Ugovor kojim je ugrađen stav 3 u član 136 UFEU²¹¹ (ublažena je bailout klauzula iz člana 125 UFEU), Ugovor o ustanovljenju Evropskog stabilizacionog mehanizma (stalni fond za zaštitu evra), i Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji ili tzv. „Fiskalni kompakt“.²¹²

209 „U slučaju da je država članica u teškoćama ili je ozbiljno ugrožena prirodnim katastrofama ili izuzetnim događajima izvan njene kontrole, Savjet na predlog Komisije, može odobriti pod određenim uslovima, finansijsku pomoć Unije državi članici koja se suočava sa teškoćama. Predsjednik Savjeta obavještava Evropski parlament o donijetoj odluci.“ (Član 122(2) UFEU)

210 Pored do sada navedenog, radi cjelovitog prikaza odgovora na krizu bitno je pomenuti da su 2014. god., u skladu sa članom 114 UFEU, EP i Savjet podržali predlog Komisije da se ustanovi Jedinstveni mehanizam za restrukturiranje i oporavak banaka (Single Resolution Mechanism) s fondom od 55 milijardi eura kojim bi se kompletirala Evropska bankarska unija. Prema riječima Baroza, namjera je da se na ovaj način u budućnosti gubici banaka ne socijalizuju tj. da se spriječi korišćenje novca poreskih obveznika za spasavanje banaka.

211 „Države članice čija je valuta evro mogu da ustanove mehanizam stabilnosti koji se aktivira ako je to potrebno za očuvanje stabilnosti evrozone u cjelini. Dodjela zatražene finansijske pomoći u okviru mehanizma će biti predmet strogog uslovljavanja.“

212 Uprkos tome što je ovaj međunarodni sporazum van pravnog okvira Evropske unije, sve odredbe sporazuma funkcionišu kao proširenje postojećih propisa EU. Sporazum navodi da će zemlje potpisnice nastojati da ex post facto inkorporiraju Kompakt u pravni okvir EU od 1. januara 2018. godine, a na osnovu dotadašnjeg iskustva sa njegovim sprovođenjem.

Evropski fond za finansijsku stabilnost je prvobitno trebao da „traje“ do juna 2013. godine, ali zbog zaduženja država članica na duži period od 2013. godine, trajanje ovog fonda je produženo na neograničeno vrijeme ali pod nazivom *Evropski stabilizacioni mehanizam* (ESM). Ovaj mehanizam je predviđen da zamijeni dva postojeća od 2013. godine i da upravlja sredstvima u iznosu od 500 milijardi evra. Pomoć je strogo uslovljena. Za razliku od prethodnih mehanizama, ESM uključuje i finansiranje privatnog sektora, u skladu sa pravilnikom MMF-a. ESM će funkcionisati kao međuvladina institucija pod okriljem međunarodnog prava.

Evropski stabilizacioni mehanizam isključuje ulogu Parlamenta u potpunosti. EK je ta koja vrši kontrolu nad primjenom mehanizama. Upravljanje je povjereno Bordu direktora koji u saradnji sa Komisijom i ECB odlučuju o mjerama koje se preduzimaju prije odobravanja kreditnog zaduženja kao i nakon toga. Značajnu ulogu u ovom procesu ima i MMF. Komisija, ECB i MMF su tzv. „Trojka“ čiji je zadatak da procijeni finansijsku stabilnost, procjenu rizika kao i procjenu održivosti javnog duga i na taj način se zapravo ocjenjuje faktička potreba određene države potpisnice da se zaduži. Kako je i ovo međuvladin ugovor koji počiva na principima međunarodnog javnog prava, predviđeno je da sve sporove među potpisnicama kao i između njih, rješava Sud pravde EU u skladu sa članom 272 UFEU.

Evropski je Savjet u martu 2011. na predlog Komisije usvojio novi dogovor nazvan Euro plus pakt. Ovaj je ugovor pogotovo bio promovisan od strane tzv. Mekozy dvojca, koji su naglašavali važnost preuzimanja političke odgovornosti svih članova Evropskog savjeta. Na marginama ovakvog dogovora Komisija je iste godine iskoristila priliku da predloži nacрте uredbi koje su podrazumijevale da države dostave nacрте svojih budžeta na odobrenje Komisiji i uvođenje nezavisnog organa koji bi vršio nadzor nad fiskalnim politikama kao i uvođenje nove nadležnosti Komisije: da interveniše u fiskalnim politikama onih država koje su u programu izbjavljenja iz krize. Ovo je tzv. Two Pack programe, koji zapravo podrazumijeva da Komisija postaje eksterni supervizor nacionalnih budžeta.

Ukoliko se vratimo Fiskalnom kompaktu kao najznačajnijem sporazumu ove vrste, uloga nadnacionalnih institucija je u mnogome upitna, dok je Komisiji povjerena uloga kontrole i izvještavanja o preduzetim mjerama kao i dostavljanju mišljenja Savjetu kao i Evropskom savjetu (pri čemu se uloga ove institucije ocjenjuje kao diskreciono pravo da vrši politički nadzor nad sprovođenjem mjera i vršenje političkog pritiska na šefove država i vlada da ispunjavaju obaveze) odnosno Eurosamitu (forum za redovnu koordinaciju i rad Fiskalnog kompakta), uloga Suda se ogleda u mogućnosti razmatranja slučaja kršenja primjene pravila samo ako je Komisija svojim izvještajem ocijenila da određena država to čini, odnosno ako druga država potpisnica zatraži Sudsko tumačenje transpozicije pravila balansiranih budžeta i korektivnih mehanizama u nacionalno zakonodavstvo. Presuda Suda je obavezujuća i ukoliko predmetna država ne postupi po odluci Suda u određenom vremenskom periodu,

svaka država potpisnica može da inicira novi postupak čiji je ishod uvođenje kazne koja iznosi plaćanje 0,1% od nacionalnog BDP-a. Komisija je takođe ovlašćena da vrši kontrolu rada nacionalnih institucija u izvršavanju ugovornih obaveza. Evropska centralna banka takođe vrši kontrolu primjene rigoroznih pravila. Nažalost, Evropski parlament je izostavljen – predsjednik Parlamenta je pozvan da samo kao posmatrač učestvuje u radu Eurosamita. Prema odredbama ugovora, predsjednik Parlamenta je dužan da o tome izvijesti i Parlament. Odbori nacionalnih parlamenata i Evropskog parlamenta mogu da raspravljaju politike koje uvodi Fiskalni kompakt.²¹³ Nažalost ova norma ne precizira koji je uticaj ovakvih sastanaka, što je suprotno intenciji Lisabonskog ugovora, koji konačno Parlamentu daje šire nadležnosti i koji je osnažio njegovu institucionalnu poziciju, odnosno pojačao „input“ legitimitetu Unije (Scharpf 1999; 2009). Evidentno je da je odlučujuća institucionalna poluga opet Savjet kako predstavnik interesa vlada ali ne i građana.

Zašto je ovo problematično?

Donošenje ovakvih instrumenata pravdano je prije svega činjenicom da je evro-kriza vanredno stanje i bile su potrebne vanredne mjere za sprječavanje produblivanja krize. Glavni *ratio* usvajanja Fiskalnog kompakta jeste i raskidanje sa prošlošću i konačno rješavanje monetarnog pitanja. Odbijanje vlada da igraju po strogim pravilima i neumješnost i nepostojanje ovlašćenja nadnacionalnih tijela da kontrolišu ovo pitanje su glavne karakteristike odnosa prema pravilima odredaba navedenih ugovora.

ESM takođe nalaže državama potpisnicama da u nacionalni pravni poredak unesu korektivne mehanizme u skladu sa opštim principima koje je predložila Evropska komisija, a pogotovo u kontekstu prirode, veličine i vremenskog okvira u kojem se korektivne mjere moraju implementirati (Menendez, 519). Poželjan način unošenja ovih pravila u nacionalni zakonski okvir je izmjena ustava država potpisnica a na taj način bi se osiguralo uspostavljenje čvrstih okvira pomoću kojih bi se mehanizmi primjenjivali od strane najviših autoriteta vlasti u državi. Tako bi se obezbijedila i ustavnopravna obligacija političkih aktera da igraju po pravilima koje nalaže međuvladina saradnja. Čini se, međutim, da se mjere koje mehanizmi ESM-a i Fiskalnog kompakta uređuju, unose posredstvom sekundarnog prava Unije. Dakle svojim aktivnostima u vidu preporuka i mišljenja (iako neobaveznog karaktera) koje Komisija usvaja u odnosu na primjenu ovih ugovora prema državama potpisnicama, sekundarnim pravom Unije se sprovodi međuvladin ugovor. Sporazumi koje zaključuju države članice međusobno ili sa trećim državama, izuzetno mogu postati pravo Unije, što je Sud utvrdio doktrinom o funkcionalnoj sukcesiji. Kako se radi o

213 Član 13 Fiskalnog kompakta.

međunarodnom ugovoru, podrazumijeva se da su princip direktne primjene i neposrednog dejstva koji su svojsveni pravu Unije neprimjenjivi, pa je ratifikacija u nacionalnim parlamentima obavezna. Tako je Fiskalni kompakt kroz pristanak nacionalnih parlamenata na kraju ipak stekao određeni legitimitet (Baratta 2012, 28).

Ipak, valja napraviti distinkciju između mjera koje su donijete međuvladinim ugovorima i mjera koje su uvedene sekundarnim pravom Unije. Menendez navodi da u slučaju Fiskalnog kompakta govorimo o institucionalizovanom programu izbjavljenja iz krize čiju glavnu upravljačku strukturu predstavlja akcionarsko društvo registrovano u Luksemburgu, te je ugovor čudnovata mješavina privatnog i javnog međunarodnog prava. Među ranije opisanim mehanizmima, samo je Evropski semestar zapravo uređen sekundarnim pravom Unije i od strane svih za to nadležnih institucija. Pakt za stabilnost i rast je međuvladin ugovor koji se oslanja na tumačenje članova 121 i 126 UFEU, dok je Euro plus pakt međuvladin ugovor čiji pravni osnov leži u mehanizmima mekog prava Unije i na tzv. otvorenom metodu usaglašavanja koji podrazumijeva spremnost i inicijativu država članica da određena pitanja rješavaju zajedničkim iskustvom o pitanjima u kojima Unija nema punu nadležnost.

Lisabonskim ugovorom nije mnogo učinjeno u kontekstu rješavanja pitanja EMU, ali su zato novi mehanizmi „riješili“ Lisabonski ugovor. Šta je učinjeno Fiskalnim kompaktom? Smanjena je diskrecija odnosno suverenost država u oblasti fiskalne politike i uvedeno je pravilo balansiranih budžeta, povećana je kontrolna uloga Komisije kao izvršnog organa Unije, a države Evrozone su dužne da pruže punu podršku u sprovođenju mjera, dok je Sud veoma ograničenu ulogu. Fiskalna je disciplina zapravo trebalo da bude postignuta međuvladinim ugovorom. I zaista ne postoji ništa sporno u pravu država da u okvirima međunarodnog prava i Bečke konvencije zaključuju multilateralne sporazume. Štaviše, LU je i podstakao taj trend pravljenjem jasne podjele nadležnosti. Ipak, tu postoji jedan „manji“ pravni problem. Sve države članice su obavezane evropskim ugovorima. To znači da one mogu da dodaju nova pravila odnosno da mijenjaju postojeća u skladu sa procedurom predviđenom UFEU. Derogacija pravila bi značila korjenite promjene norme što može dovesti i do stvaranja *de facto* novog osnivačkog ugovora.

Iako je cilj ovog paketa ugovora stabilizacija Evrozone, ovakvo djelovanje kosi se s nadnacionalnim ovlašćenjima institucija. Naime, amandman na član 125 UFEU i unošenje člana 136(3), kojim se uvodi ESM, zahtijevali su saglasnost svih država članica, dakle, budući da su predstavljali izmjene osnivačkih Ugovora. Saglasnost koja je data se može posmatrati kao iznuđena, jer kako se čini države su to uradile u skladu sa principom solidarnosti, više nego li zbog zajedničkog interesa. Međutim, shodno LU, Unija ima isključivu nadležnost da donosi norme i zaključuje međunarodne ugovore u oblasti: carinske unije, prava konkurencija i unutrašnjeg tržišta, zajedničke trgovinske politike, zaštite bioloških sistema podmorja u skladu sa zajedničkom politikom ribarstva i na

kraju u oblasti monetarne unije.²¹⁴ Potpisivanje međuvladinog sporazuma ove vrste bi se eventualno opravdalo načelom supsidijarnosti. Međutim, kako se ovdje radi o pitanju isključive nadležnosti, to nije moguće. Ipak, Federalni njemački ustavni sud je smatrao da je donošenje ovakvih mjera u skladu sa Njemačkim federalnim ustavom jer je vlada dobila mandat od strane parlamenta te tako je dat legitimitet ovakim odlukama.²¹⁵

A koje su procedure ignorisane?

Pošto smo opisali koji su to mehanizmi uvedeni u borbi sa krizom, osnovne odlike i cilj mehanizama, kao i način na koji su donijeti, a kako je cilj ovog članka da se napravi poređenje stvaranja prava u toku krize sa idealtipskim modelima nadnacionalnog odlučivanja sa jedne i međuvladinog sa druge strane, moramo skrenuti pažnju na procedure koje su utvrđene ugovorima a koje su u toku krize mahom ignorisane.

Redovni legislativni postupak²¹⁶ je pokazao djelotvornost i efikasnost. Komisija priprema predloge akata i vrlo često je Komisija ta koja inicira donošenje akata. Iako je Komisija ta koja ima monopol legislativne inicijative, predloge politika mogu imati izuzetno i institucije: Parlament, Savjet, Centralna evropska banka, Investiciona evropska banka i Sud pravde EU. Takođe, usvajanje određenih rješenja može da predlože države članice. Ova mogućnost je data i građanima putem pokretanja inicijative najmanje milion državljana EU. Predlog akta je rezultat ekstenzivnog procesa konsultacija bilo putem obavezne konsultacije eksperata, međunarodnih organizacija ili nevladinog sektora, konsultacija putem tzv. Green Paper/White Paper sistema.

Postupak usvajanja akata sekundarnog prava počinje kada Komisija dostavi predlog Evropskom parlamentu i Savjetu EU. Ukoliko u prvom čitanju Parlament većinom glasova podrži predlog o tome se obavještava Savjet koji ukoliko je saglasan kvalifikovanom većinom usvaja predloženi tekst. U drugom čitanju, Parlament odlučuje o stavu Savjeta i dovoljna je prosta većina da se usvoji predloženi tekst. Ovo „trojstvo“ je dužno da poštuje odredbe osnivačkih ugovora i da se drži pravnih

214 Ugovori ne nabrajaju nadležnosti Unije na jednom mjestu takstativno, već utvrđuju pravnu nadležnost za svaku aktivnost Unije u odgovarajućem naslovu Ugovora. Ugovor o Funkcionisanju EU prepoznaje različite vrste nadležnosti. (Članovi od 2-6)

215 Presuda od 18. marta 2014 godine 2 BvR 1390/12.

216 Do LU poznat kao tzv. postupak saodlučivanja. Aneks III Ugovora iz Lisabona sadrži tabelarni pregled pravnih osnova za redovni legislativni postupak. On se trenutno primjenjuje na 85 politika.

načela razvijenih u komunitarnom pravu.²¹⁷ Dakle, institucije i države članice imale su na raspolaganju više mehanizama utvrđenih primarnim pravom Unije, ali su se ipak opredijelile za međuvladine sporazume za borbu protiv krize.

Razvoj redovnog legislativnog postupka od Maastrichta do Lisabona zaista pokazuje *crescendo* evropeizacije kod država članica i veće povjerenje među institucijama.²¹⁸ Uzevši u obzir opisani postupak usvajanja i donošenja odluka, revizije ugovora kao i činjenice da su ugovori koji su donijeti u cilju spašavanja evrozone donijeti kao međuvladini ugovori, postavljamo pitanje li se pribjegavanjem međuvladinoj saradnji de-legitimizuje EU?

Sud u zemlji čuda

Član 273. UFEU ovlašćuje Sud da interveniše u slučaju bilo kakvog spora među državama u skladu sa ugovorom, pa i ako je spor nastao iz posebnih ugovora među državama. Kako je pravilo balansiranih budžeta novi instrument, postavljamo pitanje, da li ovo može biti dato Sudu u nadležnost? Ogovor je – ne. Sud i dalje ima jedino ovlašćenje da djeluje u slučaju pravnih implikacija u sprovođenju pravila (principa balansiranih budžeta) u nacionalna prava a u skladu sa primarnim pravom Unije (tzv. „zlatno pravilo“). Sud nema ovlašćenja u odnosu na Savjet kada je u pitanju nadzor nacionalnih budžeta. Komisija ima ovlašćenje da samostalno djeluje protiv država koje ne poštuju pravila i uvodi mjere prinude. Činjenica da ovakvi ugovori mogu da stupe na snagu ako imaju najmanje 12 država potpisnica – po principu „ko hoće dobro je došao, ko neće neka prihvati da smo ovo dogovorili“ – predstavlja jako ozbiljan i važan presedan. Da li to znači da sledeći ugovor o osnivanju može da bude donešen na ovaj način?

Prevazilaženje krize gore opisanim mehanizmima je postalo i pitanje o kojem je odlučivao Sud pravde EU. Naime, član Parlamenta Irske, g-din Pringl, je pred Vrhovnim sudom Irske postavio pitanje legalnosti ratifikacije Evropskog stabilizacionog mehanizma od strane Irske kao članice EU. Za njega je problematično bilo to da je Irska ratifikovala ovaj dokument pozivajući se na pravo EU. Vrhovni sud je u toku preliminarnog postupka tražio razjašnjenje od strane Suda pravde EU. Podnosilac tužbe je tvrdio da je Odluka Evropskog savjeta 2011/199 o izmjeni člana

217 Bilo da su usvojeni u redovnom ili posebnom zakonodavnom postupku akti sekundarnog prava su: uredba, direktiva i odluka. Ne postoji jasna hijerarhija ovih akata ali treba imati u vidu da „pravna snaga pravnih akata zavisi od forme pravnih akata a ne od njihove sadržine“ (Košutić 2014, 244). Akti sekundarnog prava podliježu kontroli zakonitosti od strane Suda. Sud ima ovlašćenje da ove akte poništi ukoliko to utvrdi po tužbi individualnih lica (pravnih i fizičkih).

218 Ovaj sud važi uprkos činjenici da legislativni postupak može da bude dug ali i podložan različitim interesnim sferama, lobistima i slično. Takođe je uočljiv i potencijalni nedostatak transparentnosti, udaljavanja od građana kao i oslanjanja na sistem pregovaranja i „brzih kolosijeka“ kako bi se došlo do rješenja mimo redovnih procedura.

136 UFEU protivzakonito usvojena *pojednostavljenim postupkom revizije* uređenim članom 48(6) Ugovora o Evropskoj uniji jer su se Odlukom ustanovile nove nadležnosti što je suprotno paragrafu 3 člana 48(6) koji zabranjuje pojednostavljenu izmjenu osnivačkih ugovora kada ona podrazumijeva izmjenu nadležnosti; da je Odluka 2011/199 protivrječna odredbama UEU (članovi 2, 3, 4, 13) i odredbama UFEU (članovi 3, 2, 119, 123, 125 i 127) kao i opštim principima prava Unije; da bi potpisivanjem i ratifikacijom ovog sporazuma Irska kršila odredbe ugovora kojima se reguliše ekonomska i monetarna politika i tako povrijedila odredbe o isključivoj nadležnosti Unije; i konačno da Ugovor o Evropskom stabilizacionom mehanizmu povjerava nove kompetencije i zadatke institucijama što je u suprotnosti sa njihovim funkcijama definisanim u UFEU i UEU. Sud pravde EU je prije svega uzeo u razmatranje sadržaj predloženog amandmana (novi član 136) i da li je takva norma suprotna opštim principima prava Unije, a zatim je razmatrao pitanje legalnosti Odluke 2011/199 u odnosu na pojednostavljenu proceduru revizije ugovora a samim tim i povećavanje nadležnosti institucija kako je to tvrdio tužilac.

Sud je stao na stanovište da je osnivanje Evropskog stabilizacionog mehanizma dio ekonomske, a ne monetarne politike,²¹⁹ jer cilj uvođenja ove norme nije, kako to Sud navodi, održavanje monete stabilnom, već finansiranje država potpisnica ESM čija je valuta Evro, a koje se suočavaju sa finansijskom nestabilnošću. Takođe, prema tumačenju Suda, nijedna odredba ugovora ne daje posebnu nadležnost Uniji²²⁰ da ustanovi mehanizam kakav je ESM, pa su tako članice ovlašćene da djeluju u skladu sa članovima 4 i 5 UEU. ESM se ne posmatra kao mehanizam koji koordinira ekonomske politike²²¹ već kao finansijski mehanizam, pa su tvrdnje da se ovim krše načela isključive nadležnosti odbačene. Takođe, Sud je uzeo u obzir da je ugovorima zabranjena finansijska pomoć od strane Unije²²² ali je takođe zaključio da ESM predstavlja finansijsku pomoć grupe država drugoj državi (grupi država). I na kraju, tvrdnja g-dina Pringla da se na ovaj način uvećavaju nadležnosti institucija u odnosu na član 13 UEU je odbačena. Sud je tvrdio da EU nema isključivu nadležnost u ekonomskoj politici;²²³ da i pored dužnosti koje su im povjerene mehanizmom, Komisija i ECB nemaju nikakva ovlašćenja da same donose odluke i, na kraju, da zadaci povjereni Komisiji i ECB ne mijenjaju suštinski karakter ovlašćenja ovih institucija koja su im dodijeljene Ugovorom o EU i Ugovorom o funkcionisanju EU.²²⁴

219 Para. 60.

220 Para. 165.

221 Para. 64-69.

222 Para. 171.

223 Para. 71-76.

224 Para. 160-165.

U slučaju *Defrene*, Sud je jasno ispoljio stav da „ugovor može biti mijenjan u skladu sa procedurom za amandmansko djelovanje opisanom u članu 236“ (sada čl. 48 UEU). Ciljnim tumačenjem (*rule of reason*), možemo da tvrdimo da namjera korišćenja instrumenata međunarodnog prava nema za cilj derogaciju primarnog prava Unije, već stvaranje dodatnih pravila što nikako ne može biti suprotno principima primarnog prava. Tako opravdanje možemo naći ne samo u uvjerenju da je ovako nešto bilo neophodno jer se radilo o vanrednom stanju, već i jurisprudencija Suda koji je u *EDF slučaju* bez sumnje utvrdila da ustanovljenje Evropskog razvojnog fonda (European Development Fund) od strane država članica ne krši komunitarno pravo.

I da prihvatimo ovo objašnjenje i dalje postoje 2 osnovna problema. Prvi je uloga Suda koju smo već opisali, a druga je uloga ostalih institucija. Naime, Komisija ima ulogu da vrši nadzor nad prekoračenjem deficita i zaduženosti zemalja, i donosi odluke u odnosu na državu članicu koja krši pravila i prati tzv. poluautomatsko odobrenje Savjeta. Odluka Komisije je dakle, *inter alia*, uvijek obavezujuća ukoliko kvalifikovana većina u Savjetu (i to od broja država evrozone) ne podrži takvu odluku. Dakle, najprostije rečeno, funkcija člana 7 ovog ugovora, predviđa da vlade ne formiraju većinu koja može blokirati mjere Komisije i zapravo se od njih očekuje da ih odobre na Savjetu (Baratta 2012).

LEGITIMITET UNIJE U SIJENCI KRIZE

Ukratko, napor da se zauzda eskalirajuća kriza preuzeli su sasvim predstavnici vlada država članica u ECOFIN formaciji Savjeta ministara i šefovi država i vlada članica u Evropskom savjetu. Oni su ispregovarali i zaključili nove sporazume (a) zaobilazeći obavezu da se svaka izmjena i dopuna osnivačkih ugovora doneše jednoglasno pristankom predstavnika svih država članica i (b) zaobilazeći tripartitno odlučivanje predviđeno komunitarnom metodom koja garantuje najširu legitimnost i valjanost u odlučivanju jer uključuje u proces donošenja odluka najširi krug onih koji su pozvani da se o njima odrede – zemlje članice, građane EU, predstavnike institucija, civilnog društva i eksperte. U svim ovim novim sporazumima, Komisija i Sud svedeni su na nadzornu ulogu. Evropski parlament uključen u kapacitetu posmatrača ili je sasvim isključen.²²⁵ Izgledi

225 Da se u toku političkih reakcija na krizu u Uniji zaista radilo o previranju i prekompoziciji toposa političke moći, svjedoči i jedno od javnih pisama koje je predsjednik EP Martin Šulc uputio predsjedniku EK Manuelu Barozu u februaru 2014. godine, u kojem je pozvao na mobilizaciju svih raspoloživih sredstava za „odbranu Ugovora“ i zaustavljanje prakse Savjeta da sklapa međuvladine sporazume jer se time „pravi katastrofalan presedan usvajanja sporazuma kojima se uređuju oblasti koje su pokrivene prijedlozima Komisije i o kojima se Evropski parlament kao kolegislator već izjasnio kako u odborima tako i u plenumu.“ Cf. S. Fabbri, (2015). *Which European Union?*. Cambridge University Press, str. 59.

nacionalnih parlamenata da djeluju nakon krize dodatno su umanjeni jer ojačana nadzorna uloga nad sprovođenjem principa supsidijarnosti koja je uvedena Lisabonskim ugovorom²²⁶ nije zaživjela između ostalog zbog nenaviknutosti parlamenata država članica da grade koalicije kojim bi zaustavili legislativni postupak za koji smatraju da krši navedeni princip ali i zbog nespremnosti EK da uvaži upozorenja poslanika nacionalnih parlamenata.²²⁷

Smatramo da je veoma zabrinjavajući *novum* koji je skopčan sa ovakvim načinom stvaranja prava, tj. namjernim zaobilaženjem procedura komunitarnog prava – dvostruka „*dominacija izvršne politike*“ (*executive dominance*).

Naime, ekonomska kriza u EU inspirisala je više autora da se usresrijede na zabrinjavajući fenomen „migracije“ izvršne moći prema oblicima političkog odlučivanja koji zaobilaze i ignorišu političku odgovornost pred biračima i demokratsku kontrolu vlasti. Piter Mair je i prije ekonomske krize upozoravao da je jedna od osnovnih zapostavljenih karakteristika evropskog projekta zasnovana na upravo opisanoj skepsi prema manama građanske demokratske kontrole. Naime, on je analizirao EU kao „zaštićeni prostor“ stvoren od strane izvršnih vlasti država članica u kojem se efikasno političko odlučivanje može nesmetano odvijati bez uplitanja predstavničkih organa država članica i građana (Mair 2005, 19). Najhvaljenija osobina Lisabonskog ugovora bila je da on stvara realne osnove za širu institucionalizaciju političkog uticaja građana na do tada velikim dijelom tehnokratski vođenu politiku u Uniji koju smo gore opisali. Velikom broju nas koji smo vjerovali u potencijal demokratskih inovacija koje su stupile na snagu 2009. godine da ublaže demokratski deficit je upozorenje da izvršne elite u Briselu i glavnim gradovima država članica posjeduju specifičan „operativni kod“ tj. političku kulturu koja je često neprijateljski nastrojena prema građanskim zahtjevima odozdo (Majone 2009) djelovalo zastarjelo i neubjedljivo. Način na koji su ove elite pristupile rješavanju krize potvrdilo je Majoneovu tezu. Ideju o narastajućoj dominaciji izvršnih vlasti EU i država članica u odnosu na predstavničku dodatno je razradila D. Kurtin koja u ovom trenutku predvodi akademske napore da se objasne političke posledice jačanja izvršne politike u Uniji (Curtin 2014).

Naša analiza do sada ukazuje da je najprisutniji oblik izvršne saturacije političkog života u Uniji *dominacija izvršne politike na međuvladinom nivou*. Danas su glavni zakonodavci u Uniji vlade država članica dok se uloga EP kao saodlučioca koji predstavlja zajednički interes građana EU se sasvim marginalizuje. To je suprotno u odnosu na intenciju LU koji je Parlamentu ojačao i nadležnosti i status u međuinstitucionalnom odnosu snaga kako bi na taj način pojačao „input“ legitimitet Unije (cf. Scharpf 1999, 2009). Dalje, bez direktnog legitimiteta parlamenata

226 Vidjeti čl. 12 UEU.

227 Za više o slabom uticaju nacionalnih parlamenata na donošenje odluka u EU, pogledati: Working Group on „yellow card“ in the Polish Sejm, 2015. Working paper, na: http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/koferencje/kartka/Working%20paper_13.05.15_FINAL.pdf

država članica i u uslovima pogađanja u Briselu odsječenog od građanskog tijela, ovakvo *novo* međuvladino donošenje odluka dovodi u opasnost da će interes vlada jačih država prevladati nad interesima i autonomijom građana slabijih. Takva tendencija mogla se iščitati iz „Merkozy“ fenomena u vrijeme eskalacije krize kada je inicijativu u davanju političkih rješenja preuzeo izvršni njemačko-francuski dvojac. Nakon predsjedničkih izbora u Francuskoj, čini se da je Njemačka sama ostala za kormilom krstarenja političkom vizijom budućnosti Evrope.

Rezultat pomijeranja političke moći sa komunitarnog na polje međuvladine saradnje i ovakvog pomijeranja klatna na nivou međuvladine saradnje ka dominaciji izvršne vlasti je i subordinacija Komisije i Suda političkoj volji u nacionalnih „izvršilaca“ u Evropskom Savjetu i Savjetu ministara. Samo se u tom kontekstu mogu ispravno sagledati nova ovlašćenja data Komisiji i Sudu. Nove nadležnosti ove dvije institucije upućuju na zaključak da se u ovom slučaju radi o *dominaciji izvršne politike na nadnacionalnom nivou*. Iako po sebi oni dovode u pitanje zaključak da je kriza baš u svemu umanjila moć nadnacionalnog nivoa vlasti, šira perspektiva pokazuje da nova ovlašćenja potiču od volje izvršnih vlasti članica i da se u budućnosti jednako lako mogu ukinuti, bude li potrebno.

Dakle, pravno-politička reakcija na krizu u EU rezultirala je: a) juridifikacijom EU politike (disciplina, automatska primjena pravila, usvajanje hobsijanske političke formule razmjene poslušnosti za stabilnost), i b) dvostrukim povlačenjem (nacionalnim i nadnacionalnim) predstavničke politike pred izvršnom.

Kakve su posledice gore opisanih krizom uzrokovanih promjena po stabilnost i legitimnost političkog sistema EU? Odgovor Unije i država članica na krizu poremetio je krhku *institucionalnu ravnotežu* Unije. Princip institucionalne ravnoteže se najjednostavnije definiše u praksi Suda – kao obaveza „svih institucija da u vršenju svojih nadležnosti imaju u vidu nadležnosti drugih institucija.“²²⁸ Ovakvo nedorečeno određenje neophodno je dopuniti. Đandomeniko Majone (2005) daje objašnjenje institucionalne ravnoteže koje umnogome bolje služi svrsi ovog rada u kojem se institucije na zanimljiv način prikazuju kao zaštitnici staleža. U knjizi „Dilemmas of European Integration“, on pravi paralelu između ranog parlamentarizma u Engleskoj, gdje je parlamentarni model odlučivanja podrazumijevao iznalaženje ravnoteže između i zaštitu interesa krune, plemstva i puka, i EU u kojoj različite institucije predstavljaju interese tri „ustavotvorna“ elementa: evropskih građana predstavljenih u Evropskom parlamentu; država članica predstavljenih u Savjetu i nadnacionalni interes Unije prestavljen u Komisiji (Majone 2005, 48).

Budući da su sva tri konstituenta zakonodavne moći učesnici tripartitnog donošenja odluka u komunitarnoj metodi, ova procedura najbolje zadovoljava normativni standard legitimacije koji je neophodan da bi politički sistem bio stabilan i u ravnoteži. Komunitarni metod gradi deliberativni forum u kojem

228 Na primjer: Slučaj C-133/06 Parliament v Council [2008] ECR I-3189.

interesi građana Unije, predstavljeni direktno u Evropskom parlamentu i parlamentima država članica ili indirektno u Savjetu, mogu biti štice. Pojedini autori smatraju da ovakva institucionalna ravnoteža u EU ima ustavnu dimenziju jer posvećenost Unije očuvanju demokratskih tekovina i pravu na samoodređenje „u formi strukturne inkorporacije mnoštva interesa i zaštite suvereniteta država članica ima duboko utemeljenje u osnovačkim ugovorima“ (Dawson & de Witte 2013, 822) te se s pravom može govoriti o obavezi Unije da ne zapostavlja svoju *ustavnu ravnotežu* (Dawson & de Witte 2013, 2015).

Do sada smo se bavili posledicama proceduralnih mutacija u toku krize kojima se institucionalno dodatno marginalizovao ionako slab politički legitimitet „input-a“ u EU. Ova analiza ne bi bila zaokružena bez osvrta na supstantivnu dimenziju problema. Rastući broj autora iz oblasti ustavnog prava EU otvoreno govori o pristrasnosti normativnog okvira EMU prema neoliberalnim rješenjima („*neoliberal bias*“ – Eriksen 2014, 2) i politici štednje („*austerity drive*“ – Dawson & de Witte 2013, 2014) uzidanih u temelje *ekonomskog ustava*²²⁹ Unije (Dawson & de Witte 2013, 2014; Tuori & Tuori 2014).²³⁰ Prema jednoj takvoj interpretaciji, Ugovorom iz Mastrihta 1992. godine, mikroekonomskom sloju ekonomskog ustava Unije ustanovljenom Rimskim ugovorom 1957. godine koji je imao za cilj upravljanje ponašanjem potrošača, dodat je makroekonomski sloj ekonomskog ustava. Upravo se ovaj drugi našao u krizi 2008. godine i upravo je on počeo da dominira u odnosu na ostale dimenzije ustavnog okvira EU. Gore opisani slučaj Pringl pred Evropskim sudom pravde, pored začuđujućeg pozitivnog stanovišta Suda za obilaženja redovnog legislativnog postupka, pokazuje da je svojim tumačenjem

229 Doson i de Vit primjećuju ovu „ustavnu ušančenost“ u brojnim oblastima odlučivanja u EU. Tako je na primjer „monetarna politika orijentisana prema stabilnosti cijena umjesto punoj zaposlenosti; energetska politika orijentisana je na kompetitivnost u toj oblasti i energetska sigurnost umjesto na demokratski i inkluzivni pristup energiji; politika nediskriminacije orijentisana je na pristup tržištu rada umjesto na dostojanstvo na radnom mjestu; interpretacija člana 125 Suda je da finansijsku pomoć treba uslovljavati; procedura za prekomjerni deficit podrazumijeva insistiranje na mjerama štednje prekoračioća umjesto na kejnzijanskim rješenjima; a same odredbe o slobodi kretanja već su izraz veoma specifičnog razumijevanja međuodnosa države i tržišta. (Dawson & de Witte 2014, 19).

230 Ideja da se u ustavnom okviru jedne političke zajednice mogu razlikovati različiti „ustavi“ kao autonomne analitičke kategorije porijeklo ima u ordoliberalnoj misli njemačkih pravnika i ekonomista XX vijeka. Uvjereni u nužnost uspostavljanja dijaloga između pravnika i ekonomista radi iznalaženja čvrstih pravnih osnova za stabilnost ekonomskog sistema, ordoliberali su tragali za zajedničkim temeljnim pojmovima na kojima bi se zasnivala ovakva interdisciplinarna pravno-ekonomska analiza. Možda najosnovniji takav pojam bila je upravo ideja o „ekonomskom ustavu“ – dimenziji ustavnog prava čiji je predmet ekonomska politika. Finski pravno-ekonomski par autora koji pripada ovoj tradiciji „pluralnog ustava“, Finski pravno-ekonomski par, Tuori i Tuori, u ustavnom okviru EU prepoznaju analitički razdvojive dimenzije pravnog, političkog, ekonomskog, bezbjednosnog i socijalnog ustava. Cf. K. Tuori and K. Tuori, *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis* (Cambridge University Press, 2014).

čl. 125 UFEU Sud „konstitucionalizovao mjere štednje“ jer je pružanje finansijske pomoći između država potpisnica ESM uslovio kresanjem budžetskog deficit (cf. Dawson & de Witte 2013, 826-827). Zato hegemoniji Njemačke u odnosima između država nakon reakcije na krizu u EU slobodno možemo dodati hegemoniju ordoliberalanog ekonomskog ustava orijentisanog na štenju nad pravno-političkim koncepcijama ustavnosti koje bi bolje otjelotvorivale princip ustavne ravnoteže i uključivale interese građana Unije u proces donošenja odluka. Odgovarajuća ravnoteža prisutnosti različitih supstantivnih koncepcija dobra u, i njihov jednaki pristup javnom političkom polju su, stoga, neophodni da bi politički sistem EU bio legitiman i stabilan. Skorašnja kretanja međutim udaljila su političku zbilju od ovog normativnog standarda prisutnog u LU. Pošto smo već iskoristili pojam hegemonije, podsjetimo i na lapidarno određenje krize Antonia Gramšija kao na situaciju u kojoj „stari poredak umire a novi ne može biti rođen“ (Beck 2013, 12). To je, dakle, i situacija sa legitimitetom novonastalog poretka EU.

ZAKLJUČAK

Motiv za pisanje ovog rada bio je da istražimo zabrinjavajuću tendenciju jačanja prerogativa izvršnih vlasti država članica i pojedinih institucija EU uz istovremeno marginalizovanje demokratskih mehanizama odlučivanja na nadnacionalnom nivou i kontrole građana i njihovih direktnih predstavnika nad procesom izmjena temeljnih pravila na kojima se zasniva Ekonomska i monetarna unija. U prvom dijelu smo pažnju posvetili na odluke i ugovore donijete u cilju kreiranja mehanizama za uspostavljanje pravila u borbi protiv evrokrize. Drugi dio je posvećen komparaciji sa redovnim procedurama koje su na raspolaganju Uniji ali i u ulogu Suda kao zaštitnika komunitarnog prava. U trećem smo dijelu ukazali na zabrinjavajuće posledice po legitimitet procedura u Uniji, odnosno na dominaciju izvršne politike u odnosu na komunitarni metod.

Kao što je najavljeno u Uvodu, u svijetlu svih ovih promjena, valjalo bi završiti sa nekoliko misli o uticaju evrokrize na kvalitet demokratije u EU. Naime, pojam „kvaliteta demokratije“ razvio se u empirijskim političkim naukama sa ciljem da se prebrodi jaz između bogate istorije političke misli o demokratskoj vladavini i nedovoljno razvijenih instrumenata kojim bi se mjerilo stanje demokratije u stvarnom životu nacionalnih država. Poput brojnih pojmova koji su „prevođeni“ sa terena političke teorije i nauke izvorno fokusiranih na domaću politiku na teren transnacionalnih političkih zajednica poput EU, vjerujemo da ima smisla primijeniti ovaj pojam na do sada rečeno o uticaju krize na demokratiju EU. Za jedan politički sistem se može tvrditi da je demokratski kvalitetan kada „pruža svojim građanima dovoljno slobode, političke jednakosti i kontrole nad javnim politikama i javnim zvaničnicima kroz legitimno i legalno funkcionisanje stabilnih institucija. Takav režim zadovoljava očekivanja građana po pitanju upravljanja (*kvalitet rezultata*); omogućuje građanima, udruženjima i zajednicama uživanje

znatne slobode i političke jednakosti (*sadržinski kvalitet*); i obezbjeđuje kontekst u kojem cjelokupno građanstvo može da ocenjuje rad vlade putem mehanizama kao što su izbori, dok istovremeno vladine institucije i zvaničnici drže jedni druge pravno i ustavno odgovornim (*proceduralni kvalitet*)“ (Diamond i Morlino 2004, 22)²³¹. U ovoj analizi, kvalitet rezultata ovakih mjera će se tek vidjeti u narednim godinama, iako razvoj događaja iz 2015. godine (protesti protiv različitih mjera štednje i reformi) ukazuju na nezadovoljstvo takvim odlukama. Drugo, kako su građani (Evropski parlament) isključeni iz procesa donošenja važnih odluka onda je upitno koliko je Unija ispunila pomenute standarde sadržinskog kvaliteta. I na kraju, derogiranje procedura Lisabonskog ugovora dovodi do zaključka da je i proceduralni kvalitet ostao nezadovoljen. Poremećena institucionalna ravnoteža između institucija i izolacija političkog odlučivanja od građana učinila je postkriznu EU znatno horizontalno i vertikalno neodgovornijom.

Dakle, namjera autora ovih redova nije da kritikuju ekonomsku politiku EMU u toku krize iz lijevog ili desnog ugla političkog spektra, već da ukažu na potencijalno opasne političke posledice vođenja ekonomske politike mimo ustavnih pravila političke zajednice kojoj ona pripada. Problem sa reakcijom na krizu u EU nije (samo) u davanju prednosti rješenjima koja favorizuju štednju. Problem lociramo u tome da su takva rješenja nastala u uslovima izolacije odlučioaca od otvorene političke debate u kojoj bi se odabrana koncepcija dobra u demokratskim uslovima ukrstila sa alternativnim vizijama daljeg razvoja. Budući da politički legitimitet u demokratskoj zajednici nužno počiva na pristanku građana, a da je pribjegavanjem međuvladinom odlučivanju izvan EU procedura onemogućena uključenost građana i njihovih direktnih predstavnika, možemo zaključiti ovaj ogleđ nalazom da su institucije EU izvojevale Pirovu pobjedu. Očekivanja građana od Evrope nijesu ispunjena najnovijim aranžmanima institucija. Iako je na novonastale sporazume sporne pravne prirode moguće gledati kao iznuđene mjere u vanrednim okolnostima, kao mrežu koja je uhvatila kočije EU koje su padale u ambis koji je otvorila kriza, moramo da primjetimo da su ovi ugovori pokazali šta se dešava kada se politika razdvoji od prava (i pravde) i biva subordinirana logici ekonomske stabilnosti. Čak i da su svojim vanrednim mjerama institucije uspjele da amortizuju efekte krize i stabilizuju ekonomiju Unije, one su podbacile jer su to učinile na uštrb demokratskih tradicija država članica i obećanja umanjena demokratskog deficita iz Lisabonskog ugovora.

231 Nije nam cilj da se upustimo u detaljnu empirijsku raspravu o kvalitetu demokratije u EU, ali vjerujemo da za tako nešto postoje stečeni teorijski uslovi. Što se iznesene definicije tiče, treba dodati da Dajammond i Morlino formulišu osam kriterijuma kvaliteta demokratije: 1. vladavinu prava, 2. participaciju, 3. takmičenje, 4. vertikalnu odgovornost, 5. horizontalnu odgovornost, 6. poštovanje građanskih i političkih sloboda, 7. postepeno ustanovljenje veće političke jednakosti, i 8. manifestnu osjetljivost (responsiveness) javnih politika na zahtjeve i preferencije građana (Diamond i Morlino 2004, 22-28).

Izmjene arhitekture Evropske unije nakon krize pokazuju da su vladini službenik i evropski tehnokratka odnijeli pobjedu nad evropskim građaninom. Tržišna logika prevagnula je nad javnim umom političke zajednice. Da li je kapitalizam dokusurio demokratiju u EU?

BIBLIOGRAFIJA

- Baratta, Roberto. 2012. „Legal Issues of the Fiscal Compact – Searching for a mature democratic governance of the euro“. EUDO Dissemination Conference: The Euro Crisis and the State of European Democracy (organised by the European Union Democracy Observatory – EUDO, European University Institute) 22-23 November 2012, Florence, Italy, dostupno na: <http://poseidon01.ssrn.com> (datum poslednjeg pregleda 01.11.2015.)
- Curtin, Deirdre. 2014. „Challenging executive dominance in European democracy“ *The Modern Law Review*, 77(1): 1-32.
- Dawson, Mark and De Witte, Floris. 2013. „Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis“ *The Modern Law Review*, 76(5): 817-844.
- Dawson, Mark and De Witte, Floris. 2015. „Self-Determination in the Constitutional Future of the EU“ *European Law Journal*, 21(3): 371-383.
- Dehousse, Renaud. 2012. „The „Fiscal Compact“: legal uncertainty and political ambiguity“ *Notre Europe Policy Brief*. 33: 1-4.
- Diamond, Larry J. and Morlino, Leonardo. 2004. „The Quality of Democracy: An Overview“ *Journal of Democracy*, Vol 15, No 4: 20-31.
- Eriksen, Erik Oddvar. 2014. „The Normative Implications of the Eurozone Crisis“ ARENA Working Papers 2. Dostupno na: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2014/wp2-14.pdf> (datum poslednjeg pregleda 01.11.2015.)
- Fabbrini, Sergio. 2015. *Which European Union?*. Cambridge University Press.
- Grauwe, Paul de. 2003. *Economics of Monetary Union*. Fifth Edition, Oxford University Press, Oxford.
- Košutić, Budimir. 2014. *Osnovi prava Evropske Unije*. CID Podgorica.
- Lamy, Pascal. 2012. *Setting up and governing the euro*. Notre Europe Tribune.
- Mair, Peter. 2005. „Popular Democracy and the European Union Polity“ *European Governance Papers*,/No. C-05-03, EUROGOV, dostupno na: www.connex-network.org/eurogov/pdf/egpconnex-C-05-03.pdf (datum poslednjeg pregleda 01.11.2015.).
- Majone, Giandomenico. 2005. *Dilemmas of European Integration*. ch: 3, *The Community Method*. Oxford.

- Majone, Giandomenico. 2009. „The ‚referendum threat‘, the rationally ignorant voter, and the political culture of the EU“. University College Dublin Law Research Paper, (04).
- Menéndez, Augustin Jose. 2013. „Existential Crisis of the European Union“, The German Law Journal, 14, 453.
- Nugent, Neill. 2010. The Government and Politics of the European Union. Palgrave Macmillan.
- Prokopijević, Miroslav. 2009. Evropska unija. Službeni glasnik Beograd.
- Radice, Hugo. 2014. „Enforcing austerity in Europe: The structural deficit as a policy target“ Journal of Contemporary European Studies, 22(3), 318-328.
- Ross, George. 1995. Jacques Delors and European Integration. Cambridge: Polity Press.
- Scharpf, Fritz Wilhelm. 1999. „Governing in Europe: Effective and Democratic?“ Oxford, Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz Wilhelm. 2009. „Legitimacy in the Multilevel European Polity“ European Political Science Review, 1(2): 173-204.
- Tuori, Kaarlo and Tuori, Klaus. 2014. The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis. Cambridge University Press.

Slučajevi i dokumenta

Slučaj C-133/06 Parliament v Council [2008] ECR I-3189. Slučaj C-370/12 (Judgment of the Court (Full Court) of 27 November 2012. Thomas Pringle v Government of Ireland, Ireland and The Attorney General. Reference for a preliminary ruling: Supreme Court – Ireland). Slučaj C-27/04 (Action for Annulment, Commission of the European Communities vs. Council of the European Union).

Slučaj 43-75 Defrenne v Sabena.

Slučaj T-156/04 EDF v. European Commission.

Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, prečišćeni tekst dostupno na <http://www.mvpei.gov.me/rubrike/Pregovori-o-pristupanju-Crne-Gore-Evropskoj-uniji/dokumenti>

Ugovor o Evropskoj uniji, prečišćeni tekst dostupno na: <http://www.mvpei.gov.me/rubrike/Pregovori-o-pristupanju-Crne-Gore-Evropskoj-uniji/dokumenti>

Pakt za stabilnost i rast, Evropski semestar, Paket šest mjera, Evropski finansijski stabilizacioni mehanizam, Evropski fond za finansijsku stabilnost, Ugovor o ustanovljenju Evropskog stabilizacionog mehanizma, Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji („Fiskalni kompakt“), Euro plus pakt, Paket dva dostupni na

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm

III DEO

IZAZOVI
SA PERIFERIJE:
SOCIJALNA
I IDENTITETSKA
PITANJA



Ana Čekerevac²³²

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Natalija Perišić²³³

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Evropske socijalne vrednosti – izazovi za socijalnu situaciju u Srbiji

UVOD

Od samog početka tranzicije, sa manjim ili većim oscilacijama, opredeljenje donosioca odluka i javnosti je tzv. evropski put Srbije, čiji je krajnji cilj njeno punopravno članstvo u Evropskoj uniji. Uprkos postojanju različitih specijalnih sporazuma koje su potpisale do 1990. godine Evropska zajednica i Jugoslavija, pred Srbijom su se, na putu evropskih integracija, našle brojne prepreke. Tako je ovaj proces, izrazito kompleksne dinamike, s obzirom da je najčešće povezivan sa raznovrsnim zastojećima, a manje i sa podsticajima, imao značajne posledice, između ostalog, na nacionalne socijalne politike i na sistem socijalne sigurnosti. Pre svega, najuopštenije, u periodu koji je usledio nakon napuštanja socijalističke doktrine u socijalnoj politici Srbije, oživele su različite, često međusobno konkurentne teorijske orijentacije i posledične (ne)konzistentne prakse. Glavno istraživačko pitanje u ovom radu, u tom kontekstu, jeste: kako se evropske socijalne vrednosti realizuju u Srbiji? Kao jedan od potencijalno uverljivih načina sagledavanja socijalnih vrednosti Evropske unije, u prvom delu rada se problematizuju značenja i sadržaj evropskog socijalnog modela. Razmatranja različitih teorijskih pravaca, kojima je u ovom radu dat znatno veći prostor u odnosu na normativna određenja, praćena su prikazom načina diseminacije evropskih socijalnih politika – pre svega Otvorenog metoda

232 E-mail: ana.cekerevac@fpn.bg.ac.rs

233 E-mail: natalija.perisic@fpn.bg.ac.rs

koordinacije. U trećem delu rada, analizirani su i evaluirani nacionalni programi socijalne sigurnosti, sa stanovišta efektivnosti, tj. ispunjenosti ciljeva Otvorenog metoda koordinacije u nacionalnim okvirima. Zaključna razmatranja ukazuju kako na pozitivne, tako i na negativne „legat“ evropeizacije nacionalne socijalne politike, uporedo sa argumentovanjem nužnosti za preispitivanjem i prilagođavanjem evropskih iskustava nacionalnim potrebama i okolnostima.

EVROPSKI SOCIJALNI MODEL ILI EVROPSKI SOCIJALNI MODELI?

Pojam evropskog socijalnog modela uveo je 1980-ih godina bivši predsednik Evropske komisije Žak Delor (*Jacques Delors*) (Herman, Mahnkopf 2010), prevashodno da bi time označio alternativu američkom, liberalno koncipiranom i deregulisanom tržišnom kapitalizmu. Jedno od prvih normativnih određenja evropskog socijalnog modela, predstavljeno u *Beloj knjizi o socijalnoj politici* iz 1994. godine, definiše ga kao skup zajedničkih evropskih vrednosti, u kontekstu unapređenja demokratije, slobode ličnosti, socijalnog dijaloga, jednakih mogućnosti za sve, adekvatne socijalne sigurnosti i solidarnosti (European Commission 1994). Na taj način, inicirano je shvatanje prema kom evropski socijalni model ima odgovarajuću, jasno artikulisanu, demokratsku političku osnovu i okvir, unutar kog egzistira i razvija se autonomna socijalna komponenta. Ovom shvatanju upućivane su kritike, i to sa stanovišta, da „više predstavlja normativnu viziju, nego konsolidovanu realnost“ (Offe 2004, 3). Kada je na sastanku u Lisabonu, 2000. godine, iskazana potreba za modernizacijom evropskog socijalnog modela, naglasak je stavljen na percipiranje pretpostavki za kreiranje programa obrazovanja i obuke, prilagođavanje kvalifikacija promenljivim potrebama na tržištu rada, doživotnom učenju, reformama u sistemima socijalne sigurnosti i unapređenju programa socijalnog uključivanja. S obzirom da su ove komponente vodile u pravcu davanja većeg značaja ekonomiji unutar socijalnog modela, to se prema preovlađujućim mišljenjima, evropski socijalni model udaljio od prvobitne postavke o razlikovanju u odnosu na (svetske) modele socijalne politike kojima dominira ekonomija. Taj pravac nastavljen je i poslednjim određenjem tzv. novih socijalnih ciljeva u Ugovoru iz Lisabona, pod kojima se podrazumevaju socijalna tržišna privreda, puna zaposlenost i socijalni razvoj, borba protiv socijalnog isključivanja i diskriminacije, među-generacijska solidarnost, unapređenje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije i solidarnosti (Treaty of Lisbon, 2007).

Za razliku od shvatanja promovisanih u dokumentima Evropske unije i njenim delatnostima, teorija nije saglasno (i dosledno) definisala evropski socijalni model, iako su uočljiva izvesna preklapanja u različitim naučnim određenjima. Kolin Hej (*Colin Hay*), Metju Votson (*Matthew Watson*) i Danijel Vinkot (*Daniel Wincott*) smatraju da se mogu klasifikovati četiri grupe shvatanja evropskog socijalnog modela, a Marija Jepsen (*Maria Jepsen*) i Amparo Serano Paskal (*Amparo Serrano Pascual*) dodale su i petu (Hay et al. 1999; Jepsen, Pascual 2005).

Pre svega, postoji shvatanje prema kom evropski socijalni model obuhvata izvesne socijalne institucije i vrednosti, koje su zajedničke za sve države članice Evropske unije, a što ih čini različitim u odnosu na socijalna obeležja država koje se nalaze izvan EU:

- „ Može se polemisati da ‚evropsko‘ nije nešto što se može pronaći u zajedničkoj istoriji evropskih društava, nego, nasuprot tome, nešto što je i dalje teško opisati, nešto što ‚postaje‘ predmet evropske integracije i njenog homogenišućeg uticaja. Isto tako, govoreći o ‚evropskom‘ društvu, autori često imaju na umu izvesne odlike, kojima se karakterišu zapadnoevropska društva i koje (delimično) služe kao model za razlikovanje društava koja se nalaze na istočnoj i južnoj periferiji Evrope“ (Offe 2004, 4).

U okviru ovog shvatanja uobičajen je i stav, da evropski socijalni model predstavlja cilj, ali i način ostvarivanja pune zaposlenosti, adekvatne socijalne zaštite i društvene jednakosti (Hay et al. 1999). Danijel Vogan-Vajthed (*Daniel Vaughan-Whitehead*), kao jedan od predstavnika ovog pravca, naveo je mnoštvo komponenti koje sačinjavaju evropski socijalni model, i to: zakone o radu, zapošljavanju, jednakim mogućnostima, anti-diskriminaciji itd (Jepsen, Pascual 2005). Slično tome, Fric Šarf (*Fritz Scharpf*) je u distinktivna obeležja evropskog socijalnog modela ubrajao opsežne socijalne transfere i usluge, zajedno sa odgovarajućom ulogom države u regulisanju ekonomije (Scharpf 2002). Kolin Hej, Metju Votson i Danijel Vinkot definisali su „evropski ‚regionalni‘ model kao takvu šemu koja se uobičajeno odlikuje ekstenzivnom socijalnom zaštitom, obuhvatnim i zakonski sankcionisanim institucijama na tržištu rada, kao i rešavanjem socijalnog konflikta sporazumnim i demokratskim sredstvima“ (Hay et al. 1999, 14). U tom kontekstu, Žuža Ferge (*Zsusa Ferge*) je kao zajedničke karakteristike zemalja koje pripadaju socijalnom modelu Evropske unije, navela: razvijen sistem socijalne sigurnosti; socijalna prava; pozitivne i negativne slobode i solidarnost; socijalnu koheziju i borbu protiv socijalne isključenosti; učešće civilnog društva i značaj socijalnog dijaloga (Ferge 2000).

Prema drugoj grupi shvatanja, evropski socijalni model predstavlja idealno-tipsku konstrukciju, koja obuhvata elemente različitih nacionalnih socijalnih modela. U tom kontekstu, identifikuju se specifični nacionalni modeli, a Velika Britanija, Švedska i Nemačka navode se kao paradigmatički primeri nacionalnih modela. Jedan od najpoznatijih i najčešće citiranih predstavnika ovog shvatanja je Gesta Esping-Andersen (*Gøsta Esping-Andersen*), koji je u svojoj knjizi *The Three Worlds of Welfare Capitalism* argumentovao svoje stanovište o različitim modalitetima kapitalizma, tzv. režimima blagostanja, to:

- liberalnom režimu u kom siromašno stanovništvo zavisi od državne pomoći, a ostale društvene grupacije, isključivo od tržišta. Osnov za ostvarivanje prava u sistemu socijalne pomoći je provera dohotka i imovine;

- korporativnom režimu koji počiva na državnom socijalnom osiguranju korporativnog tipa i uslovljeno je statusom na tržištu rada. Privatno osiguranje je potisnuto. Karakteriše se očuvanjem tradicionalne nuklearne porodice;
- socijalno-demokratskom režimu koji se odlikuje univerzalnim javnim programima. Osnov sistema su aktivne mere na tržištu rada i on je usmeren ka obezbeđivanju socijalne sigurnosti za sve građane, bez obzira na njihov radni status (Esping-Andersen 1990, 26-27).

U empirijskim istraživanjima Kancelarije za socijalno i kulturološko planiranje (*Social and Cultural Planning Office – SCP*) iz Haga sprovedenim na teritoriji Evropske unije, 2001, a zatim i 2004. godine, konstatovano je da „ Osim tri režima blagostanja koja je opisao Esping-Andersen, identifikovana su i dodatna dva. Kao prvo, to je mediteranski model [...], a zatim i istočno-evropski model“ (Soede, Vrooman 2004, 39-40):

- mediteranski model karakteriše se kasnim ustanovljavanjem univerzalnog sistema socijalne sigurnosti i niskim stepenom angažovanja države u ovoj sferi;
- istočno-evropski model sa bizmarkovskim tipom socijalnog osiguranja, socijalističkim egalitarizmom i univerzalizmom, modifikovan je reformama svih segmenata sistema socijalne sigurnosti u periodu tranzicije (Perišić 2008).

Dosledno ovome je i shvatanje Bernarda Ebbinghaua (*Bernhard Ebbinghaus*), koji je, kako navode Severin Šapon (*Severine Chapon*) i Šantal Euzébi (*Chantal Euzéby*), smatrao da Evropa nema jedinstveno institucionalno uređenje koje bi bilo najbolje u svim segmentima sistema socijalne sigurnosti, nego da njenu odliku predstavljaju upravo socijalne različitosti. Kada je u pitanju kolektivna solidarnost koja postoji u svim sistemima socijalne sigurnosti evropskih nacionalnih država, „nekad se radi o solidarnosti između radnika u ‚Bizmarkovom‘ sastavu vezanom za zaposlenost, a katkad o nacionalnoj solidarnosti prema ‚Beveridžovom‘ modelu usmerenom prema kriterijumu potreba i univerzalnosti“ (Chapon, Euzéby 2003, 367).

Treće, novije shvatanje, podrazumeva pod evropskim socijalnim modelom evropski projekt i instrument modernizacije i prilagođavanja nacionalnih država i nad-nacionalne evropske organizacije, promenljivim ekonomskim okolnostima. Prema Vilu Artsu (*Will Arts*) i Džonu Gelisenu (*John Gelissen*), većina autora koja zastupa ovo mišljenje, slaže se da konstruisanje ovako shvaćenog evropskog socijalnog modela, može da posluži kao tačka preokreta, u smislu prevazilaženja različitosti nacionalnih socijalnih modela u zemljama razvijenog kapitalizma. Proces globalizacije, koji proizvodi niz zajedničkih pritisaka, izlaže evropske zemlje zajedničkim imperativima konkurentnosti i unutrašnje ekonomske integracije. Izvesne slične okolnosti, poput karakteristika socijalnih struktura, političkih institucija, stepena homogenosti populacije, kulture,

percepcije problema i rešenja za njih (Arts, Gelissen 2002) potkrepljuju tezu o socijalnoj konvergenciji, zajedno sa jačanjem ekonomske unije, u sprezi sa proširenjem EU, koje smanjuje mogućnosti nacionalnih država da „koriste tradicionalne ekonomske instrumente (stope razmene, deficit, monetarna politika, uvećanje troškova radne snage), za postizanje definisanih ciljeva socijalne politike“ (Jepsen, Pascual 2005, 12). U sprezi sa tim je i tzv. efekat transfera politika, posredstvom učenja u kreiranju politika.

Ovo shvatanje blisko je četvrtom, prema kom je evropski socijalni model instrument, koji obezbeđuje i unapređuje kohezivnost, sa stanovišta proširenja EU i anticipira pojavu novih evropskih socijalnih modela. Svi autori se slažu da je evropski socijalni model dinamički i razvojni koncept, determinisan promenama i trendovima, kako na nacionalnom, tako i na evropskom nivou. Činjenica da je država blagostanja, koja je nastala u posleratnom periodu u Evropi nacionalnog karaktera, predstavlja i svojevrsan rizik po njen opstanak, u novonastalim okolnostima, u kojima države ne mogu voditi u potpunosti suvereno nacionalne socijalne politike, iz različitih razloga. Bojd Blek (*Boyd Black*), jedan od predstavnika ovog pravca, naveo je da je „evropski socijalni model opisan kao sistem regulacije, koji se sastoji iz više nivoa. On odražava kako zbir nacionalnih socijalnih sistema, uključujući politike zapošljavanja država članica, tako i evropski sistem regulacije u nastajanju“ (Black 2002, 2).

Za razliku od navedenih shvatanja, koja dele u dve škole mišljenja, Jepsen i Paskal smatraju evropski socijalni model konceptom kojim se, putem definisanja jedne posebne politike, može obezbediti zajedničko evropsko rešenje za one probleme, koji su zajednički, iako do različitog stepena. Ovakav koncept

„promoviše ideju produktivne socijalne politike, kao putokaz za socijalne modele u Evropi i ugrađuje ideje fleksibilnosti, aktiviranja, partnerstva itd [...] On zahteva prilagođavanje socijalne politike potrebi za poboljšanjem kapaciteta individue da preživi u ekonomiji, a ne korišćenje socijalne politike kao sredstva potrage za korigovanjem tržišnih sila“ (Jepsen, Pascual 2005, 15).

TRANSFER EVROPSKIH SOCIJALNIH VREDNOSTI

Uprkos različitostima u interpretiranju pojma i sadržaja evropskog socijalnog modela, i diversifikovanosti pristupa, „svedoci smo pokušaja da se podstakne dalja saradnja između država članica u sprovođenju i reformisanju njihovih politika blagostanja, kroz upotrebu novih formi koordinacije“ (Rogowski, Kajtár 2004, 2-3). Sastanak u Lisabonu označio je početak perioda razvijanja i primene novih, uglavnom *soft* instrumenata u širenju evropskih politika – „samit u Lisabonu bio je od instrumentalnog značaja za insistiranje na diskursu otvorenog metoda. OMK kao diskurs zadobio je tada političku koherentnost u postojećim praksama“ (Radaelli 2003, 17), nakon decenijskog sprovođenja harmonizacije

u socijalnoj sferi. Iako je politika koordinacije istovremeno proširena na oblasti u kojima prethodno nije primenjivana, „ni ‚koordinacija‘ ni ‚otvoreno‘ nisu definisani u Lisabonu“ (Radaelli 2003, 14). U izvesnim javnim politikama, koordinacija je već imala svoj istorijat, čiji su primeri Opšte smernice za politiku zapošljavanja; Evropska strategija zapošljavanja; kao i primena *soft* instrumenata u problematici socijalnog isključivanja.

Potrebe za uvođenjem novih metoda, kojima bi se izbegli neki nedostaci tradicionalno korišćenih zakonskih instrumenata, proizašle su iz više različitih izvora. Pre svega, sam proces vođenja politika na nivou Evropske unije, tokom vremena, je evoluirao. Njegove osnovne odlike postale su diverzitet i supsidijarnost, ali u kontekstu povećanja stepena međuzavisnosti različitih sektorskih politika. Podsticanje učenja i obezbeđivanje fleksibilnosti, kao suštinske koristi koje proizvode *soft* instrumenti, takođe, išle su u prilog njihovom korišćenju, i to u „onim politikama, koje nemaju čvrstu legislativnu osnovu“ (Gerovska Mitev 2006, 61), kakva je upravo komunitarna socijalna politika.

Osnovne karakteristike koncepta OMK, definisane na sastanku u Lisabonu, su:

- „utvrđivanje smernica za Uniju, u kombinaciji sa specifičnim vremenskim rasporedima za postizanje ciljeva [...] na kratkoročnom, srednjoročnom i dugoročnom osnovu;
- ustanovljavanje, tamo gde je to podesno, kvantitativnih i kvalitativnih indikatora i standarda u odnosu na najbolje u svetu, a prilagođeno potrebama različitih država članica i sektora, kao načina poređenja najboljih praksi;
- prevođenje ovih evropskih smernica u nacionalne i regionalne politike, postavljanjem specifičnih zadataka;
- periodični monitoring, evaluacija i pregled od strane kolega (*peer review*), organizovani kao procesi uzajamnog učenja“ (Lisbon European Council 2000).

Otvoreni metod koordinacije zasniva se na principima voluntarizma, supsidijarnosti, fleksibilnosti, participacije, integracije politika i višestepenog integrisanja (Borrás, Jacobsson 2004). Koncipiran je kao pristup širenja najboljih praksi i postizanja većeg stepena konvergencije između država, u pravcu ostvarivanja osnovnih ciljeva Unije. Stoga se značajan segment njegovog „dejstva“ odnosi upravo na razvijanje nacionalnih politika država članica i postizanje koordinacije među njima. Takvo je i shvatanje prema kom se OMK određuje kao „ciklična procedura standardizovanja, koja vrši koordinaciju nacionalnih politika“ (Smismans 2005, 217). Naime, karakteristika OMK je to, da usvajanje politika i izbora ostaje na nacionalnom nivou, uz postizanje dogovora o zajedničkim ciljevima i indikatorima postizanja tih ciljeva, na komunitarnom nivou. Mauricio Ferera (*Maurizio Ferrera*) je, s tim u vezi, konstatovao da je OMK „naklonjen ‚nacionalnoj državi‘,“ (Ferrera et al. 2004, 396). Budući da ne proizvodi obavezujuća dejstva po države članice, u sferi usaglašavanja politika, „vlade podržavaju OMK

zbog niskog stepena legalizacije i njegovog limitiranog potencijala neželjenih posledica“ (Scafer, 2004, navedeno prema Gerovska Mitev 2006, 61). Time dobija na značaju i teza o nespremnosti (i/ili nemotivisanosti) evropskih država da kompetencije iz sfere socijalne politike prenesu u većoj meri na komunitarni nivo. Istovremeno, one ne gube mogućnost reformisanja nacionalnih sistema, u skladu sa „oprobanim“ rešenjima i uz uvažavanje specifičnosti svojih režima, institucionalne organizacije i specifičnih socijalnih problema. Značajna komparativna prednost OMK ogleda se u prihvatanju različitosti socijalnih poredaka država članica, a u krajnjem slučaju i različitih ideoloških postavki, koje se nalaze u njihovoj osnovi. S tim u vezi, izuzetno su značajna ona shvatanja, prema kojima „OMK ima sopstvenu logiku i može se tumačiti kao kompromis između logike čiste integracije i logike proste saradnje“ (Vuković 2006, 25).

TABELA 1. Koordinacija nacionalnih politika u oblastima zapošljavanja, socijalnog uključivanja, penzija, zdravstva i dugotrajne zaštite

Oblasti politika	Zapošljavanje	Socijalno uključivanje	Penzije	Zdravstvo i dugotrajna zaštita
Ugovorni osnov	Čl. 125-130 Sporazuma o Evropskoj zajednici / Čl. 145-150 Sporazuma iz Lisabona, Poglavlje IX – Zaposlenost	Čl. 136, 137 i 144 Sporazuma o Evropskoj zajednici / Čl. 151, 153 i 160 Sporazuma iz Lisabona, Poglavlje X – Socijalna politika	Čl. 140 i 144 Sporazuma o Evropskoj zajednici / Čl. 156 i 160 Sporazuma iz Lisabona, Poglavlje X – Socijalna politika	Čl. 144 Sporazuma o Evropskoj zajednici / Čl. 160 Sporazuma iz Lisabona, Poglavlje X – Socijalna politika i čl. 168 Sporazuma iz Lisabona, Poglavlje XIV – Javno zdravlje
Predlog o primeni koordinacije	1997. godine	2000. godine	2001. godine	2004. godine
Ciljevi	Podsticanje mogućnosti zapošljavanja, preduzetništva, prilagodljivosti i jednakih mogućnosti	Učešće u zapošljavanju i pristup svih resursima, pravima, proizvodima i uslugama; sprečavanje rizika isključenosti; pomoć najvulnerabilnijima i mobilisanje svih relevantnih organa	Adekvatnost penzija, finansijska održivost i modernizacija penzijskih sistema	Pristupačnost i kvalitet usluga, finansijska održivost sistema
		2005. godine		
		Iskorenjivanje siromaštva i socijalnog isključivanja Garantovanje adekvatnih i održivih penzijskih sistema Obezbeđivanje pristupačne, kvalitetne i održive zdravstvene i dugotrajne zaštite		

Izvor: Perišić 2014b. (modifikovano).

U kontekstu javnih politika, OMK se primenjuje, između ostalog, u oblastima zapošljavanja, socijalnog uključivanja, penzija, zdravstva i dugotrajne zaštite. Njegova upotreba prvo je specifikovana u politici zapošljavanja, koja „služi u velikoj meri, kao referentna tačka za razvoj ovog metoda u ostalim sektorima“ (Smismans 2005, 219), a zatim je usledila primena i u preostalim navedenim oblastima (tabela 1). Postoje, međutim, brojne varijacije između primene OMK u različitim oblastima. „Neke OMK procedure mogu dovesti do obavezujućih evropskih normi, potencijalna ‚pretnja sankcijama‘ se razlikuje, dok neke OMK procedure imaju, na primer, opciju usvajanja specifičnih preporuka, prisiljavajući države članice da poštuju smernice“ (Smismans 2005, 219). Shodno tome, „mogu se razlikovati dva tipa ili seta OMK“ (Rogowski, Kajtár 2004, 25). Prvom, snažnijem setu pripada oblast zapošljavanja, budući da je predmet Ugovora i da se predviđa snažnije učešće Komisije, kao i upotreba „pritisaka“ na države članice. S druge strane, OMK u socijalnoj sigurnosti (socijalno uključivanje, penzije, zdravstvo i dugotrajna zaštita) pripada drugom setu, kom nedostaje ugovorni osnov, gde je uloga Komisije manje izražena i gde se nacionalni principi više uvažavaju.²³⁴ Ovo razlikovanje rezultovalo je, već 2005. godine, ustanovljavanjem jedinstvenog socijalnog Otvorenog metoda koordinacije, koji se najčešće naziva Socijalni OMK, a koji obuhvata oblasti socijalnog uključivanja, penzija, zdravstva i dugotrajne zaštite (tabela 1). Definisane ciljeve Socijalnog OMK, iste godine, za odgovarajuće oblasti, praćeno je i njihovim dodatnim specifikovanjem (tabela 2).

234 Prema drugačijim shvatanjima mogućnosti i uspešnosti primene OMK, faktički, u svojoj idealno-tipskoj formi, OMK postoji u politici zapošljavanja, u kojoj predstavlja i glavni metod rada. Istoj grupi pripada oblast socijalnog uključivanja, a donekle i penzija. U oblasti zdravstva i dugotrajne zaštite je, nasuprot tome, više iskazana intencija za primenom OMK, dok se u suštini upotrebljavaju njegove „minimalističke“ forme (Smismans 2005).

TABELA 2. Ciljevi Socijalnog OMK

I	Iskorenjivanje siromaštva i socijalnog isključivanja	<ul style="list-style-type: none"> a. Obezbeđivanje aktivnog uključivanja svih, unapređenjem učešća na tržištu rada i smanjenjem siromaštva i isključivanja među najmarginalizovanim grupama b. Borba protiv svih oblika diskriminacije koji vode ka isključivanju c. Uključivanje borbe protiv siromaštva i socijalnog isključivanja u sve relevantne javne politike, uključujući ekonomsku i budžetsku politiku, kao i programe Strukturalnih fondova (naročito Evropskog socijalnog fonda)
II	Garantovanje adekvatnih i održivih penzijskih sistema	<ul style="list-style-type: none"> a. Garantovanje adekvatnog prihoda u starosti svima i pristupa penzijama koje omogućuju ljudima da održe, u razumnoj meri, svoj životni standard nakon penzionisanja b. Obezbeđivanje finansijske održivosti javnih i privatnih penzijskih šema, naročito pružanjem podrške dužem ostanju u zaposlenju i aktivnom starenju, garantovanje podesnog i pravičnog bilansa između doprinosa i naknada i održavanje sigurnosti fundiranih i privatnih šema c. Obezbeđivanje transparentnosti penzionih šema i toga da ljudi dobiju informacije koje su im potrebne da bi se pripremili za penzionisanje
III	Obezbeđivanje pristupačne, kvalitetne i održive zdravstvene i dugotrajne zaštite	<ul style="list-style-type: none"> a. Garantovanje pristupa svima adekvatnoj zdravstvenoj i dugotrajnoj zaštiti i obezbeđivanje da potreba za negom ne vodi ka siromaštvu i finansijskoj zavisnosti b. Promovisanje kvaliteta nege i racionalne upotrebe resursa

Izvor: European Commission 2005. (modifikovano).

REALIZOVANOST EVROPSKIH CILJEVA U SRBIJI

Odgovor na pitanja o (ne)nerealizovanosti evropskih socijalnih ciljeva u Srbiji, može se dati kroz analizu oblasti socijalnog uključivanja, penzija, zdravstva i dugotrajne zaštite.

Iskorenjivanje siromaštva i socijalnog isključivanja

a) Smanjenje siromaštva i socijalnog isključivanja

U periodu od 2002. do 2007. godine, broj siromašnih u Srbiji smanjen je sa 10,6% na 6,6% stanovništva (Vlada RS 2007). Upravo ovaj napredak, poslužio je kao osnov za konstataciju kreatora politika i zvaničnika o realizaciji milenijumskih ciljeva razvoja, u onom delu u kom se odnosi na siromaštvo, uporedo sa realizacijom cilja *Strategije za smanjenje siromaštva*. Međutim, merenjem nisu u potpunosti bile obuhvaćene neke od kategorija stanovništva, označene kao naročito izložene siromaštvu: Romi, izbeglice i interno raseljena lica i stanovnici kolektivnih centara. Osim toga, poređenje podataka o strukturi siromašnih iz 2002. i 2007. godine, govori o prilozima opstajanja izuzetno nepovoljnog „profila“ siromaštva. Već je naredne, 2008. godine, trend smanjenja apsolutnog siromaštva prekinut

krizom, da bi u toku 2009. i 2010. godine, on preokrenut, tako da je 2011. godine procenat apsolutno siromašnih bio isti kao i 2006 (Vlada RS 2011). Naredne godine, trend rasta je nastavljen, i iznosio je 8,8%. Od tada je neznatno smanjen (na 8,6%), a podaci ukazuju na najveću ugroženost stanovništva koje živi izvan urbanih područja, posebno u Centralnoj Srbiji, dece i mladih, neobrazovanih, nezaposlenih i neaktivnih nosioca domaćinstva (Vlada RS 2014).²³⁵

S druge strane, dinamika relativnog siromaštva imala je silazni trend u periodu nakon 2000, čak i 2009. godine, kada se rizik siromaštva ustalio na 17,7% (Vlada RS 2011). Međutim, već 2012. iznosio je 24,6%, na osnovu čega je Srbija imala najvišu stopu rizika siromaštva,²³⁶ u poređenju sa svim državama članicama Unije. Dodatni indikator, lansiran za potrebe praćenja *Strategije Evropa 2020* – rizik siromaštva ili socijalne isključenosti, koji je zbirni indikator (stope rizika siromaštva, niskog intenziteta rada i izrazite materijalne deprivacije) ukazuje na izloženost stanovništva Srbije od 42,1% (Vlada RS 2014), nasuprot 24,8% u EU (Eurostat 2015). Sa stanovišta godina života, riziku siromaštva najizloženija su deca i mladi. Razlike sa stanovišta pola nisu uočljive i postaju važne kada se ukrste sa godinama života, odnosno starošću (Vlada RS 2014).

b) Borba protiv svih oblika diskriminacije koji vode ka isključivanju

U *Strategiji prevencije i zaštite od diskriminacije*, usvojenoj 2013. godine, navodi se da su različitim oblicima diskriminatornog postupanja u Srbiji, više izložene

„ osobe ili grupe po osnovu pripadnosti nacionalnim manjinama, žene, LGBTI osobe, osobe sa invaliditetom, deca, izbeglice, interno raseljena lica i druge ugrožene migrantske grupe, na osnovu verske pripadnosti i lica čije zdravstveno stanje može biti osnov diskriminacije“ (Vlada RS 2014, 44).

S druge strane, kao vulnerabilne društvene grupe su, u skladu sa preporukama iz Godišnjeg izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije u 2013. godini, u nacionalnom kontekstu prepoznate: „žene, deca, osobe sa invaliditetom, Romi, izbeglice i interno raseljena lica, LGBTI osobe“ (Vlada RS 2014, 44). Veza između diskriminacije i socijalnog isključivanja u najvećoj meri prepoznata je u izveštajima i stavovima Poverenice za zaštitu ravnopravnosti i Zaštitnika građana.²³⁷

235 S obzirom na česte promene metodologije za prikupljanje podataka, u nacionalnoj statistici, vršena su prilagođavanja podataka, u svrhu njihovog poređenja.

236 „Prag rizika siromaštva ili relativna linija siromaštva [...] 2012. godine iznosila je 13 680 dinara prosečno mesečno za jednočlano domaćinstvo, odnosno 28 728 dinara za četvoročlano domaćinstvo“ (Vlada RS 2014, 45).

237 S tim u vezi je i konstatacija o nedovoljnoj specifikovanosti samih Ustavnih odredbi, kada je u pitanju pozitivna diskriminacija prema Romima, mada ne i isključivo prema njima.

Diskriminacija prema navedenim osobama ili grupama često rezultuje njihovom faktičkom nemogućnošću ostvarivanja zakonom propisanih prava, između ostalog, u oblastima zapošljavanja, adekvatnog stanovanja, pristupa zdravstvenoj zaštiti. Sve ove oblasti, po pravilu, karakterisane su naročito otežanim pristupom za Rome, vodeći do produbljanja njihovog socijalnog isključivanja. Istovremeno, postoje indicije da su žene izložene prikrivenoj diskriminaciji prilikom zapošljavanja, i to zbog materinstva, kao i nasilju u porodici.

c) Uključivanje borbe protiv siromaštva i socijalnog isključivanja u relevantne javne politike

Za razliku od naknada i usluga u sistemu socijalne zaštite, usmerenih ka ublažavanju rizika siromaštva, koji imaju dugačku tradiciju u nacionalnom sistemu socijalne sigurnosti, kreiranje programa i mera socijalnog uključivanja u Srbiji novijeg je datuma. Kao deo aktivnosti koje se preduzimaju u kontekstu pridruživanja Evropskoj uniji, prvi koraci u tom pravcu načinjeni su 2009. godine, kada je pripremljen predlog liste indikatora za praćenje društvenog uključivanja, kao osnov za izradu izveštaja i u svrhu stvaranja polazišta za definisanje javnih politika iskorenjivanja socijalnog isključivanja. Predviđeno je i da se merenje društvenog uključivanja vrši prema osnovnim *Laeken* indikatorima (finansijsko siromaštvo, zaposlenost, obrazovanje i zdravstvo), uz proširenje sa dve nacionalno specifične dimenzije – zadovoljavanje osnovnih egzistencijalnih potreba i socijalna participacija. Na tim osnovama koncipiran je *Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva 2011. godine*, da bi 2014. godine usledio i *Drugi nacionalni izveštaj*. Vredan primer uključivanja politike borbe protiv siromaštva i socijalnog isključivanja u druge sektorske politike, dat je u procesu kreiranja *Strategije za smanjenje siromaštva*, objavljene 2003. godine. Verovatni razlozi tome jesu jasna očekivanja inostranih donatora u vezi sa pravilima koncipiranja Strategije.

Garantovanje adekvatnih i održivih penzijskih sistema

a) Adekvatan prihod u starosti

Učešće prosečne penzije u prosečnoj zaradi²³⁸ u Srbiji je od početka 2000. godine gotovo konstantno opadalo: trend pada bio je neprekinut od 2002, kada je

238 Adekvatnost penzijskih naknada moguće je pratiti preko različitih indikatora, a ne samo učešća prosečne penzije u prosečnoj zaradi. Tako je na primer Komitet za socijalnu sigurnost predložio korišćenje teoretske stope zamene, agregatne stope zamene i medijane relativnih prihoda starih, a Radna grupa koja se bavi starenjem, racio naknada i prosečnu bruto stopu zamene (Vuković 2011). Autorke ovog rada, međutim, odlučile su se za korišćeni indikator iz razloga dostupnosti podataka u nacionalnom kontekstu.

prosečna penzija iznosila 66,6% prosečne zarade, do 2007, kada je iznosila 49%. Naredne, 2008. godine, evidentiran je rast (53,9%), usled dva vanredna povećanja penzija, koji je nastavljen i 2009. godine (62,4%), uprkos tome što su penzije zamrznute tokom 2009. i 2010. godine. Od tada, odnosno od 2010, učešće prosečne penzije u prosečnoj zaradi opada iz godine u godinu, za oko 1%, da bi 2014. godine iznosilo 54,1% (RFPIO 2015).

Prilikom tumačenja ovog zajedničkog pokazatelja, međutim, potrebno je uzeti u obzir velike razlike između postojećih kategorija osiguranika: zaposlenih, samostalnih delatnosti i poljoprivrednika, kao i strukturu starosnih, invalidskih i porodičnih penzija, a zatim i učešće korisnika sa punim stažom. Tako je učešće prosečne penzije u prosečnoj zaradi 2014. godine u kategoriji zaposlenih (58,5%) i samostalnih delatnosti približno isto (55,5%), kao i što je nešto iznad zajedničkog proseka od 54,1%, dok je u kategoriji poljoprivrednika tek 23,1%. Izuzetno niska stopa zamene kod korisnika poljoprivrednih penzija, posledica je simboličnih doprinosa. Istovremeno, stope zamene u ove dve kategorije opadale su od sličnih početnih vrednosti (73% i 70.3% respektivno 2002. godine), za razliku od kategorije poljoprivrednih penzionera. Kod njih je odnos prosečne penzije i prosečne zarade iznosio i inače skromnih 28,3% 2002. godine (RFPIO 2015). Manji pad u odnosu na ostale kategorije, posledica je zaštitnih mehanizama usmerenih prema najnižim penzijama. Postojanje minimalne penzije (za starosne i invalidske, ali ne i za porodične penzionere) predstavlja mehanizam garantovanja nivoa dohotka i prema poslednjim izmenama, on je za korisnike poljoprivrednih penzija postavljen na 9000 RSD, a za druge dve kategorije korisnika na 27% prosečne zarade (čl. 76 Zakona o PIO).²³⁹ S druge strane, na niže stope zamene svakako utiče i to što su skoro 40% od ukupnog broja penzionera korisnici invalidskih i porodičnih penzija (RFPIO 2015),²⁴⁰ čije su penzije po pravilu niže, kao i što tri četvrtine penzionera nije ispunilo starosni uslov za penzionisanje (Arandarenko, Perišić 2014).

S tim u skladu, podaci o opadajućim stopama zamene, u proseku, ukazuju na sve izraženije bojazni u vezi sa adekvatnošću penzijskih naknada, što je naročito izraženo kod poljoprivrednih penzionera. Dodatno, formula za usklađivanje penzijskih naknada predstavlja jedan od važnih činioca njihove adekvatnosti, i u poslednjih 15 godina, ona je podvrgavana čestim promenama. Penzijskim reformama iz 2001. godine, usklađivanje penzija sa zaradama, ustupilo je mesto Švajcarskoj formuli, u skladu sa kojom je započeto usklađivanje penzija ne samo sa zaradama, nego i sa troškovima života. Međutim, ona nije sprečila realan rast penzija: „veoma brz rast realnih zarada povukao je i povećanje penzija,

239 Verovatni razlog ove diskriminacije su kratki periodi uplate doprinosa poljoprivrednih osiguranika (Mijatović 2010).

240 U 2014. godini, ukupan broj penzionera iznosio je 1 793 162, od čega je bilo 685 904 korisnika invalidskih i porodičnih penzija (RFPIO 2015).

a bez obzira na Švajcarsku formulu koja je trebalo da ih uspori i koja ih je usporila u odnosu na zarade, ali su zarade rasle brže od BDP-a“ (Mijatović 2008, 86). Narednim reformama iz 2005. godine, Švajcarska formula promenjena je gradualno, tako da se do 2009. godine pređe na usklađivanje sa troškovima života. S obzirom na očekivani pad standarda penzionera po tom osnovu, ugrađen je mehanizam u skladu sa kojim se do kraja 2008. godine prosečna penzija mora održati na nivou od 60% prosečne zarade. Izmenama iz 2010. godine, oko kojih je bilo mnogo polemika, usvojeno je rešenje prema kom se „prve dve godine (2011/2012) penzije usklađuju u procentu koji predstavlja zbir procenata rasta potrošačkih cena u prethodnih 6 meseci i procenta koji predstavlja polovinu realne stope rasta BDP-a u prethodnoj kalendarskoj godini. Nakon toga, penzije će se usklađivati dva puta godišnje, sa kretanjem potrošačkih cena“ (Stanić 2010, 32). Upravo ove promene, zajedno sa promenama zakonskih uslova (poput sankcionisanja prevremenog penzionisanja), ukazuju na sasvim izvesno smanjenje nivoa penzijskih naknada u budućnosti.

b) Finansijska održivost javnih i privatnih penzijskih šema

Održivost javnog penzijskog sistema predstavlja nepostignuti cilj reformi godinama unazad (Perišić 2014a). Suština problema nalazi se u niskom i opadajućem odnosu radno aktivnih u odnosu na penzionere – u 2014. godini, on je iznosio 1,1:1 (RFPIO 2015). Ovakav odnos posledica je loše ekonomske situacije, povoljnih uslova za penzionisanje tokom 1990-ih godina, zrelosti samog sistema, kao i starenja populacije. Demografski trendovi upućuju na još veće izazove u budućnosti. Prema prognozi Zdravkovića, Domazet i Nikitovića, ukupan broj penzionera dostići će cifru od 1,82 miliona 2050. godine. U kombinaciji sa postojećim zakonskim rešenjima i stopama aktivnosti starih, te pod pretpostavkom rasta penzijskih izdataka prema istoj stopi kao u periodu od 2005. do 2010. godine (4,3% godišnje), udeo penzije u BDP iznosio bi čak 16,4% već 2020, 20,3% 2030, 24,8% 2040. i konačno 31,2% 2050. godine (Zdravković, Domazet, Nikitović 2012).

S druge strane, prema smernicama Svetske banke o reformi penzijskog sistema u Srbiji, koje su koncipirane 2009. godine, a koje su u znatnoj meri već i sprovedene, u svrhu postizanja održivosti penzijskog sistema, (bilo je) potrebno sprovesti sledeće mere: zamrzavanje penzija tokom 2009. i 2010. godine, a zatim njihovo indeksiranje prema inflaciji; ugrađivanje mehanizama smanjenja penzija za prevremene penzionere; ograničavanje broja godina prevremenog odlaska u penziju; podizanje starosne granice za penzionisanje za žene; dalje poboljšanje administriranja (Svetska banka 2009). Dotične promene dovele bi do smanjenja udela penzija u BDP do 2020. godine na 10,5%. Izazov, međutim predstavlja to, što bi dotične promene dramatično uticale na adekvatnost penzijskih naknada, odnosno smanjile bi ga ispod nivoa siromaštva i socijalne isključenosti: „od zaposlenih i poslodavaca bi se tražilo da plaćaju doprinose od 22% plata tokom trajanja radnog veka, radi penzije koja bi bila samo 9% prosečne plate“ (Svetska banka 2009, 16).

Pitanje održivosti privatnog penzijskog sektora, ima značajne i višestruke refleksije na sistem javnog sektora. U formi u kojoj on danas egzistira, međutim, one su samo posredne i gotovo minimalističke. Šema dobrovoljnog privatnog osiguranja pokriva uzak segment populacije – prema poslednjim raspoloživim podacima, učešće korisnika usluga penzijskih fondova u ukupnom broju stanovnika iznosilo je 2,62%, odnosno 11,03% u ukupnom broju zaposlenih (NBS 2015). Još važnije, udeo sredstava dobrovoljnih penzijskih fondova predstavlja zanemarljiv deo BDP-a. Istovremeno, ne samu održivost, ali prinose sektora privatnih penzija svakako, ugrožavaju karakteristike tržišta akcija u Srbiji i brojna ograničenja koja nameće regulacija finansijskih tržišta. S druge strane, od uvođenja obaveznog penzijskog osiguranja, odustalo se, dodatno, i zbog problematike visokih tranzicionih troškova i problematike održivosti javnog sistema:

„ novija istraživanja u nacionalnim okvirima potkrepljuju tvrdnje [...] u slučaju preusmeravanja 7% doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje (od tada postojećih 22%) u drugi stub, kao što je uobičajeno rađeno u drugim zemljama u tranziciji, tranzicioni trošak uvođenja drugog stuba bio bi izuzetno visok i dugo bi se održavao“ (Perišić 2014a, 26).

c) Transparentnost penzionih šema

S obzirom na karakteristike privatnog sektora, koji je nedovoljno zastupljen, to se obezbeđivanju transparentnosti penzijskog osiguranja posvećuje proporcionalno manja pažnja. Regulacija u ovoj oblasti nalazi se u domenu odgovornosti Narodne banke Srbije, koja je na svom vebsajtu objavila prospekt i brošuru o privatnim penzijama, savete za potencijalne članove dobrovoljnih penzijskih fondova i link vebsajta za finansijsku edukaciju.

Obezbeđivanje pristupačne, kvalitetne i održive zdravstvene i dugotrajne zaštite

a) Pristup adekvatnoj zdravstvenoj i dugotrajnoj zaštiti

Obaveznom zdravstvenom zaštitom u Srbiji obuhvaćeno je 6 940 959 stanovnika, od čega se zdravstvena zaštita za oko 20% korisnika (1 370 593) finansira iz republičkog budžeta (RFZO 2015). Na taj način, stopa obuhvata stanovništva iznosi 95,6% (Vlada RS 2014). Međutim, nezavisne studije ne ukazuju na gotovo univerzalan obuhvat stanovništva, kao što je to moguće zaključiti iz podataka Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, pa čak ni svi izveštaji različitih državnih institucija nisu međusobno konzistentni. Najveći izazov predstavlja ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu u Romskoj populaciji: tako 2009. godine 24,7% Roma nije bilo u stanju da ostvari ovo pravo (Vlada RS 2011). Neadekvatan pristup, čak i primarnoj zdravstvenoj zaštiti, imaju i druge

vulnerabilne grupe, na šta upućuju rezultati istraživanja socijalnog isključivanja u ruralnim oblastima, prema kojima je 12,6% ispitanika navelo da nema zdravstveno osiguranje, dok je 20% navelo da zbog nedostatka novca nije u mogućnosti da kupi potrebne lekove, 8% da kupi medicinska pomagala, a 17% da plati specijalističke preglede (Cvejić et al. 2010). Stoga je izazov pristupa u Srbiji višestruk, a odnosi se, između ostalog, i na nepostojanje dovoljnih finansijskih sredstava za ostvarivanje prava. Izveštaj Vlade Srbije o praćenju socijalnog uključivanja iz 2012. godine ukazao je upravo na važne razlike između opšte populacije i 20% siromašnih, u pogledu dva indikatora: „nemogućnosti pristupa zdravstvenoj zaštiti iz finansijskih razloga“ i „nemogućnosti obezbeđivanja lekova, lekarskog pregleda i ortopedskih pomagala iz finansijskih razloga“ (Vlada RS 2012, 41). Dodatno, geografska nepristupačnost je prisutna, ali više na nivou sekundarne i tercijarne zaštite – tek 20% ispitanika bilo je u mogućnosti da dođe do bolnice u intervalu od 20 minuta (WHO 2010). Komparativno istraživanje zdravstvenih sistema u 34 evropske države iz 2012. i 2013. godine (*European Health Consumer Index*) pozicioniralo je Srbiju na 34. mesto na osnovu 42 indikatora klasifikovana u 5 grupa, najviše po osnovu pristupa hirurškim intervencijama i dijagnostičkim tretmanima. Rezultati istraživanja za 2014. godinu pozicioniraju Srbiju na neznatno bolje, 33. mesto od 35 država (Health Consumer Powerhouse 2015). Dodatno, duži niz godina, ukazuje se na visoke privatne rashode za zdravstvenu zaštitu, koji iznose i do četvrtine rashoda domaćinstava, a koji suštinski utiču na približavanje tih domaćinstava liniji siromaštva.

Problematika pristupa dugotrajnoj zaštiti, s obzirom na fragmentaciju ovog programa u nacionalnom sistemu socijalne sigurnosti, jednim delom odnosi se na pristup zdravstvenoj zaštiti, a drugim na pristup uslugama u sistemu socijalne zaštite. Kao što se već može zaključiti iz podataka koji se odnose na pristup zdravstvenoj zaštiti, postoje indikacije o otežanom pristupu za stare, naročito u ruralnim oblastima. S druge strane, sistem palijativnog zbrinjavanja tek se implementira, tako da za sada obuhvat starih, kao i paket usluga palijativne zaštite, nisu zadovoljavajući (Sauer, Perišić 2014). Usluge domskog smeštaja u sistemu socijalne zaštite dostupne su manje od 1% populacije starih, dok vaninstitucionalne usluge „takođe pate od akutnog problema nedostupnosti i ekstremnih regionalnih nejednakosti“ (Arandarenko Perišić 2014, 23). Pomoć u kući predstavlja uslugu za stare koje je u najvećoj ekspanziji u Srbiji. Uprkos tome, ova usluga zadovoljava potrebe malog broja starih, tako da je i dalje najveća potreba za njom. Obuhvat ovom uslugom trenutno je 9963 starih²⁴¹ u 155 lokalnih zajednica (Satarić et al. 2013), što je takođe manje od 1% populacije starih. Usluge u privatnom sektoru su skupe i nedostupne većini starih. U tim

241 Broj osoba preko 65 godina starosti u Srbiji je 1 233 412, što iznosi 16,9% ukupne populacije. Od ovog broja, 258 629 starije je od 80 godina, tako da oni sačinjavaju 20,9% populacije starih, odnosno 3,5% ukupne populacije (RZS 2012).

situacijama, uobičajeno je oslanjanje na neformalni sektor, odnosno na porodicu, pre svega ženske članove. Porodica može obezbediti veću sigurnost i kvalitetniju negu (iako niko ne vrši proveru kvaliteta nege koju pruža porodica), a ujedno omogućava javnoj zaštiti velike uštede.

b) Kvalitet nege i racionalna upotreba resursa

Istraživanja zadovoljstva uslugama zdravstvene zaštite u javnom sektoru,²⁴² koja jednom godišnje sprovodi Institut za javno zdravlje, pokazuju od samog početka, visoke, ali opadajuće stepene zadovoljstva, ne samo korisnika, nego i zaposlenih. Tako je na primer zadovoljstvo korisnika uslugama primarne zdravstvene zaštite od 3,90 od 5 u 2014. godini (IJZ 2015) visoka, ali ipak najniža vrednost u poslednjih 5 godina. Istovremeno, zadovoljstvo starih zdravstvenim uslugama pokazuje nadprosečne rezultate (IJZ 2015), verovatno usled njihovih nižih očekivanja.

S druge strane, očekivano trajanje života (koje je 72,6 godina za muškarce i 77,9 godina za žene i stope smrtnosti odojčadi (6,3 na 1000 novorođenčadi (Eurostat 2015)) pokazuju poboljšanja u odnosu na prethodni period, ali su u poređenju sa prosekom EU znatno niže.²⁴³ Prisutne su, međutim, velike razlike između pojedinih društvenih grupa – tako je očekivano trajanje života kod Roma niže za 10 godina, stopa smrtnosti odojčadi romske dece dvostruko je veća od nacionalnog proseka, a 20% romske dece je lošeg zdravstvenog stanja (u poređenju sa 7% koliko iznosi nacionalni prosek) (Vlada RS 2011).

Za razliku od praćenja i merenja kvaliteta zdravstvenih usluga, standardi za usluge socijalne zaštite tek nedavno su finalizovani, a samo dva državna doma za smeštaj starih licencirana su za rad, u skladu sa novim standardima. Kontrola kvaliteta u državnim domovima nije dovoljno zastupljena, a razlozi za to su, između ostalog, nerazvijen sistem inspekcije i nedovoljan broj inspektora socijalne zaštite. Glavni nedostaci, prema dostupnim izveštajima, su česta „prenaseljenost“ i loša higijena, neadekvatan broj zaposlenih (pre svega, negovateljica, medicinskih sestara i socijalnih radnika), sve izraženiji „medicinski“ profil domova itd (Zaštitnik građana RS 2011). Dodatno, čak 15,6% korisnika mlađe je od 65 godina (RZSZ 2013). Kvalitet usluga u privatnim domovima u najvećoj meri nalazi se izvan fokusa praćenja, uz ukazivanje na nedostatak socijalnih radnika u privatnim domovima, kao i ograničen opseg njihovog rada, čak i kada su zaposleni (PZSZ 2009), kao i na često zanemarivanje čak i medicinske komponente rada, a zatim i odsustva saglasnosti starih osoba sa smeštajem u dom (Zaštitnik građana RS 2011).

242 Kvalitet zdravstvenih usluga u Srbiji prati se posredstvom indikatora zadovoljstva korisnika i zaposlenih, a zatim i očekivanog trajanja života, kao i stope smrtnosti odojčadi.

243 U istom periodu, tj. u 2014. godini, očekivano trajanje života za žene u EU iznosilo je u proseku 83.3 godine, a za muškarce 77.8 (Eurostat 2015).

Racionalna upotreba resursa u zdravstvenom sistemu, takođe, duže vreme unazad, pokazuje izvesne teškoće. Naime, učinci nacionalnog zdravstvenog sistema niži su, uprkos većim ulaganjima, u komparativnoj perspektivi. Pokušaji zadržavanja troškova i kreiranja pretpostavki za održivost sistema, imaju protivu-rečne efekte. Uvođenje novih metoda plaćanja u sistemu zdravstvene zaštite „nije generisalo očekivane rezultate uprkos nekoliko projekata Svetske banke i Evropske unije“ (RFZO 2013, 12). Trenutno je kako alokativna, tako i tehnička efikasnost sistema niska, kao i što nedostaju inicijative za poboljšanje održivosti (RFZO 2013). Tome svakako doprinosi i smanjivanje stope doprinosa za zdravstveno osiguranje od sredine 2014. godine. Održivost rashoda za dugotrajnu zaštitu može se posmatrati isključivo posredstvom komponenti koje ga čine. Stoga, pored onog dela koji se odnosi na zdravstveno zbrinjavanje starih, komponenta socijalne zaštite zastupljena je izuzetno nisko i potrebno ju je dodatno unapređivati.

ZAKLJUČAK

Bela knjiga o socijalnoj politici iz 1994. godine predstavlja jedno od prvih normativnih određenja evropskog socijalnog modela. Teorijska shvatanja o evropskom socijalnom modelu, kretala su se od uočavanja razlika između socijalnih institucija i vrednosti država unutar i izvan Evropske unije; preko idealno-tipskog grupisanja država u različite socijalne modele; do shvatanja evropskog socijalnog modela kao načina rešavanja problema i promena.

Socijalna dimenzija Evropske unije oduvek je razvijana u senci ekonomskih integracija. U tom kontekstu, razvijan je i evropski socijalni model. Posledično, države članice Unije imaju visok stepen suverenosti, u kada su u pitanju njihove socijalne politike, a posebno programi socijalne sigurnosti. Ustanovljavanju jedinstvenog evropskog socijalnog modela svakako ne doprinose skorija preispitivanja same EU o nekim od njegovih sastavnih delova, kao i kolebanja kada je potrebno opredeliti znatnija sredstva Komitetima koji se suštinski bave problematikom socijalne politike. Shvatanje evropskog socijalnog modela kao skupa različitih modela država članica neosporno je prihvatljivo. Ovo shvatanje u literaturi je iscrpno dokumentovano i ukazuje na postojanje tri do pet socijalnih modela u Evropskoj uniji – liberalnog, korporativnog, socijal-demokratskog, mediteranskog i istočno evropskog. Empirijske studije takođe iscrpno dokumentovale su dodatno postojanje različitih mešoviti i/ili hibridnih formi. Važna i očigledna reperkusija prihvatanja ovog stava, jesu varijeteti evropskih socijalnih vrednosti, podjednake legitimnosti. Na taj način, Evropsku uniju karakteriše prihvatanje svih različitih socijalno-političkih tradicija. Njihov zajednički imenitelj, jeste da Unija, kao što je već navedeno, promovise evropski socijalni model kao način rešavanja problema i suočavanja sa promenama. Tako Otvoreni metod koordinacije omogućuje državama da imaju zajedničke ciljeve, ali i da same biraju načine postizanja ciljeva. Sve ovo čini interpretiranje evropskih socijalnih

vrednosti izuzetno kompleksnim. Međutim, u isto vreme, ukazuje na neprihvatljivost promovisanja jednostranog ukazivanja na evropske socijalne vrednosti u nacionalnom diskursu – u Srbiji se Evropska unija najčešće predstavlja kao „alibi“ za sve vrste sužavanja prava i snižavanja naknada u sistemu socijalne vrednosti. U tom kontekstu, socijalne vrednosti Srbije (iako u ovom radu nije bilo prostora za njihovo predstavljanje) uporedive su sa evropskim. Međutim, socijalni ciljevi Evropske unije u Srbiji nisu postignuti, kao što se može videti iz pregleda ostvarivanja ciljeva Socijalnog OMK (u trećem delu rada). Problematika socijalnog isključivanja ukazuje na niz nedostataka u kreiranju i implementaciji politika i na zabrinjavajući položaj Srbije, koja zauzima najlošije mesto u poređenju sa EU28. Pregled stanja u oblasti penzije takođe ukazuje na to da su restriktivna rešenja iscprljena, te da nisu donela pozitivne efekte i da bi bilo adekvatnije pokušati sa implementacijom evropskog koncepta aktivnog starenja. Finansiranje zdravstva i neadekvatan pristup vulnerabilnih društvenih grupa zdravstvenim uslugama najznačajaniji su problemi nacionalnog zdravstvenog sistema. Dugotrajna zaštita starih, pak, zahtevaće razvijanje kapaciteta različitih sektora, kao i njihovih partnerskih odnosa, u svrhu suočavanja sa demografskim izazovom. Na taj način, kompatibilnost vrednosti praćena je konstantnim izazovom implementacije politika. S druge strane, pregled ostvarivanja ciljeva Socijalnog OMK ukazuju i na neke evidentan uticaj Evropske unije u nacionalnoj socijalnoj politici kroz prihvatanje komunitarnih koncepata. S tim u vezi, pozitivni efekti evropeizacije su: povećanje usmerenosti socijalnih ciljeva prema prethodno razrađenim prioritetima i izazovima; povećanje merljivosti efekata politika i širenje kruga aktera u socijalnoj politici.

BIBLIOGRAFIJA

- Arandarenko, Mihail Perišić, Natalija. 2014. Pensions, Health and Long-term care – Country report (update).
- Arts, Wil Gelissen, John. 2002. „Three Worlds of Welfare Capitalism or More?“ *Journal of European Social Policy*, 12(2):137-158.
- Black, Boyd. 2002. What is European in the European Social Model? http://seeurope-network.org/homepages/seeurope/file_uploads/jep_serr_1003.pdf (7.12.2006.)
- Borrás, Susana Jacobsson, Kerstin. 2004. „The Open Method of Coordination and New Governance Patterns in the EU“ *Journal of European Public Policy* 11(2):185-208.
- Chapon, Severine Euzéby, Chantal. 2003. „Prema konvergenciji evropskih socijalnih modela?“ *Revija za socijalnu politiku* 3/2003:357-371.
- Cvejić, Slobodan Babović, Marija Petrović, Mina Bogdanov, Natalija. 2010. *Socijalna isključenost u ruralnim oblastima Srbije*. Beograd: UNDP.

- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- European Commission. 2005. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions – Working together, working better – A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union /* COM/2005/0706 final */
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:c10140> (20.10.2015.)
- European Commission. 1994. *White Paper – European Social Policy: a Way Forward for the Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the EC. Eurostat. 2015. Database.
<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (1.9.2015.)
- Ferge, Zsusa. 2000. *Social Security Reform: Is It a Different Issue for Accession Countries? Paper prepared for the Conference on Economic and Social Dimensions of EU Enlargement*. Brussels, 16 November 2000.
<http://www.cepii.fr/anglaisgraph/communications/pdf/2000/enepri161100/pdf/fergepaper.pdf> (3.3.2007.)
- Ferrera, Maurizio Matsaganis, Manos Sacchi, Stefano. 2004. „Model otvorene koordinacije protiv siromaštva: Novi ‚proces socijalnog uključivanja‘ Europske unije“ *Revija za socijalnu politiku* 3-4/2004:395-409.
- Gerovska Mitev, Maja. 2006. „Diseminacija evropske socijalne politike.“ U: ur. Drenka Vuković i Ana Čekerevac. *Socijalna politika u procesu evropskih integracija*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Hay, Colin Watson, Matthew Wincott, Daniel. 1999. *Globalisation, European Integration and the Persistence of European Social Models*, Working Paper No. 3/99.
- Health Consumer Powerhouse. 2015. *Euro Health Consumer Index 2014*.
http://www.healthpowerhouse.com/files/EHCI_2014/EHCI_2014_report.pdf (26.10.2015.)
- Hermann, Christoph Mahnkopf, Birgit. 2010. *The Past and Future of the European Social Model*, MPIfG working paper, No. 05/2010.
- IJZ. 2015. *Analiza zadovoljstva korisnika zdravstvenom zaštitom u državnim zdravstvenim ustanovama Republike Srbije 2014*. Beograd: IJZ.
- Jepsen, Maria Pascual, Amparo. 2005. *The European Social Model: an exercise in deconstruction*.
http://www.seeurope-networ.org/homepages/seeurope/file_uploads/jep_serr-1003.pdf (3.8.2006.)
- Lisbon European Council. 2000. *Presidency Conclusions*.
http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm (4.1.2007.)
- Mijatović, Boško (Ur). 2008. *Reforme u Srbiji: dostignuća i izazovi*. Beograd: CLDS.
- Mijatović, Boško. 2010. *Penzijsko osiguranje poljoprivrednika*. Beograd: CLDS i USAID.

- NBS. 2015. Sektor dobrovoljnih penzijskih fondova u Srbiji – izveštaj za drugo tromesečje 2015. Beograd: NBS.
- Offe, Claus. 2004. Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe.
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.397.8468&rep=rep1&type=pdf> (1.10.2015.)
- Perišić, Natalija. 2014a. „Strateški pravci penzionih reformi u Srbiji“ Gerontologija 2:18-36.
- Perišić, Natalija. 2014b. „Koordinacija politika socijalnog uključivanja evropskih država blagostanja“ Godišnjak Fakulteta političkih nauka VIII(11):95-111.
- Perišić, Natalija. 2008. Evropski socijalni modeli – magistarska teza. Beograd: FPN.
- PZSZ. 2009. Privatni domovi za stara lica u sistemu socijalne zaštite AP Vojvodine.
http://www.pzsz.gov.rs/multimedia/./_Analiza%20%3eprivatnih%20domova.doc (7.5.2013.)
- RFPIO. 2015. Statistički godišnji bilten. Beograd: RFPIO.
- Radaelli, Claudio. 2003. The Open Method of Coordination – a New Governance Architecture for the European Union. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- RFZO. 2015. Broj osiguranika.
<http://www.rfzo.rs/index.php/broj-osiguranika-stat> (25.10.2015.)
- RFZO. 2013. Strategija razvoja zdravstvenog osiguranja u Srbiji. Beograd: RFZO.
- RZS. 2012. Popis u Srbiji 2011. Beograd: RZS.
- RZSZ. 2013. Sintetizovani izveštaj o radu ustanova za smeštaj odraslih i starijih u Srbiji za 2012.
<http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestajoradu2013/Izvestaj%20Ustanove%20za%20starije%202012%20FIN.pdf> (20.10.2015.)
- Rogowski, Ralf Kajtár, Edit. 2004. The European Social Model and Coordination of Social Policy – an Overview of Policies, Competences and New Challenges at the EU Level. Paper delivered at the TLM.NET Conference, Quality in Labour Market Transitions: a European Challenge, Amsterdam 25-26 November 2004.
- Satarić, Nadežda Mihić, Marko Todorović, Marija Satarić, Vlade. 2013. Analiza primene Zakona o socijalnoj zaštiti u delu novčanih socijalnih pomoći i cost benefit analiza servisa pomoć u kući za stara lica. Beograd: Amity.
- Sauer, Michael Perišić, Natalija. 2014. „Local Networks in the Provision of Long-term Care Services in Serbia – a View from the South-East of Europe“ Sozialer Fortschritt 63:209-215.
- Scharpf, Fritz. 2002. The European Social Model: Coping with the challenges of diversity, MPIfG working paper, No. 02/8.

- Smismans, Stijn. 2005. „How to be Fundamental with Soft Procedures? The Open Method of Coordination and Fundamental Social Rights.“ In: eds. Grainne de Burca and Bruno de Witte. *Social Rights in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Soede, Arjan Vrooman, Cok (2004) *Unequal Welfare States*. The Hague: Social and Cultural Planning Office.
- Stanić, Katarina. 2010. „Nove promene penzijskog sistema“ *Fokus* (jul):27-34.
- Svetska banka. 2009. *Srbija: kako sa manje uraditi više? Suočavanje sa fiskalnom krizom putem povećanja produktivnosti javnog sektora*.
http://siteresources.worldbank.org/SERBIAEXTN/Resources/Serbia_PER_srb_web.pdf
(28. 3. 2010.)
- Treaty of Lisbon. 2007.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>
(1.10.2015.)
- Vlada RS. 2014. *Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji*.
<http://www.udruzenjesz.rs/images/PDF/Drugi-nacionalni-izvestaj-o-socijalnom-ukljucivanju-i-smanjenju-siromastva-final.pdf> (20.10.2015.)
- Vlada RS. 2012. *Pracjenje socijalne uključenosti u Srbiji 2006-2012*.
<http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/publikacije/pdf/Pracjenje%20stanja%20socijalne%20iskljucenosti,%20Avg%202012%20SRP.pdf> (20.10.2015.)
- Vlada RS. 2011. *Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji*.
<http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2011/03/Prvi-nacionalni-izvestaj-o-socijalnom-ukljucivanju-i-smanjenju-siromastva1.pdf> (20.10.2015.)
- Vlada RS. 2007. *Drugi izveštaj o implementaciji Strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji*. Beograd: Vlada RS.
- Vuković, Drenka. 2011. *Socijalna politika Evropske unije*. Beograd: FPN.
- Vuković, Drenka. 2006. „Evropski socijalni model – kontinuitet i promene.“ U: ur. Drenka Vuković i Ana Čekerevac. *Socijalna politika u procesu evropskih integracija*. Beograd: FPN.
- Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju. Službeni glasnik RS, br. 34/2003, 64/2004 – odluka USRS, 84/2004 – dr. zakon, 85/2005, 101/2005 – dr. zakon, 63/2006 – odluka USRS, 5/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014 i 142/2014.
- Zaštitnik građana RS. 2011. *Poseban izveštaj Zaštitnika građana o obavljenim nadzorima u ustanovama socijalnog staranja za smeštaj starih lica u 2010. godini*. Beograd: Republika Srbija – Zaštitnik građana.
- Zdravković, Aleksandar Domazet, Ivana Nikitović, Vladimir. 2012. „Uticaj demografskog starenja na održivost javnih finansija u Srbiji“ *Stanovništvo* 1:19-44.

Zoran Lutovac²⁴⁴

*Institut društvenih nauka
Beograd*

Evropeizacija nacionalnog identiteta u procesu evropskih integracija Srbije

EVROPEIZACIJA I NACIONALNI IDENTITET

O evropeizaciji su napisani brojni tekstovi i formulisane različite definicije i tumačenja pojma i koncepta evropeizacije, kao i različiti pristupi proučavanju ovog fenomena (Radaelli i Exadaktlyos 2012; Ladrech 2010; Featherstone i Radaelli 2003; Olsen 2002). *Evropeizacija* Srbije u ovom radu podrazumeva proces usvajanja temeljnih vrednosti, institucionalno – pravnog i administrativnog ustrojstva i strateških političkih ciljeva proklamovanih u EU. Pored evropeizacije država kandidatkinja, unutar EU razvija se proces tzv. unutrašnje evropeizacija država članica, proces integrisanja putem političke kulture, zajedničkih vrednosti i razvijanja demokratskih institucija, postepeni proces „preusmeravanja i preoblikovanja nacionalnih politika“ u pravcu koji određuje Evropska unija kao politička zajednica (Ladrech 1994, 69). Odsustvo zajedničkog porekla zamenjuju vrednosti koje se institucionalizuju i institucije koje dobijaju vrednosnu dimenziju prvog reda. Podela vlasti, koja podrazumeva nezavisno pravosuđe, delotvorni parlament i odgovornu izvršnu vlast, i u novije vreme institucije građanskog društva, vrednosti su po sebi, jer doprinose funkcionisanju vladavine prava i građanskih prava i sloboda.

Pojam nacionalnog identiteta u Ugovoru iz Lisabona povezuje se sa temeljnim političkim i ustavnim strukturama, čime se taj pojam politički odvojio od kulturoloških, istorijskih i jezičkih aspekata identiteta: „The biggest textual

difference between the identity clause in the Lisbon Treaty and its predecessor in the treaties of Amsterdam and Maastricht (Art. 6(3) TEU (Amsterdam), Art. F(1) TEU (Maastricht)) is the link between national identity and the *fundamental political and constitutional structures*“ (Bogdandy i Stephan 2011, 11). U ugovorima EU pre Lisabonskog ugovora koncept nacionalnog identiteta nije bio definisan, pa je u tumačenjima bio šire postavljen obuhvatajući kulturu, religiju, jezik (Puttler i Kahl 2011, 60).

Nacionalni identitet se u ovom radu posmatra u kontekstu Lisabonskog ugovora. Predmet istraživanja su prevashodno elementi političkog i ustavnog identiteta koji bi, iz ugla EU, morali biti deo nacionalnog identiteta članice EU: *sloboda, demokratija, vladavina prava, poštovanje i unapređivanje ljudskih prava*, uključujući *poštovanje ljudskog dostojanstva i prava manjina*. Vrednosti kodifikovane u članu 2. Ugovora o Evropskoj uniji (UEU) nisu samo vrednosti na kojima počiva EU, nego i vrednosti na kojima bi trebalo da počivaju sve države članice EU.

Evropske integracije jedan su od ključnih mehanizama evropeizacije nacionalnog identiteta. Međutim, taj proces neretko se pojednostavljeno shvata i predstavlja kao tehnički posao preuzimanja pravnog nasleđa Evropske unije. Nasuprot tome, evropske integracije bi trebalo razumevati kao jedan integralni proces političko-pravnog, ekonomskog i socijalnog uključivanja u EU kao nadnacionalnu i svenacionalnu zajednicu vrednosti i programskih ciljeva.

UTICAJ EU KAO ZAJEDNICE VREDNOSTI NA EVROPEIZACIJU NACIONALNOG IDENTITETA

Univerzalizacija i pluralizam

Ideja Evrope nije zamena za istorijske nacije, ona je komplementarna ideji savremene nacije (De Gol) i u skladu s tom činjenicom razvija se dvostruki proces – univerzalizacija, odnosno uvezivanje kroz jednoobraznost, na jednoj strani, i uvezivanje kroz pluralizam i raznolikost, povezivanje država uz potpuno uvažavanje nacionalnih osobenosti, na drugoj strani. Taj proces teče istovremeno, ali je nejednakog intenziteta, snage i obima.

Pored državnosti i suverenosti, koje čine elemente ustavnog identiteta, države članice samostalno određuju koji su to principi i vrednosti koji imaju kvalitet temeljnih političkih i ustavnih struktura. Član 4 stav 2. Ugovora o EU štiti „ustavna svojstva koja su specifična za državu članicu“, ali pored toga, pravo EU kroz navedeni član 2 sadrži i smernice o tome šta bi trebalo da budu vrednosti koje su deo temeljne političke i ustavne strukture države članice. „Usklađenost nacionalnog poretka i poretka EU, odnosno istovremeno očuvanje državne *vlastitosti* i funkcionisanja EU zasniva se na dva međusobno

povezana principa: na obavezi EU da poštuje nacionalni identitet država članica i na obavezi država članica na *lojalnu saradnju*, koja podrazumeva da one preduzimaju sve odgovarajuće opšte ili posebne mere kako bi ispunile obaveze koje proizlaze iz Ugovora ili akata organa EU“ (Đorđević 2014, 94).

Dakle, uticaj integracionih procesa u EU na organizaciju države članice, odnosno na kandidatkinju za člana EU, ograničen je načelom za očuvanje ustavnog identiteta države članice. To načelo podrazumeva da određene vrednosti i principi koji čine suštinu ustavnog poretka države članice (kandidatkinje) ne mogu biti ugroženi integracijom u EU. Drugim rečima, temelj-suština ustavnog identiteta članice (kandidatkinje) jeste jedna vrsta granice integracionih procesa u EU. Na drugoj strani, članstvo u EU podrazumeva posvećenost države vrednostima od kojih se ne može odstupati pozivanjem na posebnost ustavnog identiteta.

Ustav i evropeizacija nacionalnog identiteta

Ustav, u širem smislu, određuje jednu društvenu zajednicu u pravnom, političkom, ali i vrednosnom i ideološkom smislu. Dakle, ustav nije samo *najviši pravni akt*, kako se najčešće jednostrano označava, nego i *društveni ugovor*, potom *politički akt* kojim se uspostavljaju pravila političkih procesa, te *vrednosni akt* u kojem se sublimira prošlost, sadašnjost i budućnost (Dimitrijević 2007, 113-114). Kada su u pitanju države članice EU ili kandidatkinje za članstvo u EU, onda ustavni identitet dobija novu, nadnacionalnu dimenziju na više nivoa, ali prvenstveno na vrednosnom, homogenizirajućem nivou. Uz sve uloge koje ustav ima u jednom društvu od posebnog je značaja ta homogenizirajuća uloga – građani se poistovećuju sa političkom zajednicom i društvom u celini preko ustava. Kao pozitivno-pravni akt, ustav deluje u sadašnjosti, ali se u vrednosnom smislu odnosi i prema prošlosti, ali i budućnosti kroz programska načela i ciljeve. U tranzicionim političkim zajednicama vrednosna dimenzija je posebno važna, jer se pomoću nje društvo orijentiše ka ciljevima koji transformišu političku zajednicu u željenom pravcu.

Vrednosna dimenzija je veoma važna za legitimitet ustava, jer ona učvršćuje društvenu podršku i olakšava njegovu primenu u praksi. Izostanak opšteprihvaćene vrednosne dimenzije ustav može svesti na akt koji pravi podele u društvu umesto da ga homogenizuje (Lutovac 2015, 37-40). Ustav sam po sebi odraz je opšte volje da se uspostavi određena politička zajednica. Brojni su primeri koji pokazuju da ustavi ostaju bez stvarnog uticaja i u situacijama kada nema značajnijeg spora oko vrednosti – u slučajevima kada ne postoji stvarna namera da se ograniči vlast i nametnu opšta pravila političkog života. Moć ustava da uobliči političku zajednicu kao zajednicu vrednosti i da postavi opštevažeca pravila igre proističe iz želje građana, nosilaca suverenosti, da uspostavi takvu političku zajednicu.

Evropska unija kao vrednosna unija

Evropska unija, kao nadnacionalni politički projekat, između ostalog, počiva na zajedničkim vrednostima. Kodifikacija vrednosti na kojima počiva EU predstavlja važan deo procesa političke integracije unutar EU i procesa integracije novih država u EU. Kao što je ustav pojedinačnih država i vrednosti na kojima počiva važan za homogenizovanje sopstvene političke zajednice, tako su i vrednosti na kojima počiva EU kao nadnacionalna država važan za stvaranje privrženosti članica prema njoj. Kako je proces integracija unutar EU odmicao, tako su vrednosti zauzimale sve značajnije mesto u tom procesu: od preambule u Ugovoru iz Mastrihta, preko delimičnog normiranja u nekadašnjem članu 6 st.1 Ugovora u Amsterdamu do Ugovora u Lisabonu koji je „dodatno ojačao vrednosnu dimenziju EU i u čl.2 utemeljio EU kao vrednosnu uniju“ (Đorđević 2014, 23).

Iako se oslanja na tekst ranije važećeg čl.6 st.1 UEU, čl.2 UEU donosi i nešto novo i u simboličkom i u sadržinskom smislu: po prvi put se koristi termin „vrednosti“ (eng. values, nem. Werte) umesto ranije korišćenog termina „principi“ (eng. principles, nem. Grundsätze), a potom, kroz vrednosti koje se tiču poštovanja ljudskog dostojanstva, jednakosti i poštovanja prava pripadnika manjina – proširen je katalog vrednosti na koje se poziva EU. Tako, uz slobodu, demokratiju, vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava, novooznačene vrednosti predstavljaju vrednosni temelj EU i svake države članice i država koje su na putu ka EU.

Najpre kroz preambulu, zatim preko principa i najzad preko vrednosti formuliše se sve zahtevnije političko opredeljenje za što većom homogenošću ustavno-pravnih principa EU i ustava država članica, odnosno država koje su na putu ka EU. Takva homogenost bi trebalo da ostvaruje nekoliko funkcija: da omogućava lakšu integraciju država članica, učvršćuje osnov legitimacije za EU, izgrađuje evropski identitet i jača funkcionalnost EU (Callies 2011, 31-32).

Član 2 Ugovora o Evropskoj uniji podiže standarde tolerantnog, pravednog i solidarnog društva, društva kojeg, između ostalog, odlikuju pluralizam, nediskriminacija i jednakost između žena i muškaraca i otvara debatu o tome da li se navedena obeležja odnose na društva država članica ili se odnose na „evropsko društvo“ u nastajanju (Callies 2011, 40). No, bez obzira što o tome nema potpune saglasnosti, značajna je sama po sebi činjenica da je to postalo predmet otvorene debate i da se stalno širi prostor za vrednosti, kako u domenu javne debate, tako i u sferi konstituisanja EU, ali i njenih članica, kao i država koje će to tek postati.

Sve u svemu, član 2 Ugovora o EU utvrđuje vrednosti koje su osnovni elementi moderne ustavnosti; one nisu samo proklamacije, nego su u direktnoj vezi sa članstvom u EU i ključne su za prijem novih država u Evropsku uniju. Član 49 st.1 Ugovora o Evropskoj uniji utvrđuje da svaka evropska država koja poštuje vrednosti proklamovane u članu 2 Ugovora o Evropskoj uniji i

koja je posvećena njihovom unapređivanju, može pretendovati na članstvo u Evropskoj uniji, čime se dejstvo člana 2 Ugovora o EU proširuje i na države koje nisu članice Evropske unije: „vrednosti iz člana 2 UEU ne obavezuje samo organe EU i države članice EU, već i države koje teže članstvu u EU“ (Đorđević 2014, 24).

KUMULATIVNO DEJSTVO CILJEVA I VREDNOSTI EU NA DRŽAVE ČLANICE (KANDIDATKINJE)

Ciljevi Evropske unije u neposrednoj su vezi sa utvrđenim vrednostima. Opšti ciljevi su, pored unapređenja vrednosti EU, unapređenje mira i unapređenje blagostanja naroda EU (čl. 3 st.1 Ugovora o EU), a u specifične ciljeve, pored ostalih, navode se kreiranje područja slobode, bezbednosti i pravde (čl.3 st. 2), te „čitav set koji bi se mogao podvesti pod neku vrstu socijalne dimenzije EU“ (čl.3 st.3) (Đorđević 2014, 25). Ti ciljevi u simbiozi sa vrednostima iz člana 2 UEU predstavljaju jedinstvenu vrednosnu celinu.

Poštovanje ljudskog dostojanstva, sloboda, demokratija, jednakost, vladavina prava i poštovanje ljudskih prava, uključujući prava pripadnika nacionalnih manjina – vrednosti su koje su navedene u članu 2 UEU i predstavljaju drugi opšti cilj EU. Međutim, član 3 st.1 ne daje posebna ovlašćenja EU ovom odredbom, njom se samo „osnažuje namera da se vrednosti iz člana 2 UEU ostvaruju i unapređuju“ (Đorđević 2014, 26). Ostvarivanje i unapređivanje vrednosti odnosi se kako na EU i države članice, tako i na odnos EU sa državama koje nisu njene članice. Spoljno-politička dimenzija ostvarivanja i unapređivanja vrednosti EU realizuje se kroz politiku uslovljavanja prema trećim zemljama. Napredak u pristupnom procesu, trgovinske olakšice, finansijska pomoć itd. uslovljavaju se ispunjavanjem, između ostalog, i standarda formulisanih kao vrednosti u čl.2 Ugovora o Evropskoj uniji.

I treći opšti cilj EU, koji se odnosi na unapređenje blagostanja, ima vrednosnu dimenziju u sebi i ne bi ga trebalo tumačiti isključivo kroz ekonomsku prizmu, nego i kroz veoma važnu socijalnu i vrednosnu dimenziju. Konkretnije na to ukazuju specifični ciljevi definisani članom 3 stav 3 Ugovora o Evropskoj uniji – od solidarnosti i socijalne pravde, društvenog razvoja i pune zaposlenosti do očuvanja i unapređenja životne sredine. Naime, privrženost društvenoj solidarnosti i konceptu države blagostanja često se označava kao jedna od ključnih ili čak kao centralna osobenost evropskog identiteta, koja razlikuje EU od drugih globalnih aktera uključujući i SAD. Međutim, u Evropskoj uniji ne postoji čvrst konsenzus u odnosu na državu blagostanja, naročito posle svetske ekonomske krize krajem prve decenije 21. veka, kada su razlike u pogledu uloge EU u tržišnoj privredi zaoštrene, pri čemu se socijalizaciji privrede u EU i prevelikoj regulaciji najsnažnije protivi Velika Britanija (Weiler i Horowitz 2004, 47).

Izbeglička (*migrantska* kriza) – test funkcionalnosti i vrednosnih opredeljenja

Kao *najvažniji specifičan cilj* EU mnogi političari, ali i teoretičari vide kreiranje područja slobode, bezbednosti i pravde bez unutrašnjih granica, područja u kome se slobodno kretanje lica obezbeđuje merama kontrole spoljnih granica, azila, imigracije, kao i prevencije i borbe protiv kriminala (Član 3 stav 2 UEU). U tom smislu, Lisabonski ugovor „unosí značajnu promenu u odnosu na svoje ranije verzije (Mastriht, Amsterdam i Nica), jer pomera težište sa ekonomskih ciljeva i jača koncept EU kao političkog projekta. U svrhu ostvarenja ovog cilja, izmenama Ugovora iz Lisabona u UEU su inkorporirane odredbe tzv. trećeg stuba koji je na taj način *komunitarizovan*“ (Đorđević 2014, 27). Kao posledica navedenog je i to da se i u ovoj oblasti primenjuje redovna zakonodavna procedura (uz neke izuzetke) u kojoj Komisija ima pravo predlaganja akata koje usvajaju Evropski parlament i Savet EU kvalifikovane većinom (Kaczorowska 2011, 42). Ovaj cilj, u svojoj suštini, sadrži temeljne evropske vrednosti, na njima Evropska unija počiva i bez njih ostaje samo prazna normativna ljuštura.

Poglavljem V (članovima 67-89) Ugovora o Evropskoj uniji regulisana je oblast slobode, bezbednosti i pravde kroz odsustvo kontrole lica na unutrašnjim granicama i kroz kontrolu spoljnih granica (član 67 st. 2 i član 77 UEU). Područje slobode, bezbednosti i pravde manifestuje se i kroz zajedničku politiku koju EU utvrđuje u oblasti azila i migracije (Član 67 stav 2, članovi 78 i 79 UEU). Međutim, ovo područje, prema članu 4 stav 2 UEU, još uvek je u najvećoj meri u nadležnosti država članica, jer je predviđeno da one obezbeđuju očuvanje teritorijalnog identiteta, ali i očuvanje nacionalne bezbednosti (ostaje u isključivoj nadležnosti države članice) i održavanje javnog reda i mira. Takođe, član 72 UEU propisuje da odredbe koje se tiču područja slobode, bezbednosti i pravde ne utiču na vršenje nadležnosti država članica u oblasti zaštite unutrašnje bezbednosti i održavanja javnog reda. Protokolima 21 i 22 regulisan je poseban status Velike Britanije, Irske i Danske u području slobode, bezbednosti i pravde, jer imaju pravo da u svakom konkretnom slučaju odluče koji akt iz ove oblasti žele da prihvate, pa čak mogu i da se odlučuju za odgovarajuću meru u fazi donošenja odluke – štaviše i kasnije, kada se odluka donese (Kaczorowska 2011, 43).

Ove odredbe pokazale su svoju snagu u odnosu na Šengenski i Dablinski sporazum, ali i svoje limite na terenu, na primeru izbegličke (*migrantske*) krize u leto 2015. godine. Naime, ta kriza je pokazala sve slabosti koordinisanog delovanja unutar Evropske unije, do te mere da su se te slabosti osetile i na području osnovnih evropskih vrednosti – društvene solidarnosti i poštovanja ljudskih prava.²⁴⁵

245 „Zastrašujuće je kako se pod pritiskom izbegličke krize brzo zaboravljaju evropske vrednosti. Ako se uskoro nešto ne preduzme, navala migranata i izbeglica iz evropskog susedstva postaće vrlo brzo teško iskušenje za Evropsku uniju. Više se ne garantuje odnos prema izbeglicama koji bi bio dostojan čoveka. Prepun nužni smeštaj, razbojničke bande krijumčara, ▶

Pokazalo se da su propisi, principi, pa i vrednosti Evropske unije nejadi u sukobu sa pojedinačnim interesima država članica. Istovremeno, to je prilika da se unutar EU naprave korekcije i pomaci u regulisanju odnosa država članica među sobom i njihovog odnosa prema Uniji. Kroz praksu, sučeljavanje sa konkretnim izazovima, Evropska unija najbolje može kritički sagledati sebe iznutra i svoju ulogu na globalnoj političkoj sceni.

Izbeglička (migrantska) kriza 2015. godine još jednom je otvorila pitanje funkcionalnosti EU kao *sui generis* nadnacionalne zajednice država i pitanje njene uloge na globalnom političkom planu s obzirom da je suočena sa otklanjanjem posledica, a da nije adekvatno uključena u rešavanje problema koji proizvode te posledice.

DEMOKRATIZACIJA – PRETPOSTAVKA ZA EVROPSKE INTEGRACIJE

Transformacija autokratskog (autoritarnog ili totalitarnog) poretka, u kojem je vlast uzurpirana od strane (grupe) pojedinaca, ne polaže odgovornost i ne podleže delotvornoj kontroli u demokratski poredak – u poredak vladavine prava, osnovnih sloboda i ljudskih prava, efektivne podela vlasti, razvijenog civilnog društva i nezavisnih institucija – može se nazvati procesom demokratizacije. To je proces koji se nikada ne završava i to ne samo zato što je mali broj „čistih“ demokratija i autokratija, nego i stoga što se vremenom osvajaju i otvaraju novi prostori demokratije. Najveći broj država koje bi se mogle u najvećoj meri formalno svrstati u demokratske ima neke elemente autoritarnih država i obrnuto. Među mnogim određenjima i shvatanjima demokratije i postdemokratije (Dal 1999; Lijphart 1992; Linc i Stepan 1998; Crouch 2007) je i Gidensovo u kojem se kaže da prava učestvovanja u demokratiji idu zajedno sa građanskim slobodama – slobodom govora i raspravljanja, zajedno sa slobodom da se formiraju političke grupe ili udruženja i slobodom da im se pristupa.“ (Gidens 2005, 92). Demokratizacija jeste, u neku ruku, proces stabilizovanja institucija koje obezbeđuju vladavinu prava i političke procese koji omogućavaju poštnu političku borbu i očuvanje i širenje prostora sloboda i ljudskih prava.

Kako je već pomenuto, EU poštuje identitet država članica i osobenosti njihovog poretka, ali pod ključnom pretpostavkom da imaju demokratski politički poredak. To, između ostalog, podrazumeva, osim sistema vrednosti na kojima počiva EU, i određene principe i pravila za konstituisanje i ponašanje vlasti, među kojima su narodna suverenost (suverenost građana), slobodni

-
- ▶ huškanje na mržnju prema strancima, improvizovani logori na železničkim stanicama, na ulazu u tunel ispod Lamanša ili u srcu Brisela... Sve to je gorka stvarnost i nije ni na koji način u vezi sa Evropom solidarnosti i pravde u koju su se svi toliko kleli.“

<http://www.dw.com/sr/evropa-pred-raspadom/a-18688946>

višestranački izbori, ravnopravnost građana i političkih aktera u političkom delovanju, princip većine ograničen pravima manjine, odvojenost stranaka od države i javnih ustanova (departizacija)... Drugim rečima, da bi jedna država mogla postati članica EU morala bi da ispunjava određene političke kriterijume, među kojima su, pored dela pobrojanih principa, stabilne demokratske institucije, koje su osnova demokratskog poretka (Vujačić 2002).

Jedan od instrumenata kojim EU utiče na zemlje koje žele da postanu njene članice jeste politika uslovljavanja. Mnogi, a među njima i evroskeptici smatraju da ovaj spoljni faktor demokratizacije može biti vrlo produktivan i koristan za te zemlje, bez obzira na krajnji ishod evrointegracija. Isto tako, iskustvo pokazuje da kada zemlje uđu u EU time se ne završava i sam proces demokratizacije. To je stalan proces, koji, kada se zapostavi, utiče negativno na društvo u celini umanjujući efekte postignutog i stvarajući prepreke stabilizaciji i osvajanju novih prostora demokratije. Kovanica „demokratizacija demokratije“ koju koristi Gidens vrlo slikovito ukazuje na prirodu takvog procesa.

EVROPEIZACIJA SRBIJE PUTEM EVROPSKIH INTEGRACIJA – USTAV, STRANKE I GRAĐANI

Evropski savet odobrio je marta 2012. godine status kandidata Srbiji i odlučio da otvori pregovore o pristupanju u junu 2013, a pregovori o pristupanju pokrenuti su januara 2014. godine. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Srbije i EU stupio je na snagu septembra 2013. godine. Otvaranje prvih poglavlja očekuje se krajem 2015. ili početkom 2016. godine. To je kontekst u kojem bi trebalo sagledavati proces evropskih integracija i stepen evropeizacije Srbije u ovom trenutku i u perspektivi daljeg razvoja.

Među relevantne društvene i političke okolnosti koje su do sada nepovoljno uticale na proces demokratizacije spadaju: potpuna dominacija partija u državi i društvu, nedemokratska politička kultura, nasleđe fasadne ustavnosti i autoritarne vladavine, kao i okolnosti nedemokratskog rastakanja SFRJ i zaoštavanje međunacionalnih odnosa u Srbiji i u regionu (Lutovac 2014, 404). Kakav će njihov uticaj biti na dalje procese u dobroj meri će zavisiti od spremnosti političkih elita da se sa njima suočavaju umesto da se njima povinuju, kao što je to bio slučaj ranijih godina.

Evropeizacija nacionalnog identiteta Srbije će se dalje graditi i proveravati na pitanjima odnosa većine i manjine, izgradnje demokratske političke kulture i vladavine prava, odnosno na pitanjima legitimacijskih temelja, pravima i slobodama građana, traženju efikasnog sistema organizacije vlasti i na oblicima njene decentralizacije. U suštini, to je proces dalje demokratizacije i stabilizovanja uspostavljenih demokratskih tekovina, proces koji je sam po sebi od vitalnog značaja za Srbiju, a u kontekstu evropskih integracija, preduslov za priključenje Srbije EU (Lutovac 2014, 404).

Ustavom od 2006. godine Srbija je iskazala težnju da postane deo šire političke zajednice – Evropske unije, navodeći da je zasnovana na „pripadnosti evropskim principima i vrednostima“ (Član 1 Ustava Republike Srbije). To opredeljenje bi moralo biti i sadržinski dosledno iskazano kroz ceo Ustav, što znači da će biti neophodno da se menja postojeći ili donosi nov. Reforme u oblasti pravosuđa biće jedan od razloga za promene u Ustavu, a da li će se ići u šire i dublje promene zavisiće ne samo od zahteva EU, nego i od odnosa političkih snaga u Srbiji i procena vladajuće većine o tome da li su te promene svrsishodne i politički isplative (Lutovac 2014). Prema Izveštaju o napretku Srbije koji je sačinila Evropska komisija oktobra 2014, iako je Ustav velikim delom usaglašen sa evropskim standardima potrebno je određene odredbe „usaglasiti sa preporukama Venecijanske komisije, posebno u odnosu na ulogu Narodne skupštine u postavljanju sudija, kontrolu političkih partija nad parlamentarnim funkcijama, nezavisnost ključnih institucija, zaštitu osnovnih prava, uključujući i zaštitu podataka“.

Osim opredeljenja iskazanog u *Ustavu*, relevantna činjenica od značaja za razmatranje evropeizacije identiteta Srbije jeste i ta da u parlamentu ne postoje *političke stranke* koje se protive evropskim integracijama, kao i činjenica da postoji *većinsko opredeljenje građana Srbije* za evropske integracije.

Dakle, načelno gledajući, vrednosti EU ne dovode se u pitanje u značajnoj meri niti od strane građana niti od strane glavnih političkih aktera. Međutim, to što su prihvaćene načelno, ne znači da se te vrednosti poštuju i sprovode u praksi. Naprotiv, praksa pokazuje da je dug put od njihovog načelnog do stvarnog prihvatanja u svakodnevnom životu. To se naročito odnosi na dominaciju izvršne vlasti nad parlamentom i uticaj (kontrolu) na pravosuđe, medije i slobodu govora.

Diplomatska ukazivanja iz EU na propuste, nedostatke i neaktivnost – ignorišu se, umanjuju ili iskrivljeno interpretiraju. U Briselu se to, međutim, uglavnom toleriše zbog kooperativnosti u procesu normalizacije odnosa sa Prištinom.

U Izveštaju o napretku Srbije koji je sačinila Evropska komisija 2014. godine, između ostalog, kaže se da „državni zvaničnici retko osuđuju i reaguju u javnosti na pretnje, fizičke napade i slučajeve izazivanja nasilja i govora mržnje protiv nevladinih organizacija (NVO), branilaca ljudskih prava, novinara, blogera ili pojedinaca“, te da su se „uslovi za puno ostvarivanje slobode izražavanja u Srbiji pogoršali“ i da, „uopšteno, postoji rastuća tendencija autocenzure, koja u kombinaciji sa neprimerenim uticajem na uređivačku politiku i nizom intervencija protiv sajtova na webu, šteti slobodi medija i negativno utiče na razvoj profesionalnog i istraživačkog novinarstva.“

Kada Evropska komisija kaže da „ustavni položaj zaštitnika građana treba da bude ojačan. Zaštitniku građana treba dodeliti dovoljna sredstva i, generalno, potrebno je da se pokaže više poštovanja i razumevanja za nezavisnost njegove kancelarije“, odgovor na to je žestoka medijska kampanja i pritisak na tu instituciju zbog kritičkih ocena u izveštaju o stanju ljudskih prava. Nedopustivi pritisci nad nezavisnim institucijama najjasnije se vide na ovom primeru. Evropska

komisija ukazuje na to da „pretnje i nasilje usmereni ka novinarima, uključujući slučajeve fizičkih napada na lokalnom nivou i dalje predstavljaju razlog za zabrinutost“. Prema navedenom izveštaju EK „iako je podnet izvestan broj krivičnih prijavi za izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti, retko dolazi do pravnosnažnih osuda.“

EK ukazuje na „medijske kampanje zasnovane na anonimnim procurelim izvorima, u kojima se navode bliži podaci o istragama, najavljuju hapšenja i citiraju dokumenti iz istrage, podrivaju poverenje u pravosudne organe, krše zakone o zaštiti podataka o ličnosti i dovode u pitanje pretpostavku nevinosti.“ Odgovor na sve primedbe nije odgovor uređene pravne države: umesto da utiče na popravljavanje stanja, Vlada svojim činjenjem i nečinjenjem podstiče dalje pogoršanje navedenih uslova.

Osnovni uzroci ovakvog odnosa prema institucijama i građanima leži u nedostatku razvijene vladavine prava, odnosno u prekomerno razvijenoj partokratiji koja je državu i društvo potčinila sebi i moćnim pojedincima. Srbija se nalazi pred otvaranjem prvih poglavlja što može biti dodatni podsticaj da se ovi krupni, sistemski nedostaci uklone i da se ostvari napredak i u dugim oblastima od vitalnog značaja, koji prema nalazima domaćih NVO i Ombudsmana, ali i Evropske komisije, Evropskog parlamenta i Saveta Evrope²⁴⁶ nisu na potrebnom nivou.

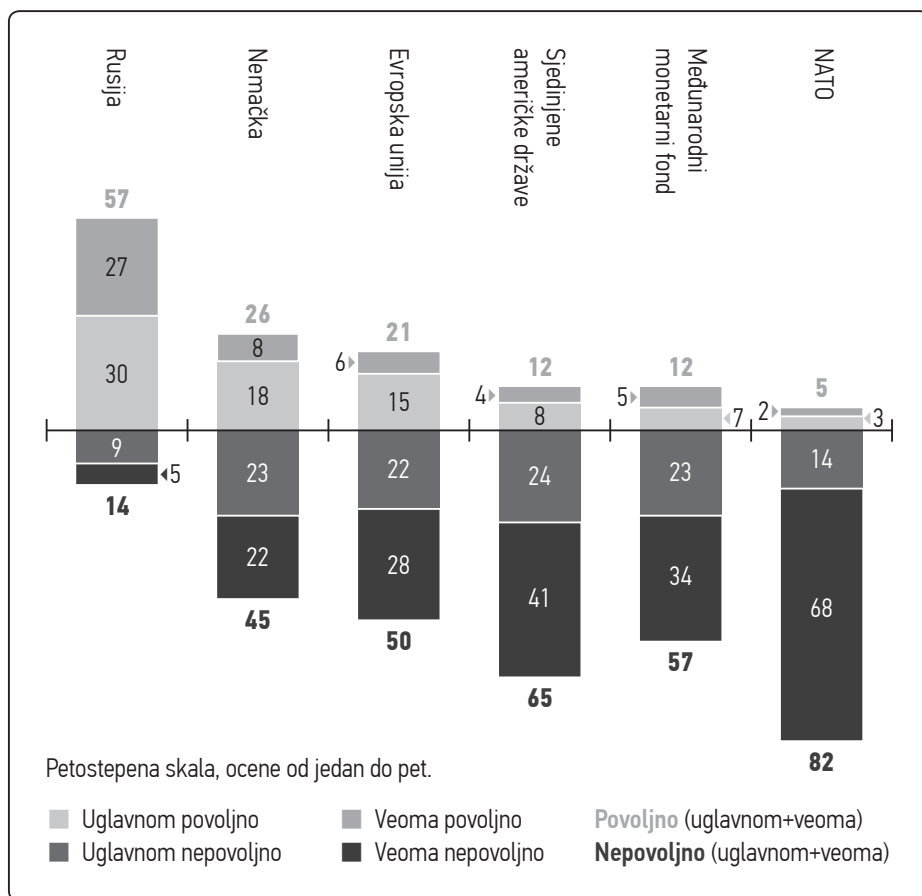
Stranke i raspoloženje građana prema EU i evropskim integracijama

Kada su vladajuću većinu formirale Socijalistička partija Srbije (SPS) i Srpska napredna stranka (SNS), nastala od Srpske radikalne stranke (SRS), koje su sa nekadašnjeg antievropskog programskog opredeljenja prešle na proevropsku orijentaciju, bilo je za očekivati porast pozitivnog raspoloženja i podrške građana ulasku u EU, s obzirom na činjenicu da su i opozicione stranke u parlamentu jasno opredeljene za evropske integracije. Međutim, kako pokazuju relevantna istraživanja javnog mnjenja, to se nije desilo.

246 „Srbija mora više da uradi na rešavanju zaostavštine iz prošlosti, da unapredi borbu protiv diskriminacije, te da uspostavi bezbedno medijsko okruženje,“ rekao je Nils Muižnieks, Komesar Saveta Evrope za ljudska prava, prilikom objavljivanja izveštaja posle posete koju je obavio u periodu od 16. do 20. marta 2015. Posebno je ukazao na probleme medijskih sloboda i diskriminacije ranjivih grupa – LGBT populacije, žena, osoba sa invaliditetom, Roma, izbeglica, azilanata. Dejvid Mekalister, izvestilac Evropskog parlamenta za Srbiju je pored pohvala koje su preneli svi mediji, upozorio na to da će Srbija morati da napravi veliki napredak posebno u oblasti vladavine prava, borbe protiv korupcije, modernizacije administracije i usaglašavanja spoljne politike. Dalji značajni preduslov za pristupanje EU je normalizacija odnosa sa Kosovom. To su, uz ljudska prava i slobodu medija, polja gde se očekuje vidljiv i merljiv napredak odmah po otvaranju pregovora.

Istraživanje Ipsos-a, sprovedeno od 18-23. jula 2015. godine²⁴⁷, pokazuje da svega 6% građana ima veoma povoljno mišljenje o EU i još 15% uglavnom povoljno, dok 28% njih ima veoma nepovoljno i još 22% uglavnom nepovoljno mišljenje. Mišljenje o NATO je još nepovoljnije – ukupno 5% ima povoljno mišljenje (2% veoma i 3% uglavnom povoljno mišljenje, dok ukupno 82% ima nepovoljno mišljenje – 68% veoma i 14% uglavnom nepovoljno). Istovremeno, čak 57% ispitanika ima povoljno mišljenje o Rusiji (27% veoma povoljno, 30% uglavnom povoljno), a svega 15% nepovoljno mišljenje (5% veoma nepovoljno).

GRAFIKON 1. Mišljenje o međunarodnim institucijama i državama



Izvor: Ipsos Public Affairs

247 Istraživanje je urađeno na na troetaptom slučajnom reprezentativnom stratifikovanom uzorku od 1014 ispitanika punoletne populacije u 67 opština Srbije (Ipsos Public Affairs 2015).

Ako se uzme u obzir činjenica da isto istraživanje pokazuje da građani apsolutno većinski podržavaju vladajuću koaliciju, kao i činjenica da predsednik Vlade i njegova stranka imaju dominantan uticaj na medije, onda je jasno da nešto nije u redu sa evropskim opredeljenjem vladajuće koalicije – da je ono često nije samo verbalno, ne i suštinsko u pogledu praktikovanja evropskih vrednosti u svakodnevnom životu, da se EU okrivljuje za usporene integracije Srbije, umesto da se prihvati sopstvena odgovornost, da je EU označena kao strana koja je pristrasna prema Prištini za razliku od Rusije, da EU nameće Srbiji uvek nove zahteve u procesu integracija, zahteve koji nisu upućivani drugim zemljama kandidatkinjama itd. Na drugoj strani, šalju se pozitivne poruke u odnosu na „pragmatičnu“ Nemačku, a naročito prema „principijelnim“ stavovima Rusije.

Istraživanja *Evropska orijentacija građana Srbije*, rađena za Kancelariju za evropske integracije Republike Srbije od oktobra 2009. do decembra 2014. godine potvrđuju da građani, u najvećoj meri, označavaju EU kao glavnog krivca za otežano napredovanje u evropskim integracijama. (Agencija GFK 2014).

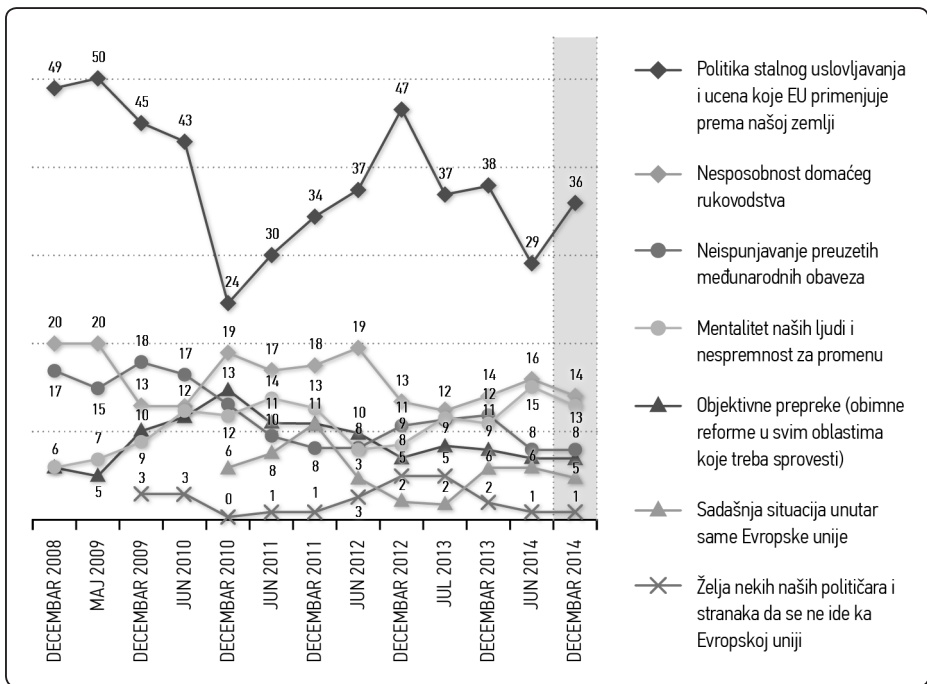
Ipak, Ipsos-ova istraživanja pokazuju da kada se ispitanicima postavi pitanje kako bi glasali na referendumu za članstvo Srbije u EU, rezultati bi bili znatno povoljniji – racionalno bi prevladalo emotivno: 46% se izjasnilo da bi glasalo za ulazak u EU (21% sigurno za i 25% verovatno za), dok bi protiv bilo 34% (sigurno protiv 24% i verovatno protiv 9%). Istraživanja rađena za Kancelariju za evropske integracije pokazuju slične nalaze.

Prema Ipsos-ovim istraživanjima primetan je trend opadanja raspoloženja za ulazak u EU od čak $\frac{3}{4}$ i $\frac{2}{3}$ podrške tokom 2008. i 2009. godine do nivoa od oko 50% i nekoliko procenta ispod tokom 2014. i 2015. godine, uz istovremeni rast broja onih koji se protive EU integracijama od 10-15% u proseku između 2008-2009. godine na 30-35% u proseku tokom 2014. i 2015. godine.

Trend opadanja raspoloženja vidljiv je i u istraživanjima javnog mnjenja rađenim za Kancelariju za evropske integracije Republike Srbije od oktobra 2009. do decembra 2014. godine.²⁴⁸

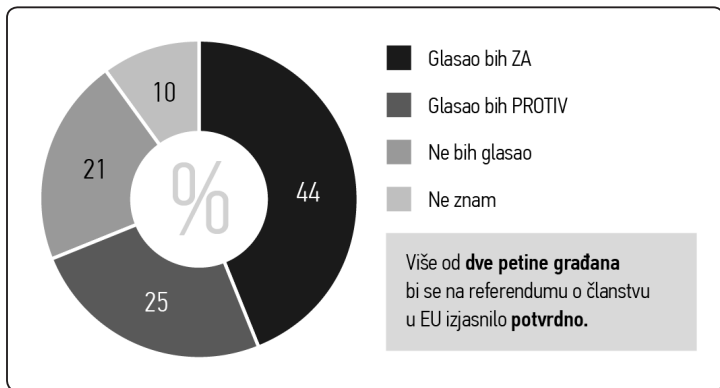
248 Kontuirano-kvantitativna terenska istraživanja su rađena na slučajnom nacionalno-reprezentativnom uzorku punoletnih građana Srbije (Agencija GFK Beograd 2014).

GRAFIKON 2. Interesovanje prema Evropskoj uniji
Šta mislite da u najvećoj meri usporava/otežava ulazak naše zemlje u Evropsku uniju?



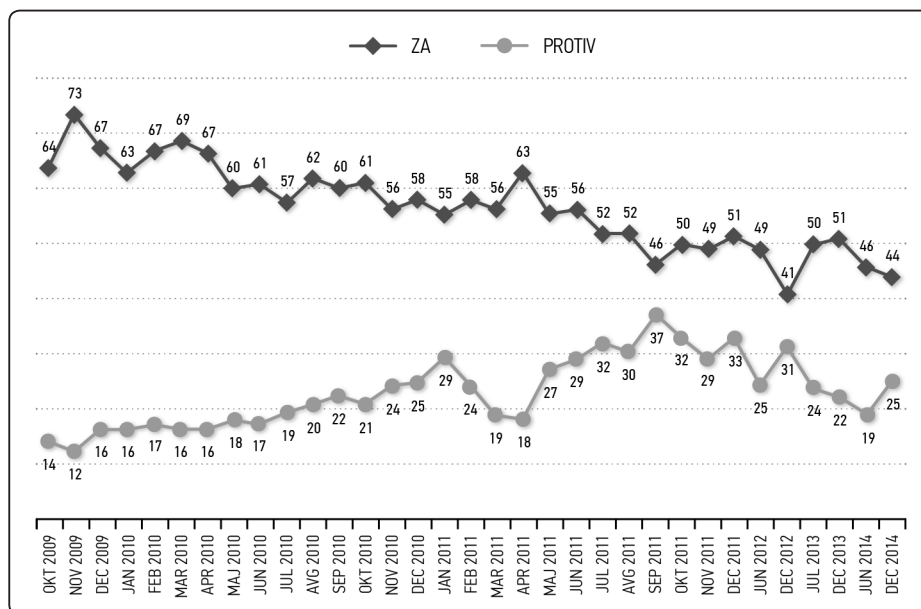
Izvor: www.seio.gov.rs

GRAFIKON 3. Podrška članstvu u Evropskoj uniji
Ukoliko bi sutra bio raspisan referendum sa pitanjem „Da li podržavate učlanjenje naše zemlje u Evropsku uniju“, kako biste glasali?



Izvor: www.seio.gov.rs

GRAFIKON 4. Podrška članstvu u Evropskoj uniji
Ukoliko bi sutra bio raspisan referendum sa pitanjem „Da li podržavate učlanjenje naše zemlje u Evropsku uniju“, kako biste glasali?



Izvor: www.seio.gov.rs

Ako se u istraživanju IPSOS-a iz jula 2015. godine pogledaju stranačke preferencije ispitanika, procentualno najveći broj onih koji bi glasali za ulazak u EU je iz opozicione DS – 57%, pa tek potom u pojedinačno daleko najjačoj SNS – 55%, koja svoju popularnost u najvećoj meri duguje ubedljivo najpopularnijem političaru, predsedniku Vlade Aleksandru Vučiću. Isti oni razlozi koji su prouzrokovali ne tako veliki broj pozitivnih mišljenja o EU ukazuju i na to zašto nije veći broj onih koji podržavaju ulazak u EU u vladajućoj stranci, iako ta stranka ne dovodi u pitanje opredeljenje za ulazak u EU. Mnoge pristalice SNS (ali i drugih stranaka) čak smatraju da je opredeljenje ka EU isključivo pragmatične prirode (bolji život i ekonomski prosperitet), a ne vrednosnog opredeljenja (vladavina prava, sloboda govora i medija) što se, gotovo po pravilu, ispoljava u javnim nastupima zvaničnika te stranke. Osim toga, pregovori sa Prištinom o normalizaciji odnosa percipiraju se kao najvažnija oblast kada se govori o procesu pristupanju Srbije EU, a to se, opet, doživljava kao pristrasno posredovanje Brisela.

Na drugoj strani, veliki procenat (40%) pristalica DS, najveće opozicione stranke, koji ne bi glasao za ulazak u EU posledica je ambivalentnog odnosa EU prema nedemokratskom i neevropskom odnosu nosilaca vlasti unutar Srbije. Naime, opoziciono opredeljeni građani, ne samo iz DS-a, nego i iz drugih stranaka,

te stranački neopredeljenih, zameraju EU da joj je važno da Srbija ispunjava očekivanja na regionalnom planu i u pogledu socijalno nesenzitivnih ekonomskih reformi, ali ne i to što nosioci vlasti unutar Srbije ne uvažavaju osnovne demokratske tekovine uključujući slobodu govora i vladavinu prava.

Kada je u pitanju referendumsko raspoloženje građana prema NATO, pragmatizam nije u značajnoj meri nadomestio emotivno neraspoloženje: svega 11% bi glasalo za pridruženje Srbije NATO (sigurno za 5%, a verovatno 6%), dok bi protiv bilo 64% (sigurno protiv 56%, a verovatno 8%). Među pristalicama pojedinačno najjače stranke SNS, na čijem je čelu najpopularniji političar Srbije, predsednik Vlade Aleksandar Vučić, svega 7% bi glasalo za pridruženje, a među pristalicama drugog po značaju koalicionog partnera SPS (čiji je predsednik ministar spoljnih poslova Srbije Ivica Dačić) svega je 6% onih koji bi glasali za pridruženje NATO.

Politička praksa u Srbiji posle 2012. godine i odnos Brisela i pojedinih država EU prema zvaničnom Beogradu otvorili su niz pitanja na koja demokratska javnost Srbije pokušava da nađe odgovore.

Jedno od njih je da li je stvaranje nove vladajuće većine 2012, sastavljene od lidera nekadašnjih promotera i sprovedilaca nacionalističke i nedemokratske politike u Srbiji, dobilo podršku Brisela, jer je to dobar način da se otvore perspektive za vladavinu prava ili da bi, zbog takve njihove prošlosti, lakše obezbedili normalizaciju odnosa sa Prištinom i stabilizaciju prilika u regionu. Praksa nameće i pitanje da li su nekadašnji antievropski akteri promenili politiku iz taktičkih razloga – zarad osvajanja i zadržavanja vlasti uz podršku Zapada po cenu ustupaka na regionalnom planu, ali i dobijanja podrške na unutrašnjem planu.

Utisak koji se stvara u demokratskoj javnosti Srbije jeste da je Briselu, posebno nekim njenim uticajnim članicama, važnije da se iz Beograda dobiju poželjni diplomatsko-politički odgovori na regionalnom planu, nego što su to demokratski procesi u samoj Srbiji. Drugim rečima, odnosi unutar same Srbije i odnosi Brisela i posebno Berlina prema Beogradu su takvi da demokratskoj javnosti Srbije šalju poruke koje nisu s odobravanjem primljene: važnije je da Beograd bude kooperativan u pogledu saradnje (ustupaka) na regionalnom planu, nego da li će akteri takve politike uvažavati osnovne tekovine vladavine prava na unutrašnjem planu.

Na jednoj strani, prema spolja je promenjena retorika nekadašnjih aktera problematične politike u Beogradu, naročito u komunikaciji sa visokim predstavnicima EU i SAD i sa predstavnicima susednih zemalja, dok, na drugoj strani, njihova unutrašnja politika u mnogo čemu podseća na devedesete godine dvadesetog veka. Opozicija se doživljava i tretira kao neprijatelj, a svaka kritika kao napad na državu i reforme.

U svojoj osnovi, sadašnja politika nije instrument u rukama vladajuće većine za suštinsku evropeizaciju nacionalnog identiteta po modelu Lisabonskog ugovora, nego efikasan instrument za vođenje nedemokratske politike i jačanja privilegovanog političkog položaja i monopola na unutrašnjem planu.

Ustav Srbije je neophodno menjati u daljem procesu evropskih integracija, ali pre svega, neophodno je menjati odnos prema evropskim integracijama u političkom delovanju političkih elita koje taj proces vode. Kada taj odnos bude promenjen porašće i podrška građana koji još uvek prilično jednostrano gledaju na integracije očima političkih elita: kao na administrativno-tehnički proces prilagođavanja pravnom i tržišnom sistemu EU, koji je od neposredne koristi za bolji život, ali ne u dovoljnoj meri i kao proces uspostavljanja i sprovođenja u život sistema vladavine prava i drugih osnovnih vrednosti proklamovanih Lisabonskim sporazumom.

ZAVRŠNO RAZMATRANJE

Nerazvijena politička kultura i politička praksa koja ne doprinosi njenom formiranju, još uvek neuspostavljena vladavina prava, nizak nivo slobode govora i medijskih sloboda, nerazvijene i slabašne institucije, koncentracija vlasti u rukama jednog čoveka, nefunkcionisanje delotvorne podele vlasti, etablirana partokratija, raširena korupcija koja je generisana partokratijom – sve su to sistemski problemi u kojima se država i društvo u celini nalaze. Otklanjanje navedenih nedostataka, koji su osnovni uzrok slabosti države i društva, trebalo bi da su prioritet u procesu stvaranja stabilne demokratske zajednice (njene evropeizacije), što bi umnogome olakšalo i sam proces evropskih integracija.

Evropske integracije u Srbiji preovlađujuće se shvataju i predstavljaju kao tehnički posao preuzimanja pravnog nasleđa EU umesto da se tretiraju kao integralni proces političko-pravnog prilagođavanja, a potom i uključivanja u EU kao nadnacionalnu i svenacionalnu zajednicu vrednosti i programskih ciljeva.

Uporednom analizom ciljeva i ključnih vrednosnih opredeljenja EU i Ustava Srbije, programskih opredeljenja i političke prakse političkih stranaka dolazimo do uvida kako se evropeizacija nacionalnog identiteta definiše unutar EU, a kako se percipira u političkom životu Srbije i sprovodi od strane političkih partija, te kako se sve to prelama u svesti građana Srbije. Sintezom ključnih nalaza dobijamo opštu sliku ovog procesa i potvrdu pretpostavke da društvene ustavno-pravne, političke, ekonomske i opšte društvene reforme usmerene ka evropskim integracijama puni smisao dobijaju ukoliko su usmerene prevashodno ka vrednostima, načelima i opštim ciljevima – poput izgradnje vladavine prava, zaštite i negovanja ljudskih prava, te konsolidacije demokratskog poretka, na čijim temeljima se gradi racionalna, depolitizovana javna uprava i sistem održivog privrednog razvoja. Tako shvaćene i u praksi sprovedene, evropske integracije mogu dobiti snažniju podršku građana, a proces evropeizacije nacionalnog identiteta može biti široko i dubinski prihvaćen.

Da bi proces integracija bio uspešniji i delotvorniji, potrebno ga je integralno jasno predstaviti, upravo onakvim kakav bi trebalo da bude. Pored toga, neophodno je uspostaviti partnerski odnos sa institucijama EU i njenim članicama,

odnos koji se ne svodi na puko ispostavljanje uslova i zahteva, na jednoj strani, i njihovo formalno ispunjavanje, na drugoj. Odnos EU prema Srbiji, kako to instrumentalno predstavljaju političke elite odgovorne za evropske integracije, svodi se na stalno pooštavanje uslova i umnožavanje zahteva. Iako se to, opšte uzev, ne može u potpunosti sporiti, instrumentalizacija takve teze od strane političkih elita, usmerena je ka oslobađanju od sopstvene odgovornosti za neuspehe u procesu uspostavljanja i stabilizacije demokratskih tekovina.

Iako pooštavanje kriterijuma načelno može biti od obostrane koristi, često je za posledicu imalo pad entuzijazma kod građana i jačanje nepoverenja u celokupan proces. Takav odnos i posledice upućuju na preispitivanje dosadašnjeg pristupa koji često služi kao izgovor odgovornih za proces integracija. Iskustvo nas navodi na razmišljanje da bi delotvornije bilo da se zadrže osnovni kriterijumi, na kojima bi se eksplicitnije insistiralo, a da se dodatni, zaoštreni, ili neki specifični kriterijumi postavljaju i ispunjavaju unutar EU i uz podršku EU institucija.

BIBLIOGRAFIJA

- Agencija GfK Beograd. 2014. Evropska orijentacija građana Srbije. Istraživanje javnog mnjenja, decembar, Beograd.
- Bogdandy, Armin von /Schill, Stephan. 2011. „Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under Lisboa Treaty“, *Common Market Law Review*, 48.
- Callies, Christian. 2011. „Art.2 EUV“, in: Callies, Christian – Ruffert, Mathias, (ed.) *EU/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, Kommentar. 4. Auflage, Muenchen: C.H. Beck.
- Crouch, Collin. 2007. *Postdemokracija*. Zagreb: Izvori.
- Dal, Robert. 1999. *Demokratija i njeni kritičari*. Podgorica: CID.
- Dimitrijević, Nenad. 2007. *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*. Beograd: Fabrika knjiga.
- Đorđević, Ljubica. 2014. *Evropeizacija ustavne države – država u kontekstu članstva u Evropskoj uniji*. Novi Sad: Fakultet za evropske pravno-političke studije.
- Evropska komisija. 2014. *Izveštaj o napretku Republike Srbije*. oktobar, Brisel.
- Featherstone Kevin/Radaelli Claudio (eds.). 2003. *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Gidens, Entoni. 2005. *Odbegli svet*. Beograd: Stubovi kulture.
- Ipsos Public Affairs. 2015. *Javno mnjenje Srbije*. jul, Beograd.
- Kaczorowska, Alina. 2011. *EU Law*. London and New York: Routledge.
- Ladrech, Robert. 1994. „Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France“, *Journal of Common Market Studies*, Vol.32, No.1: 69-88.

- Ladrech, Robert. 2010. *Europeanization and National Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lijphart, Arend. 1992. *Demokracija u pluralnim društvima*. Zagreb: Globus, Nakladni zavod i školska knjiga.
- Linc, Huan, Stepan, Alfred. 1998. *Demokratska tranzicija i konsolidacija*. Beograd: Filip Višnjić.
- Lutovac, Zoran. 2015. *Srpski identitet u Crnoj Gori*. Beograd: Institut društvenih nauka.
- Lutovac, Zoran. 2014. „Izgradnja političkog i ustavnog identiteta samostalne Srbije“ u: Milan Podunavac, Biljana Đorđević (ur). *Ustavi u vremenu krize: postjugoslovenska perspektiva*. Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Udruženje za političke nauke Srbije, 395-406.
- Olsen, Johan, P. 2002. „The Many Faces of Europeanization“, *Journal of Common Market Studies*, 40(5): 921-952.
- Puttler, Adelheid – Kahl, Wolfgang. 2011. „Art.4 EUV“, in: Callies, Christian – Ruffert, Mathias, (ed.) *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar*. 4. Auflage, München: C.H. Beck.
- Radaelli, Claudio/Exadaktlyos Theofanis, (Eds.). 2012. *Research Design in European Studies Establishing Causality in Europeanization*. Houndsmill, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Treaty Of Lisbon, Amending The Treaty On European Union And Treaty Establishing The European Community* (2007/C 306/01), Official Journal of the European Union, Volume 50, 17. December 2007, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN>
- Ustav Republike Srbije*. 2006. Službeni glasnik, Beograd.
- Vujačić, Ilija. 2002. „Izgradnja demokratskih institucija“ u: V. Vasović i V. Pavlović (ur.) *Postkomunizam i demokratske promene*. Beograd: Jugoslovensko udruženje za političke nauke i Fakultet političkih nauka.
- Weiler, Joseph – Halevi – Horowitz. 2004. „A Constitution for Europe? Some Hard Choices“, in: Bermann, George A/ Pistor, Katharina, (eds.). *Law and Governance in an Enlarged European Union*. Oxford: Hart Publishing.

Zoran Stojiljković²⁴⁹

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Da li je socijalna Evropa još uvek moguća – pogledi sa levice

EVROPSKA LEVICA I/ILI LEVICE

Ključna polazna dilema : Šta je danas levica?

Jedini način da izbegnemo da se odmah nađemo usred disputa o tome ko je i šta jeste levo, a ko uopšte nije na levlci je da pođemo od zajednički deljenog – minimalnog kriterija za pripadanje (socijaldemokratskoj) levlci. Savremenoj socijaldemokratiji po našem sudu pripada svako zalaganje za političko uokvirenje tržišta koje za cilj ima razvoj, ali i solidarnost i socijalnu koheziju – uključiv i preventivno socijalno delovanje i redistributivne funkcije države. Minimalni, (socijaldemokratski) projekat tako praktički podrazumeva, ovoga puta na planetarnoj ravni rektifikaciju (ispravljanje) društvenih nejednakosti: naglašavanje značaja javnih dobara, kao što su obrazovanje, zdravstvo, transferi i usluge socijalne politike; redistribuciju rizika, bogatstva i društvene moći u cilju stvaranja egalitarnijeg društva; priznavanje rodne jednakosti i poštovanje razlika među rasama, religijama i kulturama.²⁵⁰

249 E-mail: zoran.stojiljkovic@fpm.bg.ac.rs

250 Za evropske socijaldemokrate, Nova Socijalna Evropa zapravo je – Ekološka Evropa sa više poslova i boljim poslovima – Inkluzivna Evropa – Evropa koja uči – Evropa koja stvara – Kohezivna Evropa. PES smatra da u novoj globalizovanoj ekonomiji Socijalna Evropa može biti ostvarena samo ako se postupno gradi na izbalansiranim osnovama koje čine tri stuba – konkurencija (koja stimuliše) – saradnja (koja ojačava) i solidarnost (koja ujedinjuje) (vid. <http://www.pes.org/downloads/PESstatutes2006EN.pdf> (posećeno 22.03.2014)).

Ovo određenje svakako neće zadovoljiti radikalne antikapitalističke grupe unutar levice, ali zato obuhvata vodeću socijaldemokratsku ili tek socijalnoliberalnu političku struju, kao i osnovnu maticu sindikalnih i drugih organizacija civilnog društva (OCD). Ono, istovremeno, nudi i najmanji zajednički imenitelj za odgovor na argumente ključnog političkog takmaca – dominantne neoliberalne mantre.

Za kretanje u suprotnom pravcu od dosadašnjeg (neo)liberalnog, bilo bi, međutim, neophodno i radikalnije levo, strateško opredeljenje za smanjenje finansijskog bogatstva rezanjem dugova na štetu poverilaca i povećanjem poreza na imovinu. Kretanje u tom pravcu zahteva takođe smanjenje moći privatnog finansijskog kapitala i izgradnju čvrstog javnog finansijskog sektora.²⁵¹ Imaju li, međutim, sreća, solidarnost, odgovornost i participacija šansu pod, otuđujućom i disciplinujućom, tržišnom, neoliberalnom presom, odnosno, da li ćemo živeti u Evropi kojoj je prvi interes bankara ili njenih građana, ne odlučuje se (samo) u Beogradu.

1. KRIZA I REMODELIRANJE SOCIJALDEMOKRATIJE

Aktuelna kriza i dominantno uverenje da ona otvara probleme nadnacionalne regulative finansijskih tokova i zahteva globalne odgovore na pitanja energije, klimatskih promena, kao i borbe protiv kriminala, korupcije, terorizma i siromaštva i socijalne izolacije nužnim, čak urgentnim čini globalizovanje i redefinisane socijaldemokratskog modela razvoja.

Krizu karakteriše ekstremna neizvesnost i ambivalentnost mogućih ishoda. Teoretičari, bar oni na intelektualnoj levisi, drže da aktuelna kriza nije tek uobičajena, ciklična krizna faza u razvoju kapitalizma. Radi se o sistemskoj i strukturalnoj krizi modela „dezorganizovanog kapitalizma“, odnosno, o sve užoj margini unutar koje je moguće na planetarnoj ravni razrešiti protivrečja unutar dvovalentne logike kapitalizma.

S jedne strane, profit se može ostvariti redukovanjem inputa – obaranjem udela energenata i sirovina, ekonomisanjem radom i kontrolom zarada, redukovanjem socijalnih i poreskih obaveza sve do granica održive minimalne socijalne

251 Tako, Evropska Levica – GUE / NGL želi Evropu koja će biti oslobođena demokratskog deficita i neoliberalne ekonomske politike. Organizacije koje su produkti blokovske politike iz vremena Hladnog rata, kao što je NATO moraju biti napuštene. Mir se ne može garantovati vojnim instrumentima, već uspostavljanjem demokratije i smanjenjem razlika između „centra“ i „periferije“, što je glavni uzrok nestabilnosti, koncentracije moći i uvećanja migracija, rasizma i ksenofobije. Zato GUE / NGL zahteva da Evropa promeni svoj evropocentrični pristup, koji vodi prevashodno razvoju nejednakosti, poremećaju prirodne sredine, političkim i socijalnim rizicima. U skladu sa ovim stavovima traži se i reforma međunarodnih političkih i finansijskih institucija koje su osnovane pedesetih godina prošlog veka i koje su danas neadekvatne i neefikasne (Stojiljković 2011, 166).

kohezije. Na drugoj strani, motiv sticanja profita vodi imanentno logici horizontalnog i vertikalnog širenja kapitala. Horizontalno, po širini kapitalizam tendira da obuhvati i uključi i poslednje zabiti i bastione nekapitalističkog proizvodnog i razmenskog obrasca. Po vertikali, on nastoji da kapitalizuje sve dublje i šire zone života, primera radi, da uđe u zonu javnih interesa i dobara i državnih funkcija i da ih komercijalizuje. Preterana komercijalizacija obrazovanja unutar „lakih“, ili „ekonomija znanja“ gotovo je paradigmatičan primer. Na delu je i jedva prikrivena komercijalizacija naših frustracija, naše privatnosti, pohlepe, osećaja dosade i usamljenosti, potrage za srećom i razonom. Kapitalizam se, kako to sjajno analizira Naomi Klajn, ne libi da zaradi na ratovima, drogi, prirodnom katastrofama ili podmetnutim požarima da bi se došlo do građevinskog zemljišta (Klein 2009).

Na drugoj strani, zahtevi za globalnom regulacijom, redukovanjem siromaštva i socijalne izolacije, odnosno socijalno i ekološki održivim razvojem ponovo jačaju.

U tom kontekstu i pojam demokratske leveice traži svoje retematizovanje i reinterpretacije. Globalnoj krizi treba konačno ponuditi i globalni odgovor.

U tom okviru jedan od prioriteta predstavlja susret i dijalog tradicionalne, političke i nove leveice čiji pojavi oblici datiraju još iz šezdesetih godina prošlog veka. **Novu leveicu** čini široki i razuđeni spektar različitih pokreta (feministički, anarhistički, ekološki, pacifistički, anti i/ili alterglobalistički) i sam u brojnim uzajamnim sporenjima i strujama, a čiji se opet identitet u velikoj meri negativno određuje zajedničkom kritikom političke (uglavnom socijaldemokratske) leveice, što naravno dodatno otežava dijalog. Ipak, brojni autori, poput Zagorke Golubović, zalažu se za ovaj dijalog, jer nova leвица ima, neopterećena logikom borbe za vlast, velike potencijale za produkovanje alternativnih modela razvoja zasnovanih na povezivanju konstitucionalizma i socijalne države, obnavljajući ideje sindikalizma i dijaloške i participativne demokratije (Golubović 2008, 75).

Kada je o dijalogu unutar same socijaldemokratije reč, veoma inspirativnom smatram onlajn raspravu *The Good Society Debate* koja se vodila 2009. godine na internet sajtu časopisa *Social Europe*. U debati su brojni učesnici ukazali na nekoliko važnih tematskih polja na koja se treba fokusirati, poput nejednakosti, održivog razvoja, reforme kapitalizma, evropske i globalne scene, kao i tradicionalnih pitanja uloge države, demokratije i unutrašnjeg ustrojstva partija. Autori poput Meri Kaldor i Zigmunta Baumana posebno naglašavaju globalnu arenu delovanja socijaldemokratije. Bauman zapravo govori o ponovnom i to globalnom povezivanju moći i politike, što bi značilo i redukovanje i kontrolu moći multinacionalnih kompanija i finansijskih centara megamoći, kao i izvestan povratak moći u okviru nacionalnih država koje bi je praktikovale kroz koordinaciju politika na globalnom nivou (<http://www.social-europe.eu/category-debate>).

Istini za volju, i sam Gidens, intelektualni guru trećeg puta, prethodno je, 2003. godine, u tekstu „Progresivna agenda“, izvršio izvesnu autokritiku zadržavajući, međutim, sve ključne odrednice doktrine. Receptura za budućnost

progresista (njegov sinonim za socijaldemokrate) sadržala bi se u rekonbinovanju jake javne sfere sa naprednom tržišnom ekonomijom, pluralističkog sa istovremeno i inkluzivnim društvom i kosmopolitski prostranom svetu uokvirenom principima međunarodnog prava.

Radi se praktično o renesansi (redukovane) države, ili još pre, društva blagostanja, bar u onom smislu u kome Klaus Ofe tvrdi da je svojevrsna tajna države blagostanja u tome da bi njeno ukidanje imalo razorne posledice po sam kapitalizam.

Polazeći od podele na stara i nova sredstva i ciljeve, zasnovane na klasifikaciji partije na tradicionalnu, modernizovanu i liberalizovanu socijaldemokratiju, može se očekivati, dakle, strateška opcija ka reafirmaciji nekih starih ciljeva i novih sredstava, odnosno sintezi modernizovne i liberalizovane verzije socijaldemokratije. Liberalizovanu priču o investiranju u humani kapital i konkurentskoj državi treba harmonizovati sa reafirmacijom progresivnog oporezivanja, aktivnog tržišta rada i jednakih šansi za sve (Petrina, Henkes, Egle 2007, 9).

Parafrazirajući Šeri Berman mogli bi reći da se radi o dve ključne poente.

Prvu čini uverenje da socijaldemokrate moraju zadržati sposobnost da balansiraju i uravnotežuju dinamičke i destruktivne potencijale tržišta, odnosno, posvećenost rastu i prosperitetu sa brigom da životne šanse ljudi ne budu do kraja prepuštene milosti tržišta. Drugu čini potreba da se iznađe, pre svega u ideji solidarnosti i zajedništva, alternativa kako liberalnom principu (posesivnog) individualizma, tako i klasnoj borbi ortodoksnog marksizma. **Socijaldemokrate danas, po mišljenju ove autorke, manevrišu između globofilije neoliberala i globofobije mnogih levičara**, zalažući se za rast koji mora biti nadgledan kako bi se redukovale tamne strane globalizacije (Berman 2000, 66-71).

Sažeto rečeno, temeljnu odrednicu identiteta čini dakle kombinovanje ekonomskog razloga efikasnosti, socijalnog razloga svrhovitosti (rast slobode i blagostanja) i etičkog razloga pravednosti.

1.1 Socijaldemokratska alternativa: Socijalisti na izborima za EP 2014. godine

Na izbore za EP maja 2014. godine socijalisti (PES)²⁵² su nakon usvajanja fundamentalnog programa izašli takođe sa Izbornim manifestom.²⁵³ Saglasno recesivnom, kriznom kontekstu, **tradicionalan politički zahtev socijaldemokratije, pa i levice u celini, da glavni cilj ekonomije treba da bude stvaranje pune i kvalitetne zaposlenosti i prosperiteta**, stavljen je u kontekst ravnomernog i

252 Group of the Party of European Socialists in the Committee of the Regions EU: www.pes.cor.europa.eu/PES_GROUP/Pages/Home.aspx

253 *Toward a new Europe* – PES Manifesto usvojen je na kongresu u Rimu 1. marta 2014. godine i dostupan je na: www.pes.cor.europa.eu/NEWS/Pages/Towards-a-New-Europe-The-Manifesto-of-the-Party-of-European-Socialists.aspx

održivog razvoja, s obzirom na to da samo kvalitetni poslovi garantuju ekonomsku sigurnost, dobrobit radnika danas i generacija koje dolaze.

Zbog toga PES traži da primat imaju građani i društvo nad politikom, politika nad ekonomijom, a realna ekonomija nad finansijskim kapitalizmom. Da bi se ovo ostvarilo potrebne su legitimne demokratske institucije kao protivteža snazi tržišta. Naglašavajući da se bori za evropsku socijalnu tržišnu ekonomiju, PES se suprotstavlja sve većoj društvenoj raslojenosti, zahtevajući da građani moraju biti *zainteresovane strane (stakeholders)* u ekonomiji umesto što su potčinjeni interesu manjine vlasnika deonica. *Zainteresovane strane* su i javni sektor, socijalno preduzetništvo, mali i veliki biznis, koji moraju jednako biti ohrabreni za aktivnu ulogu na tržištu.

Podrška zadrugama i svim drugim modelima socijalnog preduzetništva ističe se kao važna poluga za ostvarenje socijalne tržišne ekonomije, pored transparentnih pravila tržišne utakmice, kontrole korišćenja javnih resursa, bolje zaštite potrošača i krajnjih korisnika proizvoda i usluga. Kako bi se bolje rasporedila moć između, zainteresovanih strana predlaže se politika ohrabriranja sa odlučivanja i participacije radnika. Finansijsko tržište mora da se učini odgovornim prema ljudima, društvima i izabranim predstavnicima. PES podržava *Financial Transaction Tax (FTT)*, kao oruđe kojim se „kroti“ finansijski kapitalizam, a suprotstavlja se raznim oblicima poreskih rajeve, poreskim prevarama i utajama.

Naglašavajući da je prosperitet rezultat ekonomskog razvoja koji kombinuje održivi razvoj i socijalni napredak svih, u Programu se kao bazični ciljevi navode puna zaposlenost, kvalitetna radna mesta, sigurnost, visoki životni standard i društvena kohezija, očuvanje prirodnih resursa i unapređenje životne sredine. Jednom rečju, PES se zalaže za uvođenje novih mehanizama za merenje ekonomske uspešnosti, kako bi kvalitativni indikatori dopunili GDP kao indikator.

PES ističe potrebu za novom razvojnom strategijom u Evropi, predlažući da *nova evropska industrijska agenda*²⁵⁴ podstakne regionalnu specijalizaciju i komparativne prednosti u industriji. Umesto borbe za što niže cene, evropski proizvodi i usluge treba da nude najviši kvalitet, zasnovan na inovacijama. **Zato evropski budžet treba da bude investitor u nove poslove, rast i buduću industriju.**

Izričito protiv postojeće velike koncentracije profita, bogatstva i moći, akumulirane u rukama malog broja ljudi, **PES traži novi ekvilibrijum između vrednosti rada i vrednosti kapitala.** Naravno, ovo zahteva snažne institucije tržišta rada i odredbe o socijalnoj zaštiti koje će biti automatski stabilizatori. U fiskalnoj politici, teret se sa rada mora prebaciti na kapital, uz korišćenje poreskih olakšica kao podsticaj za zapošljavanje, obrazovanje, istraživanje i razvoj.

254 Dokument *A European Industrial Policy for growth and employment?* PES je usvojio u Sofiji 22. juna 2013. godine i dostupan je na: http://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/partyofeuropeansocialists/pages/112/attachments/original/1390298434/pescouncil2013resolutionindustrialpolicy_adopted_sofia_en.pdf?1390298434.

Fiskalna konkurencija koja vodi društvenom dampingu mora biti okončana (*PES Fundamental Programme*, 2013, str. 3-6, prema: Vučković 2013, 53-55).

U drugom delu, **Novi društveni dogovor za Evropu**, velika pažnja posvećuje se **rodnoj ravnopravnosti**, stavljajući u srž politike za socijalnu pravdu borbu za kontinuiranu emancipaciju svake žene i svakog muškarca, bez obzira na njihove godine, seksualnu orijentaciju, etničku pripadnost ili društveno poreklo, religijsko uverenje, invaliditet, rodni identitet ili mentalnu, odnosno, fizičku sposobnost.

O snažiti svakog člana društva kroz zaposlenost, kvalitetno obrazovanje, zdravlje, pristup kulturi i održiv život, uz odlučnost da se obezbedi ekonomska sigurnost i zaštita od životnih rizika,²⁵⁵ ističe se kao ključni zahtev socijaldemokratije u Evropi danas. **Odlučni smo da sačuvamo, reformišemo i ojačamo države blagostanja.**²⁵⁶ Pod reformisanjem država blagostanja podrazumeva se podsticanje autonomije u životu nasuprot zavisnosti, ali istovremeno i prevaziženje podela između insajdera i autsajdera na tržištima rada. PES smatra da se mora osigurati pravno priznanje rada u kući, domaćinstvu, što je ključno za društva koja stare i za tržište rada koje se suočava sa strukturnim promenama. **Pristup besplatnom i kvalitetnom obrazovanju je ugaoni kamen pravednog društva, a novi Društveni dogovor mora da garantuje jednake mogućnosti za učenje i napredak svakoj ženi i muškarcu tokom njihovog života.**

U delu posvećenom politici zapošljavanja, PES ističe da Socijalna unija mora biti primenjena uz Ekonomsku uniju kako bi se prevazišle nejednakosti, obezbedio društveni napredak i puna i kvalitetna zaposlenost.²⁵⁷ Konkretizujući ovaj stav, **PES predlaže da okosnicu socijalne unije treba da sačinjava Pakt o socijalnom progresu.** Paktom treba da se predvide obavezujući ciljevi društvenog progressa na polju zapošljavanja, inovacije i društvene kohezije koji će biti dogovoreni od strane zemalja članica, Evropske unije i socijalnih partnera. Takođe, predlaže se uvođenje novog Evropskog Programa za zapošljavanje i društvene investicije, konkretizacija već **pokrenute akcije Garancija za mlade (*Youth Guarantee*)**²⁵⁸ koja ima za cilj efikasnije zapošljavanje mladih i insistira se na većoj ulozi socijalnih partnera kako na nivou Unije, tako i na nacionalnom nivou. PES upozorava i na već široko rasprostranjenu pojavu stresa kao posledice rada, smatrajući da se preopterećenost na poslu, izolacija i druge slične pojave moraju tretirati kao društveni, a ne samo pojedinačni problemi. Usklađenost između privatnog i profesionalnog života mora biti utkana i u radno zakonodavstvo i u reforme države blagostanja.

255 PES Fundamental Programme, str. 7

256 Ibid, str. 7

257 Ibid, str. 8

258 Detaljnije na internet prezentaciji: www.youth-guarantee.eu

Što se zarada tiče, PES se zalaže za utvrđivanje minimalnih zarada na nivou svake države članice. Bonusi, kao deo zarade upravljačkog kadra u privredi, moraju biti pod povećanom kontrolom. Jednaka plata za isti posao, tradicionalni zahtev socijaldemokrata, potvrđen je i u Programu, kao princip i sredstvo za stvarnu emancipaciju i jednakost žena i muškaraca.

U delu posvećenom javnim dobrima i javnim službama, polazeći od toga da je njihov visok kvalitet karakteristika države blagostanja, PES ističe **da usluge od opšteg interesa moraju biti sačuvane od profitom vođene utakmice.**

Najzad, **treći stub Programa je solidarna Unija.** PES se zalaže za smanjenje razlika unutar EU jer to jedino može da ojača njen kapacitet da deluje u svetu. Solidarnost se izgrađuje na osnovu odgovornosti jednih prema drugima, između muškaraca i žena, zajednica i generacija. Ona je ujedinjenje oko zajedničkog cilja. **Da bi se izgradila solidarna Unija, očuvanje demokratije i vladavine prava je prvi uslov, uz sankcionisanje i jačanje mehanizama za borbu protiv nacionalizma, antidemokratske propagande, diskriminacije, ksenofobije i homofobije. Paralelan proces jeste socijalna integracija, kroz inkluzivno obrazovanje, pristup zapošljavanju i radnim mestima, stanovanje, socijalni službe i život u zajednici.** U odnosu na imigrante, nasuprot pristupu drugih političkih opcija koje u prvi plan stavljaju sigurnosne pretnje od povećanog broja migranata, PES polazi od neotuđivih ljudskih prava.²⁵⁹

2. POVRATAK (RADIKALNE) LEVICE ?

Radikalna levica svoje ime duguje želji za korenitim i sistemskim promenama kapitalizma. Međutim, ova levica ne odbacuje demokratiju. Štaviše, ovakve stranke rado prihvataju tekovine demokratije, kombinujući ih sa političkim reformama, direktnom demokratijom i sa nekim oblicima lokalne participativne demokratije. Ono što partije radikalne levece odbacuju je pre svega neoliberalni kapitalizam koji se u svetu povezuje sa Vašingtonskim konsenzusom i sa globalizacijom i masovnom privatizacijom. Ove partije više ne podržavaju ni plansku ekonomiju. Ono za šta se one zalažu je kombinovana ekonomija, u kojoj se veliki značaj daje malim i srednjim preduzećima (March, 2008:3) Povratak levičarskoj radikalnosti u prvoj instanci, kako ističu Aleksis Cipras i Slavoj Žižek, ne znači nužno apel za besklasnim društvom – tiče se prevashodno napuštanja logike vladajućih i potčinjenih, kao i logike potrošačkog društva utemeljene na globalizovanom konzumerizmu. (Koljević 2014, 6).

Radikalna levica danas se pre svega zalaže za snaženje i jačanje države – u krajnjoj implikaciji, u vraćanje države u središte političkog iz koje su je anarho-kapitalizam, anarho-socijalizam kao i „levi liberali“ i „levi libertarijanci“ proterali.

259 Ibid, str 11.

Za razliku od radikalne, **ekstremna levica** u potpunosti odbacuje tržišnu ekonomiju, zalaže se za antikapitalizam i vanparlamentarnu borbu da se dođe do ciljeva. Ovakve stranke u poslednjih nekoliko decenija predstavljaju same margine evropske političke scene i da su jedine zemlje u kojima one imaju ikakav značaj Grčka, Francuska i Portugalija.

2.1 Političko povezivanje radikalne levice

U poslednjoj deceniji partije radikalne levice uspele su da se konsoliduju i da se povežu u grupu koja među sobom deli određene zajedničke ideale. To su protivljenje ili zahtev za ograničavanjem privatizacije, podrška radnoj nedelji od 35 sati, podrška sindikatima, pravo na abortus, dekriminalizacija upotrebe droga i šira upotreba demokratije na lokalnom nivou, kao i šira upotreba referenduma u političkom životu. Ove stranke dele i zajedničke stavove kada je međunarodna politika u pitanju. Većina ovih stranaka se zalaže za veću kontrolu međunarodne trgovine, nuklearno razoružanje i demilitarizaciju, uglavnom su protivnici NATO-a i smatraju da Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju i Ujedinjene nacije treba da imaju mnogo značajniju ulogu u održanju mira. Zalaganje za reformu ili potpuno raspuštanje međunarodnih finansijskih institucija je još jedna od stvari koja je zajednička ovim strankama.²⁶⁰

Partija Evropske levice zahteva drugačiju Evropu:

- Evropu koja kaže ne ratu i militarizaciji. EL je antiratna levica
- Evropu koja štiti socijalnu državu, koja vrši preraspodelu bogatstva, moći i uticaja
- Evropu različitih kultura, slobodnog duha i otvorenu ka svetu. Odbacuje se kulturni revizionizam, jer je Evropa sposobna da se kritički i sa poštovanjem izbori sa sopstvenom istorijom
- Evropu otvorenu ka svetu koja se odupire kapitalističkoj globalizaciji. Njen cilj je transformacija društva koja ne bi uključivala kapitalizam
- Demokratsku Evropu. Partija evropske levice odbacuje politiku koja se vodi iza zatvorenih vrata i traži da se moć vrati nazad društvu, na ulice i trgove. Traže građanske debate u kojima će ravnopravno učestvovati i muškarci i žene.

260 **Evropska ujedinjena levica – Nordijska zelena levica** je uspela da stvori određeni nivo jedinstva u ovoj inače veoma raznolikoj parlamentarnoj grupi i da predstavi Uniji određene zajedničke stavove i vrednosti koje članice grupacije dele. Grupacija se vremenom proširila i sada se sastoji od 52 člana u Evropskom parlamentu koji dolaze iz 19 različitih političkih delegacija i iz 14 zemalja Evropske unije.

Kao svoju misiju ističu želju da Evropu učine transparentnijom i bližom njenim građanima. Tu je, naravno, i zalaganje za direktnu demokratiju i veće uključivanje građana. Antifašizam i antirasizam su takođe važan deo tradicije levice u Evropi (Preuzeto sa: <http://www.guengl.eu/group/history> (februar 2015)).

Organizaciona struktura GUE/NGL i politički principi

Evropska ujedinjena levica – Nordijska zelena levica predstavlja konfederalnu grupu koju čine članovi Evropskog parlamenta iz nacionalnih partija članica. Kada je članstvo u pitanju, razlikuje se puno članstvo i pridruženo članstvo, kako samih parlamentaraca iz Evropskog parlamenta, tako i nacionalnih partija. Najveća razlika između ove dve vrste članstava jeste to što punopravni članovi moraju da prihvate Konstitucionalnu deklaraciju ove grupacije.

Konstitucionalna deklaracija kao svoje osnovne principe navodi: zaposlenost; razvoj; ženska prava; imigracija i azil; diskriminacija; trgovina; zaštita životne sredine; ljudska prava; zdravlje; energija; transport; ribarstvo; kultura; odbrana i bezbednost

Smanjenje nezaposlenosti, zaštita životne sredine, obezbeđenje jednakih prava na najvišem nivou za sve građane, kao i suočavanje sa potrebama onih koji su siromaštvom u svojim zemljama porekla primorani da traže sredstva za život u Uniji jesu osnovni ciljevi ove grupacije (Stojiljković 2011, 241). U oblasti ekonomije i trgovine, GUE/NGL odbacuje polazišta neoliberalne ekonomije. Oni smatraju da pristup tržištima mora da se olakša za mala i srednja preduzeća i da velike korporacije ne smeju da budu povlašćeni igrači. Stav prema međunarodnim ekonomskim i trgovinskim organizacijama im je takođe negativan. Tu se posebno izdvaja Svetska trgovinska organizacija koja je samo još više produbila razlike koje postoje između ekonomija različitih zemalja. Oni se zalažu za drugačiju ekonomiju i nude svetu jednu novu viziju. Ta vizija zasniva se na principima solidarnosti, demokratije, saradnje i odgovornosti., zagovornici ove ideje predlažu da EU, umesto sa SAD, jača trgovinske veze sa drugim državama sa ciljem da se sagradi savez koji bi sprečavao socijalni i ekološki damping. I u oblasti zapošljavanja zalažu se za veću ravnopravnost među polovima, veća prava radnika, kao i smanjenje trajanja radne nedelje.

Ovo je jedina grupa u Evropskom parlamentu koja ima ženu predsednika, a i broj žena parlamentaraca je veći od broja muških parlamentaraca. **Zalaganje za rodnu ravnopravnost**, prava žena na posao i jednake plate za isti posao sa muškarcima, pomirenje profesionalnog i porodičnog života, participaciju žena u javnom životu, zdravstvenu zaštitu žena, naročito brigu o trudnicama, garantovanje reproduktivnog prava, prava na planiranje porodice, seksualno obrazovanje, sprečavanje nasilja nad ženama i trgovine ženama i decom, kao i seksualne eksploatacije čine značajan deo aktivnosti ove grupe.

Ekološka pitanja čine takođe jednu od okosnica programa ove grupe. Štaviše, određeni broj stranaka koje su članice GUE/NGL ovo navode kao najznačajnije pitanje kojim se bave. S tim u vezi ova grupa sledi sledeće principe: prvo, oni ističu da ekonomski razvoj mora biti održiv i da mora imati najmanji mogući uticaj na prirodnu sredinu; drugo, zagađivač prirodne sredine mora platiti za prouzrokovanu štetu i ne sme se dozvoliti da tu štetu snose nedužne strane ili poreski obveznici; treće, mora se garantovati i poštovati pravo ljudi da

žive u zdravoj prirodnoj sredini; četvrto, mora postojati garancija da ovi principi nikada ne zavise od finansijske moći pojedinaca. (*Ibidem* 244) Može se izvesti zaključak da ova crveno-zelena koalicija afirmiše sledeće ideje:

- demokratija
- ekologija
- ljudska prava
- mir
- solidarnost
- socijalna pravda
- jednakost

2.2 Partije članice Evropske ujedinjene levice – Nordijske zelene levice

Neke od ovih partija su veoma značajne političke opcije, kako u svojim zemljama, tako i na nivou same Unije. Izdvojicemo ovde nekoliko najznačajnijih partija.

Die Linke

Nemačka Levica (Die Linke) je osnovana 16. juna 2007. godine ujedinjavanjem Partije demokratskog socijalizma, Partije socijalističkog jedinstva Nemačke iz nekadašnje DDR i partije Rad i socijalna Pravda – leve frakcije koja je napustila SPD. Partija je otvorena kako za individualno članstvo, tako i za članove sindikate ili socijalne pokrete.

Program partije donesen je na kongresu u Erfurtu od 21. do 23. oktobra 2011. godine. Die Linke kao socijalistička stranka traži alternative za bolju budućnost. Kao demokratski socijalisti, koji iza sebe imaju različitu prošlost i ideološke uticaje, Die Linke se vezuje za san čovečanstva da je **drugačiji svet, a samim tim i Evropa, moguć**. Oni žele Evropu, ali drugačiju Evropu. Die Linke se zalaže za uvođenje minimalne plate na nacionalnom nivou. Privremeni poslovi treba da se pretvore u redovni radni odnos, a nezaposlenost treba što pre da se iskoreni. Radno vreme, kao i radna opterećenja treba da se smanje. Zahtevaju dobre plate za radnike, kao i vraćanje stare penzione formule i odbacivanje granice za penziju od 67 godina. Oni koji nisu u stanju da više ulažu u svoj penzioni fond treba da dobiju zakonske minimalne penzije. Samo ciljano oporezivanje imovine bogatih će dovesti do socijalne pravde u Nemačkoj. Die Linke poziva na ponovno uvođenje poreza na imovinu u obliku milioner-poreza koji treba da utiče samo na zaista bogate.

Mir, demokratija, blagostanje i socijalna jednakost su osnovne poruke evropske ideje koje su u prethodnim decenijama dovele do ekonomskog i političkog udruživanja Evrope u Evropsku uniju. Ali od ekonomske i finansijske krize iz 2008. godine ova ideja se postepeno izdaje u cilju ostvarivanja određenih političkih ciljeva. Režimi štednje se nameću suverenim državama i dovode do demontaže demokratije i države blagostanja Evropske unije. Da bi se prevazišla

ekonomska i finansijska kriza u Evropi potrebno je restrukturiranje bankarstva, nezavisnost državnih finansija, i širom Evrope uvođenje poreza na finansijske transakcije i veliku imovinu. Stranka traži **povećanje državne potrošnje u oblastima javnih investicija, obrazovanja, istraživanja i razvoja, kulture i infrastrukture, kao i povećanje poreza za velike korporacije. Die Linke ima za cilj, uvećanje linearnog poreza na dohodak progresijom, što će značajno smanjiti poresko opterećenje onih koji imaju niža i srednja primanja.**

Die Linke se protivi bilo kakvom stranom vojnom angažmanu. Nemačka mora da ograniči misiju svojih vojnih snaga na odbranu zemlje i pomoć u katastrofi. Vojni potencijal Nemačka – i EU – treba razgraditi, a potrošnja na odbranu treba da se smanji. Die Linke zahteva civilnu prevenciju i rešavanje sukoba kao alternativu ratnim angažovanjima. Nemačka spoljna politika treba da postane mirovna politika.²⁶¹

Podemos

Podemos je španska politička partija leve, koja je osnovana u januaru 2014. godine i od tog momenta do danas razvila se u jednu od najjačih španskih političkih partija. Osnivač partije je Pablo Iglesias, profesor političkih nauka na jednom madridskom univerzitetu. Zanimljivo je da je ova stranka na izborima za Evropski parlament 2014. godine uspela da osvoji osam odsto španskih glasova iako je u tom momentu bila samo nekoliko meseci stara. Danas je Podemos druga najveća španska politička partija, ako se uzme u obzir broj članova kojih je 350000.

Podemos svoje prethodnike ima u pokretu Indignados. Ovaj pokret se u toku 2011. godine borio protiv nejednakosti i korupcije u španskom društvu. Oni su tokom 2011. okupirali centralne trgove u velikim španskim gradovima i zahtevali novi početak i demokratiju blisku građanima.

U svom Manifestu iz 2014. godine Podemos ističe za svoj cilj borbu protiv trenutno vladajuće politike u Evropskoj uniji. Da bi došlo do oporavka, stavlja se naglasak na javnu kontrolu, težnju za smanjenjem siromaštva i povećanje socijalnog dostojanstva što se može ostvariti preko uvođenja minimalne plate. Zahtevaju kontrolu lobiranja i uvećanje poreza za velike korporacije i multinacionalne organizacije, kao i promovisanje manjih i srednjih preduzeća.

Podemos odlikuje blagi evroskepticizam. Redefinisanje suvereniteta podrazumeva za njih oduzimanje ili smanjivanje ovlašćenja koja se daju Lisabonskim sporazumom, napuštanje Memoranduma o razumevanju, povlačenje iz nekih sporazuma

261 Danas ova stranka ima 69 500 članova širom Nemačke (oko trećine članstva dolazi sa prostora nekadašnje Zapadne Nemačke). Od toga 37 odsto članica su žene i to ih čini partijom sa najvećim brojem žena-članica u Nemačkoj. Od 2012. godine partiju vode Katja Kipping i Bernd Riksinger. Izvršni komitet je najznačajniji organ partije.

o slobodnoj trgovini i **promovisanje referendumu kao jedinog legitimnog alata za donošenje bilo kakvih političkih, ekonomskih i društvenih odluka.**

Podemos se zalaže za potpuno raskidanje sa dosadašnjom političkom elitom. Podemos je pre izrade svojih političkih programa sačinila **etički statut**, koji posle isteka političke funkcije predviđa desetogodišnju zabranu zapošljavanja u kompanijama sa državnim udelom i uvodi ograničenje na zarade državnih službenika. Direktna demokratija je svakako jedna od najvažnijih stavki za Podemos. Oni smatraju da se demokratija mora spustiti na lokalni nivo i približiti se svakom građaninu.

Politički stil Indignadosa i njenog naslednika Podemosa, dijametralno je suprotan dosadašnjoj političkoj praksi: *asambleas* – javna okupljanja na gradskim trgovima i organizovanja preko Interneta umesto iza zatvorenih vrata; *marchas* – masovne šetnje; *escraches* – glasni protesti ispred stanova ili radnih mesta pojedinih političara umesto uobičajenih institucionalizovanih demonstracija; svesna konfrontacija kao najviši cilj umesto *concordia y moderación* (pristojnosti i umerenosti). (Macher, 2015).

Kao i većina savremenih političkih partija radikalne levice, Podemos ne odbacuje kapitalizam. Ovaj pokret, koji je vremenom postao politička partija, iz svoga programa je izbacio i zalaganje za republikanski oblik vladavine. Podemos smatra da ovo pitanje treba da bude rešeno referendumom, ali tek kada se za to steknu odgovarajući uslovi.

Podemos smatra da se i ključne grane španske privrede moraju nacionalizovati, pre svega, energetika, saobraćaj i telekomunikacije. Španski dug se mora otplatiti na drugi način, koji neće najviše da pogodi najniže španske slojeve.

Levi front

Levi front je francuska izborna koalicija, osnovana 2009. godine za potrebe izbora za Evropski parlament. Nastala je kao koalicija Komunističke partije Francuske i Partije levice. Na čelu koalicije nalazi se Žan-Lik Melonšon. Zalažu se za veće oporezivanje bogatih, minimalnu platu, poboljšanje javnih službi, veća prava za radnike, napuštanje Lisabonskog ugovora, kao i raniji odlazak u penziju.²⁶²

Dve najveće stranke, kao i nešto manji partneri u koaliciji zalažu se za ideju da se država pretvori iz sluge kapitala u neposrednog predstavnika narodne volje, da bogati plate za krizu, da se smanji moć finansijskog kapitala i da se Francuska povuče iz NATO.²⁶³ Za sebe kažu da su radikalna levica, antiliberalna levica i anti-kapitalistička koalicija. Ova koalicija je formirana tako da se kroz borbu za prava radnika i marginalizovanih grupa vrši pritisak na vladajuće struje u Francuskoj, a

262 Preuzeto sa: http://www.placeaurope.fr/?option=com_content&view=section&layout=blog&id=15&Itemid=2 (mart 2015)

263 Ibid

posebno na Socijalističku partiju da ide više ulevo. Međutim, u svetlu ekonomske krize u kojoj se Evropa nalazi, i kako je većina vlada prinuđena da izvrši veoma bolne ekonomske rezove, skretanje ulevo veoma često izostaje. Komunistička partija Francuske sve više i sama odbacuje takve zahteve i približava se Socijalističkoj partiji. Sa druge strane, Partija levece je u mnogim opštinama ušla u koalicije sa Zelenima, koji su takođe deo vladajuće koalicije i koji su i sami podržali neke od nepopularnih ekonomskih mera.²⁶⁴ Ovo čini poziciju Partije levece veoma nepovoljnom.

2.3 Slučaj Grčke i Sirize

Koalicija radikalne levece, poznatija kao Siriza, nastala je u Grčkoj 2004. godine kao savez partija radikalne levece. Osam godina kasnije, 22. maja 2015. godine Siriza je prerasla u političku stranku na čijem čelu se nalazi Aleksis Cipras. Danas je Siriza, i nakon odstupanja sa vlasti nakon dobijenog referendum jula 2015., svakako najznačajnija stranka članica grupe Evropska ujedinjena levice – Nordijska zelena levice u Evropskom parlamentu i najglasniji zastupnik onoga što Evropa naziva radikalnom levicom.

Na svom osnivačkom kongresu stranka je za sebe rekla da je demokratska stranka radikalne levece koja ima korene u pokretima za grčku nezavisnost, anti-fašističkim i radničkim pokretima.²⁶⁵ Stranka deli ideološke principe i sa ekološkim, feminističkim i radničkim pokretima širom Evrope. Kada je spoljna politika u pitanju, Siriza se bori za mirnodopsku politiku Grčke, bez umešanosti u ratove, politiku nezavisnosti i politiku miroljubive saradnje sa ostalim državama.²⁶⁶ Zajedno sa Partijom evropske levece, čiji je aktivan član, Siriza se bori za ponovno osnivanje Evrope daleko od veštačkih podela i Hladnog rata i NATO-a.²⁶⁷ Što se tiče same Unije, Siriza osuđuje ekstremne neoliberalne i evroatlantske politike i smatra da se one moraju radikalno transformisati u pravcu demokratske, socijalne, mirne, ekološke i feminističke Evrope, otvorene ka socijalističkoj i demokratskoj budućnosti.²⁶⁸ 2009. godine Siriza donosi **Program u 40 tačaka** koji treba da pomogne izlasku iz ekonomske krize u kojoj se Grčka nalazi.

Program SIRIZE obuhvata: reviziju javnog duga, ponovne pregovore o kamatama i suspenziju isplate dok se ne stvore ekonomski uslovi; povećanje poreza na visoke prihode; veće oporezivanje velikih kompanija; uvođenje posebnog poreza na luksuzna dobra; ukidanje finansijskih privilegija Grčke pravoslavne crkve i brodogradilišne industrije; drastično smanjenje vojnih troškova; borbu

264 Preuzeto sa: <http://www.marxist.com/wich-way-forward-for-the-left-front.htm> (mart 2015)

265 Preuzeto sa: http://www.syriza.gr/page/who-we-are.html#_VPOo-Czdd2Y (mart 2015)

266 Ibid

267 Ibid

268 Ibid

protiv seljenja kapitala u inostranstvo; nacionalizaciju bivših javnih preduzeća od strateškog značaja (željeznice, aerotransport, itd.); jednake plate za muškarce i žene; besplatan doručak i ručak za školsku djecu; povećanje minimalne plate, pomoći za nezaposlene i socijalne zaštite; besplatnu zdravstvenu zaštitu za određene kategorije stanovništva; dvostruko izdašnije budžetsko finansiranje javnog zdravstva; ukidanje plaćanja zdravstvenih usluga; nacionalizaciju privatnih bolnica; istupanje iz NATO pakta i zatvaranje stranih baza u Grčkoj.

SIRIZA je tokom narednih nekoliko godina zagovarala ideju nacionalizacije banaka. Međutim, tokom izborne kampanje su zagovarali javnu kontrolu bankarskog sektora i njegovu dokapitalizaciju sredstvima iz javnih fondova. Time bi, istina, država stekla kontrolu nad bankama, jer bi njima upravljala od države postavljena lica.

Koalicija je izašla sa idejom da se otplata duga zamrzne na period od tri godine, kako bi se obezbedila sredstva za javne investicije i oporavak ekonomije. Ona odbacuje memorandum „trojke“ (EU, MMF i Evropska centralna banka), koji predstavlja osnov mjera „štednje“ koje su dosad sprovedene.

Umesto raširene mantre da se radi o ekonomski nerealanom populizmu i neokomunizmu, program SYRIZE je pre umeren, neokejnzijanski program. U njemu, na primer, nema ni ideje da se problem nezaposlenosti reši skraćanjem radnog vremena i uvođenjem 35-časovne radne nedelje. Njime se žele otkloniti najgore strane neoliberalnog kapitalizma i prevazići kriza.

Na drugoj strani, u programu zaista ima mera koje očigledno znače, precacivanje tereta krize na vladajuću klasu, odnosno, ograničavanje kapitalizma, kroz predložene nacionalizacije iako nacionalizacija, sama po sebi, nije socijalistička mera.

Kao jedinstvena partija Siriza je počela da ostvaruje značajnije uspehe. Siriza je 2014. godine donela i program, poznat kao Solunski program (Thessaloniki Programme) koji je predsednik stranke Aleksis Cipras predstavio javnosti na Međunarodnom trgovinskom sajmu u Solunu 13. septembra 2014. godine.²⁶⁹

Solunski program

Solunski program kao najznačajniji zadatak vlade ističe izlazak iz krize. Sam program se zasniva na četiri stuba:²⁷⁰

- Suprotstavljanje humanitarnoj krizi
- Obnova ekonomije i uspostavljanje poreske pravde
- Povećanje zaposlenosti
- Transformacija političkog sistema Grčke ka dubljoj demokratiji

269 Preuzeto sa: <http://www.tovima.gr/en/article/?aid=593303> (mart 2015)

270 Preuzeto sa: <http://www.syriaza.gr/article/id/59907/SYRIZA---THE-THESSALONIKI-PROGRAMME.html#.VPO89yzdd2Y> (mart 2015)

U Solunskom programu Siriza tvrdi da je politika stroge štednje širom Evrope izazvala prezaduženost, koju će oni rešiti tako što će sazvati Evropsku konferenciju o dugu koja će, kao i neke ranije konferencije, snažno pokrenuti evropski ekonomski rast. Takođe zahteva da se primeni „klauzula o razvoju“ u otplati preostalog duga, tj. **da se dug otplaćuje kada dođe do ekonomskog razvoja, a ne iz budžetskog suficita nastalog usled restriktivne štednje**, kao i dogovor o Novom evropskom sporazumu (*European New Deal*).²⁷¹

U svom programu Siriza se zalaže za povećanje javnih investicija. Osim toga zalaže se za postepeno vraćanje plata i penzija kako bi se povećala potrošnja i tražnja.²⁷² Malim i srednjim preduzećima se moraju pružiti podsticaji za zapošljavanje, mora se ulagati u znanje, istraživanja i nove tehnologije kako bi se mladi naučnici, koji masovno emigriraju u poslednjih par godina, vratili kući.²⁷³ Siriza zahteva obnavljanje države blagostanja i meritokratske države, kao i jačanje vladavine prava na teritoriji Grčke.

Drugi stub se odnosi na obnovu ugrožene ekonomije i uspostavljanje poreske pravde. Preterano oporezivanje srednjih slojeva dovodi do još većeg osiromašivanja tog sloja. Zbog toga se Siriza zalaže za veće oporezivanje bogatih slojeva stanovništva i transparentno oporezivanje. Osim toga, zalažu se za strožu kontrolu onih koji pokušavaju da izbegnu plaćanje poreza. Program leveice predviđa smanjivanje vlade na samo deset ministarstava, ponovno otvaranje javne radio-televizije ERT, kao i zapošljavanje protivustavno otpuštenih radnika.

U trećem stubu svoga programa Siriza se usredsređuje na povećanje zaposlenosti, i to pre svega među mladom populacijom gde je procenat nezaposlenosti čak 60%. Kroz ovaj stub se insistira i na pravima već zaposlenih radnika koja su umnogome zanemarena u prethodnim dogovorima koje su vlasti Grčke sklopile sa međunarodnim finansijskim institucijama. Plan koji Siriza nudi treba da stvori 300.000 novih radnih mesta i da značajno smanji procenat nezaposlenosti.

271 Preuzeto sa: <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=1259197> (mart 2015)

272 Preuzeto sa: <http://www.syryza.gr/article/id/59907/SYRIZA---THE-THESSALONIKI-PROGRAMME.html#.VPO89yzdd2Y> (mart 2015.)

273 Ibid Kroz četiri stuba oporavka Grčke i izlaska iz ekonomske krize Siriza je dala i procenu troškova, kao i benefita koje će Grčka imati. Prvi stub, suprotstavljanje humanitarnoj krizi trebalo bi da košta oko dve milijarde evra. Ovo su najhitnije mere koje vlada mora da preduzme kako bi se zaštitili najugroženiji slojevi grčkog društva. To su pre svega besplatni obroci, struja i lekovi za najsiromašnije. „Solunski program“ predviđa i zabranu aukcija stanova i kuća ukoliko se radi o prvom stanu, odnosno kući, domu u kome ljudi žive, zatim uvođenje zakona o minimalnom neoporezovanom godišnjem prihodu do 12.000 evra, preraspodelu duga građana bankama i državi na mnogo rata, i to pod uslovom da rate ne prelaze 30 odsto godišnjeg prihoda dužnika. Takođe predviđa i ukidanje zatvorske kazne za poreske dužnike i ponovno uspostavljanje zakonom zagarantovanog minimalca od 751 evra, kao što je bilo pre diktata Trojke. (Preuzeto sa: <http://www.syryza.gr/article/id/59907/SYRIZA---THE-THESSALONIKI-PROGRAMME.html#.VPO89yzdd2Y> (mart 2015))

Četvrti stub se pre svega odnosi na ojačavanje demokratije u Grčkoj. Siriza se zalaže za regionalnu organizaciju države, veću transparentnost, veću autonomiju za gradove i opštine. Osim toga, ističu značaj direktne demokratije i većeg učestvovanja građana u političkom životu zemlje kroz narodnu zakonodavnu inicijativu, narodni veto i narodni poziv na referendum o važnim pitanjima za zemlju.

Da li je Siriza izdala svoja obećanja?

Poslednji pregovori između grčke vlade i Evrogrupe (ministri finansija zemalja evrozone) pokazali su da je Siriza mnogo spremnija na ustupke nego što se to na prvi pogled činilo. Mnogi delovi Solunskog programa su ostali neispunjeni, i to ponajviše oni koji se tiču ekspanzije zaposlenosti među mladima. Vlada i dalje ističe da se efekti humanitarne krize moraju zaustaviti besplatnim lekovima, hranom i strujom za najugroženije ukoliko to nema negativne fiskalne efekte. Osim toga, obaveza države da zaštiti one kojima troškovi hipoteke oduzimaju domove je posebno istaknuta.²⁷⁴ Siriza nije uspela da ubedi svoje poverioce da se Grčkoj otpiše veći deo duga koji danas iznosi 174 odsto BDP. Siriza je pre dolaska na vlast u nekoliko navrata isticala da se privatizacije giganata grčke privrede moraju zaustaviti. Međutim, u februaru 2015. godine, posle izbora, vlada je saopštila da će se tenderi koji su u toku izvršiti, što mnogi od onih koji su podržavali Sirizu pre izbora smatraju izdajom obećanja.²⁷⁵ Na pregovorima između Grčke i institucija EU, održanim u februaru 2015., Grčka se obavezala i na to da minimalna plata u ovoj zemlji neće biti podizana. Osim toga, vlada Grčke se obavezala da u narednom periodu predloži mere štednje koje će Unija odobriti.

Mnogi građani Grčke ishode ovih pregovora vide kao izdaju onoga što je Siriza pre izbora obećala. Postavlja se pitanje da li je Grčka u stanju da smanji korupciju, ukine nepotrebne procedure i funkcije i da na taj način uštedi dovoljno. Ovaj dogovor između Ciprasove vlade i institucija Unije naišao je na odbacivanje i među nekim članovima vlade i poslanika Sirize u parlamentu Grčke. Najglasniji kritičar je svakako Manolis Glezos koji je čak zatražio izvinjenje od građana Grčke jer je učestvovao u jednoj iluziji o radikalnim promenama koje je ova stranka trebalo da ispuni.²⁷⁶ Takođe, nekoliko levičarskih organizacija je pozvalo u proteste protiv poteza vlade. Najznačajnija od njih je svakako „Antikapitalistička levičarska saradnja za prevrat“ čija skraćenica ANTARSIA na grčkom znači „pobuna“, „ustanak“. One smatraju da se vlada, pristavši na dogovor, odrekla levičarskih ideja kojima je težila pre izbora.

274 Preuzeto sa: <http://www.bbc.com/news/world-europe-31003070> (mart 2015)

275 Ibid

276 Preuzeto sa: <http://www.keeptalkinggreece.com/2015/02/22/syriza-mep-manolis-glezos-sharply-criticizes-greek-govt-for-negotiations-handling> (mart 2014)

Kada su sami glasači u pitanju, Sirizu su na početku njenog postojanja podržavali pre svega studenti, kao i srednja klasa stanovništva Grčke, i to ona koja se može nazvati grčkom „inteligencijom“, da bi podrška među najsiromašnijim slojevima stanovništva i među radnicima porasla tek u poslednjih godinu dana.²⁷⁷ Siriza uživa i veliku popularnost među građanima zaposlenim u malim i srednjim preduzećima koji se nalaze u privatnom vlasništvu. Među zaposlenima u velikim kompanijama podrška je nešto manja.²⁷⁸ Najmanju podršku Siriza ima među penzionerima i domaćicama.²⁷⁹ Primetno je i da podrška Sirizi uglavnom dolazi iz većih gradova kao što su Solun i Atina, dok je podrška u seoskim sredinama nešto manja. **SIRIZA se suočava sa starom dilemom pokreta i partija koji zagovaraju promene, a nađu se na vlasti u internoj i eksternoj situaciji i okruženju koji ne omogućuju revolucionarne promene.**

To znači da nisu svi glasači SIRIZA imali na umu sprovođenje socijalističkog programa radikalnih društvenih promena u ovom trenutku. Verovatno je da je najveći deo birača glasao za ove partije zato što je poverovao da one mogu izvesti zemlju iz trenutne krize.

* * *

Upravo nas primer Grčke, kao i prethodna (neslavna) istorija dolaska na vlast socijaliste Olanda u Francuskoj (Mladenović, 2013) vodi zaključku da leve alternative nemaju šansu na uspeh ukoliko ne prerastu u jedinstvenu evropsku strategiju i praksu. Pritom, četiri osnovna identifikacijska cilja strategije delovanja čine: (1) dosledna, „ljubomorna“ odbrana korpusa ljudskih prava pred izazovima njihove „fleksibilizacije“, (2) ekonomski i ekološki održiv razvoj sa solidarnošću i kohezijom kao ključnim razvojnim socijalnim ciljevima, (3) podržavanje predstavničke demokratije i participacija u odlučivanju o sopstvenoj sudbini i, posebno (4) rektifikacija (ispravljanje) neopravdanih društvenih nejednakosti.

277 Ibid

278 (Birgit Daiber, Cornelia Hildebrandt, Anna Striethorst 2012)

279 Program se pre svega svodi na odbacivanje politike rezanja troškova i uspostavljanje pravičnije ekonomije. Ovaj program postao je okosnica zahvaljujući kojem je Siriza dobila izbore održane u Grčkoj u januaru 2015. godine. Na ovim izborima Siriza je osvojila 36,3 odsto glasova. To im je donelo 149 od 300 poslaničkih mesta i Siriza je zajedno sa još jednom strankom (Nezavisni Grci) oformila vladu.

BIBLIOGRAFIJA

- Daiber, Birgit; Hildebrandt, Cornelia; Striethorst, Anna. 2002. From revolution to coalition-radical left parties in Europe 2. Berlin: Rosa Luxemburg Stiftung.
- Cuperus, René. 2010. „The Three Options for Social Democracy“ Social Europe Journal.
- Dunphy, Richard; March, Luke. 2013. „Seven Year Itch? The European Left Party: Struggling to Transform the EU“ Perspectives on European Politics and Society, Vol. 14, No. 4: 520–537.
- Liu, Eric & Hanauer, Nick. 2011. „The ‚More What, Less How‘ Government“ Democracy Journal, Winter: 25-35.
- Dinđić, Zoran. 2007. „Uloga nevladinih organizacija u demokratskom društvu“, u: Žarko Paunović (ur.) Budućnost civilnog društva u Srbiji. Niš: Milenium.
- Judt, Tony. 2010. Ill Fares the Land. London: Penguin Books.
- Keith, Dan; McGowan, Francis. „Radical left parties and immigration issues, University of Exeter and University of Sussex“ SEI Working Paper No. 132, p. 15.
- Kioupkiolis, Alexandros; Katsambekis, Giorgos. 2013. Radical Democracy and Collective Movements Today: Responding to the Challenges of Kairos.
- Koljević, Bogdana. 2014. „Radikalna levica i rehabilitacija pojma evropskog građanstva“, u: Evropski građanin u vremenu krize: zbornik radova sa naučnog skupa „Evropski građanin u vremenu krize: izbor između EU i države članice kao lažna dilema“, [Beograd, 26. juna 2013. godine] / priredili Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Krastev, Ivan. 2004. Zamka nefleksibilnosti. Beograd: BFPI.
- Lievrouw, L. A. 2011. Alternative and Activist New Media. Cambridge: Polity Press.
- Lipset, Seymour Martin. 1969. Politički čovek, društvena osnova politike. Beograd: Rad.
- March, Luke. 2008. Contemporary Far Left Parties in Europe, From Marxism to the Mainstream? International Policy Analysis, Friedrich Ebert Stiftung.
- Markus, Robert & Elton, Daniel. 2012. „Zašto partije treba da postanu pokret“ Novi Plamen, br. 17: 132-134.
- Mihailović, Vojislav. 2013. Socijalni kapital i organizacijski kapaciteti sindikata, master rad, Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Mladenović, Ivica. 2012. „Socijalističke magle i vidici: istorijsko zaleđe, aktuelno stanje i potencijal za strukturnu transformaciju“ Novi Plamen, br. 17: 80-102.
- Mladenović, Ivica. 2013. „Pokušaj socijaldemokratije u jednoj zasebnoj zemlji: slučaj Francuske“, u: Zoran Stojiljković (ur.) Levica u postkriznom kontekstu, Beograd: FES.
- Horvat, Srećko i Štiks, Igor. 2013. „Dobrodošli u pustinju tranzicije! Postsocijalizam, Evropska unija i nova levica na Balkanu“ u: Kriza, odgovori, levica: Prilozi za jedan kritički diskurs. Beograd: Rosa Luxemburg Stiftung.

- Ružica, Miroslav. 2011. „Zašto je evropska socijaldemokratija u krizi: Pan-evropska debata o budućnosti ESD, 2009 – 2011“ Političke perspektive, 3/2011: 79-106.
- Ružica, Miroslav. 2013. „Krise i mogućnosti obnove evropske socijaldemokratije“, u Levica u postkriznom kontekstu. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Centar za demokratiju FPN.
- Slavujević, Komšić i Pantić. 2003. „Osnovne linije partijskih podela i mogući pravci političkog pregrupisanja u Srbij“ Beograd: FES i Institut društvenih nauka.
- Stojiljković, Zoran. 2007. „Socijaldemokratija u Srbiji – prostori, šanse i mogućnosti“, u: Brana Marković i Zoran Stojiljković. Socijaldemokratija i socijaldemokratske stranke. Beograd: Službeni glasnik.
- Stojiljković, Zoran. 2008. Partijski sistem Srbije, Beograd: Službeni glasnik.
- Stojiljković, Zoran 2011. „Političke familije u evropskom parlamentu“, u: Gordana Pilipović i Zoran Stojiljković (ur.). Političke grupacije u Evropi. Beograd: KAS i EPUS.
- Stojiljković, Zoran, 2014. Poverenje, participacija i protesti. Beograd: CeSID.
- Wallerstein, Imanuel. 2010. „Does Social-Democracy Have a Future?“ in: www.iwallerstien.com/does-social-deminocracy-have-a-future/ (01/10/2010).
- Wilkinson and Pickett. 2009. The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger. Bloomsbary Press.
- Myrto Tsakatika, Marco Lisi. 2013. „Zippin’ up My Boots, Goin’ Back to My Roots’: *Radical Left Parties in Southern Europe*“ South European Society and Politics.
- Žižek, Slavoj. 2012. The Year of Dreaming Dangerously. London and New York: Verso.

Web adrese

- <http://www.keeptalkinggreece.com/2015/02/22/syriza-mep-manolis-glezos-sharply-criticizes-greek-govt-for-negotiations-handling>
- <http://www.bbc.com/news/world-europe-31003070>
- <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=1259197>
- <http://www.syriza.gr/article/id/59907/SYRIZA---THE-THESSALONIKI-PROGRAMME.html#.VPO89yzdd2Y>
- <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=1259197>
- <http://www.tovima.gr/en/article/?aid=631486>
- <http://www.syriza.gr/page/who-we-are.html>
- <http://www.reuters.com/article/2012/05/13/us-greek-radical-left-leader-rejects-coa-idUSBRE84COE920120513>
- <http://www.marxist.com/wich-way-forward-for-the-left-front.htm>
- <http://www.marks21.info/politika-i-drustvo/nova-levica-u-evropi-politicko-krilo-narodnog-pokreta-protiv-tiranije-kapitala>,

<http://www.pcf.fr/18541>

http://www.placeaurope.fr/?option=com_content&view=section&layout=blog&id=15&Itemid=2

<http://www.sinnfein.ie/eu-affairs>

<https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/michele-barbero/can-alexis-tsipras-save-italian-left>,

<http://www.izquierda-unida.es/>

<http://www.wsws.org/en/articles/2014/08/21/pode-a21.html>

<http://pescanik.net/podemos-nova-spanska-levica/> Julia Macher, Blätter <https://www.blaetter.de/archiv/jahrgaenge/2015/februar/podemos-und-co.-spaniens-neue-linke> (februar 2015.), Izbor i prevod Miroslav Marković

<http://en.die-linke.de/die-linke/documents/party-programme/>

http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,15940883,Niemiecka_partia_Lewica_Ukraina_nie_powinna_dostawac.html

<http://www.europarl.eu/news/public/focus>

www.guengl.eu/ <http://www.guengl.eu/>,

<http://www.europe-politique.eu/elections-europeennes-2004.htm>

<http://www.european-left.org/about-el>

Branko Bošković²⁸⁰

Univerzitet Donja Gorica

Država socijalnog investiranja: mogućnosti stvaranja nove Evrope?

UVOD

Već od svog samog početka ekonomska kriza je pokazivala znake mnogo širih uticaja i posljedica koji će se osjetiti i van oblasti isključivo ekonomije. Iluzornost razmišljanja o zatvorenosti određenih oblasti društveno-političkog sistema davno su nestale i stvarno pitanje koje treba postaviti je koliki je zaista stepen integrisanosti zajednica, regija, država, ekonomije, politike, kulture isl. Odnosno, koliko negativan ili pozitivan efekat u jednom segmentu može imati posljedica na druge je ključno pitanje. Značaj kapitalizma kao oblika društveno-ekonomskog sistema je takođe neporjeciv (npr. Giddens 1994) i u analizu tog dijela nije neophodno ulaziti, dodatno iz razloga što je ekonomska kriza samo potvrdila ovu tvrdnju. Zato je pitanje na koje ovaj rad pokušava da odgovori pitanje o spremnosti Evropske unije da uspješno odgovori na probleme sa kojima se srijeće, pogotovo u kontekstu ekonomske krize i krupnih socijalnih promjena koje postaju sastavni dio razmišljanja o budućnosti.

Rad je podijeljen u nekoliko djelova. U prvom dijelu se govori o uspješnosti integracija u Evropskoj uniji odnosno razlikama koje su postale realnost funkcionisanja institucija danas. Drugi dio govori o važnim socijalnim i demografskim promjenama na evropskom kontinentu i posljedicama koje one imaju, dok je treći dio posvećen kritici klasične socijaldemokratije i neoliberalizma, ističući na taj način potrebu stvaranja novog modela socijalne politike. Četvrti i peti

dio predstavljaju analizu modela države socijalnog investiranja. U sedmom dijelu se analizira adekvatnost modela države socijalnog investiranja u Evropskoj uniji, dok poslednji dio ističe vezu stavova i mišljenja građana EU o principima na kojima je ovaj model zasnovan.

EVROPA IZMEĐU INTEGRACIJA I PODJELA

Mogućnost uspješnog odgovora na probleme ekonomske krize zavisila je od ranijih ali i sadašnjih politika koje su sprovedene. Konkretno, u Evropskoj uniji, statistika pokazuje da države koje su imale veći stepen ekonomske i fiskalne kontrole nisu prošle kroz toliko negativne zaokrete kao što je bio slučaj sa onima koje su u ovom smislu zaostajale (Eurostat 2015). Čini se da je zato jedno od najvažnijih pitanja koje je Evropska unija imala pred sobom bilo koliko je stepen dosadašnjih integracija i kretanje ka izvjesnom stepenu centralizacije u nekim oblastima bilo uspješno? Kriza je pokazala da su problemi koji odavno postoje i dalje prisutni i da mogu predstavljati ozbiljnu prijetnju za budućnost Unije. Zato pojedini autori s pravom skreću pažnju na podjele koje su nastale u EU nakon krize a koje obesmišljavaju težnje stvaranja kontinenta bez podjela, što je jedan od polaznih principa Lisabonskog ugovora (European Union 2007).

Dva načina dijeljenja država članica su posebno važna, iz razloga što predstavljaju direktan oblik podrivanja principa na kojima Unija počiva, a koji su osnova demokratičnosti i jednakosti država članica, makar formalno. Osim toga, odnos institucija sa građanima, pogotovo u periodima smanjene stabilnosti podrija njihovu efikasnost, što se može smatrati trećim, indirektnim oblikom dijeljenja u EU. Prvo, razlike u formalnom i svakodnevnom funkcionisanju. Giddens (Giddens 2013) govori o dvije Evrope, EU1, koja je Moneovska, predstavlja institucionalnu strukturu i način odlučivanja, dok EU2 predstavlja stvarnu moć, koja je mnogo više neformalnog karaktera. Danas Evropom faktički upravlja EU2, što je slučaj bio i ranije, ali je u trenutnim okolnostima to dovelo do drugačijih posljedica, imajući u vidu i ulogu drugih međunarodnih organizacija, konkretno MMF-a najviše (Ibid.). Drugo, povećavaju se razlike između članica na osnovu eksternih kriterijuma, odnosno onih koji nemaju uporište ni u formalnim ni u neformalnim odnosima država članica već su posljedica same ekonomske krize ili drugih faktora. Bek (Beck 2013) zato govori o tri izvora nejednakosti ili dijeljenja u EU: prvo, dijeljenje između država sjevera i juga tj. kreditora i dužnika, drugo, između članica euro zone i onih koji to nisu, što se prenosi na mogućnosti odnosno snagu odlučivanja u važnim pitanjima i treće, da su rezultati izbora u pojedinim državama članicama takvi da govore o tome da su politike EU neprihvatljive. Posljedica trećeg je da su politike institucija, zajedno sa nekim od mjera za koje vlade država članica glasaju, u suprotnosti sa željama građana pa se faktički dolazi u situaciju da

otpor koji nastaje „odozdo“ nema nikakvog dodira sa stvaranjem evropskog projekta „odozgo“ (Ibid.). Evropske države podijeljene su sad kao nikad nakon Drugog svjetskog rata i dostignuća evropskih integracija nikad nisu bila pod većom prijetnjom (Streeck 2015). Isti autor vidi zajedničku valutu kao najveći izvor podjela i što je dodatni problem, da se ovakvim odnosima ne nazire kraj (Ibid.). U ovakvom društveno-političkom miljeu i poremećenim odnosima, postoji li mogućnost stvaranja nove Evrope i šta je polazna osnova na kojoj Evropska unija treba da gradi sebe u budućnosti? Odgovor na ova pitanja mora ići dalje od samo davanja brzih rešenja i neophodan je zaokret ka dugoročnoj strategiji, kako se iste greške ne bi ponavljale.

SOCIJALNE PROMJENE I POTREBA STVARANJA NOVE EVROPE

Evropska unija se kontinuirano prilagođava okolnostima, političkim, socijalnim, ekonomskim isl. Zato institucije svoje politike prilagođavaju novonastalim okolnostima ali kreirajući ih dalje, podržavaju određeni oblik funkcionisanja, postavljajući ciljeve i definišući prioritete. Obzirom na to da je tema ovog rada vezana za državu socijalnog investiranja, od posebnog su značaja socijalne promjene kroz koje evropska društva prolaze. Esping Andersen (Esping Andersen, Gallie, Hemerijck & Myles 2002) govori da živimo u vremenu revolucije u kojem se posebno ističu demografska i porodična, koje dovode do veće nezavisnosti žena i njihove mogućnosti stvaranja karijere, što ima dugoročne posljedice i u drugim sferama društveno-političkog života. Sloboda kao princip postaje vodeći moto u stvaranju životnih biografija i narativa, pa pojedinci imaju mogućnost da potpuno sami kreiraju svoje životne stilove (Giddens 1991). Kao prvo, porodica dobija drugačiji smisao i značenje. Broj porodica u kojima žive dva roditelja sa djecom se smanjuje, a sve je veći broj porodica sa jednim roditeljem (Esping Andersen, Gallie, Hemerijck & Myles 2002). Osim toga, pojava samačkog života postaje svakodnevica društvenog života ne samo u Evropi nego i šire (Giddens 2009). Drugo, slabija regulacija unutarporodičnih odnosa zajedno sa slobodnim izborom kao glavnim obilježjem dovodi do toga da porodica postaje manje stabilna i da odnos djece i roditelja dobija drugačiji smisao. Djeca su predmet isključivo želje i plana roditelja (čak i jednog, ne moraju biti oba), a i šansa da djeca ne ostanu sa oba roditelja se povećava (Esping Andersen, Gallie, Hemerijck & Myles 2002). Zbog svega već navedenog, a i usljed drugih faktora koji ovdje neće biti razmatrani zbog ograničenog prostora i suštine teme rada, prirodni priraštaj se u kontinuitetu smanjuje (Eurostat 2015). Četvrto, Evropa postaje kontinent koji stari, a efekti ovakvog trenda značajno će uticati na koncipiranje zdravstvene i penzijske politike u EU (European Commission 2013; Hemerijck 2012; Natali 2011). Zajedno sa klimatskim promjenama, starenje stanovništva predstavlja najveći izazov za Evropsku uniju u budućnosti, zato što se stepen zavisnost starijih sve više povećava u odnosu na zaposlene (Lutz 2007).

Ovako izmijenjena socijalna struktura direktno je vezana za socijalnu politiku, odnosno državu blagostanja. Kako je jedan od najvažnijih ciljeva države blagostanja da pomaže onima koji su najviše izloženi rizicima tako se njena uloga mijenja onda kada rizici dobijaju novi oblik. Imajući u vidu i negativne efekte ekonomske krize i povećan rizik od gladi i društvene i isključenosti, onda se pitanje dodatno komplikuje i stvara potrebu trajnog rješavanja problema. Ono što je najočiglednija posljedica ovih odnosa je da se stvaraju novi društveni dobitnici i gubitnici (Vandenbroucke 2012) koji predstavljaju nove društvene kategorije. Tradicionalni odnosi u porodici, sa jasnom identifikacijom i podjelom uloga, uz postojanje stabilne i brojne radne snage omogućili su nastanak klasične države blagostanja koja je dugo bila garant zaštite i prosperiteta. Danas međutim, to više nije slučaj, jer su se obje vrste odnosa promijenile. S druge strane, jedno od najvažnijih obilježja novih društvenih odnosa je dinamičnost, što stvara potrebu za trajnim prilagođavanjem, a što je mnogo važnije, za trajnom pripremljenošću za različite vrste promjena i tranzicija.

Zbog svega navedenog, novi identitet Evropske unije, ali i Evrope, ako se makar u vrijednosnom smislu izjednače, što je prihvatljiv minimum u kontekstu teme (Giddens 2013), treba da počiva na opšteprihvaćenim vrijednostima koje nisu isključivo političke nego bi morao biti šire određen i temeljno drugačije orijentisan. Manjak legitimiteta institucija EU do sad je značajno podrivao podršku i povjerenje građana. Nova Evropska unija mora biti zasnovana na integrativnim procesima i inkluzivnim politikama, kako prema državama članicama tako i prema građanima, zato integracija ovdje ima dvostruki smisao. Ovo je posebno evidentno danas, nakon što su posljedice ekonomske krize u značajnoj mjeri poremetile balans u ovom smislu. Obzirom na to da politička integracija kao glavni pokretač ne daje dovoljno rezultata, kao što je već naglašeno, neophodno je naći novi osnov ponovnog oživljavanja i produblivanja zblizavanja EU, kako među građanima tako i međuinstitucionalno. Socijalne i demografske promjene su dovoljno duboke i značajne da mogu biti uzete kao početna osnova izgradnje novih društvenih odnosa. Država blagostanja, kao neizostavni dio EU od njenog osnivanja (Pestieau 2006) i kao pokušaj nalaženja institucionalizovanog odgovora na socijalne promjene, može biti polazna tačka u ovom procesu. Međutim, nove i drugačije okolnosti zahtijevaju i drugačiji oblik države blagostanja i zaokret koji će uspješno odgovoriti na izazove novog vremena.

ZAŠTO SU RANIJI KLASIČNA DRŽAVA BLAGOSTANJA I NEOLIBERALNI MODEL NEODRŽIVI?

Evropski kontinent ima dugu istoriju socijalne politike i to je jedna od temeljnih osnova na kojima Evropska unija počiva. Od početka ovog vijeka i u drugoj polovini prethodne decenije, modernizacija socijalne politike postaje nova paradigma na kojoj se mora izgraditi model koji će drugačije rješavati organizaciju

u ovom polju. Palme (Palme 2009) naglašava tri razloga neophodnosti modernizacije socijalne politike: da raniji sistem socijalne politike više nije efikasan u borbi sa gladi, da je sadašnji sistem preopterećen finansijski i da politike moraju biti produktivnije, imajući u vidu mogućnosti zapošljavanja i starenje društva. Još je 1997. Evropska komisija (European Commission 1997) naglasila istu potrebu polazeći od nekoliko principa koji treba da budu pokretači promjena: produktivnost socijalne politike, zaokret ka politikama koje su orijentisane na zaposlenje, adaptiranje demografskim promjenama, adaptiranje novom polnom balansu, poboljšanje za građane koji se kreću u okviru Unije.

Kao što Bek tvrdi, citirajući Gramšija, „kriza nastaje kada staro uređenje umire i novo ne može da se rodi“ (Beck 2013, 12). Kriza je često pokretač i promjena, u dva smisla, pokazuje šta treba uraditi tj. gdje su bile greške u ranijem uređenju i koliko se daleko može ići tj. šta se može postići (Palme 2009). Govoreći o Evropskoj uniji i socijalnoj politici kriza je pokazala da su dosadašnji odgovori na probleme bili kratkoročni i da nisu davali trajna rješenja. Ovakva politika EU posljedica je već navedenih podjela i često nejasne faktičke podjele nadležnosti i odgovornosti (Taylor-Gooby 2004). Iz tog razloga je socijalna politika često bila nekoherentna, mada u ovom segmentu treba imati na umu da su sistemi socijalne zaštite drugačije organizovani. Esping-Andersen (1990) navodi tri režima države blagostanja u EU: liberalni, konzervativni i socijaldemokratski. Njegova tipologija se uzima kao najopštija i većina drugih autora se može uklopiti u ovaj model iako neki dodaju još jedan ili dva tipa koji su distinktivni (Giddens 1999; 2007; Fenger 2007; Adnett & Hardy 2005). Razlike otežavaju mogućnost koherentnog djelovanja koje može biti jednako efektivno za sve članice, i to je razlog potrebe kretanja ka novim modelima organizacije režima socijalne politike.

Dualizam kejnzijanske države blagostanja nasuprot neoliberalne politike postaje plodno tlo za traženje novih modela socijalne politike iz razloga što su i jedan i drugi model postali neodrživi. Klasična socijaldemokratija počiva na tipičnom muškom radniku, nuklearnoj porodici sa jednom hraniocem pa je ključna uloga države bila da pomaže različite oblike nezaposlenja kroz varirajuće oblike transfera (Ferrera 2009). Odnosno, uloga države je ovdje prevashodno kompenzatorskog karaktera i prioritet su starije generacije (Ibid.). Stoga je osnovna odrednica ovog modela da djeluje post-festum i da je statičan jer ni na koji način ne pospješuje aktivizam građana, odnosno čak ih dovodi u zavisnost (Giddens 2007). Rizik koji je ranije preuzimala država na sebe više nije moguće rješenje iz razloga što mjere štednje ovakvo funkcionisanje čine neodrživim. Odgovornost ne može biti samo na institucijama jer građani moraju više odgovornosti da preuzimaju na sebe i da zajedno sa institucijama koriste razne oblike mogućnosti kako bi popravili svoje mogućnosti. Fleksibilizacija radnih odnosa i nestanak trajnog zapošljenja, zajedno sa dinamičnom, uslužnom ekonomijom čine osnovu promjena koje dovode do neadekvantnosti i slabe prilagodljivosti kejnzijanske ekonomije. U ovakvim uslovima, iracionalnost tržišta je nemoguće trajno kontrolisati mehanizmima koje država ima na raspolaganju (Bošković 2011).

S druge strane, na suprotnom polu, neoliberalni pristup takode je neadekvatan iz razloga koji su suprotstavljeni razmišljanju Kejnsova. Koncept rizika u neoliberalnom pristupu ima sasvim drugačiji smisao i u potpunosti je prepušten pojedincu pa je država samo pokušaj pružanja adekvatnog okvira funkcionisanje tržišta. Osim individualizacije odgovornosti i rizika, neoliberalni pristup je neadekvatan i zato što previše usko posmatra zapošljenje i polazi od pretpostavke da je svaki posao dobar posao (Jenson 2009). Blagostanje pojedinca je na ovaj način isuviše usko shvaćeno i dinamičnost globalnih ekonomsko-političkih procesa ne daje dovoljno prostora za prevazilaženje situacije koje se mogu smatrati krizama. Na ovaj način institucije igraju perifernu ulogu, u smislu kreiranja građana koji mogu snositi odgovornost sami, što ima pozitivnu stranu jer povećava kompetitivnost (Lundvall & Lorenz 2009). Međutim, zaštita je svedena na minimum pa je rizik dvostruk: drastično povećavanje nejednakosti, što je slučaj sa državama koje su usvojile ovaj model, kao prvo i stvaranje moguće kasnije zavisnosti dijela stanovništva od socijalne politike i drugih oblika zaštite, usljed nedostataka drugih mehanizama aktivacije i uključivanja.

Oba modela zasnovana su na potrošnji, samo u različitom smislu i cilju (Jenson 2009). Dok klasični socijaldemokratski model funkcioniše na principu javne potrošnje, dok je neoliberalni usmjeren na ličnu potrošnju (Ibid.). Zato je odnos redistribucija nasuprot slobode odnos koji je danas zastario i koji je problematičan iz nekoliko razloga: neodrživost, usljed mjera štednje koje pogadaju i institucije i građane, nefleksibilnost, jer ne pružaju blagovremenu i adekvatnu zaštitu u periodima nestabilnosti, neodgovornost, u prvom slučaju građana, a u drugom institucija. U poremećenim uslovima ponude i potražnje, posebno na tržištu rada, pojedinci se okreću rješenjima koja ne daju trajne odgovore, pa se dovodi u pitanje realna korisnost ovakvog pristupa (Bonoli 2009). Zato je neophodno tražiti novi model uređivanja odnosa porodica-zajednica-država-tržište, kako bi veze između sva četiri dijela bile ne samo čvršće nego i mnogo stabilnije, ali i da odgovornost i značaj svakog od segmenata dijamenta blagostanja (welfare diamond) bude adekvatno definisan u odnosu na pojedinca (Jenson 2009).

DRŽAVA SOCIJALNOG INVESTIRANJA – NASTANAK I OSNOVNA ODREĐENJA

U prethodnom dijelu teksta je naglašeno da je jedno od ključnih obilježja socijalne politike u Evropskoj uniji, kao i u velikom broju drugih oblasti, neujednačenost i postojanje različitih modela. Od neoliberalnog pristupa ka socijaldemokratskom, kao dvije krajnje granice, u oblastima rada, zapošljavanja, usluga, raznih oblika olakšica, direktnih i indirektnih davanja isl, variraju i načini uređivanja socijalne politike. Ovo ni u kom slučaju ne predstavlja problem jer je najvažnije da se ispuni cilj, a način na koji će to biti konkretizovano može biti

prepušten državama članicama, što je trenutno i slučaj u EU. Zato je ključno definisati osnovne principe na kojima treba graditi novu Evropu kada je socijalna politika u pitanju. To istovremeno i demokratski problem jer će predstavljati izazov za građana usred potrebe djelimičnog odricanja zarad sigurnosti u budućnosti (Morel, Palier & Palme 2009) i njihova saglasnost će biti neophodna. S druge strane, problem je mnogo više evropski i odnosi se na cijelu EU, zato je i međunarodni jer je neophodno naći zajednički, kako bi se izbjegli jednostranost i podjele, kao što je do sad bio slučaj.

Prevazilaženje već pomenute dihotomije moguće je kroz model države socijalnog investiranja. Najjednostavnije rečeno, radi se o modelu aktivacione ili osposobljavajuće države blagostanja (Giddens 2007). Država socijalnog investiranja bazira se na zaokretu u socijalnoj politici, koji podrazumijeva strategiju rekonfiguracije veza između tržišta rada, porodičnih struktura, rizika i potreba, kroz modernizovane javne i socijalne politike (Palme 2009). U osnovi, model je zasnovan na kritici neoliberalizma i ovakva orijentacija vidljiva je kroz dva elementa: stvaranje „biznis planova“ od strane nadležnih institucija, kako bi građani mogli da procjenjuju svoje mogućnosti i kreiranje biznis-orijentisane, tržišno-prijateljski i dinamičke preduzetničke države (Jenson & Saint-Martin 2003). Ali ima i socijaldemokratsku orijentaciju, koja se ugleda u stvaranju novih partnerstava između porodica, tržišta i država, uz nuđenje mogućnosti ali i zaštite koja bi imala podsticajni karakter (Ibid.). U literaturi se koristi nekoliko naziva za ovaj model: treći put, inkluzivni liberalizam, razvojna država blagostanja, nova država blagostanja, LEGO model (Jenson 2009).

NOVE POLITIKE ZA NOVO VRIJEME

Nova socijalna politika, na kojoj se država socijalnog investiranja i zasniva ima nekoliko ciljeva, koji predstavljaju zaokret u odnosu na oba već postojeća modela: razmišljanje o cjelokupnom životnom vijeku, a ne samo o kritičnim fazama života (životne tranzicije), usmjerenost na djecu i najranije periode života, davanje obrazovanju fundamentalnog mjesta i jačanje veze između kvalifikacija i mogućnosti sa jedne i kolektivnog blagostanja sa druge strane (Nikolai 2009). Giddens (1998), u jednom od prvih radova na ovu temu izlaže osnovne principe države socijalnog investiranja: dinamizam tržišta koji treba da je u bliskoj vezi sa javnim interesom, jednakost ka uključenost i borba protiv dvije vrste isključivanja, na vrhu i na dnu društvene ljestvice, stvaranje zajedničkog građanskog morala, uspješno upravljanje rizicima. Navedeni ciljevi duboko su ugrađeni u principe na kojima EU počiva ali i u ciljeve koji su definisani kao primarni (European Commission 2010). Oni odslikavaju najdublje evropske vrijednosti i to je najveća prednost države socijalnog investiranja, što ishodi politika nisu nacionalno ograničeni već prevazilaze nacionalne granice i stvaraju osnovu za izgradnju koherentnije socijalne politike. To su vrijednosti koje dijeli značajan

dio građana Evropske unije i koje u vrhu njihovih prioriteta u pogledu stavova, podrške i povjerenja prema EU (European Commission 2015).

Govoreći pojedinačno o segmentima na kojima se zasniva država socijalnog investiranja, cjeloživotna orijentacija je principijelno polazište nove formule. Iako je u direktnoj vezi za drugima principima, kroz ovaj segment se preklapaju svi ostali i jasno se vidi da je ovaj model socijalne politike okrenut ka pažljivom planiranju budućnosti. Ulaganje u ovom kontekstu podrazumijeva sredstva koja će biti utrošena sada, kako bi se kasnije smanjili negativni efekti mogućih kriza u bilo kojem periodu života. Klasična socijalna država dominantno je bila usmjerena na dva perioda tranzicija, iz sistema obrazovanja ka tržištu rada i zaposlenju i iz zaposlenja u penziju (Gazier 2009). Praksa je pokazala da ovo jesu periodi u kojima se najčešće problemi i javljaju (Ibid.). Danas je procenat nezaposlenosti najveći kod mladih (Eurostat 2015), a procenat onih koji se smatraju društveno isključenima osim mladih značajno obuhvata i najstarije tj. penzionere (Ibid.). Model socijalnog investiranja ima za cilj da pojedince različitim oblicima ulaganja pripremi za ove faze, kako bi one mogle biti što lakše prevaziđene. Zato investiranje postaje kontinuirano i sastoji se u pružanju niza usluga, od najnižih uzrasta i mogućnosti sticanja neophodnog, adekvatnog i upotrebljivog znanja koje olakšava tranzicije. Socijalno investiranje ima integrativni karakter jer objedinjuje socijalnu i obrazovnu politiku (Nelson & Stephens 2009).

Obrazovanje dobija ključno mjesto kao polje investiranja i centar ulaganja socijalne politike. Obzirom na to da je investiranje cjeloživotno, posebna pažnja je posvećena. Još je Erikson (Giddens 1991) insistirao na tome da se kognitivne mogućnosti ali i odnosi povjerenja kod djece razvijaju u najranijem djetinjstvu. Ulaganje u ljudski kapital djece zato postaje jedno od najvažnijih obilježja države socijalnog investiranja. Konkretno govoreći o socijalnoj politici, dodatni doprinos ovakve koncepcije je što dvostruko utiče na zapošljavanje i kvalitet brige o djeci. Visok kvalitet brige o djeci omogućava ne samo razvoj njihovog ljudskog kapitala već pospješuje mogućnosti roditelja kako finansijski, tako i da zadrže dovoljan nivo vještina (Morgan 2009). Osim toga, stvaraju se i mogućnost za žene sa nižim nivoima stručne spreme dobiju pristup tržištu rada jer se otvaraju šanse za zaposlenje, pa makar i na part-time nivou (Ibid.). Korist je zato direktno i za roditelje koji mogu imati odsustvo s posla koje je plaćeno i za djecu koja imaju kvalitetnu brigu, ali i indirektno, za one koji bi pružali brigu u odsustvu roditelja. Nordijske države imaju primat kada je kvalitet socijalnih usluga za djecu u pitanju, dajući najduža i plaćena odsustva roditeljima. Ovo je slučaj iz razloga što nordijske države pokazuju najveći kvalitet usluga i što djeca koja iz njih dolaze imaju visok stepen ljudskog i socijalnog kapitala (Giddens, 2007; Lundvall & Lorenz 2009).

Tokom 90-ih godina prošlog vijeka OECD je zagovarao stvaranje „ekonomije zasnovane na znanju“ (Lundvall & Lorenz 2009). Država socijalnog investiranja odstupa od ovog modela iz razloga što takav pristup nije dovoljno

dinamičan. Razvoj globalizacije, deregulacije i informacija i komunikacione tehnologije dovodi do stalne difuzije oblika potražnje na tržištu rada (Ibid.). Zato na strani ponude uvijek mora dolaziti do usavršavanja i prilagođavanja novim uslovima i to je glavni razlog što „ekonomija znanja“ nije dovoljna. Zbog toga i obrazovanje dobija novu ulogu, pogotovo u odnosu između vještina i znanja koja se stiču. Znanja koja se stiču nisu dovoljna za cijeli radni vijek, a često ni za dio, pa je neophodno trajno usavršavanje. Pošto je cilj države socijalnog investiranja stvaranje jednakih početnih šansi, znanja i vještine moraju biti u skladu za zahtjevima tržišta rada, pa je sticanje kognitivnih preduslova proces na kojem je neophodno raditi od početka (Nelson & Stephens 2009). Osim toga, oni koji su zaposleni moraju imati pristup treninzima i obuci kako bi ostali u dodiru sa potrebnim vještinama za svoj posao (Gazier 2009). Ovakav pristup potvrđuje potrebu usaglašavanja i koordinacije između privatnog i javnog sektora, omogućavajući objema stranama adekvatne i zadovoljavajuće uslove. Država socijalnog investiranja zato ne poznaje jasnu podjelu između države u klasičnom smislu i civilnog društva, ističući saradnju između svih sektora kao neophodan uslov.

Orijentacija nove socijalne politike bi trebala da bude ka zaposlenosti a ne ka nezaposlenima, u cilju aktivacije i dinamizma. Zato inkluzivnost postaje prioritet socijalne politike jer uspješnost modela zavisi od funkcionisanja cijelog sistema i u svim domenima koji su već navedeni. Stvara se svojevrsni „inkluzivni liberalizam“ koji ide od jednakosti na kraju ka jednakosti početnih šansi i jednakosti šansi tokom života u periodima životnih tranzicija (Craig & Porter 2004). Zaokret obuhvata i politike zapošljavanja i mora se refokusirati sa manjka zaposlenosti na manjak zapošljivosti, uzimajući na taj način kao prioritete znanje i vještine i stvarajući „dinamičku jednakost“ (Jacobsson 2009), otvarajući mogućnosti brzih rješenja problema sa kojima se osobe srijeću u ovoj oblasti ali rješenja koja su trajna.

Država socijalnog investiranja je mogućnost stvaranja nove Evrope zato što iz korijena mijenja odnos građana i države, odnosno institucija, kako nacionalnih tako i Evropskih. Mijenja se ono što Dženson i Sent-Martin (Jenson & Saint-Martin 2006) nazivaju arhitekturom blagostanja. Pojam se odnosi na načine oblikovanja odluka kojima se uređuje ne samo socijalna politika već i način uređivanja širih društvenih odnosa u cilju dostizanja željenog stepena društvene kohezije. Blagostanje nije dovoljno samo definisati kao cilj, u bilo kojem obliku i model države socijalnog investiranja ovakvo razmišljanje prevazilazi, već je važno redefinisati ulogu građana u odnosu država-tržište-porodica-dobrovoljni sektor (Jenson 2009). Suština modela je da stvara okruženje u kojem institucije nisu jedini aktivan akter već i da građani preuzimaju veći stepen odgovornosti, kako prema sebi tako i prema drugima. Zato je država socijalnog investiranja odgovor i na socijaldemokratiju i na neoliberalizam. I građani i institucije moraju biti trajno aktivni i doprinositi u kreiranju kako kvalitetnih usluga tako i zadovoljavanja potreba.

MOGUĆNOSTI I PROBLEMI DRŽAVE SOCIJALNOG INVESTIRANJA U EVROPI

Stvaranje nove Evrope kroz državu socijalnog investiranja je moguće ali mora biti pažljivo planirano. Ovaj se model u Skandinaviji pokazao kao uspješan. Skandinavske države su osjetile negativne efekte ekonomske krize ali u manjoj mjeri nego što je to bio slučaj sa većinom drugih država članica. Ovo je efekat dugo planirane politike, ne samo socijalne nego i šire. Skandinavske države su već u sedamdesetim godinama prošlog vijeka uvele sveobuhvatnu socijalnu politiku koja je imala za cilj ne samo inkluzivnost nego je imala i izrazito egalitarni karakter (Lundvall & Lorenz 2009). Međutim, visoka cijena održavanja ovakvog sistema kroz visoke poreze dovedena je u pitanje (Taylor-Gooby 2001), pogotovo tokom trajanja i nakon krize. Zato se postavlja pitanje je li ovo model koji je primjenjiv i u ostatku Evrope i šta je to što je u ovim državama dovelo do toga da je država socijalnog investiranja model za kojim i ostale članice EU treba da krenu?

Prije svega, u skandinavskim državama je procenat društveno isključenih i onih koji su u riziku od gladi manji nego u ostatku Evrope (Eurostat 2015). Osnovni razlog ovakvog odnosa je što su ove države već od 80ih godina prošlog vijeka inkorporirale zaštite od rizika novog vremena i preventivno djelovale na njih (Vandenbroucke & Vleminckxx 2011). Većina ostalih članica EU nije svoje sisteme prilagodila novim rizicima toliko ,rano' pa je njihov egalitarni karakter manje izražen u ovom smislu. Zato bi korak u dalje trebao biti jasno preciziranje neophodnih mjera koje treba preduzeti kako bi socijalna politika postigla željene ciljeve. U praksi bi to značilo jasno definisanje ciljnih grupa i konkretnih mjera odnosno politika koje će biti preduzete. Obzirom na različite sisteme države blagostanja, ovaj domen još uvijek mora ostati pod nacionalnim nivoom odlučivanja, ali prateći ciljeve definisane od strane EU (npr. European Commission 2010). Rezultati ovakve politike ne bi odmah bili vidljivi u potpunosti, ali bi uz pažljivo planiranje otvorili mogućnost smanjivanja negativnih efekata novih rizika. Samim tim, Evropa bi imala šansu da se kroz modernizaciju sistema socijalne politike blagovremeno prilagodi promjenama koje su neminovne. Ovo bi značilo i izbjegavanje jednostranih i kratkoročnih mjera, kao što je bio slučaj tokom ekonomske krize (Beck 2013).

Država socijalnog investiranja stvara nezavisne pojedince (građane), kroz preventivno djelovanje i davanje jednakih šansi. Uloga države je da svakom obezbijedi mogućnost sticanja dovoljno znanja, vještina i mogućnosti da mogu biti aktivni na tržištu rada, odnosno da mogu imati posao koji je adekvatan i prihvatljiv (Jacobsson 2009). Ženama se nudi politika izbora, posebno u domenu balansiranja porodice i posla. Odgovornost se dijeli između građana i države, pri čemu je uloga države mnogo više orijentisana ka uslugama, kao što su obrazovanje, zdravstvena zaštita isl. Ipak, neki autori upozoravaju na nekoliko problema do kojih može doći preorijentisanjem sa stare na novu socijalnu politiku.

Prvo, je li država socijalnog investiranja zaista egalitarnog karaktera. Uzimajući u obzor prethodno rečeno, postavlja se pitanje može li nova socijalna politika da djeluje u uslovima većih socijalnih nejednakosti i u okolnostima jakih mjera štednje. Ako se investiranje postavi kao primarni cilj, kakve su mogućnosti države da investira u okolnostima kada je neophodno prije svega smanjiti stepen nezaposlenosti i rizika od gladi, pa tek onda planirati strategiju za dalje. Ukratko rečeno, može li investiranje biti prioritet u uslovima kao što je npr. slučaj u Grčkoj danas. S druge strane, model države socijalnog investiranja ne mora nužno da smanjuje nejednakosti, pogotovo ako je neophodna primjena negativnih mjera, npr. pri aktivacionim politikama zapošljavanja (Vandenbroucke & Vleminckxx 2011) kada je kontrola nad pojedincem nemoguća u potpunosti, odnosno, da pojedinac ne pokazuje interesovanje da participira u aktivacionim procesima. Upotreba negativnih mjera može dovesti do suprotnog efekta ali se otvara pitanje efektivnosti ovakvih mjera na osobu u konkretnom slučaju (Ibid.).

Drugo, da je nova socijalna politika manje redistributivna. Ako se uzmu u obzir mjere štednje ali i činjenica da su sredstva dostupna za socijalnu politiku ograničena, da li se može desiti da zaštita od novih rizika dovede do zapostavljanja zaštite od starih rizika? (Vandenbroucke & Vleminckxx 2011). Odnosno, gubi li se na ovaj način osnovni smisao i svrha države blagostanja, a to je njen redistributivni karakter. Ovdje se upozorava na Metju efekat (Matthew effect) odnosno činjenicu da nova socijalna politika suštinski najviše pozitivno djeluje na pripadnike srednje klase, što primjećuje i Kantiljon (Cantillon 2011) kada su u pitanju mjere usmjerene ka djeci kao i one prema porodici. Uspješnost novih mjera zavisi od toga da li strategija socijalnog investiranja dostiže domaćinstva sa niskim primanjima, prema kojima je prvobitno socijalna politika najviše i usmjerena (Vandenbroucke & Vleminckxx 2011).

Treće, što je ujedno i problem države blagostanja uopšte, na koji način mjere štednje mogu uticati na održavanje socijalne politike i dovodi li smanjenje raspoloživih sredstava do sužavanja polja djelovanja socijalne politike. Država socijalnog investiranja zahtijeva jasno i pažljivo definisane ciljeve pa je smanjenje budžeta udar na mjere koje treba da djeluju koherentno i da imaju integrativni karakter. Zato je pitanje štednje i pitanje za mogućnosti države socijalnog investiranja, pogotovo uzimajući u obzir razlike u sistemima socijalne politike na nivou država članica.

Konačno, socijalna politika je direktno zavisna od političkih odnosa i može biti kompromis političkih aktera, pogotovo u pitanjima kao što su politike zapošljavanja, deregulacije tržišta rada, minimalnih nadnica isl. Zato se postavlja pitanje, pogotovo što je u Evropskoj uniji u periodu krize dominirao uticaj desničarskih partija, koliko političke elite mogu doprinijeti ili inhibirati modernizaciji socijalne politike. Strah od, prije svega, politika koje su više nacionalno nego proevropski orijentisane a i od populističke politike koja na duže staze može narušiti odnos članica-EU, dovodi u pitanje i opstanak modela države socijalnog

investiranja. Sve prethodno rečeno ima smisla jedino u uslovima zajedničke i dobro koordinirane politike koja neće praviti izuzetke ni po kojem osnovu, suprotno od onoga kako je danas slučaj u Evropskoj uniji.

DRŽAVE SOCIJALNOG INVESTIRANJA KROZ STAVOVE GRAĐANA EVROPSKE UNIJE

Prethodnim stavom se stoga naglašava evropski karakter projekta države socijalnog investiranja kao jedini mogući i održivi okvir ovog pristupa. Građani Evropske unije percipiraju probleme koje država socijalnog investiranja treba da riješi kao važne (European Commission 2014; 2014b; 2015). Ali što je još važnije i po čemu je ovaj model distinktivan, a to je sam pristup problemima i način njihovog rješavanja i ovakva politika je takođe bliska građanima EU. Ovakav zaključak proizilazi iz analiza ispitivanja javnog mnjenja u državama EU u zadnje tri godine. Naime, ekonomska situacija se dominantno vidi kao jedan od najznačajnijih problema ali u vezi sa tim, građani probleme koje država socijalnog investiranja ima za cilj da ublaži i u kranjem riješi vide kao značajne (European Commission 2015). Drugo, pokazuje se da obrazovaniji iskazuju veću bliskost sa Evropskom unijom i veći stepen povezanosti sa građanima drugih država tj. da postoje zajedničke vrijednosti i određeni stepen zajedničkog identiteta, pogotovo kada su mladi u pitanju (Ibid.). Treće, socijalna zaštita i inkluzivnost stoje u vrhu prioriteta i građani očekuju da će jednakost i solidarnost ostati u vrhu prioriteta (European Commission 2014; 2014b). Četvrto i možda i najvažnije, pokazuje se da su građani najzadovoljniji, kako svojim životom, a tako i u odnosu prema EU i prema građanima drugih država upravo u državama koje imaju istoriju implementacije politika države socijalnog investiranja (European Commission 2014a).

Sve ovo govori u prilog tome da ovaj model ima svoju budućnost u Evropi ali da zahtijeva mnogo bolje koordinaciju i pripremljenost nego što je do sad bio slučaj, govoreći o EU u cjelini. Mehanizmi kontrole koji se zasnivaju na preporukama ne daju dovoljno dobre rezultate, mada su istovremeno i posljedica dubljih podjela u EU (Streck 2015) pa je i to razlog njihove ograničene djelotvornosti. Menadžment rizikom postaje svojevrsno obilježje savremenog života pa je i država socijalnog investiranja doprinos u ovom smislu: povećavaju se sposobnosti građana pa samim tim i njihova otpornost na životne tranzicije (Nikolai 2009). Na ovaj način se stvaraju mogućnosti rasta, ali rasta koji je održiv, koji je trajan i koji je egalitarnog karaktera, ne produbljujući već postojeće razlike između različitih slojeva stanovništva. Imaju u vidu dugoročnost socijalnog investiranja kao jednu od neizostavnih odrednica modela, društvena inkluzivnost može biti jedan od efekata na duže staze ako se ispune sledeći uslovi: izbalansiran pristup između investiranja i zaštite, egalitaristički karakter investiranja, ambiciozne i konzistentne politike, budžetsku štednju, efikasnost

(Vandenbroucke & Vleminckxx 2011). Iako ovi uslovi dodaju određeni stepen klasične države blagostanja jasno pokazuju potrebu planiranja ponude i potražnje, kako na mikro tako i na makro nivou.

Država socijalnog investiranja može biti model koji će doprinijeti većem stepenu solidarnosti u cijeloj Evropskoj uniji. Od današnjeg društvenog isključivanja ne samo kategorija stanovništva nego i čitavih država, neophodno je početi od drugačijih principa za izgradnju nove Evrope: pravednosti između učesnika, izjednačavajućih politika, pomirenja i neeksploatacije. Ovi principi mogu biti primijenjeni i na nivou Unije kao cjeline jer su otjelovljenje onoga što je ona trebala biti i suprotnost trenutnim odnosima unutar EU (Streeck 2015). To bi značilo i faktičko približavanje članica i njihovo ujednačavanje koje bi bilo zasnovano na osjećaju zajedničke budućnosti, a ne na ekonomskoj zavisnosti, odnosno kreditnim zaduženjima. Prevazilaženje distance između institucija i građana u ovom momentu djeluje kao pitanje koje nije među prvima na agendi, pogotovo ako se u obzir uzmu problemi monetarne unije i neriješeni odnosi unutar EU. Mijenjanjem dosadašnje prakse socijalne politike otvaraju se vrata rješavanju ovog problema jer je model zasnovan na univerzalnim principima koji su opšteprihvatljivi.

ZAKLJUČAK

Mogućnosti redefinisanja Evrope, odnosno Evropske unije, izgledaju zamagljeno i nejasno u godinama nakon ekonomske krize jer je rješavanje nastalih problema određeno kao apsolutni prioritet. U opravdanost ovakvog pristupa ne treba ulaziti ali je neophodno raditi na tome da se slične situacije preduprije i da se djeluje preventivno, stvarajući dobre preduslove, kako ekonomske tako i političke. Ujedinjenost Evropske unije je dovedena u pitanje i zato se moraju tražiti nova rješenja novih ali i starih problema u funkcionisanju institucija, ujedinjujući države članice međusobno ali i dajući im veći legitimitet. Država socijalnog investiranja može predstavljati dobru osnovu za izgradnju nove Evropske unije koja će biti okrenuta sebi i svojim građanima, kroz principe koji definišu političko-ekonomske odnose na drugačijim temeljima.

Socijalna politika sama po sebi nije dovoljan mehanizam stvaranja kohezivnog i inkluzivnog društva. Odnosno, dosadašnji modeli socijaldemokratije i neoliberalizma postaju ne daju dovoljno dobar okvir u vremenu štednje i potrebe stvaranja održivog sistema. Zato država socijalnog investiranja treba da ponudi drugačiji model, zasnovan na ulaganju u građane, kako bi bili bolje pripremljeni kako za svakodnevne aktivnosti, tako i za periode životnih tranzicija. U vremenu krupnih socijalnih promjena ovakvo uređivanje društvenih odnosa može dati bolje rezultate, pogotovo pažljivo planirano i na duže staze.

BIBLIOGRAFIJA

- Adnett, N., & Hardy, S. 2005. *The European Social Model: Modernisation or Evolution?* Cheltenham: Edward Edgar.
- Beck, U. 2013. *German Europe*. Cambridge: Polity Press.
- Bošković, B. 2011. „European Social Model in the 21 Century“. In Ed. Dodovski, I & Pendarovski, S., *Constructing Europe as a Global Power: From Market to Identity*. Skopje: University American college Skopje: 80-95.
- Cantillon, B. 2011. „The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era“. *Journal of European Social Policy*, 21(5): 432-449.
- Craig, D., & Porter, D. 2004. „The Third Way and the Third World: Poverty reduction and social inclusion strategies in the rise of ‚inclusive liberalism“ *Review of International Political Economy*, 11(2): 387-423.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., & Myles, J. 2002. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- European Commission. 2010. *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Brussels: European Commission.
- European Commission. 2013. *The Gender Gap in Pensions in the EU*. Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- European Commission 2014. *Eurobarometer Qualitative Study: Promise of the EU*.
- European Commission 2014a. *Special Eurobarometer 415: Europeans in 2014*.
- European Commission 2014b. *Special Eurobarometer 418: Social Climate*.
- European Commission 2015. *Standard Eurobarometer 83: Public Opinion in the EU*.
- European Union. 2007. *The Treaty of Lisbon*. Available at: <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/preamble.html> (access on October, 25, 2015.)
- Eurostat. 2014, *Population and Social Conditions*. On-line database, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database (access on October, 25, 2015.)
- Fenger, H. J. M. 2007. „Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology.“ *Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences*, 3: 1-30.
- Gazier, B. 2009. „The European Employment Strategy in the Tempest: Restoring a Long-Term Perspective“. In Ed. Morel, N, Palier, B., & Palme, J., *What Future for Social Investment? Research Report*, Stockholm: Institute for Futures Studies: 153-163.
- Giddens, A. 1991. *Modernity and Self-Identity*. Stanford: Stanford University Press.
- Giddens, A. 1994. *Beyond Left and Right*. Stanford: Stanford University Press.

- Giddens, A. 1998. *Treći put: Obnova socijaldemokracije*. Zagreb: Politička kultura.
- Giddens, A. 2007. *Europe in a Global Age*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. 2009. *Sociology*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. 2013. *Turbulent and Mighty Continent: What Future for Europe?*, Cambridge: Polity Press.
- Hemerijck, A. 2012. „When Changing Welfare States and the Eurocrisis Met“. *Sociologica*, 1: 1-50.
- Jacobsson, K. 2009. „Achievements and Non-achievements of the European Employment Strategy“. In Ed. Morel, N., Palier, B., & Palme, J., *What Future for Social Investment? Research Report*, Stockholm: Institute for Futures Studies: 119-130.
- Jenson, J., & Saint-Martin, D. 2006 „Building blocks for a new social architecture: the LEGOTM paradigm of an active society“. *Policy & Politics*, 34 (3): 429-51.
- Jenson, J. 2009. „Redesigning Citizenship Regimes after Neoliberalism. Moving Towards Social Investment“. In Ed. Morel, N., Palier, B., & Palme, J., *What Future for Social Investment? Research Report*, Stockholm: Institute for Futures Studies: 27-44.
- Lundvall, B., A., & Lorenz, E. 2009. „On the Role of Social Investment in the Learning Economy: A European Perspective“. In Ed. Morel, N., Palier, B., & Palme, J., *What Future for Social Investment? Research Report*, Stockholm: Institute for Futures Studies: 79-98.
- Lindth, T. 2009. „The Future Need for Social Investment in Ageing Population: Sweden as a Pilot Case“. In Ed. Morel, N., Palier, B., & Palme, J., *What Future for Social Investment? Research Report*, Stockholm: Institute for Futures Studies: 131-142.
- Lutz, W. 2007. „Adaptation versus mitigation policies on demographic change in Europe“. *Vienna Yearbook of Population Research 2007*: 19-25.
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. 2009. „Introduction“, In Ed. Morel, N., Palier, B., & Palme, J. *What Future for Social Investment? Research Report*, Stockholm: Institute for Futures Studies: 15-26
- Morgan, K., J. 2009. „Child Care and the Social Investment Model: Political Conditions for Reform“. In Ed. Morel, N., Palier, B., & Palme, J., *What Future for Social Investment? Research Report*, Stockholm: Institute for Futures Studies: 45-54.
- Natali, D. 2011. „Pensions after the financial and economic crisis: a comparative analysis of recent reforms in Europe“. ETUI working paper, 2011.07.
- Pestieau, P. 2006. *The Welfare State in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, W. 2015. „Why the Euro divides Europe?“ *New Left Review*, 95: 5-26.
- Taylor-Gooby, P. 2004. *New Risks, New Welfare*. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. 2001. The Politics of Welfare in Europe. U: Taylor-Goby, P. (eds.). *Welfare State under Pressure*. London: Sage, s 1-28
- Vandenbroucke, F. 2012. „Europe: the Social Challenge. Defining the Union's social objective is a necessity rather than a luxury“. OSE Opinion Paper, no. 11.

Vukašin Pavlović²⁸¹

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Ekonomska kriza i kriza demokratije – pogled sa periferije

UVODNA NAPOMENA

Razumljivo je da su fenomeni ekonomskih kriza oduvek privlačili pažnju ekonomista. Manje je razumljivo da se tematikom ekonomskih kriza retko bave politikolozi. To je još čudnije kada se imaju u vidu ozbiljne posledice velikih ekonomskih kriza po političko polje i društveni život u celini. U ovome leži opravdanje da se problematika ekonomske krize razmatra i iz ugla političke sociologije. Navedeno opravdanje ima u vidu i činjenicu da se među najznačajnije negativne dimenzije ekonomskih kriza može ubrojati i njihov neposredan i posredan uticaj na krizu demokratije u savremenom društvu.

Značenje pojma „ekonomska kriza“ u ovom tekstu ne uključuje krize privređivanja koje mogu nastati zbog prirodnih katastrofa (poplave, zemljotresi, vulkanske erupcije, suše), niti društvenih uzroka u širem smislu (ratovi, epidemijske bolesti, migracije stanovništva). Pojam „ekonomska kriza“ odnosi se na krize koje nastaju u ekonomskom polju zbog uzroka koji su strukturno sadržani u ekonomskom sistemu i njemu odgovarajućoj prirodi ekonomskih odnosa. Ovde se ne radi o situacionim i lako prolaznim ekonomskim krizama koje možemo nazvati konjunktornim – već o dubokim strukturnim krizama širokih razmera i relativno dugog trajanja (ili preciznije, čije su posledice dugotrajne i vrlo se teško otklanjaju).

„Ekonomске krize“ u ovom drugom značenju proizvod su modernih vremena. Za razliku od predmodernih epoha u kojima su dominirale krize privređivanja čiji su uzroci bili dejstva spoljnih, prirodnih i društvenih faktora, u moderno doba, to jest u epohi modernog kapitalizma, uzroci kriza nastaju u samom ekonomskom polju. Moderno doba započinje u poznoj Renesansi u XIV i XV veku kada se u italijanskim gradovima republikama, a pre svega u Veneciji i Firenci, uspostavlja početni oblici kapitalizma sa razvijenom prekomorskom trgovinom, prvim oblicima industrije i bankarstvom. Kako pojam modernog doba zahvata preširok vremenski period, u radu se akcenat stavlja na ekonomske krize savremenog korporativnog kapitalizma i njihov uticaj na društveni i politički život, a pre svega na krizu demokratije.

Zato se u ovom tekstu u prvom delu analiziraju sadržaj i vidovi ispoljavanja ekonomskih kriza, pre svega u savremenom kapitalizmu. Zatim se u drugom delu ukazuje na negativne posledice ekonomskih kriza na društveni život, prvenstveno sa stanovišta produblivanja jaza između bogatih i siromašnih, urušavanja srednjih društvenih slojeva i proširivanja opšte zone siromaštva, uz smanjenje društvene solidarnosti. U trećem delu rada razmatra se uticaj ekonomskih kriza na stanje i krizu demokratije, sužavanja socijalnih funkcija države i problem demokratskog deficita savremenog korporativnog kapitalizma neoliberalnog tipa.

1. EKONOMSKE KRIZE SAVREMENOG KAPITALIZMA

Zašto nastaju krize u kapitalizmu?

Stavovi ekonomista prema krizama kapitalističke tržišne ekonomije se kreću u širokom rasponu od mišljenja da su povremene krize uobičajene i nužne pojave u kapitalizmu do ocene da su krize sporadične pojave koje nastaju zbog pogrešnih odluka privrednih subjekata.

Rajnhold Miler (Reinhold Mueller) jedan od poznatih istoričara ranog privrednog života u Veneciji „opisuje kako je finansijski centar kapitalizma nastao u XIV veku na jednom malom trgu u blizini mosta Rialto, i kako je venecijanska država samo nekoliko decenija kasnije morala da spase ceo sistem. Od tada je jasno da finansijski sektor privrede mora da bude regulisan“ (Rejnert 2010, 17). Ovaj citat iz knjige norveškog ekonomiste Erika Rejnerta *Spontani kaos, ekonomija u doba vukova*, naveden je iz dva međusobno povezana razloga: prvo, da ukaže na značaj razlikovanja finansijskog i realnog sektora privrede; i drugo, da uputi na trag da pravi razlog nastanka kriza kapitalističke ekonomije upravo treba tražiti u finansijskoj oblasti privrede, a ne u proizvodnji novih dobara i usluga. Drugi navedeni razlog može se još preciznije formulisati i na sledeći način: glavne uzroke ekonomske krize treba tražiti u poremećenim odnosima između realne i finansijske privrede.

Za razliku od pragmatiski orijentisanog dela ekonomske nauke koji se više bavi lečenjem posledica nego iznalaženjem uzroka ekonomskih kriza

kapitalizma, kritička politička ekonomija ukazuje da „finansijske krize nastaju kao rezultat neravnoteže između realne i finansijske privrede“ i eksplozivnog, kancerogenog rasta finansijske privrede (Rejnert 2010,18).

Marks je s pravom utvrdio da je novac vladar i bog među robama. To svojstvo se na najubedljiviji način potvrđuje kada se stvore uslovi u kojima novac počinje više da zarađuje na samom sebi nego na ulaganju u realnu proizvodnju novih dobara i usluga. Narcisoidno i pohlepno svojstvo novca udaljuje finansijsku privredu od njene osnovne funkcije da bude servis realne privrede, a novac umesto univerzalnog posrednika koji olakšava promet roba na tržištu i omogućava investiranje u proizvodnju novih dobara i usluga, postaje tempirana bomba, otrovna košulja i zao duh kapitalističke tržišne ekonomije. Ako nema ulaganja novca u proizvodnju novih dobara i usluga, nema ni uvećanja realnog ekonomskog kolača bogatstva koji se može deliti među svim pripadnicima društva.

Tri osnovna mehanizma osamostaljivanja finansijskog kapitala

Rejnert u svojim analizama ukazuje na tri glavna mehanizma zbog kojih finansijska privreda preuzima primat nad realnom privredom.

Prvi nastaje kao rezultat opterećenja vraćanja duga po modelu kamata na kamatu. Mehanizam učinka kamate na kamatu duhovito se naziva *Hamurabijev učinak*. Razlog za taj naziv leži u činjenici da se još u vreme Hamurabijeve vladavine u Mesopotamiji, dakle oko 1500. godine pre nove ere, u doba kada još nisu postojali ekonomisti, znalo da se u određenim vremenskim razmacima moraju opraštati dugoročni novčani dugovi kako bi se izbegle ili rešile privredne krize. Koliko su potencijalno razorne negativne posledice mehanizma duga sa kamata, i kamata na kamatu, pokazala je jedna računica ekonomiste iz 18. veka Ričarda Prajsa (Richard Price). Oslanjajući se na Rejnertov navod parafraziraću Prajsovu računicu na sledeći način. Da je neko od nas u vreme Hristovog rođenja uzeo dug u visini od jedne novčane jedinice u metalnom obliku (od zlata, srebra ili bilo kog drugog metala od koga se danas pravi evro, šiling, funta ili dinar) pod uslovom da plaća 6% kamate na godišnjem nivou, sa dodatnom klauzulom da u slučaju neizmirenja duga plaća i kamatu na dospelu kamatu po istoj stopi – količina novca do naših dana narasla bi toliko da bi ispunila ceo sunčev sistem. Hamurabi nije imao ekonomiste, ali je imao savetnike koji su bili svesni negativnih učinka kamate na kamatu na privredu, pa su preporučivali da se u pojedinim vremenskim razmacima dug poništava (Rejnert 2010, 20). Tu ideju je verovatno iskoristio i Solon kada je u Atini uveo brisanje, odnosno oprost dugova da bi uklonio dužničko ropstvo. Nije na odmet pomenuti da se ideja o „godini oprosta dugova“ nalazi i u Starom zavetu.

Drugi mehanizam osamostaljivanja finansijskog sektora naziva se *Perezin učinak* (po ekonomistkinji Karloti Perez iz Venecuele). Polazna tačka njene analize je da nove tehnologije u epohi koju obeležavaju, dovode do kriza jer se „finansijska tržišta do ušiju zaljubljuju – ne bez razloga – u preduzeća koja poseduju

tehnologiju koja pomera granice i koja ima ogroman potencijal za veliku zaradu“ (Rejnert 2010, 22). Ilustrativni primeri za to su američke čeličane (US Steel) krajem XIX veka, automobilska industrija u prvim decenijama i tokom druge polovine XX veka, Majkrosoft Bila Gejtsa (Bill Gates) na prelazu iz XX u XXI vek.

Visoki profiti ostvareni u oblasti novih tehnologija dovode u iskušenje finansijske ustanove da počnu da zarađuju na novčanim transakcijama. Tako u finansijskom sektoru (banke, osiguravajuće kompanije, finansijski fondovi i slične institucije) nastaje jedna vrsta piramidalnog investicionog hipotekarnog lanca sa kontaminiranim finansijskim transakcijama koje se šire kao mehur, a kad taj mehur pukne nastaju teške štete i za finansijski i za realni sektor privrede.

Treći mehanizam osamostaljivanja finansijskog sektora nastaje kao posledica takozvanog *Minskijevog učinka*. Američki ekonomista Hajman Minski (Hyman Minsky) je došao do dva važna zaključka. Prvi zaključak je da zbog specifičnog karaktera konkurencije unutar finansijskog sektora „racionalno, a ne iracionalno ponašanje finansijskog sistema proizvodi finansijske krize“ (Rejnert 2010, 23). To ukazuje na sistemski odnosno strukturalni karakter krize kapitalističke tržišne ekonomije. Drugi zaključak je još kritičniji u odnosu na neoliberalni model ekonomske politike jer tvrdi da „prebrza deregulacija finansijskih tržišta izaziva finansijske krize“ (Rejnert 2010, 24). Taj zaključak je potpuno suprotan objašnjenjima standardne ekonomske teorije neoliberalnog tipa koja objašnjava nastanak krize kao posledicu previše regulisanog finansijskog tržišta. Prebrza deregulacija finansijskog sektora pogoduje spekulativnim investicijama i povećavanju rizika poslovanja, a Minski tu pojavu naziva Ponzijevim finansiranjem (prema američkom superspekulantu), kada se dugoročne investicije finansiraju kratkoročnim zajmovima i kada se primalac zajma (kredita) dovede u situaciju da ne može da otplaćuje ni kamate (Rejnert 2010, 24).

Kratak pregled ekonomskih kriza kapitalizma

Smatra se da je prva ozbiljnija kriza ona do koje je došlo 1620. godine u Holandiji (tada jednoj od najrazvijenijih kapitalističkih zemalja). Ova ekonomska kriza je nastala zbog masovne hysterije kupovine lala, čije su lukovice dostizale enormne cene i koje su na kraju dovele do finansijskog kraha u kome su mnogi izgubili veliki deo svog realnog ekonomskog bogatstva. Ne treba biti ekonomista da bi se zaključilo da su cene lukavica lala, iz pomodnih ili drugih motiva, u osnovi ponašale kao cene akcija i proizvodile određena očekivanja, koja su kada su cene počele da padaju, dovele do finansijskog bankrota mnogih Holanđana.

Naredna, i po obimu svoga uticaja mnogo veća, ekonomska kriza nastala je jedan vek kasnije (1720), a izazvana je vrtoglavim usponom, a zatim naglim padom cena akcija britanskih i francuskih kompanija („Južno more“ i „Misisipi“) koje su obećavale kupcima veliko bogatstvo trgovinom sa kolonijama na dalekom istoku i američkom kontinentu. Zanimljivo je da je među mnogim žrtvama te krize bio i proslavljeni naučnik Isak Njutn koji je kupio dosta akcija ovih kompanija.

Cene akcija su vrtoglavo rasle što je kod njega izazvalo sumnju pa ih je u jednom momentu prodao i stekao lepo bogatstvo. Njutm je očekivao da će doći do pada vrednosti akcija, ali se rast njihovih cena nastavio pa ih je on ponovo kupio, da bi na kraju kada je mehur očekivanja pukao, sve što je uložio u jednom trenu izgubio (Young 2008).

Krajem prve polovine devetnaestog veka pojavljuje se ekonomska kriza u predvečerje revolucionarne 1848. godine, kada je u Srednjoj Evropi došlo do velikih političkih nemira i socijalno-nacionalnih pobuna.

Najvećom ekonomskom krizom se ipak smatra krah američke berze na Volstritu 1929. godine. Od ustanovljenja ove berze (1920) prodavane su i kupovane akcije svih američkih kompanija i cene tih akcija su konstantno rasle sve dok u sektoru poljoprivrede nije došlo do prvih bankrota koji su izazvali lančane reakcije na čitavom finansijskom tržištu i do tada neviđene ekonomske depresije.

Sledeća značajnija ekonomska kriza izbila je 1974. godine, a bila je izazvana problemima u sektoru naftne industrije. Pet godina kasnije (1979) došlo je do drugog naftnog udara. Kao odgovor na tu krizu pojavljuje se model neoliberalne politike koji je u primeni javne ekonomske politike poznat pod nazivima „tačerizam“ i „reganomika“ (po imenima tadašnjih političkih lidera dve vodeće zemlje kapitalizma: u Velikoj Britaniji Margaret Tačer, i u Sjedinjenim Državama, Ronalda Regana). Obe navedene političke ličnosti samo su bile figure koje su na javnoj sceni sprovođile onaj model i vrstu ekonomske politike koju je diktirao finansijski vrh korporativnog kapitalizma, potpomognut jakim teorijsko-naučnim lobijem ekonomista neoliberalne orijentacije, iz čijeg će se kruga narednih decenija regrutovati dobitnici Nobelove nagrade za ekonomiju. Kako su cene nafte pod kontrolom takozvanog naftnog kartela zemalja proizvođača i nekoliko vodećih američkih naftnih multinacionalnih kompanija, čini se malo verovatnim da je do poremećaja u cenama i snabdevanju naftom došlo slučajno niti samo pod dejstvom ekonomskih sila. Uticaj politike je bio očigledno prisutan jer je toj krizi prethodila burna decenija studentskih i omladinskih kontrakulturnih i drugih novih alternativnih pokreta, kombinovanih sa pokretima za ljudska prava obojenog stanovništva u Sjedinjenim Državama, kao i snažnih radničko-sindikalnih borbi u Zapadnoj Evropi (Pavlović 1977). U oštroj konfrontaciji sveta kapitala i sveta rada političari u dve vodeće kapitalističke zemlje bili su nemilosrdni. Tako je u Velikoj Britaniji Margaret Tačer politički brutalno ugušila štrajk rudara i porazila ne samo britanske sindikate (tredjunione) nego i Laburističku partiju koju tredjunioni tradicionalno podržavaju. Slično je nešto kasnije uradio Ronald Regan sa štrajkom kontrolora letenja kada je otpustio sve štajkače i zamenio ih vojnim kontrolorima leta. Od tada je započela dominacija finansijskog sektora unutar korporativnog kapitalizma sa velikim brojem špekulacija na berzama kada su se dašavali slučajevi da su pojedini finansijski berzanski mešetari ozbiljno pretili da uzdrmaju valutni sistem i tako moćnih zemalja kao što je Velika Britanija.

Pad Berlinskog zida i urušavanje socijalizma dovelo je do neupitne dominacije neoliberalnog modela kapitalističke ekonomije u kome je finansijski sektor

u još većoj meri ojačao svoju vodeću ulogu i dobio ne samo visok nivo autonomije već i proširio realni društveni, a naročito ekonomski i politički uticaj. Zemlje Istočne Evrope oslobođene stega nametnutog im socijalizma oberučke su prihvatile model neoliberalne ekonomije koji im je, uz geostrateške razloge, omogućio brzu evroatlansku integraciju koju predvode Sjedinjene Države i Evropska Unija kao glavni saveznici. Ushićenje takvim razvojem događaja dovelo je i do egzaltiranih formulacija tipa one čuvene Fukujamine sintagme o „kraju istorije“. Pokazalo se, međutim, da je doba „kraja istorije“ započelo kao vreme prepuno mnogih istorijskih konflikata i globalnih obrta.

Bankrotstva pojedinačnih zemalja kao prethodnica globalne krize

U periodu od 1974. do 2008. godine bilo je više ekonomskih i finansijskih kriza koje su pogadale pojedine zemlje ili regione, ali ni jedna u tom međuperiodu nije imala globalni karakter.

U Evropi je bilo nekoliko velikih pojedinačnih kriza pre globalne iz 2008. godine: Španija 1977, Norveška 1987, Finska 1991, Švedska 1991. I nekadašnja SFR Jugoslavija je u periodu između 1979-1983 povećala svoj dug za 10 milijardi dolara. Poznato je da je 1983. godine izbila takozvana dužnička kriza kada su mnoge države dužnici dovele u pitanje slepu poslušnost prema međunarodnim finansijskim institucijama i poveriocima uopšte (Vujović 2008).

U poslednjim decenijama XX veka bilo je nekoliko jakih kriznih udara u Rusiji. U Latinskoj Americi su poznata finansijska bankrotstva Argentine, bilo ih je čak sedam. Na dalekom istoku Japan je imao ozbiljnu finansijsku krizu 1992.

Čak je i u SAD zabeleženo nekoliko velikih bankrotstava, istina pojedinačnih firmi, od kojih je najpoznatiji slučaj Enron, teksaškog energetskog giganta koji je kao mezimče Vol Strita i Vašingtona gradio naftovode i električne centrale kako u SAD, tako i po čitavom svetu. Enron je bankrotirao početkom 2002. godine, uprkos činjenici da je prethodno zauzimao 17. mesto na listi časopisa „Fortune“ od 500 najuspešnijih firmi u SAD. Finansijskom kolapsu Enrona, čiji je direktor Kenet Lej bio blizak predsedniku Bušu (ali je izdašno donirao kako republikance tako i demokrate), prethodili su lažni izveštaji oitorske firme Anderson, jedne od pet najvećih revizorskih firmi u svetu, koja je istovremeno obavljala i konsultantske usluge za Enron. U momentu bankrotstva Kenet Lej i grupa direktora su već bili prodali akcije, a na hiljade radnika su ne samo izgubili posao nego i vrednost akcija, kao i sredstva koja su u svojoj firmi uplaćivali za zdravstveno osiguranje i penziju (www.vreme.com/cms/view.php?id=306238)

Odluke aktuelne finansijske i ekonomske krize od 2008. godine

O finansijsko-ekonomskoj krizi koja je pokazala prva upozorenja krajem 2007., a otvoreno izbila 2008. godine napisano je mnogo knjiga, članaka i komentara. Opredelio sam se da se za objašnjenje te krize pored već pomenutog Erika

Rejnerta oslonim i na analizu Dušana Vujovića, koju je kao profesor Fakulteta za ekonomiju, finansije i administraciju (FEFA) i nekadašnji saradnik Svetske banke ponudio u tekstu „Globalna finansijska kriza: poruke i pouke za kasne tranzicione privrede“, odmah po izbijanju aktuelne finansijske krize 2008. godine (Vujović 2008, 2015).

Šta možemo zaključiti o ekonomskim karakteristikama savremene krize kapitalizma? Odmah, i pre nego što se pređe na analizu, treba priznati da su neke od tih karakteristika zajedničke konstante svim ekonomskim krizama, ali da postoje i posebna obeležja savremene ekonomske krize korporativnog kapitalizma.

Pogledajmo najpre koja su to zajednička obeležja ekonomskih kriza.

Prvo. Zajednička karakteristika svih ekonomskih kriza kapitalizma je neograničena pohlepa (greed), želja da se zaradi što veći profit. Zarada milionskih provizija je glavni motiv finansijskih institucija raznoga tipa da ulaze u finansijske transakcije visokog rizika.

Drugo. Dok traje prosperitetan ciklus oplodnje kapitala takva situacija odgovara mnogima, kako finansijskom tako i realnom sektoru privrede, uključujući tu i građane kao pojedince, a i državu, sa stanovišta njenih prihoda za budžet. To je period kada vlada jedna vrsta dozvoljene „društvene kocke“ sa cenama akcija (dividendi), koje u zavisnosti od procene njihove tržišne vrednosti na berzama, mogu da rastu, ali i da padaju.

Treće. Ekonomske krize, po pravilu, kroz proces bankrotiranja manje konkurentnih kompanija, dovode do rastresanja (shake-out) firmi u istoj oblasti. O tome najrečitije govori primer američke automobilske industrije u kojoj je 1910. godine bilo preko 250 fabrika automobila, da ih je 1970. bilo svega 4 ogromna automobilska koncerna.

Četvrto. Uprkos načelnom opredeljenju ekonomskih politika kapitalističkih država da se ograničavaju mogućnosti stvaranja monopolskih kartela u pojedinim oblastima privređivanja, svaka ekonomska kriza objektivno pogoduje centralizaciji kapitala i stvaranja velikih korporacija.

Peto. Manje više sve ekonomske krize u kapitalizmu imaju oblik mehura ili balona koji se u prvoj fazi širi, a kada dovede do „pregrevanja“ realnog ili finansijskog tržišta, naglo eksplodira i urušava mnoge aktere ekonomskog života.

Da vidimo sada koja su posebna obeležja aktuelne ekonomske krize kapitalizma.

Prvo. Finansijska i ekonomska kriza je danas globalnija po efektima nego ikada do sada. Stepem globalnih negativnih efekata krize je veći čak i u donosu na takozvanu veliku krizu iz 1929., koja je prvenstveno i najteže pogodila Sjedinjene Države.

Drugo. Danas postoji bitna inovacija u odnosu na ranije krize u modalitetu finansijskih transakcija koje su uzrokovale krizu. Dok su u ranijim krizama glavnu ulogu imala nekontrolisana kretanja cena akcija, današnja kriza se prvenstveno uzrokuje u polju izvedenih hartija od vrednosti (derivates).

Treće. Institucionalni finansijski okvir nastanka sadašnje krize je nešto drugačiji od prethodnih kriznih situacija. Sada su pored banaka uzročnici krize i u osiguravajućim kompanijama, fondovima za osiguranje rizika (hedge-fund) i drugim učesnicima u lancu finansijskih transakcija sa kreditima.

Četvrto. Prebrza deregulacija finansijskog sektora i ulazak mnogih privatnih finansijskih kompanija specijalizovanog tipa (finansijskih agencija za osiguravanje rizika i fondova koji otkupljuju i prodaju finansijske hartije od vrednosti – od emitovanih državnih obveznica do menica i drugih hartija od vrednosti raznih banaka i kompanija) u sve složeniji i duži lanac finansijskog sektora, objektivno je umanjio odgovornost svakog učesnika u tom lancu da vrlo studiozno procenjuje visinu rizika svakog kredita ili bilo koje druge finansijske transakcije sličnog tipa. Posledica toga je bila da su svi subjekti finansijskog sektora naglo povećavali poslovanja od koga se imali značajne profite, a da su sve manje vodili računa o proceni rizika.

Peto. Jedna od inovacija koja je doprinela aktuelnoj krizi bila je konstrukcija jednog novog finansijskog paketa pod nazivom „subprime“ hipotekarni krediti (subprime mortgages), koji su ponuđeni nižoj srednjoj klasi u Sjedinjenim Državama za izgradnju kuća i kupovinu stanova. Sabrajm (subprime) krediti su krediti koji garantuju prvih par godina niske kamatne stope, a nakon toga se prelazi na uobičajeni sistem plivajućih kamata. Finansijski kapital SAD-a se odlučio za okretanje ka sopstvenom unutrašnjem finansijskom tržištu, jer su druga svetska finansijska tržišta (Kina, Indija, Rusija) posedovala velike suficite, stabilne bilanse i značajne devizne rezerve). Nakon samo dve godine nastala je, prema Vujovićevoj analizi, sledeća situacija: osetni pad cena nekretnina; stagnacija ili pad primanja zaposlenih; visok rast plivajućih kamata. Svi su se odjednom našli u problemu; i dužnici i poverioci (banke i druge finansijske institucije u pomenutom lancu finansijskog sektora). Posledice po sve su bile negativne: mesečna rata dužnika porasla je znatno iznad njihovih platežnih mogućnosti; prodaja novosagrađenih kuća i stanova nije rešenje za dužnike jer je vrednost duga postala znatno veća od nove tržišne cene nekretnina (dužnik gubi i kuću i sve što je do tada uložio u njenu kupovinu); banke prinudnom prodajom na osnovu hipotekarnog duga ne mogu da pokriju ni iznos duga i nastale troškove (Vujović 2008, 7).

Kad je početkom 2008. godine suma pokrivena sabrajm hipotekarnim kreditima premašila dva triliona dolara (odnosno dve hiljade milijardi dolara) bankarski sistem i čitav finansijski sektor u SAD počeo je da se urušava kao kuća od karata. Među prvima su stradali finansijski giganti Liman Braders (Lehman Brothers) i Meril Linč (Merill Lynch).

2. EKONOMSKA KRIZA I NEJEDNAKOST BOGATSTVA

Negativne društvene posledice ekonomskih kriza su mnogobrojne. Nabrojaću samo neke koje mi se čine najvažnijim. Najpre, ozbiljne ekonomske krize zauzstavljaju na kraće ili duže vreme privredni i društveni razvoj. Zatim dovode do

opšteg pada i rasipanja društvenog bogatstva. Povezano s tim je i širenje zone siromaštva i u najrazvijenijim društvima. U uslovima duboke ekonomske krize stvara se povoljna situacija za porast kriminala, korupcije, i drugih negativnih vidova društvenog ponašanja. Jednom reči, svaka ekonomska kriza po pravilu izaziva društvenu krizu manjeg ili većeg obima, koja ne pogađa samo ekonomiju nego i sve druge oblasti društvenog života. Okvir ovog rada ne dozvoljava da se sagledaju sve navedene i druge negativne društvene posledice ekonomskih kriza. Ovde će biti izdvojena i razmatrana samo jedna od negativnih društvenih posledica ekonomskih kriza. To je pitanje produbljivanja društvenih razlika i socijalnih nejednakosti, kojim se na najdirektniji način uspostavlja relacija između ekonomske krize i krize demokratije.

Bogatstvo: imati sve i želeći više

Šokantno saopštenje koje je, povodom održavanja Svetskog ekonomskog foruma u Davosu, u januaru 2015. godine, javnosti uputila Vini Bjanjima (Winnie Byanyima), izvršna direktorka poznate humanitarne međunarodne nevladine organizacije Oxfam, pod naslovom „Wealth: Having it All and Wanting More (Report on inequality)“ odjeknula je kao neka vrsta socijalne bombe. U saopštenju se konstatuje da 80 najbogatijih sa Forbsove liste milijardera ima bogatstvo koliko i polovina ostalih stanovnika na planeti, to jest kao bogatstvo 3,5 milijardi ljudi. Pomenuti izveštaj pokazuje da se udeo 1% najbogatijih u svetskom bogatstvu povećao sa 44% u 2009. godini na 48% u 2014. godini, a da će, ukoliko se taj trend ne promeni, već u 2020. godini 1% najimućnijih kontrolisati 54% svetskog bogatstva, odnosno biti bogatiji nego svi ostali stanovnici na planeti zajedno. Već sada je nivo ekonomskih nejednakosti takav da je prosečno bogatstvo svetske elite imućnih 2,7 miliona USA dolara po odraslom članu porodice, za razliku od 80% današnje populacije kod koje ta cifra iznosi samo 3,851 dolar po odraslim osobama. Zaključak je ovog saopštenja Vini Bjanjima, nekadašnje ambasadorke iz Ugande, a sada izvršne direktorke Oxfam-a, da je „ekstremna nejednakost moralno nedopustiva“. (<https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2015-01-19/richest1-will-own-more-all-rest-2016>)

Kapital u XXI veku

Prethodna ocena iz Oxfam-ovog saopštenja nas povezuje sa knjigom Toma Piketija „Kapital u XXI veku“, koja za moto ima član 1. iz Deklaracije o pravima čoveka i građanina, iz 1789. godine, a koji glasi: „Društvene razlike mogu biti zasnovane samo na zajedničkoj koristi“. (Piketi 2015, 11)

Taj poznati princip dopunio je 1971. Džon Rols u svom delu *Teorija pravde* govoreći o nejednakom nasleđivanju bogatstva, koje po njemu nije ništa nepravednije od nejednakog nasleđivanja inteligencije. Bitno je za Rolsa da u odnosu na oba ova slučaja treba zadovoljiti princip razlike: „Stoga je nasleđivanje

dozvoljeno pod uslovom da nejednakosti koje proishode idu u korist onih u najnepovoljnijem položaju i da su u skladu sa slobodom i nepristrasnom jednakošću mogućnosti“. (Rols 1998, 260)

Za razliku od evropskog pristupa nejednakostima, koji je najbolje predstavljen u pomenutom članu 1. Deklaracije o pravima čoveka i građanina, preambula američke Deklaracije nezavisnosti iz 1776., počinje tvrdnjom „da svako ima jednako pravo na traženje sreće“. To možda objašnjava zašto se u američkom društvu lakše prihvataju velike socijalne razlike nego u Evropi.

Glavni rezultati Piketijeve studije mogu se rezimirati u dva osnovna zaključka. Prvi je da bi trebalo da se čuvamo svakog ekonomskog determinizma jer „istorija raspodele bogatstva uvek je duboko politička, i ne može biti svedena na čisto ekonomske mehanizme“ (Piketi 2015, 34).

Drugi zaključak, za koji sam Piketi kaže da predstavlja srce njegove studije, jeste „da dinamika raspodele bogatstva otkriva moćne mehanizme koji se naizmenično šire ka konvergenciji ili divergenciji, te da ne postoji nijedan prirodni i spontani proces koji bi sprečio destabilišuće, neegalitarne tendencije da trajno prevladaju“ (Piketi 2015, 34).

Piketi ukazuje da se predviđanja Davida Raikarda o stalnom povećanju cene zemljišta i rente zemljoposjednika na osnovu principa retkosti, nisu obistinila, kao što se nije obistinilo ni predviđanje Karla Marksa o tendencijskom padu prosečne profitne stope. Međutim, za razliku od nekih ekonomista iz XX veka koji zastupaju tezu o „srećnom kraju“, po kojoj se nejednakost dohodka automatski smanjuje u naprednim fazama kapitalističkog razvoja, Piketi ocenjuje da „princip beskonačne akumulacije kapitala koji Marks predlaže sadrži ključni uvid koji je valjan za analizu XXI veka kao što je bio u XIX, i koji na neki način mnogo više zabrinjava nego Rikardov ‚princip retkosti‘,“ (Piketi 2015, 22, 23).

Savet savremenih neoliberalnih ekonomista da je dovoljno biti strpljiv i sačekati da bi rast koristio svima, podseća Picketija na ciničnost anglosaksonskog izraza „rast je plima koja podiže sve brodove“. Očigledno je u čemu je ciničnost te izreke, jer nije isto da li se tokom plime nalazite na luksuznom kruzaru ili pak na čamcu prenatrpanom izbeglicama iz ratnih područja na Bliskom istoku kojim čitave porodice rizikujući smrt u talasima pokušavaju da se dokopaju evropskih obala.

Snažne sile divergencije prouzrokuju nejednakosti

Nakon analize sila konvergencije koje neki ekonomisti vide u porastu uloge tzv. ljudskog kapitala (to jest ulaganja u procese širenja znanja i veština), a drugi u zamenu „klasnih sukoba“ iz ranijih perioda sa „generacijskim sukobom“ u doba znatno produženog životnog veka – Piketi dolazi do zaključka da su to velikim delom iluzije koje sprečavaju da se suočimo sa dubinom i ozbiljnošću društvenih nejednakosti i silama koje ih proizvode.

U Piketijevoj analizi ukazuje se na dve glavne sile divergencije koje povećavaju jaz socijalnih nejednakosti.

Prva takva sila je proces odvajanja najviših plata od realnog doprinosa novom dohodku. To je danas naročito vidljivo kod plata vodećih menadžera u velikim kompanijama. Za njih su čak i u slučajevima otkaza ili penzionisanja zbog loših poslovnih poteza, predviđeni izdašni bonusi koji su ne bez razloga dobili naziv „zlatni padobrani“. Spektakularno povećanje nejednakosti, kako ocenjuje Piketi, velikim delom korespondira s jedinstvenom eksplozijom veoma visokih dohodaka menadžera velikih kompanija u odnosu na plate ostalih zaposlenih.

Druga sila divergencije mnogo jača i značajnija. Reč je o „skupini sila divergencije povezanih s procesom akumulacije i koncentracije bogatstva u svetu u kojem je rast nizak a prinos na kapital visok. Ovaj drugi proces je potencijalno više destabilišući nego prvi, i bez sumnje predstavlja glavnu pretnju dinamici dugoročne raspodele bogatstva“ (Piketi 2015, 36).

Običnim rečima rečeno, što je dohodak od kapitala veći, to je veća akumulacija kapitala koja povećava nejednakosti. To, po mom mišljenju, u još većoj meri važi kada je u pitanju finansijski kapital i njegov dohodak.

Na osnovu ovih uvida Piketi daje sledeću formulu kojom se iskazuje fundamentalna sila divergencije: $r > g$, „pri čemu r označava prosečnu godišnju stopu prinosa na kapital (uključujući profite, dividende, kamate, rente i druge dohotke od kapitala, izražene u procentu njihove ukupne vrednosti, dok g predstavlja stopu privrednog rasta, tj. godišnje povećanje dohodaka i proizvodnje“ (Piketi 2015, 39).

3. UTICAJ EKONOMSKE KRIZE NA KRIZU DEMOKRATIJE

Uzroci savremene krize demokratije su višestruki. Deo tih uzroka nastaje u političkom polju, deo u civilnom društvu i deficitu odgovarajuće političke kulture i vrednosnog sistema nastalom tokom osobenog istorijskog razvoja, a deo u slabostima institucionalnih i proceduralnih aranžmana svake države. Nas, međutim, ovde prvenstveno interesuje da li i u kojoj meri ekonomska kriza utiče na krizu demokratije.

Upiti o demokratiji

Tokvilovo predviđanje da je demokratska revolucija nezaustaviv proces pokazalo se u osnovi tačno.

Broj zemalja koje se danas mogu smatrati demokratskim, ili koje same sebe deklariraju kao demokratske, neprestano je u porastu i u naše vreme malo koja se vlada može javno izjasniti da odbacuje demokratiju kao politički poredak. Naravno da je pitanje da li je neka zemlja demokratska ili nije – a ako jeste, na kom je stepenu demokratskog razvoja – mnogo teže nego što to na prvi pogled izgleda.

Odgovori na navedena pitanja su još složeniji ako se uzmu u obzir različita sadržajna značenja koja pridajemo pojmu demokratije. Da li je demokratija deskriptivan (koji opisuje) ili preskriptivan (koji propisuje) pojam? Gleda li se na demokratiju kao na institucionalnu proceduru ili kao na vrednosno normativni ideal? U kojoj je meri demokratija pravna ili društvena kategorija? Da li pored političke demokratije postoji ekonomska (industrijska) demokratija? Da li je demokratija individualni pravo ili kolektivno dobro?

Postoji i pitanje kome od mnogobrojnih modela demokratije dati prednost: liderskoj ili parcitipativnoj demokratiji; elitističkoj ili narodnoj demokratiji; izborno-proceduralnoj ili socijalnoj demokratiji; liberalnoj ili populističkoj demokratiji; većinskoj ili konsensualnoj demokratiji; demokratiji kao realizaciji jednakosti ili kao pregovaranju o različitim interesima; direktnoj ili reprezentativnoj demokratiji?

Bez mogućnosti da ulazim u raspravu o svim navedenim dilemama, pozabaviću se u najkraćim crtama sa dva pitanja: gde su granice reprezentativne demokratije, koja je neosporno najšire privlačeni oblik demokratskog uređenja u savremenim društvima; i kako se ekonomska kriza i povećanje socijalnih nejednakosti odražavaju na stanje i kvalitet demokratije.

Limiti reprezentativne demokratije

Reprezentativna demokratija se pojavljuje u obliku parlamentarnih, predsedničkih i polupredsedničkih demokratski političkih sistema. Mada doba reprezentativnih demokratija započinje u Engleskoj još 1215. godine sa usvajanjem Velike povelje slobode, formalni završetak uspostavljanja engleskog parlamenta biće rezultat Slavne revolucije iz 1688. godine. Od tada do danas parlamentarna demokratija, čiji se elementi sadrže i u predsedničkim i polupredsedničkim sistemima, doživela je mnoge uspone i padove.

Najveća slabost reprezentativne demokratije leži u činjenici da parlament kao vrhovna politička ustanova sve više gubi na ugledu i uticaju pod snažnim uplivom partokratskih tendencija, zatim zbog preuzimanja glavnih poluga vlasti i odlučivanja od strane izvršnih organa vlasti (egzekutive), zbog krize etike političkog predstavnštva (reprezentacije), kao i smanjene reprezentativnosti različitih interesa društvenih grupa, teritorijalnih jedinica i grupacija u manjinskom položaju, u procesu donošenja najvažnijih političkih i zakonskih odluka.

Zbog svega toga već duže vreme traju ozbiljna kritička preispitivanja dometa i granica reprezentativne demokratije i razmatraju se mogućnosti uvođenja korektivnih modela kao što su participativna demokratija, asocijativna demokratija, deliberativna demokratija. Istina je, međutim, da su novi modeli još uvek više teorijske projekcije nego realno i lako izvodljivi projekti koji bi omogućili ozbiljno preispitivanje i duboku reformu reprezentativne demokratije parlamentarnog tipa. Kritička politička misao i aktivno angažovanje građanskih pokreta i inicijativa su nada za promene.

Uticaj krize na položaj srednjih slojeva

Od Aristotela se zna da je jedan od bitnih uslova za demokratiju oslonac koji ona nalazi u srednjim slojevima. Visoko polarizovana društva na manjinu bogatih i većinu siromašnih nisu pogodno tlo za razvoj demokratije.

Visoka koncentracija kapitala i produbljevanje socijalnih razlika mogu imati pogubne posledice po demokratiju.

Uticaj ekonomske krize na krizu demokratije je direktan i neumitan. Ekstremno visok nivo socijalnih razlika koji nalazimo u današnjem svetu izrazito je „inkompatibilan sa meritokratskim vrednostima i principima socijalne pravde, koji su temelj modernih demokratskih društava“ (Piketi 2015,40).

Socijalna struktura većine modernih društava u prve tri decenije nakon Drugog svetskog rata mogla je grafički da se predstavi kao presek dijamantskog prstena. Na vrhu tog preseka je desetak posto najbogatijih. Na dnu slike je dvadeset do trideset posto najsiromašnijih. A između njih su brojni stari i novi srednji slojevi koji u ukupnoj socijalnoj strukturi učestvuju sa šezdeset do sedamdeset posto. Međutim, krajem XX i početkom XXI veka ova slika se drastično menja i dobija izgled strme piramide, na čijem je vrhu mali broj vrlo bogatih, a prema dnu se širi zona sve siromašnije većine u koju se premešta i znatan deo srednjih slojeva. Upravo urušava srednjih slojeva predstavlja najveću opasnost za opstanak i širenje demokratije jer se sužava realna društvena osnova za nju. Na društvenoj sceni i političkoj agendi većine današnjih društava je zaoštreno pitanje distributivnog sukoba.

Generalno gledano politički aranžmani današnjih država su mnogo više naklonjeni krupnom privatnom kapitalu nego socijalnim funkcijama države. To dovodi do porasta nepoverenja u demokratiju.

ZAKLJUČAK

Ekonomska kriza i kriza demokratije su povezane pupčanom vrpcom, na isti način kao što su povezani kreditni dug i profit.

Očigledna je tendencija savremenog kapitalizma da suzi i suzbije demokratiju i uspostavi čudnu i složenu mešavinu plutokratskog, oligarhijskog i lider-sko-populističkog tipa političkog poretka u kome vladaju bogatstvo i politički pragmatizam, a rastu ksenofobija, nacionalizam, korupcija i nesigurnost. Budućnost, kako je davno rekao Habermas, postaje sve više neprozirna, a aktuelna ekonomska kriza koja traje predugo sve više dovodi u pitanje legitimnost poznog kapitalizma (Habermas 1982). To važi kako za razvijene zemlje zapadne demokratije, tako, a svakako još i više, za mlade i nove demokratije, kao što je slučaj Srbije.

Uprkos pesimizmu koji izbija iz prethodnih redova ostaje nada da svet može i mora da bude bolji (Varufakis 2015). Da li će to tako i biti zavisi od generacija koje dolaze.

BIBLIOGRAFIJA

- Habermas, Jürgen. 1982. Problemi legitimacije u kasnom kapitalizmu. Zagreb: Naprijed.
- Pavlović, Vukašin. 1977. Društvena reprodukcija i klasna borba. Beograd:Radnička štampa.
- Oxfam International Report on Inequality,
<https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2015-01-19/richest+1-will-own-more-all-rest-2016>
- Piketi, Toma. 2015. Kapital u XXI veku. Novi Sad: Akademska knjiga.
- Rejnert, Erik. 2010. Spontani kaos, ekonomija u doba vukova. Beograd: Čigoja štampa.
- Rols, Džon. 1998. Teorija pravde. Beograd: JP Službeni list SRJ, Podgorica: CID.
- Varufakis, Janis. 2015. Ovaj svet može da bude bolji. Beograd: Kreativni centar.
- Vujović, Dušan. 2008. Globalna finansijska kriza: poruke i pouke za kasne tranzicione pri-
vredne. Dostupno na:
www.fefa.edu.rs/files/pdf/StudijeIstraživanja/sveska3GlobalnaFinansijskakraza.pdf
www.vreme.com/cms/view.php?id=306238
- Young, Stephen B. 2008. The Caux Round Table. (intervju Miše Brkića sa Stivenom Jangom, globalnim izvršnim direktorom CRT, 14.12.2008, objavljeno „Politika on line“, 24. oktobra 2015). Dostupno na:
www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/od-lale-do-hipoteke.it.html

Dušan Pavlović

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

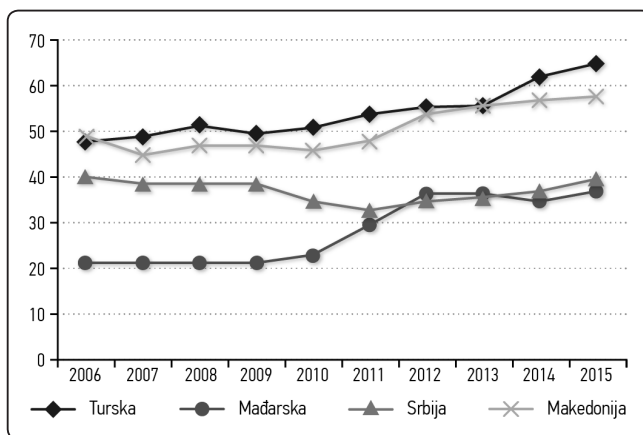
Demokratsko proklizavanje: uloga moralnog hazarda u povratku u autoritarizam

1. UVOD

Među teoretičarima demokratije primećuje se osetna zabrinutost za stabilnosti demokratije širom sveta (Diamond 2008; 2014; Puddington 2009; 2010; Kurlantzik 2011). Da li je ovaj pesimizam osnovan? Iako neke studije ukazuju na to da u svetu ne dolazi do pogoršanja demokratije, već do produblivanja nedemokratskih, odnosno, autoritarnih režima (Levitsky i Way 2015, 52-3), u ovom tekstu želim da se ograničim na četiri nedavna slučaja „demokratskog proklizavanja“, tj. trenda po kome demokratija postaje sve slabija i pokazuje sklonost povratku u semi-autoritaran režim. Radi se o četiri teritorijalno bliske zemlje: Turskoj, Makedoniji, Mađarskoj i Srbiji. Prema nekoliko relevantnih međunarodnih indikatora – Freedom in the World, Nations in Transit i Economist Intelligence Unit Democracy Index – ove demokratije pokazuju upadljiv trend pogoršanja poslednjih nekoliko godina.

Ovde sam, u vidu indikatora, izdvojio ocene koje pokazuju slobodu štampe (grafikon 1). Može se videti da se je u sve četiri zemlje došlo do pogoršanja slobode štampe. Veća vrednost na grafikonu (skala na y osi) ukazuje na veću neslobodu štampe. Kako možemo da vidimo, u sve četiri zemlje sloboda štampe se smanjuje u poslednje četiri godine. Turska se prema ovom istraživanju kvalifikuje kao neslobodna, a ostale tri zemlje kao delimično slobodne.

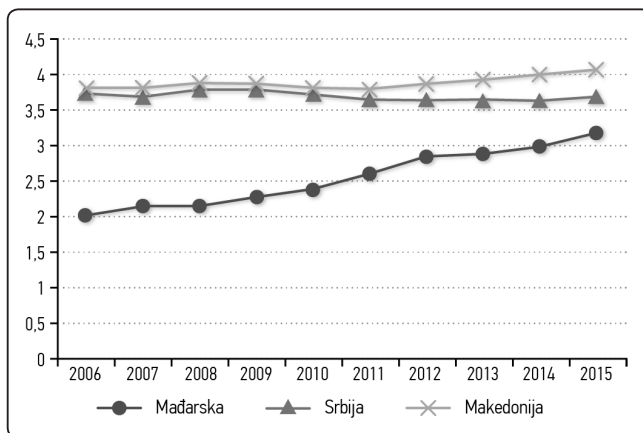
GRAFIKON 1. Freedom of the Press



Izvor: Freedom house

Na drugoj strani, u istraživanju Nations in Transit, koje prati demokratski razvoj tranzicionih zemalja, možemo da vidimo da se opšte stanje u tranzicionim demokratijama takođe pogoršava. Veći skor (izražen na y osi) znači slabiju demokratiju, što znači da se stanje pogoršava ako se kriva koja prikazuje skor penje naviše (grafikon 2). U sva tri slučaja došlo je do povećanja ili stagnacije skora demokracije u poslednje četiri godine. Prema poslednjem istraživanju iz 2015. godine, sve tri zemlje su označene kao polukonsolidovane demokratije, odnosno, demokratije koje imaju velike šanse da se vrate u neki oblik autoritarizma.

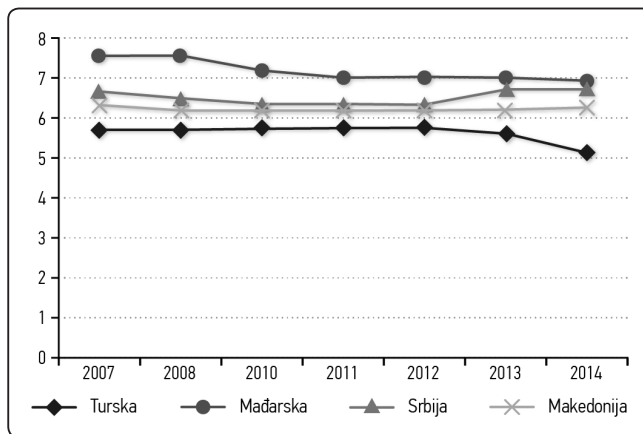
GRAFIKON 2. Stanje demokratije (prosečna ocena)



Izvor: Freedom house, Nations in Transit (2006-2015)

Pošto studija Nations in Transit ne uključuje Tursku (jer nije tranziciona zemlja), navodim još i indeks demokratije koji svake godine izrađuje Economist Intelligence Unit (EIU). Manja vrednost na y osi ukazuje na pogoršanje demokratije. Kako vidimo iz grafikona 3, trend iz grafikona 1 i 2 po kojima se stanje demokratije pogoršava u poslednjih nekoliko godina, potvrđuje se u slučaju Mađarske i Turske. Izuzetak su Srbija i Makedonija gde se prema EIU stanje demokratije poboljšalo u 2014. godini. Ipak, EIU svaku od ovih zemalja kvalifikuje kao feleričnu demokratiju (*flawed democracy*), što takođe ukazuje na to da je povratak u autoritarizam veoma lak.

GRAFIKON 3. Democracy Index



Izvor: Economist Intelligence Unit

Kako demokratije propadaju? Adam Pševorski tvrdi da su demokratije bezbedne ako uspeju da dosegnu dohodak od \$6.000 po stanovniku (Limongi & Przeworski 1997). Dohodak nije simbolički indikator za neki drugi, važniji indikator stabilnosti demokratije. Iako su determinante kao obrazovanje (Lipset 1960), društvena struktura (Coser 1959), etnička stabilnost (Mill 1991) i politička participacija (Putnam 2000) važne za demokratiju, ništa ne može da zameni značaj dohotka za stabilnost demokratije (Przeworski 2006). Teza o dohotku se oslanja na uverenje da ljudi sa tako visokim dohocima neće rizikovati da ih dovedu u pitanje kršenjem političkih institucija. Pševorski navodi predsedničke izbore u Kosta Riki 1948. i u Sjedinjenim državama 2000. godine. U oba slučaja rezultati izbora su bili sporni, a gubitnici su protestovali. U Kosta Riki je usledio građanski rat sa oko 3.000 žrtava. Za razliku od toga, u Sjedinjenim državama su se nakon par nedelja protivnici složili oko toga da rezultat Vrhovnog suda bude zvaničan rezultat izbora. I otišli kući (Przeworski 2004, 531).

Spremnost gubitnika na izborima da prihvate rezultate izbora je ključna za održanje demokratskog poretka (Anderson *et al.* 2005; Przeworski 1991).

U tom smislu, ustav ili zakoni koji regulišu ovu materiju ne predstavljaju ugovor, već skup pravila koji koordiniše delanje političkih aktera koji žele da sarađuju. Demokracija može da opstane samo ukoliko je samo-namećuća, tj. ukoliko zainteresovane strane imaju interesa da je održavaju čak i kada gube izbore (Przeworski 1991).

2. IGRA PRICIPALA I AGENTA

Uspostavljanje demokratije je igra između učesnika u demokratskom (izbornom) procesu. Ovde želim da ispitam šta se dešava kada se ta igra završi. Kada se igrači slože oko izbornog rezultata, počinje igra između principala i agenta, odnosno, pobjednika na izborima i građana (Pavlović 2010; Pavlović 2011). Pretpostavite da su izbori upravo završeni i da je izabrana nova vlada koja je dobila ogromno poverenje građana (recimo, pobjedila je sa više od 40% podrške, što joj je obezbedilo više od 50% mesta u parlamentu). Ako je nova politička elita dobila tako veliku izbornu podršku, to znači da je stara politička elita kažnjena protestnim glasanjem. Izborna kazna proizilazi iz koncepta moralnog hazarda i negativne selekcije. Ova dva koncepta shvataju se kao zaštitni mehanizmi u svakoj situaciji u kojoj poverenik (agent) ima zadatak da obavi neki posao za poverioca (principal) (Pavlović 2010; Besley 2006). Pošto agent ima tendenciju da „hvata krivine“, principal ima interes da za sebe zadrži neki mehanizam kojim će kazniti agenta za neodgovorno ponašanje. U politici se problem moralnog hazarda razrešava izborima (Besley 2006, 101). Ako se agent ponaša neodgovorno, principal može da glasa protiv njega na izborima i tako ga politički kazni.

Međutim, kazna za jednog aktera je istovremeno nagrada za drugog. To je osnovna *differentia specifica* koncepta principala i agenta u politici u odnosu na ostale oblasti (osiguranje, korporativno upravljanje, finansije, sekjuritizacija, ugovori). Ova karakteristika objedinjuje dva razdvojena shvatanja izbora: izbora kao kazne za političare koji nisu vladali u skladu sa voljom većine, i izbora sredstva za opunomoćenje političara koji će raditi u skladu sa voljom većine (Fearon 1999, 70-1). Osim toga, što je kazna za prethodnu političku elitu veća, nagrada za novu političku elitu mora da bude takođe velika. A to onda može da znači da će ograničenja za novu političku elitu početi da slabi ako im birači daju određene ruke da urade ono što prethodna elita nije mogla. To znači da će se moralni hazard zadržati i da će možda poverenje da novoj političkoj eliti biti zloupotrebjeno. Razmotrimo ovo na hipotetičkom primeru.

Pretpostavimo da je na izborima prethodna politička elita kažnjena masovnim glasanjem za opoziciju. Nova vlada sada može da bira između dve opcije: da nastavi da održava demokratski poredak ili da postepeno smanjuje medijske slobode i umanjuje moć četvrte grane vlasti. Odluka vlade može da zavisi od jačine izborne pobjede koja predstavlja indikator spremnosti na nadzor u budućnosti.

Obeležimo sa E izbornu telo (birače), sa x politiku koju vlada nudi u izbornoj kampanji, sa y politiku koju će voditi kada dođe na vlast, a sa z meru blagostanja koja je važna biračima. Maksimalna vrednost z iznosi 1. Ako je $x=0$, to znači da je politika x u skladu sa očekivanjima birača. Idealno, birači žele $x=y$, tj. da se pre i posle izbora vodi ista politika. U tom slučaju korist birača od takve politike iznosi 1.²⁸²

Za razliku od njih, političari nemaju korist kada je $x=y=0$. Oni otuda žele $x>0$. Za svako $x>0$ važi da političari rade u svoju, a ne u korist birača. Što je x veće, nivo zloupotrebe je veći. Međutim, u $t1$ (tokom izborne kampanje), x mora da bude 0, jer političari znaju da birači tokom kampanje nadziru svaki njihov potez. Obeležimo nadzor birača sa ε . Ako je nadzor birača lak, onda $\varepsilon=0$, ako je težak, $\varepsilon>0$. Ako je potpuno odsutan, onda $\varepsilon=1$. Kada je verovatnoća nadzora velika (zato što je, recimo, nadzor lak ili su birači veoma zainteresovani da nadziru i kontrolišu političare), političari će u $t1$ odlučiti da $x=0$, tj. odlučiće da ponuđenu politiku predstave onako kako navise odgovara biračima. Korisnost od politike x za E je data funkcijom

$$\begin{aligned} u(x) &= z-(1-x-\varepsilon) \\ z &= 1-0+0 \\ z &= 1 \end{aligned}$$

U obrnutom slučaju, gde je $x=1$ i $\varepsilon=1$

$$\begin{aligned} u(x) &= z-(1-x-\varepsilon) \\ z &= 1-(-2) \\ z &= -1 \end{aligned}$$

Negativna vrednost z za E podrazumeva pozitivnu ekvivalentnu pozitivnu vrednost za političku elitu. Pretpostavite da korisnost zloupotrebe za političare obeležimo sa W . Maksimalna vrednost W iznosi 1. Ako je $\varepsilon=0$, onda i $x=0$, što znači da će korisnost od izborne politike x u $t1$ za političare biti jednaka nuli.

$$\begin{aligned} u(x) &= W-(1-x) \\ u(x) &= 1-1=0 \end{aligned}$$

Međutim, ako političari u postizbornom periodu ($t2$), kada treba da vode politiku y , očekuju da se spremnost na nadzor i kontrolu od strane principala smanji, onda korisnost politike y može da bude pozitivna. Drugim rečima, ako je $\varepsilon>0$, onda $y>0$. Korisnost politike y data je funkcijom

282 Model u ovom odeljku predstavlja modifikovanu verziju modela izloženim u (Fearon, 1999).

$$u(y) = W-(1-y)$$

$$u(y) = 1-(1-1)$$

$$u(y) = 1$$

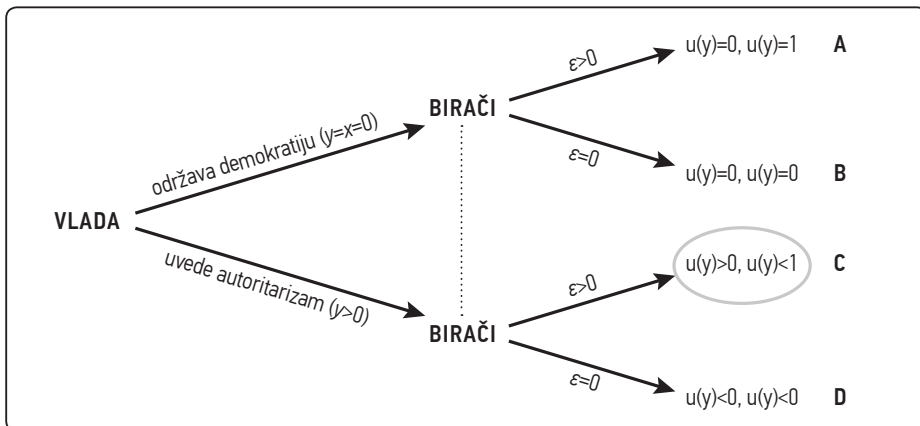
Pod kojim uslovima može da se desi $u(y) > u(x)$? Korisnost od politike u $t2$ može da bude veća od korisnost politike u $t1$ jedino ukoliko je $y > x$, tj. ukoliko je $y > 0$. To je moguće jedino ukoliko političari veruju da nadzor u $t2$, ne postoji ili ako se sistematski trude da ga smanje. Drugim rečima,

$$y > 0 \text{ akko } \epsilon > 0$$

Sada dolazimo do igre između političara i birača prikazanog na grafikonu 1. Izabrani političari posle izbora mogu da nastave da vode politiku x (održavanje demokratije) ili da pređu na politiku y (pogoršanje demokratije; jačanje autoritarnih tendencija). Šta god političari odlučili, birači mogu da reaguju na dva načina: nadziru i prate šta rade političari ($\epsilon = 0$) ili odustanu od nadzora ($\epsilon > 0$).

Razmotrimo najpre šta se dešava ako se političari odluče da održe demokratski poredak (gornji deo drveta odlučivanja na crtežu 1). Ako $y = 0$, isplata za E će biti korisna jedino ako birači odustanu od nadzora ($\epsilon > 0$). To otuda jer nadzor stvara trošak. Isti relativan odnos između nadzora i odsustva nadzora nastaje u slučaju povratka u autoritarizam. Ako političari odluče da smanje demokratske slobode i uvedu autoritarizam, birači opet mogu da reaguju nadzorom ili odsustvom nadzora. Ako u $t2$ nastave da nadziru političare ($\epsilon = 0$), isplata za političare mora da se smanji ispod nule (ishod D), jer na svaku zloupotrebu birači reaguju glasanjem protiv vlade ili pobunom. Ako pak birači odustanu od nadzora, ili ako je nadzor u $t2$ težak ($\epsilon > 0$), političari tada dobijaju $u(y) > 0$. U tom slučaju ravnoteža igre jeste ishod C, odnosno, isplata ($u(y) > 0, u(y) < 1$).

CRTEŽ 1. Igra principala i agenta između birača i autoritarne vlade u $t2$



Odluka birača da li da ϵ bude veće ili jednako nuli (da li da vrši ili ne vrši nadzor) proizilazi iz analize opcija koje se mogu uočiti na drvetu odlučivanja. Za E se izbor između $\epsilon=0$ i $\epsilon>0$ nalazi unutar informacionog skupa. Drugim rečima, birači tu odluku donose u trenutku izbora kada se odlučuju da li da glasaju protestno ili ne. Ako tvrdimo da će se birači u t_2 odlučiti za $\epsilon>0$, to znači da bi isplata za $\epsilon>0$ za E u oba slučaja trebalo da bude veća od isplate za $\epsilon=0$, tj. da je $u(\epsilon>0) > u(\epsilon=0)$. Zaista, ako uporedite isplatu za E na drvetu odlučivanja, videćete da su isplate za E u ishodima A i C viši od isplata B i D.

Verbalno iskazano, radi se o sledećem. Ukoliko nova vlada odluči da održi demokratski poredak, biračima je jeftinije da ne nadziru vladu (jer je isplata za odsustvo nadzora veća). Ukoliko se vlada odluči da se vraća na autoritarizam, biračima se ponovo više isplati da ne vrše nadzor (jer je isplata za odsustvo nadzora veća). U oba slučaja odsustvo nadzora se biračima više isplati, što će reći da, posmatrano u kontekstu kazne za prethodnu i nagrade za novu vladu, birači nemaju kredibilnu pretnju kojom bi predupredili autoritarne tendencije. Anticipirajući ovakvo ponašanje principala, agent počinje da krnji demokratiju i demontira demokratske institucije. Pre nego što se dođe do novih izbora na kojima birači mogu da protestnim glasanjem kazne i tu vladu, demokratske institucije su već transformisane, što principalima otežava posao.

3. ČETIRI SLUČAJA

Kako iz svega izlazi, političari se odlučuju za $y>0$ kada veruju da ih birači neće nadzirati i da se neće buniti. Razlozi za to mogu da budu višestruki, ali u ovom tekstu navodim obrasce koji su karakteristični na nekoliko evropskih demokratija koje su u poslednjih desetak godina pokazale tendenciju povratka u semi-autoritarni režim.

Radi se o Turskoj, Makedoniji, Mađarskoj i Srbiji u periodu 2002-2015. U svakom od ova četiri slučaja mogu da se primete sledeći identični obrasci:

- prethodna vlada je ostvarila veoma loše rezultate po pitanju privrednog razvoja, borbe protiv korupcije i distributivne pravde;
- kao protest protiv takve ekonomske politike, birači su kaznili prethodnu političku elitu i nagradili tadašnju opoziciju;
- nova politička elita dolazi na vlast sa identičnom politikom i obećanjem da će biti efikasnija od prethodne vlade i uraditi ono što ova nije mogla;
- nova vlada biva izabrana sa velikom podrškom koju uspeva da održi duže vreme ili da je čak uveća na narednim izborima;
- izborna podrška novoj političkoj eliti se kreće između 40-50%; ovo je neuobičajeno visoka izborna podrška za evropske demokratske okvire;
- nova vlada uspeva da sprovede neke ekonomske reforme koje je pokušala da sprovede i prethodna vlada, ali nikada nije uspela, uzimajući u obzir demokratski kontekst (strah od birača); u nekim slučajevima

primetan je privredni napredak, poboljšanje uslova poslovanja i reforma tržišta rada;

- nova vlada započinje mandat kao proevropska, liberalna i orijentisana na ekonomski uspeh, ali nakon jednog ili dva izborna ciklusa počinje demontažu određenih demokratskih institucija – medijske slobode, četvrta grana vlasti, koncentraciju vlasti u rukama jednog čoveka (kroz promene ustava, najavu proširenja ustavnih ovlašćenja izvršnih organa ili neformalno).

Razmotrimo sada kratko svaku zemlju ponaosob.

Mađarska. Pogoršanje demokratije u Mađarskoj počelo sa padom prethodnog socijalističkog kabineta koji je vodio Ferenc Đurčanji (2006-2010). On je 26. maja 2006. godine priznao da je vlada lagala biračima o dubini ekonomske krize. To je razbesnelo mađarske birače. Nezadovoljstvo je raslo od 2006. godine kada su održani opštinski izbori, preko referenduma u 2008. godini, i kulminiralo opštim izborima 2010. godine kada je Fides na čelu sa Viktorom Orbanom porazio socijaliste. Fides je pobedio sa 52,73% u 2010. godini, a 44.54% u 2014. godini. Socijalisti su doživeli debakl, survavši se sa 40% koje su osvojili 2006. godine na 19,3% koje su osvojili 2010. godine, te na 26% 2014. godine (u koaliciji sa još četiri stranke).

Nakon preuzimanja vlasti, Viktor Orban je promenio neka osnovna pravila demokratske igre. Najpre je smanjio nezavisnost Narodne banke, Ustavni sud sveo na kontrolora primene zakona, smanjio nezavisnost ombudsmana, izmenio izborni zakon koji je omogućio stvaranje instant stranaka (na državnim fondovima) i krojenje novih izbornih jedinica. Najveći napad odigrao se na slobodu govora. Počela je da jača kontrola državnog radija i televizije koji su nakon 2010. godine praktično postali glasnogovornici Fidesa i vladajuće koalicije (Bozoki 2012). U jesen 2015. godine vlada je predložila da se u svaku novinsku i TV redakciju službeno postavi vladin službenik koji će vršiti nadzor nad radom novinara. Primećena je sve veća centralizacija vlasti i odlučivanja u liku premijera.

Makedonija. Vlada Nikole Gruevskog došla je nakon razočaravajuće tri godine vladavine socijalista na čelu sa Nikolom Bučkovskim (2004-2006). Vlada Bučkovskog izgubila je popularnost nakon što je javnost saznala da je sam premijer bio umešan u korupciju. U avgustu 2007. godine, makedonski parlament oduzima imunitet Bučkovskom nakon čega on biva uhapšen. Bučkovski je optužen za proneveru 1,8 miliona evra.

Na opštim izborima 2006. godine, birači su kaznili socijalističku vladu i nagradili konzervativnu VMRO-DPMNE na čelu sa Nikolom Gruevskim. Kasnija popularnost vlade Gruevskog raste – 32% u 2006. godini; 39% u 2011. godini, 43% u 2014. godini. Ipak, za devet godina u Makedoniji smo mogli da vidimo mnoge primere korupcije, opoziciju koja napušta Sobranje i rastuću kontrolu

medija. Opozicija u 2014. godini objavljuje preko 20 „bombi“, snimljene materijale koji impliciraju vladine zvaničnike, uključujući i premijera, izborne prevare, korupcije i ilegalno prisluškivanje preko 20.000 građana.

Srbija. Parlamentarni i predsednički izbori 2012. godine došli su kao neka vrsta presude Borisu Tadiću i njegovoj Demokratskoj stranci za prethodne četiri godine loše vladavine. Značajan broj Tadićevih birača je bio uzdržan („beli listići“) ili je glasao za opoziciju. Tadić je izgubio od Tomislava Nikolića iz Srpske napredne stranke sa malom razlikom. Međutim, tokom narednih godinu i po dana popularnost Srpske napredne stranke je rasla, a popularnost Demokratske stranke dodatno padala. Naprednjaci i socijalisti, koji čine novu vladu i koji su poznati po svom antievropskom stavu tokom devedesetih godina, počeli su 2012. godine da vode proevropsku i liberalnu politiku, kao i relativno uspešnu borbu protiv korupcije. Osetan porast popularnosti nastupio je kada se Aleksandar Vučić u decembru 2012. godine odlučio da uhapsi Miroslava Miškovića, tajkuna koji je dugo smatran najbogatijim građaninom Srbije i oličenjem klijentelističkog režima koji je utemeljila Demokratska stranka Borisa Tadića posle 2000. godine. Popularnost Aleksandra Vučića i Srpske napredne stranke su porasle tako da je Srpska napredna stranka na izborima u martu 2014. godine pobedila sa 48% glasova. Njena popularnost nije padala, iako je tokom 2014. i 2015. godina izvršila nekoliko ekonomski nepopularnih reformi (vezane za tržište rada i fiskalnu reformu).

Takva ogromna popularnost u korelaciji sa smanjenjem autonomije nezavisnim institucijama, porastom korupcije i smanjenjem slobode medija. Sloboda govora i sloboda medija značajno su smanjeni u Srbiji kada je, pod neformalnom pritiskom vlade, TVB92, privatni emiter, otkazao najpopularnije TV i radio emisije 2014. godine. Kroz negativnu kampanju u kontrolisanim medijima vlada je uspela da oslabi nekoliko nezavisnih institucija koje služe kao tzv. četvrta grana vlasti.

Turska. Tajip Erdogan i stranka Pravde i razvoja došli su na čelo Turske 2002. godine, takođe posle velikog nezadovoljstva starom političkom elitom. Na izborima 2002. godine Erdoganova stranka Pravde i razvoja osvojila je 35% glasova, što joj je donelo skoro dvotrećinsku većinu u parlamentu.²⁸³ Protestno glasanje je bilo tako izraženo da su skoro sve stranke iz prethodnog saziva izbačene iz parlamenta.

Erdoganova izborna popularnost je rasla. Na izborima 2006. godine osvojio je 38,6% glasova. Na izborima 2011. godine 49,8%, a na ponovljenim izborima 2015. godine skoro identičan rezultat – 49,48%. Ovakav popularnost posle trinaest godina je nezabeležena u istoriji evropskog parlamentarizma posle 2. svetskog rata.

283 Razlog ovoj velikoj izbornoj distorziji jeste neuobičajeno visok izborni cenzus od 10% koji mnoge stranke nisu uspele da pređu.

U prvih desetak godina, stranka Pravde i razvoja držala se demokratskih načela vladanja i reformisala ekonomiju. Privredni rast je bio primetan. Ali prelom nastaje 2013. godine. Prvi na meti su mediji i novinari. Prema izveštaju Freedom House pod nazivom *Democracy in Crisis: Corruption, Media, and Power in Turkey*, novinare i medije u Turskoj prate zastrašivanja, masovna otpuštanja, česte porreske kontrole, prislušivanje, cenzura, i zatvor.

Erdoganov izbor za predsednika Turske 2014. godine dodatno je poljuljao temelje demokratskog poretka. Prema postojećem ustavu, predsednik je samo ceremonijalna figura koja nema *policy* ovlašćenja. Ipak, Erdogan je počeo da se ponaša kao da ih ima i faktički vodio vladinu politiku.

BIBLIOGRAFIJA

- Anderson, Christopher et al. 2005. *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press.
- Besley, Timothy. 2006. *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Bozoki, Andras. 2012. „The Crisis of Democracy in Hungary“. Accessible on: <http://www.boell.de/de/node/276334>; Last accessed on June 16, 2015
- Corke, Susan et al. 2013. *Democracy in Crisis: Corruption, Media, and Power in Turkey*. New York: Freedom House.
- Coser, Lewis. 1956. *The Functions of Social Conflict*. Glencoe Illinois: Free Press.
- Diamond, Larry. 2008. „The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State“, u: *Foreign Affairs* br. 87 (March–April 2008): 36–48.
- Diamond, Larry. 2014. „Democracy's Deepening Recession“, *Atlantic.com*, 2 May 2014.
- Kurlantzick, Joshua. 2011. „The Great Democracy Meltdown“, *New Republic*, 9 May 2011: 12–15.
- Levitsky, Steven i Lucan Way. 2015. „The Myth of Democratic Recession“, u: *Journal of Democracy*, Vol. 26, no. 1 (January 2015): 45-58.
- Limongi & Przeworski. 1997. „Modernization: Theories and Facts“, u: *World Politics* 49 (2): 155-183.
- Lipset, Seymour Martin. 1960. *Political Man: The Social Bases of Politics*. Garden City, NJ: Doubleday
- Mill, John Stuart. 1991. *Representations on Representative Government*. New York: Prometheus.
- Fearon, James. 1999. „Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance“. u: Przeworski, A., Susan Stokes i Bernand Manin (eds.) *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 55-97.

- Pavlović, Dušan. 2010. Spisi iz političke ekonomije. Beograd: Čigoja štampa.
- Pavlović, Dušan. 2011. „State Principals and State Agents“. u: Podunavac, Milan (ed.) State and Democracy. Beograd: Službeni glasnik i Fakultet političkih nauka, str. 338-352.
- Przeworski, Adam. 1991. Democracy and the Market. Oxford: Oxford University Press.
- Przeworski, Adam. 2004. „Institutions Matter“, u: Government and Opposition. Blackwell Publishing, str. 527-540.
- Przeworski, Adam. 2006. „Self-enforcing Democracy“, u: Weingast, Barry i Donald Wittman (eds.) The Oxford Handbook of Political Economy, Oxford: Oxford University Press, str. 312-328.
- Puddington, Arch. 2009. „The 2008 Freedom House Survey: A Third Year of Decline,“ *Journal of Democracy* Vol. 20 (April 2009): 93–107.
- Puddington, Arch. 2010. „The Freedom House Survey for 2009: The Erosion Accelerates,“ *Journal of Democracy* Vol. 21 (April 2010), str. 136–50.
- Putnam, Robert D. 2000. Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon & Schuster.

Csaba Máté Sarnyai²⁸⁴*Károli Gáspár University
Budapest, Hungary*Tibor Pap²⁸⁵*Jedlik Ányos
scholarship candidate*

The minority political dimensions of the Serbian EU-accession efforts

It took considerable time for the EU to find the proper mix of tools and resources for the ‚Europeanisation‘ of the West Balkans. According to experts, despite the results already achieved and maintained by these countries, it is very unlikely that any of them can join the EU in this decade, although most of them have obtained the candidate status (with the exception of the so-called potential member candidates, the newly independent Kosovo and Bosnia-Herzegovina, which is facing serious internal challenges).²⁸⁶ At the moment, the largest challenge is for both the EU and the West Balkan countries, which are at different stages of the accession process, to further improve their preparedness for their provisional and recently high-priority accession, while maintaining their already achieved results. It is obvious that since the turn in 2000 – when the political system was finally changed in Serbia, and Croatia, which is now a member country, got rid of its authoritarian establishment features that had come with the (war of) independence – the EU has made great efforts to help the countries in the West Balkan in their way towards the Union. This manifold help by the EU consists

284 Csaba Máté Sarnyai PhD. Associate Professor Károli Gáspár University, Budapest, Hungary

285 Tibor Pap is a Jedlik Ányos scholarship candidate. The research was carried out within the project no. TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001, titled ‚Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése országos program‘, the project was realised with EU support and is co-financed by the European Social funds

286 Cf. Juhász, 2014b, p 28.

of both material (quantifiable sums) and immaterial elements (such as procedures and norms in state administration and social organisation). As Juhász summarises it up in his paper *,The EU and the West Balkan today': "It was primarily the EU that provided both the economic base for the positive developments and the political vision, namely the accession into a unifying Europe, that gave a common goal the countries of the region, after their recent armed conflicts. It was also a source of inspiration for all these countries to launch the necessary reforms."* While public attention mainly focuses on the first and tends to "measure" progress by the amount and timing of subsidies received by the various nations, the real degree of 'Europisation', from a professional point of view, is how quickly and to what extent were these countries able to adopt and utilise²⁸⁷ the market-economy – and democracy criteria defined as indispensable for the accession, to fulfil the expectations of Chapter 23.

In this introduction, we would also like to draw the attention to the fact that these two elements of the accession process – material subsidies and normative requirements – are inseparable and how they pre-suppose each other: no progress can be made in either of them if the other is neglected. This is true not only for the candidates but also for the EU as a whole and also the individual EU member states helping/hindering the accession process. Europeanisation is a very complex process with a mechanism/procedure of many agents and factors – in the West Balkan as well. Since the 2007-2013 EU financial framework period, the resources for promoting this aim are structured under the unified instrument for pre-accession assistance (IPA funds). Both the actual availability of these funds and the efficiency of their use depend on the so-called absorption capacity of the EU in the given period (i.e. the institutional opportunities provided for the realisation of the highlighted goals in connection with the aspirant countries/regions)²⁸⁸ and also on the 'Europeanisation' efforts made by the aspirant countries so far. It takes (at least) two to tango: the more and more particular EU requirements are assigned with more concrete IPA resources. Each could draw on these resources in accordance with their capabilities both in the 2007-2014 and in the recently launched 2014-2020 budget period.

Before focusing on the main thread of our discussion, namely the Serbian and Albanian minority situation and the detailed presentation of the related particular institutional options, we would like to outline the main interests that drive the parties to enter into such an interrelationship. Why do the countries of the

287 A new development for new member countries: while in 2004 and 2007 the newly joined states were expected "only" to receive the *acquis* representing the EU expectations; today it is a preliminary expectation toward candidates that they be able to apply Europeanisation features before accession. (C.f.: Lőrinczné 2013, 111-121.)

288 The recent Ukrainian events seem to prove the notion that the international situation and developments in global politics are definitely able to affect this absorption potential.

West Balkan, the newly formed and the reformed/renewed old ones, see a perspective in EU membership in the long term and need EU financial help in the short term? In addition, we wish to address why “is it worth” for the EU and its member countries to maintain such a process without any direct payoff but with many procedural hassles and conflicts, even in these years of crisis?

Due to the belated regime changes, to the civil wars related to nation formation, and to an infrastructure that is underdeveloped even with post-Socialist standards, the West Balkan countries need external resources if they wish to cover the cumulated development gap, as the literature defines it. The fifteen years have shown that EU-accession is the only real perspective for them (also expected or accepted by most citizens of these states). The political role of the romantic feelings towards Russia and the East has been marginalised.²⁸⁹ Croatia’s example clearly shows that the way of accession is feasible but has many difficulties. In addition, previous experience of the EU in the Balkans also led to stricter conditions and explicit benchmarks. However, this region is primarily viewed by Europe as a security issue that can be managed through the established system of pre-accession subsidies. The EU’s interest lays in the accession of countries which have already solved their internal conflicts, established their own national institutions, and are competitive on EU-level, and there is no pressure on the EU as to when this takes place. (First, it has to revise its own internal mechanisms of operation in order to maintain absorption capacity for the accession of the aspiring countries.) Meanwhile, helping the West Balkan countries to reach stability, to reform their institutional framework and to establish a market economy also reduces the potential pressure of migration (mostly as potential refugees today and job seekers in the future). This means that both parties have the same interest in using IPA resources provided for the pre-accession phase as effectively as possible. If the utilisation of these resources is less efficient than expected, then accession dates have to be postponed, which would convey a risk of regression. The gradual availability of these resources, however, has an incentive for the involved candidate and potential candidate countries to apply a strategy that guarantees this desired development.

For the West Balkan countries, the amount of EU subsidies is also significant compared to their GDP. In addition to remittances and direct foreign investment, these subsidies are decisive factors in social-economic transformation. Nevertheless, the first two are of private nature (serving personal and company growth) and thus have only indirect effects on the development of

289 From 2009 on, Serbian professional literature does not consider any union with Russia or Belarus as an alternative. A reason may be that after the secession of Kosovo, the Russian party showed an unexpectedly moderate attitude and Serbia did not receive the hoped international support. Then again, the EU-accession is articulated in a more differentiated way, along the discourse of imagined or real national interests. (Cf. Samardić 2009 and Nakarada 2009.)

the community and the state, but IPA resources primarily aim at this structural change in the society and institutions. However, this is no charity donation or aid²⁹⁰, these resources can only be applied to certain well-defined activities and the criteria set by the EU on the 'Europeanisation' process also have to be met, establishing the desired structures, institutions and results in the countries applying for these resources. The IPA support itself is also a function of the level reached by the countries taking part in the accession procedure.

Potential candidate countries have access only for the first two components of IPA, while candidate countries can draw resources of all the five components.²⁹¹ Candidate countries, in addition, can also rely on more differentiated procedure where the EU is providing assistance not directly to the state but other organisations. Reaching this phase in the accession process, EU funds can be distributed through national institutions set up for meeting national strategic goals, working within a yearly indicative budget.²⁹² This decentralised distribution of resources is also supposed to facilitate that

” (...) with the help of the three components available for candidate status countries only, enabling the involved countries to gather experience that prepares them for post-accession conditions and for **optimal** participation from resources from Structural Funds.” (Lőrinczné 2013, 132, our emphasis).

To indicate the considerable stakes at the political game over subsidies, also from the side of the EU, let us cite a whole paragraph from Edit Bence Lőrinczné's monograph:

” Over the past two decades, the policies of Brussels on the West Balkan have developed significantly, the EU's dedication and commitment for the stability of this region cannot be questioned. The results are promising, but we should not forget that the West Balkan region is still struggling with many problems concerning security politics: poor economic indicators, democratic deficit, ethnic and religious tensions, organised crime, corruption. Thus the Union must balance carefully during its political manoeuvres, in order to have its unilaterally set accession requirements met on Western values, democracy and rule of law on the one hand, and to maintain its credibility and reliability by flawlessly delivering its promises made to the West Balkan countries on the other hand.” (Lőrinczné 2013, 136)

290 Between 1991-1995, this was characteristic of the cooperation with the EC.

291 About the 5 IPA fields, See: EC 2006c

292 The indicative budget is determined three years in advance and must be revised yearly.

The EU has to fulfil its given promises in a credible way, along with the complete re-socialization of the accession countries – as we have seen in the case of Croatia – while avoiding a development of feelings that fulfilling the non-material criteria is only an unwanted burden – and meeting these criteria is completed only formally, just for the purpose to have access to the material components. We strongly believe that this is the key factor for the success of the application of pre-accession funds (IPA subsidies).

If EU norms can actually be interiorised with the help of the funds, then even a long lasting accession process should be considered more successful than a short but formal development, both from the perspective of the EU and the given countries. Interiorised values guarantee for the EU not importing new problems and they secure the ability of the new member country to grab the opportunities within the EU, organically merging in the integration, with a perspective of a homogeneous Europe rather than a multi-speed one.

BALKANISATION, NEO-YUGOSLAVISM AND EU-ACCESSION, AS QUASI-ALTERNATIVES

In the analysis of the West Balkan's EU-related perspectives, a commendable starting point is that the region (with the exception of Albania) already has some ambiguous and definitely negative "integration experience", namely that these are Yugoslavian successor states. However, it is open to discussion how Yugoslavia itself should be regarded: a supranational or a pseudo-national entity? In the period of the so-called second (Tito's) Yugoslavia, there was an attempt (later disproved by history) to create Yugoslav identity, and this is in favour of the second interpretation. After the disintegration of the entity, Yugoslavs disappeared during the re-nationalisation waves even quicker than the 'formation' of their pseudo-identity had taken place. Originally, this meant an escape for members of the mixed-marriages that appeared due to internal mobility, as their belonging to Southern Slavic, or Hungarian or even more Albanian identities tended to be uncomfortable. Doubtlessly, there were also ideologically driven individuals who did intend to identify with the state's official doctrine, though. We consider important to mention all this so that those who do not meddle in the internal affairs of the West Balkan on a daily basis could also interpret this multi-factor jumble, which is characteristic of the member states even today and through which relations in the region are still shaped, though each with differing intensity, by such seemingly mutually exclusive concepts as Balkanisation, neo-Yugoslavism and Europeanisation (c.f. Velikonja 2007).

When discussing the political determinacies of the West Balkan, one also has to assess the integration strategies of international actors, the security considerations of the EU and NATO offered as accession perspectives. Because in the West Balkan, as compared to other countries of the post-Socialist block, security issues

carry much more weight in the creation of the big players' (and the supranational organisations dominated by them) strategies (See Žarin 2007).

During the vicious civil wars, the initial goal was to prevent bloodshed and to domesticate re-nationalisation. To a large extent due to the lack of shared foreign and security policy instruments, European actors did not perform too well in the region in the early ,90s. The turn was brought by the USA and NATO entering the scene, creating a military political context to which the European allies had to customize their own political and economic perspectives in the second half of the ,90s. This compulsion drove the formation of the Europe-borne scenarios of the post-Yugoslavian region. Thus it is no wonder that the multi-stage pacification and stabilization of the region was articulated mainly along security political considerations. This means that the democratic and economic performances of each state were less of an issue in their accession of a given stage of negotiation, compared to Central European post-Socialist countries. At first, international actors strove to push West Balkan countries toward intra-regional cooperation (See Medović 2009).

REGIONALISATION AS A MEANS OF EUROPEANISATION IN SERBIA

Apart from minority issues, another challenge of Europeanisation is the regionalisation of the state. Parliamentary representation is settled with regard to Vojvodina, the only remaining province after Kosovo's secession (c.f. Soós 2011). No decision has been made about elevating other regions to the same or similar legal level. "Solutions" of the issue emerged in every Parliamentary term, though. Either with a unitarist goal, so that the theoretically granted provincial legal powers could be curbed, thus Vojvodina becoming just another among the regions, or (especially in Parliamentary terms with strong regional powers) with an aim to create regions similar to Vojvodina, possessing autonomy in representation and in economic development (C.f. Komsić 2007, Takács 2008.), that will be able to meet the EU's sub-national recommendations as well.²⁹³

But the standstill of regionalisation is obvious. Country-wide regionalisation efforts all came to a halt, and the question of Vojvodina's legal powers and status has pendulum-like swings: both the decisions of Europeanisation and a constitutional revision of the institutions are present.

The 2013 decision of the constitutional court(CC), which found the province's 2008 statute unconstitutional in several respects, was not unexpected. The new institutional solutions that emerged due to the 2008 statute were constantly criticised from Beograd, including the initiative to have a separate body of representation in Brussels for the province. In the end, it could happen only subordinated to Beograd.

293 For a hesitant 2010 attempt at a theoretical realisation of regionalisation See: www.blic.rs/Vesti/Politika/214636/Dinkic-Na-prolece-trazimo-promenu-Ustava (date of download: 26. 05. 2010.)

DEVELOPMENTS IN THE MINORITY INSTITUTION SYSTEM

At the end of 2013, events in the Serbian development of minority institution system gained speed. We are now unable to discuss every aspect here, so only the most important ones are highlighted and their effects on the Serbian institution system or Serbia's relation with the EU evaluated. The first, though less publicised event was to have a public debate on the planned amendments in the 72/2009 so-called Law on National Minority Councils, in the end of 2013. This commendable move of the Serbian Department of Justice, in our opinion, failed to achieve the expectable results. There was no real dispute about the possible directions of the amendments. (There had been an experts' forum and an academic discussion before the public debate, where the substantial elements of the amendments had already been formed). The possible factors were the relative unpreparedness of the minority communities, the characteristics of the debate's realisation, and the parallel decision of the constitutional court about the province's statute; all these assisted to the marginalisation of the opportunity.

The 2014 January 16 resolution of the constitutional court drew much more attention. This addresses the particular issue that also informed the minority political aspects of the constitutional interpretation of jurisdiction. To sum up: according to the dominating interpretation in Beograd, only the Parliament (Skupština) can have jurisdiction, every other institution can have lesser competence only. (Both decisions of the CC can be traced back to this opposition). This already gained the attention of international professionals, including Hungary.²⁹⁴ However, in the interpretation of the two events one has to consider that in Serbia there is a prevalence of an uncertain institution management tradition that is characteristic in Mid-Europe, i.e. political actors tend to reshape the less solidified institutional solutions in accordance with current power constellations. The two CC-decisions and the involved debates became the stage of such a (successful) attempt at maximizing support-derived power. In the early summer of 2014, when the new government was inaugurated, both issues were most quickly resolved by the Skupština²⁹⁵ and the house of representatives in the autonomous province of Vojvodina.²⁹⁶

However, as Serbia is becoming more and more orientated toward the EU, the country must perceive that its previously undisturbed political power games have stronger international effects now. The present EU-report on the country

294 A well-written experts' summary is:

http://bgazrt.hu/_files/NPKI/Szerbia_Alkotmanybirosag_alkotmanyelleneseg_E02.pdf

295 The amendments were passed in the Serbian parliament on May 23

<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2014/1308-14Lat.pdf>

296 The statute was amended in 6 months and was accepted by both representative bodies:

<http://www.skupstinavojvodine.gov.rs/Strana.aspx?s=statut&j=HU>

also addresses these questions. Notions from the EU can be summed up as follows: an amendment of the national minority councils is suggested to Serbia, in order to clarify the rules concerning the NMCs' constitution, office terms, competences and member elections. The legal context, including the law on NMCs, is to be modified, so that they could conform to the recommendations about the election framework of independent bodies, to the 2014/3. opinion of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, and to the 2014 resolution of the Serbian constitutional court. The efficient and consistent enforcement of the decrees on minority protection is to be realised, including education, language use, media access and religious service in the minority language. Representation of national minorities in administrative bodies, especially locally, must be improved in every regard.²⁹⁷

The most important consequence is that by 2015, Serbia is to create an action plan to settle the issue in a way that is satisfactory to EU officials as well, and it depends on this action plan if the accession talks can move to the so-called chapter 23, which includes human rights and is crucial to the presently discussed field.

The now member candidate Serbia, if it is to maintain its present dedication toward the EU-accession, will not be able to play tactical power games with the convenient (re)shaping of minority and regional institutions. The main benchmark will be the constitutional changes that are inevitable before the EU-accession. A derogation that postpones subsidiarity and keeps all jurisdiction to the Skupština, is no longer feasible, so eventually the country has to decide how serious it takes the conviction for European values and solutions.

CHANCES OF MINORITY POLITICS IN SERBIA, AFTER THE VMSZ COALITION TREATY

However, actual practice sometimes goes beyond expectations. After the 2014 elections, the VMSZ also became part of the government coalition, mainly due to the fact that the Serbian government will also need supporters from within the EU during the accession. The text of the coalition treaty of the Hungarian Alliance in Voivodina (VMSZ) with the Serbian Progressive Party is available at the website of the VMSZ.²⁹⁸ The publication of the coalition treaty between new Serbian Prime Minister Aleksandar Vučić and the leader of the dominant Hungarian party is quite positive in the regard that now the government-related role of the VMSZ has become transparent and visible to the citizens. Even

297 Pages 18-19 and 36-37 of the relevant EU-document discuss minorities: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/140729-screening-report-chapter-23-serbia.pdf

298 See: http://vmsz.org.rs/sites/default/files/user-images/koalicios_szerzodes.pdf

judging from previous statements before the inauguration, the VMSZ is doing its best to meet the requirements of the task. Its prominent politicians, party leader István Pásztor and fraction leader Bálint Pásztor proved themselves in front of the Serbian-language media as well.²⁹⁹ The coalition agreement was discussed publicly for weeks, now its contents are what really matters: the fate of the articulated policy goals and institutional goals. The question is how much of these will be put into practice during the four years. (Unusually for Serbia, the possibility of an early election does not matter in this regard. The progressives could continue to govern the country even after losing their coalition partners. The question is the direction. The majority can be, however, threatened by mandate-shifts, also not unheard of in Serbia: politicians changing their party allegiances during the same term.)

Pro forma, the contents of the treaty are not the institutionalised version of minority autonomy. But many elements of the text seem to be informed by EC resolution No. 1985 (brought about due to the Kalmár-report) and its supplementary Recommendation No. 2040. Prominent VMSZ members said during the campaign that the autonomy concept of the party does not have priority, but the government goals about the particular levels are included in the text. (See the text of the agreement itself) These include the followings: Serbian legal subjects participating in the EGTC (See section 1b), which has been dependent of permission from the ministry of the exterior; the situation of Vojvodina (see section 2), basically, the recognition and inclusion of ethno-specific characteristics of the developmental sub-regions: like the “statistical re-annexation” of the settlements near the Tisza-river to the other three Hungarian-majority villages (section 3), a proportional employment of minority citizens with the public administration sphere (see: s. 7). A separate clause (section 8) is for minority rights, especially the national minority councils. Even a state function that has seemed quite rigid is featured: the competent involvement of minorities in the police organisation, in the form of a communal police to be setup later (section 11). It requires no further explanation why the Serbian majority parties are not fond of the idea.

The new Serbian language policy, already referred to in the discussion of the statute of Vojvodina, is apparently functioning here as well: if it is not called what it actually is, then even institutions that had been instantly rejected before can become acceptable for the new political elite. Only time will tell if their operation will pass with such ease through the various levels of power.

Though past experiences are not so good, this cannot be excluded. The institutions and solutions featured in the treaty may, hopefully, survive until the end of the political term.

299 See: <https://www.youtube.com/watch?v=CewW4JiDiyU>, https://www.youtube.com/watch?v=ID3DY_TZg8o

It all depends “only” on how much the internal relations change in the meantime; How long the “state” (political actors) will tolerate the demands of the national minorities, even if these demands always seem exaggerated to the majority and are not really forcefully pursued in truth. If the political elite begin to wonder if, because of the agreement, they lose more voters than they can afford until the next elections, then the fate of the coalition treaty is sealed. This is the fate of those political parties that become involved only for symbolic reasons.

The risk of such a regression could be eliminated with the EU-integration and with the installation of those EU recommendations originated from the Kalmár-report. And not only in Serbia, and not only in the West-Balkan...

CONCLUDING REMARKS

After the 2012 elections, Serbian EU-accession effort had a constantly changing context. The year 2014 was ambiguous from the perspective of the Hungarians.³⁰⁰ As the Serbian progressive party became an undisputed ruling government power, there is no longer any political actor who actually questions the EU-accession and can be considered as an actual political alternative in the short run. Then again, the EU has to consider that even if the government propagates a hurried accession in its manifest communication, Serbian professional discourse expects a prolonged process that also involves **Serbian national interests** (See Samardžić 2009, 233-235). There is a concept in the background of this, namely that a self-reorganising Serbia showing features of a “strong state” could have much better chances at joining the EU with the acceptance of its national interests (C.f. Nakarada 2009).

Meanwhile, the EU did not clarify the actual preconditions of the accession. It is certain that chapters 23, 24 and 35 (the latter is about settling the relation with Kosovo)³⁰¹ are highlighted. These are to be opened first and closed last, i.e. the results here will dominate the progress of the accession talks. There are rumors about a model of Serbian minority protection, to be created for Kosovo. According to Stanislava Pak, counsellor to president Nikolić, it “*will be specific and not a verbatim adaptation of solutions already used in the world*”.³⁰²

300 See László Varga’s (a VMSZ member of the European integration Committee of the Skupština) annual statement: <http://www.vmsz.org.rs/hirek/sajtofigyelo/az-integracios-folyamat-szemponyjabol-felemas-volt-az-ev>

301 See <http://www.vajma.info/cikk/szerbia/21555/A-targyalasi-fejezetek-megnyitasanak-tempoja-Szerbiatol-fugg.html>

302 C.f. <http://www.vajma.info/cikk/szerbia/21560/Szerbia-Brusszelt-megelozve-kivanja-eloterjeszteni-Koszovoval-kapcsolatos-tervet.html>

A most recent turn on chapter 35 is that president Nikolić, in order to make things clear in advance and for a potential consolidation of his own marginalised position, proposed an idea about a referendum on Kosovo.³⁰³ This provisional ‚democratic act‘ is supposed to decide if the future Serbian governments have permission to forfeit Kosovo for the EU-accession (To recognise the independence of Kosovo so that the country could be EU-member) The president’s standpoints seems straightforward: in case the referendum question “Would you choose Kosovo or the EU?” yields a pro-EU victory, then he will resign³⁰⁴ – a ‚dramatisation‘ of the future referendum.

Such thematisation of minority question probably will not decrease the uncertainty. The creation of the Serbian model can only be a constructive and progressive element of the accession talks if it is written normatively, with an attention to local characteristic, but not only for improving the situation of local (Kosovo) minorities. The dominant parties of the Serbian minorities have recognised their present role options (within the present political constellation) in the accession process. But it is improbable that their compromises (which also have strengthened their own minority positions) will be sustainable if this status to be attained for the Serbs in Kosovo is considered as unique, i.e. it is not to apply with regard to their own minorities. Such an end result would severely overwrite power relations in minority politics: both the support numbers of each ethnic party and the arguments of minority community would change.

Only the EU could intervene in this regard. Provided that, after decades of hesitation, it could quickly set up a normative minority strategy that applies to everyone. However, despite our personal expectations and considering the actual political power relations, it is not really probable that Deli Andor’s EP-intention³⁰⁵ to bring the minority issue to the EU’s agenda, next to the big political questions, will succeed.

As of now, not much has become certain concerning Chapter 23. In the country reports, the action plan is still on the agenda. It is a fact that before the finishing of the present article, the Ministry of Justice announced the consultation about the improvement of the law on the national minority councils, the involved organisations can propose experts to participate in this modification process until November 3, 2015.

(See: <http://civilnodrustvo.gov.rs/konkursi/izmena-zakona-o-nacionalnim-savetima-nacionalnih-manjina.15.html?competitionId=197>)

303 See : <http://figyelo.hu/cikkek/413741-nepszavazas-pecsetelheti-meg-koszovo-sorsat>

304 In case he does not resign, he has to spend the rest of his mandate without any influence left.

305 See the statement by Andor Deli, a Vojvodina-born EP representative of FIDESZ-KDNP, <http://www.vmsz.org.rs/hirek/tortenesek/deli-andor-gazdasagi-reformok-mellett-kisebbsegi-temak-fontosak>

Until presently, the discourse was about Chapter 35 (about the relation between Belgrade and Pristina, or Serbia and Kosovo), both in Brussels and in the mentioned capitals. The dispute does have minority political aspects, such as the institutional framework for the cooperation of Serb communities in Kosovo, but the Serbian side has not presented it as a minority political issue. However, Albanians in Serbia “interpreted” this development through symmetrical reciprocity and articulated their own parallel intentions. The Hungarian community, which may have similar perspectives due to its population numbers and regional concentration and also has a concept on regionally-principled autonomy, has not issued any statement about the issue. This can be interpreted as waiting for the right moment (the largest Hungarian party is still in the government coalition), but it can also expose that, due to internal strife (an ongoing process threatening with schism/secession is attracting the larger part of energies and the attention of the Hungarian public), this is not the first-priority question for them now.

It is certain that the minority political “solutions” of Chapters 35 and 23 will eventually affect each other. On the long run, it is not possible to propagate diverging institutional solutions for communities that are in similar structural situations.

BIBLIOGRAPHY

- JUHÁSZ, József. 2014. Az EU és a Nyugat-Balkán ma. = Mediterrán és Balkán Fórum VIII. ÉVFOLYAM 2. SZÁM, 28-33. o.
- KENGYEL, Ákos. 2013. „A megszokott keretek csapdájában : gondolatok az Európai Unió 2014-2020 közötti költségvetési kiadásairól“ In: Köz-gazdaság : tudományos füzetek, ISSN 1788-0696 , 2013. (8. évf.) 1. sz. [189]-202. old.
- KOMŠIĆ, Jovan. 2007. Principles of European regionalism. Novi Sad: Philia.
- LŐRINCZNÉ, Bencze Edit. 2013. Az Európai Unió bővítések elmélete és gyakorlata a horvát csatlakozás tükrében. Aposztróf, Budapest, 300.
- MEDOVIĆ, Vladimir. 2009. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Belgrád: Službeni glasnik.
- MIŠČEVIĆ, Tanja. 2009. „Pregovori Srbije i Evropske unije za zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju“ u: Samardžić, Slobodan (szerk.): Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Belgrád: Službeni glasnik, 147-165.
- NAKARADA, Radmila. 2009. „Srbija – od slabe do funkcionalnoj državi“ u: Samardžić, Slobodan (szerk.): Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj Uniji. Belgrád: Službeni glasnik, 119-145.
- ÖRDÖGH, Tibor. 2012. Szerbia és Horvátország politikai rendszerének összehasonlítása. Budapest: Grotius e-könyvtár / 56, 76. o.
- ÖRDÖGH, Tibor (é.n.): „Politikai hatalommegosztás és ellensúlyok a Balkánon, különös tekintettel Szerbia, Horvátország és Szlovénia intézményrendszerére“ PEME, Budapest, 32-43. in <http://www.peme.hu/userfiles/IV.%20Konf.%20Politika,%20jog%20I%20r%C3%A9sz.pdf>
- PAP, Tibor. 2010. „Regionalizáció/-izmus és vagy kisebbségi intézményrendszer a területi és társadalmi egyenlőtlenségekből fakadó kihívások kezelésére“ in: IV. Régiók a Kárpát-medencén innen és túl konferencia VIKEK Közleményei (évkönyv) II. évfolyam 2-3. (No. 3-4.), Szeged: 331-336.
- PAP, Tibor – SARNYAI Csaba Máté. 2012. „A vajdasági magyar pártok és az autonómia kérdésköre a rendszerváltás utáni Szerbiába“ In: De iurisprudentia et iure publico (DIEP) 6, 3: 99-117.
- REMÉNYI, Péter. 2014. „Etnikai változások a Nyugat-Balkánon 1991-2011“ in: Mediterrán és Balkán Fórum, VIII. évf.1. szám, 3-13. o.
- SAMARDŽIĆ, Slobodan. 2009. „Problem Kosova i Metohije iz ugla evropskih integracija – Secesija Kosova kao pitanje odnosa Evropeunije i Srbije“ u: Samardžić, Slobodan (szerk.): Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Belgrád: Službeni glasnik, 193-238.
- SARNYAI ,Csaba Máté – PAP Tibor. 2010. „The formation and transformation of the minority – and regional institutional system in Serbia of the new millennium“ In: Geografica Timisiensis, vol. XIX., No: 1/21010: 77-87.

- SOÓS, Edit. 2011. „A Vajdaság útja az európai integrációba a Vajdaság AT státútumának tükrébe“ Középeurópai Közlemények 2011/3-4., No 14-15: 145-155.
- TAKÁCS, Zoltán. 2008. „Területi szerveződés és regionalizáció Szerbiába“, In: Gabrity Molnár Irén—Mirnics Zsuzsanna (szerk.): Regionális erőnlét. MTT, Szabadka, 123-158.
- VELIKONJA, Mitja. 2007. Evroza. Belgrád: XX. vek.
- VINCZE, Dalma. 2014. „Biztonság és demokrácia: a NATO demokrácia-támogató tevékenysége a Nyugat-Balkánon“ In: Mediterrán és Balkán Fórum, VIII. évf. 2. szám, 15-27. o.
- ŽARIN, Irina. 2007. „EU REGIONALAPPROACH TO THE WESTERN BALKANS – THE HUMANSECURITY DIMENSION“ UDK: 341.238(4+497) Bibliid 0025-8555,59(2007) Vol. LIX, br. 4: 513–545.

Duško Radosavljević³⁰⁶

Fakultet za pravne i poslovne studije
dr Lazar Vrkić, Novi Sad

Nikolina Matijević³⁰⁷

Fakultet za pravne i poslovne studije
dr Lazar Vrkić, Novi Sad

Postkomunističke elite u regionu ex-Jugoslavije – identitetska pitanja: slučajevi Hrvatske i Srbije³⁰⁸

„ Utvrdili su se u svojim hirovima, vjerovanjima, predrasudama i zatvorili pristup svemu različitome.“

Gabrijel Garsija Markes

„ Odsustvo razložnih politika hronična je boljka svih ovdašnjih političkih stranaka.“

Svetislav Basara

UVOD

Naše razmatranje ćemo početi sa kratkim objašnjenjima pojmova tranzicije/socijalne transformacije, elita i raspada bivše Jugoslavije.

Termin transformacija³⁰⁹ potiče iz latinskog jezika i označava preobražaj, menjanje, preoblikovanje, preinačenje, pretvaranje, promena oblika. **Piter Draker (Peter Drucker)** kaže da je za transformaciju najbitnije: „U nekoliko kratkih decenija

306 E-mail: vpans2010@gmail.com.

307 E-mail: nikolina_matijevic@yahoo.com.

308 Namera nam je da ovim radom podsetimo i naglasimo stavove nekadašnjih profesora Fakulteta političkih nauka, vezanih za našu temu. Njima povećujemo ovaj tekst.

309 Mi ćemo u ovom tekstu koristiti ternine tranzicija i transformacija kao sinonime.

društvo se preuređuje – menja svoj pogled na svet; svoje osnovne vrednosti; svoju društvenu i političku strukturu; umetnost; svoje ključne institucije“ (Drucker 1995, 7). **Zbignjev Bžežinski (Zbigniew Brzezinski)**, smatra da postkomunistička transformacija zavisi od postojanja specifične, liberalne političke i ekonomske klime, pre početka ovoga procesa. Za **Najdana Pašića** tranzicija je sledeće: „*Tranzicija označava sam proces prelaska iz jednog u drugo društveno stanje, menjanje evolutivno ili revolucionarno kompleksa društvenih odnosa i čitave strukture jednog globalnog društva kao i pretpostavljeni sadržaj tog preobražaja ali bez preciziranja njegove suštine*“ (Radosavljević 2001, 36).

Ekonomisti koji su se bavili ekonomijama post-komunističkih zemalja, terminom tranzicija su dijagnostifikovali osnovni problem u ekonomiji ovih zemalja – kako izvršiti *prelazak* ka željenom, dominantnijem(?) sistemu u sferi ekonomije, a onda se termin postepeno širio i bio široko prihvaćen. Tako je obuhvatio oblast ekonomskih, političko-pravnih i ostalih društvenih odnosa. Na tom tragu je i najkonciznije objašnjenje ovoga termina, koje je dao poljski autor **Wojciech Lamentovič (Wojciech Lamentowicz)**: „*Tranzicija je period u kojem pravila igre nisu strogo definisana. Pravila su nestabilna, jer su oni koji su na vlasti previše slabi da zaštite svoje zakone a, oni koji predlažu promene za otvaranje zatvorenog sistema, previše slabi da primene svoja*“ (Ibidem 36).

U ovom tekstu, mi ćemo po pojmom društvene (socijalne) transformacije podrazumevati ukupnost mera, sredstava i aktivnosti na promeni karaktera jednog zatvorenog sistema, socijalističkog, vrednostima i specifičnostima drugog sistema, otvorenog, pluralističkog sistema, demokratske i tržišne orijentacije. Vremenski, tranziciju/socijalnu transformaciju shvatamo kao period između pada socijalističkog sistema i ulaska u Evropsku uniju!³¹⁰

Pojam elita označava manjinu, grupu ljudi, kod kojih je skoncentrisana politička moć, bogatstvo i privilegije. Zbog položaja, materijalnog statusa, obrazovanja i vlasti, elite imaju dominantne pozicije uticaja u društvu. Situiranje elita je neodvojivo od kriterijuma institucionalizacije člana elite i njegove pripadnosti organizaciji ili društvenoj grupi sa društvenim uticajem. Elita egzistira u različitim društvenim oblastima, stoga razlikujemo političke, vojne, ekonomske, kulturne, intelektualne i druge elite. Elite mogu ostvarivati saradnju, ali i biti u sukobu.

Govoreći o raspadu Druge Jugoslavije, sledićemo studiju **Lazara Vrkića**³¹¹, za koga su četiri glavna uzroka rata i raspada SFRJ:

Prvo – konzervativizam, potisnut prilikom uspostavljanja druge Jugoslavije, ostao je jak u krugovima intelektualne elite, da bi povremeno dobijao političku

310 Jedan od najuglednijih ustavno-pravnih mislilaca Druge Jugoslavije, profesor Aleksandar Fira je ustvrdio: „*Tranzicija je permanentno vanredno stanje!*“ i, „*Najduže traju privremena rešenja*“.

311 Vidi: Vrkić, Lazar. 2009. O konzervativnim političkim idejama, Novi Sad: USEE. Ovde bi skrenuli pažnju i na minucioznu analizu uzroka raspada Jugoslavije, autora Dejana Jovića iz 2003. godine, Jugoslavija država koja je odumrla, Zagreb: Prometej.

podršku unutar socijalističkog pokreta. Istovremeno je postojala određena neizvijenost nacija, i čekala trenutak za ostvarenje svoga cilja;

Drugo – opredeljenje za rat kao faktor prevage konzervativne ideje od strane bitnih faktora međunarodne zajednice;

Treće – verovatno da bi rat bio izbegnut da je u Jugoslaviji pobedila liberalna ideja. Istovremeno bi u pojedinim delovima zemlje bila izgledna pobjeda autoritarne političke opcije;

Četvrto – u Jugoslaviji je funkcionisala određena vrsta svojine, koja je iznedrila menadžersku ekonomiju, koja se ne bi mogla uništiti bez rata.

Vrkatić na kraju analize zaključuje: „*Osnovni uzrok rata je oblik vladavine koji nije mogao drugačije biti ustoličen*“ (Vrkatić 2009, 240).

TEORETSKO-IDEOLOŠKE MATRICE NA KOJIMA SE ZASNIVAO RAZVOJ DRUŠTAVA U TRANSFORMACIJI/TRANZICIJI

Padom socijalističkih režima u Evropi, postavilo se pitanje koncepta budućeg razvoja, te legitimacijske zasnovanosti ovih društava. Među najizraženijim bili su koncepti „*civilnog društva*“, liberalne države i nacionalne države.

Koncept „civilnog društva“

Termin „*civilno društvo*“ je deo dihotomne podele civilno društvo – politička država, koja se u evropskoj i anglo-saksonskoj političkoj nauci formira od sredine XVIII do sredine XIX veka. Za **Džona Kina (John Keane)**, civilno društvo (*koinonia politike, societas civilis, societe civile, burgerliche Gesellschaft, Civil Society*) i država (*polis, civita, Etat, Staat, state, stato*) bili su međusobno povezani i često alternativni pojmovi (1987).

Kod klasičnog poimanja civilnog društva, polazi se od individualnog građanina. Dakle, imamo slobodu individue, a od posebne važnosti je pravo individue na svojinu. Svojina je pokretač zasnivanja građanskog društva i odnosa u njemu. Po **Milanu Matiću** građanin je „*jeste čovek sa određenim pravima i dužnostima u okviru društveno-političke zajednice za koju je vezan relativno trajnim pripadanjem... građanin (je) pre svega shvaćen kao politički subjekt u relativno ravnopravnom političkom odnosu prema drugim članovima društvene zajednice, odnosno državi*“, što postoji „*nezavisno od stvarnog (zbijskog) položaja čoveka u društvu, koje je raslojeno na različite grupacije, klase, staleže itd. i među kojima, pored najopštijih zajedničkih interesa, postoje mnoge, pa i bitne razlike, suprotnosti i sukobi*“ (Matić 1993). Razvojem društva i sa burnim globalnim promenama, javljaju se i zahtevi za inkorporiranjem novih prava i sloboda kao dopunama građanskih atribucija, kao što su ekološka prava, prava grupa i pojedinaca (pravo žene na ne-rađanje), pravo na istinsku informaciju, što stvara određene kontroverze, kako o opsegu sloboda činilaca statusa građanina, tako i o ostvarenju modernog građanstva koje bi, pre svega bilo načelo uvažavanja „*slobode*

individualnog izbora“, ili kako bi Matić zaključio: „*Princip građanstva nije prost otisak ni klasnih odnosa ni odnosa pojedinca i države, već je tu reč o pluralizmu i proširenim mogućnostima izbora građana, što se svodi na afirmaciju njihove autonomije u sferi ljudskih prava i izražavanje sopstvenog građanskog statusa*“ (Matić 1993).

Za **Vukašina Pavlovića**, „*Civilno društvo je agregatni pojam kojim se označava specifičan skup društvenih komunikacija i socijalnih veza, socijalnih institucija i društvenih vrednosti, čija je polazna tačka i glavni akter ličnost kao građanin*“ (Pavlović 1995, 28). Društvo je zajednica građana i njihovih udruženja, asocijacija, osnovanih na dobrovoljnoj osnovi (sportske, privredne, humanitarne). Tu građanin ima dva svojstva – biti individua, ali i biti vlasnik (imovine, prava, slobode, sopstvenog života). Stoga zaključujemo da se unutar civilnog društva uočavaju tri nivoa: 1. individue – građani; 2. asocijacije – udruženja građana; i, 3. udruženja asocijacija. Kolektivni činoci civilnog društva su udruženja, građanske institucije i društveni pokreti. Porodica, crkva, obrazovni sistem, štampa i mediji, humanitarne i dobrotvorne organizacije i slično jesu direktno povezane sa konceptom civilnog društva.

Izgradnja novoga tipa društva, zasnovana na konceptu civilnog društva bila je veoma aktuelna u periodu kraha socijalističkog sistema, mislilo se da on može biti realna demokratska alternativa autoritarnom socijalizmu. Usled svi negativnosti koje su pratile transformaciju država post-komunističke istočne Evrope došlo je do apsolutne negacije ovoga koncepta, i do izbegavanja pominjanja civilnog društva. Čak i tamo gde su novouspostavljene vlasti bile „*ovenčane*“ zalaganjem za nove odnose, zasnovane na principima civilnog društva, u Sloveniji, koncept se nije ostvarivao.

Koncept civilnog društva nosi mogućnost slobode građanina od totalitarnog društva i države. Preduslov za to je postojanje socijalnog konteksta – egzistencija slobodnih individua udruženih u asocijacije, koje deluju stabilizirajuće i kontinuirano, te snažni društveni pokreti koji menjaju političku situaciju. Jačanje i ostvarenje koncepta civilnog društva je organski posao koji teče sporo, zato ne čudi što nove demokratske zemlje,³¹² nisu u stanju da ga prihvate ovaj projektovani ideal, usled vrlo visokih zahteva koji se postavljaju pred nove elite, zabavljene visokom stopom rasta i formalnom stranom višestranačke demokratije.

Koncept liberalne države

Liberalizam polazi od individualizma, to je stajalište koje sve slobode posmatra iz ugla pojedinca i temelji ih na individualnim slobodama. Individua je dužna činiti samo ono na šta se sama odluči, nezavisna je u odnosu na državu. Država štiti a, ne propisuje, njena intervencija je opravdana samo u svrhu zaštite pojedinaca od drugih pojedinaca, ili od strane same vlasti. Sloboda pojedinca je da

312 Koje inače poseduju većinu demokratskih i pluralističkih političkih institucija za dobijanje ovoga atributa.

dela, a ograničena je samo ugrožavanjem prava drugih individua. Osigurano je pravo na privatnost osobe, na sve što čovek može imenovati svojim, čime dolazimo do opravdanja svojine – privatnog vlasništva.

Ovaj koncept nastoji državu sagledati iz ugla egzistencije individue i odnosa prema vlasništvu. Država postoji kao zaštita posjednicima, građanima, pojedincima. Ona je „*noćni čuvar*“, bez većih ovlašćenja u domenu socijalne zaštite. Država je pojam koji ima negativnu konotaciju. Sa konceptom liberalne države, započinje proces ograničavanja apsolutnog državnog suvereniteta, koji se zamenjuje konceptom narodne, odnosno *građanske suverenosti*. Da bi se ovo dogodilo, predlaže se deoba vlasti (**Lok, Monteskje**) na zakonodavnu, sudsku i izvršnu, čime se stiže do međusobne kontrole ove tri vlasti. Ovo omogućuje građanima da im je delovanje države razumnije i lakše za kontrolu. Država se shvata kao instrument društva, koji obavlja povereni mu posao od važnosti za sve građane, poreske obveznike. Za **Žarka Puhovskog**, liberalni koncept države se zasniva na sledećim osobenostima:

1. „*država se što je manje moguće miješa u život društva, reducirajući svoje delovanje na brigu oko njegova održavanja u danome ustrojstvu;*
2. *sve se društvene promjene, ako su potrebne, mogu izvesti zakonodavnim putem;*
3. *zakonodavstvo je djelovanje države u određivanju fiksiranih, općih i apstraktnih pravila i to isključivo unaprijed;*
4. *donošenje je zakona monopol zakonodavstva;*
5. *izvršna vlast (i njena administracija) ne izvodi društvene promjene sama, nego primjenjuje opća pravila u konkretnim slučajevima;*
6. *sudska je funkcija logička, sudac je glasnogovornik zakona (što vrijedi za ‚kontinentalno‘, ali ne i za anglosaksonsko pravo)“ (Prpić, Puhovski, Uzelac 1990, 138).*

Protokom vremena liberalni koncept države je povezivan sa vladavinom prava, modelom *pravne države*, zasnovanom na tri elementa: 1. zakonom je isključeno delovanje arbitrarne vlasti; 2. jednakost i podložnost svih građana pred zakonom i sudovima; 3. prava čoveka i građanina su rezultat sloboda i prava koje su date zakonima i sudskim presudama, nisu poklon državnog ustava. Pravna država je politička tvorevina u kojoj sva prava, i svi zakoni, važe za sve pojedince u svim društvenim okolnostima, u kojoj se vrlo strogo poštuje formalna procedura. Zato državni aparat nije oruđe za ostvarenje partikularnih ili klasnih interesa, već mehanizam obezbeđenja formalne jednakosti građana. Korišćenje sile je moguće samo na osnovu unapred donesenih zakona, kao i sankcija za eventualnu zloupotrebu.

Legitimitet ovako uređene države počiva na neposrednom iskazu narodne volje, čiji je rezultat reprezentativna, parlamentarna višestranačka demokratija. Stoga proizilazi stav da je: „*Liberalna država onaj tip države koji teži minimalnom uplitanju u privredu i društvo, država koja deluje na načelu laissez faire – laissez passer, dakle na očekivanjima maksimalne društvene (tržišne) samoregulacije, ambijenta slobode*“. (Matić 1992, 38)

Koncept liberalne države prihvaćen i ostvarivan u nekim post-komunističkim zemljama,³¹³ bez neophodnih preventivnih mehanizama, odnosno nedostatka socijalnih programa za najsiromašnije i ljude bez zaposlenja, dao je neubedljive rezultate u političkoj praksi ovih zemalja, što je u nekima od njih dovelo i do povratka na vlast sukcesora bivših komunističkih partija, u prvoj fazi, a zatim i populističke partije.³¹⁴

Koncept nacionalne države

Moderne države izvode pitanje legitimnosti iz stepena demokratske institucija i procedure i njihove efikasnosti, kao i mogućnosti ostvarenja specifičnog društvenog konsenzusa o granicama prostiranja državne regulative u oblasti društvenih odnosa. Tradicionalno se poimanje države deterministički zasnivalo na postojanju teritorije i stanovništva, koje je povezano zajedničkim etničkim poreklom. Nacionalna država, kao prevashodni koncept XIX veka, zasniva se na ovim pretpostavkama. Po tom shvatanju je razvijena samo ona nacija koja je stvorila svoju sopstvenu državu, i postala faktorom međunarodne politike (poretka), odnosno dobila međunarodni legitimitet i spoljnu suverenost. „*Brak između nacije i države ispada nužan po ideološkoj i političkoj logici kapitala. Država sa nacijom obezbeđuje razvoj i stabilnost, efikasnost i funkcionisanje. Nacija bez države gubi svoje bitne odlike sadržane u teritoriji, tradiciji, poreklu. Razvoj kapitalskog društva je diktirao stvaranje nacionalne države... što je omogućilo kapitalu da se stabilizuje kao vladajući produktioni i društveni odnos*“ (Kovačević 1992, 75). Jasan je model nacionalista „*koji, u osnovi, brane integralnu vrednost klasičnog modela države. Sažeto, članstvo u državi (građanstvo) pretpostavlja pripadnost naciji (nacionalitet)*“ (Podunavac 1998, 58). Idući dalje, Podunavac naglašava stav o nacionalizmu kao osnovnoj unificirajućoj sili: „*u njemu se, kao osobitoj etičkoj i supstantivnoj doktrini, supstituirala ona funkcija koju je tradicija imala u predmodernim tipovima vladavina (,teritorijalne države')*“ (Podunavac 1998, 68), zaključujući da se nacionalizam nužno iskazuje kroz dva „*momenta*“ – prvi, priroda svih nacionalističkih pokreta je inherentno politička, i, drugo, središnja određenost nacionalizma jeste mit o utemeljenju političke zajednice.

Nacija i nacionalitet sačinjavaju onaj ideološki supstrat na osnovu kojega se opravdava i izvodi zaključak o premoći države nad oblicima određenih autonomnih moći. „*Ona služi kao ključni faktor ujedinjavanja političke zajednice. No, nužno je reći, da nacija i nacionalitet predstavljaju ,kritiku' ne samo pretpolitičkih oblika ujedinjavanja već, podjednako, i kritiku ograničenosti novovekovne ugovorne teorije o ujedinjavanju zajednice*“ (Podunavac 1998, 71).

313 Poljska, Mađarska, Češka, Litvanija, Bugarska, Estonija, Slovenija, Albanija.

314 Poljska, Mađarska, Litvanija, Albanija.

Bazično političko-pravno pitanje države, čak i one formirane na relativno „čistoj“ etničkoj teritoriji, postaje odnos prema manjinama, koje mogu, jednovremeno sa novim zamasima u razvoju demokratskih procesa, obnoviti osećanja pripadnosti pojedinim etničkim, kulturnim, pa i političkim posebnostima. Patriotizam, svojevrsna brana eventualnom rastakanju državne zajednice, i pripadnost „iskonskoj celini“, kao snažna ideološka postavka koncepta nacionalne države, udaljavaju mogućnosti rešavanja ovog problema izvan delokruga zajednice utemeljene na slobodnom izboru njenih građana. „Država organizira naciju u razvoju i nastoji monopolizirati nacionalnu tradiciju čineći od toga moment budućnosti koji zacrtava sakupljajući sjećanje naroda-nacije“ (Pulancas 1981, 107). Tako „nacija postaje sidrište državne vlasti“, jer bitne odlike nacionalnog identiteta imaju značaj za funkcionisanje države. Ako se pitamo da li je za demokratizaciju društva nužan prolazak kroz etapu nacionalne države, mahom je, u istorijskom razvoju države, bio je pozitivan odgovor. „Nacionalna je država predstavljala infrastrukturu državno-pravne disciplinske uprave, te pružila garanciju za očuvanje prostora individualnog i kolektivnog delovanja oslobođenog od djelovanja države“ (Habemas 1991, 138). Stoga sledi stav da je nacionalna država stvorila osnove za razvoj kulturne i etničke homogenosti, dok je istovremeno iz javnog, kulturnog i političkog života isključivala manjine.

Zemlje nastale raspadom Druge Jugoslavije su prihvatile koncept nacionalne države, bez obzira što su imale nerešene nacionalne probleme iz prethodnog sistema. Uporno su ostali kod koncepta jačanja nacionalnih osobenosti i nedeljivog nacionalnog suvereniteta, kao plodnog tla za razvoj nacionalizma, kako manjinskih, tako i većinskih etničkih kolektiviteta u tim zemljama. Sledio se zadatak stvaranja zaokružene državne celine za većinsku naciju, sa isključenjem pripadnika drugih nacija. Ovako pojmljena i ostvarena nacija-država, „ako je formirana kao totalna društvena tvorevina, ostvaruje se nužno kao autarkična (i najvećevatnije) autoritarna zajednica“. (Stanovčić 1986, 224). Tako se do krajnjih konsekvenci izvodi pogrešno prilagođavanje političkih problema, nastalih u novim demokratskim zemljama, u ovom pluralističkom području Evrope.

IZGRADNJA NOVOG IDENTITETA: KAKO SE VIDELO REŠENJE PROBLEMA?

U zemljama bivše Jugoslavije, prilikom uspostavljanja višestranačke demokratije, izostao je „dogovor elita“. ³¹⁵ Isti je znatno doprineo relativno mirnom transferu vlasti u zemljama Centralne Evrope, smanjujući velike napetosti, koje je

315 O dobrim primerima kroz istoriju videti: Burton, Michael/Higley, John. 1987. Elite settlements. *American Sociological Review*, vol. 52, kao i Linc, Huan/Stepan, Alfred. 1998. *Demokratska tranzicija i konsolidacija*. Beograd: Filip Višnjić.

prouzrokovao pad svetskog sistema socijalizma u ovim oblastima. Izbegavanje održavanja *okruglog stola*, nekadašnjih i budućih političkih aktera u republikama bivše Jugoslavije, odnosno, svesno manipulisanje u cilju pridobijanja političke prednosti, ostalo je manir ponašanja sve do današnjih dana. Više je, od kvaliteta političke ponude i postizanja efektivnog konsenzusa, pa i o ograničenom broju pitanja, bilo važnije protivnika izigrati, poniziti, proglasiti za izdajnika i stranog plaćenika, remetilački faktor, jugonostalgičara, kriminalca i slično, nego raditi na utvrđivanju strategije razvoja i novih javnih politika. Umesto toga se insistiralo na mutno definisanom nacionalnom interesu, koji je bio poznat samo vladajućim vrhuškama i velikim narodnim vodama.

Izgradnja novog identiteta u Hrvatskoj

Promenom režima u Hrvatskoj započeo je projekat izgradnje nacionalne države. Politički vrh Hrvatske nije želeo da odustane od ove koncepcije, iako je znao da on u sebi sadrži i ratnu opciju, koja će znatno otežati ostvarenje istog. Iako je Hrvatska međunarodno priznata kao nezavisna država u januaru 1992. godine, efektivnu kontrolu na trećini njene teritorije su imali pobunjeni Srbi. Mirovne snage Ujedinjenih nacija (UNPROFOR) ušle su u Hrvatsku u februaru 1992. godine da bi sprečile dalje oružane sukobe, što je sprečavalo izgradnju tipa nacionalne države po volji hrvatskog državnog vrha. Sledeća prepreka u procesu izgradnje hrvatske države (state building) bila je „*tajna agenda*“,³¹⁶ **Tuđmanov** plan podele Bosne i Hercegovine (sa Srbijom), podržan od strane ekstremne grupe Tuđmanovih pristalica i secesionistički orijentisanih bosansko-hercegovačkih hrvatskih lidera. U BiH je osnovana hrvatska teritorijalna jedinica, po ugledu na one koje su osnovali Srbi iz Hrvatske, na teritoriji Hrvatske. Ovo je dovelo do izbivanja rata između bosansko-hercegovačkih Hrvata i bosanske vojske u 1992. godini, koji će se, uz jak pritisak SAD, okončati u februaru 1994. godine. Hrvatska para-država na prostoru BiH je reintegrirana u bosansko-hercegovačku federaciju, koja je kao takva postala jedan od entiteta u Bosni i Hercegovini, nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma.

Po okončanju aktivnosti „*tajne agende*“, Hrvatska je dobila mogućnost da ostvari svoj najvažniji cilj – slomila je otpor pobunjenih Srba i povratila svoj teritorijalni integritet. Hrvatska je povratila kontrolu nad svojom teritorijom, dok su preostali predstavnici hrvatskih Srba postali sastavni deo hrvatskog političkog života. Posledice ratnih sukoba su bile takve da se broj Srba u Hrvatskoj smanjio, sa 12,2% na 4,5% (Zakošek 2008). Srbi su u Hrvatskoj postali nacionalna manjina, zaštićena Ustavom RH.

316 Vidi: Zakošek, Nenad. 2008. „Democratization, State-building and War: The Cases of Serbia and Croatia“, *Democratization*, Vol. 15, No. 3, 588-610.

Izgradnja novog identiteta u Srbiji

Transformacija u Srbiji je počela staljinističkim pučem u okviru Saveza komunističke Srbije. Time je razrešen unutrašnji sukob između umerene struje i pristalica *čvrste ruke*. **Slobodan Milošević** je pobedio svoje unutarpartijske protivnike i uspostavio novi politički kurs.³¹⁷ Manipulišući nezadovoljstvom u vezi sa situacijom na Kosovu, Milošević je pokrenuo široki populistički pokret tzv. „*antibirokratske revolucije*“, masovna okupljanja i demonstracije. Skupovi su bili nacionalistički motivisani i uglavnom, nisu imali veze sa ekonomskom i socijalnom krizom koja je objektivno postojala. Po padu socijalističkog sistema u Istočnoj Evropi i izbora u četiri jugoslovenske republike, i u Srbiji je postalo neizbežno održavanje višestranačkih izbora. Sam Milošević, koji je još uvek uživao veliku popularnost kod građana, sa lakoćom je pobedio na predsedničkim izborima, dok je njegova politička partija (SPS) morala da koristi mnoga nedozvoljena sredstva da pobedi na parlamentarnim izborima u decembru 1990. godine.

Nije postojao jasan plan o izgradnji nacionalne države, ali je Milošević objektivno probudio srpski nacionalizam, koristeći opštu formulu „*svi Srbi u jednoj državi*“. On sam nije prihvatao nijedan plan održanja savezne države, ni moguće konfederalno uređenje države, ni teritorijalni status quo po pitanju granica, ukoliko dođe do raspada Jugoslavije. Prilagođavanje *ad hoc* rešenjima dovelo je do (bar) četiri različita cilja izgradnje države, u periodu od 1987. do 1999. godine.

Prvo, konstitucionalna i politička unifikacija Srbije, sa znatnim limitiranjem autonomnih statusa Vojvodine i Kosova.³¹⁸ Cilj je ostvaren 1989. godine. Simultano sa tim, Milošević nastoji da nametne centralizaciju Jugoslavije, sa Srbijom u dominantnoj poziciji. Tu on kombinuje represiju (Kosovo), komunističke institucije na nivou federacije i politički uticaj ostvaren masovnim protestima i populističkom mobilizacijom Srba. Ova faza se okončava pokušajem zavođenja vanrednog stanja (sa JNA) i instaliranjem vojnog režima, u cilju nametanja „srpskog“ rešenja.

Drugo, posle kratkotrajnog rata i povlačenja JNA iz Slovenije, jula 1991. godine, strategija „*svi Srbi u jednoj državi*“, se koristi za očuvanje Jugoslavije pod kontrolom Srbije. Izvršilac je trebala biti, uz podršku naoružanih srpskih pobunjenika

317 Vidi: Đukić, Slava. 1992. *Kako se dogodio voda*. Beograd: Filip Višnjić; Radosavljević, Duško. 2001. *Elite i transformacija*, Novi Sad: Ilida štampa; Vladislavljević, Nebojša. 2008. *Serbia's Antibureaucratic Revolution: Milosevic, the Fall of Communism and Nationalist Mobilization*. London: Palgrave Macmillan

318 Iako su autonomna prava Vojvodine i Kosova bila znatno derogirana, iz vrlo pragmatičnih razloga, Milošević je iskoristio pravo da pokrajine budu predstavljene na nivou federacije, tako da je kontrolom izbora pokrajinskih predstavnika imao tri glasa u federalnom predsedništvu, a sa glasom crnogorskog predstavnika imao je četiri glasa.

u Hrvatskoj i paramilitarnih jedinica iz Srbije, JNA. Trebalo je poraziti hrvatske vlasti i odrediti nove granice. Kako su Slovenija i Hrvatska ubrzo priznate kao nezavisne države, u januaru 1992. godine, i ovaj je plan propao.

Treće, posle referenduma za nezavisnost u BiH (februar-mart 1992. godine), strategija je primenjena i u ovoj republici. U BiH je rat trajao do novembra 1995. godine, da bi bio okončan angažovanjem međunarodne zajednice. Bosansko-hercegovački Srbi su imali na raspolaganju arsenal JNA i podršku Srbije, u cilju zauzimanja i „čišćenja“ što većeg dela teritorije, koji bi se u pogodnom trenutku, pripojio SR Jugoslaviji, sačinjenoj od Srbije i Crne Gore.

Četvrto, posle neuspeha u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, Milošević se okrenuo preostalim *state building* pitanjima. Na prvom mestu Kosovu³¹⁹, gde je bio odlučan održati srpski suverenitet po svaku cenu. Kosovski Albanci su odustali od pasivnog otpora, počeli su da vode gerilski rat, a Milošević je aktivirao „konačno rešenje“ kosovskog pitanja. Kao i drugi planovi, ni ciljevi vezani za Kosovo nisu ostvareni. Kosovo je 1999. godine, nakon tromesečnog NATO-bombardovanja, stavljeno pod kontrolu Ujedinjenih nacija, na osnovu Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti UN.

Do 1996. godine, vladavina Slobodana Miloševića se može opisati kao liberalizovani autoritarni režim, uz tolerisanje opozicije, sa širokom narodnom podrškom. (Zakošek 2008) Poraz ekspanzionističke politike i ekonomske sankcije, izazvale su veliko nezadovoljstvo kod građana, što je uslovalo padom legitimnosti režima. Posle 1996. godine, režim je povećao represiju nad građanima i razvio osobene „cezarističke legure“.³²⁰ Bazična karakteristika cezarizma je forma lične vlasti, koja je oslonjena na plebiscitarni tip podrške. Cezarizam je praćen razaranjem konstitucionalizma i može se definisati kao naročita vrsta tiranije. Osobina mu je uništavanje javnog polja i političke javnosti bez koje čovek kao jedinka ne može realizovati svoj politički identitet (Podunavac 2003).

Legitimnost režima zapada u krizu tokom 2000. godine, ujedinjuje se srpska opozicija, koja ističe zajedničkog kandidata za predsedničke izbore, za savezne izbore, u septembru te godine. Na njima pobeđuje opozicioni kandidat, **Vojislav Koštunica**. Pokušaj poništenja izbora dovodi do demonstracija, koje se spontano transformišu u demokratsku revoluciju. Krajem decembra 2000. godine, vanredni parlamentarni izbori u Srbiji, potvrđuju pobedu DOS i uspostavljaju demokratsku većinu u parlamentu, dovoljnu za ustavne promene. Tada se

319 Odnose Miloševićevog režima prema Crnoj Gori ćemo za trenutak ostaviti po strani. Taj odnos zaslužuje mnogo više mesta, nego što ga u ovom tekstu imamo.

320 „Tokvilova opomena da svuda gde se tipovi predmodernih autonomija nisu preoblikovali u moderne forme civilnog društva, imamo rađanje novih tipova tiranija i malih tirana... Cezaristička legura u Srbiji, koja gotovo deceniju „jaše“ na grbači ovoga društva, nikla je upravo na strukturnom deficitu liberalne tradicije“. Podunavac, prema: Radosavljević, Duško. 2001. Elite i transformacija. Novi Sad: Ilida štampa, str. 117.

pretpostavljalo i za raskid sa miloševićevskim principima organizacije države i društva i svim negativnim legatima te i takve politike.

Promena ustava je bila jedno od najvažnijih obećanja u programima političkih aktera, posebno potreba radikalnog diskontinuiteta sa prethodnim režimom i njegovim nasledem. Posle (pre)dugog čekanja, ustav Srbije je donesen u jesen 2006. godine, na problematičan način, tajnim dogovorom najmoćnijih političkih partija i njihovih lidera – DSS, SRS i DS. Ovako dogovoren i donešen, sa brojnim propustima u proceduri, ali i sadržaju, najviši je politički i pravni akt Srbije malo koga zadovoljio. Mnogobrojni teoretičari politike, prava, kao i pripadnici civilnog društva su u vreme donošenja, kao i nakon usvajanja istog, ustvrdili da Ustav Srbije iz 2006. godine nije dao očekivane rezultate. Naprotiv! Tako Podunavac misli, da je u prvih godinu dana nakon revolucije propuštena šansa da se revolucionarni duh oktobarskih promena materijalizuje u formi novog društvenog ugovora, odnosno ustava (Podunavac 2006, 136). Bliske ovom stavu su ocene **Nenada Dimitrijevića**, **Aleksandra Molnara**, **Aleksandra Fire**, **Marijane Pajvančić**, kao i mnogobrojnih učesnika u političkom životu, nezavisno od toga da li su iz partija na vlasti, iz opozicije, ili iz redova građanskog društva, iz strukovnih i drugih organizacija. Po pitanju ustava Republike Srbije, postignut je jedan od retkih konsenzusa – Ustav Republike Srbije je nužno menjati, skoro u svim delovima!

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

„Kratki“³²¹ XX vek završio je raspadom značajne države u Jugoistočnoj Evropi – Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Stvoreno je na ovim prostorima šest novih zemalja (Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora, Makedonija).³²² Proces razjedinjenja nije bio „*plišani razvod*“,³²³ već je bio praćen ratovima u Sloveniji, Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i na Kosovu.

Autoritarne težnje novih lidera, sa agresivnom nacionalističkom politikom, dovele su do uspona radikalnih opcija u svim zemljama. Tako su autoritarne opcije u Hrvatskoj i Srbiji to iskoristile, i neupitno vladale dugo vremena. One nisu imale ozbiljnu opoziciju koja bi narušila njihovu hegemoniju. Naravno, to im je omogućavao partijski i politički sistem kreiran po njihovoj meri, koji je onemogućavao oponentima da bilo šta promene. Do promena u obe zemlje dolazi dosta kasno, tokom 2000. godine. U Hrvatskoj će se HDZ dobrano

321 Tako ga označava Erik Hobsbaum u svojoj knjizi iz 2004. Doba ekstrema – istorija kratkog XX veka.

322 Rezolucijom 1244, Saveta bezbednosti UN, Kosovo je pod protektoratom međunarodne zajednice. Kosovo je 2008. godine proglasilo nezavisnost, koju Republika Srbija ne priznaje.

323 „*Plišani razvod*“ je izraz koji se koristi za slučaj disolucije Čehoslovačke, 1993. godine.

urušiti posle smrti njenog tvorca, kao i režima u Hrvatskoj, Franje Tuđmana. Morali su priznati poraz i nerado prepustiti vlast koaliciji opozicionih partija predvođenih, SDP-om. U Srbiji, formalno u SR Jugoslaviji, predsednički izbori donose promenu, Vojislava Koštunice. Namera Miloševićevog režima da poništi rezultate predsedničkih izbora, pokreće pobunu građana koji su, 5. oktobra 2000. godine, odbranili rezultate, zahvaljujući velikoj energičnosti, istrajnosti i hrabrosti. Takav su izbor građani potvrdili na parlamentarnim izborima u decembru 2000. godine, u Srbiji.

Ova dva režima su imala (pre)dug „život“, permanentno vezani za ratnu opciju, iz čega su crpili svoju dugotrajnost. Podunavac kaže naglašava: „*Oslanjanje na rat je tajna režima, a njegov najveći neprijatelj je mir. Opasnost leži u tome da ono što nastane kada se haos postavi za načelo, završava u haosu.*“ (Podunavac 2011). Po okončanju ratne opcije, režimi su bili nemoćni da ponude nešto novo, bolje, efikasnije, dok su mase mudro prešle na stranu novih pobednika. Poraženima je ostalo da se suoče sa svojim (ne)delima, što oni, odbijaju da urade, usled čega će oporavak od teških posledica ovih režima ići veoma sporo.

Događaji iz 2000. godine, promene vlasti u Hrvatskoj i Srbiji, pokazali su da dve zemlje imaju demokratski potencijal, koji se morao i ustavno verifikovati. Prvo je Hrvatska ustavnim promenama ukinula polupredsednički sistem, a Srbija je 2006. godine donela novi Ustav, kao pretpostavku dalje demokratizacije.

Ako pogledamo razvoj političkih sistema Hrvatske i Srbije početkom novog veka, možemo sa velikom sigurnošću ustvrditi da oba sistema pripadaju grupi konsolidovanih političkih sistema, koji prihvataju demokratiju „*kao jedinu igru u gradu*“ (Linc i Stepan), uz upozorenje, da je ta konsolidacija na nižem nivou od onoga koji je potreban građanima obe zemlje, regionu Zapadnog Balkana, kao i širem evropskom političkom prostoru. Ohrabrujuće je da su političke elite obe zemlje, praćene znatnim brojem građana, čvrsto rešene da svoju budućnost vide u Evropskoj uniji,³²⁴ u kojoj sigurno neće moći da praktikuju politiku i praksu koju su imale tokom poslednje decenije XX veka. Kada govorimo o svojevrsnim zaprekama ka jačanju demokratije, ostaje zabrinutost nad nespremnošću političkih i intelektualnih elita u Hrvatskoj da započnu proces demistifikacije nepogrešivosti *Domovinskog rata*, odnosno, njihovih kolega u Srbiji da raskinu sa osnivačkim državnim mitom – *Kosovskim mitom*. To su prevashodni zadaci elita u ovim dvema zemljama, koji se u doglednoj budućnosti moraju rešavati, prevashodno zbog demokratske stabilnosti ovih zemalja.

Procesi demokratske konsolidacije društva zahtevaju aktivno učešće građana, gde je neophodna i nezaobilazna uloga elita, što mora biti zasnovano, po **Tomasu Džefersonu (Thomas Jefferson)**, na „*narodu, kao ultimativnom čuvaru*

324 Hrvatska je postala 28. članica EU 2013. godine; Srbija čeka otvaranje poglavlja u pregovorima sa EU.

svoje slobode“!³²⁵ To se ostvaruje i kroz klasične organizacione forme političke akcije, ali mora biti praćeno i organizacijama civilnog društva, koje će svojim aktivnostima na duži rok obezbediti mnogobrojne pretpostavke stabilne i konsolidovane demokratije.

BIBLIOGRAFIJA

- Burton, Michael/Higley, John. 1987. „Elite settlements“. *American Sociological Review*, vol. 52: 295-307
- Ingrao, Charles/Emmet, Thomas A. (eds.). 2012. *Confronting the Yugoslav Controversies. A Scholar's Initiative*. West Lafayette: Purdue University Press
- Dimitrijević, Nenad. 2007. *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*. Beograd: Fabrika knjiga
- Drucker, Peter. 1995. *Postkapitalističko društvo*. Beograd: Grmeč-Poslovni pregled
- Feher, Ferenc/Heler, Agneš/Markuš, Đerđ. 1986. *Diktatura nad potrebama*. Beograd: Rad
- Habermas, Jürgen. 1991. „Državljanstvo i nacionalni identitet: Razmišljanja o evropskoj budućnosti“. *Filozofska istraživanja* br. 49
- Hobsbaum, Erik. 2004. *Doba ekstrema – istorija kratkog XX veka*. Beograd: Dereta
- Jović, Dejan. 2003. *Jugoslavija država koja je odumrla*. Zagreb: Prometej
- Kovačević, Boško. 1992. *Raspad i rađanje*. Subotica: Otvoreni univerzitet
- Lamentowicz, Wojciech. 1990. „Political culture and institution building. Democratic evolution at work and the case of Poland“. *PRAXIS International* 1+2/1990: 64-73
- Linc, Huan/Stepan, Afred. 1998. *Demokratska tranzicija i konsolidacija*. Beograd: Filip Višnjić
- Matić, Milan. 1992. *Liberalizam, populizam i demokratija*. Beograd: Institut za političke studije
- Matić, Milan/Podunavac, Milan (red.). 1993. *Enciklopedija političke kulture*. Beograd: Savremena administracija
- Matijević, Nikolina. 2012. *Tranzicioni i konsolidacioni procesi u Hrvatskoj i Srbiji: Komparativna analiza*. *Politička revija* 2/2012: 225-250
- Paunović, Žarko. 2014. *Civilno društvo u Srbiji – utopija i realnost*. Novi Sad: Vojvođanska politikološka asocijacija
- Pavlović, Vukašin (ur.). 1995. *Potisnuto civilno društvo*. Beograd: EKOcentar
- Podunavac, Milan. 1988. *Politički legitimitet*. Beograd: Rad

325 Vidi: Radosavljević, Duško. 2011. *Savremeni politički i pravni sistemi*. Novi Sad, FPPS str. 246.

1993. „Legitimitet“. U: Matić, Milan/Podunavac, Milan (red.). 1993. Enciklopedija političke kulture. Beograd: Savremena administracija
1998. Princip građanstva i poredak politike. Beograd: Čigoja
2003. „Put Srbije ka normalnoj državi“. Republika br. 318-319, Beograd
2006. Poredak, konstitucionalizam, demokratija. Beograd: Čigoja
2011. „Legitimnost i strah u delima Giljerma Ferera“. Političke perspektive 1: 15-27
- Prpić, Ivan/Puhovski, Žarko/ Uzelac, Maja. 1990. Leksikon temeljnih pojmova politike. Zagreb: Školska knjiga
- Puhovski, Žarko. 1990. „Država“. U: I. Prpić, Ž. Puhovski, M. Uzelac. 1990. Leksikon temeljnih pojmova politike. Zagreb: Školska knjiga
- Pulancas, Nikos. 1981. Država, vlast, socijalizam. Zagreb: Globus
- Radosavljević, Duško. 1998. „Izgradnja demokratije u Istočnoj Evropi 1989: Neka obeležja ustavnog razvoja posle pada komunizma“. Panonski dijalozi II: 15-30
2001. Elite i transformacija. Novi Sad: Ilida štampa
2006. Savremeni politički i pravni sistemi. Novi Sad: Fakultet za pravne i poslovne studije
2008. „Političke elite u socijalnoj transformaciji – od kolektivističkog ka liberalno-demokratskom etosu: Sedam poglavlja jedne zajedničke povesti“. Anali poslovne ekonomije br. 2: 38-57
2012. „Gidensov ‚Treći put‘ i iskustva Srbije“. Politikon br. 2: 31-43
- D. Radosavljević/N. Matijević. 2011. „Neuplitanje vlasti u delovanje pojedinca: Mil o državi“. Civitas br. 2: 93-104
2014. Demokratija – proizvod saradnje elita? Politikon br. 8: 23-35
- Stanovčić, Vojislav. 1986. Federalizam/konfederalizam. Nikšić: Univerzitetska riječ
1993. „Elita“, U: Matić, Milan/Podunavac, Milan (red.). 1993. Enciklopedija političke kulture. Beograd: Savremena administracija
- Vujačić, Ilija. 2005. Hronika odložene tranzicije: političke analize. Novi Sad: Stylos
- Vrkatić, Lazar. 2009. O konzervativnim političkim idejama. Novi Sad: USEE
- Zakošek, Nenad. 1990. Legitimiranje poretka. U: Prpić, Ivan/Puhovski, Žarko/ Uzelac, Maja. 1990. Leksikon temeljnih pojmova politike, Zagreb: Školska knjiga
2008. Democratization, State-building and War: The Cases of Serbia and Croatia. Democratization, Vol. 15, No. 3: 588-610

Snežana Đorđević ³²⁶

Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka

Inovacije u javnim uslugama

1. SMISAO, DOMETI I PREDUSLOVI ZA USPOSTAVLJANJE KVALITETNOG SISTEMA JAVNIH USLUGA

Oblast javnih usluga je centralna tema savremenih studija i analiza u oblasti upravljanja javnim sektorom: ona objedinjava promene u organizaciji rada službi, promeni stila upravljanja, novih instrumenata koji se koriste, te aranžmana koji se prave u odnosu na treći sektor kao i odnose vlasti prema građanima. Promene se uvode od 1980-tih godina (prelaz od države blagostanja na preduzetničku, neoliberalnu državu) u SAD, u Evropskim zemljama i razvijenom svetu.

Načelno ove promene obuhvataju:

Upravljanje misijama, vizijama, strateško planiranje i upravljanje kao i politike orijentisane na rezultate (Osborne, Gaebler 1992, Raphaelson 1998, Ingraham 2003, 72–73).

- Kreiranje *baza podataka*, uvođenje merenja, standarda, indikatora, merenja uspeha, korigovanja, uvođenje pilot projekata (*evidence based policy making*, Nutley, Walter, Davis 2007) vrednovanja, sistema podsticaja i ohrabrivanja (EU neguje poseban sistem nagrađivanja i podsticaja, videti SIGMA) uz identifikaciju slabosti i učenja iz uspeha ali i neuspeha (Ammons 2001, 60-71),

- Ovi procesi zahtevaju ambijent koji podrazumeva: pravnu državu, demokratske vrednosti, društvo zasnovano na znanju, integrisani pristup pružanju usluga od strane raznih aktera uz saradnju i koordinaciju rada više oblasti (saradnja departmana, aktera i svih nivoa vlasti), odgovornu vlast i transparentan način rada; centralnu poziciju u sistemu moraju imati građani i njihove potrebe (Osborne 2013).
- Mogućnosti koje u oblasti pružanja javnih usluga otvara primena informacione tehnologije je veoma interesantno polje istraživanja. Tehnologija je pomerila odnos usluge: korisnici kao i doživljaj prostora i vremena. Mnoge studije ukazuju na odlične rezultate u podizanju dostupnosti usluga (elektronske usluge, olakšana je komunikacija službe sa građanima, povećana javnost rada, dostupnost informacijama je trenutna, nema ograničenja u radu službi već su dostupne 24h, 7 dana u nedelji i čitave godine (Osborne 2013, Pollitt 2013).
- Sa druge strane istražuje se da li e-usluga može dovesti u pitanje legitimitnost i poverenje građana u uslovima kada nestaje usluga koja je davana licem u lice, i koja je uključivala afektivnu i ljudsku notu u ovom odnosu. Rezultati ovih istraživanja su veoma različiti (dobri ali i loši: nepoverenje, zloupotrebe, nemoć korisnika da išta koriguje jer su upućeni na mašinu koja ima ograničene mogućnosti za reakciju, za korekciju slabosti i kreativnu intervenciju). (Osborne 2013, Pollitt 2013).
- Primena **novih metoda rada** i uključivanja novih instrumenata podrazumevaju: povlačenje vlasti iz neposredne proizvodnje dobara i pružanja usluga u mnogim oblastima, prenošenje tih poslova na druge (privatna lica ili III sektor), privatizacija, tržišna orijentacija, outsourcing, dobijanje poslova preko konkursa, veština **ugovaranja i značaj ugovora**, obaveza vlasti da obezbede konkurenciju, da regulišu proces dobijanja i realizacije ugovora, da kontrolišu i stalno prate efekte i rezultate rada, da garantuju kvalitet usluga, štite građane od zloupotreba i korupcije pružalaca usluga, da koriguju slabosti i da obezbede učenje iz iskustva. (Ingraham, Romzek and ass. 1994, Peters, Nispen 2000, Kettl 1989).

U tom kontekstu se nameće potreba da **vlast bude regulator** ovih procesa, da obezbedi adekvatnu regulativu (to često traži decentralizaciju regulacije, tako da se deo uređenja ovih procesa prepusti pružaocima usluga, pa i korisnicima), da obezbedi transparentnost postupka davanja usluga, (Eugen Bardach 1998, Kelman 2002 u: ed. Salamon, 282–318) da stalno usavršava pakete usluga i da **inovira**.

„Da li vlasti moraju inovirati i šta ih u tome motiviše? „ je česta tema i dilema autora u ovoj oblasti (Jean Hartley 2013, 47). Dok privatni sektor ima potrebu da obezbedi adekvatno pozicioniranje (pa time i profit) na tržištu stalno

modernizujući paletu roba i usluga, javni sektor kao daleko kompleksniji, bi trebalo da ima kao glavni motiv za promene i inovacije razvoj društva kao i blagostanje pojedinaca i društva na svim poljima (koncept održivog razvoja i značaj zadovoljstva građana).

Radi adekvatnog uređenja procesa, vlasti na svim nivoima (javni sektor) uključuje i korisnike usluga (iskazivanje potreba, zadovoljstva uslugama, davanje primedbi i sugestija u smeru podizanja kvaliteta).

- Iz toga proizlazi promena načina rada koja bi se mogla opisati kao okretanje kreatora usluga prema potrebama konkretnih građana (public services sensible on citizens' needs).³²⁷ (Osborne 2013, 60-71) Senzitivnost vlasti prema potrebama korisnika zahteva veliki kapacitet službi i njihovo veliko zalaganje. Neophodne su obuke i treninzi za timove službenika radi sticanja znanja i veština, kao i volja da se građanima obezbede kvalitetne i adekvatne usluge.

U sistemu je postalo brzo jasno **da posebno lokalne vlasti** mogu u skoro svim oblastima javnih realizovati usluge kreativno te lakše prilagoditi set usluga konkretnim potrebama građana (Svara 2013, 193-209 i ICMA 1989).

U poslednjih pet do deset godina u Evropi se posebna pažnja posvećuje zajedničkim programima modernizacije i inovacije u oblasti javne uprave i pružanja usluga u javnom sektoru.³²⁸ U tom smislu je osnovana Evropska zajednica za inovacije (European Innovation Union) u oktobru 2010 godine kao deo programa Europe 2020 da bi se kroz podsticaj i razvoj inovacija podstakao ekonomski razvoj i kreiranje poslova. Ova institucija se zasniva na boljem razvoju javnog i privatnog sektora u cilju razvoja okvira za inovacije (Kerry, Waterhouse 2013, 114-115). Deo ovih napora predstavlja razvoj inovacija u oblasti javnih nabavki. Naime u vremenima krize se nametnulo inteligentnije planiranje budžeta i nabavki, uz napor da se racionalizacijom i kreativnim prilagođavanjem usluga potrebama korisnika postignu optimalni rezultati. Ovaj proces podstiče nastanak i ponudu inovativnih proizvoda i usluga javnom sektoru. U tom polju se otvara prostor da vlasti (javni sektor) pogotovu u odnosu na usluge i robe široke potrošnje utiču i uobliče tržišnu ponudu shodno socijalnim potrebama (Edler, Uzarrá 2013 u Osborn, 224-237).

327 U nizu zemalja glavna politička sintagma je orijentacija usluga na potrebe građana i zahtev političkih kreatora i lidera upućen javnim službama na svim nivoima da posebnu pažnju usmeravaju na identifikaciju potreba građana, da bi pakete usluga oblikovali prema njima. Zahteva se praćenje kvaliteta usluga uz stalno ispitivanje zadovoljstva građana i na toj osnovi se vrši identifikacija dobrih strana ali i slabosti uz obavezu korekcije sistema usluga „u hodu“. Jedan od primera je britanski sistem reformi javnih usluga.

328 Videti: <http://www.change-management.com> (posećeno 14.10.2015.)

2. PRISTUP ISTRAŽIVANJU

Ovaj rad je na tragu istraživačkog pristupa jednog broja autora koji ističu da je obaveza političke nauke i obaveza politikologa kao istraživača da misle na demokratiju, na praksu i na sam život. Istraživači moraju pratiti šta se dešava ne samo na polju ideja, koncepata i teorija, ili samo u sistemskim rešenjima, već da se moraju fokusirati na praksu, na život i konkretne procese. U tom prostoru istraživanja se jasno vidi održivost rešenja ali je to takođe i bitan prostor za korekcije i stvaranje kreativnih rešenja. Na toj osnovi je ojačala oblast javnih politika koja baca istraživačko svetlost na mikroprostore: razvoja studija slučaja doprinosi boljem osvetljavanju primene instrumenata i daje veliki doprinos unapređenju i sistema usluga u svim oblastima javnih politika. Ove analize i istraživanja su se pokazale kao pogodna osnova za nastanak mnogih korisnih promena, korekcija u sistemu kao i nastanka brojnih inovacija.

U tom kontekstu je zanimljivo pratiti radove jednog broja autora orijentisanih na korisnike politika, korisnike usluga (*policy recipients*). Zanimljivi su noviji radovi Roberta Putnama koji ukazuju na rastuće nejednakosti u američkom društvu, pa u tom kontekstu i na kvalitet socijalnih davanja u kojima ukazuje na slepilo kreatora paketa usluga i službi koje pružaju usluge za realnost, za objektivne teškoće i ozbiljne probleme koje imaju korisnici (Putnam 2015, 2000, 2002).³²⁹

U istu grupu spadaju i istraživanja i studije Helen Ingram³³⁰ u pogledu maloletničke delikvencije, u kojima ukazuje na neadekvatan tretman dece i neadekvatnost socijalnih programa u borbi protiv maloletničke delikvencije, suštinsko nerazumevanje izvora problema i zaključka da sistem „gura čitave generacije mladih Afroamerikanaca u kriminal kao način preživljavanja“ Arizona itd (Ed. Ingram with Whiteley and Perry 2008, Ingram with Meyer and Jenness 2005, Ingram with Schneider 2005).

Ova vrsta istraživanja imaju takođe kao poseban kvalitet *otklon od neutralne, isključivo racionalne analize* i na tragu su ideja Deборе Stoun (Stone 2002) u kojima skreće pažnju na veliki značaj emocija u procesima odlučivanju i neophodnosti njihovog ozbiljnog izučavanja. Ona ukazuje da javne usluge ne mogu biti neutralne već su objektivno natopljene emocijama. Afektivni doživljaj potreba, kvaliteta usluga, doživljaj odnosa službenika i korisnika predstavljaju važnu dimenziju usluga i o tome javni sektor (službe i službenici) moraju voditi računa. Praćenje *malih promena u sistemu* je veoma bitno

329 Putnam Robert. 2007, *E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century*, The 2006 Johan Skytte Prize Lecture. *Scandinavian Political Studies* 30, no. 2 (June): 137-174.

330 Autorka je profesorka emeritus na Univerzitetu u Arizoni i Univerzitetu Kalifornija, na Irvine Department of Planning, Policy and Design, School of Social Ecology, UCI, Department of Political Science, School of Social Sciences, UCI.

jer su sitnice često vrlo bitni indikatori kvaliteta usluga i zadovoljstva građana (podsećam na fenomen paradoksa javnog dobra Stiglitz 1989, 2006, Peters 1991, Dunn 2004).³³¹ Uključivanje građana i korisnika usluga je bitan činilac uspešnosti sistema.

U praksi su tako identifikovane pojave koje su nevidljive ili su slabo vidljive na meza i posebno ne na makro nivou: u SAD su to velike socijalne razlike, razlike u bogatstvu, veoma loša pozicija siromašnih, marginalnih grupa (pojedinaца) koji su potisnuti, obespravljani, veoma često vrlo loše tretirani od strane službi (ograničenja dobijanja socijalne pomoći, instrumenti su često neadekvatni i ne podstiču na osamostaljivanje i razvoj pojedinca već ih pre drži zavisnim ili ih čak i isključuju iz sistema); identifikovano je takođe da pripadnici ove grupe nisu uopšte, ili su veoma slabo politički predstavljeni.

I u teoriji, i u praksi je na tom tragu otvoren niz dilema o opasnostima po demokratiju zbog otvaranja prostora za ozbiljno ugrožavanje ljudskih prava paketom mera pripremljenih za borbu protiv terorizma. Policija tako sme da koristi lične podatke pojedinaca, da dobije uvid u bankovne račune, da prisluškuje bez ovlašćenja, da ulazi u elektronsku poštu itd. Deo istraživanja se usmerio na pojave ozbiljnog ugrožavanja prava zatvorenika.³³²

3. JAVNE USLUGE U SRBIJI – DEO REFORMI, OGRANIČENJA

Politički lideršip u Srbiji je slabo proaktivan, slabo je posvećen reformama već se pre može konstatovati da se ponaša reaktivno, te da ispunjava zahteve EU na putu ka integracijama. Usled slabe posvećenosti reformama, demokratskim vrednostima i vrednostima tržišnog društva i dometi reformi su skromni a kvalitet javnih usluga je jedan od dobrih indikatora postojećeg stanja.

U Srbiji ostaje problem neizgrađene pravne države kao i disbalansa u sistemu podele i ravnoteže vlasti (predstavnička i sudska grana vlasti su ozbiljno zavisne od izvršne). Sistem pati od demokratskog deficita, institucije su slabe, slabo je civilnog društvo, građani marginalizovani a partijska država jaka.

Naše društvo boluje od slabog kvaliteta lidera (slabo razvijene demokratske vrednosti ali i preduzetničke vrednosti, znanja i veštine), od slabog kvaliteta upravljanja koje prati slab kvalitet strateškog planiranja i nikakva praksa koordinacije, upravljanja misijom, vizijom, slaba orijentacija na rezultate, na javno dobro itd. Sistemski je problem loš kvalitet administracije: ona je deo partijskog plena, slabo je kontrolisana, vrlo često korumpirana i jako doprinosi neefikasnosti i tromosti sistema. Otuda ne iznenađuju rezultati istraživanja koji

331 O paradoksu javnog dobra je pisao veliki broj autora u različitim kontekstima.

332 Stučna i politička javnost SAD su burno reagovala na pojavu da zatvorenici zatvora Guantanamo koji su odlukama vrhovnog suda pravosnažno oslobođeni, uprkos presudama nisu oslobođeni.

pokazuju da je kvalitet upravljanja u našoj zemlji slab, da je slabo korišćenje resursa i učenje iz iskustva skoro nikakvo a efekti sistemske korupcije su razorni (Đorđević 2014, 582-588).

Usled svega toga, naše društvo boluje od slabe sposobnosti snalaženja u savremenom svetu, u globalizovanom društvu i na tržištu, slabo se orijentiše na znanje i na obrazovanje kao glavni činilac razvoja te su i efekti primene znanja u sistemu nedovoljni i nezadovoljavajući.

U reformama se ide mehanički na preuzimanje rešenja (najradije se preuzimaju rešenja koja su vidljivija i koja daju brze rezultate: elektronska uprava, uslužni centar). Lideri nisu iskreno posvećeni reformama (pogotovu ne originalnim inovacijama), slaba je posvećenost demokratskim standardima, slabo poštovanje prema građanima, mala pažnja se posvećuje potrebama građana, mala je briga o javnom dobru, interesu itd.

Otuda promene idu sporim tempom i ritmom korak napred, a često dva unazad. Ne retko se prihvaćena rešenja, kada se ispostavi da ona „kvare“ korist vladajućim grupama, izigravaju uz vrlo kreativno osmišljene izgovore. Nije retka praksa da loše primenjeni razvojni instrumenti izazivaju ozbiljne probleme, prave štetu i devalviraju vrednost ovih instrumenata koji inače u drugim zemljama daju veliki doprinos razvoju.³³³

4. PRIMERI

Izbor primera je napravljen tako da su dati:

- a. ***dobri primeri*** (grupa koja se odnosi na primenu informacione tehnologije kao i dobri primeri bolje organizacije, saradnje i koordinacije u radu), zatim
- b. ***primeri donekle uspehlih pokušaja da se modernizuje način rada*** (poboljšanje koordinacije, jačanje konkurencije u sistemu, primena svih reformskih instrumenata na jednu oblast pružanja usluga) te završavamo sa
- c. ***lošim primerima*** koji bi trebalo da nam budu pouka šta i kako menjati.

a. Dobri primeri

Informaciona tehnologija je omogućila da se čitav niz razvojnih instrumenata i rešenja veoma lako primeni, što predstavlja veliku olakšicu u razvoju i omogućava da se smanji razvojni jaz nastao u vremenu ratova i autoritarnih režima na čitavom prostoru nekadašnje Jugoslavije, uključujući i Srbiju. Informaciona tehnologija je

333 Mnoštvo je primera loše izvedene privatizacije, zloupotreba javno privatnih partnerstava, neadekvatnog razvoja inkubator biznis centara, tehnoloških parkova kao instrumenata lokalnog ekonomskog razvoja.

prodrla u sve oblasti javnih politika, usluga i u celinu procesa rada. Omogućila je pravljenje interaktivnih baza podataka u svim oblastima, veću dostupnost informacija, olakšala komunikaciju vlasti i pružalaca usluga sa građanima, omogućila održavanja on line sastanaka, olakšala koordinaciju u radu svih aktera, lakšu preglednost, povećala transparentnost (na primer on line ponude za javne nabavke ili za konkurse za pružanje javnih usluga ili roba) itd.

Primena informacione tehnologije

Ova dva primera pokazuju blagotvoran uticaj tehnologije na kvalitet pružanja usluga, veću transparentnost ovog procesa što ima dobre efekte na podizanje kvaliteta života građana.

Uslužni centar (One stop shop) je omogućio *da se kreću papiri a ne ljudi* (opštine kao Indija, Paraćin) obezbeđuju građanima da mogu dati zahtev i pratiti kako se „kreće predmet“ u službi (od odeljenja do odeljenja). Ovaj sistem omogućava odličnu preglednost procesa i tempa rada, olakšava kontroli i identifikaciju u kom odeljenju i kod kog službenika je nastao gde je nastao zastoj u radu, što nameće nadležnom da urgentnije rešava problema i zastoje. Obraden predmet se prema želji korisnika, dostavlja na kuću ili ga korisnik sam preuzima (Đorđević 2009).

Sistem 48 sati je sistem u kome građani mogu prijaviti slab kvalitet usluga ili neki problem centru u opštini ili gradu (pretrpane kante za smeće, nepropisno parkiranje, buka i ugrožavanje javnog reda i mira itd). Poziv je besplatan a opština ima obavezu da, bez obzira na vrstu problema, odmah interveniše i obavesti građanina najkasnije u roku od 48 sati građanina o rešenju. Ovaj sistem je omogućen zahvaljujući dobrim bazama podataka o svim fazama realizacije usluga koje omogućavaju uvid u sve faze rada, realizatore u svakoj od faza te konačne rezultate. Na ovaj način je omogućeno da se prati proces rada uz mogućnost *merenja uspešnosti* a time se konačno u sistemu otvara mogućnost za nagrađivanje dobrih rezultata ili kažnjavanje neuspeha, nerada i nemara.

Organizacione promene, orijentacija prema potrebama korisnika

Organizacija je uvek važan činilac funkcionalnosti javnih službi te se ovoj temi zato uvek posvećuje velika pažnja (March & Olsen 1994, Raphaelson Ed. 1998, Salamon Ed. 2002). Ove promene se tiču fleksibilnije organizacione strukture, kreiranje manjih profesionalnih jedinica koje fokusirano obavljaju jednu vrstu posla (na primer specijalizacija tela za organizaciju, koordinaciju i tela koja se samo bave operativnim radom, otvaranje kod ovih drugih mogućnosti da te poslove obavlja i privatni ili treći sektor itd).

U Srbiji je ova oblast slabo reformisana i tek predstoji da se potencijali ovih promena iskoriste za javno dobro. Ipak, postoje neki dobri primeri.

Dobar primer predstavlja promena načina rada u *centrima za socijalni rad* koji je od bavljenja problemom na jedan mehanički način preobražen na

orijentaciju na konkretne korisnike, njihove potrebe i formiranje slučaja. U tom kontekstu u organizacionom smislu uveden je termin voditelj slučaja koji prati korisnika uz individualiziran pristup problemu kao i pravo voditelja da koristi fleksibilno metode rada prema svom osećaju. Ovaj način rada povećane senzibilnosti za potrebe korisnika dao je daleko bolje rezultate i povećao zadovoljstvo korisnika uslugama (Svara, u Osborne ed 2013, 193-209).

U Srbiji se radilo i na integrisanom pristupu u pružanju usluga koji objedinjava razne službe sa istim ciljem. Tako je **saradnja socijalnih i zdravstvenih službi** u nizu programa omogućila celovito i učinkovitije rešavanje problema brojnih socijalno i zdravstveno ugroženih grupa (pilot projekat u Kragujevcu početkom 2000-tih godina, saradnja centra za socijalni rad i bolnice daje odlične rezultate a kasnije se slični projekti realizuju u nizu drugih gradova i opština).

Ne retko se saradnja službi obogaćuje i uključivanjem organizacija civilnog društva, biznisa. Na tom tragu su, takođe početkom 2000-tih u nizu opština i gradova u Srbiji, uspostavljeni **Socio ekonomski saveti** preko kojih se kreiraju politike u raznim oblastima, prati primena programa i rezultati. Na žalost celokupna klima u društvu ne ide na ruku ovakvom načinu rada te dobre rezultate postižu samo opštine i gradovi koje imaju lidere sa misijom, vizijom i dobrim menadžmentom.

b. Dobre namere, loši rezultati

Ova grupa primera se odnosi na pokušaje modernizacije načina rada, na primenu privatizacije u pružanju javnih usluga kao i na primenu reformi na čitavu jednu oblast – zdravstva koja štiti zdravlje kao važnoj javno (i privatno) dobro građana.

Na nivou države se uspostavlja **Centar za koordinaciju javnih politika** u cilju osposobljavanja da vlasti modernizuju način upravljanja i da od vlasti koja vrši neke uloge polako osvaja pozicije vlasti koja ima misiju, viziju, u kojoj ministarstva i službe saraduju i vode prevashodno računa rezult driven government. Namera je odlična ali su slabi rezultati, slab kvalitet koordinacije, slabo merenje rezultata, nikakvo učenje iz iskustava). Partokratija prejaka, korupcija i patologija vrlo jake.

Uključivanje **privatnog sektora u pružanje javnih usluga** je tek delimično obavljeno (Zakon o komunalnim preduzećima i koncesijama 2011) ali praksa ukazuje da se ovaj instrument često zloupotrebljava, da se nameštaju konkursi, nabacuju poslovi, da se moćni pojedinci ugrađuju itd. Od instrumenta većeg kvaliteta rada i kompetitivnog podizanja produktivnosti postaje instrument zloupotrebe i pljačke javne imovine. U oblasti saobraćaja indikativan je projekat BUS plus realizovan u Beogradu u saradnji sa grčkom privatnom firmom sa nizom propusta i slabosti tipičnih za naše društvo u ovom periodu. Analize ukazuju da je projekat dosta sporno realizovan usled slabe transparentnosti, narušene konkurencije, slabe uključenosti javnosti u proces te neispitivanja zadovoljstva građana ovim

rešenjem kako pre tako i posle uvođenja projekta. Indikativno je takođe da je cena karte dosta visoka, što je dosta veliki problem za korisnike ove usluge.

Reforma zdravstva

Reforme u oblasti zdravstva u svetu su bile odličan prostor da se obezbedi kvalitetna, adekvatnija usluga korisnicima, a da se opet obezbedi racionalizacija. Ova oblast je pored socijalnih usluga i obrazovanja veoma finansijski zahtevna oblast te je veoma bitno obezbediti adekvatan sistem usluga. Centar sistema i reformi moraju biti potrebe građana (korisnika). Bazični paket javnih usluga mora biti dovoljan i dostupan svakom jer je zdravlje osnovna vrednost za svakog pojedinca. Važan deo reformi se odnosi na uvođenje konkurencije kojom se javni sektor skupa sa privatnim stavlja u situaciju da mora obezbediti što kvalitetnije usluge. Država obezbeđuje da se sredstva iz zdravstvenog fonda (koja se stalno odbijaju od plata zaposlenih) daje korisniku da ih može davati instituciji koja obezbeđuje bolji kvalitet usluga.

U Srbiji međutim iako je uveden privatni sektor u ovu oblast (privatne stomatološke ordinacije, domovi zdravlja, laboratorije, bolnice itd) odnos privatnog i javnog sektora nije rešen u interesu korisnika već na njegovu štetu. Zdravstveno osiguranje pokriva samo javni sektor koji obezbeđuje slabe usluge dok se usluga u privatnim institucijama plaća. U javnom sektoru plate su skromne, uslovi rada slabi, opterećenje lekara veliko, dugi redovi za pregled, ne koriste se baze podataka, te je pacijent prinuđen da potroši jako mnogo vremena čekajući za upute, šetajući sa nalazima od lekara opšte prakse, do specijaliste i opet natrag. Liste čekanja su tako duge da su pacijenti prinuđeni da idu u privatne klinike (laboratorije itd) gde istu uslugu dobijaju odjednom u mnogo boljim radnim uslovima i sa mnogo bolje plaćenim osobljem. Isti lekari, po pravilu, rade i u javnom i u privatnom sektoru, upućujući svoje pacijente iz javnog sektora na privatnu instituciju gde će dobiti kvalitetnu uslugu.

Jedan od aspekata reforme koji je sproveden je formalno uvođenje standarda i merenja. Uveden je institut izabranog lekara, uvodi se standard minimalnog broja pacijenata po lekaru uz uvođenje često besmislenog standarda (lekar ne sme potrošiti više od 5 minuta na pregled jednog pacijenta!!!). Rezultat je da prenatrpani lekari u javnom sektoru žure, pacijenti moraju da zakazuju pregled dosta unapred (manjena dostupnost lekara) i objektivno lekari odvajaju premalo vremena za pacijente što utiče na slabiji kvalitet usluge. Reforme ne daju adekvatan značaj preventivi (izuzev u slučajevima smrtonosnih bolesti: pozivi na redovne preglede)³³⁴ ili projekat borbe protiv droge, uz zagovaranja zdravih stilova života za mlade.

334 Adekvatne kampanje su sprovedene, radii prevencije dve smrtonosne bolesti: raka dojke i grlića materice, prevashodno uz zalaganje evropskih fondacija koje podržavaju zdravstvene programe i projekte. Rezultati su bili dobri.

Ukratko, država novac zdravstvenog osiguranja automatski daje javnim institucijama, bez većih zahteva za organizacionim i drugim promenama. Građani su prinuđeni da za niz usluga (lekovi, laboratorijski nalazi, sve ozbiljnije intervencije) dodatno plaćaju te ih ova vrsta usluge zaista jako mnogo košta, a kvaliteta usluge je jako loša. Ovim sistemom su posebno pogođeni stariji građani, koji zakonito imaju veće zdravstvene probleme, a usled niskih penzija imaju malu mogućnost da pokriju ozbiljne troškove ove usluge. Definitivno naš sistem nije motivisan javnim dobrom građana i pacijenata.

c. Loši primeri

Loših primera je jako mnogo te je izazov fokusirati se na najindikativnije pojave. Otuda se fokusiramo na uređenost i način rada javnih službi i administracije je veliki problem (primeri izdavanja lične karte, i izdavanja dozvola) kao i našu varijantu korišćenja nauke i primene visoko tehnoloških znanja za razvoj (naučno tehnološki park na Zvezdari).

1. U Srbiji je uvedena čipovana lična karta (doprinos e-tehnologije) čime se povećava efikasnost sistema, bezbednost, lakša komunikacija raznih službi itd. Utoliko pre je veoma indikativan **način izdavanja ličnih karata**. Ovaj postupak je zaprepašujuće loš. Indikativan je slučaj sa učestvovanjem autora ovog priloga u proceduri izdavanja lične karte u MUP opštine Vračar u leto 2015. Redovi su bili ogromni i red se „hvatao“ od zore. Građani čekaju danima, dele se brojevi pa se zatim i to onemogućući (iz službe prestanu da se javljaju na telefon i ne daju brojeve), tako da u startu postoje građani sa brojevima i oni bez brojeva (kao građani drugog reda).

Službenice već imaju hrpe zahteva (dobijenih na ruke, opet preko reda od strane prijatelja, kolega, poznanika, robine) koje rešavaju „u hodu“. Prime stranku, drže je da čeka do reše jedan predmet, onda reše predmet te stranke ali je zadržu (da sačeka potpis) da urade još jedan ili dva predmeta, pa onda prozivaju drugu stranku. Građani u „oficijelnom redu“ u hodniku čekaju bez jasnog ishoda da li će uopšte doći na red i uvek su u čudu kada ljudi izlaze: „pobogu pa šta ste radili tako dugo?“

U periodu povećanog pritiska (na pet godina od izdavanja prvih karata prirodno je očekivati da će građani doći da produže ličnu kartu), služba radi istim kapacitetom. Ovaj organizacioni problem ne bi bilo teško rešiti jer u zemlji sa velikim brojem nezaposlenih ne bi bio veliki izazov naći ispomoć za jednostavnu vrstu posla kao što je ukucavanje podataka. Služba se ne osvrće na izuzetno stresnu situaciju u kojoj se građani nalaze (definitivno nema osetljivost na potrebe građana).

Povrh sveg, ulasci preko reda su stalni i toga dana u redu nastaje pobuna, te se zabranjuje ulazak bilo kome preko reda, što je dovelo do ozbiljnih okršaja tako da se u 2-3 navrata uključivala i policija. Službenice se žale na građane u redu da viču, da se svađaju, da ne daju da se ide preko reda. Policajci prete da će sve da ih

isteraju na sunce (40 stepeni) pa „za kaznu neka tamo čekaju“. Najnabusitiji policajac hvata i sam red i pita kada da joj donese za sebe i svoje lične karte i pasoše. Da čitav slučaj bude još tragičniji, na uzdahe nezadovoljstva u tom redu, neki nas teše da je Vračar još najbolji, da vidite tek na Novom Beogradu kako izgleda...

Ovo je realna slika administracije koja je neprijatelj građanima. Službe su loše organizovane, slabo vođene, službenici su nekulturni, korumpirani i nabusiti a građani očajni što žive u ovakvoj zemlji.

2. Drugi primer je iz oblasti gradnje u kojoj je stanje zabrinjavajuće loše. Srbija je od 183 zemalja u svetu posmatrano po dužini procedure za **izdavanje građevinskih dozvola** na 179 mestu i ona traje oko 3 godine. Primera radi, za proširenje stana, uz relativno efikasnu gradnju, procedura dobijanja upotrebne dozvole traje bar 5 godina.

U tim procesima građani su izloženi dugim čekanjima, velikim troškovima, dupliranim procedurama usled nikakve povezanosti službi (često se radi o odeljenjima koja su i prostorno vrata do vrata). Za svaku od tih službi građani iz početka pribavljaju sve papire, koje bi sa dobrom informacionom mrežom ne bi uopšte morali da vade. Radi identifikovanja stepena efektivnosti rada katastra, samo za izdavanje crteže promena stanja (pre i posle gradnje) čeka se preko godinu dana. Organizacija rada je veoma loša, spora, gube se dokumenti, teško se ostvaruje uvid u predmet i građani čekaju neshvatljivo dugo.

Glavni razlog ovako katastrofalnog stanje sigurno leži u činjenici da je ova oblast izuzetno pogodna za korupciju, te otezanje kao stil rada pogoduje davanju mita da bi se procedura ubrzala.³³⁵

Usvojen je novi zakon u proleće 2015 ali su promene tehničke i kozmetičke te do značajnijih suštinskih promena neće doći.

Načelna preporuka poboljšanja u ovoj, ali i drugim procedurama, je da vlast (grad, država) uredi baze podataka te da od građana više ne traže da joj donose dokumente koji već postoje u tim bazama. Još jedna mogućnost ažuriranja rada u sistemu je uvođenje „Ćutanja administracije“ koji znači obavezu da se na zahtev građana odgovori u određenom roku. Ako se ne odgovori, građani automatski dobijaju pravo.

3. **Naučno tehnološki park na Zvezdari** je u vlasništvu je države i prostor i zgrade su urađene po standardima naučno tehnoloških parkova u svetu. Pored stalnih proklamacija države da treba podstaći privredu, zapošljavanje građana usled alarmantno viske nezaposlenosti, da treba znanjem, proizvodima i uslugama da

335 Tragi-komično je iskustvo Odeljenja za borbu protiv organizovanog kriminala koje je tražilo podatke iz katastra u jednom slučaju na kome su radili. Ova služba ih je tretirala kao i sve druge klijente te nisu mogli da dobiju podatke. Oni su takvno ponašanje tumačili kao aktivno ometanja istrage te umalo nisu pohapsili nadležne i službenike.

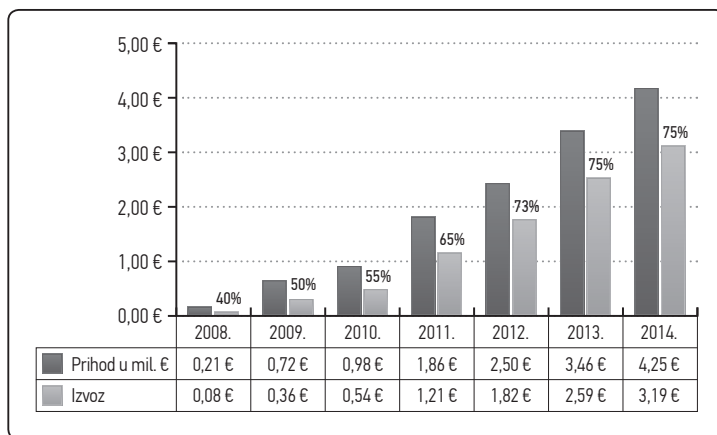
se afirmišemo na svetskom tržištu, ona je faktički neshvatljivo inertna u stvaranju bazičnih organizacionih uslova za rad parka.

Ovaj prostor je sreden još 1980-tih godina ali je tokom 1990-tih ostao potpuno zapušten. Obnovljen je 2010 godine³³⁶ ali ni tad nije počeo sa radom već je vlast koristila ovaj park kao simbol znanja i tehnološko naučnog razvoja da bi se predstavila kao modernizatorsku.

Ni trenutna garnitura vlasti ne žuri da iskoristi inovacije, originalne usluge i proizvode i koji se direktno plasiraju na svetsko tržište. Inkubator biznis centar sa tehničkih nauka (elektrotehnika, mašinstvo, tehnologija) je prešao u park ali za „uspavanu državu“ ovo je objektivno sporedan projekat. Iako je u planovima za naredne tri godine predviđeno da se u NTP Beogradu nađe do 80 tehnoloških, razvojnih preduzeća, oko 30 novih, *start-up* preduzeća i oko 100 novozaposlenih, visoko-obrazovanih mladih ljudi, što bi rezultiralo podizanjem izvoznog potencijala u IKT sektoru za 5% samo u ovom periodu) bazične organizacione pripreme (osnivanje skupštine i organa, korekcija besmisleno krutih finansijskih pravila neprimerenih biznis sektoru, koje kočje rad parka) traju neprihvatljivo dugo.

Naredna tabela pokazuje trenutne potencijale, koji usled inertnosti vlasti na žalost teško da će se iskoristiti.

GRAFIKON 1. Prihodi-izvoz firmi inkubatora (u milionima EUR)



Izvor: Prezentacija Naučno tehnološkog parka Beograd,
<http://www.piu.rs/projects.php?id=12>

Srbija definitivno nije društvo zasnovano na znanju „knowledge based society“ već na korupciji, neznanju i zloupotrebama.

336 Ministar nauke i tehnologije Božidar Đelić je „na velika zvona“ najavljivao razvojne kapacitete ovog parka i plimu ekoloških, zelenih, pametnih projekata i ulaganja u razvoj nano tehnologije itd.

BIBLIOGRAFIJA

- Ammons, David. 2001. *Municipal Benchmarks – Assessing Local Performance and Establishing Community Standard*. Sage Publications, Inc. USA.
- Bardach Eugen. 1989. „Social Regulation as general political instrument“ in: ed. Salamon Lester. *Beyond Privatisation: The Tools of Government Action*. Washington D. C: The Urban Institute Press.
- Beyond Privatisation: The Tools of Government Action*. 1989, in: ed. Salamon Lester, Washington, D.C: The Urban Institute Press.
- Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. 2002. by Putnam Robert ed., Oxford University Press.
- Dunworth, Terry; Hannaway, Jane; Holahan, John; Turner, Margery Austin. 2008. *The Case for Evidence-Based Policy*. Washington D. C: Urban Institute.
- Đorđević Snežana. 2012. *Priručnik za moderno upravljanje lokalnim ekonomskim razvojem*. Beograd: FPN, SKGO, Čigoja.
- Đorđević Snežana. 2009. *Vlasti u akciji, svet javnih usluga*. Beograd: Čigoja.
- The Global Public Management Resolution*. 2000. ed. Kettl Donald, Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Government Performance – Why Management Matters ?* 2003. ed. Ingraham Patricia, Joyce Philip G., Danahue Amy Kneedler, Baltimore and London: The John Hopkins University Press.
- Handbook of Innovation in Public Service*. 2013. Ed. Osborne Stephen, Louise BrownEdward Elgar, UK, USA.
- Ingraham, Patricia; Romzek. Barbara and associates. 1994. *New Paradigms for Government – Issues for the Changing Public Services*. Jossey-Bass Press
- Ingram, Helen; Meyer, D. and Jenness, V. 2005. *Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy, and Democracy*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Ingram, Helen; Schneider, A. 2005. *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy*. Albany, NY: SUNY Press.
- Innovation in Public Services*. 2013. Ed. by Stephen P. Osborne, Louise BrownEdward Elgar, UK, USA.
- Kelman, Steven. 2002. „Contracting“ in: *The Tools of Government / A Guide to the New Governance*. ed. Salamon Lester, Oxford University Press.
- Nutley, Sandra; Walter, Isabel; Davis, Huw. 2007. *Using Evidence: How Research can inform Public Services*. Bristol: Policy Press.
- Olsen, March. 1976. *Ambiguity and Choice in Organisations*. Bergen, Universitetsforlaget, Publishers, San Francisco.
- Osborne, David; Gaebler Ted. 1992. *Reinventing Government*. A William Patric Book.

- Pollitt, Christopher. 2013. *New Perspective on Public Services – Place and Technology*. Oxford University Press
- Puttnam, Robert. 2015. *The American Dream in Crisis*. New York: Simon & Schuster.
- Puttnam, Robert. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Puttnam, Robert; Feldstein, Lewis. 2003. *Better Together: Restoring the American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Restructuring State and Local Services – Ideas, Proposals, and Experiments*. 1998. ed. Raphaelson, Arnold, Praeger. Westport, Connecticut, London.
- Service Delivery in the 90s: Alternative Approaches for Local Government*. 1989. Washington DC: International City/County Management Association.
- Stiglitz, Joseph. 1989. *The Economic Role of the State*. Oxford: Basil Blackwell.
- Stone, Deborah. 2002. *Policy Paradox – The Art of Political Decision Making*. New York, London: W.W.Norton & Company.
- Svara, James. 2013. „Leading Successful Innovation in Local Public Services“, in: *Handbook of Innovation in Public Services*. ed. Osborne, Stephen, Louise, Brown Edward Elgar, UK, USA *Public Policy Instruments, Evaluation the Tools of Public Administration*. 1998. ed. Peters G, van Nispen Frank, Edward Elgar, Cheltenham UK, Not-hampton, MA, USA
- Water, Place and Equity*. 2008. Cambridge, ed. Ingram, Helen, Whiteley, J. and Perry, R, MIT Press.

Članci

- Puttnam, Robert. 2007. „E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture“ *Scandinavian Political Studies* 30, no. 2 (June): 137-174.

Web strane

<http://www.change-management.com/>

CIP – Каталогизација у публикацији –
Народна библиотека Србије, Београд

341.217.02(4-672EU:4-12)(082)

327(4)(082)

341.232(4-672EU)(082)

МЕЂУНАРОДНА научна конференција
Нова Европа и њена периферија (2015 ;
Београд)

Nova Evropa i njena periferija : zbornik
radova / priredili Ilija Vujačić i Nikola
Beljinac. - Beograd : Fakultet političkih
nauka : Udruženje za političke nauke Srbije,
2015 (Beograd : Glasnik). - 390 str. : ilustr. ;
24 cm

Tiraž 300. - Str. 7-12: Uvodna reč : Šta
društvene nauke mogu danas da nam
kažu o društvu / Dragoljub Mićunović.
- Napomene i bibliografske reference uz
tekst. - Bibliografija uz svaki rad.

ISBN 978-86-84031-83-1 (FPN)

a) Европска унија - Придруживање
- Југоисточна Европа - Зборници
b) Међународни односи - Европа -
Зборници c) Европске интеграције -
Зборници

COBISS.SR-ID 220209932

ISBN 978-86-84031-83-1



9 788684 031831

Organizatori Konferencije



Konferenciju podržali



MINISTARSTVO PROSVETE, NAUKE I
TEHNOLOŠKOG RAZVOJA REPUBLIKE SRBIJE



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA