

SAVREMENA DRŽAVA

Priredili

VUKAŠIN PAVLOVIĆ
ZORAN STOJILJKOVIĆ

SAVREMENA DRŽAVA

Priredili

Vukašin Pavlović
Zoran Stojiljković

Izdavač

Konrad Adenauer Stiftung
Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu
Centar za demokratiju

Za izdavača

Claudia Crawford
Prof. Dr Milan Podunavac

Urednik edicije

Prof. Dr Čedomir Čupić

Štampa

Čigoja
S T A M P A

Tiraž
300

ISBN 978-86-84031-33-6

Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu
Centar za demokratiju

SAVREMENA DRŽAVA

Priredili

VUKAŠIN PAVLOVIĆ

ZORAN STOJILJKOVIĆ



Konrad
Adenauer
Stiftung



Beograd 2008

Ova knjiga je štampana u okviru projekta br. 149036 **Podizanje kapaciteta političkih ustanova u Srbiji**, koji finansira Ministarstvo nauke Vlade Republike Srbije.

Saopštenja sadržana u ovoj knjizi podneta su na naučnom skupu **Protivrečnosti savremene države** koji je održan 23. decembra 2008. godine na Fakultetu političkih nauka u organizaciji naučno istraživačkog tima projekta i fondacije Konrad Adenauer Stiftung

SADRŽAJ

| | |
|--|-----|
| PREDGOVOR | 7 |
| <i>Vukašin Pavlović</i> SAVREMENA DRŽAVA..... | 9 |
| <i>Zoran Stojiljković</i> ZA I PROTIV SOCIJALNE DRŽAVE..... | 27 |
| <i>Dorđe Pavićević</i> DRŽAVA, PRAVDA I REDISTRIBUCIJA..... | 65 |
| <i>Ilija Vujačić</i> DRŽAVA, DEMOKRATIJA I SUPSIDIJERNOST..... | 85 |
| <i>Slaviša Orlović</i> DRŽAVA U PROCESU GLOBALIZACIJE | 103 |
| <i>Dušan Pavlović</i> KAKO NASTAJU DEMOKRATSKE USTANOVE..... | 125 |
| <i>Dušan Spasojević</i> GRAĐENJE DRŽAVE I CIVILNOG DRUŠTVA U POST- KOMUNIZMU | 147 |
| <i>Jelena Lončar</i> OD VLADANJA KA UPRAVLJANJU | 169 |
| <i>Miodrag A. Jovanović</i> USTAV I SECESIONISTIČKI SUKOB | 183 |

| | |
|---|-----|
| <i>Branimir Stojković</i> KULTURNI KANON I MULTIKULTURNA DRUŠTVA | 207 |
| <i>Vladimir Pavićević</i> REPRODUKCIJA POPULISTIČKOG OBRASCA U SRPSKOJ POLITIČKOJ KULTURI | 221 |
| <i>Čedomir Čupić</i> PREDUSLOVI ZA SAVREMENU DEMOKRATSKU DRŽAVU | 231 |

PREDGOVOR

Ova knjiga je nastala kao rezultat rada na naučno-istraživačkom projektu Podizanje kapaciteta političkih ustanova u Srbiji, koji se realizuje uz podršku Ministarstva nauke Vlade Republike Srbije. Knjigu čine saopštenja o kojima je naučno-istraživački tim vodio raspravu na naučnom skupu Protivrečnosti savremene države, koji je održan 23. decembra 2008. godine na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. Naučni skup je održan uz podršku i suorganizaciju fondacije Konrad Adenauer Stiftung, na čemu se svesrdno zahvaljujemo. Sa rezultatima rada na projektu upoznati su studenti master programa Politička analitika i menadžment, kao i specijalističkih akademskih studija Političke partije i izbori, koji su ne samo prisustvovali naučnom skupu već i aktivno učestvovali u njegovom radu svojim pitanjima i komentarima.

Knjigom SAVREMENA DRŽAVA završava se treća godina rada na projektu Podizanje kapaciteta političkih ustanova u Srbiji. Razumljivo je da je država najvažnija politička ustanova i da su problemi savremene države od značaja kako za razvijene demokratske države tako, još i više, za mlade, male i slabe države u tranziciji, kao što je Srbija.

Na kraju prve godine (2006), koja je bila posvećena raščišćavanju teorijsko-metodoloških problema rada na projektu, štampana je knjiga POLITIČKE INSTITUCIJE I DEMOKRATIJA. Zbog toga u toj knjizi dominira tema o odnosu klasičnog i novog institucionalizma.

Na kraju druge godine rada na projektu (2007) publikovana je knjiga DILEME I IZAZOVI PARLAMENTARIZMA, u kojoj su objavljeni radovi ne samo članova projektnog tima, već i više drugih relevantnih autora iz zemlje i inostranstva, čiji su referati bili podneti na međuna-

rodnom naučnom skupu posvećenom razvoju parlamentarizma i parlamentarne demokratije. I ovaj skup je bio održan na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu u zajedničkoj organizaciji Naučno-istraživačkog tima projekta i fondacije Konrad Adenauer Stiftung, uz podršku Ministarstva nauke Vlade Republike Srbije.

V. Pavlović i Z. Stojiljković

SAVREMENA DRŽAVA

Sažetak: *U uvodu autor se bavi velikim povratkom države u savremenu političku teoriju. Sledeći deo je posvećen značaju i teorijskom razvoju pojma države. Nakon tog sledi tekst o različitim pristupima definicijama države. Istorijska geneza i transformacija moderne države je naredni deo referata. Moderna država se posmatra kao evropski izum. Završni deo se bavi novim izazovima za savremenu državu.*

Ključne reči: *savremena država, definicije države, razvoj pojma države, istorijska geneza države, transformacija države, izazovi za savremenu državu.*

Uvod: Veliki povratak države

U klasičnoj ili herojskoj fazi razvoja političkih nauka država je bila u centru teorijske pažnje. To je doba kada u teorijsko-metodološkom smislu dominira takozvani stari institucionalizam, pa je i razumljivo što se na državu gledalo kao na najvažniju političku instituciju.

Veći deo dvadesetog veka proteći će u pomeranju težišta interesovanja političkih nauka sa države na neke druge pojave u političkom životu. Interesovanje za državu se iz centralne pozicije pomera na margine teorijskog interesovanja političke misli. Razloga za takvo stanje stvari ima više. Ovde ću navesti samo neke najvažnije.

Prvo, pojava klasičnog ili ranog pluralizma (Bentli, Laski i drugi) u središte pažnje dovodi teoriju interesnih grupa. Na državu se gleda kao na jednu asocijaciju među mnogima.

Drugo, dolazak i uspon bihejviorizma (za čiji ulazak u političke nauke najviše zasluga ima predsednik Američke asocijacije za politič-

ke nauke Čarls Merijam) donosi promenu ključne paradigme: umesto institucija, fokus teorijskih i istraživačkih agendi u političkim naukama pomera se ka izučavanju ponašanja.

Treće, novi pluralizam (čiji je najznačajniji predstavnik Robert Dal) koji stupa na scenu i doživljava uspon u prvim decenijama nakon Drugog svetskog rata, nudi poliarhijski model demokratije u kome država ustupa svoje mesto složenoj i polimorfnoj mreži moći na različitim nivoima odlučivanja.

Četvrto, nakon eksplozije društvenih pokreta u šezdesetim i sedamdesetim godinama dvadesetog veka, u središte interesovanja političke sociologije, pa i političkih nauka u celini, dolazi teorija društvenih pokreta, koja na kritičan način gleda na ekspanziju savremene države i na kolonizaciju sveta života od strane sveta poretka (Habermas).

Peto, sa krizom ideološkog etatizma i implozijom socijalizma naglo raste interes za teoriju civilnoga društva, koja se sa periferije pomera u središnje polje interesovanja političke sociologije i političke teorije (Džon Kin, Džin Koen i Endrju Arato, i dr.).

Međutim, poslednje decenije dvadesetog i prva decenija dvadesetprvog veka protiču u znaku velikog povratka države kao ključne teme na teorijsku agendu političkih nauka. Na to je uticalo mnogo faktora, ali je neosporno da se tematski povratak države poklopio sa sledećim pojavama.

Najpre, uspon etno-nacionalizma koji je pratio formiranje novih država na tlu Evrope, a posebno na teritoriji bivše Jugoslavije i Sovjetskog Saveza, i traganje za «postnacionalnim konstelacijama» (Habermas) savremenih država.

Zatim, intenzivni procesi regionalizacije i regionalnog transnacionalnog povezivanja, na jednoj, i nadnacionalnih integracija (kao što je slučaj sa Evropskom Unijom i njenim proširenjem), na drugoj strani, otvorili su na nov način mnoga klasična pitanja nacionalne države.

Najzad, snažni talasi globalizacije i kosmopolitizma, kao da su omogućili nastupanje postmodernoga doba post-države, i otvorili pitanje da li je doba države i državne suverenosti na izmaku.

Teorijski odgovori na sve ove izazove bili su dvostruki. S jedne strane, političke nauke su ponovo oživele svoj sadržinski interes za pitanja države. S druge strane, došlo je do teorijsko-metodološkog po-

meranja koje se najbolje očitava u pojavi i usponu takozvanog novog institucionalizma.

Oživljavanje sadržinskog interesa za pitanja države obeležila je pojava nekoliko izuzetno značajnih teorijskih radova koji su najavili veliki povratak države u centralni tematski krug savremenih političkih nauka.

Najznačajniji uticaj u tom smislu izvršila je knjiga «*Bringing the State Back in*» (1985), a posebno uvodni tekst za ovu knjigu koji je napisala Teda Skocpol (Theda Skocpol). Glavnu poentu tog teksta izražava ocena o potrebi paradigmatičke preorijentacije sa teorija centriranih na društvo ka obnovljenom interesu za državu. Za razliku od knjige Erika Nordlingera (Eric Nordlinger) «*On the Autonomy of the Democratic State*» (1981) koja akcenat stavlja na mogućnosti autonomne akcije države, Teda Skocpol zaključuje: «Ako državu vratimo natrag na odgovarajuće centralno mesto u objašnjenju društvenih promena i politike, bićemo prisiljeni da uvažavamo urođenu i specifično svojstvenu istoričnost sociopolitičkih struktura, i moraćemo da obratimo pažnju na neizbežnu isprepletenost razvoja na nacionalnom nivou sa promenama svetskog istorijskog konteksta» (Skocpol, 1985:28).

Država: značaj i teorijski razvoj pojma

Prvorazredna je važnost koncepta države kako za modernu društvenu i političku teoriju, tako i za sam društveni i politički život. «Nema koncepta koji je važniji za politički diskurs i političku analizu od koncepta države» (Hay, Lister, 2006:1).

Za razliku od predmodernih vremena, u modernom svetu nije moguće postojanje društva bez države. Danas su društvo i država u toj meri povezani i isprepleteni, da ih je teško i zamisliti jedno bez drugog.

Istina, politički antropolozi daju dvoznačni odgovor na pitanje da li su primitivni narodi organizovani tako da možemo govoriti o njihovim vladavinama kao državama ili bar kao o začecima država. Ima onih koji zastupaju stav o univerzalnosti države u ljudskim društvima, kao i onih

koji smatraju da su ne samo ranije postojala društva koja ne znaju za državu (state-less societies), nego i da danas postoje (Abeles, 2001:59).

U ovom tekstu se polazi od shvatanja da je pojam države novovekovni moderni pojam, jedna vrsta konceptualne apstrakcije čije precizno značenje nije lako odrediti. «Država nije transepohalna kategorija, nego strogo moderan tip političkog poretka» (Lalović, 2008:8). Državu možemo smatrati ključnom formacijom moderne politike. Uprkos tome nema konsensusa o njenom pojmu (Cudworth, McGovern, 2007:1), a još je teže govoriti o postojanju jedne generalne teorije države (Skocpol, 1996:3).

Razvoj novovekovne političke misli pokazuje da je tema države centralna preokupacija korifeja i utemeljivača moderne političke misli, počev od Makijavelija, pa preko Bodena i Hobsa, Monteskjea, Loka i Rusoa, do Hegela i Tokvila, Marksa i Vebera.

Makijavelijeva politička misao je fokusirana na državu i njenu političku moć (Pavlović, 2007:55). Mada se smatra da je termin država (*lo stato*) skovan i bio u upotrebi i pre njega (tako Dante Aligijeri slobodnu državu, *stato*, suprotstavlja tiraniji), «ali je tek sa Makijavelijem ovo novo ime za generički pojam države počelo da se šire koristi» (Čavoški, Vasić, 2006:116).

Boden je zadužio političku i pravnu nauku, a posebno teoriju države, svojim shvatanjem suverenosti. On je ne samo izmislio termin suverenost, nego mu je dao i značenje koje se i do danas održalo kao jedno od bitnih svojstava države (Čavoški, Vasić, 2006: 145).

Hobs je udario temelje teoriji društvenog ugovora kao osnove za konstrukciju moderne države, koja se pojavljuje prvenstveno kao država sigurnosti. Koncept države sigurnosti (*security state*) kao da se danas ponovo vraća na teorijsku i praktičnu političku agendu.

Monteskjeov *Duh zakona* ostaće trajno ubeležen u temelje moderne političke misli po jednoj od najsnažnijih kritika despotizma i despotске države, kao i po ideji podele državne vlasti na zakonodavnu, sudsku i izvršnu.

Lok je najzaslužniji klasični mislilac konstitucionalne države i limitirane vlade i jedan od osnivača ideje o građanskom društvu, kao korelativnom konceptu koji nezaobilazno ide uz pojam države u modernom društvu.

Ruso, kao veliki kritičar socijalnih nejednakosti i privatne svojine, formuliše ideje od izuzetnog značaja za pojam moderne države, kao što su ideja o opštoj volji, neposrednoj demokratiji i političkoj slobodi.

Hegel je zadužio političku filozofiju teorijom o apsolutnoj ili univerzalnoj državi kao emanaciji umnog opšteg interesa u odnosu na egoističnu prirodu građanskog društva.

Tokvilova politička misao je od višestrukog značaja za razmatranja o modernoj državi, pa nije čudo što doživljava ponovnu afirmaciju u nekoliko oblasti: (a) u teoriji demokratije, koja se suočava sa nesagledivim opasnostima proizvedenog, manipulisanog, kontrolisanog i instrumentalizovanog javnog mnjenja većine; (b) u teoriji o civilnom društvu, sa novim pristupom pod kategorijom društvenog kapitala; (c) u istraživanjima političke kulture i studijama kulture uopšte, novoj i vrlo plodnoj oblasti koja prekoračuje mnoge uspostavljene disciplinarnе granice u društvenoj teoriji; i (d) u sociologiji revolucije i teoriji tranzicije starog, autoritarnog poretka u novi (Pavlović, 2006:11,12).

Među novovekovnim konceptima države, nesporno je da su dve definicije ostvarile najveći uticaj na moderno poimanje države kao pojma. Jedna definicija pripada Marksu i marksističkoj političkoj teoriji, i po njoj država je instrument u rukama vladajuće klase, kojim ta klasa ostvaruje svoj poseban interes, predstavljajući ga ideološki kao interes države i društva.

Drugu definiciju dugujemo Veberu, i po njoj, država predstavlja političku organizaciju sa karakterom javne ustanove, čiji upravni aparat s uspehom polaže pravo na monopol legitimne fizičke prinude za održanje poretka na određenoj teritoriji (Veber, 1976, I:38).

Različiti prisupi u određenju (definisaju) države

Uobičajeno se smatra da se državom može nazvati politički poredak koji ispunjava tri minimalna uslova: postojanje teritorije sa jasno omeđenim granicama, stanovništvo i suverena vlast (Lalović, 2008:8).

Čarls Tili (Charls Tilly) u vrlo uticajnom zborniku iz 1975. godine «*The Formation of National States in Western Europe*» nudi sledeću

definiciju države: «Organizacija koja kontroliše stanovništvo nastanjeno na definisanoj teritoriji je država ukoliko (1) se može razlikovati od drugih organizacija koje operišu na istoj teritoriji; (2) ukoliko je autonomna (3) centralizovana (4) a njeni delovi formalno koordinirani među sobom (Tilly, 1975: 70).

Jedan od vodećih savremenih autora u oblasti političke teorije države Đanfranko Pođi (Gianfranco Poggi) predlaže da se u pristupu «priči o državi» moraju uzeti u obzir sledeće tri perspektive: menadžerska, vojna i ekonomska. Potreba za efikasnim načinom upravljanja na sve širim i širim teritorijama zahteva porast profesionalnog administrativnog aparata države. Pođi ukazuje na zanimljivu istorijsku činjenicu da su se prve permanentne institucije države u Zapadnoj Evropi bavile unutrašnjim, a ne spoljnim pitanjima (tako su Vrhovni sud pravde i Ministarstvo trezora i finansija postojali mnogo pre Ministarstva spoljnih poslova ili Ministarstva odbrane) (Poggi, 2001:97). Što se tiče militarne perspektive, Pođi ukazuje na nekoliko momenata. Prvo, da je razlikovanje između vojske i policije istorijski produkt. I drugo, da, saglasno tome, postoji unutrašnja i spoljašnja upotreba organizovane sile od strane države. Policija i sudski sistem realizuju primenu organizovane državne prisile u primeni zakona i suzbijanju pretnji javnom poretku, a armija (vojska) ima osnovnu ulogu u spoljašnjoj, ratnoj upotrebi državne sile. Što se tiče ekonomske perspektive pristupu državi, Pođi ukazuje na značaj Marksovih analiza kapitalizma i odnosa politike i ekonomije. Za razvoj moderne države ključnu ulogu imaju institucije svojine i ugovora, a posebno ugovora kojima se regulišu radni odnosi. Uloga države u distribuciji i redistribuciji društvenog bogatstva je izuzetno značajna u naše vreme.

Ima autora, poput Patrika Danlivija (Patrick Dunleavy) i Brendona O'Lirija (Brendon O'Leary) koji nude dve široke strategije traganja za odgovorom na pitanje šta je država. Jednu čine organizacione definicije, a drugu funkcionalne definicije.

Organizacione definicije gledaju na državu kao na skup vladavinskih institucija, sa relativno skorašnjim istorijskim poreklom. Vladavina je proces uspostavljanja pravila, kontrole, vođstva ili regulisanja. Neke forme vladavine su svojstvene (intrinzične) svakom ljudskom društvu, zato što je društvo koje je potpuno nekontrolisano, bez vođstva

i neophodne regulacije, samo po sebi kontradiktoran termin. Za razliku od toga, država nije nužno svojstvena (intrinzična) ljudskom društvu.

Funkcionalne definicije države imaju dva oblika. Jedan koristi *ex ante* pristup po kome je država skup institucija koje rade na ostvarivanju određenih ciljeva, namera i zadataka. Drugi je *ex post* pristup koji definiše državu s obzirom na posledice njenog delovanja, a u prvom redu s obzirom na održavanje društvenog poretka (Dunleavy, O'Leary, 1987:1-3).

Na osnovu navedenih strategija definisanja Danlivi i O'Liri utvrđuju sledećih pet bitnih karakteristika države:

1. Država je prepoznatljivo odvojena institucija ili set institucija, tako različita od ostatka društva da stvara prepoznatljivu razliku javne od privatne sfere.
2. Država je suverena, ili vrhovna moć, unutar svoje teritorije, i po definiciji, konačni autoritet za sve zakone, to jest obavezujuća pravila podržana sankcijama prisile. Javno pravo stvaraju zvaničnici države, a ono je poduprto formalnim monopolom sile.
3. Državni suverenitet se proteže na sve individue unutar date teritorije, i primenjuje se jednako, čak i prema onima koji su na državnim položajima i učestvuju u donošenju zakona. Tako je suverenitet odeljen od personala koji u bilo kom trenutku zauzima određenu ulogu unutar države.
4. Personal moderne države je, po pravilu, angažovan i obučavan za upravljanje na birokratski način.
5. Država ima sposobnost da obezbedi novac (putem oporezivanja) kako bi finansirala svoje aktivnosti iz prihoda od svojih građana. (Dunleavy, O'Leary, 1987:2).

U teorijskom, pak smislu, smatram da je najdublje razumevanje države ponudio Aleksandar Paserin D'Antrev (Alexander Passerin d'Entreves) u svom tekstu *Pojam države (The Notion of the State, 1967)*. Njegova koncepcija ima tri aspekta ili stupnja koja su kumulativno sadržana u pojmu države. Prvi aspekt i u istorijskom i u logičkom smislu je vezan za moć ili silu. Država je monopol sile i postoji samo ako i dok poseduje taj monopol. Država u Veberovom pojmu moći (Macht) izražava odnos snaga, hijerarhijski odnos vladajućih i podvlašćenih.

Stanovište koje ostaje samo na shvatanju države kao moći (Machstaat) je tradicionalno stanovište takozvanog političkog realizma. Druga bitna dimenzija države je vlast (u Veberovom rečniku *Herrschaft*). To nije neograničena i proizvoljna, arbitrna vlast, već vlast ograničena pravom i zakonima. Ili kako bi se reklo, gde završava zakon, prestaje i vlast. U tom smislu vlast države je impersonalna, vladaju zakoni, a ne ljudi kao pojedinci. Najzad treće, država je autoritet. Osnova njenog autoriteta je legitimnost vlasti. To je pitanje pravednosti vlasti i političke obligacije koja je obostrana: politička i moralna obaveza građana na poslušnost, ali i politička i moralna obaveza države na legitimnost (to jest neprestanu potvrdu da se vlast vrši u interesu i za sreću građana države kao političke zajednice). Samo pod tim uslovom država moći (Machtstaat) može da preraste u društvenu, socijalnu državu (Sozialstaat).

Istorijska geneza i transformacija moderne države

U društvenoj i političkoj teoriji ne postoji potpuna saglasnost oko vremena nastanka države. Otuda sporovi i neslaganja oko utvrđivanja njene starosti. Države su dugo vremena važile za večni princip organizovanja ljudskih zajednica, koji postoji od kako je sveta i veka. Uobičajeno se smatra da ja država prastara ljudska institucija, nastala u vreme prvih poljoprivrednih društava u Mesopotamiji, nekoliko hiljada godina pre nove ere. U znamenitoj knjizi *Orijentalna despotija* Karl Vitfogel tvrdi da su prve državne tvorevine nastale u tzv. hidrauličnim društvima, kako bi se obezbedilo navodnjavanje i kontrolisanje vodenih tokova. Pod hidrauličkim društvima Vitfogel podrazumeva orijentalna poljoprivredna društva koja se temelje na velikim državno regulisanim vodogradnjama kanala za navodnjavanje i odbranu od poplava. To su društva koja je Marks svrstao u azijski način proizvodnje, a koja su nastajala u Kini, Indiji, Mesopotamiji i Egiptu. Oslanjajući se na Karla Marksa i Maksa Vebera Vitfogel je utvrdio da «azijatskim društvom vlada birokratsko-despotska država» (Wittfogel, 1988:39).

Na drugoj strani su shvatanja po kojima država u modernom smislu te reči uopšte nije tako stara tvorevina kao što se to obično misli.

Konstatujući da su moderna istraživanja u političkoj istoriji dovela u pitanje uobičajene predstave o državi kao prastaroj tvorevini, Hagen Šulce kaže: «Mi smo tek pre kratkog vremena saznali da su države u evropskoj istoriji prilično nova pojava» (Šulce, 2002:19). Po tim shvatanjima, koja danas preovlađuju u političkoj nauci, moderna država je nastala u vreme pozne Renesanse, dakle pre oko pet vekova.

Država shvaćena u modernom smislu kao organizacija koja je jasno odvojena kako od onih kojima se vlada tako i od onih koji vladaju, nastala je u Evropi raspadom i prerastanjem feudalne organizacije društva i stvaranjem prvih **država - nacija** (Francuska, Engleska, Španija, Holandija, Švedska). Do tada je u feudalnoj Evropi vladao princip rimskog prava *princeps legibus solitus*, to jest načelo da vladara ne obavezuje zakon jer je on zakon (Šulce, 2002:22). Taj proces uspostavljanja države koja je iznad vladara, nije se odigrao preko noći, već je potrajao par vekova.

Što se tiče procesa uspostavljanja države kao specifičnog teritorijalnog birokratskog aparata, on je u srednjevekovnoj Evropi imao i neobičnu predistoriju. Naime, još u prvoj polovini trinaestog veka sicilijanski car Fridrih II iz loze Štaufera, uspostavio je gustu mrežu birokratije, koja je obavljala poslove upravljanja državnim i društvenim životom, i koja je bila direktno potčinjena samo vladaru. Prema rečima Hagen Šulca, bila je to moderno postavljena uprava koju je sačinjavala pravnički obrazovana elita. Visoki službenici nisu poticali iz provincije u kojoj su službovali, a da bi bili objektivni i nepristrasni bilo im je čak zabranjeno da se žene meštankama. Država je svuda bila prisutna i sve je regulisala; rad lekara, apotekara i advokata podlegao je državnoj proveri, a svaki zanat je bio do detalja normiran. Državna administracija je određivala honorare. Postojali su čak i propisi o čistoći vazduha i vode. Za Fridriha Drugog kažu da je bio bezobziran, moćan i energičan, ali i čudan i genijalan. Ustav iz Melfija, koji je 1231. godine doneo «prvi moderan čovek na tronu», očigledno je predstavljao pokušaj da se, kombinacijom normanskih, rimskih, vizantinskih i arapskih pravnih rešenja, realizuje racionalni model države. Ta država je bila preteča utopijske *Države sunca*, kalabrijskog dominikanca Tomaza Kampanele, s kraja šesnaestog i početka sedamnaestog veka. Fridrih II je, dva i po veka pre Kampaneline utopijske projekcije, stvorio racionalno organi-

zovanu državu, koja je bila čudna kombinacija apsolutne monarhije i pravne države. To je bila država kao umetničko delo, ali taj eksperiment je trajao samo par decenija, jer se ugasio nakon smrti Fridriha II i propasti dinastije Štaufera (Šulce, 2002:24).

Od vremena nastanka prvih modernih država, koje su po pravilu imale oblik *apsolutnih monarhija*, pa do naših dana, država je neprestano menjala ne samo svoje funkcije, nego i svoje forme i obličja. Svoj moderni pohod započela je u u znaku dvostrukih funkcija: kao *ratnička država* sa jakim najamničkim vojskama, na jednoj, i kao *trgovačka država*, sa podrškom trgovini i saobraćaju, na drugoj strani. Unapređenje ratne veštine sa uvođenjem vatrenog oružja (pušaka i artiljerije) bacilo je u drugi plan feudalni tip fragmentirane vojne organizacije i omogućilo stvaranje državne vojne sile (najpre plaćene najamničke vojske, a zatim naoružavanjem i mobilizacijom naroda), pod komandom monarha. Upotreba vatrenog oružja bitno je smanjila ulogu plemstva u ostvarivanju vojnih i ratnih ciljeva. Topovi, koji su počeli da se koriste od sredine 13. veka, mogli su da razbiju zidove svake tvrđave pojedinih feudalaca. Meci iz pušaka, koje su se kao ručno vatreno oružje pojavile početkom 14. veka na evropskim bojnim poljima, mogli su da probiju viteške oklope plemića. Umesto teške oklopne konjice aristokratskih slojeva, pešadija je postala glavna snaga u bitkama. Zajedno sa promenama u načinu ratovanja išla je visoka centralizacija političke i vojne, a zatim i ekonomske moći, koja se oličavala u figuri apsolutnog monarha.

Teorijsko obrazloženje razloga uspostavljanja apsolutne monarhije najbolje je dao Tomas Hobs u svom delu u kome je državu izjednačio sa mitološkom metaforom o Levijatanu. U praksi, međutim, kao prvi primer stabilne i dugovečne moderne centralizovane države uzima se Francuska. U njoj je proces centralizacije započeo još u četrnaestom veku, a završio se u doba Luja XIV-og u sedamnaestom veku. Francuska je bila prva zemlja koja je još u četrnaestom veku uvela direktne poreze na robu i saobraćaj, kao i država koja je još 1445. godine uvela prvu stajaću vojsku u Evropi toga doba. Od kraja tzv. tridesetogodišnjeg rata, to jest od sredine sedamnaestog veka, Francuska je uspostavila neospornu političku i kulturnu hegemoniju u Evropi. U to vreme u njoj je živelo oko 20 miliona stanovnika, što je bilo dvostruko više nego u Svetom Rimskom Carstvu, tri puta više nego u Engleskoj i Škotskoj

zajedno, a četiri puta više nego u Španiji – koja je u prethodnih sto godina bila vodeća evropska sila. Pod Lujem XIV stajaća vojska Francuske brojala je oko 100.000 vojnika.

Hibridnom obliku društva u vreme raspada feudalizma odgovarala je **trgovačka, merkantilna ili komercijalna država**, koja je omogućavala uspon novog takozvanog trećeg staleža, sačinjenog od trgovaca, bankara i zanatlija. Idejnu osnovu merkantilizma dao je francuski ministar finansija u doba Luja XIV, Žan Batista Kolber, koji je smatrao da veličina i slava suverena zavise od ekonomskog prosperiteta države. Merkantilizam je smatrao da država treba da do najsitnijih detalja interveniše u privredi, kako bi se realizovalo glavno načelo da se mora što više prodavati inostranstvu, a što manje uvoziti. Merkantilisti su, naime, smatrali da u evropskom prostoru postoji konstantna količina novca u opticaju i da jedna zemlja može postati bogatija samo ako drugim zemljama uzme novac putem trgovine, to jest izvoza.

Vrlo brzo nakon velikih geografskih otkrića velike i moćne pomorske države kao što su Španija, Holandija, a zatim Francuska i Engleska, postaju jake **kolonijalne države**, koje sebi prisvajaju ogromne i neispitane površine dalekih kontinenata. Veliki deo uspona Evrope i Severne Amerike u šesnaestom, sedamnaestom i osamnaestom veku duguje se vrlo razvijenom sistemu trgovine robljem, koje je posebno pogodilo crni kontinent Afrike.

Razvoju moderne države veliki demokratski impuls daju borbe engleskog parlamenta, francuske skupštine staleža, nemačkog rajhstaga, da se ograniči apsolutna vlast kralja. Politička teorija Džona Loka najavila je uspostavljanje konstitucionalnih, ustavnih okvira svemoćnoj vlasti države. Tako nastaje moderna **konstitucionalna država**. Demokratskom karakteru moderne države naročito su doprinele velike društvene i političke revolucije, kao što su Američka revolucija i Francuska revolucija.

U osamnaestom veku, a na osnovu ekonomske teorije radne vrednosti, koju su razvili škotski prosvetitelji i moralisti, ekonomisti Smit, Rikardo i Ferguson, uspostavljena je ona vrsta države, koja se može nazvati **minimalna država**, to jest država koja se zadovoljava samo ulogom noćnog čuvara. To je država koja se minimalno upliće u društveni, a pogotovu ekonomski život, koji teče svojom logikom što ga diktiraju

kapital i borba za profit. To je model države koji se još naziva i *laissez-faire država* i koji će dominirati do druge polovine devetnaestog veka, to jest u fazi tzv. liberalnog kapitalizma. Jedno od klasičnih određenja minimalne države u političkoj teoriji dato je u delu Tomasa Pejna.

U devetnaestom veku dovršava se razvoj velikih *nacionalnih država* sa ujedinjenjem Italije i Nemačke. Ali će tek početkom dvadesetog veka, nakon završetka Prvog svetskog rata, doći do raspada dve velike imperije, Otomanske i Austro-ugarske, na čijim će ruševinama nići više novih nacionalnih država u Evropi.

U periodu između dva svetska rata uspostavljaju se *totalitarne države* (fašistička u Italiji, nacistička u Nemačkoj i staljinistička u Sovjetskom Savezu). Nacistička Nemačka i fašistička Italija će, uz snažnu podršku militarizovanog Japana, započeti Drugi svetski rat. Neposredno nakon Drugog svetskog rata uspostavlja se takozvani istočni blok komunističkih i/ili socijalističkih država, koje sebe nazivaju narodnim demokratijama, a koje predstavljaju obrazac **države političkog i ideološkog jednopartijskog monopola**.

Proces raspadanja svetskog kolonijalnog režima završiće se, međutim, tek nakon Drugog svetskog rata, što će omogućiti formiranje velikog broja novih samostalnih država u zemljama tzv. trećeg sveta (pre svega u Africi i Aziji, jer su mnoge države u Latinskoj Americi već ranije stekle nezavisnost). U toj zoni stvara se veliki broj osobenih *postkolonijalnih država*.

U periodu nakon drugog svetskog rata u Evropi se uspostavlja i afirmiše socijaldemokratski koncept države poznat kao model **države blagostanja (welfare state)**. To je država koja uvodi načelo solidarnosti i redistribucije dohotka u korist zaposlenih i siromašnih, kao i u korist svih građana u pogledu mogućnosti zdravstvenog osiguranja, obrazovanja, politike pune zaposlenosti, modela socijalnog dijaloga između države, poslodavaca i sindikata, kao i sistema socijalnih davanja za nezaposlene i siromašne.

U drugoj polovini sedamdesetih i prvoj polovini osamdesetih, kao reakcija na državu blagostanja u Velikoj Britaniji pod Margaret Tačer, a u Sjedinjenim Američkim Državama pod Ronaldom Reganom nastupa period deregulacije i uspostavljanje modela **neoliberalne države**.

Poslednje decenije dvadesetog veka proteći će u znaku urušavanja socijalizma i raspada sve tri socijalističke federacije: Sovjetskog Saveza, Čehoslovačke i Jugoslavije. Na njihovom tlu nastaće više novih, po pravilu **etnički homogenih država**. Pad Berlinskog zida obeležiće kraj Hladnoga rata, ali i kraj Varšavskog ugovora i raspada socijalističkog sistema. Od socijalističkih zemalja takozvanog drugog sveta ostaće na sceni samo njih nekoliko (Kina, Kuba i Severna Koreja). Namesto ideološkog sukoba između Zapada i Istoka, glavna osa konfliktata postaje odnos bogatog Severa i siromašnog Juga.

Nakon 11. septembra i rušenja dve impozantne kule Svetskog trgovinskog centra na Menhetnu pojavljuju se prepoznatljivi znaci **države sigurnosti (security state)** koju karakterišu nepoverenje u strance i sopstvene građane kao i složene procedure provere svih putnika, posebno u avionskom saobraćaju.

U ovom trenutku, kada se bližimo kraju prve decenije dvadesetprvog veka, pod nastupom globalne finansijske i ekonomske krize, koja je započela u SAD bankrotom hipotekarnih i osiguravajućih bankarskih institucija, a koja se širi planetom sa nesagledivim i nepredvidim posledicama, kriza pa i pad neoliberalnog koncepta države je očigledan. Razvijena kapitalistička industrijska i demokratska država našla se pred najozbiljnijim izazovima još od velike krize iz tridesetih godina dvadesetog veka. Pokazuje se da je vreme protestantskog kapitalizma sa štednjom i marljivošću davno prošlo, a da krizu izaziva pohlepni, gramzivi i koruptivni kapitalizam kome samo tržište ne može više uspešno da rešava probleme. Kao da smo svedoci početka ponovnog uspostavljanja **intervencionističke države**, kakvu smo imali u vreme velike krize i New Deal-a, ili svetskih ratova.

Moderna država kao evropski izum

Osnovano se smatra da je pojam države u današnjem smislu te reči evropski izum. Država je, kako kaže Dragutin Lalović, temeljni političkopравни projekt moderne (Lalović, 2006:27-74).

Pokretačka normativna ideja Moderne i dominantni filozofski motiv evropskih procesa modernizacije bili su emancipacija razuma i su-

bjektivnosti. «Od osamnaestog veka ovaj razvojni proces, društveno i intelektualno oblikovan na usputnim stanicama renesanse, reformacije i prosvetiteljstva, dobio je svoj konkretan politički oblik u političkoj institucionalizaciji koja se, pomalo šematski, može prikazati sledećim redosledom: nacionalna država – konstitucionalna država – demokratska država – država blagostanja» (Ofe, 1999:20).

Istorija razvoja moderne državnosti u Evropi pokazuje velike istorijske oscilacije u broju samostalnih država na njenom tlu. Početkom razvoja moderne državnosti, dakle oko 1500-te godine bilo je oko pet stotina više ili manje nezavisnih političkih zajednica sa odlikama države. Četiri veka kasnije, to jest oko 1900-te na evropskom tlu bilo je oko 25 nezavisnih država. Na kraju dvadesetog veka broj samostalnih država u Evropi je skoro dvostruko veći. A kao što pokazuju primeri razdvajanja Srbije i Crne Gore, kao i neizvesna budućnost Kosova, taj proces povećanja broja nezavisnih političkih zajednica nastavio se i u prvim godinama dvadesetprvog veka. Istovremeno druga polovina, a naročito kraj dvadesetog veka, obeleženi su jakim integracionim procesima sa trendom stalnog povećanja članica Evropske Unije.

Istorija razvoja moderne državnosti u Evropi u periodu koji zahvata poslednjih pet vekova, takođe pokazuje i tendenciju da se jedinstvo kontinenta uspostavljalo uz pomoć hegemonije jedne najmoćnije države. U šesnaestom i do sredine sedamnaestog veka to je bila Španija, od sredine sedamnaestog pa do početka devetnaestog veka to je bila Francuska, a nakon poraza Napoleona pa do svetskih ratova to je bila Engleska. Dvostruki pokušaj Nemačke, u dva svetska rata, da se nametne kao hegemon Evrope, nije uspeo, ali je u dvadesetom veku doveo do podele kontinenta na istočni i zapadni blok. Ta podela će nestati tek u poslednjoj deceniji dvadesetog veka.

Država pred novim izazovima

Na savremenu fizionomiju države na kraju dvadesetog i na početku dvadesetprvog veka bitno utiču procesi globalizacije. Globalizacija do koje dolazi u sferi ekonomije, finansija, saobraćaja, turizma, infor-

macije i medija, ljudskih prava, ekologije, bolesti i ljudskog zdravlja, bitno utiče na karakter i prirodu moderne savremene države. Mnoge klasične koncepcije vezane za državu ozbiljno su dovedene u pitanje pod dejstvom procesa globalizacije. Tu pre svega mislim na klasičnu ideju suverenosti države, koja je u eri globalizacije, ozbiljno ne samo ograničena, već na neki način i izmenjena.

Drugi veliki izazov za modernu državu dolazi iz ekološkog polja iz polja odnosa čoveka i društva prema prirodi. Nacionalna država može i mora da se nosi sa lokalnim problemima zaštite prirode, ali niti može niti je u stanju da rešava globalne ekološke probleme i rizike kao što su: oštećenja ozonskog omotača, globalno zagrevanje i efekat staklene bašte, uništavanje tropskih šuma, obezvređivanje obradivog zemljišta i širenje pustinja, obezbeđivanje dovoljnih količina vode za piće, proizvodnja zdrave hrane, deponovanje otpada. Posebno je važno rešavanje problema nastalih upotrebom nuklearne energije, kao i još nesagledivih rizika i posledica u proizvodnji genetski modifikovanih organizama (genetski inženjering) i slično.

Treća grupa izazova za savremenu državu dolazi iz kulturnog polja. Očuvanje i razvoj nacionalnih kultura i etničkih identiteta predstavlja protivtežu procesima globalizacije i standardizacije. Modeli multikulturalizma i politike identiteta i priznavanja različitosti se sa različitim stepenom uspeha primenjuju i u savremenim državama. Mnoga od tih pitanja su u stalnom preispitivanju.

Najzad, kao što sadašnja situacija pokazuje na dramatičan način, moderne države su pred velikim izazovima koji nastaju u vreme velikih ekonomskih i finansijskih kriza, koje proizvode armije nezaposlenih, šire polje siromaštva i podižu nivo konfliktnosti unutar savremenih država i društava.

Da bi uspešno odgovorila na ova i druga pitanja i izazove savremena država mora da unapređuje svoje upravljačke i demokratske kapacitete. Izgradnja institucionalnih kapaciteta države se sastoji u ojačavanju postojećih i izgradnji novih ustanova. Slabe države i nekompetentne vlade su izvor mnogih ozbiljnih lokalnih i regionalnih problema, koji se, ponekad reperkutuju i na globalnom nivou. U većini država u razvoju u trećem svetu, kao i tzv. tranzicionih država u postkomunističkim društvima, državne institucije su, po pravilu, previše slabe, a ne previše

jake, kako se to uobičajeno smatra. Ključno pitanje ovih društava je kako unaprediti njihove državne kapacitete.

Dakle, jedno je pitanje delokruga države, to jest različitih funkcija i ciljeva koje pokrivaju vlada i druge državne institucije. Sasvim je drugo pitanje jačine ili sposobnosti države i njene vlasti da planiraju i sprovedu u delo određenu politiku i to se danas naziva institucionalnim ili državnim kapacitetom određene države.

Korišćena literatura:

- Abeles, Mark, 2001, Antropologija države, biblioteka XX vek, Beograd: Čigoja štampa
- Ciceron, 2002, Država, Beograd: Plato Creveld, van Martin, 2007 (1999), The Rise and decline of the State, Cambridge: Cambridge University Press
- D'Entreves, Alexander Passerin, 1967, The Notion of the State, Oxford: Clarendon Press
- Fukujama Frensis, 2007, Građenje države, Beograd: Filip Višnjić
- Gill, Graeme, 2003, The Nature and Development of the Modern State, New York: Palgrave
- Haeberle Peter, 2002, Ustavna država, Zagreb: Politička kultura
- Hay Colin, Lister Michael and Marsh David, edited by, 2006, The State: Theories and Issues, New York: Palgrave
- Hinsli, Henri Frensis, 2001, Suverenitet, Beograd: Filip Višnjić
- Čavoški Kosta, Vasić Radmila, 2007, Uvod u pravo, Beograd: Službeni glasnik
- Dunleavy, Patrick and O'Leary, Brendon, 1987, Theories of the State, London: The Macmillan Press
- Evans Peter, Rueschemeyer Dietrich and Skockpol Theda, Edied by, 1985, Bringing the State Beck In, Cambridge; Cambridge University Press
- Kasirer, Ernst, 1972, Mit o državi, Beograd: Nolit
- King Roger and Kendall Gavin, 2004, The State, Democracy and Globalization, New York: Palgrave

- King, Roger, 1986, *The State in Modern Society*, London: Macmillan
- Lalović, Dragutin, 2008, *Države na kušnji*, Zagreb: NZCH, Disput
- Neumann, Franz, 1974, *Demokratska i autoritarna država*, Zagreb: Naprijed
- Nordlinger, Eric, 1981, *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge: Harvard University Press
- Ofe Klaus, 1999, *Modernost i država*, Beograd: Filip Višnjić
- Pavlović Vukašin, 2007, *Makijaveli: republikanizam i tehnologija vlasti*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka, Beograd: FPN BU
- Pavlović Vukašin, 2006, *Nova demokratija i stari poredak*, *Kultura politisa* br.4-5, Novi Sad: udruženje za političke nauke SCG ogranak Novi Sad
- Pierson, Christopher, 1996, *The Modern State*, London and N.Y.: Routledge
- Poggi, Gianfranco, 1990, *The State, its Nature, Development and Prospects*, Cambridge: Polity Press
- Poggi, Gianfranco, 2004, *Theories of State Formation*, in: *The Blackwell Companion to Political Sociology*, 2004, Edited by Kate Nash and Alan Scott, Oxford: Blackwell
- Skinner, Quentin, 2002 (1978), *The Foundations of Modern Political Thought*, Volume 1, *The renaissance*, Cambridge: Cambridge University Press
- Skockpol Theda, 1985, *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*, in: Evans Peter, Rueschemeyer Dietrich and Skockpol Theda, Edited by, 1985, *Bringing the State Beck In*, Cambridge; Cambridge University Press
- Šulce, Hagen, 2002, *Država i nacija u evropskoj istoriji*, Beograd: Filip Višnjić
- Vincent, Andrew, 1993 (1987), *Theories of the State*, Oxford: Blackwell

THE CONTEMPORARY STATE

Abstract: In the introduction author is dealing with the great return of the state in the contemporary political theory. Next part is devoted to the significance and theoretical development of the notion of the state. The following part of the text is about the different approaches to the definitions of the state. Historical genesis and the transformation of the modern state is the next part of the paper. Modern state is considered as European invention. The final part is dealing with the new challenges to the contemporary state.

Key words: contemporary state, definition of the state, development of the notion of the state, historical genesis of the state, transformation of the state, challenges to the contemporary state.

ZA I PROTIV SOCIJALNE DRŽAVE

Sažetak: *Kriza, i prateća razorna kritika koncepta i prakse “države blagostanja”, odnosno preciznije države socijalne sigurnosti, reaktuelizovali su 80-ih godina 20. veka rasprave oko poželjne strukture i opravdanih, optimalnih i održivih funkcija moderne države. U fokusu polemika našlo se pitanje opravdanosti i poželjnog obima državnih intervencija u privredno i socijalno tkivo koje za cilj imaju socijalne transfere i preraspodelu u korist siromašnih, odnosno sama socijalna uloga i karakter države.*

Početakom *trećeg milenijuma, nakon talasa “turbo-globalizacije” i suočavanja sa njenim brojnim ekonomskim, ali i političkim i kulturnim aspektima i efektima, pitanje poželjnog i mogućeg socijalnog karaktera i funkcija države je internacionalizovano, zaoštreno i praktično preformulisano u dilemu da li je danas u globalizovanom okviru i ključu autonomna, intervenišuća neokenzijanska nacionalna država, uopšte još i prisutna i moguća. U polemikama su se na jednoj, neoliberalnoj strani našli zagovornici konceptata “minimalne”, “neutralne”, “legalne” ili “preduzetničke države” koji, u manjoj ili većoj meri, osporavaju opravdanost i celishodnost redistributivnih strategija države. Na drugoj strani, našli su se autori i struje mišljenja (socijaldemokratska, hrišćansko-socijalna), koji, prihvatajući delom kritike države blagostanja (welfare state) koje dolaze sa desnice, nastoje da priče o njenoj demontaži, pa i agoniji i smrti, zamene njenom akomodacijom i razvojem konceptata “nove države/društva sigurnosti i blagostanja”, “socijalno odgovorne države” ili “države socijalnog ulaganja” (Gidens).*

Sve to *zahteva da se redefinišu pojam, uloga i funkcije socijalne države, čiji je Welfare State samo jedan, istina najpoznatiji i najrazvijeniji, od brojnih modaliteta.*

Ključne reči: *država, sigurnost, blagostanje, socijalni model*

Pojam i razvoj

Socijalna država je najopštiji pojam – terminus generis, koji obuhvata sve države čije su institucije, strukture i konkretne delatnosti usmerene na to da se putem regulišućih i oblikujućih intervencija, ostvare socijalna sigurnost i pristojan, čoveka dostojan kvalitet života, odnosno ostvare i garantuju životne mogućnosti koje su u skladu sa prevladavajućim predstavama i razumevanjem ravnopravnosti ljudi i socijalne pravde.

U užem smislu socijalna država (Sozialstaat) u prevashodno nemačkoj tradiciji podrazumeva, međutim normativni pristup i princip da se socijalna politika definiše ustavom, odnosno da država preuzima ustavnu obavezu da interveniše u socijalnoj i ekonomskoj sferi. U tom smislu recimo SAD i Australija jesu Welfare države, države socijalne sigurnosti, ali ne i socijalne države samim tim što socijalna politika nema ustavno temeljenje (Katraugalos, 2007:11-15).

Socijalna država je zapravo odgovarajući, i u velikoj meri različit, institucionalni okvir, i prateći mehanizam, koji predstavlja političku rezultantu formiranog bazičnog socijalnog konsenzusa o brizi i odgovornosti za osnovnu sigurnost i dobrobit članova zajednice, odnosno za garantovanje određenog kataloga njihovih ekonomskih i socijalnih prava. Ključni stav i opredeljenje je da su ova prava i socijalna sigurnost naprosto toliko važni, da se ne bi smeli prepustiti aktima dobročinstva i individualne i kolektivne solidarnosti, odnosno društvenoj (samo)regulaciji, već moraju bar delom ući u zonu brige i odgovornosti države i vlade.

Ključne političke oblasti intervencije socijalne države čine sfere rada i zapošljavanja, obrazovanja, zdravstva i stanovanja, odnosno socijalnog osiguranja, kao i socijalne zaštite siromašnih i nemoćnih.

Institucionalni okvir i struktura socijalnih država, po pravilu, sa drže četiri oblika državne regulacije i usmeravanja. Prvu, čine različiti oblici socijalnog osiguranja (od rizika siromaštva, nezaposlenosti, starosti, invalidnosti, bolesti) koji se uglavnom svode na transfer novčanih benefita. Drugi, čine socijalni servisi i ustanove, sa besplatnim ili za građane subvencionisanim cenama usluga, u oblastima obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite, prevashodno usmerene ka deci i starim li-

cima. Treći, predstavlja državna regulacija u oblastima radne sigurnosti i bezbednosti i zaštite na radu, ekoloških standarda i standarda stanovanja, koja uključuje i pomoć u namirnicama i regulaciju cena, primera radi u slučajevima određivanja stanarina i izgradnje socijalnih stanova. Najzad, četvrta oblast intervencije socijalne države su industrijski, odnosno radni odnosi i zapošljavanje, koji uključuju i vođenje i kombinovanje pasivnih mera zaštite nezaposlenih, ali i aktivne mere kreiranja uslova za novu zaposlenost.

Nastanak, razvoj i evolucija socijalne države, njenih brojnih različitih modaliteta prevashodno su rezultat delovanja dve grupe "makro-determinanti". Prvu, objektivnu čine stvorene razvojne, ekonomske mogućnosti. Drugu, subjektivnu, tradicijom stvoreni karakter društvenih odnosa i dominantni prateći civilizacijski, vrednosni i političko-kulturni obrazac njihovog razumevanja i prihvatanja. Primera radi, siromaštvo i marginalizovanost pojedinaca i čitavih društvenih grupa mogu biti interpretirani kao stvar nepravde, odsustva šansi ili spleta nesrećnih okolnosti, ali i kao posledica nečije lenjosti, neodgovornosti ili čak manje vrednosti. Konsekvence prihvatanja jednih ili drugih vrsta interpretacija po razvijenost socijalnih funkcija države su dosta jasne i direktne. I prisutnost i raširenost vrednosti solidarnosti i etike društvene odgovornosti su od velikog značaja i uticaja na određenje kvaliteta i širine obuhvata državnih redistributivnih strategija.

Nastanak moderne socijalne države, u drugoj polovini 19. veka, rezultat je formiranja dve dalje grupe pretpostavki. Prvu čine proces diferenciranja i autonomizacije državnih aparata, struktura i službi, na jednoj i različitim oblika interesnog povezivanja i samoorganizovanja unutar civilnog (građanskog) društva, na drugoj strani. Jasno razlikovanje države i civilnog društva vodilo je dalje zahtevima za slobodom interesnog i političkog organizovanja i političkim i izbornim procedurama koje omogućuju prisustvo u predstavničkim institucijama i uticaj na kreiranje državne politike. Legalizovanje sindikalnog i političkog organizovanja radništva i, posebno, radikalizam njegovih zahteva doveli su razvijena industrijalizovana evropska društva do alternative: ili klasni rat i radikalni sukobi ili socijalni kompromis. Nastajanje, 80-ih godina 19. veka, pojedinih elemenata i struktura socijalne države, poput Bizmarkovog radnog i socijalnog zakonodavstva i penzionog osigura-

nja u Nemačkoj, zapravo predstavlja nastojanje vlasti da se delimičnim reformama, preventivno deluje i spreče frontalni sukobi. Struktura i obim socijalnih transfera i funkcija države, njihovo širenje ili sužavanje, su zato najbolji indikator balansa moći u društvu, odnosno postignutog klasnog ekvilibrija.

Primeru radi, širenje socijalnih funkcija države i nastanak klasičnog “zlatnog” perioda Welfare State vezuje se za čuveni izveštaj lorda Beveridža iz 1942. godine o socijalnom osiguranju u Velikoj Britaniji. Socijalno-liberalnu poziciju razumevanja jednakosti kao pretpostavke slobode, dobro ilustruje Beveridžov stav da sloboda predstavlja više od oslobađanja od arbitrarne moći državne vlasti. Ona znači slobodu od ekonomskog robovanja bedi, prljavštini i drugim socijalnim zalima (Nedović, 2005:20).

Naoko paradoksalno, do širenja socijalnih funkcija i transfera dolazi, po pravilu, u vremenima ratova, kriza i postojanja konkurentskih, alternativnih poredaka. Radi se zapravo o logičnom nastojanju vlasti da se u takvim vremenima ojačaju društvena solidarnost i integracija. Ako su, recimo, žene u toku rata preuzele u velikoj meri proizvodnju, bilo je nelogično dalje im negirati pravo glasa i ograničavati ekonomska i socijalna prava. Sličnu sudbinu imali su i zaštita dece, invalida i porodično socijalno osiguranje.

Preklapajući politički konsenzus (Rols) postignut oko “države blagostanja” (nakon II svetskog rata) između demokratskog socijalizma, paternalističkog konzervativizma i modernog, socijalnog liberalizma, njegov socijalni supstrat najbolje izražava Čerčilova konstatacija da treba obezbediti sigurnosnu mrežu ispod koje niko ne može pasti i lestvice po kojoj se svi mogu slobodno uspinjati (Nedović, 2005:37).

Teorijski okvir i moralna i socijalna argumentacija

Najznačajnije političko filozofsko utemeljenje i argumentaciju ova pozicija nalazi u teoriji pravde kao pravičnosti Džona Rolsa, odnosno njegova dva ključna principa pravde. Prvi princip polazi od jednakih

prava i bazičnih sloboda, uključiv dostupnost svih položaja u društvu pod principijelno istim pozicijama. Drugi, distributivni princip odnosi se na načelo jednakosti i izražen je u Rolsovom stavu da nejednakosti mogu biti pravedne samo ako za posledicu imaju veću dobit svih, posebno onih koji su u najgorem socijalnom položaju (Hejvud, 2005:36; Podunavac, 1997:212).

Suprotno raširenim predubeđenjima nastanak i razvoj socijalne države i politički argument u prilog velferizma nisu prerogative ni jedne pojedinačne ideologije pa ni dugog dijaloga liberala i socijalista. Argumente u prilog socijalnih funkcija iznosili su i konzervativci ali i ekolozi i feministkinje, čak i fašisti (Hejvud, 2005:62).

Tek se od polovine 19. veka, u okviru kritike kapitalizma, počinje da govori o preraspodeli kao regulatornom sredstvu koje će rešiti probleme koje stvara kapitalistička eksploatacija i ujedno dostići blagostanje. Socijalna uloga države videla se prethodno tek kao gradnja socijalnog kordona protiv pritiska gomile siromašnih beskućnika.

Primeru radi, ni škotski moralni prosvetitelji i ekonomisti ne govore o potrebi uplitanja države jer se razvoj i blagostanje potiču spontano – “nevidljivom rukom tržišta” i individualnim nastojanjima. Ipak i za Smita samoljubivoj prirodi i motivima pojedinaca uravnotežujući balans čine ideja dobra i povećanje društvenog blagostanja kao krajnji efekat igre egoističnih interesa (Vujačić, 2002:140-168).

Slično Smitu, Bernard de Mondevil prvi put u delu “Antietika” iznosi tezu da naoko paradoksalno rasipničko trošenje bogatih vodi, kroz zapošljavanje, poboljšanju položaja siromašnih (Beri, 2007:300-301).

Na drugoj strani, na levisi će put ka velferizmu biti otvoren kad revolucionarni “naučni” socijalizam i shvatanje da je kapitalizam nepopravljiv sistem ugnjetavanja koji se mora rušiti revolucijom, bude zamenjen evolutivnim “etičkim socijalizmom”.

Eduard Bernštajn je rodonačelnik reformističke struje koja drži da je moguće humanizovanje kapitalizma i uspostavljanje balansa između tržišta i državne intervencije.

Snažni doprinos formulisanoj koncepciji i institucionalizaciji države socijalnog staranja dali su članovi britanskog fabijanskog društva.

Moralni stav da je najveća slabost kapitalizma nedostatak solidarnosti i identiteta (Tonio), odnosno da nema racionalnog opravdanja za nejednakost i da je njihov opstanak stvar predrasuda su istovremeno i snažan argument u prilog uspostavljanju socijalne države.

Sličan tip argumentacije prisutan je i u hrišćanskoj socijalnoj misli. Počev od papske enciklike *Rerum novarum* (1891) Katolička crkva nije prestajala da razmatra probleme rada, kapitala i društvene organizacije.

Enciklika *Laborem exercens* (1981) znatno doprinosi viđenju rada i duhu personalizma. Katolička socijalna doktrina se zalaže za dostojanstvo rada, komplementarnost rada i kapitala pri čemu rad ima prioritet, učestvovanje radnika u vlasništvu i upravljanju, socijalno partnerstvo i dijalog. Država ima dužnost da razvija aktivnu politiku rada, štiti radna i sindikalna prava, brine za dobrobit i sigurnost građana. Slobodno tržište može blagotvorno delovati samo uz državno definisanje pravaca ekonomskog razvoja. Poreski i drugi državni prihodi moraju biti instrument razvoja i solidarnosti (KAS, 2006:144-189).

Nakon svetske ekonomske krize 1929-1933. godine snažan dodatni argument u prilog razvoja mehanizama socijalne zaštite predstavlja Kejnsov model ekonomije potražnje. Po Kejnzu, vlade kreirajući i usmeravajući potražnju pre svega prilagođavanjem fiskalne politike i progresivnim oporezivanjem održavaju rast i zaposlenost. Model prepoznatljiv po sloganu “oporezuj i troši” zapravo znači da vlade svojim troškovima i nabavkama dodatno “ubrizgavaju” u potražnju i ekonomiju i time proizvode “efekat množitelja”.

T.H. Maršal korene ideje o državi socijalne sigurnosti vidi pak u pojavi socijalnih prava kao trećoj generaciji prava jer su bez njih građanska i politička prava, bazirana prvenstveno na vlasničkim pravima, ograničena. Tek socijalna prava (pravo na obrazovanje, penzije, zdravstvenu i socijalnu zaštitu) obezbeđuju uslove za efektivno ostvarivanje građanskih i političkih prava.

Uspostavljanje i procvat socijalne države nakon drugog svetskog rata Entoni Krosland naziva periodom “statizma”, odnosno rezultatom delovanja tri procesa: prenošenja (delimičnog) ekonomske moći iz ruku kapitalista na državu; menadžerskom revolucijom i osnaživanjem sindikalnog pokreta (Nedović, 2005:57).

Aktuelne kontroverze

Širenje modela i prakse države blagostanja nakon Drugog svetskog rata rezultat je i decenijskog privrednog buma, ali i atmosfere hladnog rata i konkurencije sa real-socijalističkim režimom i državama.

Do krize, pa i demontaže države blagostanja, dolazi 80-ih godina sa energetsom krizom, privrednom recesijom i zaoštavanjem globalne ekonomske i političke konkurencije i utakmice.

Sužavanje funkcija i redizajniranje socijalne države je, međutim, bar indirektna posledica i krize i urušavanja real-socijalizma i globalne krize i preispitivanja na levisi.

Univerzalnu, zajednički deljenu, karakteristiku krize čini najšire, Habermasovo, određenje kriza modernih društava kao «kriza koje nastaju kada struktura sistema dopušta manje mogućnosti rešavanja problema nego što bi se moralo upotrebiti za održanje ustrojstva sistema. U tom smislu krize su stalne smetnje integraciji sistema» (Habermas, 1982:11).

Sistemska i strukturalna karakter (i uzroke) krize Habermas bliže određuje i tumači delovanjem procesa premeštanja/transfere kriznih tendencija iz jednog u druge podsisteme društva, odnosno uzajamnom vezom i uslovljavanjem: 1) ekonomske (neproizvodnja dovoljno potrošnih vrednosti, kriza finansija); 2) krize političko-administrativnog sistema (nedonošenje potrebnog broja racionalnih odluka); 3) legitimacijske krize (deficit legitimnosti i kriza vrednosti); i 4) krize socio-kulturnog sistema (negerisanje svesti koja motiviše na pro-sistemska delovanje – kriza motivacije).

Centralnu poziciju ima podsistem politike, unutar koga se (ne) uspešno regulišu i balansiraju protivrečni sistemski imperativi za određenim (rastućim) stepenom akumulacije i istovremenim proizvođenjem dovoljne mere masovne lojalnosti i pristanka. Za Habermasa u osnovi krize poznog («kasnog») kapitalizma, su napetost kapitalizma i demokratije, dvaju suprostavljenih principa društvene integracije.

Središnji značaj pritom ima kriza legitimiteta i motivacije (Habermas, 1982).

Za Klauza Ofeu, njegovu političku teoriju krize, kriza je takođe prevashodno izraz nesposobnosti političko-administrativnog sistema da

spreči i kompenzira ekonomsku krizu. Radi se, u okviru države blagostanja, o nemogućnosti istovremenog širenja funkcija obezbeđenja kontinuiteta akumulacije i legitimizovanja političke vlasti. Tri osnovna resursa države blagostanja – fiskalni resursi, administrativna racionalnost i masovna lojalnost imaju svoja jasna ograničenja, odnosno daju kontradiktorne efekte. Tako fiskalni resursi, u obliku prekomernih državnih investicija i subvencija, drogiraju sistem. Administrativna regulacija nosi izazov ekspanzije i iracionalizacije političko-organizacionih struktura. Sve to rezultira masovnim nezadovoljstvom i napetošću između socijalnih nosilaca različitih političko-kulturnih obrazaca (Offe, 1999:53-55). Državna regulacija očito ima ograničen i samozavaravajući («samoparališući») karakter pa su, sledstveno tome, krizni procesi ugrađeni u samu strukturu i reproduktivnu osnovu društva.

Disbalans zahteva za akumulacijom i zahteva za legitimacijom, odnosno kriza akumulacije ili kriza legitimacije i napetosti i sukob njihovih divergentnih logika, su u osnovi kritika koncepta i prakse države blagostanja i to bez obzira dolaze li one sa levih ili desnih teorijskih i političkih pozicija. Pritom autori neoliberalnog usmerenja uzrok krize vide u inflaciji zahteva – «revoluciji preteranih očekivanja» (Hantington), koji se upućuju sistemu i proizvode stanje «političke prenapregnutosi» (Iston). Krize rezultiraju krizom upravljačkog kapaciteta/sposobnosti i politički imobilizovanim društvom. Kriza zapravo predstavlja rezultat paralelnog i istovremenog naraslog obima zahteva i redukovano kapaciteta vlasti da ih razreše. Prekomerni javni rashodi i inflacija čine nus-proizvod uspostavljenе relacije: (rastući) zahtevi – (prekomerni) troškovi.

Radi se, po Hantingtonu, o demokratskom porivu da se smanji moć vlade, a pojača njena aktivnost – da joj se povećaju funkcije, a umanjí autoritet (Held, 1990:235-238).

Izlaz se traži u pomeranju težišta od logike demokratije ka logici akumulacije – u limitiranju i sužavanju demokratske participacije, na jednoj, i jačanju socijalne kontrole i ograničavanju socijalnih davanja, na drugoj strani.

Autori sa intelektualne i političke levice prihvataju neoliberalnu kritiku o preterano razvijenim socijalnim davanjima koja vode inflaciji očekivanja korisnika, preopterećuju i «drogiraju» sistem i rezultiraju

preglomaznim birokratskim, državnim «socijalnim aparatom» koji troši ogromna sredstva na sopstveno održavanje (Held,1990:234-238).

Izlaz se traži u partnerskoj saradnji i nadopunjavanju državnih servisa i službi i civilno-društvenog sektora, kao i decentralizaciji socijalnih transfera i usluga i njihovom približavanju ograničenom krugu krajnjih korisnika (Ofe,1999:263-319; Bek,2001:219-267).

Sve oštrija konkurencija i nametanje i globalizovanje tzv. «vašingtonskog konsenzusa» - formule: privatizacija, liberalizacija, deregulacija, marketizacija vodila je prihvatanju preduzetničkog rizika i fleksibilnog tržišta rada, odnosno faktičkom odricanju od pune zaposlenosti.

Konkurentnost privrede i makroekonomska stabilnost od sredstava postaju visoko rangirani cilj. Poreska i socijalna politika moraju poreskim olakšicama stimulisati stvaranje novih radnih mesta, a redukovana socijalna pomoć mora biti tako dimenzionirana da pomaže nezavisnost, odnosno da vodi obavezi traganja za poslom.

Strateškom interesu za nesmetano odvijanje akumulacije, za očuvanje «prihodne strane sistema», odnosno za dobro zdravlje ekonomije podređeni su i žrtvovani masivni javni sektor, direktivna kontrola ekonomskih aktivnosti i, posebno, prateća manje-više prigodna, antikapitalistička retorika.

Izvršena evolucija predstavlja delimični ustupak ofanzivi neoliberalizma koji postaje vladajuća paradigma već krajem 70-ih godina prošlog veka. Zalaganje liberala za «minimalnu» i «neutralnu» državu, odnosno za državu koja isključuje svaku redistributivnu strategiju i mere koje nisu poopštive, izuzev elementarne brige za najsiromašnije, kao i koncept «legalne demokratije» podrazumevaju jasno smanjenje birokratske regulacije, redukovanje uloge i uticaja interesnih grupa i kolektivismu svake vrste. Da se radi, pre svega, o udaru na poziciju sindikata govore jasno rašireni zahtevi za što manje mešanja u ekonomiju, širenje logike tržišta bez ikakvih ograničenja, čak i na ipak specifično i bar u izvesnoj meri nefleksibilno tržište radne snage, odnosno zahtev za deregulaciju, slobodu ugovaranja i potiskivanje korporativnih aranžmana (Hajek,1998:231-245).

Primeru radi, Hajek na osnovni stav da je tržište bazični mehanizam raspodele i da ono, a ne vlada, zna šta bi ljudi trebalo dobiti, nadograđuje tezu da država zakonito uređuje samo propise kojima se

štite život, sloboda i imetak čime negira svako provođenje distributivne pravde (Hajek,1998:261-277).

I po Robertu Noziku, država prekoračuje svoje legitimne granice kad postaje instrument za promicanje distributivne jednakosti – bilo da se radi o jednakosti mogućnosti ili jednakosti rezultata (Held,1990:250-251).

Tržišni fundamentalizam, odnosno negiranje volontarističke intervencije države, koja, i u svojoj «mekoj», socijaldemokratskoj varijanti, nije ništa drugo do put u puzajući totalitarizam (Hajek), i njena zamena svojevršnom panacejom tržišta – njegovim viđenjem kao sverešavajućeg, čarobnog štapića je, u osnovi, neoliberalne postavke.

Sporovi i razlike između (neo)liberala i socijaldemokrata u svojoj osnovi imaju različit odnos prema mogućnosti i opravdanosti širenja prostora jednakosti (i državne intervencije) i izvan sadržaja i procedura garantovanja pravne i političke jednakosti i minimalne regulativne ekonomske uloge države.

Osnovni udar na socijalnu državu i najsnažnija kritika desnice usmerena je zapravo na koncept socijalnih prava. Desnica odbacuje „prirodnost“ socijalnih prava iz tri osnovna razloga. Prvo, zato što su nekonzistentna sa idejom „negativne“ slobode kao slobode od svih ograničenja, odnosno zato što predstavljaju prava bez recipročnih obaveza. Drugo, zato što su ekonomski neefikasna i dovode do uspostavljanja neracionalnih socijalnih subvencija i renti. Treće, zato što posledično vode ka pasivnosti, zavisnosti, odnosno čine korak na putu ka ropstvu (Kymlicka and Norman,1994:345).

Ključna praktična pitanja i dileme vezane su za obim državnih intervencija, posebno opravdanost redistribucije prihoda, odnosno poželjnu visinu i udeo javne potrošnje u budžetu, kao i legitimnost vođenja i efekte tripartitnog socijalnog dijaloga.

Još od Adama Smita i njegovog koncepta i teze o «nevidljivoj ruci tržišta» legitimnim se, pored funkcija zaštite od unutrašnjeg i spoljnog nasilja i nepravdi, smatra jedino dužnost angažovanja države u javnim institucijama i radovima za koje kapital nema interes. Napetost između imperativa i logike kapitala i logike i vrednosti demokratije vodi nevoljnom pristajanju liberala i na, vrlo restriktivno prihvaćen, princip ispravljanja negativnih posledica tržišnih poremećaja. Do izvesne, raci-

onalne mere prihvatljiva su i, razvojno produktivna ulaganja u obrazovanje, zdravstvo i komunikacijsku infrastrukturu.

Mitologema o «minimalnoj državi» ili «državi-noćnom čuvaru» teško da, međutim, može da odgovori izazovu i zahtevu za efikasnim obavljanjem regulativnih funkcija, istovremenom i paralelnom institucionalizacijom tržišnih pravila igre i iniciranjem i kontrolom ključnih procesa kakvi su reforma finansijskog podsistema ili restrukturiranje i privatizacija realnog sektora – poslovima sa kojima su posebno suočene države u tranziciji. U tranzicionim, postsocijalističkim društvima poseban problem, pre svega u početnoj fazi tranzicione recesije, predstavlja limitirani kapacitet države da odgovori na narasle potrebe za socijalnim osiguranjem i zaštitom. Istovremeno, većina siromašnih građana gaji nostalgичna sećanja na paternalističku, čak skrbničku ulogu države u real-socijalizmu koja je brinula za (i nadzirala) građane „od kolenke pa do groba“. Razgranati javni sektor, kao i socijalni servisi i usluge, iako niskog kvaliteta, bili su dostupni gotovo svim „lojalnim“ građanima, pa bi se o real-socijalističkim režimima moglo govoriti kao nekoj vrsti masivne, „siromašne države blagostanja“ (Claus Offe). Redukovanje socijalnih prava i transfera, uz paralelnu primenu mera „šok terapije“, i rastuće nejednakosti ne retko su vodili stanju analognom prvobitnoj akumulaciji kapitala.

Na drugoj strani, ako je realni socijalizam išta trajno ostavio u političkim kulturama Istočne Evrope, to je skup jakih narodnih očekivanja u pogledu na odgovornost države prema društvu. Zajamčen minimalni dohodak, besplatan i ravnopravan pristup obrazovanju, jeftine i pristupačne usluge, zaštita radnog mesta, snaga socijalne države (Ili, 2007:605). Istovremeno su borba protiv siromaštva i politika socijalne inkluzije u ovim društvima na izuzetno niskom nivou.

Jedan od ključnih problema za postkomunistička društva čini ozbiljan deficit efektivnog dijaloga između vlade i socijalnih partnera – sindikata i poslodavačkih unija. U zemljama u kojima su svi socijalni akteri, kako država i njene institucije, tako i organizacije civilnog društva, bez izgrađenih kapaciteta teško je uspostaviti izbalansirano radno i socijalno zakonodavstvo i održati efikasan sistem socijalne zaštite. Samoproklamovani model socijalno odgovornih država koji karakteriše ove zemlje spada dominantno u korpus liberalnih modela u kojima se socijalne funkcije podređuju tržišnim mehanizmima.

Osnovni problem ovih država je kako efikasno smanjiti jaz između još uvek dominantne neoliberalne strategije tranzicije i nasleđenog većinskog zalaganja građana za što puniju socijalnu jednakost.

Ovim društvima je preko potreban najširi društveni konsenzus o pravima i socijalnoj ceni promena, odnosno socijalni pakt o razvoju i zapošljavanju. Funkcionisanje socijalnog pakta opet zahteva, ili bar pretpostavlja, stabilnu, snažnu državu, konkurentnu privredu i autonomne i uticajne sindikate.

Nova forma (konfliktnog) socijalnog partnerstva se naime mora zasnivati na socijalnoj odgovornosti – spletu recipročnih prava i obaveza kako državnih aparata, tako i privatnog i civilnog sektora društva (Stojilković, 2008:291-330).

Jedna od ključnih pretpostavki je umeće pretvaranja budžetskih troškova u produktivno socijalno investiranje u oblastima poput obrazovanja, zdravstva, socijalne politike i politike zapošljavanja.

Izlaz je, u evropskim postsocijalističkim društvima, zato potražen u okretanju evropskim integracijama i pozivanju na i promovisanju evropskih vrednosti i evropskog socijalnog modela.

U evropskim ugovorima i Nacrtu Ustava za Evropu, EU se samoodređuje kao zajednica zasnovana na vrednostima poštovanja ljudskog digniteta, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava. Zajednički evropski identitet kreira se i na opredeljenju da se gradi društvo zasnovano na principima pluralizma, jednakosti, solidarnosti, tolerancije i ne-diskriminacije. Od istih osnovnih vrednosti i principa, uključiv razvoj kroz saradnju i očuvanje kulturnog bogatstva i različitosti polazi i Lisabonski ugovor koji, nakon propasti Nacrta Ustava EU na više održanih nacionalnih referenduma, predstavlja okvir za funkcionisanje EU.

Evropski socijalni model

U ugovorima EU, kao i u izjavama Saveta Evrope, polazi se od stava da je evropski socijalni model važan element procesa evropskih integracija. EU se, međutim danas više nego ikada ranije, udaljava od

jednog jedinstvenog socijalnog modela. Aktuelno, postoje bar 4 različita prisutna modela blagostanja: anglosaksonski (liberalni), nordijski (univerzalistički), kontinentalno-evropski (korporacijski) i mediteranski (korporacijski, oslonjen i na tradiciju i porodicu). U osnovi razlika među njima su različito poimanje i dimenzioniranje (obim) državne socijalne politike, socijalnog osiguranja i poreske politike. Minimalni zajednički njihov imenitelj čini, međutim uverenje da socijalni transferi mogu imati pozitivne efekte po ekonomski razvoj, odnosno da nisu samo faktor uračunatog „političkog“ rashoda, kao i da, na drugoj strani, ekonomski razvoj mora imati i pozitivan efekat po socijalnu ravnotežu i voditi uvećanoj socijalnoj koheziji.

Najsazetije, evropski socijalni model mogli bismo odrediti kao zbir polaznih principa i pratećih strategija i aktivnosti državnih organa i organizacija civilnog društva, usmerenih na to da se svim građankama i građanima obezbede:

- osnovne materijalne potrebe i pristojan, čoveka dostojan kvalitet života, odnosno „zdrav životni vek“ (posao, dohodak, ishrana, stanovanje...)
- socijalno i ekološki održiv razvoj, odnosno pravičan i adekvatan razvoj sigurnosti i blagostanja za sadašnje ali i buduće generacije
- socijalna uključenost i participacija i
- ojača socijalna kohezija preraspodelom dohotka u korist najsiromašnijih

Upravo su stepen socijalne kohezije (i prateći socijalni transferi i potrošnja) element koji razlikuje, recimo, skandinavski, izdašni i univerzalistički socijalni model, na jednoj, i restriktivni (neo)liberalni, anglosaksonski, na drugoj strani.

Posledično, po socijalnu koheziju ključne mere i aktivnosti poput politike zapošljavanja, obrazovnog sistema, organizacije zdravstva, kao i socijalne sigurnosti i uređenja industrijskih odnosa su, zbog ograničenih mogućnosti usklađivanja, delatnosti u kojima EU ima samo dopunski, unapređujući karakter.

Za razliku od pozitivnih nadležnosti EU u oblastima zajedničke monetarne, trgovinske, agrarne i politike konkurencije, zbog različitih

prilika, mogućnosti i prethodnih tradicija, politika zapošljavanja, obrazovna i socijalna politika su tek u „mekanom omotaču“ EU, odnosno predmet su uredbi, direktiva ili preporuka. Praksa usvajanja socijalnih povelja i usmeravajućih strateških dokumenata poput strategija zapošljavanja (2000) ili održivog rasta (2002), posebno razvijena nakon 2000. godine unutar Lisabonskog procesa, je pokušaj da se kroz „metodu otvorene koordinacije“ ostvari uticaj EU na proces utvrđivanja prioriteta i očuva i pospeši aktivirajuća i aktivna uloga socijalne države.

Nešto povoljnija situacija i komparativno veći stepen usmeravanja i koordinacije postoji u oblasti uređenja industrijskih odnosa i promocije socijalnog partnerstva i dijaloga – pre svega zahvaljujući Konvencijama i Preporukama MOR-a i autoritetu njegovih misija i savetnika u novoprimljenim i zemljama potencijalnim članicama u EU.

Rezimirajući gotovo vek i po dugu istoriju modernih evropskih socijalnih država mogli bismo konstatovati da se sve do 70-ih godina 20.veka socijalno i političko klatno pomeralo ka prihvatanju i praktickovanju sve kompletnijeg i obuhvatnijeg instrumentiranja socijalne države. U poslednje tri decenije dominantne su tendencije sa suprotnim predznakom. Po Bobu Jassopu, na delu je hod od na „fordovskom rastu“ zasnovane Kejnzijanske nacionalne države blagostanja, (Welfare) ka Šumpeterovskom work fare, postnacionalnom državnom režimu.

U osnovi trenda redukovanja obima i dostignuća socijalne države nalazi se proces globalizacije u njenom dominantnom neoliberalnom okviru i ključu.

Endru Hejvud uočava dve različite, ali jednako neprihvatljive verzije globalizma. Prva teži izgradnji globalne kapitalističke ekonomije koja znatno smanjuje moć države, posebno njenu moć da transformiše socijalnu strukturu. Globalizacija je u tom okviru mehanizam pomoću koga će se ostvariti „kraj istorije“ u smislu konačne pobede liberalnog kapitalizma.

Drugi pravac među teoretičarima globalizaciju shvata pre svega kao formu državne sigurnosti koja nastaje kao odgovor na prethodno stvoreni globalni terorizam. Globalizam državne sigurnosti ima, međutim, bar potencijalno, redukujuće delovanje po korpus ljudskih prava. Globalizam se dakle posmatra kako kao odbrana liberalno-demokratskih vrednosti i humanističkih ideala, pred čijim se ugrožavanjem treba

svrstati u bojne redove, tako i kao pokušaj SAD, da kao jedina preostala sila uspostavi globalnu ekonomiju pod svojom supremacijom (Hejvud, 2005:341).

Posledično, umesto socijalne ili bar socijalno odgovorne države nastaje, latentno represivna, preduzetnička država. U nastojanju da u konkurentnom okviru globalnog svetskog ekonomskog poretka dostigne što veću rentabilnost i kompetitivnost, preduzetnička država postupno obara dostignute socijalne standarde i odustaje od brige za sopstvene građane.

Tokom 2008. godine sa svetskom finansijskom i ekonomskom krizom postaje belodano da neograničena liberalizacija finansija i trgovine podrija socijalnu državu, čak i kad kao svoj neposredni povod ima krah nesolidnih hipotekarnih stambenih kredita datih siromašnima u SAD.

Za branitelje socijalne Evrope globalizacija u formi „produžetka moći i uticaja malog broja dominantnih nacija nad celinom nacionalnih berzi“ (Burdije,1999:43) devastira solidarnost, vodi padu kvaliteta života, ruši socijalnu državu i ujedno marginalizuje levicu i sindikate.

Nasuprot tome, Burdije smatra da snaga odgovora leži u mobilizaciji socijalnih kapaciteta „evropskih radnika“ koji tek okupljeni u širi tradicionalni socijalni pokret mogu biti protivteža svetskoj hegemoniji transnacionalnih korporacija . „Samo jedna evropska socijalna država bi bila kadra da se odupre dezintegracionom delovanju monetarne ekonomije“ (Burdije,1999:47).

Na ovom tragu i drugi autori, poput Ilija, konstatuju da „Ako je globalizovani kapitalizam onemogućio nacionalni kejnzijanizam, moguće je stvoriti evropski kontekst za regulativnu intervenciju“ (Ili, 2007:667).

Klasifikacija i tipologija

Razučene i brojne pristupe i veoma različitu praksu socijalnih država možemo klasifikovati na osnovu tri bazična kriterija: dominantnog aktera, primenjenih načina i metoda regulacije i obima, odnosno univerzalnosti primene mera i instrumentarija socijalne intervencije.

Dominantan akter može biti država, društvo ili pak tržište, odnosno oni se mogu javljati u različitim kombinacijama i konstelacijama snaga i uticaja. Pritom državu karakterišu metode intervencije ili podupiranja, društvo kolaboracija i stvaranje partnerskih mreža, a tržište kompeticija ponuda, odnosno tržište socijalnih usluga.

Najzad u pogledu obima socijalni transferi mogu biti manje-više univerzalni ili pak usmereni na što uže selektivirani krug korisnika, odnosno univerzalni ili tek rezidualni.

U pogledu širine primene i distribucije socijalnih benefita savremene države se javljaju u širokom registru od univerzalnog provajdera benefita do, krajnje mrzovoljnog i selektivnog, kompenzatora socijalnih nedaća u poslednjoj instanci.

Autor najpoznatije tipologije država/društava blagostanja je Danac Gosta Esping-Andersen. On je, u oslonu na radove Richarda Titmussa, pre svega njegovu podelu na univerzalno-rezidualni karakter socijalnih intervencija, kao i kvantifikacije stepena dekomodifikacije rada i stratifikacije T.H. Maršala, u klasičnom delu „Tri sveta kapitalizma blagostanja“ (1990) definisao tri tipa/modela blagostanja: socijalno-liberalni, korporativni (neokonzervativni) i nordijski, odnosno socijaldemokratski.

Bonoli, polazi od razlikovanja Bizmarkovog modela, odnosno, od na radnom statusu zasnovanog socijalnog osiguranja i Beveridžovog modela socijalne zaštite siromašnih. Unutar ovog polaznog kriterija i svakog od modela javljaju se sistemi sa malim i velikim izdacima i socijalnim benefitima. Bizmarkov, na socijalnom osiguranju zasnovan model predstavlja inspiraciju za južni mediteranski, na malim izdacima baziran, kao i korporativistički, na relativno velikim izdacima baziran model socijalne države.

Na drugoj strani, i slabi rezidualni, na malim izdacima zasnovani (socijal)liberalni model, kao i na velikim izdacima bazirani, socijaldemokratski model polaze od Beveridžovog modela socijalne zaštite.

Rekombinujući zajedničke karakteristike pojedinih kriterija-aktera, metoda i modela, kao njihove dominantne političko-kulturne pretpostavke i regionalnu rasprostranjenost, mogli bismo razlikovati pet socijalnih modela/tipova socijalne države.

Prvi, socijaldemokratski, odnosno po dominantnoj teritorijalnoj rasprostranjenosti nordijski model je model univerzalne, neselektivne i

izdašne distribucije socijalnih benefita. Nordijska država sigurnosti i blagostanja igra aktivnu ulogu na tržištu rada, organizuje robusne javne usluge i servise i bazira se na tripartitnom i multipartitnom socijalnom dijalogu, odnosno korporativističkom modelu socijalnog konsenzusa.

Njemu opozitan je liberalni, na krajnje selektivnoj i ograničenoj distribuciji socijalnih davanja, pre svega namenjenim krajnje siromašnim i marginalizovanim grupama, zasnovan, anglosaksonski model. U osnovi ovog modela je maksima da je svako kovač svoje sreće, odnosno da je sam odgovoran za sopstvenu sudbinu.

Korporativistički, kontinentalno-evropski model socijalne države, počiva na socijalnim pravima zasnovanim na socijalnom osiguranju zaposlenih, odnosno tek je virtuelno univerzalan. Problem ovog modela je što je vezan za nivo zaposlenosti, odnosno održavanje nivoa zarada i prava zaposlenih. Kriza ovog tipa socijalne države, koju najbolje reprezentuje „veliki kompromis“ socijaldemokratije i hrišćansko-socijalnog tipa paternalističkog konzervativizma postignut u Nemačkoj, rezultat je konkurentskog pritiska neoliberalnih ekonomija. Suočeni sa zahtevima za racionalizacijom i redukovanjem prava sindikati su naterani na koncesiono pregovaranje, odnosno na prinudni izbor između rasta zarada i prava, i održanja nivoa zaposlenosti.

Četvrti, južni (mediteranski) tip socijalne države je kombinacija rudimentarnih formi korporativističkog modela socijalnog dogovora velikih interesnih grupa, pre svega poslodavačkih unija i sindikata, sa državom i tradicijski formiranih oblika društvene solidarnosti prema selektivnim, siromaštvom pogođenim grupama. Porodične i familijarne šeme (samo)pomoći, klasično milosrđe i dobročinstvo, karitativna delatnost Crkve su, uz humanitarne aktivnosti nevladinih organizacija, neki od oblika solidarnosti unutar civilnog društva. Današnja tranziciona, postkonfliktna Srbija u najvećoj meri pripada ovom tipu (siromašne) socijalne države.

Ovim tipovima države odnosno socijalnim modelima treba dodati i peti japanski (jugoistočno-azijski) model paternalističke države i društva, baziran na specifičnoj tradiciji i kulturi.

Srbija kao pravna, demokratska i socijalna država

Jedan od paradoksa tranzicije i jeste činjenica da se država pojavljuje kao akter koji sam sebe razvlašćuje kroz procese institucionalizacije, privatizacije i deregulacije.

Iako i sama slaba i bez dovoljno resursa da reši nagomilane probleme, koji u Srbiji uključuju i izlaz iz decenijske (samo)izolacije i ispunjavanje oštrih uslova za «povratak u normalnost», ona je ipak u daleko povoljnijoj poziciji od građana i njihovih interesnih, civilnih asocijacija. U vremenskom tesnacu ona mora pokazati i kompetentnost za poslove sopstvene modernizacije i demokratske transformacije, odnosno proces „građenja države“ (Fukojama). Istovremeno, ona mora pomoći proces paralelnog formiranja preostalih polja stabilizovanja tranzicionih reformi – autonomnog, legitimnog i legalnog političkog društva, institucionalizovanog ekonomskog društva i aktivnog i razvijenog civilnog društva.

Proces građenja države ima, po Frensisu Fukojami dva svoja, relativno autonomna aspekta. Prvi čini saglasnost oko definisanja opsega i dubine zahvata državnih intervencija u socijalno tlo, odnosno različitog obima normativnih, sigurnosnih, vlasničkih, ekonomskih ili socijalnih i kulturnih aranžmana i funkcija države.

Drugi aspekt tiče se njenih (ne)dovoljnih, efikasnih i ekonomski održivih i „isplativih“ kapaciteta da realizuje odabrani opseg svojih funkcija. Radi se pre svega o meri postojanja i racionalnog organizovanja kredibilnog, odgovornog, kompetentnog i nekorumpiranog državnog aparata.

Po obimu državnih funkcija države se mogu podeliti u tri grupe. U prvu grupu spadaju države sa minimalnim opsegom funkcija. Po pravilu radi se, pored odbrane, reda i zakona, kao i zaštite vlasničkih prava, tek o pružanju osnovnih javnih dobara u oblastima bazičnog obrazovanja i zdravstvene i socijalne zaštite. Četvrtu grupu funkcija minimalne države čini kreditno-monetarna politika i bazični makroekonomski menadžment.

Nešto razvijeniji „srednji tip države“ razvija i funkcije regulisanja monopola, osiguranja i finansijske regulacije, kvalitetnije i obuhvatnije sisteme delovanja obrazovanja i socijalnog osiguranja, kao i zaštite od ekoloških rizika.

Najzad, treći tip – socijalna država razvija mešovitu svojinu, aktivno se meša u industrijsku politiku i vrši (umerenu) redistribuciju bogatstva.

Na drugoj strani, institucionalni dizajn i kapacitet državnih organa zavise od 4 međusobno povezana aspekta državnosti.

Prvi aspekt tiče se kvaliteta menadžmenta u oblasti organizacije i upravljanja javnim ustanovama i preduzećima. Znanja iz ovih oblasti su relativno lako prenosiva i stižu se obukom i obrazovanjem.

Drugi aspekt čini sam odabrani oblik vladavine i politički sistem. Određene njegove formativne karakteristike poput decentralizacije i principa subsidijarnosti mogu pogodovati jednim (ekonomija, regionalni razvoj, građanske inicijative), a stvarati probleme adaptacije u drugim podsistemima (bezbednost, odbrana, antikoruptivne strategije). Optimalno projektovana institucionalna struktura je zato od veoma velikog značaja.

Optimalnost i profesionalna kompetentnost državne administracije jesu nužni, ali ne i dovoljni uslovi. Neophodno je da odgovarajući poredak uživa i kredibilitet i demokratsku legitimaciju građana. Poverenje u političke aktere i institucije je treći, u Srbiji i većini zemalja u tranziciji u velikoj meri deficitaran resurs.

Četvrti, subpolitički aspekt institucionalnih kapaciteta i „dobrog zdravlja“ države vezan je za (de)stimulativan karakter društvenih normi i vrednosti sadržanih u političkoj kulturi i „memoriji“ građana. Taj socijalni kapital jedne političke zajednice u velikoj meri utiče na ponudu i potražnju odgovarajućih političkih aktera i institucija i njihov rejting. Primera radi, neformalne navike i norme i oblici grupisanja mogu pospešiti, ali i urušavati i blokirati rad formalnih institucija i onemogućiti prevođenje realnih tokova ekonomskog i političkog delovanja u zakonske okvire (Fukojama, 2004).

U teškim, gotovo dramatičnim, okolnostima, poput ovih u Srbiji, nužno se postavljaju mnoga pitanja vezana za prirodu, trajanje, obim i kvalitet intervencija države u socijalno i privredno tkivo. Mogu li se, recimo, pozicija, uloga i odgovornosti države svesti na neoliberalni koncept minimalne i neutralne države ili »pristojne vlade«, odnosno ograničiti na nespornu normativno-regulativnu funkciju i eventualno obezbeđenje minimuma javnih dobara u slučajevima kada je tržište ne-

efikasan ili nedostupan snabdevač? Ili ona mora poneti i atribut socijalno odgovorno države? Nije li onda pozivanje na nužnost da rešenje tri problema transformisanja postkomunističke političke ekonomije – privatizacije, marketizacije i fiskalne i monetarne stabilizacije – bude praćeno paralelnom socijalnom strategijom, makar u vidu strategije redukcije siromaštva, samo pretekst i izgovor za povratak na (redizajnirani) etatizam? Pogotovo što deo građana, gurnut u vrtlog siromaštva, iskazuje nostalgiju za izvesnošću i sigurnošću koju je pružala socijalistička država kao «siromašna država blagostanja» (Ofe, 1999:321-339).

Nije li, na drugoj strani, ipak, neophodno posegnuti za neortodoksnim, socijalno obojenim instrumentarijom poput garantovanja sigurnih, bezbednih uslova rada, čvrste politike minimalnih nadnica i celovite socijalne politike bazirane na razvoju preduzetništva i politici zapošljavanja koja uključuje i eksperimentisanje sa različitim oblicima svojine i pomoć razvoju socijalnih kooperativa?

Šta o svemu tome kažu sami zaposleni i građani Srbije, odnosno može li se iz nalaza istraživanja vršenih nakon 2002. godine izvući neki većinski stav?

Osnovnu impresiju, iz brojnih istraživanja, čine, međutim, sami difuzni, često protivurečni sadržaji svesti – činjenica da građani prihvataju istovremeno različite, čak suprotne stavove, što znači da između trećine i čak polovine njih, pre svega onih manje obrazovanih, i ne može, ili ne želi da definiše svoj stav.

Ipak, uz sve nedoumice i međusobne razlike, moglo bi se tvrditi da će građani podržati promene, ma koliko one bile bolne, ali samo pod uslovom da su uvereni da imaju kompetentnu, odgovornu i nekorumpiranu vlast i uz prateću svest da su troškovi i dobiti od tranzicije relativno pravično raspoređeni.

Velika većina građana i zaposlenih, posebno oni mlađi i obrazovaniji, je napravila, čini se, definitivnan iskorak i otklon od samoupravne mitologije i nekritičkog verovanja u paternalističku, sverešavajuću ulogu države.

Tome u prilog idu nalazi istraživanja, vršenih u periodu 1997-2007. godina, vezani za stepen, istini za volju ne natpolovičan, prihvatanja tržišnih reformi i privatizacije, čak i kada se ona ostvaruje kroz dominantni model prodaje. Podrška će, međutim, biti i praktična ako prome-

ne budu pratili i relativno celoviti, kroz institucije i praksu socijalnog dijaloga usvojeni socijalni programi i socijalna politika.

Ako ne postoji baš potpuni konsenzus, onda sigurna kvalifikovana, dvotrećinska većina građana i zaposlenih u Srbiji očekuje da država preuzme svoj deo odgovornosti u zadovoljavanju osnovnih potreba građana u slučajevima bolesti, siromaštva i nezaposlenosti. U pozadini ovog očekivanja stoji i tradicija solidarnosti i uverenje da siromašni nisu samo, čak ni pretežno, svojom krivicom zapali u poziciju u kojoj jesu i da je zato država dužna da im pomogne.

Ali, to ne znači da građani i zaposleni, recimo, misle da država svoju aktivnu politiku u oblasti prekvalifikacije, zapošljavanja i otvaranja novih radnih mesta može ostvariti izvan logike tržišne ponude i potražnje. Građani ne misle ni da u sferi obrazovanja, kulture i socijalnih usluga i transfera ne treba (postupno) uvoditi elemente privatizacije i tržišne konkurencije, pod pretpostavkom da su osnovne usluge i minimalni standardi njihovog kvaliteta dostupni svima (Stojiljković, 2008:303)

Mogli bismo zaključiti da u legalne i legitimne, većinski prihvaćene socijalne dimenzije demokratije i poželjne funkcije socijalno odgovorne države spadaju umerene redistributivne strategije usmerene ka redukovanju i iskorenjivanju siromaštva, nezaposlenosti i socijalne izolacije, kao i garantovanje bazičnih obrazovnih i zdravstvenih usluga i standarda koji omogućavaju pristojan, čoveka dostojan kvalitet života.

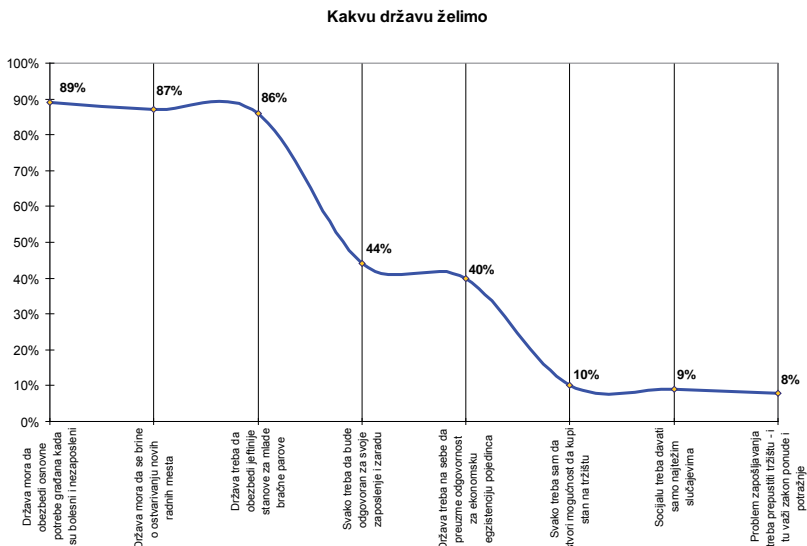
Prostor konsenzusa unutar uskog manevarskog prostora „tegotne tranzicije“, moguće je graditi oko, bar načelnog, prihvatanja tržišne ekonomije sa ugrađenim socijalnim korektivima, odnosno oko prihvatanja evropskog socijalno-tržišnog modela.

Potvrdu ovoj tezi pružaju potpuno podeljena mišljenja, odnosno isti stepen prihvatanja suprotnih tvrdnji da država mora pomagati kulturu i umetnost, ali i da sve knjige i umetničku produkciju treba prepustiti tržišnoj sudbini, uz najveći udeo – čak dve petine neodlučnih.

Teza o evropskom socijalno-tržišnom modelu, kao zoni mogućeg konsenzusa, potvrdu ima i u nalazima o poželjnom obimu i sadržaju socijalnih funkcija države, dobijenih istraživanjem Cesida iz decembra 2006. godine.

U izboru između tri modela poželjnog obima socijalnih funkcije države: 1) središnjeg modela socijalno odgovorne države, odnosno države socijalnog ulaganja; 2) liberalne „minimalne“ države koja što manje interveniše u polju socijalnih odnosa prepuštajući stvari tržišnoj (samo) regulaciji, i 3) sveprisutne, paternalističke uloge države, koja praktično preuzima društvenu regulaciju, odnosno ulogu skrbnika i tutora svojih podanika, građani Srbije se opredeljuju za socijalno odgovornu državu, odnosno evropski socijalno-tržišni model.

Grafikon 1.



U odnosu 10:1 građani su pre spremni da prihvate stav da država treba da brine o otvaranju novih radnih mesta, nego uverenje da zapošljavanje treba prepustiti tržištu i delovanju zakona ponude i tražnje (87%:8%).

Istovetan odnos vlada i između stepena prihvatanja stava da država mora da obezbedi osnovne potrebe građana u slučaju siromaštva i bolesti i nezaposlenosti i suprotne tvrdnje da, osim najtežih slučajeva, građani samo moraju voditi računa o sopstvenoj sudbini (89%:9%).

Tek nešto manja razlika (odnos 8:1) postoji u stepenu spremnosti da se podrži stav da država treba da obezbedi jeftinije stanove za mlade bračne parove (86%), nego deljena uverenja da svi samo moraju stvoriti mogućnost da kupe stan na tržištu (10%).

Mogli bismo zaključiti da na približno 9 građana koji su za aktivnu partnersku socijalnu ulogu države dolazi tek jedan koji je odlučno protiv uplitanja države u ekonomske i socijalne odnose.

Stvari dosta drugačije stoje kada se potreba sopstvene odgovornosti za svoju i sudbinu sopstvene porodice poredi sa spremnošću da se prihvati uloga države kao tutora koji preuzima brigu za privredu i građane. Udeo onih koji pristaju na sopstvenu (su)odgovornost je tek nešto veći od broja onih koji bi da država za njih brine „od kolenke pa do groba“ (44%:40%). Očito da kada se od aktivne uloge države kao socijalnog korektora tržišta pređe na logiku državnog dirigizma i paternalizma broj zagovornika državne intervencije se više nego prepolovi. Na drugoj strani, desetini „tvrdih“ liberala se tada priključi trećina onih građana koji prihvataju tek partnerstvo sa državom u formiranju sigurnosne mreže kroz koju se ne propada u vrtlog siromaštva i beznađa.

U fokusu ekonomskih i političkih rasprava koje se vode u zemljama u tranziciji su dakle obim i karakter državnih intervencija u (obolelo) privredno i socijalno tkivo, odnosno njihova poželjnost i održivost. Istovremeno, to je (ili bi morao da bude) i osnovni sadržaj socijalnog dijaloga. Sličnu ulogu, uz još veći praktični značaj, imaju primenjeni modeli, obim i efekti procesa privatizacije koja donosi ogromnu preraspodelu uloga i čini ključnu igru interesa i moći u ovim društvima (Cesid, 2006).

I istraživanje Švajcarske agencije za pomoć svetu rada - SLA (2007) kao brojna ranija istraživanja, pokazuje veliku difuziju sadržaja svesti, uz prisutno konfuzno i čak protivurečno istovremeno prihvatanje različitih vrednosnih koncepata i ideologija: etatističkog paternalizma i „brige države o građanima od kolenke pa do groba“, socijaldemokratskog (ali i hrišćanskog – socijalnog) zalaganja za partnerstvo građana, države i asocijacije civilnog društva ili (manjinskog) neoliberalnog zalaganja za gotovo isključivu odgovornost pojedinca i dominaciju privatnog interesa.

Pritom, indikativno je da zanimanje i obrazovanje zaposlenih ne igraju gotovo nikakvu ulogu pri zauzimanju stavova o ulozi države u tranziciji.

Istovremeno, ni članstvo u sindikatima ne diferencira u iole značajnijoj meri stavove zaposlenih o ulozi države i prirodi ključnih tranzicionih promena.

Distribucija odgovara na pitanja o poželjnim socijalnim funkcijama države dakle u značajnoj meri oscilira, odnosno zavisi od pozitivno ili negativno usmerenih formulacija pitanja. Ako, međutim, dobijene nalaze ponderišemo i preračunamo čini se da, kao i u ranijim istraživanjima vršenim u periodu 2003-2006. godina, u odnosu na stepen prihvaćenosti kao kriterijum, možemo izdvojiti tri grupe socijalnih funkcija države.

Najšira, gotovo dvotrećinska saglasnost postoji oko prihvatanja njenih socijalno zaštitnih funkcija. Odnos broja onih koji su za to da Vlada treba da obezbedi osnovne potrebe građana u slučaju, bolesti, siromaštva i nezaposlenosti u odnosu na broj onih koji misle da, sem najtežih slučajeva, svi treba da se sami snalaze i brinu o sebi je tri prema jedan (63%:20%).

Nešto niža, ali još uvek natpolovična saglasnost i većina (55%:18%) postoji i oko prihvatanja stava da država mora da vodi aktivnu politiku zapošljavanja, odnosno da brine o ostvarivanju radnih mesta, prekvalifikaciji i pomoć nezaposlenima.

Najnižu, tek relativno većinsku podršku (46%) ima stav da država treba da utiče na privredu i da je usmerava, uz četvrtinu zaposlenih koji bi da se, sasvim suprotno, država što manje meša u privredu i gotovo trećinu neodlučnih.

Manevarski prostor je očito krajnje sužen. Siromašna Srbija ne može bez velikih rizika prihvatiti, u uslovima kumuliranja visoke nezaposlenosti, velike sive ekonomije, viška zaposlenih i niskih zarada i penzija, primenu «šok terapije» i neoliberalnog koncepta, koji i na nešto gradualniji način vodi, poput prakse u SAD, Velikoj Britaniji, Irskoj, Španiji i Portugalu, svodenju javne potrošnje na trećinu društvenog proizvoda. Na drugoj strani, nemoguća je, ma kako sa stanovišta građana bila najpoželjnija, primena (ili održanje) skandinavskog modela robusnih javnih službi i visokih javnih izdataka koji dostižu polovinu društvenog proizvoda (Švedska, Danska, Finska, Norveška).

Ostaje opcija (redukovanog) kontinentalno-evropskog modela socijalnih transfera usmerenih, pre svega, na podizanje prilagodljivosti i produktivnosti radne snage «fleksigurnosti», odnosno zalaganje za *državu socijalnog ulaganja* (Gidens).

U zemljama socijalno-tržišnog, neokorporativnog modela, javna potrošnja se kreće na nivou od dve petine društvenog proizvoda, uz stalne pritiske da se, u cilju uvećanja konkurentnosti privreda, redukuju socijalni transferi i prava zaposlenih i penzionera.

Sužen okvir tegobne tranzicije, odnosno preuzak manevarski prostor za doktriniranu doslednost rezultirali su dosta širokom saglasnošću oko 6 ključnih aspekata ekonomskih i socijalnih promena.

Prvi, čini neophodnost produblјivanja i zaokruživanja tržišnih reformi, koje uključuju i stvaranje otvorenog i fleksibilnog tržišta rada i redukovanje podele na formalnu i neformalnu (sivu) ekonomiju.

Drugi, komplementarni i strateški, pravac čine svojinske promene-proces privatizacije koji treba da rezultira stvaranjem dominantnog, dinamičnog i otvorenog privatnog sektora koji bi, u drugoj fazi tranzicije, obuhvatao i (delimičnu) privatizaciju velikih infrastrukturnih sistema. Prethodne garantije očuvanja javnog interesa i kombinovanje razvojnog i socijalnog momenta privatizacije – izraženog kroz prateće socijalne programe za viškove zaposlenih i manjinski paket akcija za zaposlene (i građane), treba da obezbede socijalnu podršku za veliku – tektonsku preraspodelu vlasništva i moći koju donosi privatizacija.

Neophodni, treći aspekt čini naglašena i neophodna regulativna i normativna funkcija države. Odgovorna i efikasna država stvara «dobro uređeno ekonomsko društvo», odnosno tržišnoj privredi primeren institucionalni okvir, koji istovremeno treba da spreči razvoj i razmah «visokonaponske» systemske korupcije, odnosno nastajanje stanja države zarobljene u mreže klijentelizma, selektivno datih subvencija i renti koje deformišu i zaustavljaju ekonomski razvoj. Država, posebno u početnoj fazi tranzicije ima i naglašene obaveze i odgovornost za vođenje politike jasnih i relativno čvrstih budžetskih ograničenja, kreditno-monetarnu i fiskalnu politiku, ali i za kreiranje ukupne strategije privrednog i socijalnog razvoja.

Nešto uži, ali još uvek visok stepen saglasnosti postoji oko optiranja za socijalno odgovornu državu - državu partnera, koja, u protivstavu

sa polarnim modelima minimalne i neutralne države, na jednoj i skrbničke, sveprisutne – paternalističke države, na drugoj strani, u dijalogu i saradnji sa asocijacijama civilnog društva, pre svega sindikatima i poslodavcima, uređuje industrijske i socijalne odnose i ostvaruje socijalnu politiku i ciljeve.

Pre svega, politički akteri koji vrše (državnu) političku vlast, se, iz razloga sopstvenog političkog probitka, (bar u društvima u kojima su primaoci raznih oblika socijalne pomoći, brojniji od krupnih poreskih obveznika) ne mogu odreći – osloboditi socijalnih funkcija države.

Socijalni transferi, usmereni ka redukovanju siromaštva i aktivnim i pasivnim merama pomoći nezaposlenima, za cilj imaju zaštitu i osposobljavanje «lica u stanju socijalne potrebe» da prevashodno sopstvenim naporom izađu iz kruga marginalizovanih i siromašnih. Partnerstvo države i civilnog sektora u formulisanju i realizovanju strategije zapošljavanja i ukupne strategije smanjenja siromaštva, bazira na logici vezivanja obima i strukture socijalnih transfera za rast proizvodnje i jačanje ekonomskih performansi društva.

Primeru radi, redukovanje zaštite i sužavanje prava penzionera i invalida, rezultat je limitiranih mogućnosti njihovog tekućeg finansiranja, uzrokovanog nepovoljnim odnosom broja penzionera u odnosu na broj zaposlenih.

Izlaz se traži u uvođenju, pored tekućeg finansiranja penzija iz plata aktuelno zaposlenih i dodatnog, dopunskog i dobrovoljnog penzionog osiguranja i stvaranju kapitalizovanih penzionih fondova.

Na drugoj strani, pozicija zdravstva i obrazovanja se sve više posmatra iz ugla njihovih produktivnih potencijala, čime se oni, posledično, sve više usmeravaju i orijentišu ka tržištu. Fondovima osiguranja i državnom sektoru prevashodno ostaju bazični paket zdravstvenih usluga i sistem i racionalizovana mreža zdravstvenih i obrazovnih institucija.

Opšta, političko-ideološki nespecificirana mesta – «političke mantre» su, dakle zalaganje za: socijalno-tržišnu privredu, odnosno evropski socijalni model; (tripartitni) dijalog socijalnih partnera i vlade; korektivnu, socijalnu funkciju budžeta; očuvanje javnog interesa i primenu mera aktivne socijalne politike i politike zapošljavanja i unutar procesa privatizacije – rečju za solidarnost i socijalnu pravdu.

Prostor političkih rasprava nije, međutim samo pitanje recepture i mera koje treba primeniti, već daleko uža margina dilema oko ritma primene «gorkih lekova», kao i kompetentnosti (i nekorumpiranosti) aktera koji ih personifikuju i politički predstavljaju.

Početni, najširi politički dijalog i dogovor oko novog ustavnog i političkog ruha Srbije mora polaziti i od pružanja čvrstih garantija ostvarivanja potpune liste individualnih i kolektivnih prava građana, kao i efektivnog procesa kontrolisanja i ograničavanja vlasti i njene dosledne vertikalne i horizontalne podele.

Vladavina prava i konačna konstitucionalizacija i politička institucionalizacija jesu nužan, no ne i dovoljan preduslov za demokratsku konsolidaciju i izlazak Srbije iz zone visokog socijalnog i političkog rizika.

Neophodan je i širi socijalni konsenzus, odnosno otvoren i uzajamno obavezujući socijalni dijalog Vlade i socijalnih partnera – poslodavaca i autonomnih sindikata.

Sadržaj dijaloga usmeren je prevashodno na postizanje dogovora oko strategije ekonomskog razvoja, efekata privatizacije, politike zapošljavanja, regulacije konflikata u procesu kolektivnog pregovaranja i donošenja izbalansiranog, evropskim standardima primerenog radnog i socijalnog zakonodavstva.

U Srbiji se krajem 2008. godine, pred naletom svetske krize testiraju predizborna obećanja o „olako obećanoj brzini“ uvećanja penzija ili davanja proširenog važenja opštem kolektivnom ugovoru sindikata i poslodavaca. Pred „socijalno odgovornom“ Vladom stoje moguća dva scenarija.

Jedan je da bude amnestirana od odgovornosti tako što će joj svetska ekonomska kriza poslužiti kao teško oboriv argument za povlačenje datih obećanja. U tom kontekstu misija MMF-a bi mogla da odigra ulogu šumara iz vica koji, nakon pauze za ručak, rastera vojske koje su divljale po šumi.

Drugi, „put kojim se ređe ide“ je strpljiv i argumentovan dijalog u kome će se korisnici budžeta svesno odreći pojedinih zahteva, ali će se i Vlada obavezati da zatvori brojne koruptivne kanale i smanji svoje troškove, učini transparentnim upravljanje javnim preduzećima i imovinom i smanji preglomazni državni aparat.

Trajni izlaz je u potpisivanju socijalnog pakta o razvoju i zapošljavanju u kojim će vlast recimo garantovati rast proizvodnje i kretanje cena i investicija a sa sindikatima dogovarati uslove privredivanja i kretanje zaposlenosti, zarada, penzija i socijalnih davanja. Kad god neko ne ispunjava svoj deo obaveza palila bi se crvena lampica koja opominje da u kolima ponestaje goriva ili da vozimo u pogrešnom smeru.

Jedino se argumentovanim i kritičkim dijalogom dolazi do odgovornih građana i odgovorne, kompetentne i nekorumpirane vlasti.

Inače značajno metodsko uporište u analizi aktuelnog i budućeg rasporeda snaga na liniji: tržišna alokacija – politička redistribucija, čini Bajmeovo katalogiziranje četiri grupe faktora koji na tom planu deluju, sa različitim predznakom i u suprotnim pravcima.

Na prvom mestu, razvijena, rastuća i otvorena ekonomija izložena konkurentnom globalizacijskom okviru, moći će da održi dominantan tržišni princip raspodele, zahvaljujući i ekonomiji velikog obima koja, i sa manjim procentualnim udelom javne potrošnje, može obezbediti nužna socijalna davanja. Relativno visoka stopa nezaposlenosti, multikulturalna struktura društva, kao i visok udeo starih lica («stara društva») opet tendiraju relativno visokom udelu socijalnih troškova. Otvorene političke institucije – posebno u društvima sa političkom tradicijom i mapom koju karakterišu snaga borbenih sindikata i naglašeno prisustvo i uticaj religijske solidarističke doktrine, uz dominaciju političkih aktera koji ih predstavljaju, takođe idu u prilog održanju relativno visokog udela socijalnih transfera. Istovremeno, to je i osnov za dominaciju centro-levice (Beyme,2002).

Korupcija i antikoruptivne strategije države

Sastavni deo priče o akterima, sadržajima i, posebno, kapacitetima (socijalne) države u Srbiji je analiza profesionalne kompetentnosti političke elite i šire javne administracije, njihovog javnog kredibiliteta i odnosa prema redukovanju gotovo endemski raširene korupcije. Ekonomski i socijalni značaj kreiranja efikasne antikoruptivne strategije možda

se najbolje ogleda u nalazu brojnih analitičara da se kroz koruptivne kanale odlije 5-8% društvenog kapitala.

Vito Tanei utvrđuje da korupcija postoji kada dođe do namernog narušavanja principa nepristrasnosti pri odlučivanju i to u cilju prisvajanja neke pogodnosti.

Druga, radna definicija korupcije, primenjiva pre svega na javni sektor, korupciju određuje kao sticanje privatne koristi zloupotrebom javnih ovlašćenja. Trećom definicijom se korupcija definiše kroz formulu: korupcija=monopol+diskrecija-odgovornost, uz važnu metodsku i praktično-političku napomenu da je u osnovi svake efektivne antikoruptivne strategije obrnuti sled, odnosno redukovanje monopola i diskrecionih ovlašćenja uz istovremeno uvećavanje svih oblika odgovornosti.

U određenju i tipologiji oblika korupcije u zemljama u tranziciji Rasma Karklins polazi od podele korupcije na tri njena ideal-tipska oblika. Prvi, najbenigniji čini korupcija u svakodnevnoj interakciji između službenika i građana. Radi se o, na žalost, raširenim i u izvesnoj meri čak tolerisanim pojavama poput podmićivanja javnih službenika da bi prekršili pravila, zloupotrebom ovlašćenja za izdavanje dozvola i vršenje inspekcijaskog nadzora ili svesnom zamagljivanju pravila i dezorganizaciji u cilju individualnog ili grupnog iznuđivanja mita.

Drugi, daleko društveno razorniji vid čini koruptivna interakcija u okviru državnih institucija. Trgovina uticajem i izvlačenje koristi obavlja se kroz četiri svoje dominantne forme: pretvaranje javnih sredstava u plen službenika kroz skrivene, alternativne budžete; loše upravljanje javnim resursima i profitiranje na njima; zloupotrebe, veoma raširene u procesu privatizacije i pri vršenju javnih nabavki, kao i praksa nepotizma, klijentelizma i „prodaje“ političkih položaja. Radi se zapravo o postavljanju poverljivih ljudi na položaje sa „visokim rizikom korupcije“, unutar, recimo, Ministarstva ekonomije, finansija, državnim agencijama, upravnim odborima preduzeća ili carinskim i poreskim inspekcijama.

No, treći vid zarobljavanja institucija, odnosno stanje zarobljene države i pojava sistemske „visokonaponske“ korupcije označava stanje u kome su korupcija i korupcionaši ovladali državom. Radi se o pojava-

ma obrazovanih skrivenih mreža moći u delatnostima poput podrivanja slobodnih izbora, zloupotrebe zakonodavnih ovlašćenja i ovlašćenja u oblasti kontrole i nadzora, korupciju u pravosuđu ili korumpiranja medija, odnosno korupcije unutar samih medija. Posebno razoran mehanizam predstavlja korišćenje kompromitujućih materijala – „kompromata“ u svrhu političkih ucena i prisila (Karklins, 2007).

O korupciji u zoni ekonomije može se govoriti iz odabranog ugla korišćenja moći i informacija u procesima privatizacije i stvaranja i održavanja monopolskog položaja.

Političke uzroke korupcije u oslonu pre svega na radove Suzan Rouz-Ejkerman, vidim u odsustvu kontrole i faktičkoj nedodirljivosti političkih elita, baziranoj i na zakonskim rešenjima i praksi dodele imuniteta. Ključni mehanizam političke korupcije je favoritizam, odnosno favorizovanje određenih pojedinaca i skupina.

Tri oblika i osnova korupcijom zarobljene države čine, međusobno tesno povezani kleptokratska vladavina, bilateralni monopoli vladara kleptokrate i njegovih „partnera“ i kontrola mafije nad državom (Rouze-Ejkerman, 2007).

Posebno rizične su pritom zone nedovoljno regulisanog i pretežno neformalnog političkog lobiranja, finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja, ali i sporno pitanje vlasništva nad poslaničkim mandatima.

Društveno okruženje povoljno za razvoj korupcije i koruptivnih mehanizama u Srbiji predstavljaju nasleđena, slaba i neprofesionalna državna uprava i tranzicijom uzrokovana kriza, uključiv i krizu vrednosti, rastuće siromaštvo i nezaposlenost. Posebnu pretnju čine široka diskreciona prava u oblastima poput privatizacije ili utvrđivanja pravila konkurencije i sprečavanja monopola.

Raširenosti korupcije u Srbiji dodatno je doprineo unutar ratnog okruženja, rašireni državni intervencionizam, kao i komplikovani, zastareli i nedovoljno usklađeni pravni sistem.

Posledično, građani Srbije smatraju da su tri osnovna uzroka korupcije u društvu moralna kriza, opšte siromaštvo i nedovoljna izgrađenost pravne države. Kao oblasti najviše pogođene korupcijom percipiraju se državni i politički vrh, pravosuđe, carina, policija, zdravstvo, organi uprave i javnih preduzeća (Cesid, oktobar 2008).

Iako svesne da put ka evropskim integracijama podrazumeva i odlučnu borbu sa korupcijom vlasti u Srbiji su sa zakašnjenjem, krajem 2005. godine, donele Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije i akcioni plan za njeno sprovođenje. Krajem 2008. godine usvojen je Zakon o osnivanju posebne Agencije za borbu protiv korupcije. Paralelno u parlamentu su donošeni i zakoni sa znatnim, bar potencijalnim, antikoruptivnim potencijalom, poput Zakona o javnim nabavkama, slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, sprečavanju sukoba interesa, finansiranju stranaka, kao i zakon o zaštitniku građana i državnoj revizorskoj instituciji. Prethodni period obeležili su i brojni nesporazumi i teškoće u radu i opstrukcija Saveta za borbu protiv korupcije formiranog 2001. godine.

Osnovnu svrhu i suštinu antikoruptivne strategije čini promovisanje i uspostava sistema društvenog integriteta i pratećih mehanizama odgovornosti čiji je cilj da korupciju učini visokorizičnim poduhvatom sa neizvesnom i malom zaradom.

U oslonu na analize Transparentnosti, sistem društvenog integriteta vidi se kao grčki hram čiji krov – integritet, podupire niz stubova koji čine konstitutivne delove jedinstvenog sistema (Transparentnost Srbija-EPUS, 2001).

Oslonce – stubove sistema društvenog integriteta čine:

- efikasna zakonodavna vlast,
- kompetentna, odgovorna i nadzirana izvršna vlast,
- nezavisno pravosuđe, uz princip „stabilnosti“ sudske funkcije,
- postojanje posebnih organa i institucija poput revizora, ombudsmana, poverenika za informacije od javnog značaja ili nezavisnost agencija za borbu protiv korupcije,
- profesionalne javne službe,
- transparentna i delotvorna lokalna samouprava,
- nezavisni i slobodni mediji i
- kritično i razvijeno civilno društvo i građani svesni svojih prava i obaveza.

Možemo konstatovati, nažalost duboke korene koje korupcija ima u kulturi i istoriji društva, kao i visoke transakcione troškove korupci-

je koja direktno umanjuje društveni rast i blagostanje. Uspešna borba na suzbijanju korupcije moguća je jedino ako postoji raširena svest o njenim razornim efektima, jasna i delatna politička volja, odgovarajući normativno-institucionalni okvir i jedinstvena i koherentna antikoruptivna strategija, uključiv monitoring i evaluaciju od strane nezavisnih tela.

Perspektive: Agonija i krah ili transformacija socijalne države

Početakom trećeg milenija socijalna država, i prateći socijalni transferi i redistributivne strategije suočeni su sa tri vrste izazova.

Prvu čini, na neoliberalnoj paradigmi otvorene i socijalnim i nacionalnim barijerama neograničene tržišne utakmice zasnovan, proces globalizacije ekonomskih i finansijskih tokova. Globalizacija, predvođena najmoćnijom neoliberalnom ekonomijom SAD, prosto prinuđuje slabije nacionalne ekonomije na preuzimanje oštrog konkurencijskog obrasca, a ključne međunarodne finansijske institucije praktično nameću redukovanje socijalnih izdataka. Rezultirajuću, drugu grupu izazova čini proces fleksibilizacije tržišta rada i težnja ka njegovoj liberalizaciji i deregulaciji, uz obrazloženje da će samo tržište i razvoj rešiti problem nezaposlenosti i siromaštva. Najzad, treću vrstu izazova, pre svega u zemljama-uzorima socijalne države, predstavlja podmakli proces demografskog starenja stanovništva koji krajnje napreže penziona i druge socijalne fondove i nužnim čini dodatne šeme privatnog osiguranja.

Esping-Andersen, u svom novijem delu „Posle zlatnih godina“ (After the Golden Age, 1994), kao i brojni drugi autori, izlaz vide u socijalnim inovacijama, i razvoju kombinovanog (i decentralizovanog) društveno-državnog modela blagostanja. On se zasniva na vrednostima: socijalne pravde, odnosno otvorenog pristupa radu, obrazovanju, zdravlju i socijalnom osiguranju; odsustvu trade-offa, odnosno spojivosti efikasnosti i pravičnosti; participacije, socijalnog partnerstva i dijaloga i uvećanja socijalnog kapitala, kao i prihvatanju nužnosti socijalne odgovornosti i funkcija države.

Novu, racionalnu i održivu viziju čini društvo blagostanja, odnosno društvo socijalne sigurnosti u kome su redukovani izolovanost i siromaštvo, i u kome građani i subjektivno imaju osećaj blagostanja, zadovoljstva i ispunjenosti. Unutar partnerskih mreža društva blagostanja, formativnu ulogu igra socijalno odgovorna država, odnosno država socijalnog investiranja.

Jedinstven odgovor na složene i višestruke izazove sa kojima se suočio velferizam koji dolazi sa pozicije neoliberalne desnice mogao bi se sažeti u zahtev za demontiranjem socijalne države. Na pomolu je „socijalno nemilosrdni neoliberalizam“ (Habermas, 2002:54). Negacija dostignuća i instituta socijalne države čini da „boljševici“ (neo)liberalizma, libertarijanci o socijalnoj državi govore sa istom vrstom ostrašćenosti „onako kako je revolucionarna levica nekoć doživljavala kapitalizam“ (Gidens, 1999:21).

Posebno je predmet kritike bio princip univerzalne distribucije beneficija, uključiv i onima koji bi za njih mogli da plate, što predstavlja nepotrebno rasipništvo. Izlaz je u redukciji besplatnih usluga, odnosno uvođenju oštrih kriterija selekcije.

Daleko je radikalnija teza da državna intervencija i zaštita izaziva zavisnost od socijalne pomoći i pasivizira njene primaocice (Fridman, Hajek).

Nasuprot tome rezultati istraživanja Karol Voker pokazuju da život na socijalnoj pomoći nikako ne bi bio opcija koju bi njeni korisnici izabrali, da su uopšte bili u prilici da biraju (Gidens, 2005:341).

Najozbiljniji argument protiv socijalne države je njena „ekonomska neefikasnost“, time i neodrživost. Taylor-Goby pak tvrdi da nema ubedljivih dokaza da je država blagostanja opteretila privredu ili da su porezi umanjili radnu inicijativu, odnosno da ekonomski pokazatelji manifestuju približno istu stopu rasta ekonomija čiji se budžetski izdaci i politike blagostanja znatno razlikuju (Vasović, 2002:64).

Većina pristalica socijalne države na ekonomske kritike odgovara njenom moralnom odbranom. Radi se zapravo o stavu da „ako država (blagostanja) nema ulogu da uveća slobodu, ispravlja nepravde i zadovoljava moralne zahteve zasnovane na potrebama – onda ona i ne zaslužuje odbranu (Plant, 2002:235).

I Gidens, intelektualni guru „trećeg puta“ kao rešenje vidi „državu socijalnog ulaganja koja deluje u kontekstu društva pozitivnog blagostanja (Gidens,1999:116).

Gidens socijaldemokratama sugeriše pomeranje ka političkom centru jer reforma države blagostanja mora prizivati i uključiti aktivan izbor životnih stilova, mora biti integrisana s ekološkim strategijama i odgovoriti na nove scenarije rizika (Gidens,1994:50).

Socijalistička vera u sveobuhvatnu zaštitu i jednakost ishoda zamjenjuje se zalaganjem za jednakost prilika. Mešovitu ekonomiju zamjenjuje tržišna ekonomija znanja, industrijsko društvo informatičkim društvom, na mesto klasne politike dolazi zajednica sa balansiranjem i uvezivanjem prava i obaveza. Posledično, od države tutora i zaštite „od kolevke pa do groba“ prešlo se na „konkurentsku“ državu i promovisanje socijalnog uključivanja i stimulacije za one koji rade.

Na drugoj strani visok stepen saglasnosti postoji oko ocene da nacionalne države nisu, u uslovima poodmakle globalizacije, dovoljan okvir za vođenje socijalno odgovorne politike.

Habermas tako ističe da se funkcije socijalne države u dosadašnjim razmerama mogu ispuniti još jedino ako se sa nacionalnih država pređe na postnacionalne političke zajednice koje bar u određenoj meri sustižu transnacionalnu privredu. Pozivajući se na Heldov koncept „globalne demokratije“, Habermas izlaže tezu o „kolektivno umreženim sudbinama“, koje će voditi tome da države i građani shvate da postoji nužnost kosmopolitske solidarnosti (Habermas,2002:58-61).

Mogli bismo zaključiti, a aktuelna svetska finansijska i ekonomska kriza tezu čini krajnje uverljivom, čak urgentnom, da je u 21. veku efektivna socijalna država moguća tek kao i transnacionalna socijalna država, odnosno kao miks lokalnih, nacionalnih i regionalnih inicijativa i regulatornih praksi.

Literatura

Banoli, Giuliano (1997) Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach, Journal of Social Policy 26 (3)

- Balibar, Etienne (2003) *Mi građani Evrope*, Beogradski krug, Beograd
- Bek, Ulrich (2001) *Rizično društvo*, Filip Višnjić, Beograd
- Beri, Norman (2007) *Uvod u modernu političku teoriju*, Službeni glasnik, Beograd
- Burdije, Pjer (1999) *Signalna svetla*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd
- Cirn, Mihael (2003) *Upravljanje sa one strane nacionalne države*, Filip Višnjić, Beograd
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare*, Routledge and Kegan Paul London
- Esping-Andersen, Gosta (1994) *After the Golden Age: The Future of the Welfare State in the New Global Orden*, Word Summit for Social Development, Geneva
- Gidens, Entoni (2001) *Treći put – obnova socijaldemokratije*, Gidens, Entoni (2005) *Sociologija*, Ekonomski fakultet, Beograd
- Habermas, Jirgen (1982) *Problem legitimacije kasnog kapitalizma*, Napred, Zagreb
- Habermas, Jirgen (2002) *Postnacionalna konstelacija*, Otkrovenje, Beograd
- Hayek, Fridrich (1988) *Poredak slobode*, Global Book, Novi Sad
- Hejvud, Endrju (2005) *Političke ideologije*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd
- Held, David, (1990), *Modeli demokratije*, Školska knjiga, Zagreb
- Held, Dejvid (1997) *Demokratija i globalni poredak*, Filip Višnjić, Beograd
- Ili, Džef (2007), *Kovanje demokratije: istorija levice u Evropi 1850-2000*, Fabrika knjiga, Beograd
- Karklins, Rasma (2007) *Sistem me je naterao*, Misija OEBS, Beograd
- Katrougalos, George (2006) *The (Dim) Perspectives of the European Citizenship*, NYU, School of Law, The Jean Monnet Program, New York
- Kymlicka, Will and Wayne, Norman (1994) *Return of the Citizen: A Survey on Citizenship Theory, Ethics*, Vol.104, No.2, The University of Chicago Press
- Lipset Sejmon Martin, (2001) *Amerikanizacija evropske levice*, Republika, broj 269

- Nedović, Slobodanka (2005) Država blagostanja, Centar za slobodne izbore i demokratiju i Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd
- Offe, Claus, (1990) Modernost i država, Filip Višnjić, Beograd
- Osnove socijalnog učenja katoličke crkve (2006), Fondacija Konrad Adenauer, Beograd
- Plant, Raymond (2002) Suvremena politička misao, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb
- Podunavac, Milan (1998) Princip građanstva i poredak politike, Princip; Fakultet političkih nauka, Beograd
- Rifkin, Jeremy (2004) The European Dream, Polity, Cambridge
- Revised European Social Charter, Council of Europe, 2001
- Rouz-Ejkerman S., (2007) Korupcija i vlast: Uzroci , posledice i reforma, Fond za otvoreno društvo – Službeni glasnik, Beograd
- Socijalna politika u procesu evropskih integracija (ur. Vuković Drenka, Čekevac Ana) 2006, Fakultet političkih nauka, Beograd
- Socijalni kapital i društvena integracija (ur. Milan Tripković) 2006, Filozofski fakultet, Novi Sad
- Stojiljković, Zoran (2008) Konflikt i/ili dijalog, SLA-FPN, Beograd
- Transparentnost Srbija i Evropski pokret Srbije (2001) Antikorupcijski stubovi, Beograd
- Vasović, Vučina; Pavlović, Vukašin (2002) Postkomunizam i demokratske promene, Jugoslovensko udruženje za političke nauke i Fakultet političkih nauka, Beograd
- Vite, Lotar (2005) Uticaj Evropske Unije na evropski socijalni model i socijalnu koheziju, Evropski socijalni model, Fondacija Fridrih Ebert Stiftung, Beograd
- Vujačić, Ilija (2002) Politička teorija: studije portreti i rasprave, Čigoja, Beograd

SOCIAL SECURITY STATE – PRO AND CON

Abstract: Crisis of welfare state (or more precisely social security state) in the 20th century eighties, followed by the devastating criticism of its concept and practice, has restarted discussion regarding desirable structure and justified, optimal and sustainable functions of modern state. The focus of these discussions was on the question about the scope of justified and desirable state interventions in social and economic fields with the aims to make social transfers and redistribution in favour of the poor, i.e. social role and character of the state itself.

At the beginning of the third millennium, after the wave of “turbo-globalization“ and after facing its numerous economic, as well as political and cultural aspects and effects, the question of desirable and possible social character and functions of the state has been internationalized, heated and practically reformulated into contemporary dilemma whether autonomous, interventionistic, neo-keynesian nation-state is present and possible in globalized framework.

One side of these discussions has been represented by the neo-liberal position, supporters of concepts of “minimal”, “neutral”, “legal” or “entrepreneurial” state who are, more or less, arguing against justification and purposefulness of redistributive state strategies. The other side of discussion gathered authors and opinions (social democratic and Christian-social) that partially accepted right-wing welfare state critics in attempt to replace the theses about the death and agony of welfare state with its accommodation and development into “new state/society of security and welfare”, “socially responsible state” and “state of social investments” (Giddens).

All this asks for redefinition of the concept, role and functions of social state, keeping in mind that welfare state is just one, well-known and most developed model.

Key words: state, social security, welfare, social model

DRŽAVA, PRAVDA I REDISTRIBUCIJA

Sažetak: *Tekst se bavi opravdanjem modernog pojma distributivne pravde koji podrazumeva da država ima pravo da vrši preraspodelu resursa prema određenim principima pravde koji građane tretiraju kao jednake učesnike u društvenoj saradnji. Savremena demokratska država je u ovom pogledu manjkava na dva načina: a) tako što ne uvažava podjednako interese svih građana i b) svoju stabilnost održava uz žrtvovanje političke participacije značajnog dela stanovništva. Demokratske procedure ne mogu na adekvatan način odgovoriti na ove probleme. Zbog toga je neophodno da država ostvaruje i štiti shemu saradnje koja čuva recipročan položaj građana. To je uslov koji mora biti ispunjen da bi građani osećali trajnu privrženost institucijama koja je pretpostavka legitimnosti. Za to je potrebno da država vodi niz redistributivnih politika koje uravnotežavaju raspodelu društvene i političke moći potrebnih za delotvorno korišćenje prava i mogućnosti koje demokratska država mora garantovati da bi bila demokratska.*

Tekst je zamišljen kao imanentna rekonstrukcija koja ne polazi od neke univerzalne koncepcije pravde koja je nezavisna od sheme saradnje u pitanju, nego od strukturnih manjkavosti društava u pitanju koje se doživljavaju kao nepravedne. To ne znači da univerzalni principi pravde ne postoje, nego da se do njih mora doći rekonstrukcijom tačke gledišta sa koje se mogu porediti različite (imanentno rekonstruisane) sheme saradnje.

Ključne reči: *pravda, preraspodela, osnovna struktura društva, recipročnost, stabilnost, legitimnost*

Kao što ne ostavlja nimalo polja za nasilje i grabež, za ugnjetavanje i globu, pravda u klici satire strasti koje seju uvrede, koje izazivaju osvete i sukobe, raspaljuju neprijateljstvo i ratove – među ljudima i narodima. A upućuje sve uzajamnom poštovanju i potpomaganju, uzajamnoj zaštiti i odbrani, ona gaji građanske vrline i širi blagoslove obšte ljubavi, svetskog mira i napretka (Vladimir Jovanović, Politički rečnik, 1873: 714)

Danas je postalo samorazumljivo da se problem preraspodele dovodi u vezu sa pravdom, tačnije posebnom vrstom pravde - distributivnom pravdom. Isto tako, postalo je samorazumljivo da je država akter koji vrši preraspodelu društvenih dobara u ime pravde. Preraspodela je neophodna jer su sve poznate i ostvarive sheme saradnje tip društvenih igara iz kojih neke grupe izlaze sa nedovoljno resursa za kvalitetan život, odnosno kao gubitnici. To je nužno zato što su resursi oskudni i ne može svako imati onoliko resursa koliko želi. Pitanje preraspodele jeste pitanje o tome da li postoje dobri razlozi, koje možemo označiti skupnim imenom pravda, a koji gubitnicima daju pravo na veći udeo u raspodeli nego što bi dobili kada bi postojala samo “prirodna” shema raspodele, tačnije, kada ne bi postojala nikakva shema preraspodele. Ovi dobri razlozi daju pravo onima koji su gubitnici na veći udeo u raspodeli i proizvode obavezu za državu da implementira shemu saradnje koji će uvažavati ove dobre razloge. Razlozi pravde u tom slučaju nadjačavaju sve druge razloge.¹

Ideja da društvena preraspodela resursa treba da bude zasnovana na pravdi i da je država akter preraspodele datira iz druge polovine XVIII veka, mada je sam pojam distributivne pravde znatno stariji (Fleischacker, 2004). Redistributivne politike su do tada bile retke i opravdavane su drugim razlozima poput ratne zasluge, milostinje ili božje volje, ili je,

¹ Slavni početak *Teorije pravde* u tom smislu kaže: “Pravda je prva vrlina društvenih ustanova kao što je istina sistema mišljenja. Teorija, ma koliko bila elegantna ili ekonomična, mora biti odbačena ako je neistinita; na sličan način, zakoni i ustanove, ma koliko efikasne i dobro uređene, moraju biti reformisane ili ukinute ukoliko su nepravedne. Svaka osoba poseduje nepovredivost zasnovanu na pravdi koju ne može nadvladati čak ni dobrobit društva kao celine.” (Rols, 1998:3).

što je češći slučaj, briga o siromašnima bila prepuštena volji onih koji su bili dobitnici iz saradnje. Pojam distributivne pravde podrazumeva da preraspodela nije nikakvo davanje ili pomoć, ma kako plemeniti razlozi bili za to, nego ostvarivanje sheme saradnje u kojoj svako dobija ono na šta ima pravo – ono što mu pripada zato što je učesnik sheme saradnje. Ono što je karakteristika modernog pojma distributivne pravde jeste da se nejednakosti u raspodeli ne posmatraju kao proizvod razloga koji su izvan sheme saradnje, nego da su potrebni politički, društveni i ekonomski naponi koji povezuju ideju načelne jednakosti svih ljudskih bića sa političkim poretkom u kome žive². U ovom tekstu želim da pokažem da postoje dobri razlozi da se prihvati ova ideja.

Tekst koji sledi je jedna vrsta imanentne rekonstrukcije. U njemu se ne polazi od toga da su nam dostupni univerzalni principi pravde na osnovu kojih možemo procenjivati različite sheme saradnje, nego da je moguće rekonstruisati principe pravde koji su imanentni društvu koje je u pitanju i koji bi trebalo da nadomeste strukturne deficite koje proizvodi shema saradnje bez principa pravde. To znači da će se poći od primera određene političke formacije i deficita koje ona proizvodi i iz njih izvoditi potreba za odgovarajućim redistributivnim politikama države zasnovanim na pojmu pravde koji je imanentan vrednostima koje su prihvaćene u tom društvu. To ne znači da ovakva rekonstrukcija nema nikakvu kritičku vrednost i da se mora zaustaviti na prihvaćenom skupu vrednosti u jednom društvu, ma kakav on bio, nego samo da ne postoji druga polazna tačka od one koju imamo u odnosu na neko društvo. Dokle takva rekonstrukcija može stići, drugo je pitanje. Moje je mišljenje da može daleko, samo što je to dug put.

Politička formacija koja je u pitanju jeste klasično shvatanje liberalne demokratije. Ovde ne mislim samo na politički sistem, nego pod

² Flajšaker navodi osam razloga kojima se opravdavalno siromaštvo koji su kroz istoriju blokirali redistributivnu ulogu države: 1. Siromaštvo je kazna za greh, 2. Ono je kao prirodna katastrofa (zemljotres ili zaraza) protiv koje ništa ne možemo učiniti, 3. Materijalne stvari nisu važne, stoga siromašni mogu živeti jednako dobro, 4. Siromaštvo prosvetljuje jer odvlači pažnju od opsesije materijalnim, 5. Siromašni su osposobljeni i sviknuti da žive u siromaštvu i mogu živeti jednako dobro u siromaštvu kao bogati u raskoši, 6. Siromaštvo je neophodno da bi teralo ljude da rade, a ne da piju i odaju se porocima, 7. Siromašni mogu živeti dobro samo ako nauče manire i običaje bogatih, 8. Postoji jednako pravo bogatih i siromašnih na materijalna dobra, ali stvarnu preraspodelu sprečavaju drugi razlozi, kao što je sloboda (Fleischacker, 2004: 9-10)

ovim pojmom podrazumevam poredak koji pokušava da uravnoteži ideju moralne i političke jednakosti ljudi sa njihovom slobodom. Radi se o dve različite vrednosti koje ponekad stoje u napetosti. Prva, između ostalog, podrazumeva da politički poredak mora sve građane tretirati kao jednake i ne sme davati prednosti ničijim pretenzijama i interesima. Druga podrazumeva da su građani slobodni da ostvaruju životne planove kakve god žele, sve dok to ne narušava neka osnovna pravila koordinacije i saradnje. Osnovna pravila koordinacije i saradnje su definisana ustavom, a briga o njima i ostalim javnim dobrima raspoređena je na različite grane vlasti i ustanove koje se popunjavaju pomoću izborne procedure. Teza koja se ovde zastupa jeste da ovaj poredak ne može biti stabilan i legitiman ukoliko se zahtevi građana ne usklađuju pomoću načela pravde koji podrazumevaju preraspodelu oskudnih resursa.

U daljem tekstu ću najpre naznačiti zašto postoji skepticizam u pogledu ove ideje. Zatim ću pokušati da pokažem zašto odsustvo ideje pravde proizvodi manjkavosti poretka i koje su to manjkavosti. Konačno, samo ću skicirati načine kako se one mogu prevazići pomoću teorije pravde koja podrazumeva preraspodelu. Ostaću dužan za razmatranje konkurentskih principa pravde koji mogu poslužiti kao javna politička povelja društva, za takvo nešto potrebno je mnogo više prostora.

Pravda i skepticizam prema pravdi

Pravda je, nesporno, veoma važno javno dobro. Ovom pojmu se pripisuju različite društvene uloge. Od pravde se očekuje da nametne ograničenja u ponašanju, uspostavi ravnotežu između zahteva i uspostavi nepostojeće i nadomesti pokidane veze među građanima (Lu, 1988). Pravda kao ograničenje odnosi se na sklonost ljudi da prekoračuju granice. Ovu sklonost Aristotel je označavao rečju *pleonexia*, koja označava pohlepu ili gramzivost, koja je, i prema Aristotelu, posebno opasna kod onih koji imaju moć. To je sklonost koju treba da naučimo sami da kontrolišemo ili da oblikujemo ustanove koje će je obuzdavati.

Pravda kao uravnoteživanje je vezana za konkurentne zahteve koji pretenduju na opravdano važenje. U ovom slučaju pravda se ispostavlja kao *nepristrasan sud* koji suprostavljene zahteve dovodi u ravnotežu i dodeljuje svakome ono što mu po pravdi pripada. Ravnoteža koju uspostavlja pravda zahteva drugačije osnove od onih kada se ravnoteža postiže na osnovu moći suprostavljenih strana. Konačno, pravda može imati i ulogu zajedničke vrednosti oko koje ljudi organizuju zajednički život ili deo života. Ona se javlja kao suštinsko obeležje društvene harmonije, saradnje ili koordinacije na osnovu koje građani jedni druge prepoznaju kao jednake, odnosno, kao sugrađane. Pravda, u ovom smislu, čini moralni osnov zajedništva građana i drži ih na okupu i onda kada se ne slažu ili se sukobljavaju.

Pravda je, međutim, kontroverzna ideja i sporno analitičko sredstvo za procenu ponašanja ljudi ili društvenog i političkog uređenja. Postoje tri, sada već konvencionalna, razloga zašto je tako, koje su još davno formulisali antički sofisti i skeptici (Loos und Schreiber, 1984:235-236). Prvi razlog je da je pravda konvencionalna, možda i kontigentna vrlina. Neugodna posledica ovoga jeste da se u različitim zajednicama i među različitim grupama razvijaju različita shvatanja pravde. U ovom smislu je Paskal pravdu upoređivao sa modom koja "izaziva prijetnost" kod ljudi postavljajući "uzor lepote". Ni pravda nema objektivniji kvalitet jer kako podrugljivo konstatuje "pravda je ograničena rekom", sa ove i sa one "strane Rajne vladaju različite pravde" (Paskal, 1965: §§ 37 i 294). Ovo shvatanje je danas poznato kao etički pluralizam i ima svoj politički izraz u teoriji multikulturalizma. Drugi razlog jeste da je pravda u krajnjem uvek u službi moći, a to je po mnogima najvažniji politički pojam. Konvencije se oblikuju unutar političkog procesa koji se odvija kao borba za sticanje moći a, u krajnjem, moćniji su ti koji oblikuju dominantno shvatanje pravde. Pravda je još samo oruđe moćnih da bi lakše održali svoju dominaciju. Shvatanje koje će u devetnaestom veku na moćan način obnoviti Marks i koje i danas inspiriše mnoge - od radikalno-demokratskih teoretičara do zastupnika realistične teorije međunarodnih odnosa. Treći razlog je što pravda gubi i u konkurenciji sa pojmom lične korisnosti koji ima mnogo jaču motivacionu snagu za pojedince. Pravedno postupanje (sledenje normi ispravnog postupanja) je u nekim važnim slučajevima

rizična, a često i gubitnička strategija³. Ova argumentacija se na moćan način može formalizovati putem teorije društvenog izbora.

Pravda i politički poredak

Ako se sumira gorenavedeno, skepticizam u pogledu pravde zasni-va se na epistemološkoj nemogućnosti da se razvije objektivno i univerzalno shvatanje pravde i na njenoj motivacionoj inferiornosti u odnosu na konkurentne pojmove moći i interesa. Ovaj skepticizam je ugrađen u logiku konstituisanja moderne ustavne države⁴. Politička moć se konstituiše i ograničava tako da koordiniše individualne napore za ostvarivanjem što više preferencija pojedinaca ili predpolitički definisanih grupa. U suprotnom državi dajemo arbitrarnu moć da određuje i primenjuje kriterijume za koje nemamo adekvatno racionalno i moralno opravdanje niti obezbeđene mehanizme kontrole. Norme koordinacije (i saradnje) mogu se konstituisati na različite načine i bez u tu svrhu formulisanih principa pravde: a) evolutivno, kao niz društvenih konvencija koje imaju status kolektivnih oblika racionalnosti i mogu se, u političke svrhe, tretirati kao društveni ugovori. Na taj način se uspostavlja samonikli socijalni poredak čije su norme dobrovoljno obavezujuće i koji može biti osnova za ograničenja potrebna za konstruisanje poretka (Hardin, 1982). b) U slučaju da se spontanom koordinacijom ne može doći do normi poretka (javnog uma), potreban je iskorak iz neregulisa-

³ Ova argumentacija je veoma stara, uporediti Trasimahov zaključak iz najpoznatijeg Platonovog dijaloga *Država* (knjiga I) ili argument Sokratovog učenika Glaukona (knjiga II). Još snažniju verziju ovog argumenta nalazimo kod skeptika iz Akademije iz I i II veka p.n.e. Karneada ili Filusa. Filus ide toliko daleko da tvrdi da ne samo da je za pojedinca neracionalno da se pravedno ponaša, nego bi i za državu bilo loše ukoliko bi pojedinci u njoj bili pravedni; da je tako, Rim bi ostao siromašno selo, a ne bio imperija. Ono što je za državu ipak važno jeste da teži održavanju privida pravednosti, kako bi neko mogao imati koristi od ugleda koji ima pravda, a da izbegne nedaće koje sa sobom nosi strogo poštovanje zahteva pravde. (James E. Holton: «Marcus Tullius Cicero», u: Strauss and Cropsey, 1987: 168-173)

⁴ Mada je izraz moderna država pleonazam, jer ne postoje države koje nisu moderne države. Začetke ideje države i prakse državnosti kakvu danas poznajemo nemamo pre XVI veka. Ipak, ovaj izraz se koristi da bi se država razlikovala od drugih oblika političke organizacije, kakav je antički polis, rimska republika ili feudalni sistem prava i privilegija, za koji se takođe često upotrebljava izraz država (Vincent, 1987).

nog ili spontanog stanja u vidu ugovora da bi se konstruisao politički autoritet koji će spolja uspostavljati norme poretka u skladu sa *ex ante* definisanim ograničenjima i procedurama. Arbitar ima ulogu spoljnjeg garanta da će se poštovati samo relevantne strategije delovanja, a njegova odluka uživa poverenje zasnovano na konsenzusu o ovlašćenjima i načinima presuđivanja sporova. Ovo je savremena verzija hobsovskog arbitra, odnosno javnog političkog autoriteta ovlašćenog da konstituiše javni poredak i sudi prema njemu (Gauthier, 1995: 25-26). c) Norme saradnje mogu takođe biti ishod predpolitičkog jedinstva koje se može ostvariti tumačenjem trajne povezanosti sudbina kroz zajedničku istoriju i zajednički interes pripadnika grupe, koje se objektivizuje kroz partikularizovane zajednice sećanja i tumačenja, a nacija je samo jedna takva zajednica, možda najvažnija (Margalit, 2002, Melluci, 2006).

U drugoj polovini dvadesetog veka, međutim, formulisan je niz ubedljivih argumenata da ovako formulisane norme društvene koordinacije i saradnje, ako se tumače sa liberalno-demokratskog stanovišta, ne čine koherentan skup i sadrže unutrašnje napetosti koje destabilizuju politički poredak (npr. Arrow, 1951/1963, Sen, 1970, Frochock, 1980). Neprijatan ishod ovih argumenata jeste da su kolektivne odluke koje se donose unutar određenog političkog okvira ili nedemokratske ili nedosledne. Ukratko, izostala je koordinacija i saradnja koja daje optimalne rezultate u odnosu na preferencije pojedinaca i grupa definisanih nezavisno od okvira koordinacije i saradnje. To pokazuje da politički okvir nije neutralan u odnosu na svaki (realistično definisani) sistem preferencija. Ukratko, konačne kolektivne odluke, kakve su političke, pod verovatnim okolnostima (postoji više od jedne alternative), ili su nekonzistentne i proizvode napetosti unutar sistema, ili, ako su unutrašnje dosledne, favorizuju neki sistem preferencija (koji se zbog toga može nazvati diktatorski).

Posledice su veoma neugodne, jer bismo morali izvesti zaključak da je benevolentni diktator ili socijalni inženjer u stvari najbolje rešenje za vladavinu. To nije problem za političke poretke koji se ne legitimišu vrednostima kao što su individualne slobode i jednakost. Za one koji to čine to stvara ozbiljne strukturne poremećaje i legitimacijske deficite. Ove deficite je na elegantan način izrazio Amartija Sen. Ako se samo pod pretpostavkom benevolentnog diktatora mogu doneti unutra-

šnje dosledne i optimalne kolektivne odluke onda liberalna demokratija ima dva ozbiljna deficita: a) politički: u sferi političkog odlučivanja prinuđeni smo na “ekstremno žrtvovanje participatornih odluka” i b) društveni: u socijalnoj sferi se pokazuje “gruba neosetljivost prema različitim interesima različitih delova populacije” (Sen, 2002: 69).

Ovde imamo dva izbora. Jedno je da odustanemo od ideja političke racionalnosti, racionalnosti kolektivnih odluka, političkog morala itd. što je put koji predlažu Bjukenen i Talok iz knjige *The Calculus of Consent*, ali i mnogi drugi koji se danas nazivaju libertarijancima. To znači da priznamo da je liberalna demokratija manjkav sistem koji ne daje najbolje rezultate i da ne pokušavamo da tražimo rešenja unutar političkog sistema. Drugo je ono koje je naznačio i sam Erou, a to je da pokušamo da na nekim drugim osnovama pomirimo perspektivu individualne racionalnosti sa imperativima političkog poretka.⁵ To znači, da pokušamo da redizajniramo ustanove liberalne demokratije tako da one daju rezultate koji će im obezbediti punu legitimnost. Problem je što ovo rešenje podrazumeva uplitanje države u društvenu sferu u meri koja je mnogima neprihvatljiva. Da bi se razrešila dva gorepomenuta deficita (društveni i politički) potrebne su politike preraspodele koje bi motivisale građane da aktivnije učestvuju u političkom procesu i pokazale da politički okvir jednako tretira i uvažava interese svih. U tom slučaju, liberalnoj demokratiji je potrebna teorija pravde koja će omogućiti svima da budu tretirani kao jednaki građani i uravnotežavati njihove interese na način koji nikome unapred neće davati prednosti. Reprezentativni primer takve teorije jeste veoma uticajna Rolsova teorija pravde, koja je na različit način izložena u knjigama *Teorija pravde* (Rawls, 1971/1998) i *Politički liberalizam* (Rawls, 1992/1996/1998b).

⁵ Zbog toga, ključni problem, na kome počiva mogućnost demokratije na liberalnim osnovama postaje “izbor mehanizma koji će na najbolji način dovesti do poklapanja pragmatičkih imperativa sa moralnim”. “U tom pogledu”, kaže Erou, “opravdanje demokratije počiva na dokazu da su slobodna rasprava i iznošenje mišljenja najprikladnije tehnike dolaženja do moralnog imperativa implicitno zajedničkog za sve” (isto: 85). U tom pravcu su se kretali mnogi pokušaji razrešenja teoreme nemogućnosti: pokušajem izmirenja pragmatičke tačke gledišta koja se sastoji u interesu za ostvarenjem pojedinačnih ciljeva definisanih individualnim poretkom preferencija sa društvenim i političkim poretkom čije se osnove mogu vrednovati u odnosu na usaglašenu tačku gledišta.

Pravda, reciprocitet i preraspodela

Rešenje problema preraspodele tradicionalno se vezuje za politike koje se odnose na probleme siromašnih i onih u nepovoljnom položaju. Ono što mene ovde zanima jeste pitanje da li postoje neki sistemski poremećaji koji mogu uticati na celokupne životne izgledne pojedinca, a koji daju za pravo državi da interveniše u ime pravde. Važan deo privlačnosti Rolsove *Teorije pravde* sadržan je u otvaranju ove mogućnosti i to sa stanovišta liberalne teorije. On je pokazao kako se ona može boriti sa problemom sistemskih nepravdi koga su, do tada, socijalističke teorije rezervisale za sebe⁶.

Konflikti koji se nalaze u središtu liberalno demokratske koncepcije države proizvode nepravde, i to duboke nepravde koje su ugrađene u samu strukturu poretka, u njene središnje institucije i prakse. Zbog toga su one naizgled anonimne i ne mogu se u potpunosti trasirati do izolovanih postupaka pojedinaca. Učinak pojedinačnih postupaka, zbirno posmatranih, nije moguće procenjivati nezavisno od konteksta u kome se delovanje odvija. Njihov ishod je često rezultat mnogih slučajnosti i nepredviđenih posledica i, što je još važnije, pozadinskog delovanja uvek već nekako uređenog sistema ustanova i praksi koje čine jedinstvenu shemu. Rols ovu shemu naziva osnovna struktura društva. Delovanje osnovne strukture kao "jedne sheme" ne može se zanemariti u procenjivanju poretka. Osnovna struktura uvek deluje u pozadini, iza leđa pojedinaca, i u značajnoj meri određuje posledice i smisao njegovih postupaka. Rolsovo "usresređivanje na osnovne ustanove društva i njihove učinke omogućuje da se razjasni kako nepravda može biti sistemski, može postojati, a da njen trag ne vodi ni do jednog očigledno nepravednog postupka pojedinaca ili grupa" (Pogge, 1989: 11). To

⁶ Ekerman u tom smislu piše, Rols je „izvršio dubok uticaj na mene još otkako sam kao student slušao njegova predavanja ranih šezdesetih. Ona su uključivala središnji značaj osnovne strukture društva za teoriju pravde. Tu se politički liberali razlikuju od libertarijanaca. Mi priznajemo, a oni ne, da je početna pozicija u životu svakog čoveka duboko oblikovana uticajem porodice, sistema obrazovanja, raspodele bogatstva, institucije privatne svojine i organizacijom tržišta. Liberali odbijaju da tretiraju ove osnovne ustanove kao da su nastale nevidljivom rukom koja se promalja iz prirodnog stanja. Mi ustrajavamo na tome da ih podvrgnemo demokratskoj kontroli“ (Ackerman, 1994: 367-368)

je razlog zašto se delovanje osnovne strukture ne može procenjivati uz pomoć načela kojima procenjujemo postupke pojedinaca⁷.

Problem se dalje usložnjava zato što osnovna struktura društva od samog početka života ima dubok uticaj na ciljeve, težnje, stavove čak i karakter ljudi. U zavisnosti od toga kako je osnovna struktura oblikovana, ona može unapređivati šanse ljudi da iskoriste svoje sposobnosti, da ostvare vlastite ciljeve i težnje ili da oblikuju karakter prema vlastitom samorazumevanju. Delovanje osnovne strukture kod Rolsa je duboko i od samog početka života. Ono prožima mnoge važne segmente života i utiče na životne izgledе, posebno ako je osnovna struktura oblikovana pod uticajem nejednakosti nastalih usled delovanja prirodnih, društvenih i istorijskih slučajnosti⁸. A to je uvek slučaj kada se ona posmatra kao zbir kumulativnih učinaka pojedinaca i procenjuje sa stanovišta agregacije preferencija, koje su, sa svoje strane, nastale uvek unutar već oblikovane osnovne strukture⁹. Stoga se uređenje osnovne strukture ne može procenjivati sa tačke gledišta koja je unutar osnovne strukture, jer bi takvo gledište već bilo pod uticajem delovanja osnovne strukture i moglo biti izloženo sumnji da je dogmatsko ili ideološko. Osnovna struktura mora se procenjivati sa tačke gledišta koja je izvan osnovne strukture, do koje se dolazi rekonstrukcijom uslova pod kojima bi izbor određene sheme saradnje mogli smatrati fer i slobodnim.

⁷ Sam Rols priznaje da ovaj razlog, mada prisutan, nije dovoljno razvijen u *Teoriji pravde* (1971: §12, str. 75) i da ga je razvio tek u odgovoru na Nozikovu kritiku, prvi put u tekstu *Basic Structure as Subject* iz 1978. godine, a kasnije u Rawls, 2001b:55. fn 21 i Rawls, 1998b: 304-317)

⁸ Po Rolsu postoje najmanje tri vrste takvih slučajnosti: 1) društvena klasa i poreklo pojedinca u kojoj je rođen i razvija se u dobu pre punoletstva, 2) prirodna obdarenost i šanse da razvije svoju darovitost i 3) sudbina i dobra ili loša sreća tokom života (kako na njih utiču bolesti ili nesreće, ili, neke društvene okolnosti izvan kontrole pojedinca, nezaposlenost, regionalne ekonomske krize, ratovi). (Rawls, 2001b, 55)

⁹ Erou je takođe bio svestan ovog problema kada ukazuje na nerealnost pretpostavke da se preferencije (koje kod njega uključuju i vrednosti) uzimaju kao nepromenljive, ali smatra da to predstavlja nepremostiv metodološki problem (analogno Hajzenbergovom dokazu neodređenosti u mikrofizici): "mi takođe pretpostavljamo ... da se individualne vrednosti uzimaju kao podaci koji se ne mogu menjati prirodom samog procesa donošenja odluka. To je, naravno, standardno gledište u ekonomskoj teoriji (uprkos tome što su takvi autori kao ... tvrdili da je ova pretpostavka nerealistična) i u klasičnom liberalnom verovanju. Ako se na same individualne vrednosti može uticati metodom društvenih nauka, postaje mnogo složenije odrediti šta znači da je jedan metod prihvatljiviji od drugog. (Arrow, 1951/1964: 7-8)

Uzajamni uticaj koji postoji između oblika osnovne strukture društva i delovanja pojedinaca i grupa unutar nje i prema njoj još više usložnjava uspostavljanje merila na osnovu kojih možemo procenjivati osnovnu strukturu kao jednu shemu. Osnovna stuktura može biti nestabilna i menjati karakter. Pravedna osnovna struktura u trenutku t_1 , može, kumulativnim učinkom pravednih postupaka pojedinaca, definisanih prema principima pravedne osnovne strukture u datom isečku vremena, u trenutku t_2 postati nepravedna ili u trenutku t_3 postati neodrživa. Zbog toga, nije dovoljno samo opisati načela koja bi poslužila kao uspešna i opravdana merila, nego i pokazati kakve bi oblike delovanja ohrabrivala (i generisala) osnovna struktura oblikovana prema ovim principima i da li bi njihov povratni uticaj menjao osnovnu strukturu na način da izgubi značajne odlike koje su je prvobitno činile prihvatljivom. Osnovna struktura mora biti samoodrživa na vlastitim pretpostavkama; da bi bila pravedno oblikovana, mora generisati pravedne oblike delovanja pojedinaca i ostati pravedna tokom vremena.

Ovo je važno jer je društvo zadati životni okvir, i ne postoji Robinson Kruso opcija karakteristična za Hobsovske ugovorne teorije¹⁰. Ipak, društveni okvir nije nepromenljiv. Njegovo uređenje se može shvatiti kao rezultat mnogih istorijskih, socijalnih, kulturnih slučajnosti, ali i kao „kolektivni poduhvat“. Kao kolektivni poduhvat uređenje društva je podložno kolektivnoj kontroli onih koji joj se pokoravaju kroz institucionalne mehanizme. Svako pojedinačno može uticati srazmerno svom udelu u društvenoj, a pre svega, političkoj moći. Zbog toga je pravedna raspodela društvene i političke moći jedno od središnjih moralnih pitanja jer je to uslov mogućnosti vođenja života kakav želimo, imajući u vidu datost društvenog okruženja i njegov povratni uticaj.

Ideja izloženosti nekoj shemi saradnje ne podrazumeva da moramo prihvatiti grupne norme ma kakve bile. Sve što je u njoj sadržano jeste da je nespremnost na bilo kakvu saradnju osim one koja vodi ka

¹⁰ Gotje u svojoj knjizi *Morals by Agreement* otvoreno polazi od takvog shvatanja osobe. Moralnost i racionalnost su određeni u odnosu na „ekonomskog čoveka“ koji je „prirodni čovek našeg vremena“, „Svaki čovek je stoga Robinson Kruso“ ...„sam na svom ostrvu“ koji „uživa plodove svog rada“. Slično je i u tržišnoj interakciji. (Gauthier, 1986: 91). Tržište i moral imaju prema tome istu sposobnost neprinudnog „pomirenja individualnih interesa za zajedničkom dobiti“.

ostvarenju vlastitih ciljeva nije razumna opcija. Sledenje individualnih ciljeva uvek već mora biti stavljeno u kontekst javno priznatih ili javno nametnutih pravila (eliminacija dileme zatvorenika) koja definišu položaj građana. Stoga za osnovnu strukturu društva nije održiva ona opcija koja ne može da obezbedi recipročan položaj građana u socijalnoj strukturi „dopuštajući prevelike socijalne nejednakosti. Rols na primer, predlaže pet mera koje imaju egalitarni karakter i koje bi u pozadini čuvale recipročni položaj građana. To su: a) javno finansiranje izbora i dostupnost informacija o političkim pitanjima, b) fer jednakost mogućnosti u određenoj meri, posebno u obrazovanju i obučenosti, c) pristojna distribucija prihoda i bogatstva koja zadovoljava uslov da svim građanima obezbeđuju univerzalna sredstva za (razložno) i delotvorno korišćenje njihovih sloboda i mogućnosti, d) društvo kao poslodavac onima kojima je to poslednje utočište, ili druge socijalne i ekonomske politike koje bi sprovođila vlada i lokalne samouprave, e) osnovno zdravstveno osiguranje svih građana (Rawls, 1996: lviii-lix).

Pravda, legitimnost i preraspodela

Drugi problem koji je gore spomenut je politički. Najkraće rečeno, društvo koje je nepravedno strukturisano ne može biti stabilno jer snažno demotiviše učešće nekih grupa u političkom procesu i društvenoj kooperaciji. Pozitivni uslov stabilnog održanja sheme kooperacije koju čine slobodne i jednake osobe bio bi da učesnici u razumnoj meri osećaju trajnu privrženost principima na kojima shema saradnje počiva. Privrženost principima povećava verovatnoću da će osnovna struktura biti onakva kako je opisana pomoću principa. U suprotnom, učesnici bi, kada bi mogli da biraju, radije živeli u drugačije uređenoj shemi saradnje ili bi tražili da se otcepe. Takvu asocijaciju možemo nazvati nestabilnom (Nozik, 2003: 389). Problem je pre svega politički, jer u konačnom održanje sheme saradnje, posebno u demokratijama, zavisi od političke volje. Problem je što većinska politička volja ne mora biti reprezentativna. U demokratijama se mnoge važne odluke relativno često donose preglasavanjem, a to može dovesti do krivljenja she-

me saradnje: “Važno je za životnost pravednog demokratskog poretka tokom vremena da politički aktivni građani razumeju ove ideje (bitne ustavne elemente). Jer, dugoročno posmatrano, osnovna tumačenja bitnih ustavnih elemenata se određuju politički. Uporna većina ili postojan savez dovoljno jakih interesa mogu učiniti sa ustavom ono što žele”. (Rawls, 2001: 496). U takvim situacijama, kako naglašavaju mnogi autori, održivost sistema zavisi od privrženosti građana ustanovama i vrednostima koje otelovljuju. Luman u tom smislu naglašava zavisnost pravnog sistema od političke privrženosti kada kaže da će “pravo ... izgubiti izvesnost da će za sebe moći mobilizovati svest kada to bude trebalo, odnosno kada bude politički trebalo”, Hana Arendt slično kaže za sve društvene ustanove, jer kada ustanove “okoštaju” i ne podupire ih “životna snaga naroda” spadaju samo na “vlastodržačke aparate pri-nude” (navedeno prema, Brunkhorst, 2004:18).

Zbog toga test pogodnosti političkih ideja za javnu povelju dobro uređenog društva jeste njihova sposobnost budu konstruisane kao političke vrednosti koje mogu prihvatiti građani ukoliko sebe vide kao slobodne i jednake sa drugima. Politička koncepcija za ustavno demokratsko društvo mora biti sposobna da ostvari političko jedinstvo u društvu u kome postoje duboke razlike u pogledu moralnih vrednosti koje građani slede. Ona ne sme žaliti (niti slaviti) činjenicu da slobodni razvoj moralnih i intelektualnih sposobnosti vodi do nesamerljivih razlika, nego ih prihvatiti kao opštu činjenicu ljudske egzistencije (*conditio humana*). Prevazilaženje ovih razlika mora biti moguće pomoću skupa javno prihvaćenih razloga i načina dokazivanja¹¹, a to nije izgledno imajući u vidu javno dostupne resurse opravdanja. U tom smislu ni nauka, ni religija niti filozofija nisu uspele da nametnu svoje metode i vrednosti

¹¹ To je smisao ideje o teretima rasuđivanja koja je više istorijska i sociološka nego logička ili konceptualna (Mulhol i Swift, 1992, str. 224). Alen Bjukenen upotrebljava izraz socijalna epistemologija da bi označio socijalnu uslovljenost naših normativnih uvida, što bi u dobroj meri odgovaralo smislu tereta rasuđivanja. Svedočanstvo koje Rols nudi za nemogućnost postizanja političke saglasnosti jeste sociološko-istorijskog tipa. To je činjenica da verodostojna pretpostavka «trajne nesaglasnosti» ili «trajnog pluralizma» unutar slobodnih društava, a ne nepobitan dokaz unutrašnje nemogućnosti u smislu filozofskog skepticizma što podrazumeva, kao kod Dekarta ili Hjuma, «da nužni uslovi saznanja nikada ne mogu biti dostignuti». Tereti rasuđivanja označavaju «praktičnu nemogućnost postizanja razložne i delotvorne političke saglasnosti u pogledu sudova o istinitosti obuhvatnih učenja» (Rawls, 1996, 63).

kao prihvaćene obrasce prosuđivanja javnih pitanja. Obuhvatna učenja izgubila su moć da se nametnu kao političke povelje. Ni liberalizam ne prolazi bolje.

Liberalizam u ovom pogledu upada u paradoks, koji se može izraziti na različite načine. Džin Hempton ga izražava preko pojma tolerancije. Sa jedne strane liberalizam toleranciju shvata kao intrisičnu vrednost i zahteva da država ostane neutralna u postupanju sa suprotstavljenim gledištima građana. Sa druge strane, liberalizam mora zahtevati povlašćen položaj za sebe i zahtevati da se primeni prinuda protiv onih koji se ogreše o princip tolerancije (Hampton, 1989: 803). Ričard Belami i Martin Holis jezgrovitije izražavaju ovu ideju tvrdeći da „liberalizam ne može braniti sam sebe pozivajući se na inherentnu superiornost liberalnog ideala, a da ne postane neliberalan“ (Bellamy and Hollis, 1995: 2). Rajner Frost u elegantnoj i često navodenoj formulaciji određuje liberala kao „čoveka koji nije kadar da zauzme vlastiti stav u argumen-taciji“, ali koji, moramo dodati, istovremeno tvrdi da je u pravu.

Princip tolerancije je zbog toga supstantivno jezgro liberalizma kao političke koncepcije. Tačnije, to je učinak koji je imao princip tolerancije u odnosu na verske sukobe u XVI i XVII veku. On je stvorio novu konceptualnu, društvenu dimenziju koja je omogućila politički konsenzus zaraćenih strana. Jednostavna ideja da političko polje treba da ostane neutralno u odnosu na duboke doktrinarne sporove otvorila je prostor izgradnji ustavno-demokratskih društava. Pomoću ideje tolerancije je ocrtano političko polje i konstruisane političke vrednosti koje ujedno afirmišu vrednosti zajedničkog života i izbegavaju sukobe. Vremenom je ova ideja zadobila široku podršku u javnoj političkoj kulturi i postala samostalna politička vrednost koja ima moralna obeležja. Ukratko, radilo se o tome da se konstruiše politička koncepcija oko kojih je moguće postići saglasnost.

Stoga svako obuhvatno moralno, filozofsko ili religijsko učenje, pa i ono najbolje, ne može pretendovati na to da bude politička koncepcija ustavno-demokratskog društva. Zato što je obuhvatno, a ne zato što nije istinito ili ispravno. Upravo pretenzija na obuhvatnost koja podrazumeva pretenziju na superiornost ili istinitost čine svako učenje nepodobnim da bude javna politička povelja društva. Društva, na sadašnjem stepenu razvoja, nemaju javne resurse pomoću kojih bi razrešila sporove u

vezi sa obuhvatno definisanom javnom poveljom društva¹². Problem je što su ovi sporovi vanteorijski i mogu imati ozbiljne praktične posledice. Da su vanteorijski znači da ne postoji usaglašena procedura procene njihove istinitosti ili ispravnosti, nego su kriterijumi istinitosti i ispravnosti najčešće ugrađeni u sama učenja i zavise od bazičnih uverenja koja pobornici prihvataju i koja shvataju kao važan deo svog identiteta. Doktrinarni sporovi na taj način mogu prerasti i u identitetska sporenja koja dobiju ozbiljnu javnu dimenziju.

Pitanje koje se onda postavlja jeste, kada je dopušteno upotrebljavati silu da bi se obezbedilo saobražavanje sa političkim principima. To je moralni zahtev sadržan u pojmu legitimiteta da politički poredak „realizuje neke vrednosti dobrovoljne saradnje u sistemu ustanova koji je neizbežno prisilan« (Nagel, 1991: 36). Politička prinuda predstavlja moralni problem koji se ne može rešiti samo sa najbolje dostupne moralne tačke gledišta, nego ako se pitamo na šta nas politički poredak zasnovan na pravdi prisiljava. U demokratskom društvu, politička povelja koja zaslužuje takvo priznanje, uz izvesno interpretativno nasilje nad Kantom i Rolsom, mora zadovoljiti dva uslova: a) da principe pravde povezuje sa pravnim i političkim okvirom prema svima dostupnim standardima prosuđivanja i b) vodi ka pravednijem društvu jer b.1) obrazuje građane u pogledu vlastitih zahteva i b.2) uspostavlja javne standarde političkog opravdanja i kritike.

¹² Kompletna lista razloga zašto je konsenzus o nekoj obuhvatnoj doktrini nemoguć izložena je u petoj opštoj činjenici političke sociologije koja se odnosi na terete rasuđivanja, kojih ima ukupno šest i mogu se sumirati na sledeći način (Rols, 1998b: 56-57): Prva tri se odnose na opšte teškoće u zaključivanju i postizanju konsenzusa. Njih čine teškoće u pristupu i proceni činjenica, teškoće u pripisivanju jednog tumačenja nekog suda u odnosu na neki drugi i nejasnost svih naših pojmova. Poslednje dve teškoće imaju iste karakteristike kao i suštinska osporivost normativnih pojmova, mada Rols odbija da im pripíše epistemološki značaj, neko ih upotrebljava samo da bi objasnio zašto se razložne osobe mogu neslagati i pri iskrenoj upotrebi intelektualnih sposobnosti. Četvrti se odnosi na različitost ličnih istorija koje čine ukupno iskustvo pojedinca u svetlu koga se prihvataju i procenjuju moralne vrednosti. Razlike u socijalnom i etničkom poreklu, okruženju, obrazovanju, religijskom iskustvu itd, otežavaju saglasnost među pojedincima i grupama i čine je malo verovatnom. Peti teret rasuđivanja tiče se doktrinarnih neslaganja, odnosno različitih vrednosti koje se pripisuju različitim socijalnim, političkim i moralnim idealima. Konačno, šesti teret poznat je iz Berlinovih dela i tiče se ličnih i socijalnih životnih uslova koji ne dopuštaju da se sve vrednosti koje odobravamo realizuju. Zbog toga “što smo prisiljeni da biramo između ovih slavljanih vrednosti, suočavamo se sa velikim teškoćama u postavljanju prioriteta” (Rols, 1998b: 57).

Osim uravnoteživanja društvenih nejednakosti zasnovanih na recipročnom položaju pojedinaca u društvenoj strukturi, u dobro uređenom društvu moraju se uvažavati i različiti doktrinarni zahtevi u odnosu na raspodelu resursa koji se tiču jednakog građanstva građana različitih uverenja. Marginalizovane grupe svakako nisu spremne da daju podršku institucijama koje vrše raspodelu koja ih ostavlja na marginama društva i bez resursa i uticaja da poprave svoj položaj. To je naročito važno u periodima kriza kada je trajna privrženost građana institucijama presudna za održanje sheme saradnje (Matan, 2008). Institucije koje nema ko da brani izložene su rizicima sa nesagledivim posledicama, mnogi primeri iz svetske i domaće istorije to potvrđuju, jer malo ko je spreman da brani institucije (i države) koje smatra nepravednim.

Zaključak

Mogućnost države da vrši preraspodelu je važno sredstvo za održanje političkog poretka kao institucionalizovane sheme saradnje. U tom pogledu potrebno je redizajniranje ustanova liberalne demokratije u skladu sa principima pravde kako bi se očuvala njena stabilnost i nadoknadili deficiti legitimnosti. Ustanove moraju čuvati recipročan položaj građana u društvenom i političkom smislu. U suprotnom se demokratske institucije mogu pretvoriti u sredstvo dominacije kojim se favorizuju određeni interesi i određene grupe ljudi. Zbog toga je potrebno da se određeni principi pravde povežu sa pravnim i političkim okvirom. Ovde nije razmatrano pitanje koji su to principi i kakav je njihov karakter, ali je izvesno da se oni moraju odnositi na probleme i neravnoteže koje opterećuju dato društvo i da moraju zadovoljavati određene teorijske i moralne kriterijume. Pravda je politička vrlina koja političku moć i prinudu stavlja u određene moralne okvire i pokušava da ih podvrgne svojim ciljevima. Naravno, moralne ideje se ne mogu do kraja realizovati u fizičkom i socijalnom okruženju, ali one moraju biti takve da nije bez smisla orijentisati se prema njima u našem socijalnom svetu i datoj istorijskoj situaciji i da je moguće tokom celokupnog života održavati razložnu veru u njihovo ostvarenje. Bez takve orijentacije,

ostaje nam izbor unutar nezahvalne alternative: da budemo utopijski sanjari ili cinični fatalisti. U suprotnom samo ljudi “pokvarenog srca” ili “zaslepljeni zanesenjaci” mogu biti dobri građani. Rasprave o pravdi u poslednjih skoro četrdeset godina pokazuju da to ne mora biti gubitnička opcija.

- Ackerman, Bruce (1994): “Political Liberalism”, *Journal of Philosophy*, Nr. 7, July
- Arrow, Kenneth J. (1951/1963): *Social Choice and Individual Values*, New Haven and London, Yale University Press
- Bellamy, Richard and Hollis, Martin (1995): “Liberal Justice: Political and Metaphysical”, *The Philosophical Quarterly*, Vol. 45, Nr. 178, 1-19.
- Fleischacker, Samuel (2004): *A Short History of Distributive Justice*, Harvard University Press
- Frohock, Fred. M (1980): “Rationality, Morality and Impossibility Theorems”, *American Political Science Review*, Vol. 74, No.2: 373-384
- Gauthier, David (1986): *Morals by Agreement*, Oxford: Clarendon Press
- Gauthier, David (1995): “Public Reason”, *Social Philosophy and Policy*, god. 12, br. 1 (Winter): 19-42.
- Hampton, Jean (1989): “Should *political philosophy* be done without metaphysics?”, *Ethics*, 99/4, str.791 – 814
- Hardin, Russell (1982): *Collective Action*, Oxford: Oxford University Press
- Holton James E. (1987): “Marcus Tullius Cicero”, u: Strauss, Leo i Cropsey, Joseph (ur.): *History of Political Philosophy*, Chicago i London: Chicago University Press
- Loos, Fritz i Schreiber, Hans-Ludwig (1997): “Recht, Gerechtigkeit”, u: Brunner, Otto, Conze, Werner i Kosellek, Reinhart (ur.): *Geschichtliche Grundbegriffe*, knj. 5, Stuttgart: Klett-Cotta
- Lu, Catherine (1998): “Images of Justice: Justice as a Bond, a Boundary and a Balance”, *Journal of Political Philosophy*, god. 6 br 1: 1-26
- Matan, Ana (2008): *Teorija političke legitimnosti Johna Rawlsa*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb

- Margalit, Avishai (2002), *The Ethics of Memory*, Cambridge MA: Harvard University Press
- Melluci, Alberto (2006), "Pamćenje, solidarnost, identitet", u: Cerruti, Ferio (prir.), *Identitet i politika*, prev. Vesna Pavković, Politička kultura, Zagreb
- Mulhall, Stephen and Swift Adam (1992): *Liberals & Communitarians*, Oxford/ Cambridge, Mass.
- Nagal, Tomas (1991): *Equality and Partiality*, New York: Oxford University Press
- Nozick, Robert (2003): *Anarhija, država i Utopija*, prev. Božica Jakovlev, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb (Nozick, Robert (1974): *Anarchy, State and Utopia*, New York:Basic Books)
- Paskal, Blez (1965): *Misli*, Kultura, Beograd
- Pogge, Thomas (1989): *Realizing Rawls*, Cornell University Press, Ithaca and London
- Rawls, John (1971/ rev. ed.1999): *Theory of Justice*, Harvard University Press;
- Rols, Džon (1998a): *Teorija pravde*, prevod dr Milorad Ivović, CID/JP Službeni list SRJ, Podgorica,. Prevod je rađen prema revidiranom izdanju.
- Rawls, John (1993/1996): *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York;
- Rols, Džon (1998b): *Politički liberalizam*, prevod, Ljiljana Nikolić, Filip Višnjić, Beograd, Prevod je rađen prema izdanju iz 1993. koji se razlikuje po novom predgovoru i tekstu *Odgovor Habermasu*, koji je naknadno dodat.
- Rawls, John (2001): *Collected Papers*, ed. Samuel Freeman, Harvard University Press,
- Rawls, John (2001a): *Justice as Fairness: A Restatement*, ed. Erin Kelly, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts/London, England
- Sen, Amartya, (2002): *Rationality and Freedom*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts/London, England
- Vincent, Andrew (1987): *Theories of the State*, Basil Blackwell, NY

THE STATE, JUSTICE AND REDISTRIBUTION

Abstract: The article deals with a justification of the modern concept of distributive justice which implies redistribution of resources according to specific principles of justice. The justification started from immanent deficits of contemporary democratic state and addresses two of them: a) unequal concern for the interests of the disadvantaged groups and b) sacrifice of participation in order to maintain stability and coherence of decision-making procedures. These deficits decrease stability and legitimacy of democratic states. Democratic decision-making procedures do not have immanent resources to solve these problems. Thus, we need a theory of justice which preserves background reciprocity of citizens' powers for effective use of rights and liberties. For these reasons the state should implement a series of redistributive policies in order to provide to citizens enough resources for fair and effective participation in scheme of cooperation and maintain stability and legitimacy of institutions.

Key words: justice, redistribution, basic society structure, reciprocity, stability, legitimacy

DRŽAVA, DEMOKRATIJA I SUPSIDIJERNOST

Sažetak: *Autor analizira ulogu, mesto i značaj principa supsidijernosti u modernoj demokratskoj državi, nastojeći da pokaže da je princip supsidijernosti mnogo stariji i kompleksniji od njegovog korišćenja u aktuelnim raspravama o Evropskoj Uniji ili odnosa između federalnih jedinica u složenoj državi. Ukazuje se na dvostruku ulogu principa supsidijernosti, kako kao principa organizacije društva (asocijativistička izgradnja zajednice), tako i kao principa organizacije države (teritorijalna organizacija vlasti) u procesima demokratizacije i liberalizacije. U tekstu se analizira komplementarnost principa supsidijernosti sa principima decentralizacije, liberalizacije i ekonomske racionalnosti, a naročito mesto i uloga ovog principa u deliberativnoj demokratiji.*

Ključne reči: *država, demokratija, supsidijernost, decentralizacija, asocijativizam, federalizam, lokalizam, zajednica, globalizacija, upravljanje, deliberativna demokratija*

Pojam supsidijernosti i njegovo poreklo

Demokratski poredak, između ostalog, podrazumeva relativnu autonomiju građanskog društva i decentralizovan sistem vlasti. Stoga su vibrantno građansko društvo, s jedne, i regionalizam i lokalna uprava, s druge strane, važan elemenat demokratskog poretka. A u tome važnu ulogu ima princip supsidijernosti.

Promena jednog izrazito autoritarnog centralizovanog sistema u demokratski i decentralizovani sistem vlasti predstavlja složen i dalekosežan poduhvat koji zahteva celovitu rekonstrukciju i sobom nosi znatne političke, ekonomske i socijalne posledice. Ovaj tekst ima za cilj da ukaže na značaj i mesto principa supsidijernosti, kako kao principa organizacije društva (asocijativistička izgradnja zajednice), tako i kao principa organizacije države (teritorijalna organizacija vlasti) u procesima demokratizacije i liberalizacije. Cilj ovog rada je i da ukaže da princip supsidijernosti nije samo princip značajan za uređivanje odnosa nadležnosti između različitih nivoa odlučivanja u nadnacionalnoj zajednici poput Evropske Unije, pa ni samo za odnose između federalnih jedinica u jednoj složenoj državi (na šta se obično svodi), nego da on ima svoje mesto u svakoj demokratski uređenoj državi. Više je područja primene principa supsidijernosti: između nadnacionalne zajednice i članice; između federacije i federalnih jedinica u federalnoj državi; između države i njenih nižih jedinica u decentralizovanoj unitarnoj državi; između društvenih zajednica (poput porodice, udruženja, zadruge, verske zajednice i drugih) i države; i konačno, između pojedinca i bilo koje zajednice. Otud se smisao principa supsidijernosti i njegov značaj i značenje kao političko-filozofskog pojma i regulativnog principa nalazi u tome što je jednako važan i za (u)pravni i politički poredak i kao političko-filozofski standard uređenja odnosa u savremenoj državi. U tom smislu, supsidijernost je standard za procenu raspodele nadležnosti po principu da se višem nivou vlasti ili široj zajednici prepušta samo ono što on može bolje i efikasnije da ostvari, odnosno da sva pitanja koja mogu da se reše na nižim nivoima, ne treba da se prenose na više nivoe vlasti i upravljanja. To je sasvim u skladu sa njegovom osnovnom upotrebom podržavanja upravne raščlanjenosti, regionalizacije i decentralizacije.¹

¹ Sam izraz »supsidijernost« je relativno nov, iako je reč latinskog porekla (*supsidium*). Etimološki koreni u rimskom vojnom vokabularu u kome je označavala »rezervu« koja se uvodila iz druge borbene linije. Izraz je u novije doba iskovao nemački katolički socijalni filozof Gustav Gundlach (Gundlach) u prvoj polovini 20. veka, a pojam je prvi put bliže odredio nemački teolog Vilhelm Emanuel fon Keteler (Wilhelm Emmanuel von Ketteler) krajem 19. veka (O tome up. Oswald von Nell-Breuning, »Supsidiaritätsprinzip«, in: *Staatslexikon. Recht. Wirtschaft. Gesellschaft*, Hrsg. von Görres-Gesellschaft, Verlag Herder, Freiburg in Breisgau, 1962, Siebter Band, Reihe 826)

Središnja ideja supsidijernosti je da »država ne treba da se bavi onim što mogu da urade pojedinac i manje jedinice.«² U svakodnevnom govoru načelo supsidijernosti se najčešće izražava kroz frazu »najbliže građanima«, što ukazuje da se radi o temeljnom načelu slobode i demokratije, koje navodi na uspostavljanje jednog političkog standarda, po kome odluke treba da se donose tamo gdje će njihovi efekti najneposrednije i da se osele. Supsidijernost podvlači pravo malih »životnih krugova« i tako zasniva jednu načelnu skepsu prema etatističkim zahvatima, autokratskim oblicima vladanja i centralističkoj koncentraciji moći.³ U tom smislu, načelo supsidijernosti je političko-filozofski princip i normativni orijentir, koji priziva disperziju i dekoncentraciju vlasti i spuštanje nivoa odlučivanja na najniže upravno i politički kompetentne jedinice. Stoga je to načelo na kome počiva regionalizacija i lokalna uprava i samouprava. Ali ono zahteva i nešto više od puke devolucije i decentralizacije, vertikalnu ravnotežu i uzajamnu kontrolu vlasti i odlučivanja.

Štaviše, normativni potencijal supsidijernosti se ponekad shvata još šire, jer se uzima da pored ove upravno-političke dimenzije - ili čak i pre nje - supsidijernost ima i svoju društveno-političku stranu. Naime, supsidijernost jednim delom zahvata i horizontalnu ravan odnosa društva i države u smislu načela »onoliko društva koliko je moguće, toliko države koliko je neophodno«, što ga čini strukturno bliskim civilno-društvenoj paradigmi i liberalnom idealu minimalne države. U tom smislu princip supsidijernosti stoji u osnovi asocijativističke koncepcije društva, koja podrazumeva da se poreklo društva i vlasti nalazi u horizontalnom povezivanju užih i manjih, u šire i veće funkcionalne i teritorijalne zajednice.⁴

² Ludger Kühnhardt, "Federalism and Subsidiarity", *Telos*, No 91 (Spring), 1992, p. 83.

³ O tome up. P. Koslowski, "Subsidiarität als Prinzip der Koordination der Gesellschaft", in: K. W. Nörr, Th. Oppermann (Hrsg.), *Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1997, p. 39-48.

⁴ Tako shvaćenu ideju supsidijernosti nalazimo u rudimentarnom obliku u Aristotelovoj asocijativističkoj koncepciji *synoikismos*-a kao procesa formiranja političke zajednice (*koinonia politike*), a potom kod srednjovekovnih pisaca, počev od Egidija Rimskog (Aegidius Romanus) i Tome Akvinskog u 13. vijeku, koji su oslanjajući se na Aristotela poreklo društva i vlasti nalazili u povezivanju užih i manjih u šire i veće funkcionalne i teritorijalne jedinice upravljanja. Kada *Toma Akvinski* obnavlja Aristotelovsko razvojno asocijativističko razumevanje čoveka, prirode i društva, on praktično izriče princip supsidijernosti: »No u tim zajednicama postoje

Johan Altuzije (Johannes Althusius ili Altaus) je prvi u svom delu *Politica methodice digesta* iz 1603. godine, braneći lokalizam i komunalizam, razvio ideje decentralizovane i poliarhijske strukture vlasti i upravljanja, zasnovane na supsidijernosti kao principu diferenciranih i relativno autonomnih nivoa organizacije i odlučivanja. Ovu društvenu graduaciju Altuzije je zasnovao na načelu supsidijernog povezivanja i delegiranja ovlašćenja višim i širim zajednicama i iz toga proistekloj funkcionalnoj i teritorijalnoj podeli nadležnosti. Sve one potrebe i zahteve socijalnog života koje uža (ili lokalna) zajednica ne može ili ne može dovoljno uspešno da zadovolji, ona traži da ostvari u zajednici sa drugim lokalnim zajednicama čime se formira šira i »viša« zajednica kao »dopuna«. Na taj način nastaje jedan sistem supsidijerno povezanih asocijacija i zajednica, gde se uže zajednice potčinjavaju širim ciljevima i potrebama samo u onom stepenu koji je neophodan i koristan za ostvarenje takvih svrha, zbog kojih se šire zajednice i uspostavljaju. Samoodgovorna, upravno i politički kompetentna uža zajednica zadržava pravo da vlastite poslove, zbog kojih je i stvorena, sama vodi i uređuje i da se brani od jednostranih zahvata šire zajednice, ali i da od ove zahteva »pomoć« i »dopunjavanje«, uvek kada svoje ciljeve bez toga ne može da ostvari. Šira zajednica (država), pak, ima obavezu da poštuje i čuva slobodno ispoljavanje vlastitosti članice i da je podupire tamo gde njene sopstvene snage nisu dovoljne. Tako se u krajnoj liniji formira i svojevrsna konstitucionalna ravnoteža vlasti, koja se približava jednom sistemu teže i protivteže, kao efektnog sistema kontrole vlasti u obezbeđenju visokog stepena zajedništva uz neredukovanu autonomiju užih zajednica kao konstitutivnih jedinica.⁵ Ili kako je to izrazio jedan od najboljih savremenih poznavalaca Altuzijeve misli, Tomas Higlin (Thomas O. Hueglin): »Supsidijernost ne predstavlja mehanizam donošenja od-

razni stupnjevi i poreci od kojih je najviši državna zajednica čiji je cilj da zadovolji sve životne potrebe čoveka.« (Toma Akvinski, »Predgovor Aristotelovoj 'Politici'«, u: *Država*, prev. Tomo Vereš, Globus, Zagreb, 1990, str. 42). Isto to nalazimo kod takvih asocijativista kao što su Marsilije Padovanski u 14.-om i Johan Altuzije na kraju 16. i početku 17. veka.

⁵ O celini Altuzijeve koncepcije socijetarnog federalizma up. Ilija Vujačić, *Federalistička alternativa. Njemačke teorije federalizma 17. vijeka*, Institut za političke studije, Beograd, 1993, str. 31-99, a za mesto principa supsidijernosti u njegovoj koncepciji društva i države posebno str. 92-94.

luka, već kvalitativni rukovodni princip za organizovanu saradnju u civilnom društvu.«⁶

Sa dominacijom koncepcije suverene apsolutne države u 17. i 18. veku altuzijanska koncepcija je zaboravljena, da bi do obnove ideje supsidijernosti došlo u Nemačkoj krajem 19. veka pod uticajem romantizma i istorijske škole prava koja obnavlja staru germansku asocijativističku ideju »zadružnog života« udruženja (*genossenschaft*). Tako *Albert Šefle* (Schäffle) zadatke države doslovno tumači kao »supsidijerne«, jer ona treba, s jedne strane, da svoj regulativni zahvat svede samo na one oblasti i one zadatke koje društveni organizacioni oblici ili profesionalno-staleška udruženja i samoupravne jedinice ne mogu vlastitim snagama da ispune (funkcije reda, zaštite i socijalna davanja), a da, s druge strane, istovremeno unapređuje i potpomaže oblike vlastitog delovanja i samoregualicije manjih jedinica društvene strukture. Sredinom 19. veka će nemački biskup *fon Ketteler*, kao predstavnik katoličke socijalne filozofije, jasno predočiti iz nje izvedeno shvatanje države: »Kako, naime, svaka vlast u državi potiče od naroda, otud su svi pojedinci, koji čine narod, jedini osobni nosioci i posednici vlasti u državi. Razum i istina zahtevaju da narodu mora pripadati pravo kao i jedna ograničena moć i da mu se mora prepustiti da se za ono što sam može učiniti u svom domu, u svojoj opštini, u svom zavičaju, takođe sam za to pobrine i da ga ostvaruje.«⁷ I liberalna je tradicija u 19. veku, u svom anti-etatističkom naglašavanju individualne slobode, preduzetništva i relativne autonomije društva u odnosu na državu, zagovarala široku disperziju vlasti, regionalizaciju i decentralizaciju blisko pojmu supsidijernosti.⁸

⁶ Thomas O. Hueglin, »Johannes Althusius and the Modern Concept of Civil Society«, paper Research Committee on Socio-Political Pluralism, International Political Science Association, Bled, Slovenia, 16 - 18 September 1993, p. 8 (mimeo)

⁷ Wilhelm Emmanuel von Ketteler, *Schriften*, Ausgewählt und herausgegeben von *Johannes Mumbacher*, Bd. 2, Kempten, München, 1911, s. 21, navedeno prema: Emmanuel Richter, »Supsidarität und Neokonservatismus. Die Trennung von politischer Herrschaftsbegründung und gesellschaftlichen Stufenbau«, in: *Politische Vierteljahresschrift* (PVS), Heft 3, September, 1987, s. 299.

⁸ Tako je Tokvil (Alexis de Tocqueville) jedan od uzroka opstanka demokratske republike u Americi našao u "opštinskim ustanovama, koje, ograničavajući despotizam većine, ulivaju istovremeno narodu ljubav prema slobodi i umeće da se bude slobodan." (Aleksis de Tokvil, *O demokratiji u Americi*, prev. Živojin Živojinović, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, CID, Titograd, 1990, str. 248.). Isto tako je Mil naglasio značaj decentralizacije i lokalnog upravljanja u sasvim supsidijernom smislu: »Autoritet koji najbolje poznaje načela trebao bi vladati tim načelima, dok onaj koji je najsposobniji u detaljima trebao (bi)

U 20. veku će ovo shvatanje supsidijernosti konačno dobiti svoj elaboriraniji izraz i od apstraktnog preći u analitičko sredstvo konkretne kritike vlasti. To će ostvariti papska enciklika *Pija* (Pius) XI *Quadragesimo anno* (sa karakterističnim podnaslovom *O rekonstrukciji društvenog poretka*) koja načelo supsidijernosti prvi put precizno određuje i proglašava za najviši i najvažniji princip: »Kako istorija obilno dokazuje, istina je da s obzirom na promenjene uslove, mnoge stvari koje su ranije izvršavale male asocijacije ne mogu da se izvrše bez velikih asocijacija. Pa ipak, onaj najvažniji princip (*gravissimum principium*), koji se ne može ostaviti po strani, niti se da izmeniti, ostaje utvrđen i neuzdrman u socijalnoj filozofiji: upravo kao što je strašno pogrešno oduzeti pojedincima ono što oni mogu vlastitom preduzimljivošću i sopstvenim snagama ostvariti i poveriti društvu, tako se u istom pravdu narušava, svima šteta nanosi i pravi poredak uneređuje, kada šira i nadređena zajednica polaže pravo na ono što manje i podređene organizacije mogu da ostvaruju, a što dobrim ciljevima može da vodi. Jer svaka delatnost društva je po svojoj prirodi i pojmu *supsidijerna*; ona treba članove društvenog tela da potpomaže i nikada da ih ne razara ili usisava« (#79).⁹ Formulisanje principa supsidijernosti ovde je proisteklo iz potrebe odbrane pojedinca od masovnog društva i samog društva i njegovih osnovnih jedinica od sveprisutne rađajuće totalitarne države u jednom privredno katastrofičnom trenutku dubokog potresa društva sa učvršćujućim fašizmom 1931. godine. Od tada je katoličko socijalno učenje stalno razvijalo ovaj važan princip. Papa Pije XII će 1956. godine izjaviti: »civitas propter cives, non cives propter civitatem« (društvo služi građaninu, a ne građanin društvu), a socijalna enciklika *Mater et magistra* Jovana XXIII iz 1961. godine će u notaciji 53, kao i još na dva mesta (#117 i #152) doslovno ponoviti princip supsidijernosti.¹⁰ Upravo ovo katoličko socijalno učenje je ono koje će produbiti koncept i u savremeno doba ga učiniti poznatim i preporučiti.

njima i upravljati.« (John Stuart Mill, »Razmatranja o predstavničkoj vladi«, u: *Izabrani politički spisi*, prev. Karmen Bašić, Informator i Fakultet političkih nauka, Zagreb, 1989, sv. II, str. 158.)

⁹ http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno_en.html (pristupljeno 6 dec. 2008)

¹⁰ up: http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_jxxiii_enc_15051961_mater_en.html (pristupljeno 6. dec. 2008)

U znatno drugačijem socijalno-političkom kontekstu, sada u odbrani od preteranih zahvata države blagostanja, Papa Jovan Pavle II će se 1991. godine u enciklici *Centesimus annus* pozvati na princip supsidijernosti: »Država mora doprineti postignuću ovih ciljeva i neposredno i posredno. Neposredno i prema načelu supsidijernosti, stvarajući povoljne uslove za slobodno obavljanje ekonomskih aktivnosti, koje će voditi do obilnih mogućnosti za zaposlenje i izvore bogastva.«¹¹

Sa procesima transformacije Evropskih Zajednica u Evropsku Uniju, pojam supsidijernosti je uveden u široku upotrebu, postajući nezaobilaznim u raspravama o evropskim integracionim procesima. Već Nacrt ugovora Evropskog Parlamenta za osnivanje Unije od 14. 2. 1984. godine eksplicitno se pozivao na supsidijernost kao temeljno načelo na kome će se zasnivati budući odnosi članica, što je u Matrihtu i kasnije u Amsterdamu dodatno podvučeno sa reformisanjem institucija više u skladu sa principom supsidijernosti i demokratije.

Višeznačnost i multidimenzionalnost supsidijernosti

Načelo supsidijernosti stavlja naglasak na participaciju i saglasnost, mogućnost i sposobnost pojedinaca, grupa, organizacija i ustanova da budu potpuno uključeni u politički, ekonomski, društveni i kulturni život zajednica. Kako se to može ostvariti? Odgovor je u decentralizaciji odlučivanja i upravljanja na principu supsidijernosti. Pa ipak, znatna je višeznačnost vezana za ovaj pojam. To je učinilo da je postepeno ovaj političko-filozofski pojam, koji je počeo sve više da se koristi kao rukovodni princip u razmatranjima problema decentralizacije i devolucije vlasti uopšte, bio znatno instrumentalizovan i ideologizovan. Takvu vrstu političke instrumentalizacije i ideologizacije doživeo je u Nemačkoj početkom osamdesetih godina prošlog veka ušavši u ideološke rasprave o merama državnih davanja i državnih intervencija u privredu i društvo, a u vezi sa centralizujućim tendencijama države blagostanja. Tako politički aktuelizovanog u ideološkoj funkciji, konzervativci ga

¹¹ http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/encyclicals/documents/hf_jpii_enc_01051991_centesimus-annus_en.html (pristupljeno 6. dec. 2008)..

koriste kao sredstvo napada na državu blagostanja i podršku sveopštoj deregulaciji. Nasuprot tome socijaldemokrate ga koriste da bi uz njegovu pomoć kao rešenje za krizu kapitalističkog privrednog sistema koristili ideju »zadružne samoupravne privrede« (genossenschaftliche Selbstverwaltungswirtschaft). Za »zelene« je pak supsidijernost postala programski elemenat njihove alternativne koncepcije društva i preoblikovanja ili »prepravke« socijalne države i samopomoći. Tako su zadružno-asocijativističko shvatanje supsidijernosti leve i zeleno-alternativne provinijencije, s jedne strane, i neoliberalna upotreba ovog pojma radi isticanja lične odgovornosti i samoopomoći, s druge, pokazali da je princip supsidijernosti moguće braniti na različitim ideološkim osnovama.

Ta činjenica, međutim, ne dovodi u pitanje sam princip, jer kada se zanemare ideološka svojatana, temeljno značenje principa supsidijernosti i dalje ostaje: svodenje odlučivanja i odgovornosti na niže nivoe društvenosti i vlasti, bilo da se kao temeljna osnova društva i legitimacije vlasti vidi porodica, opština i profesionalna udruženja ili pak pojedinac i njegove tržišno zasnovane grupne preduzetničke akcije. U tom smislu je princip supsidijernosti i demokratski i liberalan.

Pojam supsidijernosti ima kompleksno značenje.¹² Od svih značenja koja su se istorijski, strukturno i logički lepila oko ovog pojma dva su najtemeljnija, jednako prihvatljiva i važna, ali ipak različita, komplementarna značenja. Naime, princip supsidijernosti se u raspravi pojavljuje u dve verzije. U prvoj, kada podrazumeva supstituciju ili *dopunu*, u smislu da može da posluži kao zamena ili čak »zakrpa« u slučaju nužde, kada »član« ili uža ili manja jedinica zajednice iz bilo kog razloga (sa ili bez sopstvene krivice) izneveri, nije u stanju, odbije ili otkaže da izvrši neki zadatak, odnosno kada se na njeno izvršenje ne može osloniti. Tako se legitimise intervencija višeg ili kompetentnijeg nivoa, ali samo u meri u kojoj se niži nivo pokazao nesposobnim ili nespasnim da ostvari svoje ciljeve. U drugoj verziji, koja uključuje ideju *pomoći*, supsidijernost podrazumijeva pomoć šire zajednice, onda

¹² Deo ovog rada koji se odnosi na poreklo i značenja pojma supsidijernosti oslanja se na šira razmatranja o tome u tekstu "Supsidijernost i modernizacija lokalne zajednice", objavljeno u: Ilija Vujačić, *Politička teorija. Studije, portreti, rasprave*, Čigoja štampa i FPN, Beograd, 200-2., str. 291-302.

kada snage »člana« nisu dovoljne za samostalno izvršenje zadatka. U srazmeri u kojoj uža lokalna zajednica može da sama sebi nešto obezbedi, ona ima obavezu i neotuđivo pravo na to, a tek tamo gde zadaci nadilaze njenu sposobnost izvršenja, onda viša zajednica stupa na pozornicu i delimično ili u celini zadatak preuzima na sebe. Sam Pije XI je u ovom smislu uzeo princip upotrebljavajući ga posebno protiv preteranih državnih intervencija, koje i ako predstavljaju akt pomoći, stvarno škode efikasnosti, odgovornosti i samostalnosti užih zajednica, onemogućavajući ih i onemoćavajući i tako zatvarajući put svestranom razvitku i demokratiji. To je *negativna* verzija supsidijernosti, koja se češće priziva u vezi sa supsidijernošću, a podrazumeva sprečavanje intervencije višeg entiteta ukoliko niži može da obavi sam ono što je potrebno da bi zadovoljio svoje potrebe. *Positivna* verzija, pak, nameće višem entitetu da interveniše supsidijerno, da pomogne nižem da obavi ono što ovaj treba, ali opet, ne može izvesti sopstvenim snagama i resursima. Pozitivni i negativni aspekt supsidijernosti nisu prosto suprotstavljeni, oni predstavljaju »dve strane medalje«. Ali oba ova aspekta postavljaju problem iscrpnijeg tumačenja: koliko daleko dopire zahtev nižih zajednica za pomoć širih i šta sve obuhvata (pozitivno); odnosno, koliko daleko zaštitna funkcija principa suzbija pravo šire zajednice u korist pojedinca i uže zajednice (negativno)? To su već pitanja na koja sam princip u svojoj rukovodnoj normativnoj ulozi ne odgovara.

Načelo supsidijernosti može takođe imati i *vertikalnu* i *horizontalnu* dimenziju. Vertikalna reguliše raspodelu nadležnosti između različitih institucionalnih nivoa, na primer države i regiona, odnosno lokalne zajednice. Horizontalna nam, pak, pomaže da odlučimo da li neku funkciju treba da obavi javna ustanova ili neka privatna agencija, pri čemu se princip supsidijernosti pokazuje kao dosledno liberalni princip. Ovo je naročito naglašeno u napadu na državu blagostanja i gubitak njenih kapaciteta upravljanja i traži se smanjivanje državnog delovanja i opšte povlačenje javnog sektora iz društvenih i privrednih aktivnosti. Tako se u horizontalnom smislu princip supsidijernosti pojavljuje kao liberalni princip redukovanja državnog intervencionizma. Pojedinci, grupe i udruženja, a ne javne ustanove, treba da budu žila kucavica društva. U tom smislu supsidijernost je princip koji zadovoljava potrebe zajednice predstavljajući normativni standard za alokaciju odgovornosti za

isporučivanje javnih dobara onim najmanjim funkcionalnim jedinicama koje ta dobra mogu da obezbede.

Princip supsidijernosti ne može utvrditi konkretno šta nižoj zajednici pripada, ali je vredno rukovodno pravilo. Ono ukazuje na *pravac* u kome treba tražiti rešenja i tako bar isključiti velike promašaje: najbliža ili najuža zajednica (recimo opština), čije su snage dovoljne da bez odricanja i žrtve koja bi podrazumevala neefikasnost, obezbedi neko dobro, ima pravo da ga ostvari ili predloži način njegovog ostvarenja, ako ne može ili neće, onda prepušta široj zajednici da ona to učini. Ono što neka lokalna zajednica ili region ili pokrajina može da učini, to ne treba da čini šira i viša zajednica ili država. Ono što država obavlja u zajedničkom interesu su samo one stvari koje pojedinci, porodice, lokalna udruženja, kompanije i lokalne i regionalne vlasti ne mogu obaviti sami. Otud je supsidijernost zdravorazumsko načelo koje znači da odluke treba da se donose na nivou najbližem običnom građaninu i da odlučivanje od strane viših nivoa treba da bude ograničeno. Možda još opštije i tačnije, pod principom supsidijernosti se podrazumeva načelo prvenstva najkadjijih ili najkompetentnijih nivoa odgovornosti i delovanja.

Ali, s obzirom na ovo, mora se izbeći prenošenje defekata sa nacionalnog na regionalni i lokalni nivo. Politička decentralizacija i autonomija ne garantuju savršenu demokratiju. Ponekad, naročito u društvima bez veće demokratske tradicije i bez odgovarajuće kontrole vlasti, nalazimo opasnije lokalne tiranije na lokalnom nivou, nego što bi ih eventualno imali na nacionalnom. Ova vrsta decentralizacije neodgovornosti, odnosno decentralizacije bez demokratije, karakterisala je jugoslovenski samoupravni sistem. Zato se u mnogim slučajevima mora naći kompromis između lokalnih potreba i nacionalne nužde. Pozivanjem na supsidijernost ne može se negirati državna suverenost. Otud je supsidijerno pravilo upravljeno protiv etatizma, centralizma i totalitarizma, ali nije pledoaje za *bezuslovnu* prednost manjih zajednica. Supsidijernost ne zahteva očuvanje manjih jedinica koje nisu upravno sposobne za život i upravljanje. Princip supsidijernosti je merodavan za društveni poredak koji je slobodan, preko koga individualni i grupni identiteti, istorijske tradicije, geografske i socijalne veze deluju kroz različita ispoljavanja. A u modernom društvu sa njegovim visoko razvi-

jenim infrastrukturama, pitanje položaja različitih zajednica i institucija je posebno zaoštreno i načelo supsidijernosti, kroz proces alociranja podeljene vlasti i odgovornosti u jednom složenom stepenovanom političkom sistemu, tu ima posebnu ulogu.

Kao normativno načelo, supsidijernost ograničava meru u kojoj viša zajednica ili država, a ne niža zajednica ima vlast. Sam po sebi princip ne kaže ništa o lokusu vlasti unutar nacionalne države, već podrazumeva što niži, ali upravno i politički kompetentan, nivo odlučivanja. U tom smislu supsidijernost je princip koji se primenjuje u odnosima između recimo opštine i grada, grada i regiona, regiona i pokrajine i pokrajine i države. Kada se država zasniva na supsidijernosti od nje se očekuje da nižim nivoima poverava one funkcije koje su one bolje u stanju da sprovede.¹³ Pored ukazivanja na standard ili način određivanja alokacije nadležnosti, supsidijernost operira na dva institucionalna nivoa: kao kriterijum za formulaciju politike i za njenu implementaciju. Sledstveno tome, sistem u kome su nižim nivoima delegirane nadležnosti za implementaciju politike, a nedostaju im kompetencije za njeno formulisanje - kakav je slučaj u sistemu delegiranih ovlašćenja (koja u svakom trenutku mogu biti opozvana) ili sistemu devolucije vlasti (kao specijalnog dodeljivanja vlasti podređenoj jedinici, koje može biti opozvano u redovnom postupku) - ne može se smatrati da počiva na principu supsidijernosti.

Supsidijernost, decentralizacija i demokratija

Danas je sve veća svest u svetu o prihvatanju načela supsidijernosti kao načela regionalizacije i lokalne autonomije. Međutim, polazeći od uverenja da se umesto na *državi*, kao polaznoj, jedinoj i centralnoj tački i na državnom monopolu organizovanih društvenih aranžmana, društvo zasniva na obuhvatnom procesu socio-političkog, ekonomskog i kulturnog povezivanja i koordinacije društvenih delovanja na različitim

¹³ Giancarlo Pasquali, "Supsidarity", *Journal of Regional Policy*, No. 13, January-March 1993, p. 141.

užim i širim, nižim i višim nivoima funkcionalno i teritorijalno organizovane koordinacije u jednom složenom i komplikovanom sistemu socijalne komunikacije, savremena društvena i politička teorija je princip supsidijernosti uzela kao podrazumevajuće načelo i društvene i političke organizacije. Iz tog razloga, princip supsidijernosti je strukturno blizak asocijativističkom shvatanju društva, po kome, istorijski i logički posmatrano, savremeno društvo predstavlja asocijativistički proces izgradnje jedne pluralne socio-političke strukture i potrebu nalaženja institucionalnih mehanizama za garantovanje i očuvanje inicijalnog samorganizovanja i udruživanja. Asocijativizam nudi alternativu uvreženom shvatanju o državi kao instrumentu sile koji se nameće zajednicama unutar nje apsorbujući ih i unifikujući, dok supsidijernost nudi alternativu uvreženom shvatanju o nužnosti postojanja suverenog centra donošenja političkih odluka i kumulirane vlasti.

Naše razmatranje principa supsidijernosti sugerise sledeće zaključke u korist supsidijernosti kao suštinskog dela demokratije i moderne vlasti i upravljanja:

U uslovima decentralizovanog odlučivanja i upravljanja lokalna, odnosno regionalna vlast omogućava pojedincima da vrše istu onu vrstu izbora koja je ranije bila rezervisana samo za »centralnu vlast«: o udelu privatnog i javnog sektora, o prenošenju tradicionalno javno kontrolisanih poslova na privatne agencije, o odnosu poreza i usluga itd. Ili kako je to efektno izrazio Gordon Tullock (Tullock): »Najefikasnije upravljanje će obezbediti ona uprava koja predstavlja kombinaciju različitih nivoa, a ne ona koja je centralizovana.«¹⁴

Principom supsidijernosti podrazumevana poliarhična struktura vlasti i upravljanja obezbeđuje veći stepen demokratske kontrole vlasti, čuvajući prava pojedinaca, grupa i lokalnih zajednica. Sam pluralizam nivoa odlučivanja i upravljanja deluje kao sistem teže i protivteže upravo u onom smislu u kome ga je Medison (Madison) video kao suštinu podele vlasti na nacionalnom nivou. A modernizovana, konkur-

¹⁴ Gordon Tullock, *Organizacija moderne federalne države*, Institut ekonomskih nauka i »Ekonomika«, Beograd, 1992, str. 57.

entna i uspešna uža zajednica upravo uvećava prilike za ovu vrstu pluralizma i ovu vrstu kontrole vlasti i upravljanja.

Postoji neposredna veza demokratije i delimične autonomije za male zajednice, bilo da su zasnovane na teritorijalnom ili funkcionalnom principu. Pri tome je lokalna autonomija ključni, a ne opcioni elemenat demokratske politike koja zahteva supsidijarnost.¹⁵ Stvar je nešto drugačija sa regionalnom autonomijom, gde se često mogu umešati i politički obziri iz razloga političke probitačnosti i partijskih politika. Tako se često ide u susret zahtevima za autonomijom kao predupređivanje zahteva za otepljenjem. Ovo postaje jasno kada se demokratija posmatra kao uključivanje svih u vršenje izbora o zajedničkom dobru.

Lokalna autonomija kao elemenat demokratije omogućava mnogo većem broju pojedinaca da učestvuju u odgovornosti. Ona je stoga suštinski deo građanske kulture. Samouprava u građanskom društvu se gradi kroz raspravu, participaciju, preuzimanje odgovornosti i praktikovanje konsenzusa.¹⁶ Lokalne probleme treba da rešavaju ljudi koji su najbliže problemima, jer će oni i živeti sa posledicama i dobrih i loših odluka. Princip supsidijarnosti se tiče odnosa ljudi prema vladajućim telima od lokalnog do nacionalnog nivoa. Uvek je važno da ljudi kojih se nešto najviše tiče imaju maksimum mogućnosti odlučivanja i da je svima kojih se to tiče data mogućnost da učestvuju u procesu odlučivanja. Pretpostavka supsidijarnosti je ta da kada im se da mogućnost, ljudi će smatrati da je to stvar moralne odgovornosti da učestvuju u procesu odlučivanja: »Demokratija nigde nije dobro funkcionisala bez velikog udela lokalne samouprave... Samo tamo gde se odgovornost može učiti i vežbati u poslovima s kojima je većina ljudi upoznata, gde postupke rukovodi svest o svom bližnjem, a ne neko teorijsko znanje o potrebama ostalih ljudi, samo tamo gde običan čovek može stvarno da učestvuje u javnim poslovima, jer se tiču sveta koji poznaje.«¹⁷

¹⁵ Up. Antony Black, "Communal Democracy and its History", u: *Political Studies*, vol. 45, No 1, March 1997, pp 17-18.

¹⁶ H. George Frederickson, "Facing the Community", *Kettering Review*, December 1997., p. 28.

¹⁷ F. A. Hayek, *Put u ropstvo*, prev. Zoe Pavlović i dr M. Prokopijević, Global Book, Novi Sad, 1997., str. 334-335.

Što je manji broj birača to je veći njihov pojedinačni uticaj na predstavnička tela i lakše ih je kontrolisati, nego poslanike u nacionalnom parlamentu. Na taj način se postiže veća kontrola vlasti nego u centralizovanom sistemu vladanja i upravljanja. Zbog lakše kontrole administracije, a i veće motivisanosti predstavnika u lokalnim telima da realizuju svoja predizborna obećanja s obzirom da su stalno »na oku« svojih birača,¹⁸ supsidijerna organizacija vlasti i upravljanja doprinosi da se bolje odgovori na lokalne potrebe i na njih brže i efikasnije reaguje.

Načelo supsidijernosti nije samo princip koji se preporučuje razlozima demokratije i slobode, već je i načelo koje nameću novi trendovi u svetskoj ekonomiji i politici. Živimo u vremenu velikih promena u položaju i ovlašćenjima nacionalnih država i centralnih vlasti, kada složeni procesi globalizacije uveliko menjaju njihovu sposobnost i mogućnost da preduzimaju mnoge aktivnosti koje su tradicionalno spadale u nadležnost nacionalne vlade. Jedna posledica ove promene je preoblikovanje odnosa centralne i nižih vlasti i uočavanje da će u mnogim pogledima niže, a ne centralna vlast biti bolje pripremljene za hrvanje sa mnogim poslovima koji su se tradicionalno smatrali isključivim domenom centralne vlasti. Centralističke države nisu u stanju da stimulišu razvoj vitalnih sektora društva.

U uslovima globalizacije regionalne i lokalne zajednice su još više naterane da budu preduzetničke i odgovorne za sopstvenu sudbinu, da se ponašaju kao ekonomski subjekti koji i sami stvaraju profit, da ulaze u konkurenciju za privlačenje kapitala, da izlaze iz svog zabitog kutka i ulaze u »veliki svet« biznisa. Posledica će biti transformacija lokalnih i regionalnih vlasti u »kvazi-komercijalne korporacije koje se takmiče za građane«, nudeći kombinaciju prednosti i troškova i čineći život na svojoj teritoriji bar toliko privlačnim, koliko i drugde unutar dosega njihovih građana.¹⁹ »Glasanje nogama« će tada najbolje pokazati centralizovanim državama i nemodernizovanim i neprilagodnim lokalnim zajednicama da propuštaju svoju priliku da se uključe u sve ozbiljniju i sve širu - svetsku - konkurenciju.

¹⁸ "Lokalno mnijenje nužno mnogo snažnije djeluje na lokalne upravljače« (J. S. Mill, navedeno delo, str. 158)

¹⁹ F. A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, Routledge & Kegan Paul, London and Henley, 1979, vol. 3, p. 146.

Poseban je naglasak na značaju principa supsidijernosti za deliberativnu demokratiju. O odnosu principa supsidijernosti i demokratije u kontekstu deliberacije Andreas Felesdal (Føllesdal) kaže “Princip supsidijernosti izgleda da reflektuje iste normativne ideale kao i demokratija: politike moraju da kontrolišu oni kojih se tiču, da osiguraju da institucije i zakoni odgovaraju interesima pojedinaca, pod uslovom da se svi broje za jednake. Princip supsidijernosti može pojačati slaganje, ukazujući na pitanja koja treba da se reše, jer supsidijernost iziskuje argumentaciju pri razmišljanju o zajedničkom delovanju. Otud supsidijernost stimuliše deliberaciju.”²⁰ Mesto supsidijernosti se tako nalazi kod teoretičara deliberativne demokratije u samim njenim temeljima, jer se zahvaljujući njemu mogu “formirati preferencije u decentralizovanim procesima odlučivanja ... unutar konstitucionalnih političkih struktura”.²¹ Felesdal, jedan od najagilnijih istraživača ovog problema je zaključio da postoji pet alternativnih teorija supsidijernosti, koje se oslanjaju na Altuzija, američke konfederaliste, fiskalni federalizam, katolički personalizam i liberalni kontraktualizam. Svaka od njih ima drugačije implikacije na institucionalne aranžmane i ulogu političke deliberacije, ali i sugerišu nekoliko razloga za podržavanje tvrdnje da su “supsidijernost i deliberativna demokratija kompatibilni i da jedno drugo podržavaju.”²² Ovi argumenti se mogu svesti na sledeće: u užim jedinicama se lakše osiguravaju zajednički interesi, jer zajednički uslovi vode sličnim interesima i političkim izborima, što olakšava procenu i izbor među članovima jedinice; ovakva redukcija čini lakšim formiranje preferencija; tako unapređena supsidijernošću deliberacija pomaže izgradnji zajednice; zabranom intervencije u lokalne stvari supsidijernost pomaže zaštititi od potčinjavanja i dominacije; supsidijernost obezbeđuje deliberaciju van direktne političke kontrole, dakle,

²⁰ Andreas Føllesdal, “Supsiarity and Democratic Deliberation“, na: <http://209.85.129.132/search?q=cache:W-oWjioxtR8J:folk.uio.no/andreasf/ms/subs-dem.rtf+Democracy+and+Supsiarity&hl=en&ct=clnk&cd=12>. Isti tekst je objavljen i u knjizi: Erik Oddvar Eriksen and John Erik Fossum (eds.) *Democracy in the European Union: Integration through Deliberation*, Routledge, London, 2000, pp. 85-110.

²¹ James Bohman, “The Coming of Age of Deliberative Democracy,” *Journal of Political Philosophy*, No 1/1999, p. 25).

²² Andreas Føllesdal, “Supsiarity”, *Journal of Political Philosophy*, vol 6, Issue 2, 1998, pp 231-259, takodje na <http://folk.uio.no/andreasf/ms/subsid.rtf> (pristupljeno 01.12.2008)

u javnoj sferi, a ne u državnim institucijama, što izražava neteritorijalnu primenu principa supsidijernosti.²³

Dakle, transformisanje jedne zajednice koju je karaterisala kontrolisana ekonomija i autoritarni politički poredak u tržišnu ekonomiju i liberalno-demokratski poredak podrazumeva uporedost demokratizacije, decentralizacije i deregulacije, sobzirom da *demokratija i autonomija* idu zajedno i uzajamno se podržavaju i podupiru, predstavljajući dva isprepletana i neraskidiva procesa. Ciljevi demokratizacije nisu ostvarljivi u potpunosti, a da se istovremeno ne izvrši i decentralizacija i deregulacija. Zbog toga se princip supsidijernosti ne može posmatrati odvojeno i nezavisano od drugih principa važnih za liberalnu i demokratsku organizaciju društva i države. Demokratija podrazumeva široku participaciju građana na nižim nivoima teritorijalne organizacije kao malih »škola demokratije« koje od građana čine odgovorne i politički kompetentne učesnike u odlučivanju. Uz to ide ekonomska racionalnost koja podrazumeva preuzimanje preduzetničke odgovornosti za sopstvenu sudbinu od strane svih nivoa vlasti i svih teritorijalnih zajednica. Onaj koga se najneposrednije tiču i ko snosi posledice odluka (jednako koristi i štete) taj treba i da donosi i sprovodi odluke. Konačno, liberalizam podrazumeva ograničenu državu, odnosno najmanji mogući stepen državne regulacije, bez obzira na nivo na kome se ta regulacija obavlja, to jest, da li se radi o centralnoj vlasti ili vlasti u autonomnim teritorijalnim zajednicama. On podrazumeva i liberalnu supsidijernost, da ono što hoće i mogu da obavljaju privatne agencije, ne treba na sebe da preuzimaju javne ustanove. U tom smislu su zahtevi demokratije, ekonomske racionalnosti, decentralizacije i liberalizma neraskidivo povezani sa principom supsidijernosti.²⁴

²³ Andreas Føllesdal, "Supsiarity and Democratic Deliberation", navedeni izvor.

²⁴ O tome up. šire Ilija Vujačić, „Aktuelni problemi regionalizacije Srbije“, u: Ilija Vujačić, *Hronika odložene tranzicije. Političke analize*, Stylos, Novi Sad, 2006, str. 273-282

THE STATE, DEMOCRACY AND SUBSIDIARITY

Abstract: The author analyzes the role, place and importance of the principle of subsidiarity in modern democratic state, intending to show that the principle is much older and more complex from its use in contemporary discussions on European Union or relations between federal units in federal state. He demonstrates the double role of the principle of subsidiarity, as principle of organization of society (associativist building of community), as well as the principle of state organization (territorial organization of power) in the processes of democratization and liberalization. In the article is analyzed complementarity of the principle of subsidiarity with the principles of decentralization, liberalization and economic rationality, and particularly the place and the role of this principle in deliberative democracy.

Key words: state, democracy, subsidiarity, decentralization, associativism, federalism, locality, community, globalization, governing, deliberative democracy.

DRŽAVA U PROCESU GLOBALIZACIJE

Sažetak: *Predmet ovog rada je redukcija autonomije i uloge države u procesima globalizacije usled porasti moći međunarodnih organizacija i transnacionalnih korporacija. Globalizacija pretpostavlja i traži izvesnu desuverenizaciju država. Rasprave o promenjenoj ulozi nacionalnih država u procesu globalizacije idu od toga da se govori o „izumiranju države“ preko „ispražnjene autonomije i suvereniteta nacionalnih država“, do toga da suverenitet nacionalnih država nije ugrožen i da one i dalje predstavljaju ključne aktere na međunarodnoj sceni. Jedan od pokretačkih mehanizama globalnog upravljanja je slabost nacionalnih država u rešavanju globalnih problema (droga, kriminal i terorizam, ili AIDS i SARS, ekološki problemi). Broj nacionalnih država se neprestano povećava, ali se istovremeno smanjuje njihova moć i uticaj. Nacionalna država je nezamenljiva u nuđenju unutrašnje sigurnosti, bezbednosti, osećaja pripadnosti i identiteta. Danas su možda više nego ranije potrebne jake i efikasne države sa ograničenim delokrugom neophodnih funkcija.*

Ključne reči: *država, globalizacija, suverenitet, teritorija, institucionalni kapaciteti*

Predmet ovog rada je redukcija autonomije i uloge države u procesima globalizacije usled porasti moći međunarodnih organizacija i transnacionalnih korporacija. Globalizacija pretpostavlja i traži izvesnu desuverenizaciju država. Broj nacionalnih država se neprestano povećava ali se istovremeno smanjuje njihova moć i uticaj. Suverenost je danas podeljena između nacionalnih, internacionalnih i ponekad, regionalnih vlasti. Na gubitak ili smanjenje suvereniteta utiču globalna ekonomija, nove forme globalnog upravljanja, međunarodni vojni savezi i međuna-

rodno pravo. Proizvodnja i prodaja unutar transnacionalnih korporacija postaju „deteritorijalizovani“. Mnogi elementi neophodni za određenje države su relativizovani od granica do suverene vlasti i slabih kapaciteta njihovih institucija. Uloga nacionalne države je u prethodna dva veka bila respektabilna, ali sa inteziviranjem procesa globalizacije ona pokazuje svoje slabosti i ograničenja, što zahteva preispitivanje njenih klasičnih svojstava. Nacionalne države nisu više jedini ili glavni oblici vladavine ili moći u svetu. Socijalna, politička i ekonomska dimenzija globalizacije ogledaju se u novim formama vladavine i autoriteta, novim sferama i poljima političkog delovanja, tzv. „deteritorijalizacija“ ili „rekonfiguracija društvenog prostora“, odnosno, „svetu bez granica“ („*borderless world*“ / Keniči Ome). Globalizacija je univerzalan proces ili set procesa koji generiraju međupovezanost i međuzavisnost između država i društava povezujući ih u jedan moderan svetski sistem.¹

Različito shvatanje države

Moderna država se razvijala u Evropi između 16. i 18. veka iako je pojam država nastao na kraju ovog perioda. Kako ističe Norman Beri, uprkos naglasku koji se u političkoj teoriji stavlja na državu, „dvadeseti vek karakteriše vidan nedostatak filozofske refleksije o tom pojmu“.² U tumačenju uloge države u našim životima, Richard Huggins³ postavlja pitanje – ko nas upisuje u knjigu rođenih, ali i umrlih, ko ozakonjuje naše brakove, kome plaćamo poreze, ali i kazne, čije pasoše imamo ili tablice na kolima? Čiji su ustav, zakoni, teritorija, granice, stanovništvo? U zavisnosti od toga koliko se upliće u naše živote, država može biti socijalna država, policijska država, totalitarna država, liberalna dr-

¹ *The Concise Oxford Dictionary of POLITICS*, (2003), (second edition), ed. Iain Mclean, Alistair McMillan, Oxford University Press, str. 223; detaljnije smo o ovome pisali u: Orlović Slaviša, (2004), *Globalizacija – svet međupovezanosti i međuzavisnosti*, u *Iskušenja globalizacije* (Globalizacija, evropeizacija i nacionalni identitet), Kikinda, Skupština opštine Kikinda i Narodna biblioteka „Jovan Popović“, str. 53-74

² Norman Beri, (2007), *Uvod u modernu političku teoriju*, Službeni glasnik, Beograd, str. 79

³ Richard Huggins, *Priroda države*, u: Barrie Axford, Gary K Browning, Richard Huggins, Ben Rosamond, John Turner, (2002), *Uvod u politologiju*, Politička kultura, Zagreb, str. 255

žava, minimalna država. Obzirom na uslove i period nastanka, države mogu biti post-kolonijalne ili post-komunističke. Obzirom na kontinent na kojem se nalaze, one mogu biti evropske, azijske, afričke, latino-američke. S obzirom na to kako su države organizovane, one mogu biti unitarne države, federacije i konfederacije. Za državu je važno i ono što je ukorenjeno u normama, vrednostima i uverenjima, koja nalazimo u mitovima, religijskim verovanjima, političkim ideologijama ili grupnim obredima. Razvojem tehnoloških sredstava uvećale su se mogućnosti državi da nas posmatra „orvelovskim“ sredstvima nadzora.

Neretko se za državu koristi termin vlada ili vladine institucije.⁴ Pojam država ima tri značenja. Prvo je definisanje države kao ukupnosti vladinih institucija i zvaničnika. Drugo, država u međunarodnim odnosima znači suverenu vlast nad određenim stanovništvom koje živi na određenoj teritoriji. Treće, državom se ponekad naziva jedna substruktura neke zemlje, kao što se SAD sastoje od pedeset država („states“) a Nemačka od šesnaest („*Laender*“)⁵. Maks Veber je pod državom podrazumevao organizaciju koja ima „monopol legitimne primene fizičke sile“.

Transformacija suvereniteta države

Većina rasprava o globalizaciji, bez obzira sa koje strane dolazi, bavi se položajem nacionalne države, ali takođe i pitanjima sudbine nacionalnih kultura i nacionalnih identiteta. Raspon ovih rasprava ide od toga da su nacionalnoj državi odbrojani dani, do toga da je njen uticaj sve snažniji. Ono što je svim debatama o globalizaciji zajedničko, to je da se bitno menja uloga nacionalne države. Za *hiperglobaliste* (Ohme/Ohmae), država nije više vrhovni autoritet nad društvom i ekonomijom. „Nova era“ je obeležena globalnim tržištem. Kroz transnacionalne mreže proizvodnje, trgovine i finansija, na sceni je ekonomija bez granica i

⁴ Michael J. Sodaro: „Državne institucije su vladavinske organizacije zasnovane na specifičnim funkcijama na osnovu zakona, pravila, direktiva i ostalih autoritativnih procedura i praksi. Kabineti (vlade), legislature, sudovi, administracija, vojska i policija, javne škole i fakulteti, komunalne službe, ova i slična tela predstavljaju delove države ili deluju kao njeni agenti“, *Comparative Politics, A Global Introduction*, Second edition, str. 119

⁵ Michael J. Sodaro, Isto, str. 120

nacionalne vlade postaju transmisioni mehanizmi, odnosno, „prenosne institucije u sendviču između moćnih lokalnih, regionalnih i globalnih mehanizama vladavine“.⁶ Za neoliberalne to je trijumf individualne slobode, a za marksiste trijumf globalnog kapitalizma, a nakon kraha Njujorške berze 2008. i krah neoliberalizma. Za *skeptike*, globalizacija je u suštini mit koji pokriva segmentiranost međunarodne ekonomije u tri glavna regionalna bloka (Evrope, pacifičke Azije i Severne Amerike), pri čemu nacionalne vlade ostaju veoma moćne (Hirst i Tompson/ Hirst and Thompson). Savremeni nivo ekonomske međuzavisnosti nije bez presedana, istorijski posmatrano, već se samo radi o porastu internacionalizacije, odnosno, interakcije između nacionalnih ekonomija⁷. Prema *transformacionistima* (Rozenau/Rosenau i Gidens/Giddens), države i društva širom planete prolaze kroz proces dubokih promena u kome pokušavaju da se adaptiraju na sve međuzavisniji ali istovremeno i visoko rizičan svet.⁸

Ronald Robertson ističe da je svestan da sociolozi i drugi koji pokušavaju analizirati i shvatiti savremenu globalnu složenost i sami učestvuju u projektima; „globalizacije, reglobalizacije, pa čak i deglobalizacije“, dodajući, da su se „na taj način klasični sociolozi našli pred janusovskim problemom istodobne `nacionalizacije` i `globalizacije`“.⁹ Globalizacija, kao da ide i u pravcu slabljenja i u pravcu jačanja nacionalističkih osećanja.¹⁰ Nacionalizam nastaje i kao reakcija na globalizaciju. Izvesno je da globalizacija prisiljava ljude da žive otvorenije i interaktivnije.

⁶ Dejvid Held, *Debate o globalizaciji*, u: *Globalizacija, Mit ili stvarnost*, 2003, Sociološka hrestomatija (priredio Vuletić Vladimir), Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, str. 50

⁷ Dejvid Held, *Debate o globalizaciji*, str. 52

⁸ Dejvid Held: “U središtu transformacionističkih teza je stav da u osvit novog milenijuma globalizacija predstavlja centralnu pokretačku snagu koja stoji u pozadini brzih društvenih, političkih i ekonomskih promena koje preoblikuju moderna društva i svetski poredak (Gidens, 1990)”, Isto, str. 55

⁹ Ronald Robertson, *Globalizacija kao problem*, str. 361999, u *Globalizacija* (priredio Anđelko Milardović, Osijek-Zagreb-Split: Panliber, str. 43

¹⁰ Entoni Gidens: “Razvoj globalizovanih društvenih odnosa verovatno pomaže da se umanje neki aspekti nacionalističkih osećanja, povezanih sa nacionalnom državom (ili sa pojedinim državama), ali može biti u uzročnoj vezi sa jačanjem više lokalizovanih nacionalističkih osećanja”, 1988, *Posledice modernosti*, Beograd: Filip Višnjić, str. 69

Po Entoni Gidensu, uzroci sve veće globalizacije su sledeći. Prvo, pad komunizma, odnosno, kretanje bivših socijalističkih država ka političkim i ekonomskim sistemima zapada. To je po njemu uzrok, ali istovremeno smatra da ga treba tretirati i kao rezultat same globalizacije. Drugo, porast međunarodnih i regionalnih mehanizama vladavine (UN, EU) i treće, međunarodne vladine i nevladine organizacije.¹¹ Svi ovi uzroci se i te kako manifestuju na ulogu nacionalne države.

Po Alenu Skotu, nije više moguća ni slavna Veberova definicija države, jer su mnogi njeni atributi dovedeni u pitanje.¹² Naime, prema Maksu Veberu, „država je ona ljudska zajednica koja (uspešno) pretenduje na to da unutar određene teritorije – „teritorija“ spada u definiciju - za sebe rezerviše monopol legitimne primene fizičke sile“.¹³

Suverenitet. Rasprave o promenjenoj ulozi nacionalnih država u procesu globalizacije idu od toga da se govori o „izumiranju države“ preko „ispražnjene autonomije i suvereniteta nacionalnih država“, do toga da suverenitet nacionalnih država nije ugrožen i da one i dalje predstavljaju ključne aktere na međunarodnoj sceni. Najbrojniji su oni koji govore o transformaciji nacionalne države, odnosno promeni forme i funkcija. Iako nacije zadržavaju važnost, suverenitet nacije se pomera, izgled nacionalne države se menja i nacionalne države su prisiljene da ponovo otkrivaju svoje identitete“.¹⁴ Smatra se da je suverenitet nužna karakteristika države. Moderna istorija Zapadne Evrope često je pisana kao istorija uspona suverene države. Danas je u Evropi trend desuverenizacije države. Organizacija ujedinjenih nacija je sastavljena od suverenih država. Ipak, danas nije lako utvrditi značenje pojma suverenost. Kako smatra Norman Beri: „Zvati državu suverenom ne znači sugerisati da se ona ne može izložiti obavezama međunarodnog

¹¹ Entoni Gidens, *Sociologija*, str. 60. Po Gidensu, 1865. osnovana je Međunarodna telegrafaska unija, 1909. postojalo je 37 MVO (međunarodnih vladinih organizacija), do 1996. bilo ih je 260.

¹² Alan Skot, *Globalizacija: društveni proces ili politička retorika?*, u *Globalizacija, Mit ili stvarnost*, 2003, Sociološka hrestomatija (priredio Vuletić Vladimir), Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, str.77

¹³ Maks Veber, *Politika kao poziv*, u: Kritika kolektivizma, Filip Višnjić, Beograd, 1988, str. 56

¹⁴ Entoni Gidens, *Svet koji nam izmiče: prvo predavanje*, u *Globalizacija, Mit ili stvarnost*, 2003, Sociološka hrestomatija (priredio Vuletić Vladimir), Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, str. 153

prava. Ulazeći 1973. u Evropsku ekonomsku zajednicu, Ujedinjeno Kraljevstvo je u izvesnoj meri prihvatilo superiornost prava koje izvire iz međunarodnih institucija nad domaćim zakonodavstvom. Docije razvoj te organizacije (danas zvane Evropska unija) doveo je do postepene erozije „suverenosti“ tako da zemljom danas, u nekim oblastima, upravlja pravo koje nije njena neposredna tvorevina¹⁵. U procesu pridruživanja Evropskoj uniji i najmoćnije države su bile prinuđene da harmonizuju svoje zakone. Klaus fon Bajme navodi da je Nemačkoj jedna petina zakona rezultat zahteva iz Brisela.¹⁶ Entoni Gidens smatra da iako nacije zadržavaju važnost, „suverenitet nacije se pomera, izgled nacionalne države se menja i nacionalne države su prisiljene da ponovo otkrivaju svoje identitete“. Vućina Vasović smatra da globalizacija pretpostavlja i traži izvesnu desuverenizaciju država: „Formiranje i jačanje globalnih i širih regionalnih, donekle i superdržavnih centara moći i upravljanja, smanjuju značaj i uticaj pojedinih država kao centara moći. Drugim rečima, u novim uslovima deo moći se prenosi sa nivoa države na šire odnosno više nivoe regionalnog i globalnog organizovanja“.¹⁷ Apsurdno je da se broj nacionalnih država neprestano povećava ali se istovremeno smanjuje njihova moć i uticaj (postaju tzv. „Banana republike“). Broj zemalja članica UN se povećao sa 166 država 1991. godine, na 190 2002. godine, odnosno 192 države 2008. godine. Sve više se govori o gubitku suvereniteta i preuzimanju funkcija države od strane drugih aktera. Izvesno je da je suverenitet nacionalnih država potkopan jačanjem supranacionalnih entiteta i tvorevina. Suverenost je danas podeljena između nacionalnih, internacionalnih i ponekad, regionalnih vlasti. Novi uspon evropskog ustrojstva države ogleda se u zajedničkoj valuti, vojsci i radu na zajedničkom ustavu. Kako navodi Dejvid Held, suverenost se danas može razumeti „manje kao teritorijalno definisana granica, a više kao političko pogađanje oko resursa u okviru kompleksne transnacionalne mreže“.¹⁸

¹⁵ Norman Berli, (2007), *Uvod u modernu političku teoriju*, Službeni glasnik, Beograd, str. 87

¹⁶ Bajme, Beyme Klaus Von, (2001), *Institutional Engineering and Transition to Democracy, u Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Institutional Engineering, Volume 1, str. 5

¹⁷ Vućina Vasović, (2004), *Legitimnost, legalnost i civilno društvo*, u *Između autoritarizma i demokratije*, knjiga 2, Civilno društvo i politička kultura, CEDET, Beograd, str. 328

¹⁸ Dejvid Held, *Debate o globalizaciji*, str. 58

Suverenitet se dovodi u pitanje kada država teroriše svoje građane ili kada vrši agresiju na neku drugu zemlju. Društvena odgovornost država ne prestaje pred nacionalnim granicama već se pruža i preko njih. Na jednoj strani, građani mogu da pokrenu spor protiv sopstvene vlade kada krši njihova prava (kada iscrpe resurse unutrašnjeg prava), ili kako navodi Kejt Neš: „U međunarodnom pravu, prava i obaveze pojedinaca, kao ljudi, sada su ispred njihovih obaveza, kao građana suverenih nacionalnih država“.¹⁹ Sa druge strane, međunarodni sudovi izvode na optuženičku klupu šefove država (slučaj Milošević).

Ako su nekada međunarodne organizacije bile kreirane od strane država (članica) one danas kreiraju i same države. Danas države manje donose pravila igre, a više ih poštuju. One sprovode odluke međunarodnih organizacija. Gotovo ista stvar se može pročitati na dva različita načina. Prvi je Gidensov stav, po kojem, „građani uviđaju da političari imaju ograničenu moć pri rešavanju problema i kao rezultat toga gube veru u postojeće sisteme vladavine“.²⁰ Drugi je stav Miroslava Pečujlića, po kome, „vlade više ne osećaju odgovornost prema građanima već isključivo prema nadnacionalnim organizacijama“.²¹ Autoritet države se rastače i pretače u nove forme društvenih organizacija, kao nadnacionalnih tvorevina. Vučina Vasović slično primećuje: „Država i politička vlast moraju da se legitimiziraju po dva osnova: prema onima koji su gore, iznad države, i pred onima koji ostaju dole, u podnožju države“.²²

Na gubitak ili smanjenje suvereniteta utiču globalna ekonomija, nove forme globalnog upravljanja, međunarodni vojni savezi i međunarodno pravo. Globalizacija je dovela do novih globalnih aktera. To su, osim države, i akteri globalne ekonomije (multinacionalne korporacije, međunarodne finansijske institucije, mobilni kapital), akteri globalnog civilnog društva i terorističke grupe i organizacije. Svaki od ovih aktera

¹⁹ Kejt Neš, *Savremena politička sociologija-Globalizacija, politika i moć*, Službeni glasnik, Beograd, 2006., str. 67

²⁰ Entoni Gidens, *Sociologija*, str. 64-65

²¹ Miroslav Pečujlić, 2002, *Globalizacija, dva lica sveta*, Beograd: Gutembergova galaksija, str. 11

²² Vučina Vasović, (2004), *Legitimnost, država i civilno društvo, u: Između autoritarizma i demokratije (Srbija, Crna Gora, Hrvatska), knjiga II, Civilno društvo i politička kultura*, CE-DET, Beograd, str. 328

na svoj način nastoji da dovede u pitanje autoritet i suverenitet države. Država je često uslovljena ili ucenjena. Ivan Krastev ove procese slikovito opisuje na sledeći način: „Spoljna ograničenja imaju za cilj sprečavanje realizacije projekta uzimanja za države koji podržavaju elite, ali istovremeno predatorska elita koristi spoljni pritisak kao izgovor za sopstveni nedostatak društvene odgovornosti. U tom smislu, spoljnja uslovljavanja imaju negativan efekat na odnose između političara i javnosti. Vlade bivaju izabrane nakon ljubavne veze sa biračkim telom, ali su venčane sa međunarodnim donatorima. Gledajući odozdo, balkanske demokratije su politički režimi gde su glasači slobodni da menjaju vlade, ali su vrlo ograničeni da menjaju politike (podvukao S.O.)“.²³ Isti autor dodaje: „Birači su uhvaćeni u zamku. Sa jedne strane, oni žele da međunarodna zajednica kontroliše njihove korumpirane političare, ali sa druge strane, oni žele da imaju reč kada je u pitanju proces kreiranja politike. Međunarodni akteri takođe doprinose delegitimizaciji elite. Oni ne kažnjavaju elitu zbog kršenja obećanja datih biračima, već ih, naprotiv, i ohrabruju da to urade. Međunarodna zajednica kažnjava vlade zbog neispunjavanja obaveza prema MMF-u, ali nije zainteresovana da utvrdi do koje mere političari ispunjavaju obećanja data biračima“.²⁴ Usled porasta uloge međunarodnih vladinih organizacija (*Intergovernmental organizations*) dobitnici su: izvršna vlast, birokratija i sudstvo a gubitnici su parlamenti i partije.²⁵ Terorističke grupe deluju slabljenjem spoljašnjeg suvereniteta i ugrožavanjem bezbednosti, ali to vodi i ka jačanju unutrašnjih prerogativa države. Međunarodno civilno društvo kao mreža samoorganizovanih i relativno autonomnih organizacija vrši uticaj svojim delovanjem unutar, ali i mimo države.

Ekonomska desuverenizacija država. Multinacionalne korporacije nagrizaju suverenitet država sposobnošću mobilnosti svoga kapitala - investiranjem i povlačenjem kapitala, ali pre svega izbegavanjem plaćanja poreza kao osnovnog prihoda države. Dejvid Held ukazuje

²³ Ivan Krastev, *Zamka nefleksibilnosti, Frustrirana društva, slabe države i demokratija*, Program za razvoj ujedinjenih nacija, Beogradski fond za političku izuzetnost, Beograd, 2004. (UNDP Issue Papers, *The Inflexibility Trap: Frustrated Societies, Weak States and Democracy*), str. 31

²⁴ Ivan Krastev, Isto, str. 32

²⁵ Rod Hague & Martin Harrop, (2007), *Comparative Government and Politics, An Introduction*, 7th edition, Palgrave Macmillan, str. 38

do koje mere globalizacija vrši ekonomsku desuverenizaciju država: „Globalizacija transformiše nacionalne ekonomije na takav način da se nacionalni ekonomski prostor više ne poklapa sa nacionalnim teritorijalnim granicama“.²⁶ Nacionalne države su siromašnije od transnacionalnih korporacija koje sve više kontrolišu masovne medije, posebno TV-kanale i reklamne agencije, preko kojih šire „kulturu i ideologiju konzumerizma“ na globalnom nivou. Proizvodnja i prodaja unutar transnacionalnih korporacija postaju „deteritorijalizovani“. Ekonomsku suverenost države ugrožavaju nadnacionalne organizacije kojima ona delegira deo svoje suverenosti prihvatajući pravila igre, transnacionalne finansijske institucije (MMF, Svetska banka), multinacionalne korporacije i globalizacija svetskog tržišta i informaciono-komunikacione tehnologije (internet, satelitska televizija) i globalni problemi koje sama država nije u stanju da rešava (ekološki problemi, terorizam). Nestanak ekonomskih granica ili preciznije, barijera, uslovljen je uticajem takozvana četiri „I“: investicija, industrije, informacionih tehnologija i individualnih potreba. Ekonomsko čitanje globalizacije razmatra porast međudržavnih transakcija i protoka kapitala, roba i usluga. U ekonomskom smislu očita je nova vrsta deteritorijalizacije tržišta. Prema Kejt Neš „ekonomska globalizacija se široko shvata kao redukcija ekonomske politike nacionalnih država“.²⁷ Porast moći finansijskog tržišta, kao i porast trgovine, primoravaju vlade da prilagode i harmonizuju pro-tržišne politike, poreske politike, ali neretko i da povećaju svoja zaduživanja. Kod zaduživanja, važno je naglasiti ne-odgovornost nacionalnih elita, jer mandati prolaze, a dugovi ostaju ili se još uvećavaju budućim generacijama. Nacionalne države su primorane da smanje javnu potrošnju i državni upliv u ekonomiju, nastojeći da privuku strane investicije. U tom pogledu politike vlada značajno su redukovane. Globalizovana ekonomija zasnovana je na novim odnosima proizvodnje, trgovine, potrošnje i finansija. Kako ističe Frensis Fukujama, „...nacionalne granice

²⁶ Dejvid Held, *Debate o globalizaciji, u Globalizacija, Mit ili stvarnost*, 2003, Sociološka hrestomatija (priređio Vuletić Vladimir), Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, str. 57

²⁷ Kate Nash, *Contemporary Political Sociology (Globalization, Politics, and Power)*, str. 49; ili u Prevedenoj verziji knjige: Kejt Neš, *Savremena politička sociologija, (Globalizacija, politika i moć)*, str. 61

postaju propustljive za prolaz ideja, kulture i slika, a ne samo finansijskog kapitala²⁸. Uloga i moć transnacionalnih korporacija enormno je porasla. Transnacionalne korporacije su spremne da relociraju proizvodnju i investicije u bilo kojem delu sveta i da omoguće ulazak takozvane „globalne robe“, kao što su koka-kola (*coca-cola*), Mcdonalds (*McDonalds*), Najk-patike (*Nike*). Danas je svaki proizvod postao široko dostupan (*available*), a to znači i globalizovan, i više ne postoji nedostupnost (*not-available*). Finansijsko tržište reaguje na promene u bilo kom delu sveta. Kako naglašava Urlih Bek, transnacionalne kompanije su u mogućnosti da izvoze poslove u one delove sveta gde je cena radne snage najniža, a obaveze za radno mesto najmanje. Po njemu, „najveći moćnici mogu živeti tamo gde je najlepše za život, a plaćati porez tamo gde je to najjeftinije“²⁹. Ovo postaje novi imperativ i novi izazov za nacionalne države. One moraju da privuku kapital, ljude i znanje da bi preživele na svetskom tržištu i postaju „zapatljane u protivurečnosti“ ako pokušaju da se isključe i izoluju od ostatka sveta. Po Beku, „borci za ekonomski razvoj kojima se političari tako ulagaju razaraju autoritet države tražeći njene usluge a pri tom joj uskraćujući poreske prihode“³⁰. Na taj način, superbogataši postaju virtuelni poreski obveznici. Sa druge strane, Entoni Gidens podseća da i pored ogromne ekonomske moći i sposobnosti transnacionalnih korporacija da utiču na vođenje politike „postoje neka ključna područja u kojima se njihova moć ne može meriti sa moći država - pri čemu su ovde posebno važni teritorijalnost i kontrola nad sredstvima prinude“³¹. A čak ni UN nemaju teritorijalnu određenost i značajan pristup sredstvima prinude.³²

Alen Skot smatra da nastavak ekonomske globalizacije najverovatnije neće biti neograničen u pravcu sve većeg uticaja geopolitičkih organizacija većih od države, ali manjih od planete (EU, ASEAN, NAF-

²⁸ Frensis Fukujama, *Kako nazvati naše doba, u Glokalni svet, Osam ogleda o globalizaciji*, 2003 (priredili: Nušić Olja, Dušan Veličković), Beograd: Aleksandrija Press, Nova srpska politička misao, str. 29

²⁹ Urlih Bek: “Kompanije mogu proizvoditi u jednoj zemlji, plaćati porez u drugoj i potraživati državne infrastrukturne troškove u trećoj”, *Virtuelni poreski obveznici*, str. 133

³⁰ Urlih Bek, Isto, str. 133

³¹ Entoni Gidens, (1988), *Posledice modernosti*, Beograd: Filip Višnjić, str. 75

³² Entoni Gidens, Isto, str. 77

TA). Njihova dalja evolucija povlači za sobom mešavinu deregulacije i ponovne regulacije³³. On, „logici kapitala“, koja se uvek trudi da izbegne političku regulaciju, suprotstavlja „logiku politike“ koja se stalno bori da ekonomsku aktivnost zadrži pod svojom kontrolom. Ravnoteža je narušena u korist ekonomije. Ako se prihvati da je pobeda politike nad ekonomijom vodila onoj vrsti ekonomske neefikasnosti koje su se pokazale u socijalizmu koji više ne postoji, pobeda ekonomije nad društvenim i političkim, „koja bi se dogodila jednom za svagda, kako je zamišlja neoliberalizam“,³⁴ prema Alenu Skotu, može da se postigne samo uz veliku socijalnu cenu. Na taj način, ovaj autor, kako sam kaže, iznosi „umerene zaključke“, kako, dokazano veća efikasnost tržišta ne bi trebala da istisne druge principe socijalne organizacije izvan ekonomske sfere. Na ovaj način se uvodi u raspravu ideološka dimenzija debate o globalizaciji, uključujući i viđenje globalizacije kao ideologije vladavine svetskog tržišta. Proširenje državnih ovlašćenja često vodi do ograničenja ekonomskog rasta i neefikasnosti. Tržište i civilno društvo preuzimaju funkcije koje je država zauzela. Pokušaju države da pokrije i prekrije sve sfere i segmente društva u vidu desnog i levog totalitarnog ekstrema, završio se neuspešno 1945, kada je reč o fašizmu i 1989. kada je reč o komunizmu. Fridrih fon Hajek je sredinom dvadesetog veka (1944) ukazivao na vezu između totalitarizma i moderne države blagostanja³⁵. Tokom tri četvrtine dvadesetog veka funkcije i delokrug države značajno su se proširili, uključujući bukvalno sve demokratije. Dok je državni sektor početkom veka trošio malo više od 10 posto društvenog proizvoda (DP) u većini zapadnoevropskih zemalja i Sjedinjenim Državama, do kasnih 1980-ih, taj sektor trošio je gotovo 50 posto društvenog proizvoda (70 posto u slučaju socijaldemokratske Švedske). Ova tendencija je, proizvodeći neefikasnost i nepredviđene posledice, dovela do silovite protivreakcije u obliku „tačerizma“ i „reganizma“.³⁶ U odnosu na socijaldemokratsko „nadimanje“ države, liberali se zalažu

³³ Alen Skot, *Globalizacija: društveni proces ili politička retorika?*, str. 90

³⁴ Alen Skot, Isto, str. 91

³⁵ F.A.Hajek, (1997), *Put u ropstvo*, Global Book, Novi Sad (*The Road to Serfdom*, prvi put objavljeno 1944. godine)

³⁶ Frensis Fukujama, (2007), *Gradenje države, upravljanje i svetski poredak u dvadeset prvom veku*, Filip Višnjić, Beograd, str. 14

za naglašeniju ulogu tržišta kao pogodne sredine za društvenu interakciju, gde ukupan ishod određuje skup pojedinačnih izbora. Država je izum za proizvodnju javnih dobara koja se koriste kada tržišne transakcije ne uspeju da pruže ono što pojedinci žele. Ipak, nacionalna tržišta relativno gube značaj u odnosu na međunarodna tržišta. Neoliberalizam je potisnuo redistributivnu politiku države blagostanja, a za njene nostalgičare i levičare globalizacija je neoliberalni projekat. Dakle, teško je odrediti globalizaciju kao ideološki neutralnu. Šta god da predstavlja u ideološkom smislu - postmodernizam, kraj istorije, kraj ideologije, ono što je svim ovim napadima i kvalifikacijama zajedničko jeste to da su i oni ideološki. Svaki od tih različitih pristupa predstavlja u suštini jedan pokušaj da se partikularan set političkih ideja i vrednosti pokaže superiornijim u odnosu na rivalske i da to predstavi kao bezuslovan trijumf. Ono što sigurno nije sporno, „tržišnjacima“ je istorija potvrdila da su u pravu. Socijaldemokrate smatraju da se često ekonomska efikasnost ostvaruje na račun društvene pravde, a liberali (libertarijanci) da se zbog redistribucije smanjuje ekonomska efikasnost.

Novo shvatanje granica i teritorije države

Za državu je važno da se znaju njene geografske granice, kojima se zaokružuje njena teritorija. Međunarodni poredak koji je uspostavljen nakon Drugog svetskog rata naglašavao je svetost međunarodnih granica. Autoritet i legitimitet nacionalnih država su promenjeni, „nacionalne vlade su u velikoj meri nemoćne i da kontrolišu ono što se dešava unutar njihovih granica i da realizuju očekivanja svojih građana. Štaviše, pošto institucije globalne i regionalne vlasti stiču sve važniju ulogu, suverenitet i autonomija države sve više erodiraju“.³⁷ U Evropi su danas pitanja granica, teritorija i manjina najteži problemi, pogotovu u Istočnoj i Centralnoj Evropi, a naročito na Balkanu. Teritorija je važna pogotovu kada dva ili više naroda žele istu teritoriju, a državne granice

³⁷ Dejvid Held, *Debate o globalizaciji, u Globalizacija, Mit ili stvarnost*, 2003, Sociološka hrestomatija (priredio Vuletić Vladimir), Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, str. 57

ne korenspondiraju sa etničkim. Ako je tokom ranog razvoja sistema nacionalnih država suverenost bila povezana sa zamenu „mekih granica“, „tvrđim granicama“, danas se radi o obrnutom procesu. Granice su otvorenije za razmenu roba i ideja, a zatvorenije za teroriste, trgovinu ljudima, šverc, ali su često i selektivno šuplje. Kako primećuje Klaus Ofe: „pogledajmo, na primer, ko obezbeđuje granice i narode u bivšoj Jugoslaviji i drugde, nacionalne armije ili NATO, ili Ujedinjene nacije, ili „snage za brzo reagovanje“ sastavljene od zemalja učesnica? Odgovor je da je svaka od pomenutih varijanti tačna koliko i bilo koja druga i da niko ne zna ko je dužan da na to da autoritativan, efikasan i legitiman odgovor“.³⁸ Klaus Ofe dodaje: „Drugo, granice su postale propustljive, bilo po planu (kao što je to slučaj sa aranžmanima Evropske unije ili Severnoameričkim sporazumom o slobodnoj trgovini - NAFTA), ili *de facto* (kroz globalizaciju tržišta kapitala, roba i usluga). Govorilo se da sve veća poroznost granica dovodi do impotencije suverenosti i besmislenosti demokratije“.³⁹ Klaus Ofe zaključuje: “Ovim i drugim razlozima može se objasniti široko rasprostranjeno osećanje da je suverenitet postao nominalan, vlast anonimna, a njeno mesto upražnjeno (podvukao S.O.)“.⁴⁰

Po Endrju Hejvudu, jedan od ključnih aspekata globalizacije je porast nadteritorijalnih („*supraterritorijal*“) odnosa među ljudima: fizička udaljenost (geografija) postaje manje značajan kompleks mreže međuzavisnosti, koja posvećuje malu pažnju tradicionalnim granicama“.⁴¹ Ovo je evidentno u novim transnacionalnim formama ekonomije i trgovine, kao i u porastu novih formi informacione i komunikacione tehnologije, kreirajući, na primer, fenomen „*ciber-space*“-a. Ređe se živi u geografski izolovanim zajednicama, karakterističnim po ograničenim ličnim i društvenim relacijama. Naši životi su postali pomešani sa događajima koji se odigravaju i odlukama koje se donose daleko od nas. Mi smo postali stanovnici globalnog sela (sveta). Internet je olakšao građanima i otežao vladama da kontrolišu protok informacija, vrednosti, znanja i ideja. Na taj način se bitno menja i pozicija naci-

³⁸ Klaus Ofe, 1999, *Modernost i država*, Filip Višnjić, Beograd, str. 8

³⁹ Klaus Ofe, Isto, str. 9

⁴⁰ Klaus Ofe, Isto, str. 10

⁴¹ Andrew Heywood, *Political Ideologies, An introduction*, str. 325

onalnih država.⁴² Dobar primer su promene u Srbiji, Gruziji i Ukrajini. Veliku ulogu odigrali su “nezavisni” mediji i savremena sredstva komunikacije. Razbijena je monopolistička slika režimskih medija o idealnom stanju u društvu. Većina građana postala je adekvatno informisana. Značajnu ulogu igrala je i satelitska televizija i izveštavanje BBC-a, CNN-a, EURONEWS-a, kao i protok informacija putem Interneta (E-mailovi), vesti, diskusioni forumi, chatovanje. Mobilni telefoni olakšali su komunikaciju i slanje slika i tekstova. U Kini je borba protiv hakera, a iz Mijanmar-a (Burma) o „monaškoj revoluciji“ smo dobijali retke snimke načinjene mobilnim telefonima.

Kada je reč o Balkanu, slikovit opis daje Ivan Krastev: „Na političkim mapama, ovaj region izgleda kao eksplozivna mešavina slabih država, država koje u stvari nisu države, i postojećih i budućih protektorata. U istorijskim knjigama, Balkan ima značenje zakasnele modernizacije i nezavisnog procesa izgradnje države. U mnogim studijama, region je opisan kao mesto gde granice (kada su definisane) nisu čvrste, identiteti su jaki, reformske mere nisu uspele, a budućnost je neizvesna“.⁴³ Prema Krastevu, slabost demokratije na Balkanu je uslovljena sa dve grupe faktora: balkanskim faktorima i postkomunističkim faktorima. Balkanski faktori odnose se na etičke tenzije i istorijske sporove koji su prepreka kooperativnom ponašanju i zakašnelom i nezavršenom procesu formiranja država u regionu. Globalna prekompozicija moći i upravljanja neretko nastoji da obezvredi i potceni ulogu države. Kako primećuje Vučina Vasović: „Pri tome se zaboravlja da je država civilizacijska tekovina koja se dugo i teško rađala i oblikovala i da joj treba naći dostojno mesto u novoj globalnoj prekompoziciji moći i upravljanja. Ona se ne može tretirati kao privezak nekih nedovoljno destiliranih i nedovoljno artikulisanih političkih faktora ili vidova upravljanja bez sadržaja i oblika“.⁴⁴ Globalne promene i umnožavanje država postavljaju pitanja kada neki entitet jeste

⁴² Dejvid Held: “...globalna komunikacijska i transportna infrastruktura podupire nove oblike ekonomske i društvene organizacije koja prevazilazi nacionalne granice bez posledice po smanjenje efikasnosti i kontrole”, *Debate o globalizaciji*, str. 57

⁴³ Ivan Krastev, *Zamka nefleksibilnosti, Frustrirana društva, slabe države i demokratija*, Program za razvoj ujedinjenih nacija, Beogradski fond za političku izuzetnost, Beograd, 2004. (UNDP Issue Papers, *The Inflexibility Trap: Frustrated Societies, Weak States and Democracy*), str. 9

⁴⁴ Vučina Vasović, (2006), *Savremene demokratije 1*, Službeni glasnik, Beograd, str. 23

i kada nije država? Koje pitanje ili moment su važni da nastane ili prestaje da postoji država. Danas postoji više primera koji relativizuju klasično shvatanje teritorija i granica: Teritorija pod kolonijalnom kontrolom (npr. Velika Britanija kontroliše Gibraltar); Teritorija pod administriranjem Ujedinjenih nacija (Bosna); Dobrovoljno podređivanje snažnom autoritetu (Portoriko i SAD); Garantovanje supstancijalne autonomije u okviru veće države (Hong Kong i Kina).⁴⁵ Države obično smatraju da je dobijanje stolice u Ujedinjenim Nacijama ta konačna tačka nastanka države.

Ni stanovništvo, odnosno građani države nisu ostali bez uticaja globalizacije. Stanovništvo je izloženo raznim udarima od etničkog čišćenja, humanog preseljenja, do apatrida, izbeglica, interno raseljenih lica do ljudi sa dvojnim državljanstvom.

Porast globalnog upravljanja i jačanje ili isisavanje kapaciteta država

Zemlje u razvoju su u globalizacijskim izazovima razapete između nepostojanja države („*stateness*“), izgradnje države („*state building*“) i njene desuverenizacije. U većini postkomunističkih društava na dnevni red su se javljala pitanja izgradnje države (*state buildings*). Mnogi elementi neophodni za određenje države su relativizovani od granica do suverene vlasti i slabih kapaciteta njihovih institucija. Uspješna demokratija zahteva funkcionalnu državu koja ima svoj suverenitet na određenoj teritoriji i čije su granice, vladajuća elita i osnovne institucije prihvaćene od njenog stanovništva. Kao što su Huan Linz i Alfred Stepan istakli u svojoj studiji o demokratskoj tranziciji i konsolidaciji, postojanje države („*stateness*“) je suštinski preduslov demokratskog razvoja, odnosno, „bez države nije moguća ni demokratija“.⁴⁶ Po njima, bez države ne može biti građana (državljana, *citizenship*); bez građana

⁴⁵ Rod Hague & Martin Harrop, (2007), *Comparative Government and Politics, An Introduction*, 7th edition, Palgrave Macmillan, str. 13

⁴⁶ Huan Linz i Alfred Stepan, (1998), *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, „Filip Višnjić“, Beograd, str. 35

ne može biti demokratije.⁴⁷ Vučina Vasović primećuje da desuverenizacija i marginalizacija države pod egidom globalizacije ne važi za sve države i narode jednako. Vasović piše: „Politička elita superdržava se protivurečno ponaša u svojoj zemlji i na strani. U svojoj zemlji ona jača državu i održava demokratiju u nekim elementarnim obrisima, a na strani slabi druge države i instalira svoje upravljачke postaje pod vidom uvođenja demokratije ili demokratizacije tih zemalja. U drugim državama se pod egidom institucija civilnog društva, stvaraju paralelne političke organizacije koje su izdržavane, programirane ili dirigovane spolja i deluju, neretko, pored, odnosno protiv interesa tih zemalja“.⁴⁸ U nešto kritičnijem tonu Vasović primećuje: „Pod vidom globalizacije, demokratizacije i modernizacije drugih zemalja, jastrebovi najrazvijenijih zemalja bezobzirno kidišu na teritoriju i prirodne resurse - blago drugih zemalja. U tom pohodu vuku za sobom i čitavu kolonu satelitskih zemalja. Dobar deo te kolone popunjavaju bivše realsocijalističke zemlje. Prvim redovima satelitske kolone biće udeljen deo plena i garantovanje teritorijalnog integriteta. Neposlušnim slede sankcije od višestrukog bojkota i satanizacije do pretnji dezintegracije ili gubitka teritorije“.⁴⁹ Iz te i takve realnosti, vredi posmatrati i dimenzije „autoritarne svetske vladavine“ (Miroslav Pečujlić), koja se ogleda u novim tipovima vojnog intervencionizma („preventivnog“, „humanog“, „milo-srdni anđeo“) i odsustvom kontrabalansa i ravnoteže u međunarodnim odnosima, kao i pomeranje ka unipolarnom svetu. Razmatrajući pitanje „međunarodnih humanitarnih intervencija“ koje su dovele do *de facto* „međunarodne imperijalne vlasti“, Frensis Fukujama sigurno preteruje kada tvrdi: „strane sile su, delujući u ime ljudskih prava i demokratske legitimnosti, imale ne samo pravo, već i obavezu da se umešaju“.⁵⁰ On je više u pravu kada smatra da ni Sjedinjene Države ni međunarodna zajednica nisu mnogo uznapredovale u stvaranju samostalnih država u bilo kojoj od zemalja koje su pokušale da ponovo izgrade, jer „ono što se u retorici međunarodne zajednice označava kao „građenje kapaciteta“

⁴⁷ Prema, Majkl Sodaro, *Comparative Politics, A Global Introduction*, str. 210

⁴⁸ Vučina Vasović, *Savremene demokratije I*, Službeni glasnik, Beograd, 2006., str. 22

⁴⁹ Vučina Vasović, *Savremene demokratije I*, str. 24

⁵⁰ Frensis Fukujama, (2007), *Građenje države, upravljanje i svetski poredak u dvadeset prvom veku*, Filip Višnjić, Beograd, str. 111

u stvarnosti se pokazalo više kao „isisavanje kapaciteta“⁵¹. Pokazalo se da međunarodna zajednica, uključujući i ogroman broj NVO koje čine njen značajan deo, ima puno mogućnosti da istisne umesto da ojača izuzetno slabe državne kapacitete zemalja o kojima je reč. Kada međunarodna zajednica izgubi interesovanje i pređe u sledeću kriznu oblast, kapacitet se vraća u prethodno stanje. Dobar primer je Bosna u kojoj je Visoki predstavnik Ujedinjenih nacija (OHR) koristio svoju moć da smenjuje predsednike, premijere, sudije, gradonačelnike i druge izabrane zvaničnike. Visoki predstavnik u Bosni je mogao da donosi zakone i stvara nove institucije bez uzimanja u obzir mišljenje bosanskog naroda. Prema Fukujami, međunarodna zajednica, umesto da jača, ona uništava institucionalne kapacitete slabih država: „međunarodna zajednica nije samo ograničena količinom kapaciteta koji može da izgradi; ona je zapravo i saučesnik u uništenju institucionalnog kapaciteta u mnogim zemljama u razvoju. Ovo uništenje kapaciteta odigrava se uprkos najboljim namerama donatora i rezultat je kontradiktornih ciljeva kojima bi trebalo da služi međunarodna pomoć“⁵². Ostaje otvoreno pitanje ko odlučuje o tome čiji suverenitet može biti narušen, i na osnovu čega?

Na pitanje može li demokratija preživeti globalizaciju Barber odgovara: „Samo ako je demokratija globalizovana“, i možemo dodati i ako je globalizacija demokratizovana. Dejvid Held u svom kosmopolitskom modelu demokratije nastoji da proširi okvire demokratije kako bi izašao u susret globalističkom preuređenju društva i politike. Po njemu je neophodna ne samo interakcija već i integracija nacionalno-državnih nivoa i globalnog nivoa organizovanja. Held je za dozirano i kontrolisano utapanje države u globalnu zajednicu pri čemu bi država zadržala neke važne funkcije. Ona ne bi bila ni puki servis globalne zajednice, ali ni neka kontrateža ili kontrasila međunarodnoj zajednici.⁵³ Odgovornost države za postupanje prema svojim građanima, u pogledu poštovanja ljudskih prava ne zaustavlja se na granicama države već se prostire i šire i više od nje.

⁵¹ Frensis Fukujama, isto, str. 117

⁵² Frensis Fukujama, (2007), *Gradenje države, upravljanje i svetski poredak u dvadeset prvom veku*, Filip Višnjić, Beograd, str. 51

⁵³ Prema, Vučini Vasoviću, Isto, str. 62

Ono što je važno kao epilog, „iako nema formalnog autoriteta iznad nacionalnih država, one su ipak podvrgnute globalnoj vladavini“ (Kejt Neš),⁵⁴ odnosno, “vladavini bez vlade”. Urlih Bek će to drugačije reći. Po njoj, globalizacija ne znači svetsku državu, “već da budemo precizniji, svetsko društvo bez svetske države, bez svetske vlade”.⁵⁵ Nemogućnost nacionalnih država u rešavanju globalnih problema, predstavlja osnovni pokretački mehanizam globalnog upravljanja. Važno je podvući razliku između globalnog upravljanja (*global governance*) i svetske vlade (*global government*). Globalno upravljanje je zasnovano na ne tako čvrstoj globalnoj regulativi i manje ili više dobrovoljnoj saradnji različitih aktera od država, preko međunarodnih organizacija do multinacionalnih korporacija. Sa druge strane, svetska vlada bi podrazumevala raspolaganje instrumentima prinude, administrativnim aparatom i ovlašćenjem da donosi zakone. Globalno upravljanje podrazumeva koordinaciju supradržavnih, transnacionalnih i nacionalnih, ponekad i subdržavnih aktera. Pluralizam aktera u okviru globalnog upravljanja ne znači da svi ovi akteri imaju jednak uticaj. Ekološki problemi, na primer, zahtevaju, ako ne globalno upravljanje, onda bar globalnu koordinaciju u njihovom rešavanju. Problem je utoliko veći što su transnacionalni postali droga, kriminal i terorizam, ili AIDS i SARS. Globalna ekološka degradacija dobila je razne manifestacione oblike i poprimila dramatične konsekvence. Reč je o globalnom zagrevanju i klimatskim promenama, gubitku biodiverziteta, prekomernoj zagađenosti, industrijskim akcidentima, ratovima, porastu populacije, genetski modifikovanim organizmima⁵⁶ i sl. Sve to rađa nove oblike rizika⁵⁷ (ekološki rizik, oružje za masovno uništenje, elektronski virusi, neizlečive bolesti), što dovodi do “globalnog društva rizika” (Urlih Bek).

⁵⁴ Kate Nash, “*Contemporary Political Sociology (Globalization, Politics, and Power)*”, str. 55

⁵⁵ Urlih Bek, *Virtuelni poreski obveznici*, str. 142

⁵⁶ Manfred B. Steger, (2003), *Globalization: A Very Short Introduction*, London: Oxford University Press, str. 87

⁵⁷ Entoni Gidens: “Svet koji nam izmiče nije svet u kome smo napustili nadu da ćemo ga držati pod kontrolom. To je svet koji je uveo nove vrste nepredvidljivosti, nove vrste rizika, nove vrste nesigurnosti”, *Svet koji nam izmiče: prvo predavanje*, str. 144

Zaključak

Nacionalna država ne nestaje, već se njena uloga transformiše. Država je bila i ostala potreba, kako svojim građanima, tako i međunarodnom poretku. U svom tekstu *Da li će nacionalne države preživeti globalizaciju*, Martin Vulf ističe: „Globalizacija države ne čini nepotrebnim. Naprotiv, da bi ljudi uspešno iskoristili prilike koje nudi međunarodna integracija, njima je na oba kraja njihovih transakcija potrebna država. Neuspešne države, neuređene države, slabe države i korumpirane države izbegavaju se kao crne rupe u globalnom ekonomskom sistemu“.⁵⁸ Nacionalna država je nezamenljiva u nuđenju unutrašnje sigurnosti, bezbednosti, osećaja pripadnosti i identiteta. Iako su tokom istorije sličnom retorikom komunizam i globalizam govorili o „odumiranju države“, danas su možda više nego ranije potrebne jake i efikasne države sa ograničenim delokrugom neophodnih funkcija. Na Balkanu su uglavnom slabe države, sa jakom ulogom međunarodne zajednice (protektorati). Države, ili državice se nazivaju entiteti, suvereni su visoki predstavnici ili specijalni izaslanici, a za teritoriju je učestali izraz - „na ovim prostorima“. Državne granice su danas otvorenije, a kulture imaju veću mogućnost prožimanja. Realnost i neminovnost, a po nekima i sudbinska dimenzija globalizacije, ogleda se u činjenici i istorijskom iskustvu po kojem nikada nerazvijeni nisu bili primer razvijenima niti su slabiji diktirali jačima, već obrnuto. Da bismo pronašli svoje mesto u savremenom svetu, najpre je potrebno da ga upoznamo i razumemo. Još je Tukidid upozoravao da „velike države rade ono što mogu, male države rade ono što moraju“. Iako se suverenitet nacionalnih država transformiše, one i dalje predstavljaju jednog od ključnih aktera, kako na međunarodnoj sceni, tako i unutar svoje teritorije.

⁵⁸ Martin Vulf, *Da li će nacionalne države preživeti globalizaciju?* U: Globalizacija- mit ili stvarnost, uredio Vladimir Vuletić, Zavod za udžbenike i nastavna sredstava, Beograd, 2003, str. 315

Literatura:

- Beyme Klaus Von, (2001), *Institutional Engineering and Transition to Democracy*, u *Democratic Consolidation in Eastern Europe, Institutional Engineering*, Volume 1, Oxford University Press
- Beri Norman, (2007), *Uvod u modernu političku teoriju*, Službeni glasnik, Beograd
- Bek Urlih, *Virtuelni poreski obveznici*, u *Globalizacija, Mit ili stvarnost*, 2003, Sociološka hrestomatija (priredio Vuletić Vladimir), Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva
- Fukujama Frensis, (2003), *Kako nazvati naše doba*, u *Glokalni svet, Osam ogleđa o globalizaciji*, (priredili: Nušić Olja, Dušan Veličković), Beograd: Aleksandrija Press, Nova srpska politička misao
- Fukujama Frensis, (2007), *Građenje države, upravljanje i svetski poređak u dvadeset prvom veku*, Filip Višnjčić, Beograd
- Gidens Entoni, (1988), *Posledice modernosti*, Beograd: Filip Višnjčić
- Gidens Entoni, (2003), *Sociologija*, Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd
- Gidens Entoni, (2003), *Svet koji nam izmiče: prvo predavanje*, u: *Globalizacija, Mit ili stvarnost*, Sociološka hrestomatija (priredio Vuletić Vladimir), Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva
- Hajek F.A., (1997), *Put u ropstvo*, Global Book, Novi Sad
- Hague Rod & Martin Harrop, (2007), *Comparative Government and Politics, An Introduction*, 7th edition, Palgrave Macmillan
- Held Dejvid, (2003), *Debate o globalizaciji*, u: *Globalizacija, Mit ili stvarnost*, Sociološka hrestomatija (priredio Vuletić Vladimir), Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva
- Heywood Andrew, (2003), *Political Ideologies, An introduction*, (third edition), Palgrave Macmillan
- Held Dejvid, (2003), *Debate o globalizaciji*, u: *Globalizacija, Mit ili stvarnost*, 2003, Sociološka hrestomatija (priredio Vuletić Vladimir), Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva
- Huggins Richard, *Priroda države*, u: Barrie Axford, Gary K Browning, Richard Huggins, Ben Rosamond, John Turner, (2002), *Uvod u politologiju*, Politička kultura, Zagreb

- Krastev Ivan, (2004), *Zamka nefleksibilnosti, Frustrirana društva, slabe države i demokratija*, Program za razvoj ujedinjenih nacija, Beogradski fond za političku izuzetnost, Beograd, (UNDP Issue Papers, *The Inflexibility Trap: Frustrated Societies, Weak States and Democracy*)
- Linz Juan J, Alfred Stepan, (1998), *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, „Filip Višnjić“, Beograd
- Nash Kate, (2000), *Contemporary Political Sociology (Globalization, Politics and Power)*, London: Blackwell, London
- Neš Kejt, (2006), *Savremena politička sociologija-Globalizacija, politika i moć*, Službeni glasnik, Beograd
- Ofe Klaus, (1999), *Modernost i država*, Filip Višnjić, Beograd
- Pečujlić Miroslav, (2002), *Globalizacija, dva lica sveta*, Beograd: Guttembergova galaksija
- Orlović Slaviša, (2004), *Globalizacija – svet međupovezanosti i međuzavisnosti*, u *Iskušenja globalizacije* (Globalizacija, evropeizacija i nacionalni identitet), Kikinda, Skupština opštine Kikinda i Narodna biblioteka „Jovan Popović“
- Robertson Ronald, (1999), *Globalizacija kao problem*, u *Globalizacija* (priredio Anđelko Milardović, Osijek-Zagreb-Split: Panliber
- Steger Manfred B., 2003, *Globalization: A Very Short Introduction*, London: Oxford University Press
- Skot Alan, (2003), *Globalizacija: društveni proces ili politička retorika?*, u *Globalizacija, Mit ili stvarnost*, Sociološka hrestomatija (priredio Vuletić Vladimir), Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva
- Sodaro Michael J., (2004), *Comparative Politics, A Global Introduction*, McGraw-Hill, New York
- Veber Maks, (1988), *Politika kao poziv*, u: *Kritika kolektivism*, Filip Višnjić, Beograd
- Vasović Vućina, (2004), *Legitimnost, država i civilno društvo, u: Između autoritarizma i demokratije (Srbija, Crna Gora, Hrvatska), knjiga II, Civilno društvo i politička kultura*, CEDET, Beograd
- Vasović Vućina, (2006), *Savremene demokratije I*, Službeni glasnik, Beograd

Vulf Martin, (2003), *Da li će nacionalne države preživeti globalizaciju?*, u: *Globalizacija- mit ili stvarnost*, uredio Vladimir Vuletić, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva

Slaviša Orlović

THE STATE IN THE PROCESS OF GLOBALIZATION

Abstract: The subject of this paper is reduction of autonomy and role of the state in the process of globalization because of international organizations' and transnational corporations' empowering. Globalization assumes and asks for certain "de-sovereignization" of states. Debates about changing role of national states in process of globalization rank from talking about "the extinction of state" through "emptied autonomy and national sovereignty of national states" to those that national states sovereignty is not endangered and that states still represent key actors on international scene. One of the driving mechanism of global governance is the national states' weakness in solving global problems (drugs, criminal and terrorism, or AIDS and SARS, environmental problems). The number of national states is constantly increasing, but at the same time their power and influence decrease. National state is irreplaceable in offering internal safety, security, feeling of belonging and identity. Today strong and effective states with limited area of necessary functions are perhaps more necessary than before.

Key words: state, globalization, sovereignty, territory, institutional capacities

KAKO NASTAJU DEMOKRATSKE USTANOVE

Sažetak: *U tekstu se objašnjava kako nastaju demokratske ustanove koje obavezuju. Teorijska paradigma kojom se pristupa problemu jeste institucionalizam racionalnog izbora. U odeljcima 1 i 2 pravim razliku između demokratskih ustanova u stabilnim demokratijama i ustanova koje tek nastaju. U odeljku 3 izlažem neke teorijske koncepte institucionalizma racionalnog izbora koji su mi neohodni za analizu. U odeljcima 4-6 izlažem demokratsku dilemu i objašnjavam pod kojim uslovima ona može, a pod kojima ne može da se prevaziđe. Odeljak 7 zaključuje tekst.*

Ključne reči: *Zatvorenikova dilema; institucionalizam racionalnog izbora; demokratske ustanove (institucije); ravnoteža.*

1. Uvod

Naslov ovog teksta ukazuje na to da je glavno pitanje kojim ovde želim da se bavim fenomen nastanka demokratskih ustanova (koje jednim delom potpada i pod pitanje nastanka ustanova uopšte). To je tačno. Međutim, kako će se videti iz nastavka, nastanak ustanova ne može da se razdvoji od pitanja “kada ustanove obavezuju?” Tvrđim da ustanove nastaju ako obavezuju. Ako ne obavezuju, onda ne možemo da govorimo o ustanovama. Između nastanka ustanova i njihovog obavezivanja ne postoji automatska veza. Moguće je zamisliti ustanove koje su upravo nastale samo da bi se ubrzo raspale ili promenile svoj karakter. Uzrok raspada može biti upravo taj što nisu imale snagu da obavežu. Mene, dakle, interesuje da ispitam kako nastaju ustanove koje obavezuju.

Pitanje nastanka i obavezivanja demokratskih ustanova može da se podeli na dva dela: (1) snaga ustanova da obavežu prilikom njihovog uspostavljanja; (2) snaga da obavežu prilikom njihovog održanja (kada one postoje već duže vreme). Time ne želim samo da kažem da u istraživanju ustanova postoje dve oblasti za istraživanje, već da se istraživanjem te dve oblasti dolazi do različitih zaključaka u pogledu toga kada i kako ustanove obavezuju. U drugom slučaju – u slučaju u kome postoji demokratski poredak – verovatnoća obavezivanja je daleko veća. To otuda što su ustanove relativno autonomne, odnosno zato što je u konsolidovanom demokratskom poretku veća verovatnoća da će ekonomsko-socijalni uslovi generisati podvrgavanje demokratskim ustanovama. Demokratija uvek preživljava u zemljama koje su privredno razvijene zbog toga što zavisnost od dohotka stvara odbojnost prema riziku i generiše potrebu za fizičkom sigurnošću (Przeworski 2005, 265). A to je ono što institucionalne rutine i pravila mogu da obezbede.

Evo jedne ilustracije da bi se bolje razumelo zašto demokratske ustanove lakše preživljavaju u zemljama koje su privredno razvijene. U Kosta Rici su 1948. godine organizovani izbori u kojima je rezultat između dva kandidata bio skoro nerešen. Kosta Rika je tada imala BDP od \$1.500 po glavi stanovnika. Svako je svakog optuživao za krađu, tako da je bilo skoro nemoguće da se utvrdi ko je, u stvari, pobedio. Nije čak bilo jasno ko bi o tome trebalo da donese odluku. Nakon nekog vremena izbio je građanski rat u kome je poginulo 3000 ljudi. Jedna strana je konačno do vlasti došla oružjem.

Nekih pedesetak godina kasnije, održani su izbori u Sjedinjenim Američkim Državama. Rezultat je bio skoro isti: oba predsednička kandidata dobila su skoro identičan broj glasova. Svako je svakog optuživao za krađu tako da je bilo skoro nemoguće da se utvrdi ko je, u stvari, pobedio. Nije čak bilo ni jasno ko bi o tome trebalo da donese odluku. Nakon nekog vremena, Sud, čijih je nekoliko članova nominovao otac jednog od kandidata, doneo je odluku da je pobednik onaj koji je dobio manje glasova. A potom su akteri koji su se žustro raspravljali, umesto da se dohvate pušaka, seli u svoje luksuzne automobile i odvezli se kućama da okopavaju bašte. Najveći broj aktera je posedovao luksuzne automobile i kuće sa baštom, jer je BDP po glavi stanovnika u trenutku izbora u toj privredi iznosio \$20.000.

Koji god bili razlozi za podvrgavanje (*compliance*), ova dva principa nam govore da će političke stranke raditi kako im ustanove nalažu ako je zemlja bogata, dok one to možda hoće, a možda i neće, ako je zemlja siromašna. Primetimo da su ustanove, barem na nekom nivou apstrakcije, bile iste u obe zemlje. Održani su izbori, pobednici je trebalo da budu oni koji osvoje većinu, a presudu je donela jedna druga ustanova. Razlika je bila u činjenici da je u jednoj zemlji GDP po glavi stanovnika bio \$1.500, a u drugoj \$20.000. Ustanove jesu važne i mogu da obavežu aktere na određeno ponašanje. Ipak, njihova endogenost važi samo s obzirom na određene socijalno-ekonomske okolnosti (Przeworski 2004, 532).

2. Obavezivanje u institucionalnom vakuumu

Ilustracija iz prethodnog odeljka nam pokazuje da je lako braniti tezu o endogenosti ustanova ukoliko je društvo bogato i ustanove funkcionišu već neko vreme. U komparativnoj literaturi postoji opšta saglasnost da privredni razvoj utiče na stabilnost demokratije, odnosno na snagu demokratskih ustanova da obavežu aktere na određeno ponašanje (Przeworski *et al.* 2000; Landman 2003; 65-93). Manje istraživanja ima o tome kakva je verovatnoća da će ustanove nastati i obavezivati u kontekstu nedemokratskog ili raspadnutog nedemokratskog režima. Neizvesnost u pogledu toga da li će demokratske ustanove moći nekog da obavežu je veća zato što su u takvom kontekstu ekonomsko-socijalni uslovi daleko lošiji. Mene, dakle, interesuje šta može da se kaže o nastanku i obavezivanju demokratskih ustanova ukoliko pretpostavimo nepovoljan socioekonomski kontekst. Pitanje je ovo: kako ustanove nastaju, mogu li uopšte nastati i kada počinju da obavezuju ako nastanu u kontekstu nepovoljnih socioekonomskih uslova.

Zamislimo, dakle, da nedemokratski režim organizuje prve slobodne izbore ili da se oni organizuju u kontekstu institucionalnog vakuuma. I tu postoje neke poučne istorijske ilustracije. Kada su Saveznici napustili okupiranu i ratom razrušenu Zapadnu Nemačku i Japan posle završetka 2. svetskog rata, iza sebe su ostavili demokratske ustanove

i ustanove tržišne ekonomije. Te ustanove su uhvatile korena, i one i danas regulišu političke i ekonomske odnose u tim zemljama. Kada su američke okupacione snage napustile Haiti 1934. godine, iza sebe su takođe ostavile demokratske i tržišne ustanove. Ipak, te ustanove nisu sprečile Predsednika Stenia Vensena da postane apsolutni diktator Haitija samo godinu dana kasnije (Przeworski 2004, 520).

Objašnjenje nastanka i obavezivanja demokratskih ustanova iz prvog primera je jasno: one su uspostavljene i podržane spolja. Tu nije moguće govoriti o bilo kakvom autonomnom procesu u kome akteri na osnovu ličnog (ili bilo kog drugog) interesa dolaze do ravnotežne situacije u kome se ustanove dobrovoljno prihvataju. Međutim, zašto demokratske ustanove nisu počele da obavezuju u drugom slučaju? Da li to znači da je demokratija nemoguća iznutra kada za nju ne postoje povoljni uslovi, odnosno kada su ustanove tek ustanovljene i slabe? Haiti je možda predalek primer za razumevanje problema koji ovde želim da otvorim. Evo poznatijih slučajeva iz bližeg i daljeg okruženja. Uzmi-mo primere Hrvatske, Srbije, Gruzije ili Ukrajine u periodu 2000-2004, odn. u vreme tzv. izbornih revolucija. Zbog čega u ove četiri države možemo da nađemo različite stepene stabilnosti demokratskih ustanova posle 2000, odn. 2003. i 2004. godine? Drugim rečima, zbog čega u nekim slučajevima može da se tvrdi kako su krajem 2008. godine demokratske ustanove učvršćene (Hrvatska), u drugim kako za to postoje velike šanse, iako ishod još uvek nije sasvim ireverzibilan (Srbija), a u trećim (Gruzija, Ukrajina) i dalje postoji velika opasnost da one budu urušene, odn. da se sistem vrati u hibridno ili nedemokratsko stanje? Ovde odmah želim da nagovestim svoj zaključak koji ću pokušati da dokažem do kraja teksta. Postoji nekoliko uslova pod kojima demokratske ustanove u siromašnim društvima bez demokratske tradicije mogu da nastanu i obavežu:

- (a) ako su izborne ustanove makar toliko prihvaćene da garantuju više izbornih krugova;
- (b) ako je vojna moć podjednako balansirana, tj. kada očekivana redistribucija odražava balans vojnih snaga glavnih aktera;
- (c) kada se ustanove percipiraju kao pravedne, ond. kada svim akterima potencijalno pružaju šansu da kroz njih dođu na vlast.

Uslov (b) je verovatno ključan, jer može da pretegne u odnosu na druga dva: ako izborne ustanove garantuju više izbornih krugova (čime se omogućuje ponavljanje Zatvorenikove dileme, o čemu će biti više reči u narednom odeljku) i ako su pravedne, neravnoteža vojne moći može da odvraća aktere od saradnje. Neravnoteža vojne moći ima svoje generatore. Ti generatori su ujedno uslovi koji sprečavaju nastanak demokratskih ustanova:

(d) nizak nivo dohotka koji aktere podstiče da krše dogovor, jer nemaju šta da izgube;

(e) postojanje bezbednosne dileme koja aktere, snagom i prirodom diskursa, motiviše da zaobilaze demokratske ustanove i monopolisu vojnu moć.

U odeljku 4-5 govoriću o pitanjima (a, b i c), a u odeljku 6 o (d) i (e). (Za širu raspravu o pitanju (e) vidi: Pavlović i Antonić 2007).

3. Novi institucionalizam u političkoj nauci

Pre nego što započnem raspravu hteo bih da još detaljnije smestim svoju argumentaciju u kontekst jedne teorijske paradigme. Ovaj tekst pisan je iz ugla novog institucionalizma u političkoj nauci. Institucionalista u političkim (i društvenim) naukama jeste onaj ko smatra da su ustanove endogene, ond. relativno autonomne, a nisu refleksija odnosa koji se uspostavljaju u društvenoj strukturi (March & Olsen 1984; 1989; 2006). Drugim rečima, ustanove utiču na ponašanje donosioca odluka i ishode interakcija. O tom uticaju je moguće razmišljati na tri načina. Ustanove strukturiraju ishode tako što: (a) definišu ko sme da učestvuje u političkoj utakmici; (b) utiču na oblikovanje političkih strategija; i (c) utiču na ono što akteri veruju da je moguće i poželjno (utiču na oblikovanje njihovih preferencija) (Steinmo 2001, 570-1).

Budući da postoji više vrsta institucionalizama (Taylor & Hall 1996; Thelen 1999; Peters 2005; Rhodes *et al.* 2006; Peters & Pierre 2007), ja sam se ovde odlučio za institucionalizam racionalnog izbora. Izbegavajući da ulazim u detaljniju raspravu o osnovnim propozicija-

ma institucionalizma racionalnog izbora (Steinmo 2001; Weingast 2002; Peters 2005; Shepsle 2006), želim da ukažem samo na dva važna koncepta tog tipa institucionalizma, jer su mi oni neophodni za ono što želim da pokažem u ovom tekstu. Prvo, institucionalizam racionalnog izbora je doprineo jednom posebnom shvatanju endogenosti ustanova po kome ustanove, da bi mogle da obavezuju, moraju da budu samonamećuće (*self-enforcing*). Kako ćemo kasnije videti, demokratske ustanove, koje proizilaze iz demokratskog ustava, ne može da uspostavi neka treća strana. Akteri sami moraju da se saglase oko njihove prihvatljivosti i da ih potom održavaju. Otuda je izvedena ideja relativne autonomnosti ustanova: njihova snaga da obavežu uvek zavisi od okolnosti, jer akteri nisu suočeni sa istom vrstom podsticaja za održanje ustanova.

Drugi važan koncept jeste ravnoteža (ekonomistima će to biti poznatije pod izrazom ekvilibrijum). Među teoretičarima racionalnog izbora postoje najmanje dva tabora koji na različite načine gledaju na problem ravnoteže. Po jednom shvatanju, ravnoteža je strukturno indukovana. Drugi smatraju da je ravnoteža proizvod društvene igre, odn. da je ona samonamećuća (Alt 2002, 150). Mene ovde interesuje ovaj drugi tip ravnoteže, jer kroz nju želim da pokažem da ona nije uvek moguća, odnosno da ne mora nužno da rezultira u demokratskim ustanovama (Pavlović 2006). Iako se načelno smatra da ustanove smanjuju transakcione troškove, uvećavaju predvidljivost interakcija, uvećavaju izvesnost i indukuju stabilnost (Alt & Alesina 1996, 647; Alt 2002, 149), što bi trebalo da je u racionalnom interesu svakog aktera (pojedince ili grupe), to još uvek ne mora da znači da za neke aktere nije racionalnije da zaobiđu demokratske ustanove. Ukoliko makar jedan akter smatra da im je bolje da svoje strategije ostvaruju mimo tih ustanova, demokratske ustanove možda neće nastati. U odeljcima 4-6 raspravljam o tim uslovima.

Pitanje na koje ovde želim da dam odgovor pretpostavlja čuvenu Zartorenikovu dilemu (Axelrod 1984; Taylor 1987; Poundstone 1992). Za potrebe ovog teksta ona će biti preobličena u društvenu (ili demokratsku) dilemu (Mueller 1996, 51). Njome želim da ukažem na problem nepoverenja između aktera koje sprečava uspostavljanje demokratskih ustanova.

Objasniću ukratko suštinu dileme. Zamislimo dvoje seljaka koji obrađuju kukuruz. SELJAKU B kukuruz za branje stiže dve nedelje posle branja kod SELJAKA A. Seljaci imaju dve opcije: da svako bere kuku-

ruz za sebe ili da se uzajamno pomognu. Dok svako samostalno brine o svom kukuruzu, isplata je minimalna za obojicu. Ako bi saradivali, svako bi mogao da osigura veću korisnost. Zaključak je jasan: bolje je saradivati nego ne saradivati. Međutim, šta je garancija da će seljaci saradivati, odnosno da će onaj kome berba stiže prva kasnije pomoći drugom? SELJAK B može da pritekne u pomoć SELJAKU A i pomogne mu da obru kukuruz, ali zašto bi SELJAK B verovao da će mu SELJAK A uzvratiti istom merom dve nedelje kasnije? Pošto nema garancija da će mu SELJAK A uzvratiti istom merom, SELJAK B nema nikakvog razloga da pomogne SELJAKU A. A pošto SELJAK A to zna, on nema nikavog razloga ni da ga pozove u pomoć. Tako dolazimo do minimalne korisnosti koja je štetna za oba seljaka. Primetimo da ovde nema nikakve nelogičnosti: ponašanje oba seljaka je savršeno racionalno kada se stvari sagledaju iz lične perspektive, pre nego što nastupi konačna isplata. Razume se, da su seljaci znali kakav će biti konačan ishod, možda bi odmah pomogli jedan drugome. Ali čak ni tada SELJAK B ne može biti siguran da će SELJAK A saradivati kada svoj kukuruz vidi složen u ambaru. To je dakle poenta zatvorenikove, ond. društvene dileme: iako je saradnja u obostranom interesu obojice savršeno racionalnih pojedinaca, ishod će za obojicu biti suboptimalan, ali će i dalje biti racionalan.

Zašto se to dešava? Za to postoje dva razloga. Prvi je činjenica da se u ovako opisanoj dilemi interakcija dešava samo jednom. Ako znam da te više nikada neću sresti, sasvim je racionalno da ne saradujem i iskoristim tvoju pomoć. Ako ti to znaš, izbeći ćeš bilo kakav odnos sa mnom koji podrazumeva saradnju. Nekoliko ponovljenih interakcija menja svest aktera o tome šta im se više isplati.

Drugi razlog je kratkovidost aktera. Da bi se to razumelo potrebno je da se razume da šteta koja nastaje nesaradnjom jeste šteta na duži rok. Ako seljaci godinama ne saraduju, oni će od nesaradnje imati više štete nego koristi. Ali ta šteta dolazi kasnije, a kratkoročna korist od nesaradnje može doći odmah. Ako SELJAK A uspe da navuče SELJAKA B da mu pomogne, a onda mu ne uzvratu uslugu, njegova korist na kraći rok je veća, jer činjenica da ne mora da mu vraća uslugu ne stvara oportunitetni trošak. Najveći broj aktera se ponaša kratkovidno, jer je sklon diskontovanju vremena (Elster 2007, 114-118). Kao što veća kuća u daljini može da izgleda manja od manje kuće koja se nalazi u vašoj blizini,

tako veća suma novca koji treba da dobijete kasnije može da vam izgleda manja od manje sume koju dobijate odmah (*Ibid.* 115). Ako vam ponudim €100 u kešu danas za teži posao koji treba da uradite odmah, najvećem broju ljudi će to biti privlačnije od ponude od €120 za lakši posao koji takođe treba da uradite odmah, ali će vam pare na račun leći tek za mesec dana.

4. Društvena dilema: racionalni izbor ili demokratija?

Pitanje koje je postavljeno na početku glasi: pod kojim uslovima je moguće očekivati od racionalnih osoba da se pridržavaju demokratskih pravila igre? Teoretičari racionalnog izbora, inače, isto to pitanje postavljaju na jedan uopšten način: šta uopšte može da motiviše pojedince da se pridržavaju pravila i normi koje propisuju ustanove? Ja ću ovde na to uopšteno pitanje pokušati da odgovorim na jedan uopšten način, ali će odgovor takođe morati da bude delimično specifičan, jer se ne radi o ustanovama uopšte, već o demokratskim ustanovama.

Kako je poznato, ustavna demokratija, u kojoj se akteri koji će biti na vlasti određuju demokratskim izborima, generiše dobitnike i gubitnike. To je normalno u situacijama gde postoje društveni sukobi. Ako postoje sukobi i dobitnici i gubitnici, onda je sledeće logično pitanje ovo: zašto oni koji gube nemaju motiv da se ponašaju subverzivno? Saglasnost gubitnika na demokratskim izborima je od presudne važnosti za stabilnost demokratskog poretka (Anderson *et al.* 2005). S obzirom na to da u demokratiji neko uvek mora da izgubi, malo preciznije postavljeno pitanje moglo bi da izgleda ovako: Zašto političke snage koje izgube na izborima nastavljaju da se podvrgavaju ishodu izbora umesto da probaju da sruše sistem i vlast osvoje silom? Na jednoj strani, neophodno je poverenje. Na drugoj, neophodno je da se demokratija pokaže kao pravičan sistem raspodele. Drugim rečima, akteri moraju da veruju jedni drugima da onaj ko osvoji vlast neće da je zloupotrebi. A verovaće u to ako imaju razloga da veruju da imaju šanse da u budućnosti osvoje vlast (Przeworski 1991; 2005).

Suština problema se jednim delom svodi na Zatvorenikovu dilemu: ne zaboravimo da je glavni problem koji učesnici dileme moraju

da prevaziđu – nepoverenje iz kog sledi nesaradnja. Pod saradnjom se u demokratiji podrazumeva voljnost aktera da poštuju demokratske norme i procedure. Saradjuje onaj koji pristane da se podvrgava ishodima demokratskih institucija, čak i kada oni (ishodi) ne idu njemu u prilog. Ali akteri u demokratiji, kao i u Zatvorenikovoj dilemi (ZD), s vremena na vreme dolaze u iskušenje da prekinu saradnju, tj. prestanu da se podvrgavaju demokratskim ishodima (ponašaju se subverzivno). To mogu da urade i oni koji dobiju vlast, a ne samo oni koji su je izgubili. Nije teško zamisliti okolnosti u kojima ne postoji institucionalni način da se onaj koji dođe na vlast spreči da uzurpira svu vlast i tako od demokratije napravi nedemokratski režim. Primer Hitlerove Nemačke to najbolje pokazuje.

Kako demokratiju možemo da izrazimo kao ZD? Pogledajte šemu 2 i pretpostavite da sada brojevi u okvirima umesto godina zatvora označavaju nagradu (isplatu) za saradnju i nesaradnju. Ako saradjuju (poštjuju demokratske procedure), oba aktera dobijaju ukupno nagradu od 20 jedinica koju dele na jednake delove (OKVIR 1). Ako oba ne saradjuju, dobijaju minimalnu nagradu od četiri jedinice (OKVIR 4). Isplate u OKVIRIMA 2 i 3 pokazuju isplate za iskušenje prevare. U tim slučajevima stranka koja ne saradjuje (ne poštuje demokratske procedure), može da dobije veću korist od uzajamne saradnje. S tim što tako velika isplata može da se ostvari jedino na štetu ispaljivanja onog drugog koji je ispaio naivčina, verujući da je saradnja moguća.

| | | B | |
|----------|--|--|--|
| | | Poštjuje demokratsku proceduru (saradjuje) | Ukine demokratsku proceduru (ne saradjuje) |
| A | Poštjuje demokratske procedure (saradjuje) | 1. 10, 10 Ukupno: 20 | 2. 0, 15 Ukupno: 15 |
| | Ukine demokratsku proceduru (ne saradjuje) | 3. 15, 0 Ukupno: 15 | 4. 3, 3 Ukupno: 6 |

Šema 2. Struktura igre zatvoreničke dileme prilagođena demokratskoj dilemi.

Zamislimo sada da se na nekim parlamentarnim izborima nadmeću STRANKA A i B. Pobedila je STRANKA A koja je prihvatila pravila demokratske igre. STRANKA B, koja je prethodno bila na vlasti, takođe prihvatajući demokratska pravila, dobrovoljno side s vlasti i prepusti funkciju upravljanja STRANCI A. (Obe strane su nagrađene sa po 10 poena, OKVIR 1.) Činjenica da se stranka A sada našla na vlasti otvara joj mogućnost da prigrabi svu vlast (i dobije 15 poena, OKVIR 3). To je iskušenje nesaradnje koje je u demokratiji uvek latentno otvoreno, jer demokratske ustanove nema da garantuje ko drugi do aktera samih. Pretpostavimo da STRANKA A odluči da prihvati demokratiju samo ukoliko ona nastavi da pobeđuje na izborima. Za to je potrebno stvoriti neke uslove. U naredne četiri godine stranka je počela da menja ljude na čelnim pozicijama u vojsci, policiji, sudstvu, medijima, izornoj komisiji, javnim preduzećima, ustanovi državog revizora, centralnoj banci, univerzitetima, bolnicama itd. Smene su se obavljale postepeno da niko ne bi mogao da se buni. (Da su urađene odjednom, možda bi STRANKA B odmah pozvala ljude na ulice.)

Na narednim izborima, nakon četiri godine, ponovo pobeđi STRANKA B, ali ovog puta STRANKA A kaže da ne želi da prepusti vlast STRANCI B, jer ona, na primer, ne razume šta su nacionalni ili državni interesi. Izborna komisija poništi izbore i organizuje nove na kojima, uz neophodno lažiranje, pobeđi STRANKA A. Teoretičari demokratije koji prihvataju stari institucionalizam ne bi mogli da objasne kako se to desilo. Oni bi, u stvari, trebalo da tvrde kako je ovakav ishod nemoguć, jer bi odgovarajuće institucije (sud, policija itd.) sprečile ukidanje demokratskih procedura. Ali, u ovom slučaju, nakon četiri godine, to više nije moguće: pošto su smene izvršene, ne možemo da se pozovemo na vladavinu prava i pravnu državu, nezavisno sudstvo ili depolitizovanu policiju, jer je sve to za četiri godine prestalo da postoji. STRANKA A je dobila više nego što bi dobila da je sarađivala, a STRANKA B je ispala navivna verujući joj. Razume se, da je STRANKA B pre četiri godine znala da će se STRANKA A ovako ponašati, možda ne bi predala vlast (i tako sebi obezbedila maksimalnu isplatu od 15, OKVIR 2). Ona takođe može da kaže kako ne priznaje nameštene izbore i zapreti kako će da organizuje masovne demonstracije, digne oružanu pobunu ili pozove stranu državu da vojno interveniše da bi se ponovo uspostavio demokratski poredak. Dok se to ne desi (ako se uopšte desi), mogu da prođu godine u nasilju,

gde oba aktera dobijaju manje nego što bi dobili da su nastavili da saraduju (OKVIR 4).

Kako je već rečeno, racionalni akteri u demokratskom sistemu su neprekidno suočeni sa iskušenjem odustajanja od igre po demokratskim pravilima. Podsetimo se da je u ZD najjači motiv za nesaradnju bila zaštita od najgoreg mogućeg ishoda. U demokratiji to isto može da se desi: usled nedostatka poverenja i želje da izbegnu subverzivno delovanje, igrači mogu da se, pre nego što dođe do bilo kakve interakcije, odluče na nesaradnju da bi izbegli situaciju u kojoj će ispasti naivčine. ZD se završava u kolektivno suboptimalnom ishodu upravo zbog toga što STRANKA A zna da STRANKA B razmišlja onako kako bi STRANKA A mogla da razmišlja – da ne želi da saraduje. Otuda bi konačni ishod bio onaj koji daje najmanju isplatu (OKVIR 4): on podrazumeva potpuno odsustvo saradnje kroz demokratske procedure ili pokušaj kontrole društvenih resursa putem upotrebe oružane sile.

Da bih bacio još malo svetla na problem demokratske dileme i zahtev za samonametanjem, potrebno je da se objasni da prevazilaženje dileme ne može da se garantuje ustavom, ako se ustav shvati kao ugovor. Po tom shvatanju, održanje demokratije nije sporazum aktera nego ustav koji ima oblik društvenog ugovora koji obavezuje (Dimitrijević 2008; Molnar 2008). Ustavom se potom regulišu demokratska prava i slobode, kao i ograničenje vlasti. Međutim, gledano iz ugla teorije racionalnog izbora, ustav nije ugovor. Ustavom se, zapravo uopšte ne rešava pitanje obavezivanja ugovornih strana, već isključivo problem koordinacije (Hardin 1989).

Takvo shvatanje ustava baca još malo potrebnog svetla na način na koji demokratske ustanove mogu da se održe putem samonametanja. Da bi demokratija mogla da se uspostavi nju moraju da podrže sve strane koje učestvuju u procesu. Kada bi država bila ugovor koji garantuje treća strana koja nije deo ugovora (kako je to verovao Hobs), ona bi mogla da nedemokratske aktere privede razumu i kazni ih, a demokratija se nikada ne bi suočila sa problemom nesaradnje koji se javlja u ZD. To otuda što je Hobs državu smatrao autonomnom u odnosu na politički organizovano civilno društvo. Međutim, tvrdnja da je ustavna demokratija društveni ugovor je sa stanovišta teorije racionalnog izbora nekoherentna, jer ugovor može da postoji jedino ako iznad aktera postoji

neko ko može da ga garantuje. Demokratija je, nasuprot tome, sistem u kome niko ne može da stoji iznad volje ugovornih strana. Drugim rečima, niko ne može da garantuje demokratski poredak do samih ugovornih strana. "Najvažnija stvar koja mora da se razume da bi se shvatila priroda ugovora i ustava jeste to da, za razliku od pravnog ugovora koji zavisi od prisile neke treće strane, ustav zavisi od sankcija i podsticaja koji su interni grupama nad kojima ustav stoji" (Hardin 1989, 102). Demokratija predstavlja dogovor po kome su pojedinci odlučili da saraduju. Ako odluče da obustave saradnju, niko ih u tome ne može sprečiti ili ih naterati na suprotno. Ustav, dakle, rešava pitanje koordinacije ako su akteri voljni da saraduju; ako nisu, ustav ne predstavlja nikakvu garanciju saradnje.

Iz svega dolazi sledeće. Da bi se demokratske ustanove učvrstile, prevazilaženje demokratske dileme mora da zadovolji nekoliko uslova. Vajngast navodi ukupno četiri:

- sporazum strana (aktera) mora da stvori pravila i prava obavezna za sve učesnike;
- akteri koji se obavezuju sporazumom, moraju da veruju da im je bolje da ga se pridržavaju nego da ga se ne pridržavaju;
- svaka strana mora da bude spremna da promeni svoje ponašanje (od nesarađivačkog u sarađivačko), ali samo pod uslovima da to isto učini i druga strana;
- strane koje se dogovaraju moraju da budu spremne da brane dogovor od onih koji bi hteli da ga prekrše, uključujući i političke lidere koji su izabrani da koordinišu aktivnosti koje su u interesu svih (Weingast 2002, 682; 2004).

Međutim, pošto uslove ne može da nadzire neka treća strana, već samo one strane koje su potpisale ugovor, ustanove mogu da se održe (postanu obavezne) samo ako imaju karakter samonametljivosti.

5. Konsolidacija demokratskih ustanova

Koncept ravnoteže ključan je za problem kojim ovde želim da se bavim zato što institucionalizam racionalnog izbora tvrdi kako ustano-

ve ustavne demokratije moraju da nastanu čak i u uslovima Zatvorenikove dileme. U stvari, najveći broj teoretičara racionalnog izbora, tvrdi kako je prevazilaženje problema kolektivnog delanja (Olson 1965) ključni politički problem, odnosno da bez prevazilaženja te dileme nije moguće govoriti o nastanku politike (Weale 2004).

Koncept zatvorenikove dileme (ZD) služi teoretičarima racionalnog izbora da objasni kako ustanove nastaju. Ustanove, tako ide argument, uvek unapređuju društvenu saradnju za koju se pretpostavlja da će uvek biti privlačnija od odsustva saradnje. Ono što je u zatvorenikovoj dilemi vredno uzajamne saradnje jeste što ona omogućuje koordinaciju (Hardin 1989, 103).

U nedostatku ustanova i koordinacije, pojedinci su neprekidno pod pretnjom manje koristi i blagostanja. Očigledno je da će ispala (*defection*) biti privlačna jedino ukoliko se igra odigra samo jednom. Međutim, jednom odigrana igra jeste situacija koja se retko dešava u životu (Weale 2004, 92). U svetlu ponovljenih interakcija, akteri će morati da pristanu na stvaranje ustanova, jer će time uvideti da je racionalnije saradivati i povećati blagostanje. Otuda će akteri uvek izabrati saradnju, ukoliko interakcija može da se ponavlja (Taylor 1987; Axelrod 1984; Weingast 2002, 671; Weale 2004). Time hoće da se kaže da će saradnja postati samonamećuća, jer će akteri posle nekoliko uzastopnih serija ispala uvideti da im se saradnja više isplati od nesaradnje.

Ako se, kako dolazi iz odeljka 1, demokratska dilema lako prevazilazi (ili uopšte ne nastaje) u uslovima jakog privrednog sistema gde akteri imaju jak interes da saraduju, kako se ona prevazilazi u nepovoljnim privrednim uslovima kada su demokratske ustanove tek nastale? Mogu li se demokratske ustanove konsolidovati tako da se ne menjaju i ne podrivaju posle svake smene vlasti? U literaturi koja se od sredine 1990-ih godina prošlog veka počela baviti pitanjem prelaska iz nedemokratskih poredaka u demokratske, došlo se do zaključka da je transformacija iz jednog poretka u drugi izvršena samo ukoliko novonastali poredak predstavlja konsolidovanu demokratiju (Elster *et al.*, 1998; Linz & Stepan 1996). Jer, jedno je uspostaviti institucije, a drugo je kontinuirano se podvrgavati tim institucijama. Prema opštem shvatanju, demokratija je konsolidovana kada se ključne političke snage saglase oko toga da je povratak u nedemokratski poredak nepoželjan (Schnei-

der & Schmitter 2004, 67). Motiv, odnosno racionalni interes za takvo saglasje mora da bude generisan samim demokratskim procedurama; njega niko, osim u posebnim slučajevima, osim aktera ne može da garantuje. To je upravo smisao čuvene fraze po kojoj je demokratija konsolidovana tek ako postane „jedina igra u gradu“, odnosno ukoliko se prihvati atitudinalno, a ne samo bihevioralno (Diamond 1999; Schedler 2001). Sasvim tako: tamo gde stabilnost ustanova nema da garantuje niko drugi do onoga ko se pod njima nalazi, akteri moraju da budu sami voljni da te ustanove održavaju. Demokratija je, prema tome, konsolidovana tek kada postane samonamećuća, odn. kada sama generiše razloge da akteri ostanu u ravnoteži.

Da bi se razumeo problem održavanja ravnoteže u demokratskom poretku iz ugla teorije racionalnog izbora, neophodno je vratiti se na definiciju ustanova onako kako ih shvata institucionalizam racionalnog izbora. Osim što uređuju pravila igre smanjujući neizvesnost (Alt 1996; 2002), ustanove raspodeljuju nagrade i kazne za povinovanje, odn. nepovinovanje. Nepovinovati se isto je što i potkopati demokratski sistem u nameri da se ponište njegovi rezultati (Przeworski 1991, 28). Ustanove u demokratiji su dizajnirane tako da kazne one koji ne žele da se povinuju. Ta sankcija je, međutim, samo uslovna, jer ako je sankcija ono što garantuje saradnju i ravnotežu, onda ne postoji dobrovoljan izlaz iz ZD (iako još uvek može da se kaže da je osnova izlaska utemeljena na racionalnosti). Izlaz iz dileme bi tada bio moguć samo uz primenu sile (kao u slučaju Nemačke i Japana posle 2. svetskog rata), čime se dovodi u pitanje jedna od osnovnih premisa teorije racionalnog izbora koja tvrdi da je demokratija sporazum koji garantuju strane koje su se sporazumele, a ne ugovor (ustav) koji garantuje treća strana koja nije deo sporazuma.

Kako sam najavio na kraju odeljka 2, prevazilaženje ZD moguće je u dva slučaja. Prvi je slučaj njenog neprekidnog ponavljanja. Ne-logično je očekivati da će se izbori održati samo jednom. Održavanje više izbornih krugova bi moglo da dovede do toga da akteri uvide kako im se saradnja više isplati od nesaradnje. Pretpostavimo da je STRANKA A nekoliko puta pokrala izbore, ali da je nakon deset godina takve izborne prakse STRANKA B uspela da STRANKU A skine s vlasti

putem ulice, nasilno ili lošom procenom STRANKA A. (Recimo, STRANKA A je pogrešno procenila koliko treba da ukrade na izborima, pa je STRANKA B “neočekivano” pobedila, što je medije i vojsku prevalilo na njenu stranu.) Prošlost je ostavila traga na STRANCI B i sada ta stranka ne želi samo da preuzme vlast, već želi i da se osveti za deset godina šikaniranja. Sada STRANKA B vara i maltretira STRANKU A – krade na izborima, zatvara opozicione političke vođe, proganja ih po sudovima, zloupotrebljava javne fondove itd. Posle nekoliko krugova uzajamnog šikaniranja na vlast ponovo dolazi STRANKA A i tako iz početka. Šta vidimo iz ovakve cirkulacije elita? Posle uzajamne koristi koja nastaje subverzivnim delanjem, dolaze teške godine u kojima onaj koji se prvi ponašao subverzivno mora da trpi teže posledice od onih koje bi sobom doneo običan gubitak izbora. Ukupno gledano, svi su na gubitku, jer nesaradnja (nepoštovanje izbornog procesa) smanjuje opšte blagostanje na duži rok. Ukoliko je ishod svake interakcije uvek ono što se nalazi u OKVIRU 4, to znači da ni jedna strana ne može da, na duži rok, uveća svoje blagostanje na račun druge. To je pokazano i eksperimentom: možete ispaliti jednom; svaki naredni put će vam ispaljeni vratiti milo za drago (*tit-for-tat*), a onda će se ispaljivanje nastaviti uzajamno (Axelrod 1984). Uzajamno ispaljivanje bi vremenom aktere dovelo na ideju da saradnjom mogu da dobiju više na duži rok. Vremenom bi se stvorila praksa poverenja da niko neće zloupotrebiti vlast, a poverenje bi potom dovelo aktere u ravnotežu: niko ne bi imao razloga da zloupotrebi vlast sve dok ne postoje razlozi da to učini onaj drugi. U takvom društvu bi posle nekoliko decenija moglo da se govori i o demokratskoj političkoj kulturi.

Saradnja koja proističe iz stalnog ponavljanja interakcije i uzajamno poverenje stvara uverenje među akterima da svako ima šanse da pobedi na narednim izborima. Kako je već napomenuto u odeljku 1, u stabilnim demokratijama demokratske ustanove imaju veću snagu zato što podvrgavanje garantuje akterima veću sigurnost i izvesnost. “[Demokratske] države nastaju iz različitih razlika, ali moraju da nužno obezbede sigurnost; međutim, one se raspadaju ako nisu pravedne” (Gligorov 1994, 54). Demokratska pravda, odnosno mogućnost da svako pobedi na izborima, predstavlja specifičnost demokratskih ustanova koju druge ustanove ne poseduju nužno.

Kako demokratske ustanove to omogućuju? Demokratija je institucionalizovana neizvesnost, odnosno sistem decentralizovane strateške akcije u kome je znanje neizbežno lokalno. U nedemokratskom sistemu, za razliku od toga, uvek postoji akter koji tačno zna šta će se desiti ili uvek postoji neko ko zna kakvi treba da budu ishodi odn. šta politička elita ili vladar žele. U demokratiji takav akter ne postoji (Przeworski 1991, 47). Odsustvo političkog monopola je ključna *differentia specifica* demokratije u odnosu na sve ostale vrste poredaka. Ono održava ravnotežu, saradnju, poverenje i legitimitet poretka, a i dalje omogućuje racionalno ponašanje aktera. Racionalnost je, sa druge strane, apsolutno sposobna da generiše takvu vrstu poretka. To znači da se “politički akteri povinuju sadašnjim porazima zato što veruju da institucionalni okvir koji uređuje demokratsko takmičenje omogućuje da zadovolje svoj interes u budućnosti” (*Ibid.* 19).

Videli smo da je jedan od načina da se izade iz ZD uspostavljanje poverenja među igračima. Isto važi i za demokratiju. Samo se poverenje ovde zove legitimitet. Racionalnost koja generiše poverenje (uverenje da sistem nudi svima podjednake šanse za pobjedu) stvara osnove legitimiteta. Legitimitet ovde ne znači da je neko zadovoljan učinkom neke vlade. Pojam je širi: “legitimitet znači da društvo kao celina veruje da su postojeće političke institucije najprimerenije bez obzira na to šta misle o pojedincima ili strankama koji su momentalno na vlasti u nekom vremenskom periodu” (Lipset & Lakin 2004, 210). Legitimitet rešava problem kolektivnog delanja tako što akterima daje signal po kome je moguće zaključiti da im se nesaradnja ne isplati. Ako je režim legitiman, onda akteri ne moraju da misle o tome da li će bilo kome pasti na pamet da ukida demokratske institucije. Mišljenje svih u legitimnom demokratskom poretku je otprilike ovakvo: “Ne moram da se spremam za nesaradnju zato što verujem da se niko drugi ne sprema za to” (*Ibid.* 213). Takvo stanje – u kome niko nema razloga da ne saraduje pod uslovom da svi ostali saraduju – se, izraženo rečnikom teorije igara i teorije racionalnog izbora, naziva stanjem ravnoteže (ekvilibrijuma).

6. Kada nemamo razloga da saradujemo

Videli smo da ima slučajeva kada ustanove mogu da se samona-
metnu i da racionalnost može da generiše demokratiju. Ali zašto onda
demokratija ne nastane svuda? Zašto se afričke zemlje u kojima postoji
demokratski poredak mogu nabrojati na prste jedne ruke? Zašto osam,
odn. četiri godine posle “demokratskih revolucija” u Srbiji, Gruziji i
Ukrajini i dalje pričamo o konsolidaciji demokratije i neizvesnosti de-
mokratskih ustanova?

Prevazilaženje društvene (demokratske) dileme i nastanak demo-
kratskih ustanova neizvestan je u dva slučaja. Prvi je nivo dohotka.
Kada akteri imaju malo toga da izgube, oni nemaju razloga da se pri-
državaju pravila i normi koje im nude demokratske ustanove. Uvek
je racionalnije i isplativije vlast održati silom ili na vlast doći silom.
Mislim da je to glavni razlog koji sprečava nastanak demokratije iz
neke vrste prirodnog stanja kakvo postoji danas, recimo, u najvećem
broju afričkih zemalja. Zemlje su siromašne, vojna sila nije izbalan-
sirana zbog čega su uslovi za učvršćivanje demokratskih ustanova
kontingentni. Prema tome, ustanove mogu da budu endogene, tj. da
strukturiraju ponašanje aktera, njihove strategije i preferencije (Wein-
gast 2002, 660; Weingast & Wittman 2006, 6), ali ta propozicija nije
univerzalno odbranjiva.

Drugi razlog je tzv. bezbednosna dilema. Da bi ustanove proizvele
podvrgavanje potrebno je da se okonča proces građenja nacije i države.
U društvima u kojima je nivo ekonomskog blagostanja dovoljno visok,
podvrgavanje ustanovama još uvek nije obezbeđeno ukoliko u zajednici
nije rešeno pitanje nacionalnog identiteta i državne teritorije. Društva
u kojima je neki aspekt nacionalnog i državnog pitanja sporan (terito-
rija, pravo na nacionalno samoopredeljenje, položaj manjine itd.), ne
mogu da učvrste demokratske ustanove. To otuda što proces građenja
nacije, u situacijama u kojima postoje idealni uslovi za bezbednosni ri-
zik, odnosno ugroženost nacije, može da bude suprotstavljen izgradnji
demokratskih ustanova. Taj preduslov su prvi put ozbiljnije u razmatran-
je uzeli Linc i Stepan kada su je izdvojili kao jednu od nezavisnih pro-
menljivih koja može da utiče na konsolidaciju demokratskih ustanova.
Oni pišu:

Pod kakvim se empirijskim uslovima mogu podudariti politika koja ima za cilj građenje nacije i politika koja ima za cilj građenje države? Sukobi između te dve suprotne politike mogu da se umanje ako se empirijski skoro svi stanovnici države poistovete sa jednom subjektivnom idejom nacije, a ta nacija je praktično podudarna sa državom. Ti uslovi mogu da se ispune samo ako ne postoji značajna iredenta van granica države, ako u državi postoji samo jedna (probuđena) nacija i ako unutar države postoji mala kulturna diverzifikovanost. Praktično *samo* pod takvim okolnostima vođe u takvoj državi mogu da istovremeno grade demokratiju i nacionalnu državu. [...] Ta podudarnost empirijski uklanja najveće deo problema države [*stateness*] i može se smatrati kao podrška konsolidaciji demokratije. Međutim, u modernim vremenima postoji tek nekoliko nedemokratskih država koje bi pod takvim uslovima mogle da započnu demokratsku tranziciju (Linz & Stepan 1996, 25).

Nacionalno heterogena društva u kojima nije rešeno nacionalno pitanje su društva u kojima dominira tip rascepa koji je često suprostavljeno izgradnji demokratskih ustanova. Društva koja su pocepana po pitanju sadržaja identiteta, u kojima dominira politika simbola, koja su suočena sa bezbednosnim rizikom ne mogu da učvrste demokratske ustanove pre nego što se ta pitanja reše (Pavlović i Antić 2007). Bezbednosna dilema generiše nestabilnost i produžava ZD, jer onemogućuje nastanak ravnoteže tako što neprekidno stvara podsticaje za aktere da nesaradnjom mogu da dobiju više nego saradnjom. Ravnoteža vojne moći je ovde opet od ključnog značaja. Ugroženost teritorije, nacije i države nužno monopoliše vojnu moć u rukama jedne političke elite koja nakon toga nema podsticaja da je preda drugima. Kauzalni lanac, prema tome, izgleda otprilike ovako: ugroženi identitet ili ugrožena teritorija (ili oboje) stvara neravnotežu vojne moći, jer jednoj strani daje podsticaj da monopoliše vojnu silu pravdajući se bezbednosnom dilemom. Monopol, zauzvrat, toj strani omogućuje da izbegava saradnju (nepoštovanje demokratskih procedura), jer na duži rok uvek može da više dobije nesaradnjom.

7. Umesto zaključka

Kako iz svega vidimo, objašnjenje demokratske konsolidacije leži u pravim podsticajima (Weingast 2002, 679; 2004). Ako su podsticaji za ponašanje pravi, akteri će se ponašati na željeni način (onako kako ustanove diktiraju). Ti podsticaji su: kontinuirano ponavljanje Zastvorenikove dileme i pravednost ustanova. Ali sve to ne mora da bude ostvarljivo ukoliko nema odgovarajućih okolnosti u kojima je vojna sila ili izbalansirana ili neutralna, ukoliko su socijalno ekonomski uslovi nepovoljni, te ukoliko u društvu postoji snažna kriza identiteta, sporna teritorija ili nerešeno državno pitanje. Tada je izlazak iz demokratske dileme praktično nemoguć bez uticaja sa strane.

Citirana literatura:

- Alt, James E. & Alesina, Alberto (1996). "Political Economy: An Overview", u: Goodin R. E. & Klingeman H-D. [eds.] *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press, str. 645-674.
- Alt, James (2002). "Comparative Political Economy: Credibility, Accountability, and Institutions", u: Katznelson, Ira & Milner, Helen V. [editors] *Political Science: The State of the Discipline*. New York: W. W. Norton & Company, str. 147-171.
- Anderson, Christopher et al. (2005). *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*. Oxford University Press.
- Axelrod, Robert (1984). *The Evolution of Cooperation*. Penguin Books.
- Diamon, Larry (1999). *Developing Democracy*. The Johns Hopkins University Press.
- Dimitrijević, Nenad (2008). *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*. Beograd: Fabrika knjiga.
- Landman, Todd (2003). *Issues and Methods in Comparative Politics*. London: Routledge.
- Linz Juan J. & Stepan, Alfred (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

- Lipset, Seymour Martin & Lakin, Jason M. (2004). *The Democratic Century*. The University of Oklahoma Press.
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", u: *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, str. 734-749.
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1989). *Rediscovering Institutions*. The Free Press.
- March, James G. & Olsen, Johan P. (2006). "Elaborating the 'New Institutionalism'", u: Rhodes R. A. W. & Binder S. A. & Rockman B. A. [eds.] *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press, str. 3-20.
- Molnar, Aleksandar (2008). *Oproštaj od prosvetiteljske ideje ustavnopravne skupštine?* Beograd: Fabrika knjiga.
- Mueller, Dennis C. (1996). *Constitutional Democracy*. Oxford University Press.
- Elster Jon, Offe Claus, Preuss Ulrich K. (1998). *Institutional Design in Post-Communist Societies*. Cambridge University Press.
- Elster, Jon (2007). *Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts*. Cambridge University Press.
- Gligorov, Vladimir (1994). *Why Do Countries Break Up? The Case of Yugoslavia*. Uppsala
- Hardin, Russell (1989). "Why a Constitution?" in: Bernard Grofman and Donald Wittman [editors] *The Federalist Papers and the New Institutionalism*, New York: Agathon Press, str. 100-120.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press.
- Pavlović, Dušan (2006). "Kakva vrsta ravnoteže je neophodna za demokratiju?", u Pavlović, Vukašin [priredio] *Političke institucije i demokratija*. Beograd: Fakultet političkih nauka, str. 57-76.
- Pavlović, Dušan i Antičić, Slobodan (2007). *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000*. Beograd: Službeni glasnik.
- Peters, Gay (2005). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. Continuum. (2d edition)
- Peters, Guy & Pierre, Jon (2007). *Institutionalism. Vol. 1-4*. SAGE Publications.
- Poundstone, William (1992). *Prisoner's Dilemma*. Anchor Books.

- Przeworski, Adam (2005) "Democracy as an Equilibrium", u: *Public Choice*, no. 123, str. 253-273.
- Przeworski, Adam (2004). "Institutions Matter?", u: *Government and Opposition*, no. 39(2), str. 527-540.
- Przeworski, Adam *et al.* (2000). *Democracy and Development*. New York: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the Markets*. New York: Cambridge University Press.
- Rhodes R. A. W. & Binder S. A. & Rockman B. A. [eds.] (2006). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press.
- Schneider, Carsten Q. & Schmitter, Philippe C. (2004). "Liberalization, Transition and Consolidation: Measuring the Components of Consolidation", u: *Democratization*, Vol. 11, br. 5, Decembar 2004, str. 59-90.
- Schedler, Andreas (2001). "Measuring Democratic Consolidation", u: *Studies of Comparative International Development*, Spring 2001, Vol. 36, no. 1, str. 66-92.
- Steinmo, Sven (2001). "New Institutionalism", u: Clarke, Barry & Foweraker, Joe [editors] *Encyclopedia of Democratic Thought.*, str. 570-574.
- Taylor, Michael (1987). *The Possibility of Cooperation*. Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen (1999). "Historical Institutionalism in Comparative Perspective", u: *Annual Review of Political Science*, no. 2, str. 369-404.
- Hall, P. A. & Taylor R. C. R. (1996). "Political Science and the three new Institutionalisms", u: *Political Studies*, 44 (4), str. 936-957.
- Weale, Albert (2004). "Politics as Collective Choice", u: Leftwich, Adrian [ed.] (2004). *What is Politics?* Polity, str. 86-99.
- Weingast, Barry (2002). "Rational Choice Institutionalism", u: Katznelson, Ira & Milner, Helen V. [editors] *Political Science: The State of the Discipline*. New York: W. W. Norton & Company, str. 660-692.
- Weingast, Barry (2004) "Constructing Self-Enforcing Democracy in Spain", u: Morris, Irwin *et al.* [eds.] *Politics from Anarchy to De-*

mocracy: Rational Choice in Political Science. Stanford University Press.

Weingast, Barry & Wittman, Donald A. (2006). "The Reach of Political Economy", u: Weingast, Barry & Wittman, Donald A. [eds.] *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford University Press, str. 3-25.

Dušan Pavlović

HOW DEMOCRATIC INSTITUTIONS EMERGE

Abstract: In the article I discuss how democratic institutions emerge and how they bring about compliance. The theoretical paradigm I deploy is that of rational choice institutionalism. Sections 1 and 2 make distinction between democratic institutions in stable societies and democratic institutions that just emerged. Section 3 expounds some theoretical concepts of rational choice institutionalism that are critical for the discussion in the next two sections. Sections 4-6 discuss the democratic dilemma and explain under what conditions it can be overcome. Section 7 concludes.

Key words: Prisoner's Dilema; rational choice institutionalism; democratic institutions; equilibrium.

GRAĐENJE DRŽAVE I CIVILNOG DRUŠTVA U POSTKOMUNIZMU

Sažetak: *Tekst se bavi simultanim nastajanjem i razvojem države i civilnog društva u postkomunističkim društvima, a naročito u Srbiji nakon 2000. Prvi deo rada posvećen je specifičnostima u procesu izgradnje države u ovom tipu društva i razlikama u odnosu na razvijene demokratije. Drugi deo rada razmatra uloge civilnog društva, njegovu ulogu u demokratskim promenama i nakon njih, kao i osnovne probleme sa kojima se civilno društvo suočava u novim demokratijama. Zatim sledi kratka analiza odnosa u trouglu između države, društva i političkih partija koje povezuju dva pomenuta entiteta. Zaključni deo teksta odgovara na pitanje o ograničenjima i problemima koji proizilaze iz postojećih odnosa i iznosi tezu rada da ovakva konstelacija limitira kapacitete društva da konsoliduje i, naročito, produbi demokratiju.*

Ključne reči: *država, civilno društvo, postkomunizam, tranzicija*

Postkomunistička država je vrlo specifičan predmet istraživanja u okviru političkih nauka. Sa jedne strane, o ovom tipu države može se govoriti iz pozicija koje koristimo u analizi država u drugim (razvijenim) demokratijama, jer to su modeli kojima same postkomunističke države gravitiraju; sa druge strane, u ovim analizama je neophodno i opravdano isticati značajne razlike koje ove države (i društva) imaju u odnosu na zapadnoevropske „uzore“. Drugi pol dihotomne podele, olicen u civilnom društvu, takođe ima zajedničke elemente sa formama u razvijenim demokratijama, ali je njegov položaj fundamentalno drugačiji. Ovaj rad ima za cilj da istraži specifične osobine postkomunističkih država i njihovih civilnih društava, i da, u odnosu na tu polaznu tačku, analizira njihov odnos u novim demokratijama istočne Evrope. Naša

pretpostavka je da se razvoj ova dva analitički odvojiva entiteta odvija uz snažne međusobne interakcije. Nakon toga, pokušaćemo da utvrdimo da li kvalitet ovog odnosa ima dugoročne implikacije na politički razvoj i praksu.

Ova pitanja smatramo značajnim jer je od pada Berlinskog zida prošlo skoro dvadeset godina, i već se može govoriti o ustanovljenim (konsolidovanim) odnosima između države i društva, i o posebnostima koje postoje unutar ovog polja postkomunističkih društava. Mora se napomenuti da ovaj odnos nije istovetan u svim sistemima koji su imali komunističku prošlost, pa će se naša analiza fokusirati na one sisteme koji iskazuju veći stepen diferencijacije u odnosu na model razvijenih demokratija. Takođe, imajući u vidu prirodu našeg interesovanja, pažnja će biti fokusirana na Srbiju, pa će forma rada biti svojevrsan dijalog između opštije postkomunističke teorije i teorije/prakse u Srbiji.

1. Rekonceptualizacija države

Iako država u postkomunizmu pokazuje značajne specifičnosti u odnosu na do sada poznate modele, čini se da pažnja teoretičara države nije često usmerena na ovaj fenomen. Već Linc i Stepan (Linz, Stepan 1996: 17) ističu problem državnosti (stateness problem) kao nulti problem u konsolidaciji demokratije, objašnjavajući da je za ovaj proces nužno znati gde su granice države i ko su njeni građani. Dva su ključna unutrašnja aspekta državnosti: (1) mogućnost vlade da sprovedi politiku i zakone na čitavoj teritoriji i (2) prihvatanje države od strane svih (ili bar što veće većine) njenih građana. No, kako ukazuje i Ganev (prema Haughton, 2008:487), ovo odslikava model ponašanja istraživača koji su najzainteresovaniji za multietničke države i problem integracije (verskih, etničkih, kulturnih itd.) manjina, dok stvaranje države u homogenijim društvima ostaje u senci. Međutim, kako smatraju i Gžimala-Buse i Džouns Loung (Grzymala-Busse, Jones Loung, 2002:529), ovakav fokus je „propuštena prilika u komparativnoj politici”, a to je „produktivan dijalog naučnika koji se bave post-komunističkom tranzicijom i državom”.

Na najopštijem nivou, postkomunistička država ukorenjena je u paradoksu zasnovanom na potrebi da se sveobuhvatna i glomazna komunistička država umanj i povuče iz mnogih oblasti, ali i da istovremeno postane efikasnija (snažnija) i da odgovori na neke nove potrebe građana. Potrebu za umanjivanjem države Gžimala-Buse i Džouns Loung (Grzymala-Busse, Jones Loung 2008:530) formulišu kao „razgrađivanje umesto građenja države”, dok proces izgradnje novih funkcija odražava kompleksnost problema sa kojim se suočavaju ova društva. Pre svega, a za razliku od zemalja u razvoju, „polazna tačka nije odsustvo centralizovane administracije već postojanje ekstenzivnog i politizovanog državnog aparata, koji poseduje infrastrukturu i moć prinude poslednjih pet decenija” (Grzymala-Busse, Jones Loung 2008:535). Značaj nasleđenog ističe i Kičelt (Kitschelt, 1999:19) koji kaže da dok su istoričari fascinirani slobodom i mogućnostima koje se pružaju narodnim vođama, politikolozi i sociolozi su fokusiraniji na ograničenja i prepreke koje *ancient regime* postavlja svom nasledniku i kroz koje nastavlja svoj „zagrobni život”. Neki aspekti ovog nasleđa imaju prvorazredan značaj za funkcionisanje država u novom okruženju. U analizi značajnih elemenata nasleđa, Kičelt (Kitschelt, 1999: 22–26) ukazuje na dve dimenzije koje smatra važnima za kasnije funkcionisanje država: prva se tiče mehanizama na koje se oslanjaju vlasti u komunističkom periodu i nivoa do kojeg je razvijen nezavisan birokratski aparat koji ograničava korupciju i diskreciona prava, nasuprot administraciji zasnovanoj na ličnim poznanstvima, sistemu usluga i nepotizmu; drugi (za nas manje važan aspekt) tiče se dozvoljenog nivoa političkog i društvenog pluralizma i represije prema disidentima. Na prvu dimenziju (i njeno postojanje i nakon formalnog „uvođenja” demokratije) ukazuju i Gžimala-Buse i Džouns Loung smatrajući da neformalna praksa i strukture igraju značajniju ulogu u postkomunističkim društvima. „Oni nisu kodifikovani niti zvanično sankcionisani... ..sastoje se od međusobnog razumevanja umesto formalnih pravila, ličnih dogovora umesto pravnih ugovora, ili organizacije bez obaveznog zakonskog prepoznavanja koja bez obzira može služiti kao osnova za sakupljanje i alokaciju resursa” (Grzymala-Busse, Jones Loung

2008:534). Po Kičeltu, ova praksa je raširenija u zemljama¹ koje do danas nisu pristupile Evropskoj uniji i koje imaju niže skorove na skalama demokratičnosti (npr. Freedom House rangiranje), što indirektno može potvrditi validnost zaključaka i kontinuiranost uticaja nasleđa.

Pored toga što je u značajnoj meri posredovana neformalnim kanalima moći, a možda i kao posledica toga, postkomunistička država pokazuje još jedan neobičan fenomen. Naime, ove države u manjoj meri demonstriraju koherentnu politiku i političku volju, i često iskazuju konstantno previranje unutar državnog polja. U rečima Gžimale-Buse i Džouns Loung, “nijedan agens nema uniforman uticaj na sve državne sektore i državna akcija nije centralizovana niti koherentna” (Grzymala-Busse, Jones Loung 2008: 535). Ovakvo funkcionisanje naročito karakteriše zemlje bez bazičnog konsenzusa o uređenju sistema i sa oštrim međupartijskim borbama koje rezultiraju nestabilnim vladama i čestom promenom politike. Srbija i Ukrajina su dobri primeri ovakve prakse i primeri država koje ne kontrolišu sve svoje podsisteme. Odsustvo nezavisne i stručne birokratije, koja bi amortizovala političke turbulencije, samo pojačava negativne efekte ove političke borbe. Treba reći i da ishodi sličnih modela ponašanja (sličnog nasleđa) ne daju istovetne ishode, te da se o snazi pojedinačnih aktera unutar političkog sistema ne može uniformno govoriti. To važi za sudska tela, tajne službe ili vojsku, aktere koje imaju raznolike položaje unutar različitih društveno-istorijskih konteksta.

1.2. Građenje postkomunističkih država

Proces građenja države u postkomunizmu predstavlja interesantan fenomen i zbog odvijanja procesa u savremenom dobu, što omogućava adekvatnije posmatranje i istraživanje procesa. Između ovih novonastalih država postoje značajne razlike, i one se mogu podeliti na one koje su samo nastavile svoje postojanje u novom sistemu, poput Poljske ili Mađarske, i one koje su nastale od administrativnih oblasti nekadašnjih federacija – SSSR, Jugoslavije i Čehoslovačke.

¹ Za detaljniju analizu i poredak zemalja videti Kitschelt, Herbert (1999), *Post-Communist Party Systems*, Cambridge University Press, Cambridge, strana 39.

Ipak, sve ove države dele neke zajedničke specifičnosti u procesu građenja države. Gžimala-Buse i Džouns Loung (Grzymala-Busse, Jones Loung 2008: 531) izdvajaju tri specifična aspekta: brzinu kojom se odvija ovaj proces, uticaj formalnih i neformalnih struktura i prakse na proces i njihovo međusobno sukobljavanje, i poseban međunarodni kontekst, izražen u procesima evropeizacije i globalizacije.

1. Brzina procesa stvaranja države nesumljivo je nov fenomen u političkoj nauci i praksi. Za razliku od zapadnoevropskih društava koja su vekovima tražila rešenja, usaglašavala ih i podešavala tako da naprave funkcionalan državni aparat (ali i društveni konsenzus koji će ga podržati), postkomunistička društva suočila su se sa ovim problemom preko noći. Kako to Ofe formuliše, ona su istovremeno morala da odgovore na sledeća pitanja: ko čini zajednicu i koje su društvene, kulturne i teritorijalne granice prema drugima, kakva institucionalna rešenja želimo za naše društvo i kakvu politiku vodimo (prema Pavlović, 2006: 143–144). Očigledno je da se tezi o brzom stvaranju mora dodati i aspekt širine/dubine i težine zahvata koji je pred političkim elitama. Ova simultanost procesa je jedna od značajnih razlika u odnosu na demokratizacije u Latinskoj Americi ili južnoj Evropi, gde je način promena često podrazumevao postepen i relativno planski razvoj ka liberalnim demokratijama. Takođe, ovi procesi (naročito ekonomski) odvijali su se u nedovoljno demokratizovanom okruženju (npr. Čile za vreme generala Pinočea) u kome građani nisu mogli tako lako da ispostavljaju svoje zahteve vladama, što nije bio slučaj i istočnoevropskim novim demokratijama gde su vlade istovremeno menjale društvo, uvodile bolne promene, ali i bile odgovorne (izbornim putem) građanima i podložnije njihovim kritikama. Kako to Bobio formuliše, „brzina kojom se vladi postavljaju zahtevi od strane pojedinaca, građana, u suprotnosti je sa sporošću kojom složena procedura demokratskog političkog sistema dozvoljava političkoj klasi da donese odgovarajuće odluke” ili rečitije „u demokratiji je jednostavno postaviti zahtev, a teško pružiti odgovor” (Bobio, 1990: 34–35).

2. Postojanje formalnih i neformalnih aktera u procesu građenja države nije neobična, niti pojava limitirana samo na postkomunistička društva. Ono što predstavlja posebnost je skoro ravnopravan uticaj koji dolazi iz polja državnih aktera (institucija) i od strane ovih neformalnih centara moći, kao i pomenuta činjenica da državne institucije ne igraju uvek „u istom timu” i sa istim ciljem, što omogućava umrežavanje formalnih i neformalnih aktera po određenim pitanjima. U ove neformalne aktere mogu spadati ekonomski moćnici (npr. hrvatski „tajkuni” ili ruski „oligarsi”), kriminalne grupe, delovi tajnih službi, (nacionalni) medijski magnati ili druge snage koje nakon pada komunizma poseduju određene kvantume moći. Akteri civilnog društva retko (kolektivno) participiraju u ovim procesima jer je njihova moć najčešće usmerena na rušenje starog režima i teško ju je konstruktivno organizovati za procese izgradnje državnih institucija, mada se individualni akteri (npr. lideri velikih društvenih pokreta, sindikata i sl.) mogu naći na značajnim pozicijama u vlasti (*civil society in power*). Ako se ima u vidu i pomenuta brzina procesa, jasno je da postojeće elite (formalne i neformalne) imaju naglašenu prednost u inicijalnim fazama tranzicije, što dugoročno dovodi do konzerviranja značajnog dela društvene elite i umanjenja kapaciteta za promene. Takođe, „one elite koje kreiraju legislativni okvir, imaju najviše koristi od njega” (Grzymala-Busse, Jones Loung 2008: 535). Dobar primer ove logike je i donošenje Ustava Republike Srbije, koje je karakterisalo odsustvo adekvatne javne rasprave (dakle, svojevrсна tajnost u procesu) i donošenje rešenja u skladu sa trenutnom političkom pozicijom i interesima najvažnijih aktera, a ne postojanje dugoročne strategije zasnovane na političkim odlukama.
3. Treća specifičnost tiče se eksternih uticaja na nove demokracije, koji ima najmanje dve komponente. Jedna pripada polju globalizacije i predstavlja promene koje zahvataju sve države sveta, dok drugu komponentu čine procesi evropskih integracija. Ovaj uticaj je rodno mesto još jednog paradoksa novonastalih postkomunističkih država: taman kada su se osamostalile

od nekadašnjih centara moći (Moskve, kao centra istočnog bloka ili nekadašnjih prestonica federacija) i kada su počele da „žive hiljadugodišnji san” (da upotrebimo deo hrvatske političke mitologije), dominantni politički trendovi „nalažu” da se deo suvereniteta i tradicionalnih državnih ingerencija prenese na neke više nivoe i „podeli” sa nekim međunarodnim akterima. No, kada je reč o evropeizaciji, ona nije samo zasnovana na deljenju postojećih ingerencija, već postaje važan akter u oblikovanju unutrašnjih institucija sistema i postavljanju kriterijuma koje one moraju da ispune. Naravno, ne treba biti politički naivan i prevideti da su velike sile uvek imale uticaj na manje države i njihovo stvaranje i građenje („sudbina jedne države nikada u potpunosti nije u rukama njenih građana”, Dal, *Poliarhija*), ali je ovaj proces kvalitativno drugačiji i institucionalizovaniji od nekadašnjih pritisaka. Takođe, neki od pritisaka koji dolaze iz međunarodnog okruženja predstavljaju teške zadatke za lokalne elite i dodatno podcrtavaju kontradiktornosti koje smo pominjali u prvom delu: potrebu da se država umanjí, sa jedne strane, i potrebu da se građanima olakša tranzicija ka tržišnom modelu, sa druge strane². Međunarodni (a, makar formalno, sve više evropski) aspekt je od esencijalnog značaja za konfliktnu regiju i ne sme se zaboraviti snažno prisutvo i praktično polu-kolonijalni odnos međunarodne zajednice prema Bosni i Hercegovini ili Kosovu.

Može se primetiti da su ove specifičnosti u snažnom prožimanju i da često imaju sinergetske efekte u procesu građenja države (ali ne i u odnosu na proces građenja države, odnosno ne pospešuju ga). Tako, na primer, uočeni privilegovani položaj elita u odnosu na građane dodatno dobija na značaju u kontekstu uticaja međunarodne zajednice, koja ponekad preuzima ingerencije građana i očekuje da se njoj polažu računi i da se prema njoj oseća politička odgovornost, što elite prepoznaju i ponašaju se u skladu sa tim. Kako je to formulisao Krastev “partije u toku kampanje tako ulaze u ‘strasnu, ljubavnu vezu sa biračkim telom, a nakon izbora u brak sa međunarodnim finansijskim institucijama’” (prema Stojiljković, 2007: 34).

² Pre svega mislimo na ekonomske pritiske od strane Svetske banke ili Međunarodnog monetarnog fonda.

Međutim, može se ukazati i na još neke specifične osobine procesa izgradnje države, a to su:

4. Dominantan pravac u procesu građenja države je odozgo na dole. Imajući u vidu institucionalnu formu procesa, ne može se ni očekivati da on bude difuzan i previše otvoren za učešće građana, ali se u većini postkomunističkih društava radi o značajnom disbalansu u korist političkih elita. Dominacija političke sfere postoji i zbog nedovoljne snage civilnog sektora da se odupre putem inicijativa. Kako se prvi izborni ciklusi u novim demokratijama održavaju u svetlu borbe protiv *ancient regime-a*, a ne u cilju kreiranja novih politika, onda je poželjno da institucije vlasti u većoj meri uključe građane u procese donošenja ključnih odluka u vezi sa procesom stvaranja države. Ševcova (Shevtsova) smatra da uspeh modernizacije zavisi od mogućnosti elita da promene model razmišljanja i uverenje o „posebnom putu razvoja” koji se manifestuje kroz pomenute neformalne kanale i mehanizme vladanja, ali „subordinaciju društva, umesto dijaloga sa njim, i pokušaje da se sprovede modernizacija ‘odozgo’, bez aktivne participacije masa” (Shevtsova, 2002: 241).
5. Na kraju, ne smemo zaboraviti nasleđe komunizma u razumevanju države i njene uloge u odnosu na društvo, naročito u društvima u kojima (dugoročnije) demokratsko uređenje nije prethodilo komunizmu. Reč je o svojevrsnoj vrednosnoj i praktičnoj fascinaciji državom, uverenjem da država (odnosno zajednica) ima prednost nad individualnim potrebama, te uticaju teorija državnog razloga. Postojanje ovakvih vrednosnih sistema značajno oblikuje proces stvaranja država, naročito u postkonfliktnim regijama, kakva je Balkan.

2. Uloge civilnog društva i odnos prema državi

O teorijskim, ali i normativnim odnosima države i civilnog društva mnogo je pisano. Međutim, čini se da se ponekad ovaj odnos uzima zdravo za gotovo, kako od akademske zajednice, a naročito od političkih

aktera. U tom smislu valja podsetiti na neke od uloga civilnog društva u razvijenim demokratijama i opasnosti od njihovog neispunjavanja. Pogledajmo koje sve funkcije civilnog društva u procesu konsolidacije predviđa Dajmond: 1) ograničenje političke vlasti, 2) stimulisanje političke participacije, 3) obrazovanje za demokratiju, 4) razvijanje kanala za artikulaciju interesa, 5) širenje demokratije na regionalnom i lokalnom nivou, 6) razvijanje i formulisanje različitih interesa koji presecaju podele u društvu i daju mu pluralniju strukturu, 7) regrutovanje i obuka novih političkih lidera, 8) posmatranje izbora, 9) medijacija konflikata, 10) razvoj zajednice. „Ostvarujući sve ove elemente, civilno društvo povezuje građane sa državom i čini je poštovanijom i legitimnijom (...) što vladi omogućava da efikasnije sprovodi svoju politiku“ a građanima da na nju utiču (Diamond, 1999: 239–250). Slično razumevanje uloge civilnog društva (i u konsolidovanim demokratijama) možemo naći kod velikog broja teoretičara, ali i u nastupima i programima političkih aktera. Ovo nam može služiti kao polazna tačka u analizi odnosa države i civilnog društva.

Međutim, ove konceptijske postavke često ostaju samo lepe želje, pa tako Stojiljković zaključuje da „civilno društvo doprinosi konsolidaciji i trajnosti demokratije, ali je samo ne uzrokuje, niti stvara“ (Stojiljković, 2007: 35), a Paunović ističe pogrešno (ili bar previše optimistično) razumevanje civilnog društva kao „leka za sve bolesti“ (Paunović, 2007: 43). Odsustvo tradicije i prakse civilnog društva zasigurno ostavlja posledice i na njegovim kapacitetima da ostvaruje sve „predviđene“ funkcije. Ili da preformulišemo, ako se politička sfera suočava sa velikim problemima i odsustvom demokratičnosti, nije teško očekivati slične tendencije i u civilnom polju. Dakle, nije svako civilno društvo demokratsko, ili da parafraziramo Sartorija, može li nedemokratsko civilno društvo ostvarivati demokratske funkcije?

2.1. Civilno društvo pre promena, u prevratu i nakon njega

Kada se govori o civilnom društvu u postkomunizmu, značajan deo literature je posvećen ulozi organizovanih građana u promeni re-

žima. Bilo da je reč o Solidarnosti i Praškom proleću, ili o novim organizacijama i pokretima oličenim u tzv. „šarenim revolucijama“ (coloured revolutions), često se akterima civilnog društva pridaje veći značaj od onoga koji imaju politički akteri. U nekim slučajevima ima i dosta preterivanja (izazvanih interesima ili vrednosnim uverenjima onih koji takve ocene iznose), ali i namere da se istakne novi kvalitet koji su građani doneli opozicionim političkim snagama. Ove ocene ponekad sakrivaju realni kapacitet civilnog društva, koje u samom (simboličkom) činu demokratskih promena (rušenju Berlinskog zida, oktobarskim protestima u Srbiji 2000. ili „šatorskom gradu“ u Kijevu) demonstrira mnogo veću snagu od one koje realno ima. Da napravimo paralelu sa ljudskim organizmom, ta performansa je kao da se civilno društvo našlo „na adrenalinu“, i izašlo na političku scenu iz svoje komunističke (ili autoritarne) „potisnutosti“ (Pavlović) i neizgrađenosti. Podsetimo, da bi civilno društvo postojalo u punom kapacitetu i formi, država mora omogućiti i garantovati osnovne uslove njegovog postojanja.

Međutim, ovaj medeni mesec između građana (civilnog društva) i političara imao je ograničen rok trajanja, jer je promene trebalo kapitalizovati institucionalnim putem, u ustanovama koje nisu imale ni formalnih kanala, ni sluha za građansku participaciju. U promenama koje su zadržale formu i kontinuitet starog režima bar na najopštijem nivou, institucije starog režima nastavile su svoje postojanje. Civilno društvo se ovde našlo u svojevrstnom paradoksu: da bi dobilo bilo kakvu formalnu mogućnost rada i uticaja, ona im je morala biti „data“ od strane političkih aktera (države); međutim, politički akteri koji su tek prigrlili vlast, nisu bili previše radi da je ograničavaju i dele, smatrajući da „civilno društvo više nije potrebno i da treba da se ‘demobilise’“. „Izjave najviših državnih zvaničnika (nakon promena) su se svodile na poznate fraze ‘nevladinih organizacija ima previše’, ‘one više nisu potrebne’“ (Paunović, 2005: 112). Druga mogućnost bila je da civilno društvo pritiskom „osvoji“ formalizovanje svoga položaja u političkom i društvenom sistemu, ali se tada pojavio novi paradoks izražen u dilemi „kako protiv naših?“, odnosno u činjenici da je najveći deo civilnog društva podržavao opozicione snage, i bio zadovoljan što su konačno došle na vlast.

2.2. Građenje i konsolidacija civilnog društva – teorija i praksa

Kao što je iz prethodnog kroki prikaza početnog odnosa društva i države u novim demokratijama jasno, nije samo država ona koja prolazi kroz proces građenja. I u polju civilnog društva neophodno je izgraditi aktere, uslove, mehanizme, praksu i vrednosti koje će omogućiti postojanje funkcionalnog civilnog društva. Ovde se možemo fokusirati na dva ključna aspekta ovog procesa: na normativni i praktični okvir u kome funkcioniše civilno društvo u postkomunističkoj Srbiji. Takođe, trebalo bi napomenuti da će pažnja biti fokusirana na elemente civilnog društva koje imaju snažne političke i društvene agende, umesto na čitav spektar građanskog aktivizma.

Zakonski okvir

Već smo napomenuli da, iako između civilnog društva i države vlada napetost i kompeticija za domene uticaja, ono ne može postojati bez državnog obezbeđivanja osnovnih uslova za rad. Najvažniji preduslov ostvarivanja neophodnih uslova je zakonodavni okvir, koji pored uređivanja polja civilnog društva iskazuje i vrednosno razumevanje njegovog položaja i uloge unutar društva i demokratskog sistema. Nema boljeg pokazatelja o ulozi i položaju civilnog društva u Srbiji od činjenice da osam godina nakon oktobarskih promena i dalje nije donet Zakon o udruženjima³. Iako se može tvrditi da ovaj zakon ne može biti prioritet u prvim tranzicionim koracima (doduše, sa mnogo prava i argumenata može se tvrditi baš suprotno), nakon stotina novih zakona i promene Ustava Srbije, očigledno je da za zakone koji bi uredili položaj civilnog društva nije bilo političke volje. Imajući ovo u vidu, previše ambiciozno bi bilo očekivati i neke sekundarne elemente podrške funkcionisanju civilnog društva, poput stimulativnih poreskih stopa privatnim firmama koje podržavaju aktivnosti civilnog društva. U odsustvu novog zakona, građanska udruženja funkcionišu unutar dualnog i zastarelog zakon-

³ Zakon o udruženjima se od 18.07.2008. nalazio u skupštinskoj proceduri, ali je iz nje povučen (treći put) 17.12.2008.

skog okvira – saveznog (iako savezne države nema već neko vreme) i republičkog, a zanimljivo je da i dalje funkcionišu neke zaostavštine iz komunističkog perioda u vezi sa privilegovanim položajem naslednica nekadašnjih „državnih“ udruženja građana – sindikata, udruženja novinara, studentskih organizacija. Ova privilegovanost odslikava se u povlašćenom položaju u smislu reprezentativnosti (odnosno pretpostavljene reprezentativnosti) i u pogledu finansijske i druge materijalne podrške koju neke od ovih organizacija i dalje koriste. Pored Zakona o udruženjima u „sistemske“ zakone u ovoj oblasti zasigurno spada i Zakon o zadužbinama i fondacijama, čija se jedna verzija (prednacrt) trenutno nalazi na neformalnoj javnoj raspravi među akterima civilnog društva, kao i Zakon o volontiranju.

Praktični okvir – vrednosti i praksa

Ono što nije obezbeđeno legislativnim okvirom, ponekad može biti delimično nadoknađeno praksom i vrednostima koje dominiraju društvom. Jedan od primera ovakve situacije jeste i nastajanje i preživljavanje nekih elemenata civilnog društva i pre demokratskih promena u Srbiji. Međutim, u uslovima konsolidujuće demokratije, potrebna praksa je specifična. Pre svega, državni organi mogu kreirati kanale komunikacije sa civilnim društvom, putem redovnih sastanaka, osnivanja mešovitih tela, javnih rasprava i sl. Ipak, u korenu svih ovih formi je vrednosno uverenje predstavnika vlasti o njihovoj odgovornosti pred građanima. U suprotnom, civilnom društvu su na raspolaganju neki drugi kontrolni mehanizmi, čije korišćenje opet zavisi od političke volje. Najkarakterističniji kanal uticaja koji je na raspolaganju civilnom društvu jeste javnost. U analizi odnosa civilnog društva i države, javnost ima dva ključna alata – jedan se tiče dostupnosti podataka od javnog značaja, a drugi dostupnosti javnog prostora akterima civilnog društva. Kada je reč o prvom, situacija u Srbiji nije ni malo optimistična. Iako Srbija ima Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao i instituciju Poverenika za informacije od javnog značaja (Rodoljub Šabić), ova oblast nije funkcionalna u zadovoljavajućoj mери, onoj koja bi omogućila nezavisnu kontrolu rada organa ili građanske inicijative sa zahtevima koji su potkrepljeni proverenim argumentima

i zvaničnim podacima. U skladu sa očekivanjima, žalbe povereniku se najčešće upućuju u vezi sa informacijama o raspolaganju budžetskim i donatorskim sredstvima, međunarodnim i domaćim projektima, javnim nabavkama, legalnosti postupaka za izdavanje raznih dozvola, platama, prijemu kadrova i broju zaposlenih i drugo⁴. Pažnju javnosti privuklo je i traženje informacije od Bezbednosno-informativne agencije (BIA) o broju prisluškivanih građana u Srbiji od strane Inicijative mladih za ljudska prava, na koje nije odgovoreno ni nakon tri godine (*Politika*, 11.12.2008). Da situacija bude još neverovatnija, i sam poverenik, Rodoljub Šabić, po sopstvenom priznanju ima problema da dobije određene informacije o BIA-e. Paradigmatičan primer stanja u ovoj oblasti je javnosti nedostupan sporazum o koncesionom ugovoru za autoput Beograd-Požega. Ne samo da su delovi ugovora nedostupni javnosti, već se novinarima nudilo i da „vide donji veš ministra“, što je govorilo o razumevanju ovog problema od strane konkretne vlade. Čak i kada postoji vrednosna podrška dostupnosti podataka, država ne gradi mehanizme i nezavisna (ali potentna) tela koja će moći da obezbede ove ciljeve. Sa jedne strane, više od 95% zahteva upućenih povereniku je uspešno rešeno; sa druge, kako to ocenjuje Orlović (2008:193) „bez obzira na evidentne prodore na planu ostvarivanja slobode pristupa informacijama, za sve vreme, pa i danas, prisutan je snažan, kontinuirani otpor primeni Zakona i aktivnostima poverenika za informacije“.

Kada je reč o dostupnosti medijskog prostora, situacija je nešto povoljnija, uz napomenu da je država i dalje vlasnik određenog dela medija. Pored uticaja na uređivačku politiku⁵, valja pomenuti i da ovakva situacija krši postojeće medijske zakone, a kako se mediji razumeju i kao deo civilnog društva, očigledno je da i u ovoj oblasti vlada (država) sledi šablon nepoverenja i nevoljnost da se stvaraju nezavisne institucije. O prostoru koje civilno društvo ima za kritiku vlade na sličan način se govori se i u izveštaju CIVICUS Index civilnog društva – izveštaj za Srbiju: „za ovakvo delovanje u Srbiji nedostaju dve suštinske pretpostavke i obe su političke: jedna je politički prostor, druga je politička

⁴ Prema mesečnim izveštajima Poverenika, <http://www.poverenik.org.yu/arhdokumentacija.asp> (pristupljeno 22.12.2008.)

⁵ Ovo je naročito karakteristično za manje sredine i opštinske medije koji su pod kontrolom vlasti.

kultura. Politički prostor je zagušen političkim elitama, a u političkoj kulturi dominira odsustvo smisla za dijalog sa neistomišljenicima“. U ovakvim uslovima „same organizacije su razvile mehanizme autocenzure“ (Milojević, 2007: 97–98). No, osim postojećih medija koji su na (ograničenom) raspolaganju udruženjima civilnog sektora, njima je Zakonom o radio difuziji omogućeno osnivanje sopstvenih elektronskih medija. Činjenica da je svega nekoliko organizacija (računajući i Srpsku pravoslavnu i Katoličku crkvu) iskoristilo ovu priliku govori i o nespremnosti civilnog društva da iskoristi sve ponuđene mogućnosti.

Značajan aspekt postojanja civilnog društva jeste njegova finansijska održivost. Nepostojanje zakona ovde iskazuje svoje nedostatke jer su NVO u najvećoj meri finansijski zavisne od međunarodnih fondova kojih je sve manje. Umanjenje novca je posledica procena da je civilno društvo (ili uopšteno demokratija) dovoljno razvijeno i da bi sredstva trebalo preraspodeliti na regione gde su potrebija. Ovo dovodi do oštrije kompeticije unutar civilnog društva oko umanjenih fondova, što, sa jedne strane, zasigurno povećava kvalitet ponuđenih programa, ali i razvija preveliki stepen kompeticije i egoizma unutar polja civilnog društva. Pored umanjenja sredstava, u kontekstu naše analize valja istaći i sve veće insistiranje međunarodnih fondacija na „partnerstvu“ civilnog društva sa javnim institucijama (u boljem slučaju) ili potpuno okretanje ka ovim drugima, što dovodi do toga da „Vlada Srbije postaje najveći strani plaćenik“ (Orlović, 2008: 361). Kada se na to doda nadproporcionalno interesovanje akademske zajednice za polje države u odnosu na društvenu sferu, jasno je da je klatno značajno izbačeno iz ravnoteže i da je država sa svojim telima u centru normativne i praktične pažnje.

U ovakvim uslovima rada, civilno društvo je razvilo još jedan veoma važan mehanizam pritiska na vlade – uticaj međunarodne zajednice. Naime, od strane međunarodne zajednice konstantno dolaze zahtevi za uključivanjem predstavnika civilnog društva u rad državnih organa, kao i za ispunjavanje različitih tzv. „evropskih kriterijuma“. Sa druge strane, iz polja civilnog društva dolaze snažni zahtevi za bržim i efikasnijim reformama, zahtevi da se efikasnije štite ljudska prava i da se, generalno, unapredi nivo demokratičnosti. Suštinski, između ova

dva zahteva javlja se međuzavisnost, a civilno društvo koristi Brisel i/ili Vašington kao novi (efikasniji) kanal komunikacije sa svojom vladom.

3. Odnos država - partije - civilno društvo u postkomunističkoj tranziciji

U tradicionalnom razumevanju odnosa civilnog društva i države, jedan od najvažnijih kanala komunikacije između ova dva entiteta predstavljale su političke partije. Bez obzira da li su partije posmatrane kao inicijalni deo civilnog društva koji se pruža ka državi, ili obratno, one su predstavljale mehanizam prenošenja građanskih interesa i stavova u političku arenu.

Klasičnom modelu odnosa odgovara dominacija masovnih partija (mass parties) čiji nastanak Kac i Mer (Katz, Mair, 1995) smeštaju na početak dvadesetog veka, u vreme kada velike društvene grupe ulaze na političku pozornicu (radnici, seljaci, verske grupe...). „Ove partije nastaju prvenstveno među novo-aktiviranim, i često deprivilegovanim elementima civilnog društva kao deo njihove (na kraju uspešne) borbe da se čuje njihov glas“ (Katz, Mair, 1995: 10). U njihovom razumevanju, partije predstavljaju link između države i civilnog društva, ali su jasno „usidrene u civilnom društvu“ (Katz, Mair, 1995: 11). Međutim, sa uvođenjem opšteg prava glasa i sa posleratnim ekonomskim razvojem zapadnih društava, dolazi do pojave sveobuhvatnih (catch-all) partija, koje se u odnosu između civilnog društva i države postavljaju kao brokери i pomeraju se sve više u državno polje. Veze ovih partija sa društvom su slabije nego kod masovnih partija jer one više ne predstavljaju konkretne slojeve i društvene grupe. Poslednji stadijum razvoja predstavlja pojava kartel partija, koje „karakteriše inter-penetracije države i partija“ i još veće smanjenje veze sa civilnom društvom. Partije su „absorbovane od strane države“ i „postaju polu-državne agencije“ (Katz, Mair, 1995: 16). Demokratija po ovom konceptu počinje da se razume kao „servis koji države obezbeđuje za civilno društvo“.

Iako ova analiza dolazi iz polja razvijenih demokratija, u njoj se mogu naći snažni elementi primenjivi u postkomunističkim društvima.

ma, pre svega o limitiranoj vezi civilnog društva i partija. Odsustvo srednjih (mezo) nivoa organizovanja (Evans, Whitefield, 1993) očita se u dominaciji sveobuhvatnih partija u postkomunizmu; ove partije često stupaju u kartelizovane odnose, a „novac i patronaže izgleda leže u srcu partijske politike u postkomunističkoj Evropi“ (Haughton, 2008: 486). Odavde se možemo vratiti na građenje države: „runaway state building“ je proces koji podrazumeva uvećanje administracije bez povećanja efikasnosti; uvećanje nastaje zbog zapošljavanja velikog broja novih činovnika, a kao posledica institucionalizovanog partijskog sistema (O'Dwyer, prema Haughton, 2008: 488). Isti autor nastavlja dalje tvrdeći da u ovakvom sistemu građenja države „dolazi do namernog odlaganja uvođenja nadzornih i regulatornih tela i slabih pokušaja da se država transformiše u racionalniju birokratsku organizaciju“ (Grzymala-Busse prema Haughton, 2008: 487). Na osnovu bugarskog iskustva, Ganev smatra da slabost postkomunističkih zemalja nije posledica neoliberalne doktrine, već fluidnog institucionalnog okruženja u kome nekolicina strateški dobro raspoređenih aktera iskorišćava mogućnosti koje nudi ranjivi javni domen (Ganev, navedeno prema Haughtonu 2008: 488).

U sličnoj analizi prilika u Srbiji (Između partokratije i demokratije) Orlović ukazuje na sistem „feudalizacije“ izvršne vlasti, odnosno na podelu resora među partijama, što rezultira neodgovornom vladom i povećavanjem moći ministara, te vlada ne deluje kao tim. Ističe se i značaj partijske pripadnosti za zapošljavanje i partije kao kanala vertikalne mobilnosti. „Za postavljanje na javne funkcije partijska pripadnost smatra se dominantnim kriterijumom, a ako imenovani kadar ima još i kakvu-takvu kvalifikaciju, stvar se smatra potpuno ‘čistom’“ (Orlović, 2008: 553).

4. Ograničenja i prepreke daljeg razvoja

U idealnom metodu građenja države u tranzicionom i postkomunističkom okviru postojala bi saradnja države i civilnog društva, kao

rezultat potrebe da se u društvu sprovede sveobuhvatna i veoma duboka promena, te da se u vezi sa tom promenom ostvari širok bazični konsenzus. Zapravo, ovim društvima bila je potrebna neka adaptirana verzija socijalnog i ekonomskog „new deal-a“. Međutim, i površan uvid u stanje pojedinih istočnoevropskih zemalja ukazuje na neispunjavanje ovog preoptimističnog standarda.

Pre svega, odnos moći u ovim novim demokratijama drastično je pomešten u polje države i na stranu političkih i ekonomskih elita. Iako se komunistički sistem vrednosti menja pod naletom demokratskih promena, država ne prestaje da postoji u potpunosti. Naprotiv, nove političke elite vrlo rado koriste širok državni domen nastao u vreme starog režima, vrlo sporo i postepeno ga sužavajući. Naravno, sužavanja su najbrža u oblasti državne odgovornosti prema građanima (npr. socijalna davanja), dok se najsporije (ako uopšte) umanjuju mehanizmi kojima se kontroliše političko polje. Odsustvo nezavisnih kontrolnih tela ili nezavisnost medija⁶ najbolje reprezentuje ove tendencije.

Jedan od razloga ovakvog ponašanja političkih aktera je i potreba za efikasnošću. Naime, zbog zgusnutosti političke agende tranzicionih zemalja, neophodan je visok stepen efikasnosti, odnosno brzina u donošenju odluka. Međutim, efikasno donošenje odluka ne osigurava i efikasnu implementaciju, pa se tačnom čini narodna poslovice da „ko ne plati (utroši vreme) na mostu, platiće na ćupriji“. Sa druge strane, očekivanja građana od nove vlasti po pravilu su nerealno visoka, pa su takvi i zahtevi koje postavljaju pred vladu. Treba podsetiti da je jedan od razloga velikih očekivanja i nasleđeno očekivanje rešenja od države i manjak privatne inicijative.

Deo ovih zahteva građana mogao bi biti kanalisiran (pa čak i razrešen) kanalima civilnog društva, ali se ti potencijali slabo koriste. Jedan deo uzroka se nalazi u stanju u kome se nalazi civilno društvo i njegovom ne previše moćnom položaju, o čijim smo uzrocima već govorili.

⁶ Čak i kada u inicijalnoj fazi dođe do faktičke liberalizacije medija, ukoliko se ona pravilno ne institucionalizuje, uvek postoji opasnost od „povratka države“. Odličan primer ove opasnosti je položaj slovenačkih medija za vreme vlade Janeza Janše i znatno umanjenoj autonomiji medija koji su u nekoj formi državnog vlasništva, kao i konstantni politički pritisci na novinara HRT Denisa Latina, urednika emisije „Latinica“.

Ovako se država i civilno društvo nalaze u modelu alternacije koji podrazumeva organizovanje civilnog društva kao alternative oficijelnom polju politike. „Zato što se ne komunicira dovoljno iskreno i uspešno, civilni akteri stvaraju alternativne zakonodavne i razvojne projekte pa ih potom, oblicima građanskog i sindikalnog protesta i neposlušnosti, uvode u polje politike. Tvrdi zagovornici ovog modela, krajnje skeptični prema akterima oficijelne politike, određuju ga kao poželjni model rediferencijacije, umesto neokorporativne fuzije civilnog društva i države“ (Stojiljković, 2007: 29). Nuspojava ovakvog odnosa jeste paralelizam postojanja, svojevrsni „aparthejd“ države i njenih aktivnih građana, a naročito neobičan odnos nastaje kada se u jednačinu uključi i međunarodna zajednica.

Već smo istakli da se zbog važnosti integracionih procesa značaj međunarodnih aktera u velikoj meri oseća u postkomunističkim društvima i da su vlade ponekad više okrenute Briselu ili Vašingtonu nego svojim građanima. Sa druge strane, međunarodni akteri veoma često nalaze sagovornike i istomišljenike u polju civilnog društva, pa ih koriste kao mehanizam pritiska na nacionalne vlade. Istovremeno, NVO pokušavaju da se izvuku iz svog nezavidnog internog položaja koristeći uticaj međunarodne zajednice i njihov pritisak na vlade. Ukratko, stvara se trougaoni odnos u kome najveći značaj imaju eksterni akteri na uštrb „domaćih“, a sama komunikacija između „domaćih“ elemenata ide preko međunarodne zajednice.

Međutim, ovaj „komunikacioni trougao“ ne omogućava neke od najvažnijih funkcija civilnog društva bez kojih je demokratija osuđena na najniži obim – kontrolu vlasti i predstavljanje građana. Kontrola državnih organa postaje još značajnija kada se ima u vidu pomenuta „neorganizovanost“ države, odnosno nekoordiniranost svih državnih tela, kao i odsustvo civilne (političke) kontrole svih domena vlasti. Na neformalnost državne akcije ponekad se samo može dati, takođe, neformalan odgovor iz polja civilnog društva. No, kontrola od strane javnosti je važna i za političke aktere jer sprečava „loše poslovanje“ partija na vlasti.

Kada je o predstavljanju interesa građana reč, civilno društvo može značajno doprineti ovom procesu na nižim i srednjim nivoima koji često izlaze iz stranačkih vizura. Dominacija politike javnom

sferom ne olakšava ove pokušaje. Na žalost, odvajanje stranaka od civilnog društva i njihovo približavanje državi (kartelizacija) samo osnažuje deficit koji postoji u polju civilnog društva. Međutim, kod ove funkcije civilnog društva postoji još jedan veoma interesantan aspekt. Naime, kako to i evropski standardi nalažu, u određenim državnim telima predviđa se učešće predstavnika civilnog sektora (npr. Republička radiodifuzna agencija – RRA), što otvara čitav set problema. Pre svega, šta sve podrazumevamo pod civilnom sektorom – nevladine organizacije, medije, crkve ili univerzitete? Ili sve od ponuđenog? Zatim, na koji način civilni sektor bira svoje predstavnike? Odsustvo samoorganizacije i usaglašenog mehanizma još je jedan prilog kritici civilnog društva u Srbiji. Članove pomenute Radiodifuzne agencije bira skupština Srbije na predlog nevladinih organizacija, koje do svojih kandidata dolaze procesom slobodnih (tj. neinstitucionalizovanih i neorganizovanih) konsultacija i lobiranja, što je u ovom slučaju rezultiralo sa nekoliko kandidata o kojima je na kraju odluku donosila vladajuća većina u pralamentu. Ovo otvara pitanje nejednakosti među akterima civilnog sektora jer prednost dobijaju oni koji imaju bolje odnose sa vladajućim strankama, a ne oni koji bi, eventualno, bolje zastupali interese civilnog društva (pod pretpostavkom da takvi zajednički interesi postoje i da su poznati). Na kraju, u nekim inicijativama (poput izrade Strategije za smanjenje siromaštva) postoje (formalno) otvoreni pozivi za učešće, ali se javljaju optužbe za monopolisanjem procesa od strane pojedinih NVO.

U najkraćem, ravnoteža odnosa civilno društvo - država u postkomunističkim društvima je toliko ugrožena da to stvara ozbiljna ograničenja daljem razvoju demokratije. Ona se može konsolidovati na izbornom nivou (elektoralna demokratija), ali o ozbiljnom produbljivanju (*deepening*) u ovakvoj konstelaciji odnosa teško može biti govora. Takođe, ni vrednosna promena, tako neophodna za dugoročnost demokratije, neće nastati bez jasnog partnerstva civilnog društva i političke sfere, ili bar bez značajno promenjenog odnosa.

Literatura:

- Bobio, Norberto (1990), *Budućnost demokratije*, Filip Višnjić, Beograd
- Diamond, Larry (1999), *Developing democracy – Towards Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, London
- Evans Geoffrey, Whitefield Stephen (1993), *Identifying the Bases of Party Competition in Eastern Europe*, u *British Journal of Political Science*, Vol. 23, No. 4., Cambridge University Press, Cambridge
- Grzymala-Busse Anna, Jones Loung Pauline (2002), *Reconceptualizing the State: Lessons from Post-Communism*, *Politics & Society*, Vol 30, No 4, SAGE Publications
- Haughton, Tim (2008), *Parties, Partonage and the Post-Communist State*, u *Comparative European Politics* 6, Palgrave Macmillan
- Katz Richard, Mair Peter (1995), *Changing Models of Party Organisation and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, u *Party Politics*, Vol 1, No 1, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi
- Linz Huan, Stepan Alfred, (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, The John Hopkins University Press, Baltimore, London.
- Milojević, Zdenka (2007), *CIVICUS Index civilnog društva – Izveštaj za Srbiju*, Agencija Argument, Centar za razvoj neprofitnog sektora, Beograd
- Orlović, Slaviša (2008), *Politički život Srbije između partokratije i demokratije*, Službeni glasnik, Beograd
- Pavlović, Vukašin (2006), *Civilno društvo i demokratija*, Službeni glasnik, Beograd
- Paunović, Žarko (2005), *Civilno društvo u tranzicionoj Srbiji*, u *Pet godina tranzicije u Srbiji*, Srećko Mihajlović (ur.), Socijaldemokratski klub, Fondacija Friedrich Ebert, Beograd
- Paunović, Žarko (2007), *Civilno društvo – rodno mesto nastanka i razvoja nevladinih organizacija*, u *Budućnost civilnog društva u Srbiji*, Žarko Paunović (ur.), Milenijum, Centar za razvoj građanskog društva, Beograd
- Shevtsova, Lilia (2002), *Russia's Hybrid Regime*, u *Democracy After Communism*, Diamond Larry, Plattner Marc (ur.), John Hopkins University Press, Baltimore, London

Stojiljković, Zoran (2007), *Civilno društvo i konsolidovanje demokracije*, u *Budućnost civilnog društva u Srbiji*, Žarko Paunović (ur.), Milenijum, Centar za razvoj građanskog društva, Beograd

Dušan Spasojević

THE STATE AND CIVIL SOCIETY BUILDING IN POST-COMMUNISM

Abstract: The paper deals with simultaneous emergence and development of state and civil society in the post-communist societies and especially in Serbia after 2000. The first part of the paper is dedicated to the state building process in this type of society and its differences in comparison to developed democracies. The second part, considers the role of civil society, its role in democratic changes and after, as well as the main problems that civil society faces in new democracies. It is followed by a short analysis of the relations in the triangle between state, society and political parties that link the first two elements. The concluding part answers to the question of limitations and problems arising from the existing relations and puts forward the thesis that such constellation limits the societal capacity to consolidate and, especially to deepen democracy.

Key words: state, civil society, post-communism, transition

OD VLADANJA KA UPRAVLJANJU

Sažetak: *U tekstu je predstavljen koncept upravljanja i razlike koje ovaj koncept donosi u odnosu na tradicionalni koncept vladanja. Tekst, takođe, razmatra uzroke prelaska sa vladanja ka upravljanju i novu ulogu države koja iz toga proističe. Poslednji deo rada posvećen je problemu odgovornosti koji ukazuje na nedostatke koji se pojavljuju u primeni koncepta upravljanja.*

Ključne reči: *upravljanje, država, vladanje, odgovornost*

Poslednjih godina država je doživela velike transformacije. Došlo je do suštinske promene u načinu upravljanja, do prelaska sa vladanja (*government*), dakle jednog hijerarhijskog odnosa države prema društvu, ka novom načinu upravljanja (*governance*) koji podrazumeva sve veće uključivanje ekonomskih i društvenih aktera u proces upravljanja. Upravljanje je savremen koncept koji počinje da se razvija u državama zapadne Evrope u poslednjim decenijama 20. veka. U ovom radu nas interesuje šta je to novo što koncept upravljanja donosi u odnosu na tradicionalni koncept vladanja. U prvom delu rada bavićemo se uzrocima i načinom prelaska sa vladanja na upravljanje, potom ćemo predstaviti sam koncept upravljanja, različita shvatanja i modele upravljanja. Takođe nas interesuje kakva je uloga države u procesu upravljanja i koje posledice ovaj koncept stvara po odnos građana i države.

Uzroci promene uloge države

Savremena država se suočava sa brojnim izazovima koji dolaze iz nekoliko pravaca. „Odozgo“ dolaze izazovi sve većeg uticaja nadnacionalnih institucija izazvani ekonomskom globalizacijom, novim globalnim izazovi-

ma, rizicima i pretnjama. Džesop (Jessop) navodi da su kao problemi najčešće navođeni: 1. porast globalnog kapitalizma koji nije kontrolisan niti ga je bilo moguće kontrolisati, 2. nastanak globalnog rizičnog društva, 3. izazov nacionalnoj politici od strane politika identiteta i novih društvenih pokreta baziranih na lokalnim i transnacionalnim pitanjima, 4. pretnja novih formi terorizma i decentralizovanog rata mreža (Jessop, 2003:1). Novi izazovi predstavljaju probleme sa kojima država sama ne može da se suoči zbog čega neki smatraju da postoji tendencija da uloga države postane zanemarljiva¹. Država se suočava i sa izazovima „sa strane“ koji se ogledaju u sve većem uticaju različitih agencija i privatnih aktera i „odozdo“ širenjem različitih društvenih mreža.

Na talasu ekonomskog rasta i narastajućeg bogatstva u državama tržišne ekonomije nakon 2. svetskog rata dolazi do razvoja i modernizacije društava. Društva postaju sve složenija, sve više diferencirana i fragmentisana, prepliću se različiti interesi i identiteti usled čega '70-ih godina dolazi do preispitivanja uloge države. Ova preispitivanja su oživila „kada su naučnici i političari počeli da shvataju da je država postala previše mala da reši velike svetske probleme i suviše velika da reši svoje male“ (Jessop, 2003:1).

Država blagostanja je na sebe preuzela mnoge značajne uloge iz socijalno-ekonomske sfere (obrazovanje, zaposlenost, socijalna zaštita, osiguranje...). Nakon 2. svetskog rata ona je pokretala i obezbeđivala brojne javne poslove i usluge. Ovakav trend su pratile i promene u strukturi državnog aparata, uvećanje administracije, širenje postojećih i stvaranje novih institucija i sve značajnije zapošljavanje u državnim i javnim ustanovama. Ekonomski rast i moćna država obezbeđivale su građanima visok standard javnih usluga, kvalitetno i pristupačno obrazovanje, zdravstvene usluge i socijalnu sigurnost uz sigurnost zaposlenja i pristojan život.

Međutim, od '70-ih godina društva se toliko usložnjavaju, zadaci koji se nameću državi postaju sve kompleksniji. Država postaje preopterećena i više nije mogla sama adekvatno da odgovori svim zahtevima koji su dolazili od strane građana. Bile su neophodne promene u načinu upravljanja. Koiman (Kooiman) identifikuje tri pravca u kojima je došlo do promene: od komandovanja ka regulaciji, od dobavljača ka državi koja stvara uslove

¹ Koncepti globalnog upravljanja (*global governance*) ili upravljanja bez vlade (*governance without government*) oslikavaju ove tendencije. Videti Hewson, Sinclair 1999, Rosenau, Czempiel 1992, Rhodes 1997

i daje šanse i od milosrđa do aktiviranja (Kooiman, 2003:120-122). Pristup odozgo na dole i hijerarhijska kontrola očigledno nisu davali rezultate zbog čega je komandna država 1970-ih u zapadnoevropskim državama zamenjena regulativnom državom koju karakteriše privatizacija, liberalizacija, reforma blagostanja i deregulacija. U regulativnoj državi akcent se stavlja na decentralizaciju i regionalizaciju umesto na direktna, rigidna i restriktivna pravila i intervencije. Država se ograničava na određeni broj korskih aktivnosti, onih koje smatra da ne može da prepusti ostalima. U pružanju javnih usluga uvode se tržišno razmišljanje i tržišni mehanizmi koji doprinose većoj efikasnosti u pružanju ovih usluga.

Džesop upućuje na šest trendova u restrukturisanju države: denacionalizacija, deetatizacija i reetatizacija, povlačenje države, ponovna artikulacija ekonomije, preuređenje političke hijerarhije, stvaranje nove slike o političkim zajednicama (Jessop, 2003:6-9). Prvi trend se odnosi na disperziju moći države na tri nivoa, na međunarodne institucije, na regionalno i lokalno i na autonomne međunacionalne saveze. Deetatizacija podrazumeva da su neke od „aktivnosti (tehničke, ekonomske, finansijske, pravno-političke, ideološke, itd) koje je obavljala države transferisane u potpunosti, ili podeljene sa paradžavnim, nevladinim, komercijalnim, neprofitnim akterima, institucionalnim aranžmanima ili režimima“ (Jessop, 2003:6). Povlačenje države podrazumeva pojavljivanje nekih novih nosilaca moći koji su nezavisni od teritorijalne države. Reartikulacija ekonomije odnosi se na proširivanje ekonomskog polja tako da ono uključuje mnoge dodatne faktore, koji su ranije smatrani neekonomskim. Preuređenje političke hijerarhije govori o tome da u hijerarhiju moraju da se uključe i transnacionalni i nadnacionalni faktori dok šesti trend ističe zahteve za autonomijom, pokušaje secesije, globalno civilno društvo, primat ljudskih prava nad nacionalnošću i sl.

Definisanje koncepta upravljanja

Reč *governance* se dugo koristila kao sinonim za vladanje. Majnc (Mayntz) navodi da su prva korišćenja termina zabeležena u 14-om veku i odnosila su se na vladanje ili način vladanja čime se pravila pojmovna razlika u odnosu na institucije vladanja (Mayntz, 2006:1). Upra-

vljanje u novom značenju od '60-ih i '70-ih godina 20-og veka privlači sve više pažnje.

Vladanje podrazumeva jedan hijerarhijski odnos države prema društvu. Državne vlasti u hijerarhijskom modelu primenjuju suverenu kontrolu nad ljudima i grupama koji čine civilno društvo. Država vlada oslanjajući se na monopol legitimne upotrebe nasilja.

Za razliku od vladanja, „upravljanje je ciljno usmereno uređenje društvenih odnosa i sukoba koji se nalaze u njihovom temelju pomoću pouzdanih i trajnih mera i institucija umesto neposredne primene moći i sile” (Cirn, 2003:8). U upravljanju akcenat se stavlja na mreže, pregovaranje i interakciju što je u suprotnosti sa hijerarhijom i kontrolom. Ove razlike između upravljanja i vladanja se jasno mogu videti u Tabeli I.

Upravljanje podrazumeva sve veće uključivanje ekonomskih i društvenih aktera u proces upravljanja. Upravljanje je, dakle, širi pojam od vladanja, jer je vlada samo jedna od institucija uključena u upravljanje (Mijatović, Vujačić, Marinković, 2008:196). Pored vlade, u obezbeđivanju javnih proizvoda i usluga, učestvuju i tržišni i društveni akteri.

Upravljanje prema Cirnu ima četiri cilja: unutrašnji i spoljni mir (bezbednost), civilno konstituisan osećaj zajedničke pripadnosti koji omogućava političku državu (identitet), demokratska procedura odlučivanja (legitimitet) i od svih strana prihvaćena ravnoteža između ekonomske efikasnosti i pravičnosti raspodele (socijalno blagostanje).

Tabela I: Nova upravljačka paradigma

| Klasična javna administracija | Novo upravljanje |
|--------------------------------------|---------------------------|
| Program/agencija | Sredstvo |
| Hijerarhija | Mreža |
| Javno vs. privatno | Javno+privatno |
| Komanda i kontrola | Pregovaranje i ubeđivanje |
| Veštine menadžmenta | Veštine osposobljavanja |

Izvor: Salamon, 2002:9

Modeli upravljanja

U *Pojmovniku liberalne demokratije* kao osnovni modeli upravljanja navode se dobrovoljna spontana koordinacija (tržište), naredbodavno organizovanje i upravljanje (hijerarhija) i zajedničko neformalno kreiranje politika od strane pojedinaca i grupa unutar i izvan institucionalnih struktura (politička mreža) (Mijatović, Vujačić, Marinković, 2008:196). Tržište predstavlja odgovarajući model kada su ciljevi s gledišta efikasnosti veći i kada program koji treba implementirati uključuje mogućnosti formiranja cena i razmenu. Mreže su korisne kada programi uključuju više aktera iz privatnog sektora, posebno kada usluga koja se pruža nije tržišna i uključuje bliske interakcije sa klijentima. Za neke javne programe-naročito one koji uključuju osnovna prava učesnika-vlada može da bude najbolji izvor implementacije (Pierre, Peters, 2005:4-5).

Društveno upravljanje prema Koimanu predstavlja skup nekoliko načina upravljanja. Koiman razlikuje tri načina upravljanja: samo-upravljanje, ko-upravljanje i hijerarhijsko upravljanje (Kooiman, 2003:79-131). Predstavimo sva tri načina jer su od izuzetnog značaja za razumevanje kompleksnosti upravljanja i za razumevanje odnosa društva i države. U svakoj državi su u određenom stepenu i na različitim nivoima i oblastima uređenja društvenog života prisutna sva tri načina upravljanja. Pojedinačne države se razlikuju u zavisnosti od toga koji način upravljanja je dominantniji.

Samo-upravljanje

Samo-upravljanje se odnosi na „kapacitet društvenih entiteta da obezbede neophodna sredstva za razvoj i održanje njihovog sopstvenog identiteta i time pokažu relativno visok stepen socijalno-političke autonomije“ (Kooiman, 2003:79). Samo-upravljanje se ne odnosi na oblasti iz kojih se država povlači dajući pravo privatnim akterima da regulišu određenu oblast umesto nje zadržavajući moć da isto to pravo ukine. Naprotiv, ono podrazumeva potpunu autonomiju od države.

Ko-upravljanje

Suština ko-upravljanja je u tome da su povezane strane prinuđene na saradnju zbog toga što se nalaze na istom zadatku ili su im isti ciljevi, a kao uloženi u tom odnosu stavljaju se autonomija i identitet (Kooiman, 2003:96). Upravo ovaj suštinski element predstavlja prema Kooimanu razliku između koordinacije i ko-upravljanja jer koordinacija predstavlja mehanizam u kom strane prilagođavaju svoje ponašanje, a da pritom njihov identitet i autonomija nisu direktno uključeni.

Kooiman razlikuje pet načina na koje se manifestuje ko-upravljanje: 1. komunikativno upravljanje, koje se analizira iz ugla političke nauke, 2. partnerstvo između javnog i privatnog što je u centru pažnje javne administracije i lokalne uprave, 3. ko-menadžment, koji se stavlja u fokus pomorskih studija i političke ekonomije, 4. mreže, koje se istražuju u okviru sociologije, političke nauke i javne administracije i 5. režimi, koji se proučavaju u međunarodnoj političkoj ekonomiji (Kooiman, 2003:100).

Komunikativno upravljanje podrazumeva da su akteri odgovorni građani. Društvo postaje sve kompleksnije zbog čega se proces upravljanja proširuje. Ovo upravljanje odgovara „situacijama u kojima su oni koji su uključeni u upravljačke međugre (*interplays*)² voljni da dođu do međuličnog razumevanja za ko-upravljačke svrhe“ (Kooiman, 2003:101). Podrazumeva aktivno učestvovanje svih aktera i posvećenost ciljevima oko kojih se svi slažu.

Privatno-javna partnerstva su institucionalizovani načini saradnje između privatnih i javnih aktera. Predstavljaju konkretne forme saradnje uključenih aktera. Javni sektor je taj koji predlaže saradnju, definiše vrste i obim poslova ili usluga koje namerava da prenese na privatnog partnera, a privatni sektor pristaje na partnerstvo ukoliko odgovara njegovim poslovnim interesima. To su najčešće višegodišnja partnerstva u kojima privatni partner, s jedne strane, donosi korist od uključivanja privatnog kapitala u javni posao, unosi tržišne mehanizme i orijentisa-

² Međugre su „poluformalne horizontalne društvene interakcije u kojima akteri ili entiteti učestvuju više ili manje jednako; ove interakcije su relativno fleksibilno organizovane i teže ka komparativno konkretnom cilju, ali oko koga se može pregovarati“ (Kooiman, 2003:108)

nost ka profitu, ulaže znanje i stručnost. S druge strane, vlada uklanja društvene, pravne i administrativne smetnje. Privatno-javna partnerstva su zastupljena u većini sektora država zapadne Evrope. U Srbiji se tek razvija svest o značaju privatno-javnih partnerstava. Pozitivni primeri privatno-javnih partnerstava kod nas su u oblastima lokalnih vodovoda i komunalnih delatnosti³.

Ko-menadžment je forma ko-upravljanja koja se koristi za upravljanje prirodnim resursima. Podrazumeva podeljenu odgovornost kako za crpljenje resursa tako i za njihovo očuvanje. Pretpostavlja se da korisnici kojima je prepuštena eksploatacija prirodnih resursa poseduju respektivna znanja o resursima što im daje legitimitet u upravljanju. U nacrtu Nacionalnog strategijskog plana Crne Gore za razvoj ribarskog sektora Crne Gore od 2009-2013. predviđa se razvijanje ko-menadžmenta u ribarstvu, partnerstva u kojem će vlada, korisnici lokalnih resursa (ribari), druge organizacije (NVO, akademske i istraživačke organizacije) i drugi zainteresovani, partneri u ribarstvu i oblasti priobalnih resursa (vlasnici brodova, trgovci ribom, turistički objekti, itd.) da dele nadležnost i ovlašćenja za donošenje odluka. Planirano je formiranje Saveta za upravljanje u ribarstvu u okviru koga će svi partneri učestvovati u upravljanju ribarstvom⁴.

Mreže predstavljaju horizontalne veze između društva i države i imaju značajnu ulogu u donošenju odluka i upravljanju državom. Mreže se označavaju različitim etiketama: kompetitivni pluralizam, državni korporatizam, grupna podvlada, korporativni pluralizam, gvozdeni trougao, sektor ili mezikorporatizam, zajednice politika i sl. (šire Koiman, 2003:104-106). U Nemačkoj, na primer, u polju nauke mreža upravljača uključuje različite organizacije kao što su Maks-Plank institut (Max-Planck institut), federalne i regionalne vlasti, i Nemačka asocijacija univerzitetskih profesora i predavača (Hochschulverband). Pregovori se odvijaju u okviru Naučnog saveta. U SAD je rasprostra-

³ Dobar primer su opštine Žagubica, Žabari, Malo Crniće, Smederevska Palanka koje su poverile obavljanje komunalne delatnosti sakupljanja i odlaganja čvrstog otpada koncesijom na 25 godina nemačkoj firmi TROJON & Fisher EKO

⁴ Vlada Crne Gore, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, "Razvoj ribarskog sektora Crne Gore 2009-2013. godine, Nacionalni strategijski plan, Nacrt, oktobar 2008., str 54, www.gov.me/files/1227541953.doc

njen „gvozdeni trougao“ (*iron triangle*) koji se sastoji od federalnih vlasti, moćnih interesnih organizacija i određenih parlamentarnih odbora (Mayntz, 2003:3, 2006:7).

Režimi se stvaraju kako bi se što efikasnije hvatalo u koštac sa višestrukom međuzavisnošću i kompleksnošću u međunarodnim odnosima. Režimi predstavljaju „set implicitnih ili eksplicitnih principa, normi, pravila i procedura odlučivanja oko kojih konvergiraju očekivanja aktera u datoj oblasti međunarodnih odnosa“ (Krasner, prema Kooiman, 2003:206)

Hijerarhijsko upravljanje

Hijerarhijsko upravljanje karakterišu intervencije koje su od svih formi društvenih interakcija najviše formalizovane i najvertikalnije. Odnosi se na tradicionalno upravljanje odozgo na dole. Uprkos svemu, neosporno je da ovakav način upravljanja i dalje postoji u svim državama. U mnogima više nije jedini niti je dominantan, ali je i dalje prisutan u određenom stepenu. Kooiman ipak smatra da je „racionalizovana, birokratska ili hijerarhijska država tako dobro opisana i oblikovana od strane Maksa Vebera, još uvek oko nas, i veoma stvarna. Na njenim marginama-i možda čak u centru, tu i tamo-pojavljuju se pukotine, i kritički glasovi o njenom delovanju postaju sve glasniji“ (Kooiman, 2003:115).

Nova uloga države

Debate o savremenoj državi se kreću od toga da smo stigli do kraja države, da je država suvišna do onih koji smatraju da je država jedini legitimni akter upravljanja koji čak i kad delegira neke nadležnosti uvek može da ih oduzme, u njenim rukama su i dalje poluge moći. Ne možemo prihvatiti nijednu od ovih krajnosti. Ne može se osporiti da je država shvaćena u Veberovom smislu, kao posredovanje monopola nad

sredstvima prinude i tradicionalno utemeljen sistem dominacije na svojoj teritoriji, znatno promenjena. Menjaju se strukture i instrumenti upravljanja. Menjaju se moć i uloga države zbog čega nije ispravno govoriti o smanjenoj ili povećanoj moći države. Država se sve više oslanja na svoju meku moć⁵, sve češće koristi mekše instrumente upravljanja. Ove promene, što je razumljivo, nisu iste u svim državama. Nov način upravljanja je posebno karakterističan za EU gde su razvijeni upravljanje na više nivoa, koordinacija, regionalna saradnja, privatno-javna partnerstva. Neke nadležnosti koje sama ne može efikasno da obavlja država prepušta privatnim akterima, agencijama, korporacijama. Flinders strahuje od toga da delegiranje važnih poslova, iako povećava efikasnost samog posla, vremenom smanjuje intelektualni kapacitet države (Flinders, 2006:236). Država se odriče veština i znanja koje je ranije posedovala zbog čega prestaje da bude sposobna da sama obavlja zadatke za koje je ranije bila sposobna čime se otvara mogućnost ucena i poboljšava pozicija privatnih korporacija, država gubi pregovarački potencijal.

Da bi upravljanje uopšte bilo efikasno neophodno je postojanje izgrađenog i jakog civilnog društva, jake i efikasne institucije. Neophodno je da postoje korporativni akteri koji predstavljaju različite funkcionalne kao i različite socijalno-ekonomske interese kao što su sindikati, poslovne asocijacije, naučno-istraživački instituti, različite interesne organizacije. „U procesima upravljanja gde postoji velika raznolikost aktera i gde mnogi akteri učestvuju na *ad hoc* bazi, institucije su kritički učesnici sa svojom osobenošću kontinuiteta; na sceni u kojoj mnogi akteri dolaze i odlaze, svaki akter koji je trajnije uključen će imati jaku poziciju“ (Pierre, Peters, 2005:105). Upravo se ovde pokazuje da država ne gubi na značaju, već se samo menja njena uloga. Država treba da podržava stvaranje i unapređenje institucija koje prepoznaju i na efikasan način brinu o opštim i posebnim društvenim interesima.

Kompleksnost savremenih društava, kompleksnost upravljačkih zadataka zahtevaju od države sposobnosti i za neke nove funkcije. Savremena država mora da bude dobar menadžer, dobar koordinator. Njena uloga je da stvori uslove pod kojima će drugi akteri sami delovati

⁵ Meka moć predstavlja sposobnost da dobijemo ono što želimo putem privlačnosti, ubeđivanja i uz pristanak onih nad kojima se moć koristi pre nego prisilom ili podsticanjem (videti Nye 2004)

umesto da sama interveniše. Država treba da koordiniše transnacionalne i subnacionalne aktivnosti, ona je „fasilitator i kooperativni partner“ (Kooiman, 2003:3). Dok civilno društvo, privatne korporacije, političke mreže predstavljaju posebne interese, država je ta koja se stara o dobrobiti celog društva, jedina koja zastupa opšte interese. Zbog toga je izuzetno važno da koordiniše aktivnosti svih aktera u upravljanju. Institucije javnog sektora su takođe jedine sposobne za rešavanje konflikata za razliku od tržišta i civilnog društva koji teško dolaze do konsenzusa i ukoliko dođe do neslaganja i sukoba verovatnija je blokada odlučivanja nego dolaženje do kompromisa.

Odgovornost

Sa procesima upravljanja javlja se potreba za promenom načina na koji se obezbeđuje odgovornost za javne poslove. Hijerarhijska odgovornost gubi na značaju jer državne institucije nemaju integritet da same formulišu i implementiraju politike. Dva su uzroka tome: nepoverenje u sposobnost institucija da same obezbede javne proizvode i usluge i sve složenije potrebe za koje se legitimno bore društveni subjekti. „Pod modernim uslovima javne stvari više ne mogu da budu ekskluzivna odgovornost države. Sve sfere imaju ovde zadatak. Samim tim, tržište ne može više da bude sfera ograničene javne odgovornosti, neka odgovornost mora da se transferiše tržištu, i civilno društvo treba da bude više uključeno u upravljačke procese“ (Kooiman, 2003:217).

Privatne korporacije, poluautonomne agencije staraju se, pored države, o pružanju javnih usluga i obezbeđivanju javnih proizvoda. Oni se ne mogu pozvati na tradicionalnu hijerarhijsku odgovornost jer su autonomni, ili bar delom autonomni od države. Za javno-privatna partnerstva se „u najmanju ruku može reći da su demokratski sumnjiva, ili gore, da su demokratski nelegitimna“ (Flinders, 2006:236).

Postavlja se pitanje na koji način se obezbeđuje odgovornost privatnih tela i kome su ona odgovorna. Kada je u pitanju privatno-

javno partnerstvo, da li je odgovorna privatna korporacija kojoj je delegirana obaveza izvršenja posla ili javni partner? Ovakva partnerstva stvaraju jednu bafer zonu u kojoj je moguće „pranje ruku“ i prebacivanje odgovornosti⁶. Šanse za korupciju su veće u ovakvim horizontalnim odnosima nego u vertikalnim. Flinders ističe da je u vestminsterskim demokratijama, kao što su Kanada, Novi Zeland, Australija i Velika Britanija, prebacivanje krivice onemogućeno institucijom lične odgovornosti ministra koga parlament i javnost uvek mogu pozvati na odgovornost nezavisno od toga da li je politika u pitanju odgovornost kompanije u državnom vlasništvu, nezavisnog regulatora ili kvaziautonomne agencije (Flinders, 2006:237).

Većina ugovora sa privatnim korporacijama se sklapa na duži vremenski period što znači da ugovor ne može da reguliše i predvidi sve probleme koji bi mogli da se jave u vršenju usluge. Dug vremenski period dovodi i do smanjene fleksibilnosti jer neke okolnosti mogu da se promene, nova vlada može da nasledi obaveze sa kojima se ne slaže i koje ne želi da ispunjava (Flinders, 2006:235). „Činjenica je da mnoge forme javno-privatnog partnerstva znače da će nova vlada naslediti znatne finansijske obaveze. Ovo povećava mogućnost da fleksibilnost politika budućih vlada može da bude znatno ograničena obavezom da servisira značajna ugovorna izmirenja duga u koja je ušla prošla vlada“ (Flinders, 2006:236).

Takođe, nije jasno kako se obezbeđuje garancija da će usluga koja se pruža kroz ko-upravljanje biti bolja i jeftinija nego ona koju bi pružila sama država, odnosno kojim mehanizmima se sprečava korupcija. Razumno je pretpostaviti da će privatni partner, ukoliko je posao za koji se daje koncesija profitabilan, dobro poslovati jer je to i u njegovom poslovnom interesu, ali, s druge strane, on ima monopol na vršenje konkretne usluge što može da iskoristi protiv javnog interesa. Postoje brojni primeri kada je usluga pružena kroz partnerstvo

⁶ Dobar primer je raskid ugovora o koncesiji za izgradnju autoputa Horgoš-Požega za šta još uvek nije utvrđena odgovornost za neizvršavanje obaveze bilo od strane države ili konzorcijuma Alpina i Por, niti je javnost upoznata sa svim delovima koncesionog ugovora tako da se još uvek ne zna da li je ugovor raskinut na štetu države (ukoliko je ona ta koja je ispunila svoje obaveze)

javnog i privatnog bila znatno skuplja nego da je bila u odgovornosti samo javnog sektora⁷.

Odgovornost bi svakako morala da se deli jer je činjenica da u vršenju javnih usluga privatna tela deluju pod okriljem i uz podršku resornog ministarstva. Odgovornost mora da se koncentriše na sam proces upravljanja. Tradicionalno shvatanje odgovornosti bi moralo da se dopuni oblicima horizontalne odgovornosti⁸. Neophodno je osnivanje različitih mehanizama praćenja i kontrole. S obzirom na kompleksnost modernih javnih organizacija, njihova kontrola iznutra ili spolja zahteva znatne sposobnosti zbog čega kontrolor mora da bude jednako kompleksan i različit kao i mreže koje kontroliše.

Zaključak

U radu smo prikazali način upravljanja koji u savremenoj državi postaje sve dominantniji. Pored države u proces upravljanja se kao ravnopravni partneri uključuju privatno-javna partnerstva, mreže, upravljački režimi koji zajedno sa državom učestvuju u donošenju odluka, obezbeđivanju javnih proizvoda i usluga. Pokušali smo da ukažemo na neke probleme sa kojima se suočavaju država i društvo u upravljanju kao što su problemi legitimiteta vlasti, odgovornosti i koje implikacije ovi problemi nose po odnos države i građana. Do promena u načinu upravljanja i do nove uloge savremene države došlo je usled društvenih promena i sve veće kompleksnosti savremenog društva. Promenjene i sve složenije potrebe društava utiču na to da se i država menja kako bi upravljanje bilo što bolje i efikasnije. Može se zaključiti da se efikasno upravljanje postiže jedino saradnjom javnog i privatnog sektora, jasnom podelom nadležnosti, institucionalizovanim mehanizmima praćenja i kontrole i jasnim i preciznim pravilima igre.

⁷ Istraživanja snabdevanja vodom u Francuskoj 2004. pokazala su da je u onim gradovima koji su snabdevani vodom kroz privatno-javno partnerstvo bila 16,6% veća nego u onim u kojima je grad bio odgovoran za obezbeđivanje usluge (prema Hall, 2008:20-21)

⁸ Više o horizontalnoj odgovornosti, Schillemans, 2008

Literatura

- Cirn, Mihael (2003), Upravljanje sa one strane nacionalne države, Beograd: Filip Višnjić
- Flinders, Matthew (2006), „Public/Private: the Boundaries of the State“, u: The State: Theories and Issues, ur: Colin Hay, Michael Lister and David Marsh, str. 223-248, Palgrave Macmillan
- Hall, David (2008), PPPs in the EU-a critical appraisal, Public Services International Research Unit (PSIRU),
- Hewson Martin, Sinclair Timothy J. (eds) (1999), Approaches to Global Governance Theory, State University of New York Press
- Jessop, Bob (2003), „The Future of the State in an Era of Globalization“, u: International Politics and Society 3/2003, http://www.fes.de/ipg/IPG3_2003/ARTJESSOP.HTM
- Kooiman, Jan (2003), Governing as Governance, SAGE Publications
- Lister Michael, Marsh David (2006), „Conclusion“, u: The State: Theories and Issues, ur: Colin Hay, Michael Lister and David Marsh, str. 248-262, Palgrave Macmillan
- Mayntz, Renate (2001), The State and Civil Society in Modern Governance, <http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/the-state-and-civil-society-in-modern-governance>
- Mayntz, Renate (2003), From government to governance: Political steering in modern societies, Summer Academy on IPP: Wuerzburg, September 7-11, 2003, www.ioew.de/governance/english/veranstaltungen/Summer_Academies/SuA2Mayntz.pdf
- Mayntz, Renate (2006), Transition to sustainable development: Lessons from governance theory, www.ksinetwork.nl/downs/output/Mayntz_nov_2006.pdf
- Mijatović Boško, Vujačić Ilija, Marinković Tanasije (2008), Pojmovnik liberalne demokratije, Beograd: Službeni glasnik
- Nye, Joseph S. (2004), Soft Power: The Means to Success in World Politics, Public Affairs, New York
- Peters Guy B., Pierre Jon (2006), „Governance, Government and the State“, u: The State: Theories and Issues, ur: Colin Hay, Michael Lister and David Marsh, str. 209-223, Palgrave Macmillan

- Pierre Jon, Peters Guy B. (2005), *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, Palgrave Macmillan
- Rhodes R.A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press
- Rosenau James N, Czempiel E.O. (eds) (1992), *Governance without government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press
- Salamon Lester M. (2002), „The New Governance and the Tools of Public Action: an Introduction“, u: *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, str.1-48, Oxford University Press
- Schillemans, Thomas (2008), *Accountability in the Shadow of Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies*, *Public Organiz Rev* (2008) 8:175–194
- Sørensen, Georg (2006), „The Transformation of the State“, u: *The State: Theories and Issues*, ur: Colin Hay, Michael Lister and David Marsh, str. 190-209, Palgrave Macmillan

Jelena Lončar

FROM GOVERNMENT TO GOVERNANCE

Abstract: The paper presents the concept of governance and differences it brings in relation to traditional concept of government. The paper, also, considers causes of shift from government to governance and new role of the state it yields. The last part of the paper is dedicated to the accountability problem which points out weaknesses that appear in implementation of governance concept.

Key words: governance, state, government, accountability

USTAV I SECESIONISTIČKI SUKOB

Sažetak: *Ovaj rad se bavi pitanjem da li ustav može biti od bilo kakve koristi prilikom upravljanja secesionističkim sukobima. Najpre se ovi sukobi, shodno Ofeovoj klasifikaciji, svrstavaju u kategoriju identitetskih političkih sukoba, za koje bi jedan od raspoloživih instrumenata iz arsenala liberalno-demokratskih država bilo kolektivno ustavno pravo na secesiju. U sledećem koraku se ispituje da li je secesija strana ustavnom pravu, pa se na osnovu uporedne ustavnopravne analize zaključuje da, protivno uvreženim shvatanjima, ona to nije u potpunosti. Nadalje se zastupa stav da u slučaju postojanja kredibilne secesionističke pretnje, minimalno liberalno-demokratske države poseduju bar tri razloga političke razboritosti da razmotre meru konstitucionalizacije secesije – izbegavanje ćorsokaka vladavinskog procesa; predupređivanje odlučujućeg mešanja međunarodnih činilaca i doprinos političkoj stabilnosti date države. Najzad, u poslednjem delu rada se ističe da konstitucionalizacija secesije može doprineti zaštiti bar tri vrednosti liberalno-demokratskog konstitucionalizma, a to su: vladavina prava, proširenje demokratskih prava i mir među zajednicama.*

Ključne reči: *ustav, secesionistički sukob, konstitucionalizacija secesije, liberalno-demokratski konstitucionalizam*

Secesionistički sukob kao politički sukob

Moj glavni zadatak u ovom radu biće da utvrdim da li najviši pravni akt jedne države može da doprinese kanalisanju i rešavanju secesionističkih sukoba. U tom smislu, najpre ću se osvrnuti na prirodu secesionističkog sukoba kao oblika političkog sukoba. Ofe razlikuje tri vrste

sukoba kojima država upravlja putem pravnih instrumenata. U tradicionalne sukobe ubrajaju se oni oko prava i resursa koji su zasnovani na ideologiji i interesima, a sredstva koja se koriste za njihovo rešavanje jesu različita ustavom zagarantovana politička i socijalna prava. Međutim, pored ovih sukoba, država danas mora da rešava gotovo nesavladive, na identitetu zasnovane konflikte oko priznavanja i poštovanja grupe.¹ Ofe kaže da “su grupna prava lek koji ustavne demokratije imaju na raspolaganju kada se suočavaju sa ovom vrstom sukoba.”²

Ne ulazeći na ovom mestu u raspravu o stvarnim društvenim i kolektivnim psihološkim podsticajima na secesionističku mobilizaciju³, čini se da težnje secesionista vode ka identitetskom sukobu, utoliko što one počivaju na pretpostavci, bar kad je reč o viđenju secesionista, da država ne pokazuje ni delić poštovanja prema grupi kojoj oni pripadaju, niti je uopšte priznaje.⁴ Pored toga, postoje, kao što je to Heraklides istakao, tri elementa koja predstavljaju “osnovne i nezavisne varijabile” bez kojih je svaki vid secesije “nezamisliv, potpuno besmislen”. To su: a) teritorijalna osnova kolektiviteta; b) postojanje veće grupe ljudi koja sebe doživljava kao distinktivnu; c) vrsta odnosa između centra i ovog kolektiviteta.⁵ Otuda, ukoliko ovaj tip identitetskog sukoba⁶ treba da se

¹ Claus Ofe, “‘Homogeneity’ and Constitutional Democracy: Coping With Identity Conflicts Through Group Rights”, *Journal of Political Philosophy*, 6/2 (1998): 121.

² *Ibid.*, str. 123.

³ Još sredinom sedamdesetih godina dvadesetog veka Birč je izneo stav da je smisenije tretirati društvene faktore, kao što su etnokulturna lojalnost i secesionistički pokret, kao “date” i “prirodne” nego ih tumačiti samo kao “zavisne varijabile” koje se objašnjavaju “preko političke diskriminacije, ekonomske eksploatacije, relativne deprivacije, itd.” On je takođe istakao da mera u kojoj su etnokulturne manjine zadovoljne svojom situacijom političke integracije u veću državu zavisi od ravnoteže između odricanja i koristi koje se razlikuju od jednog do drugog mesta i od jednog do drugog vremenskog perioda. Antony H. Birch, ‘Minority Nationalist Movements and Theories of Political Integration’, *World Politics*, 30/3 (1978): 333–4;

⁴ Pavković i Radan navode da se osnove ili izvori problema na koje se secesionistički pokreti žale mogu klasifikovati u 3 kategorije: 1. nejednaka raspodela moći i/ili resursa i/ili statusa između različitih grupa unutar matične države, koja je navodno nepovoljna za secesionističku grupu; 2. šteta koju je matična država, ili dominantna grupa unutar nje, namerno nanela ili nanosi secesionističkoj ciljnoj grupi; i 3. tuđinska vlast ili dominacija nad ciljnom grupom. Aleksandar Pavković, Petar Radan, *Stvaranje novih država – Teorija i praksa otcepljenja*. (Beograd: Sl. glasnik, 2008), str. 77. i dalje

⁵ Alexis Heraclides, *The Self-Determination of Minorities in International Politics* (London: Frank Cuss, 1991), str. 13.

⁶ Iako postoje izvesne političke teorije o secesiji koje negiraju da su grupe formirane po osnovu nacionalnosti i etnokulturnom identitetu superiorne u odnosu na druge pripadnosti i identitete

rešava ustavnim sredstvima, to bi trebalo učiniti u formi grupnog ili kolektivnog prava na oцепljenje.⁷

Secesionistička politika se može javiti u različitim oblicima. Norman definiše ovu politiku kao “neprekidan spektar aktivnosti koje se kreću od pravno dopustive aktivnosti zagovaranja secesije do pravno i moralno sumnjivih aktivnosti jednostranih deklaracija o nezavisnosti (*Unilateral Declaration of Independence - UDI*) i oružanih ustanaka, uključujući pri tom stvaranje političkih stranaka sa secesionističkim programom, učestvovanje takvih stranaka na izborima, referendumu o nezavisnosti koje oni organizuju nakon što formiraju regionalnu vlast, i tako dalje.”⁸ Stoga, iako sama težnja teritorijalno koncentrisanog stanovništva jedne političke zajednice da ospori vlast centralne države i da na kraju pomeri međunarodno priznate granice “ka unutra”, gde ih ranije nije bilo, predstavlja dovoljan razlog za jedan veći politički sukob između centralne vlasti i periferije, može se desiti da prođe mnogo vremena pre nego što ovaj sukob preraste u nešto opasnije. Kao što pokazuje skorašnja istorija pojedinih zapadnih liberalnih demokratija, a naročito onih sa federalnom strukturom, postojanje aktivnosti ozbiljnijih prosecesionističkih političkih organizacija ne znači nužno da će se nesuglasice oko budućnosti zajedničke države premestiti sa polja politike na polje nasilja. Naprotiv. Uprkos tome, ustavni mehanizmi se retko koriste za utvrđivanje uslova secesionističke politike i rešavanje

(vidi, npr., David Copp, ‘Democracy and Communal Self-Determination’, u Robert McKimm, Jeff McMahan (eds), *The Morality of Nationalism* (Oxford: Oxford University Press, 1997), str. 278), one uglavnom ne uzimaju u obzir empirijski kontra-argument da je u skorijoj istoriji svaki ozbiljan secesionistički pokret počivao na etnokulturnoj različitosti. Stoga je secesionistički sukob po svojoj prirodi, gotovo uvek, na identitetu zasnovan sukob koji uključuje etnokulturnu većinu i manjinu(e). Up. Monty G. Marshall & Ted Robert Gurr, *Peace and Conflict 2005: A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements, and Democracy*, na adresi, http://www.cidcm.umd.edu/publications/papers/peace_and_conflict_2005.pdf

⁷ Bjukenan kaže da je pravo na oцепljenje “pravo koje se pripisuje grupi da učestvuje u kolektivnoj aktivnosti čija je svrha nezavisnost od postojeće države, pri čemu sticanje nezavisnosti uključuje preuzimanje teritorije.” Allen Buchanan, *Secession: The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec* (Boulder: Westview Press, 1991), str. 75. Ne bi trebalo praviti nikakvu principijelnu razliku između pojmova ‘grupna’ i ‘kolektivna’ prava. U vezi sa pravnom prirodom ove vrste pravâ, vidi, Miodrag A. Jovanović, ‘Recognizing Minority Identities Through Collective Rights’, *Human Rights Quarterly*, 27/2 (2005): 625–51.

⁸ Wayne Norman, ‘Domesticating Secession’, u Stephen Macedo, Allen Buchanan (ur.), *Secession and Self-Determination* (New York and London: New York University Press, 2003), str. 203.

“pitanja svih pitanja” – da li će se jedan deo teritorije odvojiti od svoje matične države. Ima li razloga za ovakav oprez?

Da li je secesija strana ustavnom pravu?

U nedavno sprovedenoj uporednoj studiji, Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) proučavala je na koji način se pitanjima samoopredeljenja i otcepljenja bavi ustavno pravo država članica Saveta Evrope i država koje su podnele zahtev za ulazak u Savet Evrope, kao i Južne Afrike i Kirgistana. Rezultati studije otkrivaju da iako bi bilo “blago reći” da je otcepljenje “u suprotnosti sa nacionalnim ustavnim pravom”, ni u jednom od proučavanih ustavnih akata “izričito se ne upotrebljava termin ‘secesija’ kako bi se zabranila sama ta pojava i njeni pripremni akti.” Umesto toga, obično se smatra da zabrana secesije proizilazi iz drugih ustavnih odredaba koje se odnose na: nedeljivost države (na primer, Španija, Italija), državno jedinstvo i/ili nacionalno jedinstvo (na primer, Južna Afrika, Moldavija) a još češće, teritorijalni integritet (na primer, Albanija, Mađarska, Litvanija). Ako se u ustavnim dokumentima izričito i spominje spoljašnji vid samoopredeljenja, to se čini kako bi se ukazalo na pravo te države “na nezavisnost u odnosu na spoljašnji svet” (na primer, Nemačka, Hrvatska, Slovenija). Opšta je ocena Komisije da “generalno uzev, ustavno pravo ne poznaje pojam secesije”.⁹

Čini se, međutim, da je ovaj zaključak samo delimično tačan. Najpre, postoji nekoliko istorijskih i aktuelnih primera klauzula o secesiji u ustavnim sistemima u samoj Evropi, kao i nekolicina u drugim delovima sveta.¹⁰ Među primerima iz prošlosti nalaze se: Poglavlje X Ustava Burme iz 1947. godine¹¹; zakon Sovjetskog Saveza iz 1990. godine,

⁹ European Commission for Democracy Through Law, *Self-Determination and Secession in Constitutional Law* (izveštaj koji je Komisija usvojila na svojoj 41. sednici u Veneciji, 10–11 decembar 1999), CDL-INF (2000) 2

¹⁰ Svi pomenuti primeri detaljnije su razmotreni u Poglavlju IV moje knjige *Constitutionalizing Secession in Federalized States: A Procedural Approach* (Utrecht: Eleven, 2007)

¹¹ Da upotrebimo Dučačekove reči, ova “ustavna teorija je propala u stvarnosti” zato što su različite etničke grupe “učestvovala u stalnom gerilskom ratovanju”, što je na kraju dovelo do uvo-

pod naslovom *Zakon o postupku otepljenja Sovjetske Republike od Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika*, koji se zasniva na članu 72 sovjetskog Ustava iz 1977. godine u kojem se kaže: “Svaka Savezna Republika zadržava pravo da se slobodno otepi od SSSR-a”¹²; sličan nacrt zakona, donet na početku sukoba u bivšoj Jugoslaviji, koji je trebalo da bude zasnovan na nenormativnom ideološkom proglasu sadržanom u Osnovnim načelima Ustava iz 1974. godine (Poglavlje I, paragraf 1), gde je zvanično proglašeno pravo svih jugoslovenskih naroda na samoopredeljenje, uključujući i pravo na otepljenje¹³; i član 60 Ustavne povelje Državne zajednice Srbija i Crna Gora, na osnovu koje je manja jedinica usvojila detaljnu pravnu proceduru i na kraju iskoristila svoje ustavno pravo da se otepi i postane nezavisna država.¹⁴

U aktuelne primere spadaju: Ustav Svetog Kristofera i Nevisa iz 1983. godine¹⁵, Ustav Savezne Demokratske Republike Etiopije iz 1994. godine¹⁶, kao i odredbe *Zakona o Severnoj Irskoj iz 1998. godine*,

denja vojnog režima koji je još uvek na vlasti. Ivo D. Duchacek, *Power Maps – Comparative Politics of Constitutions* (Santa Barbara, Oxford: Clio Press, 1973), str. 118.

¹² Prema mišljenju Kasezea, značaj ovog zakona ogleda se u činjenici da je to “prvi primer nacionalnog zakona kojim se, na detaljan način, reguliše pravo na secesiju.” Antonio Cassese, *Self-determination of Peoples: A Legal Reappraisal* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), str. 265-266.

¹³ “Narodi Jugoslavije, polazeći od prava svakog naroda na samoopredeljenje, uključujući i pravo na otepljenje, na osnovu svoje slobodno izražene volje u zajedničkoj borbi svih naroda i narodnosti u narodnooslobodilačkom ratu i socijalističkoj revoluciji, a u skladu sa svojim istorijskim težnjama, svesni da je dalje učvršćivanje njihovog bratstva i jedinstva u zajedničkom interesu, zajedno sa narodnostima sa kojima žive, ujedinili su se u saveznu republiku slobodnih i ravnopravnih naroda i narodnosti i stvorili socijalističku federativnu zajednicu radnih ljudi.”. O tome na koji način je pitanje otepljenja tretirano u ustavnim dokumentima i teoriji bivše Jugoslavije, vidi, Peter Radan, ‘Secession and Constitutional Law in the Former Yugoslavia’, *University of Tasmania Law Review*, 20/2 (2001): 181–204.

¹⁴ Više o pravnom okviru i kompletnom referendumskom procesu u Crnoj Gori, vidi u, Miodrag A. Jovanović, ‘Consensual Secession of Montenegro – Towards Good Practice?’, u, Aleksandar Pavković, Peter Radan (ur.), *On the Way to Statehood – Secession and Globalisation* (Aldershot: Ashgate, 2008), str. 133-148.

¹⁵ O pozadini ovog slučaja konstitucionalizacije otepljenja vidi, npr. Ralph R. Premdas, ‘Self-Determination and Decentralisation in the Caribbean: Tobago and Nevis’, str. 1, dostupno na adresi <www.uwichill.edu.bb/bnccde/sk&n/conference/papers/RRPremdas.html>.

¹⁶ Vidi, npr., Ahmednasir M. Abdullahi, ‘Article 39 of the Ethiopian Constitution on Secession and Self-Determination: A Panacea to the Nationality Question in Africa?’, *Verfassung und Recht Übersee*, 31 (1998): 454.

koji predstavlja deo ustavnopravnog poretka Velike Britanije, a predviđa pravo ove pokrajine da se ujedini sa Republikom Irskom.¹⁷ Pored toga, član 50 konsolidovane verzije Ugovora o EU, koji je deo tzv. Lisabonskog ugovora, predviđa, po ugledu na propali evropski ustavni akt, “klauzulu o povlačenju” koja reguliše opciju izlaska iz Evropske Unije.¹⁸

Međutim, pored ovih izričitih odredaba koje utvrđuju uslove pod kojima je moguće vršiti pravo na otepljenje od centralne države, očigledno je, naročito posle odluke Vrhovnog suda Kanade u slučaju Kvebek¹⁹, da opcija izlaska može ponekad da bude *učitana u značenje* ustavnog teksta, putem nepozitivističkog pristupa “širokog konstitucionalizma”.²⁰ Naime, Čaudri i Hauze tvrde da se Sud opredelio za *dualistički pristup* prilikom tumačenja kanadskog Ustava. U izuzetnim slučajevima, kao što je onaj koji se vodio pred ovim sudom, nepozitivistički pristup zasniva se na ideji *konstitucionalne evolucije* (Ustav kao “živo drvo”, par. 52 *slučaja Kvebek*), koja ne pravi oštru razliku između ustavnog amandmana i ustavne hermeneutike i koja počiva na dubljim, nepisanim ustavnim načelima. U kanadskom slučaju, Sud je naveo četiri takva načela: federalizam, demokratija, ustavnost i vladavina prava i zaštita manjina.²¹ Nakon što je razmotrio njihovo funkcionisanje, Sud je došao do nekoliko važnih zaključaka od kojih je najvažniji da kanadska federacija, u principu, ne predstavlja nerazrušivu (*indissoluble*) zajednicu²², te da se takva politička opcija može postići putem ustavne

¹⁷ Tirmi smatra da bi, kada je reč o britanskom ustavnom konceptu parlamentarnog suvereniteta i nadmoći, parlament Ujedinjenog Kraljevstva mogao da, pravno govoreći, odbaci rezultate glasanja na kojem je pobedila secesionistička opcija. “Politički gledano, međutim, pritisak da se donese zakon obećan u Zakonu o Severnoj Irskoj iz 1998. godine, s.1(2) bio bi, u slučaju afirmativnog glasanja, nepodnošljiv.” Stephen Tierney, *Constitutional Law and National Pluralism* (Oxford: Oxford University Press, 2004), str. 288.

¹⁸ Vidi analizu inicijalne odredbe, koja nije pretrpela značajnije promene, Raymond J. Friel, ‘Providing a Constitutional Framework for Withdrawal From the EU: Article 59 of the Draft European Constitution’, *International and Comparative Law Quarterly*, 53 (2004): 407-428.

¹⁹ *Reference re Secession of Quebec*, (1998) 2 S.C.R., 217.

²⁰ Vidi, Alexander Reilly, ‘Constitutional Principles in Canada and Australia: Lessons From the Quebec Secession Decision’, *Public Law Review*, 10/3 (1999): 211.

²¹ Sujit Choudry, Robert Howse, ‘Constitutional Theory and the Quebec Secession Reference’, *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 13 (2000): 157ff.

²² “Kontinuirano postojanje i funkcionisanje kanadskog ustavnog poretka ne može da ostane ravnodušno prema jasnom izražavanju jasne većine Kvebečana da ne žele više da ostanu u Kanadi.” (par. 92)

procedure donošenja amandmana.²³ Ipak, Sud je istakao i neophodnost prethodnih pregovora između svih relevantnih političkih aktera, to jest, između savezne vlade, Kvebeka, drugih provincija i, po mogućstvu, aboridžinskih naroda.²⁴ Nakon ove odluke neki tumači su obazrivo zaključili da ona “stvora kvazi-ustavno pravo na otepljenje”²⁵, dok su drugi smelije ustvrdili da je Kanada zapravo “ustavnim putem dozvolila proces za ostvarivanje secesije jedne ili više svojih provincija ili država.”²⁶

Sve rečeno navodi na zaključak da, uprkos stavovima Venecijanske komisije, secesija nije u potpunosti strana ustavnom pravu. Ipak, da bi se utvrdila prava priroda ove veze, neophodno je odgovoriti na sledeća temeljna pitanja: Da li pravo na secesiju zaista pripada najvišem pravnom aktu jedne države? Da li i koje vrednosti liberalno-demokratskog konstitucionalizma mogu da budu zaštićene u slučaju konstitucionalizacije secesije?

Konstitucionalizam i secesija - preispitivanje

U komparativnom proučavanju najuticajnijih tradicija konstitucionalizma u svetu, onih Velike Britanije, Sjedinjenih Američkih Država i Francuske, Projs dolazi do zaključka da je veoma teško doći do “nedvosmislene, jednoznačne i nesporne ideje konstitucionalizma.”²⁷ Danas

²³ “Naravno, tačno je da u Ustavu ništa ne piše o tome da li je provincija sposobna da se otepi od Konfederacije ali, iako Ustav izričito niti odobrava niti zabranjuje secesiju, čin otepljenja bi pretendovao da izmeni vlast nad kanadskom teritorijom na način koji je nesumnjivo u neskladu sa našim sadašnjim ustavnim uređenjem. Činjenica da bi ove promene bile snažne ili da bi pretendovale da imaju značaj u pogledu međunarodnog prava, ne negira njihovu prirodu, a to je da su oni amandmani na Ustav Kanade... Amandmani neophodni za postizanje otepljenja bili bi radikalni i ekstenzivni.” (par. 84)

²⁴ “Načelo federalizma, povezano sa demokratskim načelom, kaže da bi jasno odbacivanje postojećeg ustavnog poretka i jasno izražena želja stanovništva provincije da se otepi dovelo do recipročne obaveze svih stranaka u Konfederaciji da pregovaraju o ustavnim promenama kako bi odgovorili na tu želju.” (par. 88)

²⁵ Daniel Weinstock, ‘Constitutionalizing the Right to Secede’, *The Journal of Political Philosophy*, 9/2 (2001): 188.

²⁶ Peter Leslie, ‘Canada: The Supreme Court Sets Rules for the Secession of Quebec’, *Publius: The Journal of Federalism*, 29/2 (1999): 135.

²⁷ Ulrich K. Preuss, ‘The Political Meaning of Constitutionalism’, u Richard Bellamy (ed.), *Constitutionalism and Democracy: American and European Perspectives* (Aldershot: Avebury, 1996), str. 24.

smo svedoci činjenice da se konstitucionalizam kao ideja “razvija i širi na one delove sveta u kojima ga je ranije bilo nemoguće zamisliti”²⁸, pa tako pojedini autori, poput Brusa Akermana govore o “usponu svetskog konstitucionalizma”²⁹ U isto vreme, očigledno je da “istorija modernog konstitucionalizma još uvek predstavlja istoriju koju tek treba napisati”³⁰, pošto je jasno da na početku novog veka možemo legitimno da se zapitamo, zajedno sa Flajnerom, “da li će britanski konstitucionalizam začeti u periodu prosvetiteljstva u 17. veku biti zamenjen nekim novim ustavnim teorijama koje se uglavnom bave multikulturalizmom, globalizacijom, univerzalnošću ljudskih prava i demokratije.”³¹

Ovaj autor nije jedini koji daje potvrđan odgovor na ovo pitanje. Pridružuje mu se nemački ustavni teoretičar Deninger, koji iznosi tezu da tri tradicionalne vrednosti – sloboda, jednakost, bratstvo (*liberté, égalité, fraternité*) – treba dopuniti novim post-modernim ustavnim paradigmatama – bezbednosti, različitosti i solidarnosti (*Sicherheit, Vielfalt und Solidarität*).³² Najzad, Henkin naglašava da pored tradicionalnih vrednosti narodne suverenosti, predstavničke demokratije, podele vlasti, ograničene vlade i zaštite individualnih prava, konstitucionalizam danas “može takođe podrazumevati i poštovanje ‘samoopredeljenja’ – prava ‘naroda’ da izaberu, promene ili *prekinu* (označio, M. J.) svoje političke veze.”³³

U tom kontekstu, u političkoj teoriji je otvorena rasprava da li je ustavno pravo na secesiju uopšte spojivo sa konstitucionalizmom. Najvatreniji zagovornik negativnog odgovora na ovo pitanje je Kas Sanstajn. On polazi od pretpostavke da ustav predstavlja oblik prethodnog

²⁸ Louis Henkin, ‘A New Birth of Constitutionalism: Genetic Influences and Genetic Defects’, u Michael Rosenfeld (ur.), *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy (Theoretical Perspectives)* (Durham and London: Duke University Press, 1994), str. 51.

²⁹ Autor ističe sve veći značaj uporednog ustavnopravnog pristupa - i za naučnike i za sudije - i kritikuje američku teoriju i praksu što to najvećma nije usvojila. Bruce Ackerman, ‘The Rise of World Constitutionalism’, *Virginia Law Review*, 83/4 (1997): 771-797.

³⁰ Horst Dippel, ‘Modern Constitutionalism, An Introduction to a History in Need of Writing’, *Legal History Review* 73/1-2 (2005): 168.

³¹ Thomas Fleiner, ‘Ageing Constitution’, rad predstavljen na završnoj konferenciji Letnjeg univerziteta, Institute of Federalism, 14 September 2001, str. 3.

³² Vidi, Johannes Bitzer and Hans-Joachim Koch (eds), *Sicherheit, Vielfalt und Solidarität. Ein neues Paradigma des Verfassungsrechts? Symposium zum 65. Geburtstags Erhard Denningers am 20. Juni 1997*, (Baden-Baden: Nomos, 1997)

³³ Henkin, ‘A New Birth of Constitutionalism: Genetic Influences and Genetic Defects’, p. 42.

obavezivanja na određeni pravac delovanja jedne političke zajednice (*precommitment strategy*).³⁴ Konstitucionalizacija secesije bi, otuda, uvećala rizike među-etničke borbe; smanjila bi izgleda za kompromis i dogovor; dramatično bi podigla uloge dnevno-političkih odluka i prilikom njihovog donošenja bi unela irelevantna i nelegitimna razmatranja; stvorila bi teren za ucenjivanje i strateško postupanje; i najvažnije, ugrozila bi izgleda za dugoročnu samoupravu.³⁵

Oni koji smatraju da ustavno pravo na secesiju nije nespojivo sa modernim konstitucionalizmom, poput Vajnstoka i Normana, uočavaju: da se secesionistička politika vodi bez obzira na to da li ustavi čute ili ne i da je bolje za državu da ishode takve politike uredi shodno načelu vladavine prava nego da čeka da sami secesionisti legitimišu pravila igre; da u liberalnim demokratijama već postoje kredibilni, politički organizovani i parlamentarno zastupljeni secesionistički pokreti, te da je teško povući arbitrarnu granicu i ne dozvoliti im da pokušaju i samu secesiju koja je platforma njihovog delovanja; da bi konstitucionalizacija secesije zapravo podrazumevala skup vrlo strogih proceduralnih uslova koje treba ispuniti; najzad, da upravo onda kada nema secesionističke odredbe u ustavu, secesionisti mogu nekažnjeno, često i neprincipijelno pretiti otepljenjem u vezi sa drugim dnevno-političkim odlukama.³⁶

Na stranicama koje slede pokušaću ukratko da pokažem da *politička razboritost* (ne obavezno i *normativni razlozi*, poput pravde³⁷) po-

³⁴ Cass R. Sunstein, *Designing Democracy – What Constitutions Do* (Oxford University Press: Oxford, 2001), p. 96.

³⁵ Cass R. Sunstein, 'Constitutionalism and Secession', *University of Chicago Law Review*, 58 (1991), p. 633-670.

³⁶ Ključni Vajnstokovi (Daniel Winstock) radovi su: 'Toward A Proceduralist Theory of Secession' (2000) 13/2 *Canadian Journal of Law and Jurisprudence* 251-262; i 'Constitutionalizing the Right to Secede' (2001) 9/2 *The Journal of Political Philosophy* 182-203. Ključni Normani (Wayne Norman) radovi su: *Negotiating Nationalism - Nation-Building, Secession and Federalism in the Multinational State* (Oxford: Oxford University Press, 2006), 'Domesticating Secession' u Stephen Macedo and Allen Buchanan (ur.), *Secession and Self-Determination*, (New York and London: New York University Press, 2003), pp 193-237; 'Secession and (Constitutional) Democracy', u Ferran Requeio (ur.), *Democracy and National Pluralism* (London and New York: Routledge, 2001), pp 84-102; i 'The Ethics of Secession as the Regulation of Secessionist Politics' u Margaret Moore (ur.), *National Self-Determination and Secession* (Oxford: Oxford University Press, 1998), pp 34-61.

³⁷ Ni Norman ne zastupa tezu da su razlozi pravde ti koji isključivo opravdavaju konstitucionalizaciju secesije. On kaže da je po sredi jedinstven "normativni koktel", sačinjen "od razloga pravde i manjinskih prava, demokratije, priznanja, stabilnosti, pragmatizma i grupnih intere-

nekad upućuje na konstitucionalizaciju secesije kao na institucionalni odgovor secesionističkom izazovu. Ipak, treba prethodno naglasiti da je takva strategija moguća samo u onim državama koje zadovoljavaju minimum liberalne-demokracije, odnosno u kojima se, generalno uzev, politička vlast prenosi na miran način, putem slobodnih i demokratskih izbora; gde postoji široka podrška demokratskom političkom režimu, uključujući i privrženost svih relevantnih političkih činilaca nenasilnim strategijama za realizaciju sopstvenih ciljeva; i gde su osnovna individualna i vitalna manjinska prava ustavno zagarantovana i efektivno zaštićena.³⁸ Kada se u takvim državama pojavi *kredibilna secesionistička pretnja*³⁹, postoje bar tri razloga političke razboritosti koji nalažu pribegavanje konstitucionalizaciji secesije.

1. Izbegavanje ćorsokaka vladavinskog procesa

Prvi od ovih argumenata sam nazvao *izbegavanje ćorsokaka vladavinskog procesa*. Da bi stvari bile jasnije, podsetimo se poznate distinkcije koju je Džudit Šklar napravila između obaveze i lojalnosti. Svaki vladavinski proces počiva kako na političkim obavezama, koje u formi zakona i drugih pravnih pravila stvaraju javne vlasti, tako i na lojalnosti onih nad kojima se vlada. Smatra se da u liberalnim-demokratijama razlozi za prihvatanje ili odbacivanje pomenutih obaveza potiču od izričitog ili prećutnog pristanka građana, pa nas tako “i sama reč legitimitet upućuje na pravnu zasnovanost političkih obaveza.”⁴⁰ Međutim, dok političke obaveze poseduju na pravilima zasnovnu, racionalnu prirodu, dotle je lojalnost “duboko emocionalna i ne primarno racionalna” i vezuje se za pripadnost nekoj društvenoj grupi.⁴¹ Šklarova zaključuje

sa”. Norman, *Negotiating Nationalism - Nation-Building, Secession and Federalism in the Multinational State*, p. 215.

³⁸ U *Constitutionalizing Secession in Federalized States: A Procedural Approach* ovaj preduslov sam nazvao *the minimal liberal-democratic setting requirement* i detaljnije je obrađen u I poglavlju.

³⁹ Šta predstavlja *kredibilnu secesionističku pretnju* jeste jedno faktičko pitanje, koje će od slučaja do slučaja procenjivati političko vođstvo date države.

⁴⁰ Judith N. Shklar, ‘Obligation, Loyalty, Exile’ *Political Theory*, 21/2, (1993): 183.

⁴¹ *Ibid.*, p 184.

da razlika između političke obaveze i lojalnosti izlazi na videlo čim se pojavi pitanje da li neko treba da se povinuje nekoj vlasti ili ne. U takvim okolnostima, kaže ona, ne možemo ignorisati činjenicu da lojalnost može jednako doprineti i održanju ali i podrivanju javnih pravila.⁴² Vladavinski proces zapada u ćorsokak kada značajan broj teritorijalno skoncentrisanog stanovništva države izražava veću lojalnost sopstvenoj etnokulturnoj grupi nego državi kao celini, na način da je odbijanje da se povinuju javnim pravilima prevashodno motivisano emocionalnim nepoistovećivanjem sa državnim vlastima koje ta pravila izdaju, jer one više ne predstavljaju ‘našu’ državu.

Kao što je napred pomenuto, dve bivše komunističke federacije, SSSR i SFRJ, pokušale su da pravno regulišu otepljenje svojih federalnih jedinica, ali neuspešno, jer su stvari na terenu već davno izmakle kontroli i federalne vlasti više nisu imale efektivnu kontrolu nad delovima svoje teritorije. Kanada je došla na korak od ćorsokaka vladavinskog procesa, pasivno čekajući ishod referendum koji je 1995. godine održan u Kvebeku. Najzad, čini se da je upravo izbegavanje takvog scenarija bio razlog zašto je Ujedinjeno Kraljevstvo donelo pomenuti *Zakon o Severnoj Irskoj* u kojem je Državnom sekretaru za Severnu Irsku ostavljena mogućnost da raspiše referendum “ako mu se učini verovatnim da bi većina onih koji su glasali izrazila želju da Severna Irska prestane da bude deo Ujedinjenog Kraljevstva i da postane deo ujedinjene Irske.”⁴³

2. Predupređivanje odlučujućeg mešanja međunarodnih činilaca

Drugi razlog u prilog konstitucionalizacije secesije u određenim okolnostima tiče se *predupređivanja odlučujućeg mešanja međunarodnih činilaca*. On počiva na vrlo prosto pretpostavci da bi svaka država pre volela da ima više, nego manje kontrole nad sopstvenim unutrašnjim pitanjima. Uz to, države i dalje imaju ključnu odgovornost za

⁴² *Ibid.*, p 187.

⁴³ *The Northern Ireland Act 1998* je dostupan na <www.hms.o.gov.uk/acts/acts1998/19980047.htm>

dobrobit svojih građana.⁴⁴ Alternativa ovom pristupu sastojala bi se u prepuštanju međunarodnim činocima da arbitriraju u slučajevima secesionističkih konflikata. A kada je reč o važećoj međunarodnopravnoj regulativi u ovoj oblasti, čak i najveći zagovornici takvog pristupa, poput Bjukenana, jasno napominju: “Postojeće međunarodno pravo u pogledu secesije je ozbiljno defektno.”⁴⁵

Slučaj međunarodnog mešanja u secesionistički konflikt u bivšoj Jugoslaviji uverljivo pokazuje da odsustvo odgovarajućeg i blagovremenog ustavnog odgovora na secesionističku politiku može to mešanje učiniti ekstremnim i odlučujućim.⁴⁶ Svakako, SFRJ nije bila liberalno-demokratska država i niko ne tvrdi da bi scenario iz ovoga slučaja bio ponovljen u kontekstu neke mnogo stabilnije liberalno-demokratske političke zajednice, ali niko takođe ne može da porekne ni da bi takva država posedovala mnogo veću kontrolu nad celokupnom situacijom kada bi konstitucionalizovala proceduru secesije, nego kada jasno ustanovljenih internih pravila ne bi bilo. Umesto da se dozvoli da politika moći međunarodnih činilaca odnese prevagu prilikom odlučivanja u secesionističkoj krizi, konstitucionalizacija secesije bi mogla da utiče na principijelniji stav međunarodnih činilaca u pogledu pitanja priznanja država, jer bi samo oni entiteti koji su zadovoljili propisane ustavne kriterijume mogli legitimno zahtevati da budu priznati od strane drugih država.

3. Doprinos političkoj stabilnosti

Najzad, treći razlog iz korpusa argumenata političke razboritosti tiče se mogućeg pozitivnog efekta konstitucionalizacije secesije na *političku stabilnost* date države. Po rečima Normana, pravno regulisana

⁴⁴ To je slučaj čak i u oblasti zaštite ljudskih prava, u kojoj se države vrlo često javljaju u ulozi onih koji ih najviše ugrožavaju, što je za uzvrat i dovelo do rapidne internacionalizacije ove pravne oblasti. Up. Michael Ignatieff, *Human Rights as Politics and Idolatry* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2001), p 35.

⁴⁵ Allen Buchanan, ‘A Principled International Legal Response to Demands for Self-Determination’, u Igor Primoratz and Aleksandar Pavkovic (ur.), *Identity, Self-Determination, and Secession* (London: Ashgate, 2006), p 139. Stoga, on predlaže temeljnu moralnu reformu međunarodnog prava u ovoj oblasti. Allen Buchanan, *Justice, Legitimacy, and Self-Determination: Moral Foundations for International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2004).

⁴⁶ See, e.g., Peter Radan, *The Break-up of Yugoslavia and International Law*, (London and New York: Routledge, 2002)

procedura otepljenja, koja “bi secesiju činila teško mogućom, ali ne i nemogućom”, primarno bi služila da regionalni politički lideri odbace secesionističku politiku kao sredstvo ojačavanja svojih zahteva za više autonomije. U isto vreme, “centralne vlasti bi mogle biti voljnije da u startu dodele više autonomije tom regionu ako bi bili sigurne da to secesiju ne bi učinilo izvesnijom.”⁴⁷ Slično tome, Vajnstok tvrdi da bi jedna od “pragmatičnih vrlina” konstitucionalizacije secesije mogla da se ogleda u tome što bi ona “izmenila motivaciju relevantnog aktera na način koji bi promovisao jedinstvo.”⁴⁸ On smatra da “u mnogim relativno pravednim i prosperitetnim višenacionalnim državama, jedan od glavnih pokretača secesionističkog osećanja jeste upravo činjenica da pravo na otepljenje ne postoji.” Kada se takva klauzula inkorporira u najviši pravni akt, može se očekivati da će se potencijalni titulari prava lakše opredeljivati za “hladnu i jasnu analizu dobiti i troškova i procenu koristi od otepljenja, odnosno ostajanja unutar veće države”, i da će u relativno pravednim i bogatim liberalnim demokratijama, ova analiza najčešće “favorizovati ostanak”. Istovremeno, u istom kontekstu, centralne vlasti će “ređe biti u iskušenju da se bezobzirno ophode prema kolektivnim pravima manjinskih nacija nego što bi to bile da smatraju da mogu to da čine bez rizika da budu kažnjene.”⁴⁹

Nadalje, na osnovu svega što iz iskustva znamo o secesionističkim pokretima širom sveta, čini se da nije toliko sporno da će, kada postoje jasna i valjana pravila, nejasnoće i opasnost od izbijanja nasilja, kao prateće pojave secesionističke politike, biti u značajnoj meri umanjene.⁵⁰ Ovo ne znači da bi se svi potencijalni nasilni sukobi sprečili pukim činom konstitucionalizacije secesije, naročito u onim državama u kojima takva procedura nije sastavni deo minimalnog liberalno-demokratskog društvenog i institucionalnog ambijenta. Međutim, ukoliko su ti uslovi ispunjeni, konstitucionalizacija prava na otepljenje umanjila bi snagu argumenata onih secesionista koji bi bili spremni da upotrebe

⁴⁷ Wayne Norman, ‘Justice and Stability in Multinational Societies’ u Alain-G. Gagnon and James Tully (ur.), *Multinational Democracies* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), pp. 107–108; Up. Norman, ‘Domesticating Secession’, pp 223–228.

⁴⁸ Weinstock, *Toward A Proceduralist Theory of Secession*, str. 261.

⁴⁹ *Ibid.*, str. 262.

⁵⁰ Up. Norman, ‘The Ethics of Secession as the Regulation of Secessionist Politics’, fusnota 41.

nasilna sredstva, tvrdeći da je njihov politički cilj nemoguće ostvariti putem regularnih procesa demokratske politike, kao što bi to danas mogao biti slučaj sa pojedinim pristalicama baskijskog separatističkog pokreta u Španiji.⁵¹ Shodno tome, otklanjanjem mogućih razloga grupnog nezadovoljstva i neprijateljstva povećavaju se izgledi za stabilnost date političke zajednice.

Zaštita vrednosti liberalno-demokratskog konstitucionalizma

Ako se u gorepomenutim prilikama konstitucionalizacija secesije pokazuje kao politički razborito rešenje, to još uvek ne znači da je takav institucionalni odgovor u skladu sa liberalno-demokratskim konstitucionalizmom *per se*. Stoga je osnovno sledeće pitanje – da li bilo koje vrednosti liberalno-demokratskog konstitucionalizma mogu da se zaštite u slučaju konstitucionalizacije secesije. Moje je mišljenje da postoje najmanje tri takve vrednosti. Ukratko ću dati prikaz svake od njih.

1. Vladavina prava

Kada je reč o prvoj od ovih vrednosti, čini se da zagovornici konstitucionalizacije secesije s pravom tvrde da bi se izmeštanjem ovog pitanja sa polja politike moći i njegovim postavljanjem unutar ustanovljenog pravnog okvira “osiguralo da nikada ne dođe do prekida u vladavini prava.”⁵² Ustavno pravo na otepljenje bi naročito podsticalo pravnu sigurnost kao vitalni deo koncepta vladavine prava, utoliko što bi “regulisalo oblik politike utvrđivanjem jasnih kriterijuma za uspeh i

⁵¹ Pored toga, političko nasilje može lako da se proširi nakon zabrane ovih baskijskih političkih stranaka, koje su, navodno, povezane sa terorističkim aktivnostima ETA-e. Vidi, Leslie Turano, ‘Spain: Banning Political Parties as a Response to Basque Terrorism’, *International Journal of Constitutional Law*, 1/4 (2003): 730-740.

⁵² Norman, ‘Secession and (Constitutional) Democracy’, str. 91.

neuspeh.” U tom smislu, klauzula u kojoj se spominje secesija imala bi sličnu svrhu onoj koju imaju ustavni propisi o izborima i proceduri donošenja amandmana.⁵³ Stoga bi ovakvo ustavno sredstvo, prema mišljenju Normana, moglo ne samo da “umanji rizik nasilja, već bi čak moglo da se shvati kao gotovo suštinski vredan cilj u ustavnoj demokratiji.”⁵⁴

Iako su pojedini protivnici konstitucionalizacije secesije spremni da priznaju da je, naročito u sadašnjim liberalnim demokratijama, moralno pravo na otcepljenje “toliko duboko ukorenjeno da se ne može lako zaobići”⁵⁵, oni nisu voljni da ovim, inače valjanim, zahtevima obezbede ustavnu zaštitu. Umesto toga, oni opravdavaju ovakav, donekle kontradiktoran stav, ukazivanjem na “pravo pitanje”, a to je “da li bi ustavno pravo na otcepljenje u značajnoj meri povećalo stepen secesionističkog delovanja, ili bi ustavna zabrana secesije u značajnoj meri umanjila stepen takvog delovanja.”⁵⁶ U svakom slučaju, sudeći po svemu što znamo o liberalnim demokratijama, “secesionistička politika može da se pojavi svugde, bez obzira na pravne praznine i zabrane”, ali, da ponovimo, postoje opravdani razlozi da verujemo da bi ona “bila štetnija ako bi se pojavila u pravnom vakuumu nego što bi to bila ako bi se pojavila unutar dobro promišljenih pravnih i proceduralnih parametara.”⁵⁷

2. Proširenje demokratskih prava

Kada je reč o drugoj vrednosti, moramo biti svesni činjenice da je u većini država zapadne hemisfere, koje se obično smatraju stabilnim liberalnim demokratijama, moguće pronaći ozbiljne, pa čak i parlamentarno zastupljene političke organizacije koje propagiraju secesiju. To znači da pomenuti demokratski sistemi, po pravilu, dozvoljavaju sece-

⁵³ Norman, ‘The Ethics of Secession as the Regulation of Secessionist Politics’, str. 48.

⁵⁴ Norman, ‘Secession and (Constitutional) Democracy’, str. 91.

⁵⁵ Kai Nielsen, ‘Liberal Nationalism, Liberal Democracies, and Secession’, *The University of Toronto Law Journal*, 48/2 (1998): str. 253.

⁵⁶ Cass Sunstein, ‘Should Constitutions Protect the Right to Secede – A Reply to Weinstock’, *The Journal of Political Philosophy*, 9/3 (2001): 353–4.

⁵⁷ Weinstock, ‘Constitutionalizing the Right to Secede’, str. 196.

sionistima da se organizuju i da učestvuju na izborima, sve dotle dok oni ne koriste nasilna sredstva za ostvarivanje svojih političkih ciljeva. Stoga Norman, s razlogom, govori o tome “kako je teško da se proizvoljno utvrdi gde prestaje legalnost secesionističke politike”. Jer, “ako je dozvoljeno da se zagovara secesija, da se osnivaju stranke sa secesionističkim programom i da ove stranke formiraju lokalnu vlast”, onda je teško shvatiti zašto samo pravo na otepljenje ne bi moglo takođe biti legalizovano.⁵⁸

Da bismo ilustrovali neobičnost ove situacije, zamislimo jednu političku zajednicu u kojoj glavni izvor energije obezbeđuje nuklearna elektrana. U toj državi, međutim, postoji i ozbiljan pokret koji se protivi upotrebi nuklearne energije. Pretpostavimo sada da ta država dozvoljava ovom pokretu da se politički organizuje, da učestvuje na izborima i da predstavlja svoje stavove u narodnoj skupštini. Pretpostavimo takođe i da ustav ove države sadrži eksplicitnu zabranu o zatvaranju nuklearne elektrane i da se ova ustavna klauzula ne može promeniti. Koliki bi značaj mogle da imaju političke aktivnosti pomenutog pokreta u datom političkom okruženju? Parlamentarne secesionističke partije u liberalnim demokratijama čiji ustavi ne poznaju pravo na otepljenje nalaze se u veoma sličnoj situaciji.

Liberalno-demokratski konstitucionalizam kodifikuje demokratska pravila igre utoliko što definiše ko može da glasa i o kojim pitanjima.⁵⁹ Shodno tome, u kontekstu već priznatog demokratskog potencijala secesionističkih političkih partija, čini se da ponuditi izlazak kao opciju na glasačkom meniju ne bi predstavljalo ništa drugo do proširenja već postojećih demokratskih prava.

3. Mir među zajednicama

Na kraju, kada je reč o poslednje spomenutoj vrednosti, trebalo bi da se naglasi da u deceniji koja je usledila nakon Hladnog rata nisu međudržavni sukobi, već “etnonacionalni ratovi za nezavisnost ... pred-

⁵⁸ Norman, ‘Domesticating Secession’, str. 207.

⁵⁹ Richard Bellamy & Dario Castiglione, ‘Constitutionalism and Democracy – Political Theory and the American Constitution’, *British Journal of Political Science*, 27/4 (1997): 595.

stavljali glavnu pretnju građanskom miru i regionalnoj sigurnosti.”⁶⁰ U većini ovih sukoba nalaze se etnokulturne (manjinske) grupe koje ratuju sa centralnom državom. Stoga u današnjem svetu za postizanje nacionalnog mira nije dovoljno samo da se obezbedi pomirenje između pojedinaca, kako je to pre nekih pedeset godina smatrao Kelzen.⁶¹ Ono što je pored toga potrebno jeste i da se smire *tenzije između grupa*, a ono što predstavlja dodatnu teškoću u tom smislu ogleda se u činjenici da manjine često ne doživljavaju centralnu državu kao neutralnog i nepristrasnog mirotvorca, već je doživljavaju kao aktivnog učesnika koji predstavlja dominantnu etnokulturnu grupu.⁶² Čak se i liberalno-demokratske države uobičajeno na takav način doživljavaju od strane vatre-nih pristalica lokalnih secesionističkih pokreta. „Ova iznenadna pojava nacionalne svesti“, kaže Frenk, „sve više se manifestuje u pokušajima otcepljenja od višenacionalnih civilnih društava i formiranih država, kao i u pokušajima njihove dezintegracije.“⁶³

Stoga, kao što to primećuje Flajner, uloga sadašnjih ustava jeste da „obezbede sredstva za rešavanje sukoba nastalih usled postojanja različitosti u jednom društvu.“⁶⁴ Ustavno pravo na secesiju ne bi trebalo shvatati kao instrument koji bi direktno mogao da proizilazi iz principa „etnokulturne pravde“.⁶⁵ Naprotiv. Čak i Norman izričito kaže: „Ja ne tvrdim da pravičan ustav multinacionalne federacije *mora* da sadrži klauzulu o secesiji, već samo to da je takva klauzula potencijalno korisna na načine koji imaju značaj u multinacionalnim demokratijama.“⁶⁶ A to znači, da u određenim prilikama – na primer, u kontekstu značajnog

⁶⁰ Up. Marshall & Gurr, *Peace and Conflict 2005: A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements, and Democracy*, str. 1.

⁶¹ Hans Kelsen, *Peace Through Law* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1944), str. 4.

⁶² Maršal i Gur dele glavne oružane sukobe prema “vrsti konflikta” na komunalne, etničke, političke i/ili međunarodne. “Komunalni oružani sukobi podrazumevaju borbu između vojnih snaga iz lokalnih, često etničkih zajednica, bez direktnog uplitanja centralne države; država je centralni učesnik u ostala tri tipa sukoba.” *Ibid*, str. 55.

⁶³ Thomas M. Franck, *The Empowered Self – Law and Society in the Age of Individualism* (Oxford: Oxford University Press, 1999), str. 21

⁶⁴ Fleiner, ‘Ageing Constitution’, str. 14

⁶⁵ Will Kymlicka, ‘Nation-Building and Minority Rights: Comparing East and West’, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 26/2 (2000): 187-95

⁶⁶ Norman, ‘Domesticating Secession’, str. 227.

ustavnog rekonstituisanja države⁶⁷ - klauzula o secesiji može predstavljati sredstvo za unapređivanje mira među većim zajednicama.

Zaključak

U ovom radu, pokušao sam da pokažem da konstitucionalizacija secesije ne bi trebalo da se diskredituje kao nešto što nije u skladu sa liberalno-demokratskim konstitucionalizmom, bar ne sa onim koji ozbiljno shvata imperATIVE novog veka, kao što su multikulturalizam, poštovanje etnokulturne različitosti i samoopredeljenje. Na kraju krajeva, u američkoj ustavnoj teoriji pre građanskog rata naširoko se raspravljalo o pitanju da li je pravo na otepljenje svojstveno federalnom obliku države, a tek nakon poraza secesionističkog Juga, ovo je pitanje u najvećoj meri, ali ne i potpuno, prestalo da bude deo teorijskog diskursa. Ova tema, stoga, očigledno ne predstavlja novost za naučnike koji se bave konstitucionalizmom, bar ne za one iz federalnih država ili onih nalik federacijama. Ove političke zajednice su još uvek zajednice u kojima se ponajpre može pronaći uticaj secesionističke politike i stoga one predstavljaju najbolje kandidate za konstitucionalizaciju secesije.⁶⁸ Ovo stanovište ne treba izjednačavati sa stavom da federalnim jedinicama pripada inherentno pravo na unilateralnu secesiju iz veće države, već sa onim prema kojem je o takvoj ustavnoj opciji *moгуća rasprava* između centra i periferije.⁶⁹

⁶⁷ Up. Norman, *Negotiating Nationalism – Nation-Building, Secession and Federalism in the Multinational State*, str. 210.

⁶⁸ U situaciji kada ne postoji takva ustavna klauzula, specifična institucionalna sposobnost jedne federalne jedinice da proizvede secesionističku krizu mogla bi lako da postane strateška prednost u slučaju da ona zaželi da postane nezavisna država. U takvom scenariju moglo bi da se dogodi da centralna država, pa čak i ona liberalno-demokratska, ne bude više isključivi gospodar svoje unutrašnje političke sudbine, a u post-badinterovskom dobu, u kojem se stekao utisak „da je međunarodno priznata državnost savezne države u neku ruku manje solidna od one unitarne države“ (Hurst Hannum), ovo bi moglo da stvori prostor za međunarodno indukovani raspad date političke zajednice. To je verovatno razlog zbog kojeg svi nabrojani primeri konstitucionalizacije secesije dolaze iz federalnih zemalja ili onih nalik federacijama. Vidi detaljnije Poglavlje II moje knjige *Constitutionalizing Secession in Federalized States: A Procedural Approach*.

⁶⁹ Otuda preporuka koju na više mesta u ovom radu upućujem tvorcima ustava i državnim da bi ova strategija mogla ponekad biti razborita *ne podrazumeva* i sugestiju da bi ovu klauzu-

Konačno, ukoliko takva klauzula bude inkorporirana u ustavni sistem države, smatram da bi *proceduralni* model konstitucionalizacije bio bolji od *supstantivnog*, zbog toga što bi, pre svega, njime bila izbegnuta moguća neslaganja oko pravnog tumačenja propisanih uslova za secesiju.⁷⁰ Ovaj proceduralni model moraće da se pozabavi jednim brojem ozbiljnih pitanja, kao što su definisanje potencijalnog titulara prava na secesiju, odgovarajuće teritorijalne jedinice koja bi mogla da vrši takvo pravo, problem “rekurzivnih secesija” manjina na secesionističkom području koje se protive secesiji, jasnost referendumskog pitanja, problem glasačkog prava, prag koji je potrebno preći za postizanje većine, itd. Međutim, ako bismo ovde dotakli sva pomenuta pitanja izašli bismo značajno iz okvira ovoga rada.⁷¹

lu trebalo da *nameće* centralna država. Naprotiv, kao i kad je reč o bilo kojoj drugoj klauzuli jednog liberalno-demokratskog ustava, da li će ona biti legitimna zavisiće u najvećoj meri od toga da li će je prihvatiti svi relevantni akteri. Niko, međutim, ne može da ospori činjenicu da u sadašnjoj postavci stvari, kada se u ustavima širom sveta ne dotiče ova tema, već spremnost centralne države da sebe izloži takvoj proceduri može predstavljati značajnu inicijalnu prednost u procesu deliberacije, što u krajnjem može direktno uticati na konačan izgled klauzule o secesiji.

⁷⁰ Ukoliko se usvoje supstantivni kriterijumi, “postoji mala verovatnoća da će se secesionisti i unionisti složiti oko toga koji su to incidenti ili događaji koji daju pravedan razlog za otpljeenje, oko toga da li su se takvi događaji zaista i desili, oko toga da li se oni mogu ispraviti samo putem otpljenja, oko toga da li su određena kršenja bila dovoljno značajna da bi se secesija opravdala, itd.” Norman, ‘The Ethics of Secession as the Regulation of Secessionist Politics’, str. 50.

⁷¹ U vezi sa detaljnom raspravom o tome kako bi jedan mogući proceduralni okvir za konstitucionalizaciju secesije mogao da izgleda, vidi Poglavlje V moje knjige *Constitutionalizing Secession in Federalized States: A Procedural Approach*.

Bibliografija

- Abdullahi, Ahmednasir M., 'Article 39 of the Ethiopian Constitution on Secession and Self-Determination: A Panacea to the Nationality Question in Africa?', *Verfassung und Recht Übersee*, 31 (1998)
- Ackerman, Bruce, 'The Rise of World Constitutionalism', *Virginia Law Review*, 83/4 (1997)
- Bellamy, Richard, Castiglione, Dario, 'Constitutionalism and Democracy – Political Theory and the American Constitution', *British Journal of Political Science*, 27/4 (1997)
- Birch, Antony H., 'Minority Nationalist Movements and Theories of Political Integration', *World Politics*, 30/3 (1978)
- Bitzer, Johannes, Koch, Hans-Joachim (ur.), *Sicherheit, Vielfalt und Solidarität. Ein neues Paradigma des Verfassungsrechts? Symposium zum 65. Geburtstags Erhard Denningers am 20. Juni 1997* (Baden-Baden: Nomos, 1997)
- Buchanan, Allen, *Secession: The Morality of Political Divorce From Fort Sumter to Lithuania and Quebec* (Boulder: Westview Press, 1991)
- Buchanan, Allen, *Justice, Legitimacy, and Self-Determination: Moral Foundations for International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2004)
- Buchanan, Allen, 'A Principled International Legal Response to Demands for Self-Determination', u Igor Primoratz, Aleksandar Pavkovic (ur.), *Identity, Self-Determination, and Secession* (London: Ashgate, 2006)
- Cassese, Antonio, *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995)
- Choudry, Sujit, Howse, Robert, 'Constitutional Theory and the Quebec Secession Reference', *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 13 (2000)
- Copp, David, 'Democracy and Communal Self-Determination', u Robert McKimm, Jeff McMahan (ur.), *The Morality of Nationalism* (Oxford: Oxford University Press, 1997)
- Dippel, Horst, 'Modern Constitutionalism, An Introduction to a History in Need of Writing', *Legal History Review* 73/1-2 (2005)

- Duchacek, Ivo D., *Power Maps – Comparative Politics of Constitutions* (Santa Barbara, Oxford: ABC - Clio Press, 1973)
- European Commission for Democracy Through Law, *Self-Determination and Secession in Constitutional Law* CDL-INF (2000) 2
- Fleiner, Thomas, 'Ageing Constitution', rad predstavljen na završnoj konferenciji Letnjeg univerziteta, Institute of Federalism, 14 September 2001.
- Franck, Thomas M., *The Empowered Self – Law and Society in the Age of Individualism* (Oxford: Oxford University Press, 1999)
- Friel, Raymond J., 'Providing a Constitutional Framework for Withdrawal From the EU: Article 59 of the Draft European Constitution', *International and Comparative Law Quarterly*, 53 (2004)
- Henkin, Louis, 'A New Birth of Constitutionalism: Genetic Influences and Genetic Defects', u Michael Rosenfeld (ur.), *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy (Theoretical Perspectives)* (Durham and London: Duke University Press, 1994)
- Heraclides, Alexis, *The Self-Determination of Minorities in International Politics* (London: Frank Cuss, 1991)
- Ignatieff, Michael, *Human Rights as Politics and Idolatry* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2001)
- Jovanović, Miodrag A., 'Recognizing Minority Identities Through Collective Rights', *Human Rights Quarterly*, 27/2 (2005)
- Jovanović, Miodrag A., *Constitutionalizing Secession in Federalized States: A Procedural Approach* (Utrecht: Eleven, 2007)
- Jovanović, Miodrag A., 'Consensual Secession of Montenegro – Towards Good Practice?', u Aleksandar Pavković, Peter Radan (ur.), *On the Way to Statehood – Secession and Globalisation* (Aldershot: Ashgate, 2008)
- Kelsen, Hans, *Peace Through Law* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1944)
- Kymlicka, Will, 'Nation-Building and Minority Rights: Comparing East and West', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 26/2 (2000)
- Leslie, Peter, 'Canada: The Supreme Court Sets Rules for the Secession of Quebec', *Publius: The Journal of Federalism*, 29/2 (1999)
- Marshall, Monty G. & Gurr, Ted Robert, *Peace and Conflict 2005: A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements,*

- and Democracy*, na adresi, http://www.cidcm.umd.edu/publications/papers/peace_and_conflict_2005.pdf
- Nielsen, Kai, 'Liberal Nationalism, Liberal Democracies, and Secession', *The University of Toronto Law Journal*, 48/2 (1998)
- Norman, Wayne, 'The Ethics of Secession as the Regulation of Secessionist Politics' u Margaret Moore (ur.), *National Self-Determination and Secession* (Oxford: Oxford University Press, 1998)
- Norman, Wayne, 'Justice and Stability in Multinational Societies' u Alain-G. Gagnon and James Tully (ur.), *Multinational Democracies* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001)
- Norman, Wayne, 'Secession and (Constitutional) Democracy', u Ferran Requeio (ur.), *Democracy and National Pluralism* (London and New York: Routledge, 2001)
- Norman, Wayne, 'Domesticating Secession', u Stephen Macedo, Allen Buchanan (ur.), *Secession and Self-Determination* (New York and London: New York University Press, 2003)
- Norman, Wayne, *Negotiating Nationalism - Nation-Building, Secession and Federalism in the Multinational State* (Oxford: Oxford University Press, 2006)
- Offe, Claus, "'Homogeneity' and Constitutional Democracy: Coping With Identity Conflicts Through Group Rights", *Journal of Political Philosophy*, 6/2 (1998)
- Pavković, Aleksandar, Radan, Petar, *Stvaranje novih država – Teorija i praksa otcepljenja* (Beograd: Sl. glasnik, 2008)
- Premdas, Ralph R., 'Self-Determination and Decentralisation in the Caribbean: Tobago and Nevis', na adresi www.uwichill.edu.bb/bnccde/sk&n/conference/papers/RRPremdas.html
- Preuss, Ulrich K., 'The Political Meaning of Constitutionalism', u Richard Bellamy (ur.), *Constitutionalism and Democracy: American and European Perspectives* (Aldershot: Avebury, 1996)
- Radan, Peter, 'Secession and Constitutional Law in the Former Yugoslavia', *University of Tasmania Law Review*, 20/2 (2001)
- Radan, Peter, *The Break-Up of Yugoslavia and International Law* (London and New York: Routledge, 2002)

- Reilly, Alexander, 'Constitutional Principles in Canada and Australia: Lessons From the Quebec Secession Decision', *Public Law Review*, 10/3 (1999)
- Shklar, Judith N., 'Obligation, Loyalty, Exile' *Political Theory*, 21/2 (1993)
- Sunstein, Cass R., 'Constitutionalism and Secession', *University of Chicago Law Review*, 58 (1991)
- Sunstein, Cass 'Should Constitutions Protect the Right to Secede – A Reply to Weinstock', *The Journal of Political Philosophy*, 9/3 (2001)
- Sunstein, Cass R., *Designing Democracy – What Constitutions Do* (Oxford University Press: Oxford, 2001)
- Tierney Stephen, *Constitutional Law and National Pluralism* (Oxford: Oxford University Press, 2004)
- Turano, Leslie, 'Spain: Banning Political Parties as a Response to Basque Terrorism', *International Journal of Constitutional Law*, 1/4 (2003)
- Weinstock, Daniel, 'Toward A Proceduralist Theory of Secession', *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 13/2 (2000)
- Weinstock, Daniel, 'Constitutionalizing the Right to Secede', *The Journal of Political Philosophy*, 9/2 (2001)

Miodrag A. Jovanović

CONSTITUTION AND SECESSIONIST CONFLICT

Abstract: This paper deals with the question whether constitution can be of any use in dealing with secessionist conflicts. First, these conflicts are classified, according to Offe's typology, as political conflicts over identity, which can be dealt with one of the instruments from the arsenal of liberal-democratic states – collective constitutional right to secession. In the next step, the paper takes an inquiry as to whether secession is alien to constitutional law, and after the comparative constitutional analysis, it draws the conclusion that, contrary to the widespread view, this is not quite so. Furthermore, the paper advances

the thesis that, when faced with a credible secessionist threat, a minimally liberal-democratic state has at least three reasons stemming from political prudence to consider the option of the constitutionalization of secession – avoiding the impasse of ungovernability, excluding the decisive interference of international actors, enhancing political stability. Finally, the last part of the paper argues that constitutionalization of secession might contribute to the protection of at least three values of liberal-democratic constitutionalism – rule of law, the extension of democratic rights and peace among communities.

Key words: *constitution, secessionist conflict, constitutionalization of secession, liberal-democratic constitutionalism*

KULTURNI KANON I MULTIKULTURNA DRUŠTVA

Sažetak: *Ovaj rad istražuje ulogu kulturnog kanona u multikulturalnom društvu. Najpre se određuje pojam kulturnog kanona i njegova uloga u enkulturacijskom procesu, a potom se pobliže analiziraju neki od tipova i modaliteta multikulturalnih društava u istorijskoj i uporednoj perspektivi. Ukazuje sa na neuspeh politike strukturne asimilacije koja je polazila od pune afirmacije multikulturalnosti i računala sa socio-ekonomskim činiocima koji je trebalo da osiguraju minimalan, ali i dovoljan stepen funkcionalne integracije u složeno multietničko društvo. To vodi državnim politikama koje nastoje, da se kroz proces primarne i sekundarne enkulturacije, odnosno kroz nastavne programe na svim nivoima obrazovanja osigura prihvatanje temeljnih društvenih i kulturnih vrednosti. Istu takvu ulogu imaju i obavezni ispiti kojima se pri prijemu u državljanstvo podvrgavaju odrasle osobe kako bi se utvrdilo da li prihvataju temeljne vrednosti društva domaćina.*

Ključne reči: *kulturni kanon, multikulturalnost, kulturni diverzitet*

Šta je kulturni kanon? Na to pitanje može da se odgovori polazeći od značenja reči *kanon* koja se definiše kao ono što je ispravno i u skladu sa oficijelnim religijskim učenjem (dok se ono što odstupa od njega naziva apokrifnim). Kada je reč o kulturnom kanonu on se odnosi na korpus kulturne baštine koji se smatra neizostavnim delom enkulturacijskog procesa, te tako ulazi u školske udžbenike i predstavlja neospornu osnovu svake nacionalne kulture¹. Kulturni kanon se može od-

¹ Kod svojevremenog pokušaja sa tzv. zajedničkim obrazovnim jezgrima 1980-tih bilo je zapravo reč o uvođenju kulturnog kanona kao zajedničke kulturne osnove ondašnje jugoslovenske

rediti i na civilizacijskom nivou pa se tako govori o zapadnom kanonu² koji sadrži vrhunska dela zapadnoevropske kulture (i umetnosti) i njime je definisana visoka kultura nasuprot popularnoj kulturi koja je sa jedne strane lokalna, a sa druge masovna i globalna (amerikanizovana).

U kakvoj su vezi kulturni kanon i multikulturalnost? Sve su češća stanovišta po kojima postojanje multikulturnih zajednica unutar jednog društva vodi stvaranju društvenih i kulturnih getoa koji ograničavaju mogućnosti etničkih zajednica ali i pojedinaca. Za njih podrazumeva-juća obaveznost pripadanja jednoj od kultura u multikulturnom društvu znači odricanje od svih drugih kulturnih narativa, a krajnji rezultat je time nametnuto ograničenje razvoja personalnog identiteta. Kulturni kanon u takvom multikulturnom okruženju po mišljenju nekih autora bi mogao da posluži kao narativ višeg reda (master narrative) koji je u funkciji socijalne inkluzije i kulturne fluidnosti nasuprot zatvorenosti svake pojedinačne kulture. (P. Stolz, 2007). Sve je veći broj zemalja koji pri prijemu u državljanstvo, odnosno naturalizaciji, uvode test koji ispituje poznavanje i prihvatanje osnovnih kulturnih i društvenih vrednosti zemlje domaćina³.

Neki od kritičara multikulturalizma tvrde da njegovo etabliranje vodi podeli društva i da dovodi u pitanje državno jedinstvo pa je reč zapravo o **pluralnoj monokulturalnosti**. To stanovište zagovara, na primer, Džonatan Saks. Po njemu, politika multikulturalizma je dosegla svoje granice i počinje da daje negativne učinke. Ono što je 1970-tih započelo kao plemenita ideja, krajem 1990 –tih se pretvara u svoju suprotnost. Multikulturalizam ne završava u (očekivanoj) integraciji već u segregaciji. Njegova afirmacija je zapravo omogućila da grupe žive sve više odvojeno, ne podstičući njihovu integraciju već ih odvrćajući od nje (J. Sachs, 2008). Namera mu je bila da podstakne toleranciju. Nje-

države, koja posle Titove smrti, više nije mogla da bude integrisana „lepkom“ te harizmatične ličnosti. Neuspeh tog projekta je pokazao da je Jugoslavija kao država kulturno neodrživa (not sustainable), a pošto je u slučaju evropskih nacionalnih država upravo kultura osnovni integraci-
oni činilac (tzv. „sveta krava“ evropskih nacija) trebalo je da bude jasno da je i politički projek
jugoslovenske države time definitivno doveden u pitanje.

² Taj kanon je lapidarno doveden u pitanje tvrdnjom da je neobjektivan i pristrasan budući da ga čine pretežno dela „mrtvih, belih, evropskih muškaraca“ skraćeno DWEM.

³ Među njima su Velika Britanija, SAD, Kanada, Holandija, Švedska, Danska, Norveška ali i Slovenija i odnedavno Crna Gora.

gov rezultat je, umesto toga, da su društva u kojima je on bio isproban, mnogo razorenija, podeljenija i netolerantnija nego što su pre bila.

Predmet kritike je i **korporativni multikulturalizam**, odnosno nastojanja multinacionalnih kompanija da se na svakom od svojih mnogobrojnih tržišta pojave u odgovarajućim lokalnim bojama. Tako je, na primer, McDonalds koji je, uz Koka Kolu, najčešće kritikovan zbog svog agresivnog i hiperstandardizovanog nastupa na svetskom tržištu «fast food» restorana, poslednjih godina usvojio politiku diverzifikacije svoje ponude i pojavio se sa McCountry obrokom koji polazi od lokalnog ukusa potrošača. Nastojanja korporativnog multikulturalizma dovode, ponekad, do incidenata koji potencijalno ne moraju da budu nimalo bezazleni. Tako se Klaudija Šifer, jedna od najpoznatijih svetskih manekenki na jednoj modnoj reviji u Parizu pojavila u haljinu na kojoj je, na arapskom, bila odštampana kaligrafski oblikovana sura iz Korana. Islamski verski autoriteti su odmah reagovali smatrajući to svetogrdem. Ispostavilo se da je kreator tkanine bio pogrešno obavešten da je reč o stihovima jedne persijske ljubavne poeme. Sve se završilo time što se direktor Šanelove modne kuće javno izvinio čelniku pariske muslimanske zajednice, a ovaj je izvinjenje prihvatio tek nakon obećanja da će tako dizajnirana haljina biti povučena sa tržišta (J. S. Khan, 1995).

Izgleda da je, zahvaljujući i takvim, naizgled trivijalnim incidentima, u pojedinim zemljama trend multikulturalnosti dostigao svoju krajnju tačku i da se kreće u suprotnom pravcu. Primer za to su Holandija, Velika Britanija i Nemačka u kojima se politika tolerancije prema pripadnicima drugih kultura (kao što je islamska) postepeno menja u pravcu politike kulturne integracije. To se u slučaju imigranata želi da postigne uslovljavanjem prijema u državljanstvo znanjem jezika, domaće kulture i testiranjem poznavanja, dominantnih „domaćih“ kulturnih vrednosti (F. Fukuyama, 2007). Uvodi se (Velika Britanija) svečano polaganje zakletve prilikom prijema u državljanstvo umesto ranijeg obaveštavanja putem pošte. Čin sticanja državljanstva tako dobija *auru* pobedničkog slavlja (B. Stojković, 1987) za onoga ko je uspeo da postane građaninom (citizenship) Velike Britanije. Time se ujedno priznaje neuspeh doskorašnje politike **strukturne asimilacije** koja je polazila od pune afirmacije multikulturalnosti i pravi zaokret ka post-etničkim oblicima građanske nacionalne pripadnosti. U Holandiji kulturni kanon

postaje deo obrazovnog kurikulumu i instrument politike kulturne i civilne inkluzije koja u njemu vidi vodeći narativ koji, tvrde njegovi zagovornici, može da pomiri partikularizme dijaspore (P. Stolz, 2007). Zanimljivo je da i država Crna Gora iako nema imigrantsku dijasporu uvodi ispit za sticanje državljanstva čiji jedan deo čini test poznavanja crnogorskog jezika. Taj test je postao obavezan krajem septembra 2008. g. i to dok crnogorski jezik još nije normativno (gramatika i leksika) definisan.

Važan doprinos razumevanju odnosa multikulturalnosti i moći su dale **Britanske studije kulture** koje su pokazale kako se pomoću Gramšijevog koncepta **hegemonije** može potpunije da razume britansko društvo koje je istovremeno duboko klasno podeljeno i izrazito multikulturalno. Njihove analize pokazuju kako najpre sam atribut „britanski“ mora da bude doveden u pitanje i iznova elaboriran. Tako se, pored nekada dominantne engleske kulture, u obzir uzima ne samo postojanje autohtonih etničkih kultura (škotske, irske i velške) već i čitav niz azijskih, afričkih karibskih zajednica u dijaspori koje sve zajedno čine kulturu britanskog društva (G. Turner 1990).

Multikulturalizmu je - po svom izvornom značenju - veoma sličan termin **kulturni pluralizam**. Lansirao ga je, još dvadesetih godina, ovog veka Alen Lok, jedna od vodećih figura **New Negro Movement** koji je bio usmeren na afirmisanje crnačke književnosti i likovne umetnosti u SAD (A. Lock, 1925). To znači da je, istorijski gledano, kulturni pluralizam prethodio multikulturalizmu. Za razliku od multikulturalizma, on nije bio vodeće načelo neke nacionalne politike već jedan od principa kulturne politike UNESKO-a i to u periodu dok je ova međunarodna organizacija bila prevashodno usmerena na probleme kulture zemalja Trećeg sveta. Ove su se – kao bivše kolonije – upravo suočavale sa problemima stvaranja nacije (što su njihove bivše metropole okončale još u prošlom veku). Zato je terminom kulturni pluralizam označavan ravnopravan, tolerantan i otvoren odnos između nacionalnih kultura, a ne kultura koje postoje na sub-nacionalnom nivou za što je rezervisan termin multikulturalizam. Utoliko ima osnova za tvrdnju da je koncept kulturnog pluralizma više primeren zemljama Trećeg sveta dok se razvijene zemlje Zapada suočavaju sa izazovima multikulturalizma.

Kanada se smatra zemljom koja je najviše postigla u afirmaciji multikulturalizma kao političkog ideala na osnovu koga se uređuju odnosi među etničkim grupama na način koji podrazumeva koegzistenciju, uzajamnu toleranciju i jednakost. Time se želeo da relativizuje bipolarni antagonizam između anglofone većine i frankofone manjine koja je koncentrisana u Kvebeku i čiji je nacionalizam imao jasan separatistički trend. Pokazuje se, međutim, u slučaju Kanade da je klatno multikulturalizma doseglo krajnju tačku, pa se u poslednjem izveštaju Parlamentu Kvebeka čiji je naslov *Building the Future/A time for Reconciliation/* može da pročita tvrdnja da on nije odgovorio očekivanjima. Potom dolazi tekst koji implicira, mada, izričito ne pominje kulturni kanon. „Uopšteno govoreći, u interesu je svake zajednice da održi minimum kohezije. Polazeći od toga svaka zajednica usvaja zajednički okvir orijentacije, koji osigurava učešće građana u javnim raspravama i stvara osećaj solidarnosti koji je neophodan svakom egalitarnom društvu da bi nesmetano funkcionisalo i angažovalo stanovništvo u slučaju kriza i tek tako moglo da koristi prednosti koje nastaju na osnovu njegove etnokulturne raznolikosti“ (G. Bouchard and C. Taylor, 2008).

Poslednjih petnaestak godina politiku multikulturalizma prihvata i Australija. Ova država-kontinent je tradicionalno bila smatrana uzornom replikom anglosaksonske kulture na način na kojoj su to u antičko vreme bile grčke kolonije u Sredozemlju u odnosu na Grčku. U Australiju su presađivane ne samo britanske državne institucije (dvo-partijski parlamentarni sistem, sistem obrazovanja...) već i tipično britanski sportovi kao što su kriket i polo. U poslednje vreme, međutim, Australija nastoji da sebe razvojno redefiniše i situira se i unutar azijskog civilizacijskog kruga. Deo tog zaokreta jeste i politika imigracije koja ohrabruje doseljenike iz Južne Azije da se ne prepuste asimilaciji, već da sačuvaju vlastitu kulturnu tradiciju.

Multikulturnom «mozaiku» koga čine grupe koje imaju različite kulturne osobenosti, ali sve zajedno predstavljaju složenu celinu se, po pravilu, suprotstavlja predstava «lonca za pretapanje» (melting pot) koja je označavala dugogodišnju politiku asimilacije imigranata u SAD. Pokazalo se, međutim, da moć asimilacije ima tako reći fizičku granicu: to je (crna) boja kože. Potomci belih imigranata već u drugoj generaciji postaju neupadljivi američki građani dok crni i posle više od stopede-

set godina zadržavaju boju kože koja ih izdvaja i locira u geto. Otuda nastojanja na stvaranju američke crne nacije – Afroamerikanaca koji se ne samoodređuju pre svega bojom kože već zajedničkom (afričkom) postojbinom. Time se proklamuju princip razlikovanja koji uvodi još i Evroamerikance, Amerikance azijskog porekla (Asian American) i najzad autohtono stanovništvo – Indijance (Native American). Time SAD počinje da sebe redefiniše kao multikulturno društvo, a ne više kao nacija nastala asimilacijom čija je pravila ekskluzivno definisala najmoćnija društvena grupa – ona anglosaksonskog porekla (WASP). To nailazi na odobravanje liberalne javnosti, ali i na rezerve i osporavanja od kojih vredi pomenuti Samjuela Hantingtona i njegovu knjigu *Who are we? Challenges to American National Identity* čiji je već i sam naslov alarmantno intoniran (S. Huntington, 2004).

Diskurs multikulturalizma često pribegava argumentima koji se tradicionalno susreću kod zagovornika ekološkog pokreta. Naime, moderna (post)industrijska civilizacija, koju odlikuje globalna rasprostranjenost i stalna potreba za povećavanjem efikasnosti kroz standardizaciju produkcije i proizvoda je neprijateljska prema svakoj vrsti posebnosti i svim oblicima ispoljavanja kulturne raznolikosti. Naročito su na udaru osobitosti i posebnosti malih izolovanih sredina i isto takvih društvenih grupa. Ali kao što biološka raznovrsnost (diverzitet) nudi neslućeni dijapozon adaptacija na spoljašnji svet, tako i kulturna raznolikost sadrži univerzum kreativnog tumačenja i odnošenja prema čovekovom svetu. Svaki zaboravljeni običaj i praksa kao i iščezli jezik su, tvrde oni, verovatno zauvek izgubljene mogućnosti ljudskog roda. Iz toga sledi da je neophodno na jednak način brinuti o biološkoj i raznim oblicima kulturne raznolikosti. Kulturni diverzitet se stoga smatra resursom koji se, nalik prirodnim resursima, aktuelizuje kada se za tim ukaže potreba (F. Dž. Lečner, Dž. Boli, 2006).

Dok je u slučaju biološkog diverziteta ta argumentacija u celini prihvatljiva, njena primena na ljudska društva i kulture se susreće sa izvesnim ograničenjima koja nameće prihvatanje univerzalnih vrednosti čovečanstva. Izlaganje sistematskog kataloga takvih vrednosti i prava nije neophodno, dovoljno je podsetiti da su, na primer, lična sloboda, lično dostojanstvo, zabrana fizičkog mučenja i posebna zaštita dece i maloletnika pobrojani u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima

koju su 1948. donele Ujedinjene nacije i da su je prihvatile sve njene članice. Dešava se, međutim, da su neke od tih vrednosti sadržanih u Deklaraciji o pravima čoveka Ujedinjenih nacija u direktnom sukobu sa kulturnim vrednostima (običajima) pojedinih naroda. Taj sukob vrednosti je pogotovo uočljiv u okolnostima multikulturnog društva kada se različiti sistemi vrednosti suočavaju unutar istog socijalnog prostora kako je to, na primer, danas slučaj sa Velikom Britanijom. Postavlja se pitanje da li pripadnici delova nekih zajednica (pripadnici ekstremnih frakcija islama) koji u pitanje dovode liberalne osnove britanskog društva imaju pravo da se na njih pozivaju kada njihove građanske slobode bivaju dovedene u pitanje. Odgovor je – negativan. Jer, niko se ne može pozivati na prava i slobode koje drugima ne priznaje, a upravo tako postupaju islamski ekstremisti (P. Shefer, 2007).

Britanski sudovi su se već suočili sa multikulturnim izazovom koji predstavlja muslimanska zajednica u Velikoj Britaniji. Reč je o jednom aspektu regulacije njenog kolektivnog života - islamskom pravu (šerijatu) koje dopušta brak sa devojkicama koje su, po britanskom zakonu, još uvek deca. Britanski sud je tu našao solomonsko rešenje koje odstupa od principa univerzalnosti prava. Naime, dopustio je da boginji pravde za tren spadne povez – i da se pravo primeni uz uvažavanje kulturnih razlika. Priznao je muslimanima pravo da se (van Velike Britanije) venčavaju u skladu sa svojim običajima, ali je istovremeno zaključio da je istovetna praksa izvan okvira braka zasnovanog na šerijatskom pravu – seksualna zloupotreba dece koja podleže krivičnom gonjenju. Pošto je u slučaju koji je bio osnova za izricanje precedentne presude, suprug bio uredno venčan po muslimanskim zakonima, mogao je da i na teritoriji UK nesmetano nastavi obavljanje bračnih dužnosti sa trinaestogodišnjom devojkicom.

Drugi primer pokazuje da sudski sistem Velike Britanije - koji je utemeljen na precedentnom pravu – može da prednost prizna univerzalno tumačenim ljudskim pravima, a ne njihovoj relativizaciji zasnovanoj na običajnoj praksi. Reč je o inciziji (obrezivanju) devojkica koja je deo kulturne tradicije nekih afričkih društava. Ta praksa je zabranjena u Velikoj Britaniji jer se smatra nespojivim sa ljudskim ženskim pravima. Međutim, kod nekih žena je ta operacija (zbog određenih anatomskih osobnosti) jasno medicinski indikovana. Sud je i tu pribegao solomon-

skom rešenju: taj hirurški zahvat je dozvolio isključivo u slučajevima kada postoje medicinski razlozi, ali je istovremeno zabranio njeno izvođenje ako je cilj očuvanje tradicionalnih afričkih običaja.

Sa druge strane, Francuska je polovinom 90-tih bila u situaciji da se suoči sa izazovom religijski utemeljene multikulturalnosti. Pokušaj muslimanske zajednice da učenice-muslimanke u Francuskoj dolaze u školu pokrivene zarom nije uspeo. Država je – po cenu njihovog udaljavanja iz škola - ostala dosledno na stanovištu da je francuska škola sekularna ustanova i da je u njoj podjednako nedopušteno prisustvo muslimanskih kao i svih drugih religijskih simbola. To je refleks republikanizma koji sve državljane (citoyens) vidi kao Francuze bez obzira na njihovu religijsku pripadnost ili etničko poreklo i ide toliko daleko da ne dopušta da se pitanje o etničkoj/rasnoj i religijskoj pripadnosti postavi u popisima stanovništva i drugim oficijelnim demografskim istraživanjima. To, naravno, ne znači da su svi građani Francuske jednaki bez obzira na poreklo. Da se njihove šanse, upravo zahvaljujući različitom etničkom poreklu, drastično razlikuju pokazuju protesti mladih Arapa iz pariskih predgrađa koji formalnu, građansku jednakost smatraju praznom ljušturom koja nije ispunjena socijalnim sadržajem.

Novija istorijska istraživanja istorije multikulturalnosti su pokazala da ima osnova za postavljanje pitanja koja su se ranije činila neosnovanim i čak neumesnim. Jedno od njih se odnosi na preispitivanje tvrdnje da su samo savremena društva multikulturalna, a da to nekadašnja društva ni u kojoj meri nisu bila. Izgleda da je to, pre svega, problem intelektualne senzibilizacije: samo je savremeno prisustvo koncepta multikulturalizma - koji nije stariji od četrdesetak godina - omogućilo da bude uočena i ta do sada na taj način neshvatana odlika nekadašnjih društva (R. D. Grillo, 1998.). Kvalitet multikulturalnosti se, naravno, ne pripisuje tradicionalnim društvima plemenskog tipa koja su počivala na krvnim vezama već u prvom redu državnim tvorevinama imperijalnog tipa. Faktičku multikulturalnost - koja je fenomen koji se javlja sa prvim takvim kompleksnim društvima potrebno je zato razlikovati od njenog diskursa – multikulturalizma koji je savremeni fenomen usko povezan sa savremenim shvatanjem ljudskih i pogotovo kulturnih prava (B. Stojković, 1999).

U prilog te tvrdnje govore, najpre, klasični primeri - helenistička imperija Aleksandra Makedonskog i Rim kao države u kojima su zajedno živeli pripadnici mnogih naroda čije su se kulture susretale, dodirivale i mešale, a koje su poznate kao poliglotska carstva starog sveta. U novovekovnu istoriju spada Otomanska imperija koju neki istraživači ističu kao primer složenog multikulturalnog društva. Po Grilou se, u slučaju Otomanske imperije, radi o društvu koje je multikulturalnu različitost definisalo pre svega u kategorijama religijskog i kulturna prava videlo kao pravo na religijsku praksu neislamskih zajednica (hrišćana i Jevreja) što uključuje autonomni pravni sistem (milet) kojim se regulišu odnosi unutar svake od zajednica. Međutim, za razliku od savremenih društava koja multikulturalnost temelje na shvatanju kulturnih prava koja za ishodište imaju pojedinca, klasična društva vide u prvom redu kolektivitet, a ne pojedinca. Zato bi, možda, bilo opravdano takva društva označiti kao *proto-multikulturalna* dok bi termin multikulturalnosti (u užem smislu) bio rezervisan za savremena društva koja odlikuje postojanje više zajednica od kojih svaka ima posebnu kulturu, ali je ishodište prava na kulturnu osobenost pojedinca, a ne više isključivo zajednica.

Tu leži odgovor na pitanje da li je i koliko društvo koje je na Balkanu postojalo u vreme Otomanske imperije bilo multikulturalno, odnosno da li mu je prošlovekovna ideja monokulturne nacionalne države zadala definitivan udarac. U epohi nacija, nacionalna država postaje državom *par excellence*, odnosno standardom u odnosu na koji se procenjuje «normalnost» ma koje državne tvorevine. I savremene višenacionalne države bivaju neretko smatrane nedovršenim, istorijskim zaostatkom (reliktom) nekadašnjih carevina kao što je bio slučaj sa nekadašnjim Sovjetskim Savezom, Čehoslovačkom i Jugoslavijom koja je imala tu jedinstvenu «privilegiju» da su je činili delovi čak dve nekadašnje imperije. Najzad, i Ataturkova Turska je bila primorana da Otomansko carstvo redefiniše kao nacionalnu državu (u ključu turskog sekularnog nacionalizma) nakon što su to već učinili brojni drugi narodi koji su bili u njenom sastavu stvorivši - tokom procesa raspada Otomanske imperije - svoje nacionalne države. Za takve prakse negiranja i čak zatiranja posebnih kolektivnih identiteta za račun nacionalnog Heder Re koristi termin *patološka homogenizacija* (H. Rae, 2002).

Tako se –Austrougarska i Turska – svojevremeno nazivane «tamnicama naroda» sa istorijske distance pokazuju kao prilično pristojna multikulturalna društva u odnosu na svoje naslednice – nacionalne države. Ove su se, skoro bez izuzetka, takmičile u zatiranju nacionalnih manjina kroz negiranje prava na manjinski jezik i osobenu kulturnu tradiciju. Primenjivane su, u osnovi, dve strategije monokulturne redukcije nekadašnjeg multikulturnog društva. Prva je bila brutalna i brza sekvenca proterivanja Turaka iz balkanskih gradova u kojima su vekovima živeli, a druga, dugoročna i dominantna je bila strategija asimilacije pošto je uglavnom reč o kulturno (verski i jezički) bliskim narodima koji pripadaju zajedničkoj «balkanskoj civilizaciji» (T. Stojanović). Koliko god nacije na Balkanu nastojale da se razlikuju od svojih suseda - jezikom, poreklom, religijom, istorijom...utoliko izgledaju sličnije nekome ko ih posmatra spolja i u odnosu na sve njih ima ekvidistancu. To se može nazvati fenomenom mozaika: što su elementi sitniji, a posmatrač udaljeniji mozaik izgleda homogenijim i obratno, ako mu se sasvim približi ili je čak deo njega - slika nestaje, odnosno razlaže se na dispartne elemente.

Osobnosti projekta asimilacije na tlu Balkana su, možda, najbolje uočljive na primeru Makedonije i Makedonaca budući da je, taj nekada jedinstveni prostor u okviru Turske - na početku XX veka - nakon Balkanskih ratova podeljen između Srbije, Bugarske i Grčke. Na tlu na kome je već postojao nacionalni makedonski pokret sukobile su se tri državne asimilacione politike – srpska, bugarska i grčka. Sticajem različitih istorijskih činilaca, od kojih na poslednjem mestu sigurno nije međusobno potiranje tri napred navedena asimilacionizma i Makedonci su (u okviru višenacionalne federativne Jugoslavije) dobili šansu za stvaranje vlastite nacionalne države koju su faktički realizovali tek 90-tih godina ovog veka.

Ipak su pravi - i izgleda nepovratni - gubitnici u procesu monokulturne (etničke) homogenizacije na Balkanskom poluostrvu bili pripadnici naroda koji jedini na Balkanu nije uspeo da stvori svoju nacionalnu državu. Reč je o Cincarima (Kucovlasima), starom balkanskom narodu koji je – nakon odlaska u dijasporu - predstavljao važan deo hrišćanskog supstrata balkanskih gradova. Tek nakon stvaranja nacionalnih država u XIX veku biva doveden u pitanje i najzad iščezava čitav – za spoljnog

posmatrača i ranije uglavnom nevidljiv - kosmos društvenih (porodičnih i trgovačkih) veza čiji je književni opis dao Borislav Pekić u svojom višetomnom «Zlatnom runu». Cincari su shvatili da je – nakon raspada proto-multikulturalne Otomanske imperije - u uslovima nepostojanja vlastite države jedini izlaz skoro potpuna asimilacija u monokulturalno društvo domaćina. Oni su tu asimilaciju do te mere uspešno izveli da su činili ne samo značajan deo, na primer srpske, ali i bugarske i grčke finansijske i trgovačke buržoazije u nastajanju već i samo jezgro nacionalne inteligencije novonastalih država (P. B Marinković, 2005).

Balkanski tip multikulturalnosti bi stoga mogao da se označi kao **jedva-multikulturalnost** u poređenju sa, na primer varijantom, multikulturalnosti u Velikoj Britaniji u kojoj, jedne uz druge, žive autohtone kulturne zajednice Engleza, Škota, Velšana, ali i kulturnih zajednica u dijaspori Jamajkanaca i Pakistanaca i pripadnika drugih van-evropskih kultura. Za razliku od te situacije u kojoj se, unutar istog društva, jedna ili više autohtonih kultura susreće sa kulturama dijaspore koje su međusobno veoma različite, u slučaju Balkana reč je o kulturama koje su vekovima na istom prostoru i koje dele mnoge zajedničke civilizacijske vrednosti. Opravdano je, dakle, govoriti ne samo o postojanju, odnosno nepostojanju kvaliteta multikulturalnosti već i o meri, odnosno stepenu njenog ispoljavanja.

Manji stepen međusobnih kulturnih razlika bi trebalo da olakšava asimilaciju i da vodi homogenizaciji i oblikovanju složene nacionalne kulture, ali to nije uvek slučaj. Često je na delu fenomen koji je još Frojd nazvao *narcizmom malih razlika* koji deluje u suprotnom pravcu naglašavajući kulturnu različitost na račun sličnosti susednih kultura. To je osnova za razlikovanje segregativnog i integrativnog multikulturalizma na što ukazuje Aleksandar Pavković. Nešto ranije je Dajna Revič ta dva tipa multikulturalnosti suprotstavila jedan drugom nazvavši prvi partikularnom, a drugim pluralističkom multikulturalnošću. (D. Ravitch, 1990). **Segregativni** multikulturalizam na prostoru Balkana, počinje da dominira uporedo sa procesom stvaranja nacionalnih država tokom XIX veka. Nužna pretpostavka za njegovo nastajanje – kao što je to slučaj sa etnonacionalizmom uopšte - jeste primordijalno jedinstvo krvi i tla. Ako ona nije ispunjena, tj. ako se radi o imigrantskim grupama (različitog etničkog porekla) koje se

susreću na tlu na koje niti jedna od njih nema osnova za polaganje ekskluzivnog prava - ima mogućnosti za nastajanje **integrativnog** multikulturalizma, onoga koji preovladava u Kanadi i Australiji (A. Pavković, 1998). U te dve zemlje nema striktno definisanih «ostrva» imigrantske kulture već samo manjih ili većih koncentracija unutar gradova, odnosno regija, za razliku od evropskih nacionalnih manjina koje su, po pravilu, teritorijalno utemeljene.

Uobičajene su tvrdnje da su multikulturalizam i rasizam nužno međusobno suprotstavljene i da vode dijametralno suprotnim kulturnim politikama. Ukazuje se, međutim i na mogućnost odbrane rasizma argumentima multikulturalizma, ma kako to na prvi pogled apsurdno izgledalo. Upravo to čini Slavoj Žižek u tekstu čiji je naslov samo retorički upitan : „Multikulturalizam- novi rasizam ?“ (S. Žižek, 2002) Dokaz za to je stvarnost Južnoafričke republike u vreme aparthejda. U osnovi ustrojstva južnoafričkog društva bila je, do krajnjih konsekvenci dovedena, ideja različitosti koja je programski branjena pravom na odvojeni razvoj onih čija je (rasna) priroda drugačija. Pri tom je bila minuciozno izvedena podela na bele i obojene koji su se zatim delili na crne, obojene i azijate. Svaka od tih grupa imala je svoju teritoriju na kojoj je stanovala, radila i školovala se. Prelaženje na teritoriju drugih rasnih grupa bilo je moguće samo uz posedovanje odgovarajuće dozvole – internog pasoša. Bilo je, međutim, jasno da tobožnja politika odvojenog razvoja ima isključivo ideološku funkciju kojom se opravdava rasna supremacija belih Afrikanera.

Literatura:

- Breton, R. Reitz J. G. and Valentine, V. (1980) *Cultural Boundaries and the Cohesion of Canada*, The Institute for Research on Public Policy, Montreal.
- Bouchard, G. and Taylor, C (raport by), *Building the Future/A time for Reconciliation/*, (<http://www.accommodements.qc.ca/documentation/rapports-final-integral-en.pdf>. (posećeno 1. oktobra 2008)

- Cornwell, G.H., Stoddard E.W. (eds) (2001) *Global Multiculturalism, Comparative Perspectives on Ethnicity, Race and Nation*, Rowman and Littlefield, Landham
- Danforth, L. M. (1995) *The Macedonian Conflict : ethnic nationalism in a transnational world*. - Princeton : Princeton University Press,
- Fukuyama F. (2007) »Identity and Migration« in **Prospect**, February 2007, pp. 26-31
- Grillo, R.D. (1998) *Pluralism and the Politics of Difference (State, Culture and Ethnicity in Comparative Perspective)*, Clarendon Press, Oxford.
- Hall, L.E. (2005) *Dictionare of Multicultural Psychology – Issues, Terms and Concepts*, Sage Publications, Inc. London.
- Hartley, J. *Communication, Cultural and Media Studies-The Key Concepts*, Routledge, London, 2002.
- Huntington, S. (2004) *Who are we? Challenges to American National Identity*, Simon & Schuster, New York.
- Kahn, J. S. (1995) *Culture, Multiculture, Postculture*, SAGE Publications,
- Kimlika, V. „Etnički odnosi i zapadna politička teorija“, *Habitus*, Novi Sad, broj 0/1999.
- Lock, A. (1925) „The Legacy of Ancestral Arts“ u Alain Lock ed. **The New Negro: An Interpretation**, Edvard and Charles Boni, New York.
- Marinković, B.P. (2005.) *Velikani: znamenite ličnosti cincarskog naroda u istoriji Srba*, P. Marinković, Beograd.
- Pavković, A (1998). »Multikulturalizam kao uvod u rasparčavanje države: slučaj Jugoslavije«, u **Sociološki pregled** broj 2/1998, str. 155 – 170.
- Rae, H. (2002) *State Identities and the Homogenisation of Peoples*, Cambridge University Press.
- Ravitch, Diane (1990) “Multiculturalism: E Pluribus Plures.” American Scholar (Summer 1990): 337-54
- Sach, J. (2008) *The Home We Build Together: Recreating Society*, Continuum, London.

- Semprini, A. (1999) *Multikulturalizam*, Clio, Beograd
- Shefer. P. (2007) *Liberalna nelagodnost evropske integracije*, Medijska knjižara Krug, Beograd
- Stojanović, T. (1997) *Balkanski svetovi: prva i poslednja Evropa*, Equilibrium, Bgd.
- Stojković, B. „Kulturni junak i pobjedničko slavlje“, časopis Kultura 73-75/1987 str. 306-317
- Stojković, B. (1999) „Identitet kao determinanta kulturnih prava“, u *Kulturna prava*, Beogradski centar za ljudska prava, 1999.
- Stolz, P. „Canon, Culture and Democratic Education: Consequences for Muslim Identity Formation in Sweden and the Netherlands“ <http://hdl.handle.net/2043/5240>
- Trudeau, P. (1970), „Announcement of Implementation of Policy of Multiculturalism within Bilingual Framework“ the House of Commons on October 8, 1971.
- Turner, G. (1990) *British Cultural Studies*, Unwin, Boston.
- Žižek, S. (2002) „Multikulturalizam- novi rasizam?“ u *Nacija, kultura i građanstvo*, ur. S. Divjak, Javno preduzeće Službeni list SRJ. Beograd.

Branimir Stojković

CULTURAL CANON AND MULTICULTURAL SOCIETIES

Abstract: This paper investigates role of cultural canon in multicultural society. In the opening part of the paper author tries to give definition of cultural canon and its role in process of enculturation and to analyze main types of multicultural society – historically and comparatively. Policy of structural assimilation having as focal point multiculturalism and its failure in several western societies is also examined. As a result of this failure, policy and procedure of naturalization has been deeply changed and evidence of adoption of cultural canon as part of future citizens habitus has been required.

Key words: cultural canon, multiculturalism, cultural diversity

REPRODUKCIJA POPULISTIČKOG OBRASCA U SRPSKOJ POLITIČKOJ KULTURI

Sažetak: *U tekstu se dokazuje da je u periodu razvoja moderne države, umesto na demokratizaciji i modernizaciji, srpska politička kultura temeljena na populističkom obrascu političkog delovanja. Primeri Karađorđa, kralja Aleksandra, Tita i Miloševića pokazuju kontinuiranu prisutnost ovog obrasca tokom 19. i 20. veka. Rezultat ovakvog razvoja institucija političkog poretka jeste snažna, ali fiktivna veza vođe i naroda i nerazvijena, nedemokratska politička kultura.*

Gljučne reči: *populizam, vođa, suveren, narod, masa, politička kultura, Srbija*

Od nastanka moderne srpske države početkom 19. veka, populizam je najčešće korišćeni mehanizam za osvajanje vlasti ili njeno održanje. Populistički obrazac je, od Karađorđa do Slobodana Miloševića, predstavljao repetitivnu tehniku vladanja, koja u praksi nije uspešno zamenjena instrumentima koje obezbeđuje razvijeni model liberalne demokratije.

Prepreku za oživotvorenje elemenata liberalne demokratije u Srbiji, najčešće su predstavljale vođe, koje su izvor svog legitimiteta zasnivale ili na svetosti tradicije i kolektivnog nasleđa naroda (tradicionalistički tip vođe), ili na izuzetnim ličnim svojstvima njih samih (harizmatički tip vođe).¹ Snaga jednog ili drugog izvora legitimiteta bila je dovoljna da u slučaju Srbije spreči pojavu vođe, koji, prema Veberovoj klasifikaciji, svoj legitimacijski titulus zasniva na poštovanju sistema procedura i prava (zakonodavstva) kojim bi političko polje zajednice trebalo da bude uređeno.

¹ Maksimilijan Veber, *Privreda i društvo*, Prosveta, Beograd, 1976. (poglavlje 3, deo 10)

I tradicionalistički i harizmatički tip vođstva se, u slučaju dvovekovne istorije moderne Srbije, temelji na populizmu. Pod terminom *populizam* će se u ovom tekstu podrazumevati tehnika vladanja koja počiva na spoju vođe i mase u okviru koje volja za moć vođa nalazi oslonac u osećanjima osujećenosti pripadnika mase.² U želji da svojoj vlasti obezbedi neupitni legitimitet, vođa zaobilazi institucije političkog poretka, uporište svog delovanja pronalazi u volji mase, koja, identifikujući se sa vođom, oslobodiocem i prosvetiteljem, slepo sledi njegovu volju.

Teza o populističkom obrascu kao osnovnoj karakteristici delovanja u političkom polju Srbije u 19. i 20. veku biće predstavljena kroz sledeća četiri slučaja:

1. Karađorđevo vođstvo početkom 19. veka;
2. ukidanje parlamentarizma 1929. godine;
3. Titovo rukovođenje u komunističkoj Jugoslaviji;
4. Miloševićev dolazak na vlast.

Karađorđevo vođstvo početkom 19. veka

Isprva ne želeći da trpe nasilje dahijske uprave, a zatim ni vlast sultana, srpski ustanici su početkom 19. veka tražili način da organizuju vlast koju su dobili. Rastrzani između različitih koncepata i vođeni tradicionalističkim obrascem delovanja, odlučili su da izaberu vođu, jednoga od njih na kojeg bi preneli najveću moć. Ustaničke vođe, okupljene februara 1804. u Orašcu, isprva su ovaj položaj ponudile hajdučkom vođi Stanoju Glavašu, a zatim knezu Teodosiju Marićeviću. Obojica su odbila, tvrdeći da vođa ustanika ne može biti ni hajduk bez kućišta, ni ugledni knez. Kao srednje rešenje izabran je trgovac i bivši frajkor, Đorđe Petrović Karađorđe.³

Iznenaden ovom odlukom, Karađorđe je posumnjao u svoje moći i znanje da vodi ustanike i narod, na šta su mu ustanici odgovorili: „Što ti ne znaš, mi ćemo ti kas’ti.“ Tako je stvoren odnos koji je počivao na vo-

² Elias Canetti, *Masa i moć*, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1984.

³ Prota Mateja Nenadović, *Memoari*, Politika, 2005; Vladimir Čorović, *Istorija srpskog naroda*, Ars Libri, Beograd, 2001.

lji istaknutih ličnosti naroda da moći upravljanja vežu za vođu, kojem će oni, kao deo Praviteljstvujušćeg sovjeta, biti najjači oslonac i podrška. Sa druge strane, Karađorđe je blagovremeno upozorio okupljene ustanike da je on prek čovek, ali su mu oni odgovorili da je baš takav u ovom vremenu potreban.

Nepunih godinu dana kasnije, vođa srpskih ustanika postaje neprikosnoveni lider. On sam odlučuje o nagradi i kazni i ne retko sam odlučuje o životu i smrti. Oslanjajući se na svoju posebnost, na sopstvene vrline kao izabranog vođe, on je nastojao da ostvari direktnu vezu sa svojim narodom, a da kao posrednika eliminiše Praviteljstvujušći sovjet. Naljutivši se na smelost kritike članova Praviteljstvujušćeg sovjeta, Karađorđe im se obratio rečima: „Na polje kurve, po duši vas! Lasno je u vrućoj sobi uređivati i zapovjedati, nego da vas vidim sjutra u polju kad Turci udare.“⁴ Isticao je važnost svoje funkcije vojskovođe.

Tako je vođa, izabran na temelju tradicije naroda, za kratki vremenski period, prerastao u harizmatskog lidera, koji pokušaje ograničenja ili makar usmeravanja njegove vladavine tumači kao atak. Atak na lidera ne bi mogao da predstavlja dovoljnu opasnost ukoliko se ne bi izjednačio sa atakom na celokupni narod. Otud je Karađorđe, ne mareći za ustanove i procedure, mobilisao sentimente ugrožene mase i svoju borbu izjednačio sa narodnom voljom. Opozicija njegovoj vlasti nije mogla doći od institucija, već samo od drugih vojnih vođa, pa su se tako sporovi između Karađorđa i vojvoda odvijali na vaninstitucionalnoj ravni, podrivajući snagu mlade države upravo u periodu kada joj je bila najpotrebnija i doprinoseći njenom slomu.

Međutim, ako je država propala, obrazac vladavine putem direktne veze suverena i naroda je preživeo, pa je čak i usavršen. Tokom dugotrajne vlade kneza Miloša Obrenovića donešena su čak dva ustava (Sretnjski i Turski), ali je njihova primena gotovo u potpunosti izostala. Tako je izostala i uloga i važnost institucija u izgradnji moderne srpske države.

⁴ Vuk Stefanović Karadžić, Praviteljstvujušći sovjet, u *Istorijski spisi 2*, Prosveta, Beograd, 1966.

Ukidanje parlamentarizma 1929. godine

Temeljni dokument novoformirane jugoslovenske države između dva svetska rata bio je Vidovdanski ustav, usvojen 1921. godine. Prema odredbama ovog ustava, Jugoslavija je bila definisana kao ustavna, parlamentarna monarhija po uzoru na savremene parlamentarne demokratije toga doba. Jugoslovenski parlamentarizam je, međutim, što zbog nepoštovanja procedura, što zbog nesaglasnosti oko najvažnijih politika u novoj državi, imao periode velikih kriza.⁵ Kriza parlamentarizma bila je na vrhuncu nakon što je poslanik u Narodnoj skupštini Puniša Račić pištoljem pucao u Stjepana Radića i još četvoricu hrvatskih poslanika.

Ovaj događaj omogućio je kralju Aleksandru da raspusti Narodnu skupštinu i uvede diktaturu čime je omogućeno da se eliminišu ustanove koje su kralja sputavale u njegovom delovanju.⁶ Novu vladu formirao je Petar Živković, dugogodišnji poverenik kralja u vojsci i vođa tzv. Bele ruke, oficirske zavereničke grupe. Njegovim imenovanjem kralj je saopštio da je uvedena vojna diktatura i da kralja čuva vojska. Kralj Aleksandar je 1931. godine narodu podario tzv. Oktroisani ustav, a delovanje institucija političkog sistema uništeno je novim mehanizmima upravljanja. Jedan od ovih mehanizama bilo je pisanje peticija dvoru, koji je rešavao probleme stanovništva, čime su institucije u potpunosti zaobilažene, a njihovo postojanje obesmišljeno.⁷

Diktatura uspostavljena 1929. godine trajala je i nakon ubistva kralja Aleksandra u Marseju 1934. godine. Geslo i filozofija diktature bilo je da više nema posrednika između kralja i naroda. Osnovna ideja filozofije je jedinstvo koje u neposrednom odnosu kralj i narod lako postižu, a kao remetilac takvog odnosa javlja se politički pluralizam i delovanje demokratskih ustanova. Dodatna snaga ove ideje nalazila se

⁵ Svetozar Pribičević, *Diktatura kralja Aleksandra*, Prosveta, Beograd, 1953.

⁶ Postoji niz anegdota iz ovog perioda koje slikovito opisuju karakter promena. Jedna od tih upućuje na kraljevu posetu ranjenom Stjepanu Radiću u bolnici tokom koje je Vlatko Maček kralju rekao: „Sada ostaju samo kralj i narod.“ Ova Mačekova rečenica svakako nije predstavljala poziv na uspostavljanje diktature, ali je kralju ostala u pamćenju i nedugo potom je zaista i zaveo diktaturu.

⁷ Ivana Dobrivojević, *Državna represija u doba diktature kralja Aleksandra 1929 – 1935*, Institut za savremenu istoriju, Beograd, 2006.

u činjenici da je kralj Aleksandar imao specijalni odnos sa vojskom i sa veteranima koji su uvek bili spremni na pokret protiv kraljevih, a time i narodnih, neprijatelja. Ovaj je sistem uprave i inaugurisan u govoru kojim je ukinut parlamentarizam, u kojem je kralj saopštio da „sada između kralja i naroda nema posrednika“.

Parlamentarizam je 1929. godine zamenjen diktaturom koja je vođu stavila na čelo. Umesto u demokratskim ustanovama o kojima odlučuju građani, vođa je legitimacijski osnov svoje vladavine pronašao u narodu koji je sa njim komunicirao direktno i koji se konačno oslobodio stega parlamentarnog života. Kraljeva nevolja je bila to što narod u ovom slučaju nije bio jedno, već je, prožet tradicijama različitih etničkih zajednica koje su činile Jugoslaviju, onemogućavao potpuno izjednačavanje kraljeve volje sa narodnom.

Titova Jugoslavija

Komunistička Jugoslavija je doživela nekoliko mena do konačnog uobličavanja kao Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije 7. aprila 1963. godine. Za razliku od međuratne Jugoslavije, koja je, barem po tekstu ustava iz 1921. godine obezbeđivala pluralitet političkog života neophodan za funkcionisanje parlamentarne demokratije, Titova država je i u formalnom smislu učvrstila odnos vođe i naroda kao suštinski element delovanja države.⁸

U slučaju Josipa Broza harizmatiski tip vođstva je nepromenljiv. Osim na vrlinama vođe, Brozov sistem počivao je na vladajućoj ideologiji i na vojsci. Postojanje samo jedne ideologije sprečavalo je pluralizam mišljenja i bilo kakav kritički pristup u odnosu na prošlost i politički život komunističkog sistema. U tom kontekstu se formalizuje i radni narod kao neophodni izvor legitimiteta vladavine druga Tita.⁹ Jednako važan izvor stabilnosti poretka i njegovog legitimiteta dolazio je od vojske, koja je bila čuvar dostignuća revolucije i doživotnog predsednika partije i republike.

⁸ Kosta Nikolić, *Tito govori što narod misli- kult Josipa Broza Tita 1944 - 1949*, Institut za savremenu istoriju, Beograd, 2006.

⁹ Nebojša Popov, Srpski populizam: od marginalne do dominantne pojave, u magazinu *Vreme*, Beograd, 1993.

Ulogu parlamenta i vlade je u državi suštinski preuzeo Maršalat, kabinet predsednika republike. Maršalatu su slati podnesci i zahtevi radnog naroda, koji su uredno rešavani, pa je stvorena slika harmoničnog odnosa vođe i njegovog naroda. Ova idila bi delovanjem parlamenta ili drugih demokratskih ustanova mogla samo da bude narušena.¹⁰

Najslikovitiji primer urušenosti procedura i demokratskih institucija predstavljao je čuveni govor Josipa Broza u okviru kojeg je saopštio i to da „...sudije ne treba da se drže zakona k'o pijan plot.“¹¹ Usledilo je narodno oduševljenje koje je pokazalo da vođa govori upravo ono što narod misli. U ostvarenom jedinstvu vođe i naroda nalazi se neiscrpna moć, koja štiti od svakog neprijatelja, pa se demokratija javlja kao pretnja da će postignuto jedinstvo da se slomi.

Pritom je periodičnim čistkama rukovodstva (pristalice Informbiroa 1948, Đilasovci 1954, Rankovićevci 1966, Maspok i srpski liberali 1971-2) Tito podrivao stabilnost institucija, onemogućavajući stvaranje alternativnog centra moći i pojavu osobe koja bi mogla ugroziti neprikosnovenost njegove harizme. Otud je nakon njegove smrti i nastao vakuum koji nije bilo moguće zameniti za to predviđenim institucijama, pa je tokom naredne decenije savezna vlast sve više gubila legitimitet nauštrb republičkih elita, koje su lakše uspostavljale kontakt sa narodom.¹²

Miloševićev dolazak na vlast

Populistički obrazac održavanja veze između vođe i naroda najjasniji je na primeru dolaska na vlast i vladavine Slobodana Miloševića. Već na Osmoj sednici Milošević je oprobao nekonvencionalna sredstva političke borbe – visoko prisustvo medija i zapaljivu političku frazeologiju.¹³ Usledila je „antibirokratska revolucija“, tokom koje su kroz „mitinge istine“ destabilizovana Miloševiću nelojalna rukovodstva.

¹⁰ Obogotvorenje Titovog kulta, *Hereticus* br. 1, Beograd, 2005.

¹¹ Kosta Čavoški, *Tito – tehnologija vlasti*, Dosije, Beograd, 1991.

¹² Detalji o tehnologiji političkog obračuna u: Savo Kržavac, Dragan Marković, *Zašto su smeñivani*, Narodna knjiga, Beograd 1985; Slavoljub Đujić, *Slom srpskih liberala*, Filip Višnjić, Beograd 1990.

¹³ Momčilo Pavlović, Dejan Jović, Vladimir Petrović, *Milošević: put ka vlasti*, Institut za savremenu istoriju, Beograd 2008.

Početak oktobra 1988. demonstranti u Novom Sadu su gađali jogurtom zgradu Izvršnog veća Vojvodine i prinudili članove vojvođanskog rukovodstva da podnesu ostavke. Sličan scenario ponovljen je u Crnoj Gori u kojoj se masa, koja podržava Miloševića, sreća sa policijom kod mesta Žuta greda, nakon čega je crnogorsko rukovodstvo odstupilo. Populistički pristup politici urušavao je već rasklimane temelje Jugoslavije.¹⁴

Usledilo je obeležavanje proslave 600 godina od bitke na Kosovu, što je bila prilika da se vođa i njegov narod sretnu licem u lice na mestu koje simbolizuje tradiciju otpora i neprihvatanja tuđinske vlasti. To je bio način da se narod prepozna u vođi koji potvrđuje svoje pravo da uruši institucije sistema iz kojeg je i sam potekao i da ih obesmisli tako što na najvažnije pozicije može da imenuje ljude koji uživaju njegovu poverenje. Na mitingu su učestvovala stotine hiljada ljudi, čije je oduševljavanje Miloševićevom politikom doseglo histerične razine. Tako se u Miloševićevom slučaju poklopilo vezivanje za jaku tradiciju i običaje sa jedne i izrazito harizmatska ličnost vođe sa druge strane. Ovaj spoj nije obećavao da će racionalno političko delovanje, koje pretpostavlja stavljanje zakona iznad volje suverena, postati karakteristika političkih procesa u Srbiji krajem 20. veka.¹⁵

Jednom utemeljen, kult vođe se ubrzo ustalio.¹⁶ On je omogućio Miloševiću da se u narednim godinama održi na vlasti uprkos ratnom okruženju kojem je odsudno doprineo i ekonomskom kolapsu koji je proizvela njegova politika. Populistički obrazac delovanja ostao je karakteristika Miloševićeve vladavine do demokratskih promena 2000. godine. Rezultat toga bila je urušenost institucija, nesposobna elita i pauperizovano građanstvo.

Razvoj političke kulture u Srbiji se, u najvećem delu 19. i 20. veka, odvijao na temelju učinaka autoritarnih vođa. Primeri Karađorđa, kralja

¹⁴ Dejan Jović, *Jugoslavija, država koja je odumrla*, Samizdat B92, Beograd 2003.

¹⁵ Latinka Perović et alia, *Srbija u modernizacijskim procesima XX veka (1-4)*, Institut za noviju istoriju Srbije, Beograd, 1994-2006.

¹⁶ Slavoljub Đukić, *Kako se dogodio vođa*, Filip Višnjić, Beograd 1992.

Aleksandra, Tita i Miloševića ukazuju da se politička kultura u Srbiji nije temeljila na principima liberalne demokratije i modernizacije države. Ove principe zamenio je populistički obrazac političkog delovanja koji je vođama obezbeđivao neophodni legitimacijski osnov, a masama identifikaciju sa vođom i privid uticaja u političkom procesu.

Nezavisno od društvenih okolnosti i ideološkog opredeljenja, populizam je bio dominantni mehanizam utemeljenja političkog poretka, što je za posledicu imalo nemogućnost da se u Srbiji razvije zrela, demokratska politička kultura. Povezanost suverena i naroda nije bila obezbeđena oko saglasnosti o vrednosti zakona, političkom pluralizmu i ograničenju vlasti, već oko fikcije o održavanju posebnih odnosa između naroda i vođe, koja je vodila neograničenoj vlasti vođe. Tako je reprodukcija populističkog obrasca postala najveći protivnik demokratije i prepreka razvoju participativne političke kulture u Srbiji.

Literatura:

- Elias Canetti, *Masa i moć*, Zagreb, Grafički zavod Hrvatske, 1984.
- Kosta Čavoški, *Tito – tehnologija vlasti*, Dosije, Beograd, 1991.
- Vladimir Ćorović, *Istorija srpskog naroda*, Ars Libri, Beograd, 1997.
- Ivana Dobrivojević, *Državna represija u doba diktature kralja Aleksandra 1929 – 1935*, Institut za savremenu istoriju, Beograd, 2006.
- Slavoljub Đukić, *Kako se dogodio vođa*, Filip Višnjić, Beograd, 1992.
- Slavoljub Đukić, *Slom srpskih liberala*, Filip Višnjić, Beograd, 1990.
- Dejan Jović, *Jugoslavija, država koja je odumrla*, Samizdat B92, Beograd, 2003.
- Vuk Stefanović Karadžić, Praviteljstvujušči sovjet, u *Istorijski spisi 2*, Prosveta, Beograd, 1966.
- Savo Kržavac, Dragan Marković, *Zašto su smenjivani*, Narodna knjiga, Beograd, 1985.
- Prota Mateja Nenadović, *Memoari*, Politika, 2005.
- Kosta Nikolić, *Tito govori što narod misli- kult Josipa Broza Tita 1944 - 1949*, Institut za savremenu istoriju, Beograd, 2006.

- Momčilo Pavlović, Dejan Jović, Vladimir Petrović, *Milošević: put ka vlasti*, Institut za savremenu istoriju, 2008.
- Momčilo Pavlović, *Za Tita ili za kralja*, Institut za savremenu istoriju, Beograd, 2007.
- Latinka Perović et alia, *Srbija u modernizacijskim procesima XX veka (1-4)*, Institut za noviju istoriju Srbije, Beograd, 1994-2006.
- Nebojša Popov, Srpski populizam: od marginalne do dominantne pojave, u magazinu *Vreme*, Beograd, 1993.
- Milan Stojadinović, *Ni rat ni pakt*, Otokar Keršovani, Rijeka, 1970.
- Maksimilijan Veber, *Privreda i društvo*, Prosveta, Beograd, 1976.
- Svetozar Pribičević, *Diktatura kralja Aleksandra*, Prosveta, Beograd, 1953.
- Obogotvorenje Titovog kulta, *Hereticus* br. 1, Beograd, 2005.

Vladimir Pavićević

REPRODUCTION OF POPULISM IN SERBIAN POLITICAL CULTURE

Abstract: In this paper I tried to argue that modern Serbian state has been founded on a populist discourse as a key characteristic of its political culture.

Examples of Karadjordje, King Alexander, Tito ad Milosevic prove that populism was playing a key role in Serbia in 19. and 20. century. The consequence is strong but fictive relation between a leader and his people as well as undeveloped, non-democratic political culture.

Key words: populism, leader, sovereign, people, mob, political culture, Serbia

PREDUSLOVI ZA SAVREMENU DEMOKRATSKU DRŽAVU

Sažetak: *Mesto, uloga i značaj države za savremeno društvo. Dva preduslova savremene demokratske države: socijalni i kulturni. Savremena demokratska država – liberalna i/ili socijalna. Protivrečnosti savremene države: garant slobode ili njen mogući ugrozitelj; birokratizacija i funkcionalizacija; servis moćnih ili servis građana; utemeljena na razumu i odgovornosti i/ili interesu i kalkulaciji; u službi ekonomskog rasta i/ili razvoja.*

Ključne reči: *država, demokratija, savremenost, preduslovi, socijalno, kulturno, sloboda, razum, odgovornost, interes, rast, razvoj.*

Dva su preduslova da demokratska država funkcioniše u punom kapacitetu: socijalni i kulturni. Ti preduslovi određuju mesto, ulogu i značaj države za savremeno društvo. Zasad je država najoptimalnija, najsavršenija i najmoćnija organizacija jednog društva. Kakva je jedna država pokazuju njena uloga, funkcionisanje i efikasnost, odnosno po njenoj ulozi, načinu funkcionisanja i stepenu efikasnosti vidi se karakter i države i društva. Ako je država u službi društva, odnosno građana, nesporno je demokratska. Ali, ako je u službi pojedinaca i grupa onda je autokratska, a u službi partija – partitokratska. Kada je država u službi građana pozicionira se kao moćni servis koji ima regulativnu funkciju i nezavisna kontrolna tela (unutar i spolja) i mehanizme.

Izvor protivrečnosti države jeste njena priroda. U prirodi države je da raspoláže silom i da je netolerantna. Upravo upotreba sile i netolerantnost mogu biti izvor i uzrok opasnosti, odnosno moguće zloupotre-

be. Bez države se ne može, ali ona može da bude uzrok i povod velikih opasnosti i za pojedince i za društvene grupe i društvo u celini. Društvo se s državom organizuje i uokviruje, ali ne retko događa se da organizacija i uokvirenje postanu svrha za sebe. Drugim rečima, država se može otrgnuti i otuđiti i od građana i od društva i kao moćna sila može da ih porobljava i stavlja u svoju službu. Da se to ne bi desilo, država se iznutra ograničava i kontroliše vladavinom prava, odnosno vladavinom zakona, ali ne bilo kojih već dobrih zakona, odnosno zakona koji maksimalno obuhvataju neku oblast, delatnost, pojavu, problem, odnos, delovanje i ponašanje. Vladavinom prava društvo reguliše svoje delovanje i ponašanje, ali i delovanje i funkcionisanje države.

Demokratija je vladavina koja je tokom razvoja društava i država menjala sadržaj, ali i vrednosti na kojima se temeljila. Od vladavine proste većine u kojoj svi učestvuju (omnikratija), do predstavničke demokratije i vladavine procedura (proceduralna demokratija) koje omogućavaju svima jednake uslove i šanse, nezavisno od njihovih razlika (rasnih, religijskih, nacionalnih, slojevnih) i odnosa (većina–manjina).

Vrlina demokratije je: prvo, da se zasniva na univerzalnim vrednostima i da su joj one mera¹, drugo, da je u odgovornom društvu moguća odgovorna vladavina i treće, da je otvorena za sve interese (opšte, posebne, pojedinačne), probleme i razvoj.²

¹ Mudro i sjajno istinsku demokratiju određuje Đuro Šušnjić. Po njemu, ona „nije ni vladavina većine ni vladavina manjine, već vladavina vrline, pravde i prava koja se temelji na pravdi“. (Đuro Šušnjić, ISTINSKA DEMOKRATIJA JE VLADAVINA VRLINE, u „Danas“, br.4095, 15. decembar 2008, str. 6.)

² Opravdane zamerke demokratiji dali su mnogi mislioci u prošlosti, ali i savremeni politički teoretičari. Platon je zamerio da demokratija počiva na jednakosti, odnosno da ona izjednačava sve (očeve i sinove, starce i mladiće, doseljenike i starosedeoce). Prema Platonu, to je nepravedno. Druga Platonova zamerka odnosi se na shvatanje slobode. Prema njemu, demokratski čovek zadovoljava se samo raspojasanom i neograničenom slobodom. Građani demokratske države, naposljetku, „prestaju da vode računa i o pisanim i nepisanim zakonima, samo da im niko ni na koji način ne bi bio gospodar“. Drugi autori zamerali su demokratiji prevlast većine nad manjinom (tiranija većine, odnosno samovolja većine u kojoj interesi manjine mogu ostati nezaštićeni). Odluke većine mogu biti nerazumne i rdave. Jedan od problema jeste i kompetentnost. Nekompetentna većina može doneti štetne odluke. Demokratska vladavina može pasti i u ruke prosečnih, odnosno osrednjih i forsirati jednoobraznost i zahteve konformizma. To su i karakteristike savremenih masovnih društava. Partijski pluralizam, pak, može da izazove borbu do zaslepljenosti za osvajanje vlasti. Takođe, opasnost je mnogobrojnost političkih partija koje cepaju političko biće društva i države, tako da politički subjekti nisu u stanju da razumno, razborito i racionalno donose važne odluke.

U savremenoj demokratskoj vladavini značajno mesto ima procedura. Vladavina koja ima razvijene procedure i kontrolne organe i mehanizme pripada dobrim vladavinama. Nju karakterišu demokratska izborna procedura (princip većine u izbornoj proceduri koriguje se raznim oblicima kvalifikovane većine ili proporcionalnim izbornim sistemom); sloboda misli i pravo na javno izražavanje (sučeljavanje mišljenja i odmeravanje argumenata uz prihvatanje „boljeg argumenta“); visoka sposobnost onih koji konkurišu za izborne funkcije u vlasti (intelektualna, stručna, moralna); prihvatanje konsenzusa koji omogućava mirno razrešavanje problema i odlučivanje uz primenu demokratskih principa. Vrednosti na kojima se zasniva taj oblik demokratske vladavine su: ideal tolerancije, ideal nenasilja, „ideal postepenog obnavljanja društva putem slobodne rasprave ideja i promene načina mišljenja i života“ i ideal bratstva.³

Uslovi za dobar demokratski poredak i funkcionisanje savremene demokratske države

Za dobru liberalnu demokratsku vladavinu i državu potrebni su sledeći uslovi: (1) *Vladavina zakona* za razliku od vladavine samovolje;⁴ (2) *Jednakost i ravnopravnost građana pred zakonom* (selektivni zakoni su rđavi i opasni jer narušavaju jednake uslove i omogućavaju onima koji ih sprovode da počine nepravdu, ali i da položaj iskoriste za ličnu dobit, odnosno mogućnost korupcije); (3) *Stranački pluralizam* koji omogućava konkurenciju u političkom životu; (4) *Podela vlasti* na zakonodavnu, izvršno-upravnu i sudsku (dosledno izvedena, posebno

³ Norberto Bobio, *BUDUĆNOST DEMOKRATIJE*, Filip Višnjić, Beograd, 1990, str. 37-38.

⁴ Demokratija „bez vladavine zakona, tj. kada nije zasnovana na ustavnim ograničenjima postaje izraz puke volje i samovolje većine ili onih koji njome lako manipulišu. Svaka vlast mora biti ograničena pa i vlast naroda. U tome je smisao principa vladavine zakona“. (Vojislav Stanovčić, *CIVILNO DRUŠTVO I VLADAVINA PRAVA U VIŠENACIONALNIM ZAJEDNICAMA* u Zborniku *POTISNUTO CIVILNO DRUŠTVO*, ur. Vukašin Pavlović, Eko-centar, Beograd, 1995, str. 117.) „Liberalna demokratija može biti samo ograničena vladavina, jer se svim elementima u okviru liberalne tradicije pojedincima daju prava i priznaju pravedni zahtevi koje država mora priznati i poštovati i koji se, u stvari, mogu isticati protiv nje“. (Džon Grej, *LIBERALIZAM*, CID, Podgorica, 1999, str. 97.)

veliki stepen samostalnosti sudske vlasti); (5) *Disperzija ili dekoncentracija vlasti* po horizontalnim i vertikalnim linijama političkog organizovanja; (6) *Slobodni i tajni izbori* uz razrađene kontrolne mehanizme; (7) *Postojanje i delovanje slobodnih i otvorenih medija* koji podležu samo profesionalnim standardima (8) *Slobodno tržište* robe i ideja; (9) *Građanska prava* (individualna i kolektivna) izvedena iz prirodnih prava, odnosno ljudskih prava (pravo na život, pravo na telo, pravo na slobodu i pravo na svojinu). Tu su i politička, socijalna i ekonomska prava, i prava kao rezultat civilizacijskih procesa (ekološko pravo, pravo žena na reprodukciju, pravo na istinitu informaciju).

U uspostavljanju vladavine zakona bitno je stvoriti i razviti kontrolne organe i mehanizme – u okviru vlasti i okolo vlasti. Dosledna podela vlasti i sudstvu garantuje nezavisnost. Profesionalni kriterijumi moraju da budu jedini i odlučujući činilac. Takođe, decentralizacija treba da osigura značaj lokalne vlasti. Savremene demokratske države decentralizacijom omogućavaju povratak najboljeg antičkog ideala politike – grada države. Jer, za politički život je najbolja zajednica koja se može okom sagledati i glasom opasati. U njoj se najbolje odluke mogu donositi i ostvarivati. Tu je sve vidljivo i lakše se kontroliše. Dobar lokalni politički život pomaže izbor najboljih u predstavljanju svoje sredine – onih koji imaju šta da ponude (ideje, energiju, volju i odlučnost), koji su razboriti i odgovorni.

Spoljni omotač kontrole i kritike vlasti, koji joj pomaže da ispravljaja propuste i lakše ostvari odluke, jesu nevladine organizacije.⁵ Što ih je više to je znak da je obuhvaćeno više pitanja i problema života. Mreža tih udruženja veoma koristi razvoju države i društvenog života. Zbog toga ih je potrebno podržavati i na njih se osloniti. Nevladine organizacije mogu pomoći vlasti, učestvovati u zajedničkom ostvarivanju određenih projekata, kontrolisati vlast i kritikovati je. Sve te funkcije značajne su za vlast koja hoće da obavlja poslove koje je prihvatila, a državi podižu ugled, odnosno omogućuju joj da bude racionalna i efikasna.

⁵ Vukašin Pavlović, CIVILNO DRUŠTVO I MOGUĆNOSTI DEMOKRATSKIH PROMENA KA OTVORENOM DRUŠTVU, u Zborniku POTISNUTO CIVILNO DRUŠTVO, ur. Vukašin Pavlović, Eko-centar, Beograd, 1995, str. 11-48.

Preduslovi za savremenu demokratsku državu

Za savremenu demokratsku državu nije dovoljno da ispuni normativne uslove, već je neophodno i da omogući okolnosti u kojima će država funkcionisati i biti efikasna. Dva su preduslova za to: *socijalni i kulturni*.

Ako nije stabilna *socijalna struktura*, posebno dobro utemeljen položaj srednjih slojeva društva koji poseduju stvaralački potencijal i nosioci su razvoja društva, nema uslova za savremenu demokratsku državu. Samo u okolnostima stabilne strukture i socijalne saglasnosti moguće je funkcionisanje tih uslova. To nije lak preduslov, ali bez njega savremena demokratska država ne može se utemeljiti niti funkcionisati.

Drugi preduslov je kulturni, posebno razvijena *demokratska politička kultura*. Demokratska politička kultura pretpostavlja razvijene sledeće elemente: (1) *Podizanje nivoa opšte kulture građana* (funkcionalno opismenjavanje); (2) *Prihvatanje univerzalnih vrednosti* kao merila i orijentira (istine, pravde, dobra, slobode, jednakosti, solidarnosti i ljudskog dostojanstva); (3) *Formiranje i poštovanje ličnosti* (vaspitanje i obrazovanje za autonomnu ličnost – slobodnog građanina, a ne za podanika); (4) *Poštovanje i garantovanje individualnih i kolektivnih prava* (nacionalnih, religijskih) koja su samo ograničena individualnim pravima); (5) *Poverenje između građana* (stvaranje osećanja pouzdanosti) i *poverenje između onih ljudi u vlasti, državnoj upravi i građana* (postiče se regularnim i pouzdanim izbornim sistemom, politički korektnom izbornom kampanjom, političkom ekspertizom, efikasnom i racionalnom državnim administracijom i odgovornim delovanjem i ponašanjem državnih organa); (6) *Javni duh i javnost* (za društveni i državni život javnost ima korektivnu funkciju, odnosno kritičku i kontrolnu); i (7) *Odgovornost* (i pojedinaca i odgovornih za obavljanje državnih funkcija) *za izgovorenu javnu reč i odgovornost pred sopstvenom savešću učesnika u vlasti*.

Sloboda omogućava odgovornost, ali se ni sama ne može održati bez odgovornosti. Sloboda i odgovornost uzajamno se podupiru. Slobodno društvo gradi odgovorno društvo, a odgovorno društvo

je ono u kojem su odgovorni pojedinci. Nema kolektivno odgovornog društva bez odgovornih pojedinaca.⁶

Odgovornost pojedinca podrazumeva odgovorno delovanje i ponašanje prema sebi, bližnjima, drugima, profesiji i prema grupi, prema prirodi i celokupnoj zajednici, odnosno državi i društvu. Tek kad pojedinac sazri i stekne sposobnost za odgovornost, postaje religiozni, običajni, moralni ili pravni subjekt. Bez razvijene sposobnosti za odgovornost, nema odgovornog pojedinca, ali ni onoga što pojedinca čini ličnošću i kulturnim bićem. Čovek bez izgrađene odgovornosti ostaje u prvoj, biološkoj prirodi (kao jedinka, odnosno biološko biće, koje se ne razlikuje od ostalih životinjskih stvorenja). Tek u drugoj prirodi, u kulturi, on postaje ljudsko biće. Prema odgovornosti može se proceniti i ljudskost nekog bića, ali i kvalitet zajednice u kojoj živi. Ljudi, težeći redu, sigurnosti i stabilnosti, razvijaju sopstvenu, ali i društvenu odgovornost.

Sredstva za razvoj savremene demokratske države – *dijalog, tolerancija, kompromis i konsenzus*

Dijalog je sredstvo u političkom komuniciranju, a i jedan od važnih elemenata demokratske političke kulture. Nema demokratske političke kulture bez dijaloga. Dobro uređen demokratski poredak ne može se ni izgraditi, niti funkcionisati bez dijaloga. Dijalog u politici zahteva: da se drugi sasluša pažljivo, da se prema drugom pokaže učtivost i da se drugi ravnopravno prihvati.

Čovek dijaloga je otvoren i uzda se u razum. Takav čovek ne prihvata silu i nasilje. Netrpeljivi ne prihvataju dijalog, jer su ubedeni da

⁶ „Da bi bila delotvorna, odgovornost mora biti individualna. U slobodnom društvu ne može biti nikakve kolektivne odgovornosti grupe kao takve, ukoliko udruženim delovanjem sami sebe ili nekoliko njih ne učine individualno i pojedinačno odgovornima. Zajednička ili podeljena odgovornost može za pojedinca stvoriti nužnost slaganja sa drugima i na taj način ograničiti moći svakog pojedinačno. Ako su iste stvari odgovornost mnogih, a da se istovremeno ne nametne dužnost združenog i sporazumnog delovanja, učinak je obično takav da niko stvarno ne prihvata odgovornost. Kao što svojina svih na kraju nije ničija, tako i odgovornost svih nije ničija odgovornost“. (Friedrich A. Hayek, POREDAK SLOBODE, Global Book, Novi Sad 1998. str. 79.)

znaju istinu i da im nikakav razgovor nije potreban. Oni su ograničeni i glupi, a ako se dokopaju političkog položaja – opasni i štetni. „Samoza-dovoljstvo je uvek praćeno glupošću“ (Andre Žid). Dijaloga nema bez ljubavi prema istini. Demokratska politika treba da razradi procedure i mehanizme da samozadovoljnici ne dobiju značaj u političkom životu zajednice.

Dijaloga u politici nema bez različitosti, iskrenosti, poštovanja i sebe i drugih. Zato su višenacionalne političke zajednice velika šansa za politički dijalog, a potom i dobro smišljene i odmerene zajedničke odluke.

Za stvaranje dijaloške političke kulture potrebno je poštovati ličnosti, poštovati individualna prava izvedena iz prirodnih prava, poštovati religijska i nacionalna prava (granica ovih prava su individualna prava), kao i poverenje i iskrenost među građanima.

Drugo veliko sredstvo demokratske političke kulture je *tolerancija*. Dva su značenja tolerancije: (1) trpeljivost prema drugom mišljenju, uverenju, ubeđenju, delovanju i ponašanju i (2) prihvatanje i poštovanje razlika.

U prvom značenju, tolerancija je zajedničko podnošenje štete, odricanje od ostvarenja dela potreba, interesa, uverenja i ubeđenja. Tolerancija je spremnost na kompromis. U ovom značenju, tolerancija je pobeđa nad zlom. Ona je zasnovana na žrtvi. Nešto svoje žrtvujem, da ne bih otvorio sukobe s drugima. Tolerantan čovek je u svakodnevnom životu omiljen jer je dobar za društvo i druženje.

U drugom značenju, tolerancija je prihvatanje razlika, odnosno shvatanje da život bez njih ne može i da se u njima odvija. Svest o tome je veliki čovekov iskorak. Jer od tog momenta, čovek počinje da prihvata pluralizam mišljenja, pogleda, uverenja, ubeđenja, delovanja i ponašanja. Razlike u njegovoj svesti postaju nešto normalno.

Razlike su u osnovi života i zbog toga ne bi smele da služe produblivanju sukoba do razaranja i uništenja. Suprotno, susret razlika trebalo bi da oplemenjuje život, da ga produbljuje i proširuje, jednom rečju, da ga bogati.

Subjekti tolerancije su pojedinci, grupe i zajednice. Država ne može biti tolerantna, jer legitimno i legalno raspolaze silom i upotrebljava je, ali zato može biti garant tolerancije. Tolerancija se ne sme

prihvatiti samo u slučajevima kada se u ime slobode dovodi u pitanje sloboda drugoga i drugih. Nema tolerancije ni prema nasilju.

I dijalog i tolerancija u politici u sebe uključuju veru i nadu da se može u miru i na miran način živeti.

U političkom životu jednog društva i države značajno sredstvo je *kompromis* (saradnja). Tamo gde je omogućena sloboda mišljenja, izražavanja i organizovanja na delu su i sudari, ne samo mišljenja nego i interesa. Sudari lako mogu da završe u sukobima, do najopasnijih – ratova. Da bi bili izbegnuti ili umanjeni sukobi, demokratska vladavina koristi kompromis. Zbog toga je kompromis važno sredstvo, a duh kompromisa lekovit. Iako različitih mišljenja, orijentacija i interesa, suparnici, odnosno takmičari u politici, da bi doneli odluku, stupaju u pregovore i na taj način otpočinju saradnju. Saradnja za opšti interes, opšte dobro građana u politici, nije samo potrebna nego i neophodna. U saradnji potiskujemo posebne interese da bi ostvarili opšte ciljeve i zadatke. Demokratska vladavina ne prihvata isključivost i isključive već one koji traže najbolja i najoptimalnija rešenja, korisna svima. Naravno, kompromis, odnosno saradnja, ima i granicu: nema kompromisa između istine i laži, pravde i nepravde, dobra i zla. Kompromis je, s jedne strane, popuštanje i ustupanje u ime viših društvenih i državnih ciljeva, a, s druge strane, u ponuđenim rešenjima prihvatanje boljeg. Kompromis se postiže između dve pravde ili dva dobra – u odmeravanju prihvaćemo ili srednje rešenje ili trenutno bolje argumentovano.

Demokratska politička kultura nezamisliva je bez još jednog sredstva – *konsenzusa* (saglasnosti). Najbolja rešenja u zajedničkom životu postignuta su saglasnošću svih učesnika, jer kad su učesnici u političkom odlučivanju saglasni niko nije nadglasan i niko nema osećaj da je zapostavljen, zakinut ili pobeđen. Konsenzus je izuzetno važan u procesu donošenja najbitnijih odluka, posebno u višenacionalnim i višereligijskim državama. Nametanje volje većine manjini može da izazove nepomirljive i teške sukobe. Upravo konsenzus u takvim državama omogućava da se nacionalne, religijske ili bilo koje manjine osećaju ravnopravnim i nezapostavljenim.

Kritika podrazumeva razumno, razborito, racionalno i argumentovano suočavanje s nekom idejom, koncepcijom, problemom. Kritika uvek

omogućava rešavanje na najbolji način društvenih problema i donošenje valjanih odluka. Volter je upozoravao da prestati kritikovati znači biti mrtav. Politički život bez kritike je ne samo opasan nego i razoran. Kritika pomaže i onemogućava da vlast završi u uzurpaciji. Pametna vlast u kritičarima ima besplatne pomagače. Bez kritike vlast lako završava u samovolji i samozadovoljstvu koje skončava u bezperspektivnosti.

Kontrola podstiče efikasnost vlasti i sprečava nezakonitosti i uzurpacije. Što je više kontrolnih mehanizama, manja je mogućnost zloupotrebe vlasti.

Politička kultura kao preduslov omogućava stvaranje demokratiskog obrasca mišljenja, delovanja i ponašanja koji će uspostaviti i održavati dobru liberalno-demokratsku političku vladavinu.

Liberalna ili/i socijalna država

Nesporno se pokazalo da čisti oblici savremene demokratske države ne postoje. Postoji nešto što bi se moglo označiti kao dominacija liberalnog ili socijalnog. Svaka od ovih dominacija ima prednosti, ali i slabosti. Najčešće dominacija jednog oblika izaziva probleme, neretko sukobe i opasnosti koje po posledicama mogu biti žestoke i tragične. Iskustvo u funkcionisanju savremenih demokratskih država pokazuje da bi trebalo izbegavati graditi ih na dilemi ili-ili. Pokazalo se da je mnogo bolje utemeljiti ih na spoju ta dva koncepta, odnosno njihovih vrlina. Znači, savremena demokratska država trebalo bi da bude i liberalna i socijalna. Takvo opredeljenje omogućava fleksibilnost u njenom funkcionisanju, posebno u periodima ekonomskog zasićenja, zastoja i kriza. Na ciklične ekonomske krize ona će davati najbolje odgovore i rešenja.

Liberalnu državu teorijski je utemeljio Kant s tri načela na kojima se zasniva građanski, odnosno republikanski ustav.⁷ To su načela *slobode*⁸, *jednakosti* i *nezavisnosti*. *Sloboda* podrazumeva slobodu svakom

⁷ Imanuel Kant, UM I SLOBODA, Posebno izdanje časopisa „Ideje“, Beograd, 1974. str. 102-107.

⁸ Na Kantovom tragu je Hegel je smatrao da je država „zbiljnost konkretne slobode; a *konkretna sloboda* sastoji se u tome da osobna pojedinačnost i njeni posebni interesi isto tako imaju svoj

građaninu kao ljudskom biću, odnosno slobodu za njega kao pojedinca, kao i njegovo slobodno raspolaganje dobrima koja poseduje i poslovima. *Jednakost* se odnosi na zakone, gde su svi građani jednaki i ravnopravni pred zakonom. *Nezavisnost* podrazumeva pravnu i praktičnu, odnosno pravnu sposobnost (subjekt prava) i pravo glasa.

U Kantovom utemeljenju liberalne države (pravne države) suštinski su povezane političke slobode i ekonomski liberalizam.

Prema Kantu, postoje „tri različita oblika vlasti po kojima država ima svoju autonomiju, znači, po kojima se izgrađuje i održava po zakonima slobode. U njihovom jedinstvu počiva *spas* države, pod kojom ne treba razumeti ni *dobro* pojedinca ni njegovu sreću“.⁹

Kant smatra da su sloboda i jednakost u temelju države, ali samo sloboda koja garantuje lična prava i politički status pojedinca kao građanina. Država ne treba da se bavi bogatstvom, odnosno materijalnim statusom građanina. To pripada ekonomskoj slobodi, odnosno slobodnom izboru pojedinaca. Drugim rečima, država ne treba da se meša u raspodelu bogatstva. Ona ne treba ni da se bavi socijalnom politikom, jer bi na taj način u pitanje dovela načela pravne države.

U čistom obliku, liberalna država je država vladavine zakona, ali ne bilo kojih. Predmet zakona je opšti i zato ga karakteriše opštost i neodređeno trajanje. Prema tome, „zakon je opšta i formalna norma“, odnosno on treba da „bude opšta, formalna i umna norma“.¹⁰ Zakonu

potpuni razvoj i priznanje svog prava (u sistemu porodice i građanskog društva), kao što s pomoću samih sebe djelomice prelaze u interes općega, a djelomice sa znanjem i voljom priznaju to opće kao svoj vlastiti *supstancijalni duh*, pa su za nj *djelatni* kao za svoj konačni cilj, tako da ni ono opće ne važi i ne izvršava se bez posebnog interesa, znanja i htijenja, nití individue žive kao privatne osobe samo za ovo potonje, a da im htenje nije ujedno u općemu i za opće, imajući djelatnost koja je svjesna te svrhe. Princip modernih država ima tu nečuvenu snagu i dubinu da daje da se princip subjektiviteta dovrši do *samostalnog ekstrema* osobne posebnosti, a istovremeno može da ga vrati u *supstancijalno jedinstvo* i da tako u njemu održi samo to jedinstvo“. (Georg Wilhelm Friedrich Hegel, OSNOVNE CRTE FILOZOFIJE PRAVA, Veselin Masleša – Svjetlost, Sarajevo, 1989; str. 377.)

⁹ Imanuel Kant, UČENJE O PRAVU, prema Jean-François Kervegen, HEGEL I PRAVNA DRŽAVA, u čas. „Gledišta“, br. 10-12/1989; str. 28.

¹⁰ Jean-François Kervegen, HEGEL I PRAVNA DRŽAVA, u čas. „Gledišta“, br. 10-12/1989; str. 31.

podležu svi – i oni koji ga formulišu, i oni koji ga prihvataju, i svi građani koji u državi žive. U tome se ogleda njegova opštost, ali i jednakost građana pred njim.¹¹

Savremena demokratska država u stvarnosti ne bi mogla da opstane kao čista liberalna država. Garantovanje ličnih sloboda nije dovoljan uslov i razlog da liberana država opstane. Nejednake pretpostavke, sposobnosti i šanse pojedinaca da pribave egzistenciju i sreću dovoljan su razlog da se čista liberalna država ne može održati. Savremena demokratska država nije samo garant individualnih sloboda i prava, već je i garant socijalne sigurnosti. Ove dve suprotstavljene uloge pokazuju njenu protivurečnu prirodu, odnosno dramu koja se odvija unutar savremene demokratske države.¹²

¹¹ „Ne može biti jednakosti u slučaju posebnog naređenja, izdatog jednoj osobi ili grupi; nasuprot tome, na svakog primenjiva, opšta norma, u skladu je sa načelom jednakosti i sa predstavom po kojoj se politička zajednica sastoji od pravnih i društvenih atoma. Pravne posledice ovakvog shvatanja zakona daju elemente za određivanje stvarnog političkog sadržaja pravne države. Uzimimo na primer socijalna prava (pravo na obrazovanje, sredstva za život, pravo štrajka...); ovo su „prava saučestvovanja“ (*Teilhaberechte*), jer priznavanje ovih prava od države zahteva izvesne mere, a ne „prava slobode“, koja svakom pojedincu dozvoljavaju izvesne vrste delatnosti i koja se mogu definisati univerzalno. Takva socijalna prava ne mogu biti predmet ovako shvaćenog zakona, jer je njihovo provođenje nužno neegalitarno: samo siromašni mogu tražiti pomoć države, pravo na rad smisleno je u konkretnom slučaju samo za nezaposlene. Ukratko, pravna država ne može donositi socijalne zakone; samo administrativne mere mogu u takvom slučaju obezbediti izvesnim kategorijama stanovništva njihova socijalna prava. Definicija zakona kao opšte i formalne norme, koja je suštinska za pravnu državu, do kraja je suprotna političkom pojmu zakona, koji nalazimo na primer kod Hobbesa. Ako se shvati kao zapovest suverena, zakon određuje jednu obavezu; on se tako suprotstavlja pravu – slobodi delanja koju zakon može samo ograničiti ili sputati. Naprotiv, u pravnoj državi, uloga zakonske norme prevashodno je u tome da osigura zaštitu osnovnih prava, „prava čoveka i građanina“, i da im obezbedi primat u stvarnoj društvenoj praksi određujući područje slobode u koje se ne sme dirati“. Op.cit. str. 31-32.

¹² Ovu dramu opisao je Klaus Ofe razmatrajući odnos demokratije i države blagostanja (socijalne države). Prema njemu su „tri komponente modela odnosa između države i građanstva na Zapadu *vladavina prava, predstavnička demokratija*, i obezbeđenje „građanske sigurnosti“ kroz *državu blagostanja*“. Prema Ofeu, problem je „usredsređen na pitanje stabilnosti i održivosti političkog sistema koji sačinjavaju ove tri institucionalne komponente. Pri tome se mogu razlikovati dve potpuno suprotne perspektive. Jedna ističe sklad, kompatibilnost, pa čak i evoluciono međusobno jačanje ova tri elementa, dok druga, suprotna, stavlja naglasak na zategnutosti, opterećenja, kontradikcije i nekompatibilnost. Koja je od ove dve perspektive valjana, iz kojih razloga, u kom smislu i pod kojim uslovima mora ostati teorijsko i u krajnjoj liniji empirijsko otvoreno pitanje. Globalni problem potencijalnih inherentnih napetosti unutar sklopa ove tri institucionalne komponente može se podeliti na tri pod-problema. Oni se odnose na održivost *parcijalnih* sinteza, odnosno sinteza (1) liberalnih i demokratskih komponenta, (2) liberalne države i države blagostanja ili po nemačkoj terminologiji koja je nešto specifičnija pravne države (*Rechtsstaat*) i socijalne države (*Socialstaat*), i (3) elemenata demokratske države i države blagostanja“. (Klaus Ofe, MODERNOST I DRŽAVA, Filip Višnjić, Beograd, 1999, str. 215.)

Pokazalo se da uz dve velike univerzalne vrednosti – slobode i jednakosti pred zakonom, na kojima se gradi pravna država, odnosno država vladavina prava, bitno mesto pripada trećoj vrednosti – solidarnosti. Sigurnoj i stabilnoj savremenoj demokratskoj državi nisu dovoljni sloboda i jednakost pred zakonom, već je potrebna i solidarnost između građana. Solidarnost omogućava da se ne ugrožava sloboda nemoćnih (dece, invalida, staraca), materijalno ugroženih (siromašnih), nezaposlenih (ne svojom krivicom), ali i da se ne širi kolektivna patologija (od uličnog kriminala i prostitucije, do terorizma raznih nezadovoljnika). Kada je u pitanju solidarnost, država je posrednik koji raspodeljuje sredstva, odnosno ona treba da ima svojstvo javnog servisa građana.

Osetljivost za kolektivne (socijalne) probleme društva nalazimo i kod zastupnika liberalne teorije i države. Tako Isaija Berlin smatra da intervencija države nije zlo ako zaustavlja moguće veće zlo. Takođe, svaki pojedinac treba da u vidu ima da ako su drugi pored njega neslobodni ili u lancima siromaštva „tada je ni ja ne želim za sebe, odlučno je odbacujem i daleko ću radije deliti njihovu sudbinu“.¹³ Prema Berlinu, sistem koji promovise individualnu slobodu i prihvata činjenicu da ta sloboda „počiva na bedi izvesnog broja drugih ljudskih bića“¹⁴ nemoralan je i nepravedan.

I Kroford Bro Makferson smatra da pojedinačno (individualno) i socijalno treba da se usaglašavaju. Prema njemu, razlog je ne samo u pravu pojedinaca na materijalne potrebe već i u pravu na ne-materijalne potrebe: zapošljavanje, socijalna sigurnost u najširem smislu, kvalitet života.¹⁵

Slobodno tržište ima izuzetan značaj za razvoj ekonomije i društva, ali ono ne može i ne bi trebalo da zahvati sve segmente društvenog života. Jer, u društvu postoje i vrednosti koje ne podležu tržišnom vrednovanju. Istina, pravda, dobro, ljubav ne mogu se tržišno do kraja procenjivati.

Uloga savremene demokratske države je značajna i bitna i za određenje granica tržišta i za pomaganje da se ono što ne pripada logici

¹³ Isaija Berlin, ČETIRI OGLEDA O SLOBODI, Filip Višnjić, Beograd, 1992. str. 208.

¹⁴ Op.cit. str. 208.

¹⁵ C.B. Macpherson, POLITIČKA TEORIJA POSJEDNIČKOG INDIVIDUALIZMA, Centar društvenih djelatnosti Saveza socijalističke omladine Hrvatske, Zagreb, 1981. str. 167-228.

tržišta poštuje i garantuje. U njoj treba da se nađe mera između tržišne efikasnosti i socijalne pravde.

U konstituciji savremene demokratske države principi individualiteta i socijaliteta treba da budu usaglašeni, odnosno treba da se garantuju i individualna politička prava i kolektivna prava (socijalna, ekonomska i kulturna). Pritom granica kolektivnih prava jesu individualna prava. Na taj način se svi ljudi izjednačavaju pred zakonom. „Zato se problem ne postavlja po logici ili-ili (individualizam ili kolektivizam), već kako dovesti u sklad obe vrste potreba i prava, vodeći računa o dvodimenzionalnosti ljudske prirode“.¹⁶

Društva i države u procesu promena (slom prethodnog sistema i uspostavljanje novog) ne bi trebalo da se opredeljuju između ekstremnih orijentacija: egoističkog individualizma ili totalitarnog kolektivizma. Takođe, problem ne treba postavljati na relaciji tradicionalizam—modernizacija, već na relaciji tradicija—modernizacija. Za razvoj i napredak potrebne su *i* tradicija *i* modernizacija, a ne *ili* tradicija *ili* modernizacija.¹⁷

Bez iskoraka iz navika i uhodanih staza nema promena ni napretka. Svaka promena je izazov. Tamo gde se ništa ne menja – ništa ne nastaje. Tu caruju jalovost i životarenje. Prepuštanje prošlosti, posebno rđavoj, i njeno produžavanje u sadašnjosti, nije ništa drugo do tavorenje i laganost nestajanje. Gde se promena i izbor ne podstiču ili čak zaustavljaju, zaustavlja se razvoj.¹⁸ Svaka promena osvežava i, što je važnije, izbacuje čoveka iz okova rđavih navika. Promena je za pojedinca i društvo ponovno rađanje, napuštanje ustaljenih rđavih doživljaja, delovanja, ponašanja, posmatranja i lošeg života. Promene, posebno dobro i kvalifikovano osmišljene, proširuju svest i razaraju učmalost, prinudu i na-

¹⁶ Zagorka Golubović, ULOGA DRŽAVE I LIBERALNI PRINCIP SLOBODNE INDIVIDUE: KONTROVERZE I DILEME, u zbornik POJEDINAC I DRŽAVA, Institut društvenih nauka, Centar za ekonomska istraživanja, Beograd, 2005. str. 58.

¹⁷ Pod pojmom tradicije podrazumevam sve što je izabrano iz prošlosti kao razumno iumno i što pomaže životu ljudi u opstajanju i razvoju. Tradiciji pripadaju sve vrednosti koje su se nametnule i koje su odabrane iz prošlosti. Tako je tradicija očišćena prošlost iz koje je nestalo sve rđavo, opasno i zlo po život. Nekritičko ponavljanje prošlosti ili neodgovarajuće korišćenje tradicije jeste ono što može postati rđavo i razarajuće.

¹⁸ Čedomir Čupić, SMISAO PROMENA, u: Vučina Vasović i Vukašin Pavlović (ur.) POSTKOMUNIZAM I DEMOKRATSKE PROMENE, Jugoslovensko udruženje za političke nauke, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002, str.136-143.

silje. Hegel je upozorio da čovek „koga još ništa ne čudi živi u stanju tuposti i gluposti“.

Ne menjati rdavo vrsta je zločina i prema sebi i prema svemu budućem. Svest o promeni u pojedincu, zajednici, državi, jeste pobuna protiv svega što život zaustavlja, zatvara i iznutra razjeda i razara. Izlazak iz letargije i pomirenje sa ustaljenim rdavim načinom života veliki je iskorak u sopstvenom osveščivanju i prosvetljavanju.¹⁹

Promene utemeljuju nove obrasce mišljenja, delovanja i ponašanja. Ko to ne zna ili zaustavlja, velika je štetočina. U temelju promena su slobodno mišljenje, slobodno kretanje, slobodna inicijativa i slobodni izbor. Tek u slobodi čovek stiče odgovornost. Odnosno, sloboda je pretpostavka odgovornog delovanja i ponašanja. Pretpostavka odgovornosti su i načela. Fridrih fon Hajek je upozorio da je čovek izgubljen bez oslonca u načelima. Naravno, bez slobode nema ni načela ni morala. Ono što je greška mnogih, prema Hajeku je shvatanje „da ljudi moraju najpre da budu dobri pre nego što im se dodeli sloboda. Istina je da bi slobodno društvo kome nedostaju moralni temelji bilo veoma neugodno za život. Ali čak i kao takvo, ono bi ipak bilo bolje nego društvo koje je neslobodno i nemoralno; ono bar nudi nadu za postepeno nastajanje moralnih ubeđenja koja neslobodno društvo sprečava“.²⁰

Mnogo je opreznije i bolje graditi društvo i državu u kojoj se u sklad dovode individualne slobode i prava sa dobro osmišljenom socijalnom i kulturnom politikom, kojom će biti zadovoljena i pojedinačna i socijalna pravda. U procesima promena opasnost je da se u ime oslobađanja od kolektivism razvije posesivni individualizam „snalažljivih“ koji tobožnje tržišne slobode mogu iskoristiti da se enormno obogate, i na kraju monopolišu tu slobodu. Posledice su često tragične: društvo malog broja osiono bogatih i velikog broja siromašnih i bednih.

Odmereno spajanje liberalnog i socijalnog principa u savremenoj demokratskoj državi, može stvoriti uslove za ravnopravan start i razvoj

¹⁹ Kant je istakao da je prosvেćenost „izlazak čovekov iz stanja samoskrivljene nezrelosti“, a „lenjost i kukavičluk su uzroci zbog kojih tako veliki deo ljudi ... dragovoljno, do kraja života ostaje nezrelo“. Zato Kant preporučuje: „Imaj hrabrosti da se služiš sopstvenim razumom!“ (Immanuel Kant, UM I SLOBODA, Posebno izdanje časopisa „Ideje“, Beograd, 1974. str. 43.)

²⁰ Fridrih fon Hajek, STUDIJE IZ FILOZOFIJE, EKONOMIJE I POLITIKE, Paidea, Beograd, 2002. str. 145.

svih, odnosno za socijalnu ravnotežu i stabilnost. Samo slobodan i zaštićen građanin postaje odgovoran. Tek kao odgovoran on može aktivno da učestvuje u kontroli državnih organa, da se ne bi otrgli i zloupotrebili državu za ličnu ili grupnu korist.

Protivurečnosti savremene države

Prva protivurečnost savremene države proizilazi iz njenog odnosa prema slobodi. Najčistiji, najjasniji stav odnosa države prema slobodi dali su liberalni mislioci. Prema njima, sloboda pojedinca je najveća vrednost i neotuđiva je. Ona pojedincu omogućava slobodan izbor. Liberalni mislioci smatraju da pravila koja ograničavaju pojedinačnu slobodu ukidaju svaki oblik slobode. Prinudne funkcije vlasti, odnosno države, odnose se, kako je Fridrih fon Hajek formulisao, na ono što bi omogućilo „tri velike negacije: mir, pravda i sloboda“.²¹ Prema Hajeku, „da bi se ovo ostvarilo, vlast u svojim funkcijama prinude treba da bude ograničena na sprovođenje takvih zabrana (izraženih kao apstraktna pravila) koje su jednako primenljive na sve, kao i da u okviru istih jedinstvenih pravila, traži od svih da učestvuju u troškovima drugih, neprinudnih usluga, koje ona može odlučiti da pruži građanima, preko materijalnih i ličnih sredstava koja su joj time stavljena na raspolaganje“.²²

Sloboda pojedinca ograničena je samo slobodom drugog pojedinca. Granica moje slobode je drugi. I stoga je važna funkcija države da vladavinom prava garantuje tu slobodu i da sloboda ne završi u sopstvenom dokidanju. Često je onaj ko to garantuje, u ovom slučaju država, u mogućnosti da tu garanciju zloupotrebi. Iz činjenice da je moguće zloupotrebiti garanciju potrebno je tačno i jasno definisati ovlašćenja, odnosno dužnosti i odgovornosti državnih organa. Takođe, potrebni su i stalni nadzor i kontrola građanstva. Što je više kontrolnih organa i mehanizama, to je manja mogućnost zloupotrebe. Bez nadzora i kontrole opasnost je velika da se oni koji garantuju i sprovode slobode i prava

²¹ Op.cit. str. 99.

²² Op.cit. str. 99.

otrgnu i završe u samovolji. Zato su izuzetno važni kontrolni organi i mehanizmi, kao i javnost, odnosno da sve što državni organi obavljaju bude dostupno javnom uvidu.

Prema Hajeku, državna garancija slobode ljudima „dopušta da koriste svoja vlastita sredstva i znanja za vlastite svrhe, ne smeju biti podređeni pravilima koja im govore šta moraju pozitivno da čine, već samo pravilima koja im govore šta ne smeju da čine: osim u slučaju ispunjavanja obaveza koje je neki pojedinac dobrovoljno preuzeo, pravila pravičnog postupanja samo razgraničavaju obim dopuštenih postupaka, ali ne određuju pojedinačna delanja koja čovek mora preduzeti u određenom trenutku. (Postoje izvesni retki izuzeci, kao što su postupci radi spasavanja ili zaštite života, sprečavanja katastrofa i slično, gde pravila pravičnosti zahtevaju neku pozitivnu radnju, ili bi trebalo da budu generalno prihvaćena kao pravična pravila ako bi je zahtevale. Daleko bi nas odvelo ako bi se ovde raspravljalo o položaju takvih pravila u sistemu.) Generalno negativni karakter pravila pravičnog postupanja i odgovarajuće primarno mesto nepravde koja se zabranjuje, nešto je što se često primećivalo, ali se retko promišljalo do njihovih logičkih posledica“.²³

Druga protivurečnost savremene države osnosi se na mesto i ulogu birokratije. Još je Veber smatrao, a pre njega Hegel, da moderna društva ne mogu bez birokratije. Moderna država bez nje ne može izaći na kraj sa administrativnim poslovanjem. To važi i za ostale velike sisteme organizacije. Prema Veberu, birokratija je najracionalnija organizacija koja zadovoljava potrebe pojedinaca u organizovanom društvu. Dajući veliki značaj za organizovana društva birokratiji, Veber je formulisao idealni tip birokratije kojem bi trebalo težiti.²⁴ Što se više približava idealnom tipu, izvesnije je da će državna birokratija biti racionalnija i efikasnija (dobro razvijena veština obavljanja posla, preciznost, brzina u zadovoljavanju potreba, odnosno zahteva građana).

²³ Op.cit. str. 88.

²⁴ Prema Veberu, odlike idealnog tipa birokratije su: (a) hijerarhija autoriteta sa preciznim službenim dužnostima (piramidalnog oblika – subordinacija od vrha do podnožja); (b) ponašanje službenika određeno i precizirano pisanim pravilima; (c) dobra plaćenost poslova koje službenici obavljaju; (d) odvojenost javnog posla od privatnog života službenika; i (e) službenici ne mogu da poseduju sredstva s kojima rade.

Veber je ukazivao da birokratija može da se rutinizuje, postane bezlična, otrgne kontroli i postane sila za sebe. Poseban problem je i to što državna birokratija, posедуjući moć znanja i veština, može da se sukobi s demokratski izabranim političarima. I često je u tim sukobima veštija i uspešnija. Neretko birokrate u državnoj službi manipulišu političarima, poturajući im netačne ili poluistinite informacije ili dovodeći ih u situaciju da zbog manje stručnosti padaju u jednu vrstu zavisnosti. Zbog toga je potrebno da državnu birokratiju stalno nadziru i kontrolišu i izabrani političari i nezavisna tela građanskog društva, kao i da njen rad u potpunosti bude dostupan javnosti. Veber se zbog toga zalagao za racionalnu državu, osposobljenu da birokratiju ograničava, kontroliše i čini odgovornom.

U društvima promena, do izražaja dolaze upravo problem birokratije i njena protivrečna priroda. Zbog toga je treba ne samo kontrolisati, već i funkcionalno oporaviti. Od dobrog i brzog funkcionisanja državne administracije zavisi sprovođenje reformi. Državna administracija treba da je u službi građana kao njihov servis, a ne u službi političkih, ekonomskih ili drugih moćnika.

Savremena demokratska država prevashodno treba da se utemeljuje na razumu i odgovornosti, kao i na interesu i kalkulaciji. Pojedini savremeni teoretičari smatraju da ona treba da se služi racionalnim izborom. Ako bi se država svela samo na racionalni izbor, počivala bi na interesu i kalkulaciji. Ti interesi bili bi pojedinačni i posebni, a ne opšti. Ne znači da je ono što je racionalno za pojedinca ili posebne grupe racionalno i za opšti interes. Tako racionalni izbor bez odgovornog delovanja i ponašanja može završiti u individualnom ili grupnom egoizmu.

Izbor između *rasta* i *razvoja* je nešto što, takođe, može opteretiti savremenu demokratsku državu. Strateško opredeljenje države samo za rast može da odvede u privrednu jednostranost. Rast bez razvoja forsira samo one koji su, najčešće, uspeli da se domognu bogatstva na nelegalan ili špekulantski način. Često pojedinačni i grupni rast, uz tehničko i tehnološko osavremenjavanje proizvodnje, povećava nezaposlenost. Strategija rasta na taj način može da optereti državu jer veliki broj otpuštenih (tehnološki višak) pada na teret svih građana. Zato je potrebno da rast uvek prati razvoj, odnosno da se uz nove tehnologije istovremeno razvijaju paralelne mogućnosti zapošljavanja onih koji su postali višak.

Uspješna privreda vodi računa i o rastu i o razvoju, odnosno i o tehničkoj i tehnološkoj modernizaciji i zapošljavanju.

Savremena demokratska država trebalo bi da nađe meru između liberalne i socijalne države, između minimalne i pravedne i između otvorene i suverene.

LITERATURA

- Berlin, Isaija, *Četiri ogleda o slobodi*, Filip Višnjić, Beograd, 1992.
- Bobio, Norberto, *Budućnost demokratije*, Filip Višnjić, Beograd, 1990.
- Čupić, Čedomir, *Politički dijalog i tolerancija*, u *Tolerancija – susret razlika*, Savezno ministarstvo nacionalnih i etničkih zajednica, Beograd, 2002.
- Čupić, Čedomir, *Smisao promena*, u: Vučina Vasović i Vukašin Pavlović (ur.) *Postkomunizam i demokratske promene*, Jugoslovensko udruženje za političke nauke, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002, str.136-143.
- Fukujama, Frensis, *Građenje države*, Filip Višnjić, Beograd, 2007.
- Gidens, Entoni, *Sociologija*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2005.
- Golubović, Zagorka, *Uloga države i liberalni princip slobode individue: kontroverze i dileme*, u: zbornik *Pojedinac i država*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2005.
- Grej, Džon, *Liberalizam*, CID, Podgorica, 1999.
- Hajek, Friedrich A. *Poredak slobode*, Global Book, Novi Sad, 1998.
- Hajek, Fridrih fon, *Studije iz filozofije, ekonomije i politike*, Paideia, Beograd, 2002.
- Harison, Ros, *Demokratija*, Clio, Beograd, 2004.
- Hegel, Georg Vilhelm Fridrih, *Osnovne crte filozofije prava*, Veselin Masleša – Svjetlost, Sarajevo, 1989.
- Kanfora, Lučano, *Demokratija*, Clio, Beograd, 2007.
- Kant, Imanuel, *Um i sloboda*, Posebno izdanje časopisa „Ideje“, Beograd, 1974.
- Kervegen, Jean-François, *Hegel i pravna država*, u čas. „Gledišta“, br. 10-12/1989.

- Macpherson, C.B., *Politička teorija posjedničkog individualizma*, Centar društvenih djelatnosti Saveza socijalističke omladine Hrvatske, Zagreb, 1981.
- Ofe, Klaus, *Modernost i država*, Filip Višnjić, Beograd, 1999.
- Pavlović, Vukašin, *O državi*, rukopis, Beograd, 2008.
- Pavlović, Vukašin, (ur.) *Potisnuto civilno društvo*, Beograd, 1995.
- Stanovčić, Vojislav, *Politička teorija*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- Stojiljković, Zoran, *Za i protiv socijalne države*, rukopis, Beograd, 2008.
- Veber, Maks, *Privreda i društvo*, Prosveta, Beograd, 1976.
- Vujačić, Ilija, *Politička teorija*, Čigoja štampa, Beograd, 2002.
- Young, Iris Marion, *Pravednost i politika razlike*, Naklada Jasenski i Turk, Zagreb, 2005.

PREREQUISITES FOR A CONTEMPORARY DEMOCRATIC STATE

Abstract: *Place, role and significance of the state for contemporary society. Two prerequisites for a contemporary democratic state: social and cultural. Contemporary democratic state – liberal and/or social. Contradictions of a contemporary state: guarantor of freedom or freedom's possible infringement; bureaucratisation and functionalisation; service of the powerful or service of the citizens; founded on reason and responsibility and/or interest and calculating; in the service of economic growth and/or development.*

Key words: *state, democracy, contemporary, prerequisites, social, cultural, freedom, reason, responsibility, interest, growth, development.*

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
321.01 (082)
321.7 (082)

SAVREMENA država / priredili Vukašin
Pavlović, Zoran Stojiljković. - Beograd :
Fakultet političkih nauka, Centar za
demokratiju, 2008 (Beograd : Čigoja štampa).
- 249 str. ; 24 cm
Tiraž 300. - Str. 7-8: Predgovor / V.
Pavlović, Z. Stojiljković. - Napomene i
bibliografske reference uz tekst. -
Bibliografija uz većinu radova. - Abstracts.
ISBN 978-86-84031-33-6
1. Павловић, Вукашин [уредник] [аутор
додатног текста] 2. Стојиљковић, Зоран
[уредник] [аутор додатног текста]
а) Држава - Зборници б) Демократија -
Зборници
COBISS.SR-ID 154762764